

Berne, juillet 1999

Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

Table des matières

1. Mandat et manière de procéder du groupe de travail interdépartemental	3
2. Le cadre international: évolution de la situation en Afrique du Sud, résolutions de l'ONU et sanctions de différents Etats à l'encontre de l'Afrique du Sud	4
3. Les relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud	7
3.1. Le cadre général	7
3.2. Les relations économiques	9
3.2.1. Remarques liminaires	9
3.2.2. Commerce	11
▪ Or et Krügerrand	12
▪ Diamants	13
▪ Matériel de guerre	14
▪ Matériel nucléaire et informatique	15
▪ Pétrole (et produits dérivés), acier, charbon	15
3.2.3. ▪ Mouvements de capitaux	16
3.2.4. ▪ Investissements	18
3.3. Coopération au développement	19
3.4. Endettement	20
4. Appréciation de la politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud	22
4.1. En général	22
4.2. Efficacité des instruments de la politique suisse à l'égard de l'Afrique du Sud	23
5. Propositions sur la suite à donner au Rapport	26
Annexes 1 - 20	

1 Mandat et manière de procéder du groupe de travail interdépartemental

Suite à plusieurs interventions parlementaires relatives aux relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid et afin de tenir compte de l'attention prêtée à ce sujet depuis quelques mois par différents médias, le Conseil fédéral a décidé le 8 mars 1999 de faire procéder à un examen la documentation dont disposait l'administration fédérale concernant les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud à cette époque. Le DFE a été chargé de coordonner les travaux confiés à un groupe de travail informel réunissant des représentants de tous les départements ou offices intéressés. Le chef du DFE a donné forme à ce mandat le 22 mars 1999. Le groupe de travail interdépartemental était chargé d'examiner le contexte juridique et politique dans lequel se plaçaient ces relations ainsi que le comportement d'autres pays à cette même époque. Il devait également fournir au Conseil fédéral un concept d'information assorti de règles de langage, en lui indiquant les résultats des recherches et en lui faisant des propositions sur la suite à donner au dossier.

La première réunion du groupe de travail interdépartemental a eu lieu le 31 mars 1999. Tous les départements y étaient représentés, ainsi que la Banque nationale¹. On y a défini les thèmes à traiter par les participants, respectivement les départements. La deuxième séance du groupe de travail, le 12 mai 1999, a été consacrée à discuter de ces différents thèmes. Mises au net, les contributions des participants figurent en annexe du présent rapport. Les grands traits du rapport ont été définis au cours de la troisième séance, le 3 juin 1999. Le groupe de travail s'est penché sur un premier projet le 14 juin 1999, puis sur des versions révisées les 21 et 25 juin.

Le présent rapport ne traite pas des relations du service des renseignements suisse avec des services et des particuliers sud-africains. Du fait que le chef du DDPS a ordonné le 12 janvier 1999 de procéder à une enquête sur les relations entre le service des renseignements suisse et ses homologues étrangers et que la délégation des commissions de gestion des deux Chambres s'est à son tour emparée du problème, le groupe de travail a interprété le mandat du Conseil fédéral et du DFE en ce sens que les relations du service des renseignements suisse avec les services sud-africains feraient l'objet d'un rapport séparé.

Le groupe de travail n'était pas conçu comme une commission d'enquête. Il a utilisé, pour rédiger son rapport et les contributions figurant en annexe, des sources et des documents dont disposaient déjà les départements sans avoir recours aux archives fédérales ou à d'autres archives extérieures. Il n'a pas non plus procédé à des interviews. Ce choix découle du mandat relativement limité qu'il a reçu du Conseil fédéral. Le présent rapport et ses annexes ne prétendent donc pas être exhaustifs.

¹ DFAE/Centre d'analyse et d'études prospectives, DFAE/DDC, DFAE/DDIP, DFAE/SES, DFAE/DP II, DFI/AF, DFF/AFF, DFJP/MPC, DETEC/SG, DDPS, BNS, DFE/OFAEE

2 Le cadre international: évolution de la situation en Afrique du Sud, résolutions de l'ONU et sanctions de différents Etats à l'encontre de l'Afrique du Sud

L'adoption progressive de mesures à l'échelle internationale apparaît étroitement liée non seulement à l'évolution politique et économique de l'Afrique du Sud mais encore aux changements majeurs qui, pendant la guerre froide, ont affecté l'Afrique australe. Celle-ci s'est vu reconnaître alors un rôle géostratégique, notamment parce qu'elle contrôlait la route des navires-citernes géants qui ravitaillaient l'Europe en pétrole et qu'elle recelait d'importantes matières premières stratégiques. On redoutait alors qu'une prise de pouvoir par l'ANC (*African National Congress*) en Afrique du Sud n'entraîne une étatisation de l'économie et que le pays ne bascule dans le camp communiste/de l'Est. De telles réflexions ne sont pas étrangères aux difficultés qu'a suscitées la mise en place cohérente de sanctions internationales. A la fin des années 80, avec la proclamation de la glasnost et de la perestroïka, la dissolution du bloc de l'Est et la renonciation de l'ANC aux nationalisations, ces craintes se sont évanouies. Le commencement de la fin du monde bipolaire a induit la communauté internationale à revoir la politique à l'égard de l'Afrique du Sud, et cette dernière de s'ouvrir sur le monde.

Au début des années 60, les principaux mouvements dénonçant l'apartheid, dont l'ANC, furent frappés d'interdiction et leurs dirigeants condamnés à de lourdes peines. Ces mouvements s'engagèrent alors dans la lutte armée à partir de bases situées à l'étranger. Parallèlement, l'Etat sud-africain (l'Union sud-africaine quitta le Commonwealth et devint la République sud-africaine en mai 1961) renforça considérablement son arsenal sécuritaire et sa politique de répression. Les premières mesures importantes contre l'Afrique du Sud en réponse à cette spirale de violence et de répression furent adoptées; celles-ci ne résultaient donc pas directement de la mise en place de l'apartheid, qui datait pour l'essentiel du début des années 50. Fin 1962, l'Assemblée générale de l'ONU recommanda la rupture des relations diplomatiques et commerciales, transports compris. Cette résolution (1761) resta largement sans effet. En 1963, le Conseil de sécurité de l'ONU recommanda un embargo sur les exportations de matériel de guerre (résolutions 181 et 182). Cette recommandation fut appliquée notamment par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

Une seconde vague de violence et de répression éclata au milieu des années 70. Les régimes qui accédèrent au pouvoir au Mozambique et en Angola lors de l'indépendance (1975) appuyèrent la lutte de l'ANC ; ils devinrent eux-mêmes la cible de mouvements de guérilla (RENAMO et UNITA) soutenus par l'Afrique du Sud. Après le soulèvement de jeunes noirs à Soweto près de Johannesburg, le 16 juin 1976, de violents affrontements avec les forces de l'ordre firent quelque 500 morts. La mort sous torture, en juillet 1977, d'un leader noir placé en détention, Steve Biko, suscita un tollé international.

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité de l'ONU imposa un embargo sur les exportations de matériel de guerre par sa résolution 418 du 4 novembre 1977. Celle-ci est l'unique résolution contraignante adoptée par les Nations Unies à l'égard de l'Afrique du Sud.

Parmi les pays occidentaux, seuls le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède adoptèrent à ce moment déjà un paquet de sanctions économiques avec leur *Programme d'action nordique* (1978). La Suède prit des mesures supplémentaires en matière de visas et d'investissements. Par ailleurs, l'année 1977 vit l'apparition, aux Etats-Unis et dans la Communauté économique européenne, de codes de conduite volontaires destinés aux multinationales opérant dans la République sud-africaine².

Des sanctions économiques ne furent toutefois adoptées à une large échelle qu'en 1985-1986. Elles s'accompagnaient très souvent de "mesures positives", de campagnes civiques en vue d'un désinvestissement et de mesures d'isolement culturel et sportif. En effet, le régime de Pretoria ne parvenait pas à convaincre de sa

² Voir *infra*, 3.2.4

volonté de démanteler à brève échéance l'apartheid et d'abandonner sa politique de répression. Une nouvelle Constitution permit certes aux «Métis » et aux «Indiens » d'entrer au Parlement, mais elle déniait tout droit politique aux «Noirs »; le Conseil de sécurité de l'ONU, en 1984, la déclara "nulle et non avenue". L'ANC appela à une "offensive générale contre la dictature militaire". L'état d'urgence fut proclamé au niveau national en juin 1986 et maintenu jusqu'en juin 1990. Arrestations et mises en détention se multiplièrent.

Le 26 juillet 1985, le Conseil de sécurité adopta sa première résolution (569) recommandant des sanctions globales contre l'Afrique du Sud: arrêt de tout nouvel investissement, interdiction de la vente de Krügerrands, suppression de crédits à l'exportation avec garantie publique, interdiction de tout nouveau contrat nucléaire et de toute vente de matériel informatique pouvant être utilisé par l'armée et la police. Des propositions visant à rendre ces sanctions obligatoires se heurtèrent aux vetos américain et britannique.

Les Etats-Unis prirent cependant des sanctions assez étendues. Elles touchaient l'exportation de matériel informatique, l'importation de Krügerrands, les prêts bancaires et la coopération militaire (1985), puis – notamment – l'importation d'uranium, de charbon, de fer et d'acier, ainsi que l'exportation de pétrole et de technologie nucléaire (*Comprehensive Anti-Apartheid Act* d'octobre 1986). Le Congrès accepta ce deuxième paquet de sanctions et passa outre au veto du Président Reagan.

En 1985, les pays nordiques renforcèrent leur *Programme d'action* de 1978. Le Danemark en juin 1986, la Suède en juillet 1987 décidèrent un embargo commercial total.

Quant à la Communauté économique européenne, l'interdiction d'importer des Krügerrands et certains produits dérivés du fer et de l'acier et de procéder à de nouveaux investissements directs s'appliqua à tous les pays membres dès fin septembre 1986; mais l'interdiction d'importer du charbon, préconisée simultanément, n'eut pas de portée contraignante. Une année auparavant, les ministres des Affaires étrangères de la CEE s'étaient entendus sur un programme comprenant notamment des mesures restrictives dans les domaines militaire, nucléaire, pétrolier, culturel et sportif.

La Grande-Bretagne se rallia aux sanctions communautaires plutôt qu'aux sanctions plus étendues décidées par le Commonwealth en août 1986, suite à l'échec d'une mission de médiation (*Eminent Persons Group*). Ces dernières sanctions (adoptées par le Canada, l'Australie, la Zambie, l'Inde, le Zimbabwe et les Bahamas) comprenaient entre autres l'interdiction d'investir, l'arrêt de tout achat gouvernemental et la suspension de tout prêt bancaire, ainsi que l'interdiction d'importer de l'uranium, du charbon, du fer, de l'acier et des produits agricoles.

L'Autriche et le Japon approuvèrent également des programmes de sanctions. Le programme autrichien (septembre 1985) comprenait les points suivants: suspension des investissements publics et semi-publics; interdiction d'importer des Krügerrands, de collaborer dans le domaine nucléaire et d'exporter du matériel informatique à usage paramilitaire; suppression de la garantie contre les risques à l'exportation; restrictions dans les relations sportives et culturelles. Le programme japonais (octobre 1985) comprenait notamment l'interdiction d'importer du fer et de l'acier.

Le remplacement de P. W. Botha par F. W. De Klerk à la présidence de la République sud-africaine en septembre 1989 intervint dans le contexte d'une détente Est-Ouest et de l'accession à l'indépendance de la Namibie; l'Afrique du Sud avait occupé militairement ce pays sur la base d'un mandat, contesté par les Nations Unies depuis 1966. Dès lors, on assista à la libération des prisonniers politiques (dont celle du plus célèbre d'entre eux, N. Mandela), à la levée de l'état d'urgence et de l'interdiction frappant l'ANC (1990), puis à l'abrogation des grandes lois d'apartheid (1991) et à la mise en place d'un processus de négociations qui aboutit

aux premières élections démocratiques (avril 1994). Celles-ci virent l'accession de N. Mandela à la présidence de la République. Les sanctions économiques, puis l'embargo militaire furent levés parallèlement.

Le catalogue des sanctions, présenté ici de manière non exhaustive, n'aborde pas deux questions importantes. La première est celle de l'application effective de ces sanctions, la seconde, celle de leurs effets économiques pour l'Etat qui les a adoptées et pour l'Afrique du Sud. L'examen fouillé de ces questions n'entraîne pas dans le cadre du mandat du groupe de travail. Il serait toutefois indispensable à une évaluation comparative véritablement fondée de la politique menée par différents Etats à l'égard de l'Afrique du Sud.

3 Les relations de la Suisse avec l'Afrique du Sud

3.1 Le cadre général

Le Conseil fédéral a été amené à expliquer, à de multiples reprises, les grandes lignes de sa politique à l'égard de l'Afrique du Sud. Il l'a fait en particulier dans sa déclaration du 22 septembre 1986 et en réponse à la question ordinaire Hollenstein du 20 mars 1997. Replacées dans le contexte des mesures internationales qui vient d'être esquissé, ces grandes lignes sont les suivantes.

La Suisse n'a jamais rompu les relations diplomatiques, établies en 1952. De même que tous les autres Etats, elle a toujours refusé de reconnaître "l'indépendance" des bantoustans (Transkei, Bophuthatswana, Venda et Ciskei). La première visite d'un Conseiller fédéral en Afrique du Sud – celle de Flavio Cotti en septembre 1994 – s'est déroulée peu après la tenue des premières élections démocratiques.

L'interdiction d'exporter du matériel de guerre a été annoncée le 6 décembre 1963. Elle était contemporaine des premières recommandations du Conseil de sécurité de l'ONU et a précédé de 14 ans sa résolution contraignante 418. Le fait que l'interdiction ne s'appliquait (ou ne s'appliquerait) pas au matériel fabriqué sous licence à l'étranger ni aux PC-7 allait susciter par la suite des critiques.

La première "condamnation morale" de l'apartheid dans une tribune internationale est intervenue en mai 1968; elle a été exprimée par l'Ambassadeur August R. Lindt lors de la *Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme* (Téhéran). Cette condamnation fut reprise en 1977 (*Conférence mondiale sur l'action contre l'apartheid* à Lagos), puis à d'autres occasions.

Dans sa déclaration du 22 septembre 1986, le Conseil fédéral demandait la libération des détenus politiques et estimait nécessaire le maintien du dialogue "tant avec le gouvernement sud-africain qu'avec les représentants des autres parties intéressées"; car, ajoutait-il, seul le dialogue peut conduire à des solutions acceptables pour tous. Dans ce sens, la Suisse a soutenu financièrement une rencontre à Dakar entre des représentants de l'ANC, des milieux de l'économie et de l'opposition sud-africaine (juillet 1987); rappelons qu'au regard du droit sud-africain, l'ANC était alors illégale et qu'une rencontre, où que ce fût, avec ses représentants était également illégale. En outre, la Suisse a soutenu l'initiative secrète d'un avocat sud-africain, Richard Rosenthal, qui cherchait à faciliter des contacts directs entre l'ANC et le gouvernement sud-africain (1987-1989).

Dans sa déclaration du 22 septembre 1986, le Conseil fédéral s'est "exprimé en faveur de mesures positives". Dans ce cadre, quelque 50 millions de francs furent octroyés jusqu'en 1994 en faveur d'organisations non gouvernementales, notamment sud-africaines (promotion du dialogue et défense des droits de l'homme). Les actions de ce type avaient toutefois débuté dès 1972 avec le versement d'une contribution au *Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe* lancé en 1965.

Le Conseil fédéral a toujours rejeté l'idée de sanctions économiques. Chaque fois que les parlementaires ont été appelés à se prononcer sur la question, une large majorité d'entre eux s'est ralliée à ce point de vue. La liste des sanctions réclamées – en vain – par le biais d'interventions parlementaires est assez longue. Elle comprend la suspension(1978) de la garantie contre les risques à l'exportation et l'abrogation de la convention de double imposition entrée en vigueur en 1968, ainsi que le gel des crédits au gouvernement et aux organisations para-étatiques, la suspension des liaisons aériennes, l'interdiction d'importer des Krügerrands et l'interdiction de vendre du matériel et des brevets relatifs à la technologie nucléaire et à l'informatique (1985). Une initiative parlementaire Rechsteiner (PS, SG) de juin 1989 demandait, entre autres, d'interdire les nouveaux investissements, les

importations d'or, de diamants, de charbon, de fer, d'acier et de produits agricoles. Ces sanctions n'ont pas été adoptées.

Néanmoins, deux mesures ont été prises en la matière: le "plafond", introduit en 1974 dans le domaine des exportations de capitaux, et la "surveillance statistique", mise en place après la déclaration du 22 septembre 1986³.

Dans cette déclaration, le gouvernement a résumé les raisons qui l'avaient amené à refuser l'adoption de sanctions économiques : *"Le Conseil fédéral continue à estimer que l'application de sanctions économiques et autres ne constitue pas une mesure appropriée pour corriger une situation politique donnée. En outre, en affectant 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"*.

Dans cette déclaration, la référence à la neutralité ne figure pas parmi les raisons invoquées. La neutralité est cependant indispensable pour comprendre la position de la Suisse face à l'Afrique du Sud. A cet égard, il convient de dissocier le *droit* international de neutralité, principalement codifié dans les conventions de La Haye de 1907, et la *politique* de neutralité, à savoir les mesures prises de manière autonome par l'Etat pour renforcer l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité.

Le droit de neutralité ne contient en principe aucune prescription d'ordre juridique pour le temps de paix, ni même pour les sanctions économiques qui sont alors décidées. Par conséquent, de telles sanctions sont jugées comme étant en principe compatibles avec le droit de neutralité. En revanche, l'Etat neutre peut s'estimer tenu, par sa politique de neutralité, de ne pas participer à l'adoption de sanctions économiques contre un autre Etat.

Au moment de son adhésion à la Société des Nations, la Suisse s'était déclarée prête, en principe, à s'associer à des mesures coercitives non militaires ("neutralité différenciée"). Durant la guerre froide – maintenant ainsi une position définie dès le retour à la "neutralité intégrale" (1938) –, le Conseil fédéral a avancé un motif principal à sa réserve de principe face aux sanctions économiques: leur adoption porterait préjudice à la position de neutralité de la Suisse en cas de guerre. Il a donc jugé incompatible avec la neutralité suisse de s'associer aux sanctions économiques de certains Etats ou groupes d'Etats à l'encontre de l'Afrique du Sud. Cette attitude du Conseil fédéral s'insérait dans le concept de neutralité prudente et défensive adopté pendant la guerre froide.

Avec la fin de la guerre froide, le Conseil fédéral a procédé à une nouvelle évaluation de sa position en matière de neutralité. Dans son rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993, il a confirmé la position qu'il avait adoptée lors de la guerre du Golfe (1990) selon laquelle la Suisse est en principe prête à participer aux sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU. De plus, dans ce même rapport, le Conseil fédéral n'a plus exclu l'adhésion à des sanctions économiques décidées en dehors du cadre des résolutions contraignantes de l'ONU.

Les activités des milieux privés suisses et celles des entreprises suisses en Afrique du Sud sont moins bien connues que les grandes lignes de la politique gouvernementale. Certaines de ces activités ont fait l'objet de critiques, en Suisse comme au sein d'organisations internationales. Leur examen, particulièrement difficile en raison du peu de sources disponibles, n'entrait pas dans le cadre du mandat du groupe de travail.

3.2 Les relations économiques

³ Voir *infra*, 3.2.2. et 3.2.3

Les relations économiques de la Suisse avec l'Afrique du Sud remontent à bien avant l'instauration du régime de l'apartheid (Traité d'amitié, de commerce et d'établissement de 1855) et se sont poursuivies pendant l'apartheid ainsi que lors du passage à la démocratie. Comme pour tous les pays industrialisés, l'Afrique du Sud représente pour la Suisse le partenaire commercial le plus important de tout le continent africain. Inversement, la Suisse compte depuis des décennies au nombre des dix pays partenaires les plus importants de l'Afrique du Sud. La plupart des grandes sociétés suisses y étaient implantées depuis longtemps ou entretenaient d'autres formes de relations commerciales avec ce pays. Des accords bilatéraux avaient été conclus, portant sur les transports aériens (1961) et sur la double imposition (1968). En 1994, un Memorandum of Understanding sur l'aide au développement a été signé avec le nouveau gouvernement ainsi qu'en 1995 un accord sur la protection des investissements entré en vigueur en 1997. La convention la plus récente date de 1998 et concerne l'échange de stagiaires.

3.2.1 Remarques liminaires

Pour étudier l'évolution des relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, le groupe de travail a notamment utilisé les données statistiques existantes. L'exactitude, la représentativité et la comparabilité d'un certain nombre d'entre elles se sont à cet égard révélées sujettes à caution. Des problèmes statistiques sont apparus lors de l'examen des données suisses, puis lors de la comparaison entre les chiffres suisses et les chiffres sud-africains. Cela tient en partie au manque de transparence quant à la méthode d'enquête utilisée pour les statistiques, aux différentes définitions et délimitations de champs ainsi qu'aux fluctuations de change qui avaient ou n'avaient pas été pris en compte. Il en résulte que certaines affirmations, basées sur des statistiques divergentes, ne peuvent pas être vérifiées et qu'il est difficile de porter un jugement fiable sur certaines évolutions ainsi que de savoir si les mesures ont bel et bien été appliquées (voir les indications données dans les différents chapitres de ce rapport et dans les annexes). Cela signifie également que les organes de surveillance ont eu sans doute du mal, sur la base de telles données, à prendre certaines décisions. Il est par conséquent nécessaire d'analyser de manière plus approfondie les divergences entre les chiffres suisses et les chiffres sud-africains ou encore ceux publiés dans la presse.

Les notions de sanctions "convergentes" et de surveillance statistique qui s'appliquent aux mouvements commerciaux et financiers sont importantes pour comprendre l'évolution de ces relations économiques. Une brève explication s'impose donc.

La notion de sanctions "convergentes" est étroitement liée à la surveillance statistique des mouvements commerciaux et financiers. En Suisse, le commerce avec l'Afrique du Sud a d'abord fait l'objet d'une surveillance dans les secteurs pour lesquels les pays industrialisés les plus importants avaient pris les mêmes sanctions, c'est-à-dire des sanctions convergentes. Pour qu'une sanction soit convergente, il fallait qu'outre les Etats-Unis, les pays membres des CE y adhèrent de manière contraignante. Les sanctions qui n'étaient appliquées que de manière facultative par un des pays membres (comme l'interdiction d'investissements en Grande-Bretagne, p. ex.) n'étaient pas considérées comme telles. Cette situation ne changea pas de manière sensible à partir de 1986 lorsque toute une série de sanctions furent prises qui n'étaient pas convergentes. Dans le présent rapport, les sanctions à l'encontre des achats de Krügerrands ainsi que de certains produits dérivés du fer et de l'acier et des ventes de produits nucléaires ou informatiques à l'armée et à la police sud-africaines ainsi que de pétrole sont qualifiées de convergentes. Pour les exportations de matériel de guerre, l'ONU avait décrété un embargo contraignant. La question de savoir si les sanctions étaient alors convergentes ne se pose donc pas.

La surveillance des mesures prises par la Suisse était assurée par plusieurs instances: par le service habilité à délivrer des autorisations (dans le cas de l'embargo sur les armes ou des ventes de technologie nucléaire et de

produits informatiques à l'armée et à la police), d'une part, par des groupes de travail interdépartementaux, d'autre part.

Jusqu'en 1986, c'est le groupe de travail interdépartemental "politique en matière d'exportations de capitaux", composé de représentants du DFAE, du DFE et de la BNS et présidé par le DFF, qui assurait la surveillance du plafond pour les exportations de capitaux⁴. Ce groupe de travail s'occupait de l'octroi des autorisations pour les sorties de capitaux, conformément à l'art. 8 de la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques), en général et non pas seulement vers l'Afrique du Sud. Depuis 1974, le plafond pour les exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud était traité dans le cadre d'un point particulier à l'ordre du jour.

A la suite de la déclaration du Conseil fédéral du 22 septembre 1986, dans laquelle ce dernier annonçait, entre autres, qu'il allait examiner des mesures visant à empêcher que l'on abuse de la Suisse pour contourner les sanctions prises par des Etats tiers, un second groupe de travail, présidé conjointement par le DFAE et par le DFE et comptant également un représentant du DFF, a été mis en place. Ce second groupe de travail était chargé du traitement des données statistiques en collaboration avec la BNS. Il avait pour tâche la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud dans différentes branches, à savoir celles pour lesquelles les pays industrialisés avaient pris des sanctions convergentes. Il s'agissait d'empêcher que des transactions ne soient conclues avec la Suisse dans l'unique but d'échapper à ces sanctions. Etant donné l'importance de la Suisse dans le domaine financier, le groupe de travail surveillait aussi les mouvements de capitaux. Entre mai 1987 et avril 1992, il rédigea en tout huit rapports, destinés aux Chefs du DFAE et du DFE. Dans le dernier, qui date du 14 avril 1992, il proposa à ces Chefs de Département de dissoudre ce groupe de travail interdépartemental.

⁴ voir *infra*, 3.2.3

3.2.2 Commerce

Evolution des échanges commerciaux en général

D'après la statistique suisse du commerce extérieur, le volume des échanges commerciaux entre la Suisse et l'Afrique du Sud est passé de 172,7 millions de francs à 1063,0 millions de francs durant la période examinée (1963-1998), ce qui correspond à une progression de 515%. Or dans l'ensemble, le commerce extérieur de la Suisse s'est accru de 841% durant la même période. On peut donc en conclure que les échanges commerciaux avec ce pays ont suivi une évolution inférieure à la moyenne. Certains secteurs ont toutefois connu une progression différente, comme le montrent les annexes au présent rapport.

L'Afrique du Sud occupe une position plutôt modeste dans le commerce extérieur de la Suisse. La part des échanges commerciaux avec ce pays a oscillé entre 0,38% (1992) et 0,81% (1988) entre 1963 et 1998. Dans les années 60, la part de l'Afrique du Sud aux exportations mondiales de la Suisse (1,3 à 1,5%) était plus élevée qu'au début des années 80 (1%) ou que durant la deuxième moitié de cette décennie (0,6%) (cf. tableau de l'annexe 4). S'agissant des importations, la part de l'Afrique du Sud s'est toujours située entre 0,2 et 0,3%, sauf entre 1987 et 1989 où elle a oscillé entre 0,5 et 1,24%.

Les importations concernent essentiellement les pierres précieuses, les produits agricoles et d'importantes matières premières. Entre 1963 et 1998, les importations d'Afrique du Sud – sans compter l'or qui n'est pas pris en compte dans la statistique suisse du commerce extérieur, contrairement à la statistique sud-africaine – ont évolué dans une fourchette située entre 36,8 millions de francs (1963) et 1178 millions de francs (1989). Cette progression est pratiquement linéaire entre 1963 et 1985/1986. Après 1986, période à partir de laquelle les principaux pays industrialisés appliquent des sanctions, le volume des importations connaît une croissance massive jusqu'en 1989 où il plafonne à 1178 millions de francs. Entre 1986 et 1989, le volume des importations d'Afrique du Sud double pratiquement chaque année. Ce phénomène s'explique par l'augmentation massive des importations de diamants qui constituent jusqu'à 76% du volume global des importations.⁵

Les exportations ont enregistré en 1974 et en 1981 de fortes hausses qui s'expliquent en partie par l'augmentation de la demande en biens d'investissements, laquelle est elle-même due à l'évolution favorable du prix de l'or et de la conjoncture en général. Les principaux biens d'exportation suisses de la période sous revue (1963-1998) sont les machines, les appareils mécaniques et les équipements électriques, les produits chimiques, le matériel optique et médical, les instruments de précision et les montres. Dans les années 80, à l'heure où plusieurs Etats appliquent des sanctions contre l'Afrique du Sud, les exportations ne progressent pas de manière linéaire. Au contraire, depuis l'année record de 1981 (670 millions de francs), elles perdent régulièrement du terrain sauf en 1984, et remontent légèrement entre 1988 et 1990 (525 millions de francs), mais sans jamais atteindre le niveau de 1981. Entre 1992 et 1995, les exportations progressent à nouveau régulièrement jusqu'à 700 millions de francs, se maintiennent à peu près à ce niveau en 1996 (696 millions) avant de reculer une nouvelle fois. Les fluctuations annuelles du volume global des exportations sont toujours imputables aux variations enregistrées par les biens d'exportation traditionnels de la Suisse, en particulier dans les secteurs des machines, des produits chimiques (pharmaceutiques compris) et des appareils et instruments qui représentent ensemble environ 90% des exportations.

Les statistiques relatives aux garanties contre les risques à l'exportation pour le commerce avec l'Afrique du Sud présentent d'importantes fluctuations de valeur, dans la mesure où les grandes commandes sont comptabilisées l'année de l'attribution de la garantie, alors qu'elles courent généralement sur plusieurs années. La somme annuelle moyenne de garantie s'est montée à 80 millions de francs entre 1971 et 1980, à 88 millions entre 1981 et 1990 et à 25 millions de 1991 à 1998. La plus grande partie concernait des projets dans le secteur de l'énergie, suivis par

⁵ voir à ce propos l'annexe 12, tableau 4

les affaires dans les secteurs chimie/pharmacie et machines-outils. Les garanties contre les risques à l'exportation n'ont jamais été utilisées pour couvrir des dommages résultant du commerce avec l'Afrique du Sud.

L'évolution des échanges commerciaux dans certaines catégories de biens touchés par les sanctions d'autres Etats figure ci-dessous. Par ailleurs, une mention spéciale se justifie parfois lorsque les échanges commerciaux dans certains secteurs connaissent une évolution différente des relations commerciales générales.

▪ **Or et Krügerrand**

Le commerce de l'or n'a pas fait l'objet de sanctions convergentes, à l'exception du Krügerrand, proscrit depuis 1986 des échanges commerciaux des Etats-Unis, des Communautés européennes, de l'Australie et du Japon.

La statistique suisse des importations d'or en barres signale une augmentation significative de l'importation d'or dans les années 1984 à 1986. Cette statistique ne mentionne toutefois que les quantités importées directement d'Afrique du Sud. Les livraisons d'or transitant par d'autres places commerciales n'y figurent pas et il est difficile de savoir quelle importance avaient ces livraisons. Il est également malaisé de savoir quelle quantité était ensuite réexportée depuis la Suisse. De plus, la statistique passe sous silence l'or qui était transféré dans des ports francs ou qui ne pénétrait pas sur territoire suisse. Il convient également de signaler que pour diverses raisons (répercussions sur le marché de l'or, valeur informative limitée), les statistiques des échanges d'or n'ont pas fait l'objet d'une publication par pays.

Le Pool d'or de Zurich, formé par trois grandes banques suisses, a importé de grandes quantités d'or sud-africain, en particulier durant son année de fondation en 1968, mais également entre 1984 et 1986, années où le Pool a importé plus de 50% de la production sud-africaine. Par la suite, cette proportion a rapidement chuté.

Les données existantes indiquent que même durant les années de sanctions, la Suisse a représenté un important débouché pour l'or sud-africain. Ces documents ne permettent toutefois pas de déterminer l'importance exacte de la Suisse pour le marché sud-africain de l'or. Cette question nécessiterait un examen approfondi.

En ce qui concerne le Krügerrand, la statistique montre clairement qu'après une augmentation dans les années 70, l'importation de cette monnaie d'or a fortement reculé après l'adoption de sanctions convergentes en 1986. Ce recul est sans nul doute dû à l'effondrement du marché du Krügerrand. Avec la chute de la demande du côté des pays de la CE, l'importation de Krügerrands en Suisse a pratiquement cessé. Il est même arrivé que le prix de la monnaie sud-africaine descende au-dessous de la valeur de sa teneur en or.

Pour l'Afrique du Sud, la frappe de monnaies constituait un excellent moyen de vendre de l'or à l'étranger. En 1978, par exemple, près d'un tiers de l'or sud-africain a été utilisé pour la production de monnaies d'or. Jusqu'à cette année-là, le Krügerrand dominait 91% du marché mondial des pièces d'or. A partir de 1979, les monnaies d'or d'autres Etats sont venues concurrencer le Krügerrand après que le Canada ait lancé le Maple Leaf en 1979, les Etats-Unis suivirent au début des années de sanctions avec l'Eagle, l'Australie avec le Kangaroo Nugget, la Grande-Bretagne avec le Britannia et l'Autriche avec le Philharmoniker. La statistique suisse d'importation de pièces d'or montre une substitution marquée du Krügerrand par ces nouvelles monnaies dès le début des sanctions (1986).

La Suisse a surveillé le commerce du Krügerrand afin d'éviter le contournement des sanctions convergentes, mais elle n'a pris elle-même aucune mesure contre l'importation de cette monnaie. Le marché s'est pour ainsi dire éteint de lui-même en raison de l'absence de demande de la part des pays qui appliquaient les sanctions. La Suisse n'a donc pas servi de pays de contournement des sanctions.

L'or a également joué un rôle dans certaines transactions-or telles que les opérations forward ou swap et les crédits-or. Différentes études, notamment de l'ONU, avancent qu'avec les crédits contre garanties-or alloués à l'Afrique du Sud à partir de 1985, les banques suisses ont aidé le régime d'apartheid à surmonter ses problèmes de liquidités. En raison d'informations insuffisantes, ces affirmations ne sauraient être confirmées ou démenties. En principe, certaines de ces affaires telles que les crédits-or étaient soumises à la fois à la déclaration obligatoire selon l'art. 8 de la loi sur les banques et au plafonnement des échanges avec l'Afrique du Sud (voir à ce sujet le chapitre 3.2.3). Après des premières recherches, la BNS n'a pu établir que de telles transactions avaient effectivement eu lieu ou, surtout, que des demandes correspondantes avaient été formulées. D'autres opérations, par exemple les swaps d'une durée inférieure à douze mois, n'étaient pas soumises à autorisation et n'ont donc pas été enregistrées dans les statistiques.

▪ **Diamants**

L'importation de diamants n'a pas fait l'objet de sanctions convergentes. La statistique suisse des importations met en évidence une augmentation massive des entrées de diamants à partir de 1987. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le fait qu'à partir de cette année, le commerce de diamants ne transite plus par la Grande-Bretagne mais s'effectue par l'intermédiaire de la filiale lucernoise de l'entreprise sud-africaine DeBeers.

En 1991 et en particulier à partir de 1992, l'importation de diamants d'Afrique du Sud recule rapidement. Cette diminution ne peut pas être justifiée par le remplacement des diamants d'Afrique du Sud par ceux de Namibie, qui font l'objet d'une statistique spécifique dès 1990, car les importations de diamants namibiens reculent tout aussi fortement pour finalement s'interrompre en 1993. Le nouveau déplacement des affaires de diamants de l'entreprise DeBeers vers la Grande-Bretagne en mars 1990 pourrait éventuellement expliquer le phénomène, mais les informations disponibles ne permettent pas de confirmer cette hypothèse. Le fait qu'il soit techniquement très difficile d'identifier l'origine des diamants constitue un véritable problème. Il est effectivement possible qu'une partie des diamants qui, selon les statistiques, ont été importés d'Afrique du Sud proviennent en réalité du Botswana, de Namibie ou d'un autre pays producteur où DeBeers, par exemple, possède également des mines. L'Afrique du Sud ne compte que pour 10 à 15% de la production mondiale, mais l'entreprise DeBeers commercialise environ 80% de cette production. Comparée à l'ensemble des importations de diamants en Suisse, la part de l'Afrique du Sud est particulièrement modeste. Elle est en moyenne inférieure à 2% et ce n'est que durant les années 1988 et 1989 qu'elle a atteint une valeur à deux chiffres avec respectivement 17,6 et 22,6%. S'agissant des exportations de diamants à partir de la Suisse, il apparaît qu'entre 1993 et 1997, les exportations à destination de l'Afrique du Sud passent de 4 à 100 millions de francs. Il est possible que dans le cas de ces exportations, il se soit agi de renvoi de marchandises en consignation.

Les documents disponibles ne permettent pas de savoir si cette évolution des échanges entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans les années 1987 à 1991 était liée à la crainte des mesures des autorités anticartellaires britanniques contre la position dominante de DeBeers ou aux menaces de boycott de la part des Etats du Commonwealth et des Etats-Unis. L'appréciation du rôle effectif de la Suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud s'agissant du commerce de diamants nécessiterait un examen plus approfondi.

▪ **Matériel de guerre**

L'ONU a adopté le 7 août et le 4 décembre 1963 un embargo non contraignant sur la vente d'armes à l'encontre de l'Afrique du Sud. Le 6 décembre 1963, le conseiller fédéral Wahlen a déclaré devant le Conseil national que le Conseil fédéral n'autoriserait plus d'exportations de matériel de guerre à destination de l'Afrique du Sud. Ce n'est que le 4 novembre 1977 que l'ONU a voté un embargo à caractère obligatoire sur les ventes d'armes (résolution 418). Le Conseil de sécurité de l'ONU a suspendu son interdiction le 25 mai 1994, suivi par la Suisse le 21 décembre 1994.

Le champ d'application de l'embargo sur les armes décidé par la Suisse et celui de l'ONU n'étaient pas identiques. Ainsi, outre les armes, les munitions, les véhicules militaires, les équipements de police et les pièces de rechange paramilitaires, la résolution du 4 novembre 1977 interdisait également les contrats de licence pour la fabrication de ces produits. Les contrats de licence ne tombaient en revanche pas sous le coup de l'embargo helvétique car la décision du Conseil fédéral du 28 mars 1949, tout comme la loi sur le matériel de guerre qui constituait depuis 1972 la base de l'interdiction d'exportation, ne mentionnaient pas le transfert des droits sur des biens immatériels ou des contrats de licence. L'autorité de surveillance n'était par conséquent pas en mesure de contrôler la conclusion d'éventuels contrats de licence pour du matériel de guerre avec des partenaires sud-africains. Il est donc difficile de savoir si l'embargo sur les armes a été contourné de cette manière et, le cas échéant, dans quelle mesure.

Durant les années d'embargo sur les armes, la Suisse a exporté certaines armes à feu de poing, munitions comprises, destinées à des particuliers et à des sociétés de tir, ainsi que des explosifs et des substances chimiques à usage civil, et ce pour un montant maximum d'environ 300 000 francs en 1983. Les Etats-Unis, qui ont reproché à la Suisse de permettre à l'Afrique du Sud de contourner l'embargo sur les armes, n'ont jamais pu établir de preuve dans ce sens. Pour ce qui est de l'embargo obligatoire sur les armes, le Ministre public de la Confédération n'a eu connaissance que d'un seul cas de violation qui a été sanctionné pénalement.

Dans ce contexte, il convient également de mentionner la vente à l'Afrique du Sud de 60 avions PC-7. Après que le comité des sanctions de l'ONU ait, à fin 1992, demandé au Conseil fédéral d'interdire l'exportation de ces appareils vers l'Afrique du Sud, le Conseil fédéral a décidé que la vente serait possible à condition que les avions soient modifiés de manière à empêcher tout armement ultérieur. Le 1er juin 1993, il autorisa la vente après qu'un haut représentant de l'ANC en visite en Suisse eut donné son accord à la livraison. Celle-ci ne fut finalement effectuée qu'après les élections libres de 1994.

▪ **Matériel nucléaire et informatique**

L'exportation de matériel nucléaire faisait l'objet de sanctions convergentes. Depuis l'introduction en 1978 du régime d'autorisation obligatoire, la Suisse n'a pas délivré d'autorisation d'exportation de matériel nucléaire. Avant l'introduction de ce régime, l'exportation de matériel nucléaire n'était pas soumise au contrôle de l'administration fédérale, de sorte qu'il n'y a pas de données relatives à d'éventuelles ventes à destination de l'Afrique du Sud. S'agissant de l'importation d'uranium sud-africain, il est possible qu'il y en ait eu dans les éléments combustibles que la Suisse importait des Etats-Unis, d'Allemagne, de Belgique ou de Suède.

La vente de matériel informatique à l'armée et à la police sud-africaines était, elle aussi, frappée par des sanctions convergentes. L'exportation annuelle de matériel informatique d'origine suisse à destination de l'Afrique du Sud a oscillé dans les années 1987 à 1991 entre 638 000 et 1 655 000 francs. La réexportation de matériel informatique d'origine étrangère dépassait plusieurs fois ce montant (par ex. cinq fois dans les années 1987 et 1988), mais était en 1990 et 1991 inférieure à la valeur du matériel suisse. Ce type d'exportation était également soumis à autorisation et celle-ci n'était délivrée qu'avec l'accord du pays d'origine.

▪ **Pétrole (et produits dérivés), acier, charbon**

L'exportation de pétrole et de produits pétroliers faisait l'objet de sanctions convergentes. D'après la statistique suisse du commerce extérieur, il n'y a pas d'indication d'exportation de produits pétroliers depuis la Suisse. Il est toutefois possible qu'aient été organisées à partir de la Suisse des ventes de produits pétroliers qui auraient pu constituer un contournement des sanctions appliquées, par exemple, par les Etats-Unis et les membres des CE⁶.

⁶ D'après l'ONU, qui se fondait sur les données du Shipping Research Bureau à Amsterdam chargé de la surveillance du commerce de pétrole avec l'Afrique du Sud, certaines compagnies pétrolières disposant d'un siège en Suisse ont livré à l'Afrique du Sud du pétrole qui n'a pas pénétré sur le territoire suisse.

Dans sa réponse à une intervention parlementaire, le Conseil fédéral a précisé que les autorités fédérales ne disposaient pas des bases légales leur permettant d'interdire la participation à des opérations d'intermédiation qui se déroulaient hors du territoire suisse, mais auxquelles participaient des entreprises suisses ou des personnes domiciliées dans notre pays. Il a également ajouté qu'il n'était absolument pas possible de contrôler efficacement de telles opérations. Il a par ailleurs refusé d'édicter – comme dans le cas de la Rhodésie – une ordonnance fondée sur l'art. 102 ch. 8 et 9 de la Constitution fédérale (Cst.), expliquant que la situation de l'Afrique du Sud ne pouvait être comparée à celle de la Rhodésie contre laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU avait adopté un boycott général et obligatoire.

Avec l'or et les diamants, le charbon représente l'un des principaux produits d'exportation de l'Afrique du Sud. L'importation de charbon ne faisait toutefois pas l'objet de sanctions convergentes et l'importance des importations suisses pour l'industrie sud-africaine du charbon peut être qualifiée de négligeable; elles ne constituaient qu'une infime part des exportations sud-africaines de charbon (env. 0,3% des exportations ou 0,07% de la production de 1985). Pour la Suisse, l'Afrique du Sud était néanmoins un fournisseur important. Entre 1987 et 1991, plus de 80% des besoins helvétiques en charbon étaient en moyenne couverts par les importations en provenance d'Afrique du Sud. L'augmentation des importations au cours de ces années peut être liée au fait que le charbon sud-africain était devenu notablement plus avantageux que le charbon européen. Si l'on considère le fait que les marges sur le charbon étaient très faibles, il paraît improbable que la Suisse ait servi de pays de contournement pour des importations à destination d'autres Etats. On peut donc en conclure que le charbon importé était destiné à la seule consommation nationale.

Certains produits dérivés du fer et de l'acier ont été soumis dès 1986 à des sanctions convergentes. La Suisse importait d'Afrique du Sud une part infime de ses besoins totaux (0,3% en moyenne, au maximum 1,6%), et l'augmentation des importations dans les années 80 est due, comme dans le cas du charbon, à des facteurs de prix. Dans ses rapports, le groupe de travail interdépartemental chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud est chaque fois arrivé à la conclusion qu'on ne disposait d'aucune indication pouvant prouver le contournement de l'embargo. Il ressort de son rapport du 8 décembre 1989 que la Suisse importait davantage les produits à bas prix d'Afrique du Sud parce qu'au cours des trois dernières années, les producteurs des CE avaient artificiellement réduit l'offre de certaines sortes d'acier afin d'en faire remonter les prix.

3.2.3 Mouvements de capitaux

Il n'y a jamais eu de sanctions convergentes à l'encontre l'Afrique du Sud portant sur les mouvements de capitaux. Malgré cela, la Suisse prit dès 1974 des mesures pour restreindre les exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud. A l'origine, cette décision fut prise en raison du contexte politique intérieur et visait à protéger la position de la Suisse au sein de la communauté internationale, que des relations financières trop intenses avec l'Afrique du Sud auraient pu compromettre. Concrètement, on craignait qu'une augmentation trop rapide des exportations de capitaux n'expose la Suisse et que ceci soit préjudiciable à sa position dans les organisations internationales. On se préoccupait en outre du fait que les intérêts économiques suisses puissent être moins bien représentés et que des Etats ou des groupements d'Etats puissent prendre des mesures restrictives à l'encontre de la Suisse. Plus tard, on considéra que le plafond pour les exportations de capitaux pouvait également être un moyen de pression pour agir contre l'apartheid en Afrique du Sud et permettre d'éviter que des transactions ne soient conclues avec la Suisse dans l'unique but d'échapper aux sanctions prises par des Etats tiers.

Le dispositif était constitué d'un plafond pour les exportations de capitaux, fixé à 250 millions de francs en 1974, puis relevé à 300 millions de francs en 1980. Ce plafond s'appliquait aux sorties de capitaux qui étaient soumises à l'autorisation de la Banque nationale suisse (BNS), conformément à l'art. 8 de la loi sur les banques du 8.11.34. Certaines catégories de transactions soumises à l'autorisation de la BNS n'y furent pourtant pas assujetties. Ainsi

le plafond ne s'appliquait qu'à une partie des exportations de capitaux soumises à l'autorisation de la BNS. Il faut par conséquent distinguer, d'une part, les transactions soumises à l'autorisation de la BNS de celles qui ne l'étaient pas et, d'autre part, les transactions plafonnées de celles qui ne l'étaient pas:

- N'étaient pas soumis à l'autorisation de la BNS conformément à l'art. 8 de la loi sur les banques les crédits d'une durée inférieure à 12 mois, les crédits et les emprunts dont le montant ne dépassait pas 10 millions de francs ainsi que les retraits de devises étrangères pour un montant inférieur à 3 millions de francs. Toutes les autres sorties de capitaux des banques ou des caisses d'épargne étaient soumises à l'autorisation de la BNS et enregistrées dans des statistiques.
- Bien que soumis à l'autorisation de la BNS, les conversions (prolongements de la durée de crédits ou d'emprunts) et les crédits à l'exportation n'étaient pas assujettis au plafond. Dans le cas des conversions, il n'y avait pas d'exportations de capitaux supplémentaires et le volume des crédits à l'exportation était lié à celui des exportations de marchandises. A partir de 1980, les crédits internationaux consortiaux en devises étrangères et les crédits de financement à l'exportation (crédits permettant de financer à l'avance une importante exportation) échappèrent à leur tour au plafonnement.

Toujours conformément à l'art. 8 de la loi sur les banques, la BNS pouvait refuser de donner son autorisation à des sorties de capitaux « si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la sauvegarde des intérêts économiques du pays le justifie ». C'est le groupe de travail interdépartemental "politique en matière d'exportations de capitaux", auquel la BNS soumettait les demandes d'autorisation pour les exportations de capitaux, qui était chargé d'apprécier les intérêts économiques du pays. Bien que seule autorité légalement habilitée à accorder des autorisations, la BNS a, dans la pratique, toujours suivi les réserves émises par le groupe de travail en matière de politique économique.

Le plafond imposé aux exportations de capitaux ne constituait pas une restriction complète de toutes les exportations de capitaux suisses vers l'Afrique du Sud. Certaines formes d'exportation de capitaux (toutes les transactions qui n'étaient pas soumises à l'autorisation de la BNS et toutes celles qui y étaient soumises, mais qui échappaient au plafond) restèrent par conséquent entièrement possibles, même après l'instauration du plafond. Le nombre des transactions non plafonnées dépassait aussi parfois celui des transactions plafonnées, surtout pendant la période de prospérité économique de l'Afrique du Sud (au début des années 80). En outre, les exportations de capitaux effectuées par des sociétés suisses non bancaires ou celles opérées par l'intermédiaire des banques suisses lors des emprunts de capitaux internationaux (en devises étrangères) par l'Afrique du Sud n'étaient pas non plus prises en compte. Les emprunts internationaux consortiaux de l'Afrique du Sud posèrent de surcroît des problèmes de délimitation quand il fallut les porter au compte du pays exportateur de capitaux, ce qui explique les différences entre les statistiques suisses et les statistiques sud-africaines. Les transactions qui n'étaient pas soumises à l'autorisation de la BNS devraient également expliquer les différences entre les statistiques des deux pays, puisque, côté suisse, elles n'étaient pas prises en compte.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité du dispositif destiné à restreindre les mouvements de capitaux. L'effet préventif et dissuasif du plafond est notamment difficilement quantifiable. Les banques commerciales entretenaient des relations informelles avec la BNS afin de s'informer sur les possibilités d'exportation de capitaux. Ces informations leur permettaient d'adapter leurs demandes d'autorisation, de les retirer ou même de ne pas les déposer du tout. L'Afrique du Sud, quant à elle, semble avoir considéré le dispositif comme une gêne, ainsi que l'indique la correspondance échangée pendant plusieurs années entre les ministres des finances suisses et sud-africains qui étaient en fonction à l'époque. Malgré des pressions politiques et économiques de plus en plus fortes de la part de l'Afrique du Sud, le Conseil fédéral a maintenu sa position.

A l'introduction des sanctions américaines et européennes au milieu des années 80, la Suisse a réagi par la "Déclaration du 22 septembre 1986 sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud", dans laquelle le Conseil

fédéral se réservait le droit de prendre des mesures pour empêcher que des transactions ne soient conclues avec la Suisse dans l'unique but de contourner les sanctions de pays tiers. En raison de l'importance de la place financière suisse, les mouvements de capitaux déjà assujettis au plafond furent soumis à la surveillance du groupe de travail interdépartemental chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud, bien que dans ce domaine, il n'y ait pas eu de sanctions convergentes. Dans divers rapports, le groupe de travail constate que la place financière suisse n'a pas donné lieu à des transactions conclues dans l'unique but d'échapper aux sanctions prononcées par des Etats tiers. Pendant la période observée, on n'atteignit finalement qu'un sixième environ du plafond, du fait des difficultés économiques de l'Afrique du Sud. Dans le contexte des réformes politiques qui marquèrent l'Afrique du Sud au début des années 90 et de la levée progressive des sanctions internationales à partir de 1991, la BNS supprima le plafond le 10 juillet 1991, sur mandat du DFF.

Au milieu des années 80, des problèmes d'économie intérieure et extérieure entraînèrent une crise financière en Afrique du Sud. En septembre 1985, celle-ci dut recourir à un moratoire partiel de la dette extérieure. Le remboursement des crédits à court terme accordés par les banques étrangères (soit près de 60% des engagements sud-africains à l'étranger) fut gelé. Entre 1986 et 1993, quatre accords intérimaires sur la dette furent conclus avec les banques créancières (dont les cinq grandes banques suisses), accords qui réglementaient les modalités du remboursement de la dette. La part exacte des créances suisses vis-à-vis de l'Afrique du Sud n'a pu être déterminée. Les banques suisses furent toutefois classées au cinquième rang des principaux créanciers de l'Afrique du Sud (derrière les banques de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, du Luxembourg et de la France). L'ancien président de la Banque nationale, Fritz Leutwiler, joua un rôle majeur dans les négociations portant sur la consolidation de la dette sud-africaine. Il servit de médiateur entre le gouvernement sud-africain et les banques commerciales lors des premières négociations qui eurent lieu en 1986. En réponse à une question du Parlement, le Conseil fédéral souligna que Leutwiler avait accompli cette tâche à titre privé et non pas à la demande du gouvernement suisse. Du reste, son mandat s'acheva en février 1986.

3.2.4 Investissements

Des doutes se sont manifestés en Suisse sur la question de savoir si les mesures internationales prises en 1986 au niveau des investissements directs étaient des sanctions convergentes. Tandis que la Grande-Bretagne avait promulgué une "interdiction facultative", l'Allemagne se contentait de mener une campagne de dissuasion pour limiter les nouveaux investissements en Afrique du Sud. Quant au Japon, il avait, en 1969 déjà, interdit de nombreux investissements, à l'exception toutefois des contrats de licence (franchising), qui permettaient de maintenir une forte présence japonaise en Afrique du Sud. De plus, la plupart des dispositions internationales sur les restrictions en matière d'investissements directs ne s'appliquaient pas aux investissements déjà faits ni aux réinvestissements. Les Etats-Unis votèrent en 1986 une interdiction d'investissements qui excluait toutefois les réinvestissements.

En dépit de cette situation fort différenciée, la Suisse soumit à partir de 1986 les nouveaux investissements au contrôle du groupe de travail interdépartemental chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud. Des problèmes de définition additionnels apparurent néanmoins lorsqu'il fallut déterminer quelles formes d'investissements directs servaient en fait à contourner les dispositions internationales. Il était par exemple très difficile de dire si l'achat d'une société en Afrique du Sud, qui était vendue par l'intermédiaire d'une société étrangère pour des raisons politiques, devait être considéré comme tel. Aucune indication dans les documents à disposition ne permet d'établir si de telles transactions ont eu lieu.

Les statistiques de la BNS sur les investissements directs suisses n'apprennent que peu de choses étant donné que, jusqu'en 1993, elles se basent uniquement sur les déclarations volontaires de près de 500 entreprises et qu'elles ne se réfèrent à une seule et même définition qu'à partir de 1985. Dès cette même année, on constatait que la Suisse était un des plus gros investisseurs en Afrique du Sud. Le groupe de travail interdépartemental

chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud a noté en outre que les chiffres correspondant aux investissements directs suisses en Afrique du Sud qui figuraient dans les statistiques sud-africaines étaient quatre fois supérieurs à ceux qui ressortaient des statistiques suisses.

Entre 1986 et 1991, le climat économique en Afrique du Sud ne fut pas propice aux investissements. Le risque de transactions conclues dans le but de contourner les dispositions internationales était donc limité. Les statistiques sur le montant total des investissements directs suisses en Afrique du Sud font état d'une augmentation de 50% entre 1986 et 1991 avec un flux annuel moyen de 60 millions de francs (comprenant les réinvestissements et les nouveaux investissements). Le reproche fait aux entreprises suisses d'avoir freiné leurs investissements directs en Afrique du Sud après la fin de l'apartheid et la prise du pouvoir par l'ANC est contredit par les statistiques de la BNS. Le flux annuel moyen des investissements directs suisses atteint 100 millions de francs entre 1993 et 1997 et leur montant total affiche une croissance de 30% sur cette période.

La Suisse n'a édicté aucun code de conduite pour ses entreprises qui avaient des activités en Afrique du Sud. En 1973, le Conseil fédéral avait exhorté les entreprises suisses à s'efforcer de supprimer toute discrimination raciale au sein de leurs succursales et à assurer à leur personnel local les meilleures conditions sociales et chances de promotion possibles. Les entreprises suisses renoncèrent de leur côté à établir un code de conduite en vertu du principe de non-ingérence dans les affaires politiques intérieures du pays hôte. Elles appliquèrent, en partie du moins, les règles de conduite (non-contraignantes) qui avaient déjà été mises en place (par ex. les principes directeurs de l'OCDE pour les multinationales, Sullivan Principles des Etats-Unis ou Code de conduite des CE).

3.3 Coopération au développement

En 1980, la Direction du développement et de la coopération (DDC, alors Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, DDA) – à peu près en même temps que d'autres pays de l'OCDE – a commencé à s'engager financièrement et politiquement, en offrant des bourses aux exclus du fait du système de l'apartheid. Cette action avait pour objet de contribuer à l'élargissement de l'élite « non blanche » en Afrique du Sud.

Entre 1986 et 1994, la DDC a lancé un programme de "mesures positives", tout comme le faisaient les agences de coopération au développement d'autres pays de l'OCDE. Elle entendait ainsi préparer le passage non violent à une démocratie reposant sur le principe de l'égalité de tous les Africains du Sud. A la fin de 1994, la DDC avait consacré au total 50 millions de francs – transitant par des organisations non gouvernementales (ONG), sud-africaines surtout – à promouvoir différents domaines: démocratisation, droits de l'être humain, développement de l'Etat de droit, promotion du dialogue entre les différents groupes sociaux et les différentes ethnies, éducation/formation, promotion du secteur informel, affirmation de l'identité culturelle. Une aide considérable à la transition pacifique a été apportée par les conférences, cofinancées par la DDC, des ONG sud-africaines "Institute for Democracy in South Africa", IDASA (p. ex. à Dakar en juillet 1987 et à Lausanne en novembre 1990), qui ont inclus pour la première fois l'ANC comme partenaire à part entière et lui ont offert une enceinte où dialoguer avec le monde « blanc » des affaires. Avant 1994, l'Etat sud-africain n'était pas entré en considération comme un partenaire au titre de la coopération au développement.

Les Etats membres de l'actuelle Southern African Development Community (SADC) ont – pendant et après la période de l'apartheid, que la plupart ont activement combattu – bénéficié de la part de la Suisse d'une très importante coopération technique et d'une aide humanitaire (DDC) ainsi que de mesures économiques et de désendettement (Office fédéral des affaires économiques extérieures, OFAEE). L'aide économique de l'OFAEE a commencé en 1978 au Mozambique, pour se porter ultérieurement sur le Zimbabwe et la Tanzanie, qui sont devenus, au début des années 80, des pays de concentration de l'aide de la DDC qui y menait avec l'OFAEE des programmes conjoints. Entre 1979 et 1998, la Suisse a consacré 1,237 milliard de francs à la coopération au

développement, à l'aide humanitaire et à l'assistance économique dans la région de la SADC. La participation active de la DDC aux Southern African Development Coordination Conferences (SADCC) entre 1979 et 1993 a donné un écho politique aux préoccupations des « *Etats de la ligne de Front* » à l'époque, et le programme de soutien DDC/OFAEE qui en est résulté a contribué à réduire les dégâts en termes d'économie que leur a causés leur lutte anti-apartheid. La Tanzanie et le Mozambique restent des pays économiquement faibles, ce qui leur vaudra de profiter dans les années qui viennent de l'initiative HIPC (Highly Indebted Poor Country/pays pauvres lourdement endettés).

Après les élections d'avril 1994 en Afrique du Sud, la DDC/DPIII (DDC/Division politique III, Organisations internationales, sécurité et paix) a adopté un programme spécial 1994-99 destiné à faciliter le processus de transition et l'essor d'une société démocratique. En cinq ans, la DDC a dépensé 60 millions de francs dans le domaine de la réforme du pays, la formation, la démocratie et des droits de l'être humain. Au cours de cette même période, la DPIII a financé à raison de 20 millions de francs des mesures de promotion et de maintien de la paix. L'OFAEE, quant à lui, a débloqué 10 millions de francs pour la promotion des petites et moyennes entreprises dirigées par des entrepreneurs "non blancs". L'Etat sud-africain est maintenant associé à ce programme, aux côtés d'ONG. Le programme spécial de la DDC/DPIII et les opérations de l'OFAEE ont constitué des signaux politiques bien visibles, ils ont déclenché dans certains secteurs de nouveaux développements et ont contribué à faciliter l'intégration des anciens townships et homelands dans le nouvel Etat. Le programme DDC/DPIII pour les années 2000-04, bien que doté d'un budget plus modeste, prendra le relais et poursuivra ce qui a été entrepris.

3.4 Endettement

L'Afrique du Sud n'a jamais eu de dette envers l'Etat suisse, seulement envers des privés. Le montant exact des dettes sud africaines envers des créanciers suisses est difficile à chiffrer car les statistiques complètes et représentatives manquent. Les statistiques de la BNS sur les exportations de capitaux n'ont tenu compte que des transactions qui devaient être déclarées. Les publications de la BNS sur les avoirs et les engagements bancaires n'apportent pas non plus d'informations suffisantes. Lors de l'opération de consolidation de la dette sud-africaine, le montant des créances des grandes banques suisses a été estimé à un milliard de francs. La Suisse aurait alors occupé le cinquième rang des pays créanciers de l'Afrique du Sud (derrière la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Luxembourg et la France). Il n'existe aucune donnée sur les crédits accordés par les investisseurs privés et institutionnels ni sur les transactions effectuées dans le secteur non bancaire, qui n'étaient soumises à aucune restriction.

La campagne internationale "Jubilee 2000" et l'étude qui a été faite par Madörin/Wellmer à cette occasion demandent aux pays créanciers d'annuler purement et simplement la dette datant du temps de l'apartheid ("odious debt"). Le montant de 50 milliards de rands (12,5 milliards de francs) établi par l'étude est toutefois très controversé. Les responsables de la campagne "Jubilee 2000" ont appliqué une définition très large de la dette, qui englobe aussi les dettes contractées au niveau local et au niveau des provinces ainsi que les dettes des institutions étatiques et para-étatiques. Même les actions appartenant à des investisseurs étrangers semblent y avoir été en partie incorporées. Le gouvernement sud-africain a, de son côté, fait savoir que la dette publique datant du temps de l'apartheid s'élevait en réalité à 235,8 millions de rands (60 millions de francs) sur une dette totale d'environ 300 milliards de rands (75 milliards de francs). Il a décliné l'annulation de cette dette pour ne pas compromettre sa solvabilité (credit rating) et risquer de faire monter les taux d'intérêt sur ses emprunts. De plus, la part de la dette extérieure du gouvernement représente seulement 4,2% de sa dette totale. Les intérêts à payer sur la dette intérieure posent un problème beaucoup plus important. Actuellement, le gouvernement sud-africain n'a pas encore envisagé une quelconque annulation de sa dette intérieure.

Compte tenu de cette situation, il n'y a pas lieu, ainsi que le Conseil fédéral l'a indiqué dans sa réponse à l'interpellation du groupe parlementaire PS du 1^{er} mars 1999, d'engager des négociations avec l'Afrique du Sud. Ce pourrait, le cas échéant, être l'affaire du secteur privé d'examiner de plus près les revendications en question. Selon de premières informations, le gouvernement allemand a adopté une attitude similaire en la matière.

4 Appréciation de la politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud

4.1 En général

La politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud s'explique dans le contexte de la guerre froide. Elle a conjugué une dénonciation morale de l'apartheid, un embargo militaire et quelques mesures ponctuelles, d'une part, un refus des sanctions économiques, d'autre part. Jusqu'au milieu des années 80, elle n'a pas été perçue comme différente de celle pratiquée par les autres Etats occidentaux, la ligne dure suivie très tôt par des pays nordiques demeurant marginale.

En revanche, à partir de 1985/86, les pays occidentaux – Autriche comprise – ont adopté une panoplie de sanctions économiques, souvent doublées de mesures d'isolement culturel et sportif. Ils ont ainsi répondu aux attentes de la majorité de la communauté noire sud-africaine, qui réclamait ouvertement des sanctions. La Suisse est alors apparue comme faisant cavalier seul, parce qu'elle ne participait pas à une campagne dont la légitimité politique et morale s'imposait de plus en plus. Dans ce contexte, pouvait-elle encore présenter comme cohérents sa condamnation morale de l'apartheid, ancienne et sans ambiguïté, et son refus de participer à des sanctions économiques qu'elle jugeait inefficaces? Pouvait-elle encore concilier deux grands principes de sa politique extérieure, celui de l'universalité et celui de la solidarité?

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rappeler l'appréciation critique que le Conseil fédéral porte actuellement sur le refus de participer aux sanctions économiques contre l'Afrique du Sud; en réponse à la question ordinaire Hollenstein du 20 mars 1997, il a déclaré: "Certes, cette attitude est compréhensible si on considère l'époque où elle a été adoptée, mais politiquement elle ne révélait pas une vision très large". Cette appréciation, une décennie après les événements, souligne la difficulté, pour le Conseil fédéral, de maintenir à la fois la cohérence et la crédibilité de sa politique dans une situation extrême – mais pas forcément unique –, caractérisée par l'absence d'une résolution contraignante des Nations Unies (hormis l'embargo militaire) et une vague de sanctions qui dépassait les grands clivages internationaux (Est-Ouest, Nord-Sud).

On doit constater qu'une attitude aussi prudente à l'égard de mesures coercitives que celle suivie dans les années 80 face à l'Afrique du Sud ne pourrait plus, actuellement, être expliquée par des motifs de politique de neutralité. Depuis la fin de la guerre froide, en effet, le Conseil fédéral a manifesté sa disposition de principe à soutenir les sanctions économiques de la communauté internationale à l'encontre d'un Etat ayant rompu la paix ou violé le droit international public.

Régulièrement, les élus du peuple ont été amenés à débattre, et à remettre en cause s'ils le souhaitaient, la politique gouvernementale à l'égard de l'Afrique du Sud; une estimation provisoire fait état de plus de 160 interventions parlementaires. Certaines d'entre elles ont réclamé des sanctions économiques, en vain. Dans ces circonstances, il n'est nullement exagéré de dire que, dans ses grandes orientations, la politique du Conseil fédéral à l'égard de l'Afrique du Sud a reçu un soutien parlementaire massif. Le Conseil fédéral ne s'est, en tous les cas, jamais retrouvé dans la situation du président américain Ronald Reagan, dont la politique fut désavouée en 1986, lorsque le Congrès adopta des sanctions étendues. De plus, les organisations anti-apartheid ont rencontré en Suisse une audience sensiblement plus modeste que dans les pays anglo-saxons.

4.2 Efficacité des instruments de la politique suisse à l'égard de l'Afrique du Sud

La politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud utilisait plusieurs instruments comme le plafonnement des exportations de capitaux (plafond), la surveillance statistique des mouvements commerciaux et le régime d'autorisation. Le groupe de travail évalue l'efficacité de ces instruments comme suit:

L'introduction du **plafond pour les exportations de capitaux** faisait partie des premières mesures internationales visant à limiter les relations économiques avec l'Afrique du Sud. Le dispositif suisse servant à restreindre les mouvements de capitaux ne fut pas spécialement mis en place pour réagir aux conditions politiques qui prévalaient en Afrique du Sud. A l'origine, il n'était pas conçu pour servir de moyen de pression contre le gouvernement sud-africain. Il avait été introduit pour des raisons de politique intérieure et parce qu'on craignait à l'époque que des relations financières trop intenses avec l'Afrique du Sud puissent compromettre la réputation de la Suisse au sein de la communauté internationale, sa marge de manœuvre en politique extérieure et ses intérêts économiques à l'étranger.

Le plafond s'appuyait sur un dispositif qui n'avait pas été spécialement créé pour contrôler et restreindre les mouvements de capitaux vers l'Afrique du Sud, mais mis en place, en 1934, comme instrument de la politique monétaire. Dans une première phase, cet instrument remplit efficacement son rôle par rapport à l'objectif fixé au départ (limiter les exportations de capitaux qui auraient suscité des réactions publiques négatives). Il eut également un impact psychologique non négligeable (comme son effet dissuasif dans le contexte des contacts informels entre les banques commerciales et la BNS). Les exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud ne furent par toutes appréhendées dans les statistiques, ni toutes restreintes en raison du plafond. Certaines d'entre elles (les transactions qui n'étaient pas soumises à l'autorisation de la BNS et celles qui l'étaient, mais qui n'étaient pas plafonnées) furent possible pendant toute la période considérée. Le manque de données sur les exportations de capitaux non soumises à l'autorisation de la BNS ne permet pas d'établir dans quelle mesure le plafond a constitué un véritable obstacle aux relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Seules les protestations répétées de l'Afrique du Sud auprès des ministres des finances suisses successifs contre ce plafond montrent que ce dernier avait eu un certain impact en Afrique du Sud.

Bien que le plafond n'ait pas été le moyen adéquat pour lutter contre les transactions conclues dans le but de contourner les dispositions internationales, le groupe de travail interdépartemental chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud a conclu qu'aucune transaction conclue avec la Suisse dans l'unique but d'échapper aux sanctions prises par des Etats tiers n'a pu être constatée. Par ailleurs avec la multiplication et l'extension des sanctions internationales après 1985, les difficultés économiques de l'Afrique du Sud se sont aggravées et l'intérêt pour la conclusion d'affaires avec ce partenaire commercial s'en trouva diminué.

Au vu de l'expérience faite dans l'application de l'art. 8 de la loi sur les banques dans le cas de l'Afrique du Sud, le Groupe de travail a conclu que le Conseil fédéral aurait dû recourir à une autre base légale s'il avait voulu prendre des mesures complètes. Il aurait à cet effet pu avoir recours à l'art. 102, ch. 8 et 9, Cst. Il faut toutefois noter qu'en 1986, une intervention parlementaire demandant que toutes les exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud soient soumises au courant normal fut rejetée.

Concernant les secteurs d'activité qui ont fait l'objet des sanctions convergentes répondant à la définition du chapitre 1 du présent rapport, la Suisse a pris comme mesure la **surveillance statistique des mouvements commerciaux**. D'après les rapports remis par le groupe de travail chargé de cette surveillance, il n'y a pas d'éléments permettant de conclure que la Suisse a servi de place pour des transactions visant à contourner les sanctions. Là où la surveillance a constaté des augmentations marquées des importations entre 1986 et 1991, la cause en était le plus souvent une offre avantageuse du côté sud-africain (comme le fer et l'acier).

Néanmoins, la Suisse aurait également pu prendre d'autres mesures (embargo, gel des importations au niveau d'avant 1986), portant au moins sur les produits qui faisaient l'objet de sanctions convergentes (le Krügerrand, certains produits de fer et d'acier) et ainsi donner un signal politique. D'ailleurs, le marché du Krügerrand s'est effondré après 1986 et la part des produits de fer et de l'acier dans l'ensemble des importations a finalement atteint une moyenne de 0,3% et un maximum de 1,6%. La mise en œuvre de ces deux mesures n'aurait pas entraîné de difficultés particulières pour la Suisse.

Bien que ne faisant l'objet d'aucune sanction convergente, le commerce de diamants a été soumis à une surveillance statistique. Jusqu'en 1986, les diamants étaient en majeure partie importés de Grande-Bretagne. Entre 1987 et 1991, les importations exceptionnellement élevées de diamants bruts ont provoqué une augmentation massive de l'ensemble des importations en provenance d'Afrique du Sud. Le record fut atteint en 1989 avec 890 millions de francs. Elles représentaient alors 75,5% de l'ensemble des importations suisses en provenance d'Afrique du Sud. Après 1992, le commerce passe de nouveau par la Grande-Bretagne. Le fait est que les importations suisses d'Afrique du Sud ont fortement augmenté entre 1987 et 1991 à cause des diamants. Une analyse plus détaillée de l'évolution du commerce des diamants serait intéressante car les données disponibles ne permettent pas une explication définitive des développements constatés.

Il n'y a pas non plus eu de sanctions convergentes concernant les investissements directs, mais comme plusieurs pays importants avaient introduit des sanctions à l'encontre des (nouveaux) investissements à partir de 1986, le groupe de travail interdépartemental chargé de la surveillance statistique des relations économiques avec l'Afrique du Sud a néanmoins décidé de surveiller l'évolution des investissements suisses en Afrique du Sud. La Suisse fait partie des investisseurs les plus importants dans ce pays. De source sud-africaine, les investissements suisses représentaient 5% de tous les investissements étrangers en 1986. Après comparaison, ce chiffre diverge toutefois grandement de celui des statistiques de la BNS. Malheureusement, les insuffisances dans les méthodes d'enquête, les définitions et les délimitations de champs rendent les comparaisons difficiles et compromettent la fiabilité des données sur l'évolution de ces investissements. D'après les statistiques de la BNS, le niveau des investissements suisses en Afrique du Sud augmenta de plus de 50% entre 1986 et 1991. L'incitation à conclure des transactions par le biais de la Suisse pour échapper aux sanctions était alors bien moindre en raison de la crise économique qui frappait l'Afrique du Sud depuis le renforcement desdites sanctions au milieu des années 80. Les documents existants et les divergences entre les différentes statistiques ne permettent pas au Groupe de travail de juger plus précisément de l'influence des investissements suisses en Afrique du Sud.

La surveillance des ventes de matériel de guerre, de produits nucléaires (depuis mi-1978) et informatiques à l'armée et à la police sud-africaines était assurée grâce à la **procédure d'autorisation**. Il y avait cependant une faille dans l'embargo sur les armes décrété par le Conseil fédéral en 1963, en ce qu'il ne s'appliquait pas aux **contrats de licence**, contrairement à la résolution contraignante de l'ONU (418) datant de 1977. Il n'existe donc pas de données concernant la signature de tels contrats avec l'Afrique du Sud. Les contrats de licence n'étaient

soumis à aucun contrôle car ni l'arrêté fédéral de 1949 ni la loi fédérale de 1972 sur le matériel de guerre, ne les couvraient en l'absence de base légale constitutionnelle (art. 41 Cst.). En 1991, un avis de droit de l'Office fédéral de la justice aboutit à une autre conclusion. Selon cette expertise, le transfert de brevets d'invention et de licences était une condition sine qua non pour la production de matériel de guerre. De tels transferts permettaient en outre d'échapper aux restrictions frappant les exportations de matériel de guerre. Le transfert de technologie ainsi que la construction et l'exportation de matériel de guerre étaient donc étroitement liés, de telle sorte que ces transferts rentraient dans le champ d'application de l'art. 41 Cst.. De même, la compétence de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères pourrait être invoquée puisque le transfert de technologie d'armement à l'étranger pouvait influencer de manière décisive les relations extérieures de la Suisse. Ce n'est qu'avec la nouvelle loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre que le législateur combla cette lacune et soumit à autorisation ce type de transactions ainsi que, d'une manière générale, tout transfert de droits sur des biens immatériels. Il fallut adapter l'interprétation des dispositions constitutionnelles afin que la loi sur le matériel de guerre puisse également couvrir les contrats de licence.

Au sujet de l'embargo sur le pétrole et les produits pétroliers, dont l'exportation, mais non la vente au titre d'intermédiaire, était frappée de sanctions convergentes, l'Assemblée générale des Nations Unies a reçu des rapports selon lesquels des sociétés internationales, dont le siège était en Suisse, livraient de tels produits à l'Afrique du Sud (sans pour autant que ceux-ci ne pénètrent le territoire suisse). Elles échappaient ainsi aux sanctions prises par d'autres pays. Dans sa réponse à l'interpellation parlementaire Rechsteiner de 1987, le Conseil fédéral a rejeté la demande d'édicter une ordonnance fondée directement sur l'art. 102, ch. 8 et 9, Cst. comme il l'avait fait en 1977 à l'encontre de la Rhodésie. Il a argué du fait que, compte tenu de l'embargo contraignant de l'ONU, le cas de l'Afrique du Sud n'était pas comparable avec celui de la Rhodésie. La position adoptée par le Conseil fédéral depuis le début des années 90 vis-à-vis des sanctions économiques, notamment des sanctions économiques décrétées depuis 1998 par l'UE à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, auxquelles la Suisse a pris part, montre que ce dernier a changé d'attitude en la matière.

5 Propositions sur la suite à donner au Rapport

Le présent rapport ainsi que les annexes qui l'accompagnent donnent un aperçu du contexte politique et juridique dans lequel la Suisse et l'Afrique du Sud ont entretenu des relations au temps de l'apartheid. Le chapitre 2 et les annexes 1 et 2 résument l'attitude des autres pays pendant cette période. Cette synthèse reste très générale compte tenu du caractère limité du mandat assigné au Groupe interdépartemental. Aussi, la manière dont les mesures ont été appliquées par les autres pays, l'impact que ces mesures ont eu et les coûts qu'elles ont occasionnés aux pays qui avaient pris des sanctions sont-ils autant de points qui n'ont pas été abordés dans le cadre de ce mandat. Le Groupe de travail est d'avis que ces éléments sont d'une importance capitale pour pouvoir porter un jugement global sur la politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud.

Comme nous l'avons déjà précisé en introduction, le présent rapport et les annexes qui l'accompagnent se basent sur des documents des départements fédéraux. Ils ne renvoient à aucun document des archives fédérales ou d'archives privées. Ils ne s'appuient sur aucune enquête qui aurait été menée à cette fin. Ils contiennent donc des indications sur plusieurs points qui mériteraient une étude plus approfondie. Le groupe de travail est d'avis que ces questions devraient faire l'objet d'un programme de recherche du Fonds national suisse tel que le demande le postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (99.3002), accepté par le Conseil fédéral le 1^{er} mars 1999. L'étape suivante devrait consister à déterminer les variantes et les modalités de l'exécution d'un tel programme. Le groupe de travail propose d'intégrer ce projet au programme national de recherche PNR42 ("Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse"). Des indications détaillées sur la procédure à suivre figurent à l'annexe 20.

Annexes: Annexes 1 - 20

**Interdepartementale Arbeitsgruppe
Schweiz - Südafrika**

#135568.1

Verzeichnis der Annexes

Annexe 1	Tableau synoptique des principaux événements politiques et des mesures suisses et internationales	S. 2
Annexe 2	Principales mesures prises par quelques pays occidentaux	S. 13

Annexe 3	Sanktionspolitik der Schweiz und Neutralität	S. 24
Annexe 4	Handel allgemein	S. 30
Annexe 5	Ausfuhr von Waffen	S. 38
Annexe 6	Ausfuhr von Computern	S. 44
Annexe 7	Export von Nukleargütern	S. 46
Annexe 8	Pilatus PC-7	S. 47
Annexe 9	Handel mit Eisen, Stahl und Metallwaren	S. 48
Annexe 10	Handel mit Kohle	S. 50
Annexe 11	Handel mit Erdöl	S. 53
Annexe 12	Handel mit Diamanten	S. 54
Annexe 13	Handel mit Gold, inkl. Krügerrand	S. 57
Annexe 14	Kapitalverkehr	S. 65
Annexe 15	Direktinvestitionen	S. 76
Annexe 16	Verhaltenskodex	S. 79
Annexe 17	ERG	S. 81
Annexe 18	Entwicklungszusammenarbeit	S. 83
Annexe 19	Schuldenfrage	S. 88
Annexe 20	Optionen für die Organisation der Forschung Schweiz – Südafrika	S. 91

Tableau synoptique des principaux événements politiques et des mesures suisses et internationales

Les mesures suivies d'un astérisque (*) sont détaillées dans le rapport *Principales mesures prises par quelques pays occidentaux*

Résumé

- En réponse à une spirale de violence et de répression engendrée par l'apartheid au début des années 60, plusieurs pays – dont la Suisse en décembre 1963 - décrètent un embargo sur les exportations d'armes. L'embargo obligatoire de l'ONU en la matière intervient en novembre 1977, après les émeutes de Soweto et la mort sous torture d'un leader noir. Des vetos américain et britannique empêchent le Conseil de sécurité de l'ONU d'adopter d'autres résolutions contraignantes à l'égard de l'Afrique du Sud.
- Les sanctions économiques – fort diverses – ne sont adoptées à une large échelle (CEE, Etats-Unis, Commonwealth, etc.) qu'en 1985-1986, même si des pays nordiques l'avaient fait dès 1978. Le 22 septembre 1986, le Conseil fédéral précise la position suisse : rejet des sanctions économiques mais introduction de mesures visant à éviter l'utilisation du territoire suisse pour contourner les sanctions internationales ; la majorité du parlement s'est toujours prononcée contre les sanctions économiques. A la même époque, les tentatives de réformer le système de l'apartheid rencontrent un accueil d'autant plus méfiant que l'état d'urgence est instauré au niveau national.
- Après l'élection de F. W. De Klerk à la présidence de la République sud-africaine en septembre 1989, l'apartheid est progressivement démantelé, les prisonniers politiques libérés, l'état d'urgence levé. Parallèlement, les sanctions économiques, puis l'embargo militaire sont levés. Suite aux premières élections démocratiques (avril 1994), N. Mandela est élu à la présidence de la République.

Tableau synoptique

- Les principaux piliers de l'**apartheid** (en particulier le *Population Registration Act* et le *Group Areas Act*) ont été mis en place dans les années 50.
- La **Suisse** a établi des relations diplomatiques avec l'Union sud-africaine en 1952, elle a signé avec elle un accord sur le trafic aérien en 1959.
- C'est le massacre de Sharpeville le 21.03.1960 (67 manifestants tués par la police) qui va constituer un **tournant**, avec l'instauration de l'état d'urgence (levé en août 1960), des vagues d'arrestations et – fin 1961 - l'entrée dans la clandestinité et la lutte armée de l'ANC (*African National Congress*) et du PAC (*Pan Africanist Congress of Azania*) interdits en avril 1960. Ces mouvements établissent leurs bases à l'étranger.
- Dès lors la République sud-africaine (proclamée le 31.05.61) renforce considérablement ses moyens de défense et de répression. En 1966, elle intervient militairement au Sud-Ouest africain où se développe une guérilla (SWAPO). En 1966 également, l'AG de l'ONU lui retire son mandat sur le Sud-Ouest africain (future Namibie).

I. 1962-1974

	Principaux événements en Afrique du Sud	Mesures prises à l'étranger	Evénements et mesures prises en Suisse
Nov. 62	Condamnation de N. Mandela à 5 ans d'emprisonnement	L'AG de l'ONU recommande la rupture des relations diplomatiques, commerciales et de transport et crée le <i>Comité spécial de l'apartheid</i> (A/RES/1761)	
1963	Près de 1'000 militants noirs sont traduits devant les tribunaux et 46 condamnations à mort sont prononcées	Le 02.08, les <u>Etats-Unis</u> annoncent qu'ils cesseront toute vente de matériel militaire avant fin 1963 Le 07.08, le <u>CS de l'ONU</u> recommande l'embargo sur les exportations d'armes, de munitions et de véhicules militaires (S/RES/181) Le 04.12, le CS étend cet embargo au matériel et à l'équipement militaires (S/RES/182)	Le 06.12, embargo sur l'exportation de matériel de guerre Levé le 21.12.94
Juin 64	N. Mandela et d'autres dirigeants de la branche armée de l'ANC sont condamnés à la réclusion à perpétuité (procès de Rivonia)	Le <u>CS de l'ONU</u> appelle le gouv. de la RSA à gracier toutes les personnes condamnées pour leur opposition à l'apartheid (S/RES/191)	
08.07.64		<i>Conférence générale de l'OIT</i> . Déclaration condamnant fermement la RSA pour diverses mesures incompatibles avec les droits de l'homme	La Suisse s'associe à cette déclaration, adoptée à l'unanimité
Nov. 64		Embargo <u>britannique</u> sur les exportations d'armes	
09.11.65		L'ONU met sur pied le futur <i>Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe</i> , destiné aux Noirs	La Suisse versera des contributions en 1972, en 1974, puis annuellement depuis 1976 (à ?)
Fin 65	Ian Smith proclame unilatéralement l'indépendance de la <u>Rhodésie (du Sud)</u> le 11.11. En 67, la RSA enverra des forces de police pour appuyer la lutte contre la guérilla anti-gouvernementale	Le <u>CS de l'ONU</u> décrète des sanctions économiques non contraignantes (S/RES/217, 20.11.65), puis contraignantes (S/RES/232, 16.12.66) à l'égard de la Rhodésie du Sud	Principales mesures suisses : <ul style="list-style-type: none"> • Non-reconnaissance de l'indépendance • Importations soumises à autorisations et accordées dans le cadre du «courant normal» (ACF 17.12.65), cadre défini de manière plus restrictive en février 1967 • Embargo sur les exportations de matériel de guerre (déc. 65) • Fermeture du Consulat général à Salisbury (mars 1970) • Ordonnance du CF du 12.12.77 visant à empêcher le contournement des sanctions («affaires triangulaires»)

02.05.68		<i>Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme, Téhéran</i>	<i>«Toute la tradition démocratique et humanitaire de mon pays repousse l'image d'une société telle que la crée l'apartheid. Les autorités suisses ne peuvent que condamner moralement ce système» (Décl. de l'Amb. A. Lindt)</i>
11.07.68			Entrée en vigueur de la Convention (du 03.07.67) de double imposition
Nov.-déc. 68			Affaire Bührle : exportations illégales d'armement vers divers pays, dont celle de canons DCA 35 mm vers la RSA (52,7 mio. FS) Elle est à l'origine de la <i>Loi fédérale sur le matériel de guerre</i> du 30.06.72
02.12.68		<u>L'AG de l'ONU</u> recommande la suspension des échanges culturels, éducatifs et sportifs (A/RES/2396)	
1973	Suite à une vague de grèves, introduction d'un droit limité de grève pour les travailleurs noirs	Le 30.11, <u>l'AG de l'ONU</u> adopte la <i>Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid</i> (A/RES/3068), qui entrera en vigueur le 18.07.76	<i>«Depuis 1973 déjà, le CF a recommandé aux entreprises suisses en AS de s'efforcer d'éliminer toute forme de discrimination raciale dans leurs établissements et d'offrir les meilleures conditions sociales et chances de promotion possibles à leur personnel local»</i> (Rép. CF à 85.540)
17.01.74			Exportations de capitaux : introduction du «courant normal» (plafond fixé à 250 mio. FS) pour les prêts et crédits financiers supérieurs à 10 mio. FS et dont l'échéance dépasse 12 mois

II. 1975-1984

- La RSA perd trois alliés en Afrique australe.
En 1975, le **Mozambique** et l'**Angola** accèdent à l'indépendance. Les régimes socialistes à parti unique qui s'installent au pouvoir soutiennent la lutte de l'ANC (et de la SWAPO), alors la RSA apporte son soutien aux guérillas anti-gouvernementales (RENAMO et UNITA). Des accords conclus en 1984 avec ces deux pays, et qui prévoyaient l'arrêt de ces soutiens et le retrait militaire sud-africain du Sud de l'Angola (occupation depuis août 1981), ne sont pas respectés.
Le **Zimbabwe** (ancienne Rhodésie du Sud) accède à l'indépendance en avril 1980 après la tenue d'élections multiraciales.
- **La spirale de la violence et de la répression**, qui avait disparu du territoire sud-africain depuis le début des années 60, **réapparaît en été 1976**. L'ANC (qui, en 1969, a conclu une alliance formelle avec le Parti communiste – interdit depuis 1950) poursuit ses opérations de sabotage. Avec l'arrivée au pouvoir de P.W. Botha en septembre 1978, la militarisation de l'Etat et les opérations contre les Etats voisins servant de bases à l'ANC, au PAC et à la SWAPO s'intensifient.
- Les conditions salariales des travailleurs noirs s'améliorent sensiblement depuis le début des années 70, alors que celles des travailleurs blancs se détériorent parallèlement. Au début des années 80, l'économie sud-africaine entre dans une phase de récession, marquée notamment par une forte inflation et une stagnation (dès 1984) du niveau de revenu de la population blanche.

16.06.76	Soulèvement de jeunes noirs à Soweto, puis dans d'autres townships Pendant une année, les violents affrontements avec les forces de police font plus de 500 morts Arrestations, morts en détention, fuites à l'étranger se multiplient	Le 09.11.76, <u>l'AG de l'ONU</u> adopte un <i>Programme d'action contre l'apartheid</i> pour mettre fin à toute collaboration économique	
Oct. 76	Proclamation de «l'indépendance» du Transkeï, puis du Bophuthatswana (1977), du Venda (1979) et du Ciskeï (1981)	A l'exception de la RSA, aucun Etat ne reconnaissait ces homelands «indépendants»	La Suisse a toujours refusé de reconnaître ces homelands «indépendants»
Début 1977		<u>Etats-Unis</u> : code de conduite volontaire pour les multinationales opérant en RSA (*) Code de conduite volontaire de la <u>CEE</u> le 20.09.77 (*)	
12.07.77	S. Biko, leader du <i>Black Consciousness Movement</i> , arrêté en 1976, meurt à la suite de tortures. Le BCM est interdit en octobre 77		
Août 77		Embargo <u>français</u> sur les exportations d'armes	
22-26.08.77		<i>Conférence mondiale sur l'action contre l'apartheid</i> , Lagos	Déclaration du représentant de la Suisse : « <i>Le Gouvernement suisse ne peut que condamner</i>

			<i>moralelement un tel système (l'apartheid)»</i>
--	--	--	---

04.11.77		Première résolution <i>contraignante</i> du <u>CS de l'ONU</u> : embargo sur les <i>exportations</i> militaires et interdiction de toute collaboration concernant la fabrication et l'élaboration d'armes nucléaires (S/RES/418) Le CS invitera tous les Etats à respecter strictement cette résolution (S/RES/473, 13.06.80 ; S/RES/591, 28.11.86)	
1978		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Année internationale pour la lutte contre l'apartheid</i> • <u>Danemark, Finlande, Norvège, Suède</u> : Programme d'action nordique, renforcé en 1985 (*) 	En 1978, les emprunts publics au bénéfice de la RSA sont interdits (Rép. CF à 97.1031)
23.05.78			Dépôt de la pétition «Campagne Anti-Outspan» (27'000 signatures) demandant la suppression de la GRE, l'abrogation de la convention de double imposition et la cessation de la propagande en faveur de l'émigration suisse en RSA.
Début 1980			Exportations de capitaux : le plafond est élevé à 300 mio. FS. La décision n'est pas rendue publique, mais elle sera présentée le 07.10.83 (Rép. CF à 83.319)
20-27.05.81		<i>Conférence internationale sur les sanctions contre l'AS</i> , Paris (122 Etats). Elle demande l'arrêt des prêts, des investissements et de la commercialisation de l'or	
02.11.83	L'électorat blanc accepte un projet de nouvelle Constitution, comprenant un parlement tricaméral (178 Blancs, 85 Métis et 45 Indiens) et le renforcement du pouvoir exécutif Très forte opposition, emmenée par l' <i>United Democratic Front</i> d'A. Boesak et D. Tutu, qui regroupe 500 organisations anti-apartheid	Le 17.08.84, le <u>CS de l'ONU</u> déclare la nouvelle Constitution «nulle et non avenue» (S/RES/554)	
1984	En août-sept., l'armée se déploie dans les townships et l'ANC appelle à une «offensive générale contre la dictature militaire»	Le 13.12, le <u>CS de l'ONU</u> <i>recommande</i> un embargo sur les <i>importations</i> d'armes, munitions et matériel militaire (à l'exclusion du matériel paramilitaire) (S/RES/558)	

III. 1985-1989

- Cette période est marquée par la proclamation de **l'état d'urgence** (dans certaines régions de juillet 1985 à mars 1986, puis à l'échelon **national** de juin 1986 à juin 1990) avec son cortège d'arrestations et de répression. Au niveau international, elle est marquée par une détente Est-Ouest, qui va faciliter la signature (en déc. 1988) de l'accord préparant l'indépendance de la Namibie.
- **L'isolement** international de la RSA s'accroît avec l'adoption de **sanctions économiques** par de nombreux Etats et par une campagne internationale de désinvestissement, qui touche surtout les sociétés américaines.

18.04.85		<u>Le Parlement européen</u> demande aux Etats membres d'interdire l'achat de Krügerrand et de charbon et de décréter un embargo sur les exportations de pétrole	
26.07.85		<u>Le CS de l'ONU</u> adopte sa première résolution de sanctions économiques <i>globales</i> mais <i>non contraignantes</i> : - suspension de tout nouvel investissement, - interdiction de la vente de Krügerrand, - suppression des crédits à l'exportation avec garantie publique, - interdiction de tout nouveau contrat nucléaire et de toute vente de matériel informatique pouvant être utilisé par l'armée et la police (S/RES/569) Des propositions visant à les rendre contraignantes se heurteront aux vetos américain et britannique	
15.08.85	«Discours du Rubicon» de P.W. Botha, très mal accueilli par la communauté internationale : rejet de l'égalité des droits politiques et renforcement des mesures de sécurité, malgré l'annonce de l'avènement d'une société post-apartheid		
02.09.85	Le gouv. décrète un moratoire sur le remboursement des prêts à court terme Début des négociations sur le rééchelonnement de la dette extérieure (accord en mars 86)		Le médiateur désigné par les banques créditrices est Fritz Leutwiler, ancien président de la BNS. Cette action suscite plusieurs interventions parlementaires
09.09.85		<u>Etats-Unis</u> : le Président ordonne une série de sanctions limitées (*)	
10.09.85		<u>CEE</u> : Déclaration de Luxembourg des MAE (*)	

23.09.85		<u>Autriche</u> : adoption d'un programme de sanctions (*)	
24.09.85			Dépôt de la pétition du <i>Mouv. Anti-Apartheid de Suisse</i> «La Suisse aussi doit agir» (17'454 signatures) demandant la suppression des crédits au gouv. et aux organisations para-étatiques, l'arrêt des importations de Krügerrand et de la vente de matériel et de brevets relatifs à la technologie nucléaire et à l'informatique, la suspension des liaisons aériennes
02.12.85	Fondation de la COSATU, principale organisation faîtière de syndicats. Elle lance un appel aux sanctions économiques		
Mai 86	Raids des forces armées SA au Botswana, en Zambie et au Zimbabwe		
11.06. 86	Etat d'urgence proclamé au niveau national et sévères restrictions à la liberté de la presse Des dizaines de milliers de personnes seront arrêtées et emprisonnées		Arrestation de 4 citoyens suisses, relâchés ou libérés après interventions de la Suisse
15.06.86		<u>Danemark</u> : premier pays occidental à décréter un embargo commercial total	
16-20.06.86		<i>Conférence mondiale sur l'adoption de sanctions contre l'AS raciste</i> (Paris) Demande au CS de l'ONU d'adopter des «sanctions globales et obligatoires» et aux USA et à la GB de ne pas user de leur droit de veto	La Suisse (comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la RFA) n'y participe pas
Juillet et sept. 86	Abrogation partielle des dispositions qui interdisaient aux Noirs de se déplacer et de travailler librement sur l'ensemble du territoire		

03.- 05.08.86		<u>Commonwealth</u> (mini-sommet de Londres) (*) Adoption de sanctions après l'échec de la mission en RSA de l' <i>Eminent Persons Group</i>	
22.09.86			Déclaration du CF : <ul style="list-style-type: none"> • réitère sa condamnation de la ségrégation et de la discrimination raciales, des violations des droits de l'homme et de la violence • demande la libération des détenus politiques • rejette les sanctions économiques et autres • s'engage à étudier les mesures pour éviter que le territoire suisse ne soit utilisé pour contourner les mesures prises par des Etats tiers • est favorable à des mesures positives (jusqu'en 1994, env. 50 mio. FS seront versés à des ONG) • estime nécessaire le maintien du dialogue avec le gouv. et les parties intéressées
27.09.86		<u>CEE</u> : entrée en vigueur de l'interdiction de nouveaux investissements directs, de l'importation de fer, acier et Krügerrand (mesures contraignantes) et de charbon (mesure non contraignante)	
02.10.86		<u>Etats-Unis</u> : adoption définitive (veto présidentiel repoussé) du <i>Comprehensive Anti-Apartheid Act</i> (*)	
19.12.86			Long débat au CN sur d'éventuelles sanctions contre la RSA (pétitions et interv. parlementaires)
19.05.87			Premier rapport au CF du groupe interdépartemental chargé de la surveillance statistique
Juillet 87	Rencontre à Dakar entre représentants de l'ANC, des milieux de l'économie et de l'opposition	<u>Suède</u> : embargo commercial total (sauf produits pharmaceutiques)	Soutien financier de la Suisse à la rencontre de Dakar
Nov. 88			Le <i>Mouvement Anti-Apartheid de Suisse</i> lance la campagne « <i>Pas un sous pour l'apartheid</i> »

05.12.88		<u>ONU</u> : l'AG recommande d'interdire les importations d'or (A/RES/43/50 D)	
15.06.89			Initiative parlementaire Rechsteiner demandant des sanctions économiques étendues
04- 06.09.89		<u>ONU</u> : auditions publiques du Conseil économique et social sur les activités des sociétés transnationales en AS et en Namibie	Lors de ces auditions, les banques suisses sont accusées d'avoir octroyé depuis 1985 des swaps d'or et des prêts or pour 2 mia. \$
Sept. 89	F.W. De Klerk est élu Président		

IV. 1990-1994

Fév. 90	Suppression de l'interdiction frappant l'ANC, le PAC, le parti communiste et d'autres organisations libération de N. Mandela		
08.06.90	Levée de l'état d'urgence (sauf au Natal)		
06.08.90	L'ANC annonce la cessation immédiate de toute action armée		
25.02.91		<u>CEE</u> : levée de l'interdiction de nouveaux investissements	
28.06.91	Abrogation du <i>Population Registration Act</i> et du <i>Group Areas Act</i> de 1950		
10.07.91	La RSA signe le Traité de non-prolifération des armes nucléaires	<u>Etats-Unis</u> : le Président lève les sanctions imposées en vertu du <i>Comprehensive Anti-Apartheid Act</i> de 1986	
11.07.91			Exportations de capitaux : suppression du plafond introduit en 1974
14.09.91	Signature de l' <i>Accord national de paix</i> par 23 partis et organisations et le gouvernement Mesures : Code de conduite pour les forces de sécurité, Commission d'enquête sur la prévention des actes de violence et d'intimidation		
20.12.91	Première session plénière de la CODESA réunissant le gouvernement, l'ANC et une dizaine d'autres organisations. Elle s'engage à édifier une AS unie et libérée de l'apartheid		
27.01.92		<u>CEE</u> : levée de l'embargo sur l'importation de certains produits de fer et d'acier et de Krügerrand ; le 06.04.92, levée de l'embargo pétrolier	
14.04.92			Dernier rapport au CF du groupe interdépartemental de surveillance statistique
24.05.93			Visite de T. Mbeki (ANC) auprès des chefs du DFAE et du DMF. <i>Gentlemen's Agreement</i> sur la livraison de 60 PC-7 (contrat entre la société Pilatus et le gouv. de la RSA en 92) : elle n'interviendra qu'après les élections démocratiques

02.07.93	Le Conseil de négociations multipartites adopte 27 principes constitutionnels et décide de la tenue d'élections démocratiques le 27.04.94		
24.09.93	A l'ONU, N. Mandela demande de mettre un terme aux sanctions économiques	<u>Suède, Norvège</u> : levée des sanctions (à cette époque)	
08.10.93		<u>L'AG de l'ONU</u> demande la levée immédiate des interdictions ou restrictions dans les relations économiques (A/RES/48/1)	
10.05.94	Après la victoire de l'ANC aux élections générales (26-29.04), entrée en fonction d'un gouvernement démocratique, avec N. Mandela comme Président		La Suisse soutient financièrement ce processus électoral (1,7 mio. FS) ; elle envoie 100 observateurs
25.05.94		<u>Le CS de l'ONU</u> lève l'embargo obligatoire sur les exportations militaires (S/RES/919)	Le 21.12.94, le CF lève l'embargo sur les exportations de matériel de guerre
Sept. 94			Visite officielle du CF F. Cotti en RSA Signature d'une Déclaration sur la coopération au développement. Début d'un programme d'aide de 80 mio. FS sur 5 ans

Cellule historique du Centre d'analyse et de prospective
Département fédéral des affaires étrangères
le 31 mai 1999

Principales mesures prises par quelques pays occidentaux

I. ETATS-UNIS

Les mesures prises par certains Etats américains, ainsi que les campagnes de désinvestissement ne sont pas mentionnées ici.

I.1. Embargo sur les exportations d'armes et de matériel militaire (annoncé le 02.08.1963, au Conseil de sécurité de l'ONU, pour la fin de l'année)

I.2. *Sullivan Principles* (printemps 1977)

Code de conduite non gouvernemental et volontaire à destination des quelque 300 à 350 entreprises américaines opérant en RSA.

Environ 135 entreprises l'ont signé en novembre 1979, mais guère plus en 1985.

Il formulait six principes :

- Nonsegregation of the races in all eating, comfort, locker rooms, and work facilities
- Equal and fair employment practices for all employees
- Equal pay for all employees doing equal or comparable work for the same period of time
- Initiation and development of training programs that will prepare blacks, coloureds, and Asians in substantial numbers for supervisory, administrative, clerical and technical jobs
- Increasing the number of blacks, coloureds, and Asians in management and supervisory positions
- Improving the quality of employees' lives outside the work environment in such areas as housing, transportation, and schooling, recreating, and health facilities

Ultérieurement, ce code a reconnu aux travailleurs noirs le droit de se syndiquer ou d'être représentés par les syndicats existants

I.3. *Presidential Emergency Order* (05.09.1985)

Sanctions limitées décidées par le Président Reagan dans le but d'éviter l'application des sanctions prévues par le *Comprehensive Anti-Apartheid Act*, adopté par la Chambre des Représentants le 05.06.1985 – et auquel il allait opposer son veto

- Interdiction de la vente de matériel informatique à des institutions publiques ou semi-publiques
- Interdiction de prêts bancaires au gouvernement de la RSA et aux entreprises publiques
- Interdiction d'importer des Krügerrand
- Réduction de la coopération dans le domaine militaire

I.4. *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (octobre 1986)

La Chambre des Représentants (313/83 le 29.09.1986), puis le Sénat (78/21 le 02.10.1986) ont repoussé le veto présidentiel. Le CAAA a intégré les mesures prises en septembre 1985 (*Presidential Emergency Order*).

Le CAAA définissait les *conditions* devant être remplies pour que soit décidée la levée de ces sanctions : levée de l'état d'urgence ; libération de N. Mandela et des autres prisonniers politiques ; admission de tous les partis politiques aux élections ; organisation d'entretiens entre des représentants du gouvernement et des dirigeants noirs qui représentent véritablement leur peuple ; abrogation du *Group Areas Act* et du *Population Registration Act*.

- Interdiction de tout nouvel investissement
- Interdiction de tout nouveau prêt bancaire au secteur public de la RSA et de recevoir des dépôts officiels de la RSA
- Arrêt des importations de textile, de produits agricoles, d'uranium, de charbon, de fer, d'acier et de Krügerrand
- Arrêt de tout achat public au secteur public de la RSA
- Interdiction de toute coopération militaire pour les agences fédérales, y compris pour le renseignement
- Arrêt des exportations de pétrole brut et de produits pétroliers, de matériel et de technologie nucléaires, d'informatique paramilitaire
- Suspension des droits d'escale aux Etats-Unis de la *South African Airways*
- Découragement de la promotion touristique

Ces sanctions ont été levées par décision présidentielle⁷ le 10.07.1991

I.5. *Omnibus Budget Reconciliation Act* (22.12.1987)

- Abrogation de la convention de double imposition

⁷ En effet, le CAAA octroyait au Président le droit de supprimer partiellement ou entièrement les mesures prises dès l'instant où se trouvaient satisfaites quatre des cinq conditions mentionnées plus haut.

II. PAYS NORDIQUES

II.1. *Programme d'action nordique (PAN) (1978-1985)*

Le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède y ont adhéré en 1978, l'Islande ultérieurement. Il a été considérablement renforcé en octobre 1985⁸.

- Découragement de nouveaux investissements
- Interdiction de fournir des biens d'équipement en crédit-bail
- Restriction concernant les garanties de prêts bancaires, refus de voter en faveur des prêts FMI
- Achats publics interdits en RSA, transferts de technologie découragés, diversification des partenaires commerciaux, arrêt de toute aide de l'Etat à la promotion commerciale
- Arrêt de tout commerce d'armes et matériel militaire, de toute vente d'informatique à l'armée et à la police
- Interdiction de toute nouvelle coopération nucléaire
- Arrêt des achats de Krügerrand
- Suspension des vols de la compagnie SAS (Norvège, Suède, Danemark) vers la RSA
- Limitation des échanges culturels, scientifiques et sportifs

II.2. *Principales mesures complémentaires*

Suède

- Loi pour le versement, annuel, d'environ 10 mio. \$ à l'ANC et à la SWAPO (années 60)
- Visa obligatoire d'entrée (1978)
- Loi de 1979 interdisant aux entreprises la réalisation de tout nouvel investissement, et leur imposant de fournir un rapport annuel sur le chiffre d'affaires, les effectifs, la production et les investissements en RSA. Loi renforcée en 1985.
- Suspension de tous les prêts et crédits accordés au gouvernement et aux organismes officiels (1985)
- Embargo commercial total, à l'exclusion des produits pharmaceutiques (01.07.87)

Danemark

- Loi interdisant tout nouvel investissement et toute vente en crédit-bail (20.09.85)
- Embargo commercial total (15.06.86)
- Interdiction des livraisons et du transport par des armateurs danois du pétrole de la mer du Nord
- Fermeture des consulats et visa obligatoire

Norvège

- Interdiction de tout transport de devises à des fins d'investissement direct (1976)
- Arrêt des crédits garantis à l'exportation (1976)
- Licence obligatoire pour toute exportation
- Embargo pétrolier
- Interdiction d'importer des produits agricoles (1986)

⁸ Il n'a pas été possible de distinguer les mesures prises en 1978 de celles prises en 1985.

III. COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Certains Etats (comme le Danemark) ont adopté des sanctions plus étendues que celles définies à l'échelon communautaire, tandis que d'autres Etats (comme la Grande-Bretagne et la RFA) ont eu une attitude plus réservée, voire hostile à l'égard de l'adoption de sanctions.

III.1. *Code de conduite* du 20.09.1977 (Europe des Neuf)

Le 20.02.86, décision à été prise (Europe des Douze) que ce code, volontaire dès son origine, serait rendu obligatoire. Dans l'ensemble, son application a été moins rigoureuse que celle du Code Sullivan.

Il a été renforcé le 20.11.1985 (Europe des Dix, Espagne et Portugal)

Les entreprises étaient invitées à publier un rapport annuel sur les progrès réalisés. Sur cette base, des rapports nationaux étaient élaborés et éventuellement publiés (ce qui fut le cas aux Pays-Bas, en RFA et au Royaume-Uni).

Ce code de conduite formulait six principes :

- Droit pour les travailleurs noirs de créer leurs syndicats indépendants et de participer aux conventions collectives
- Amélioration des conditions de la main-d'œuvre migrante
- Salaire minimal qui serait supérieur de 50 % au niveau minimal nécessaire pour satisfaire les besoins d'un employé et de sa famille
- «A travail égal, salaire égal», avec des possibilités de formation permettant aux Noirs d'accéder aux emplois qualifiés
- Avantages sociaux (loisirs, santé, retraite, éducation, transports et logement) accordés au personnel noir
- Déségrégation dans les usines

III.2. *Demandes du Parlement européen* du 18.04.85

- Interdire l'achat de Krügerrand et de charbon
- Décréter un embargo sur les exportations de pétrole

III.3. *Déclaration des MAE à Luxembourg* le 10.09.1985

- Embargo renforcé sur les armes et rappel des attachés militaires
- Interdiction de toute nouvelle collaboration nucléaire
- Arrêt de tout commerce communautaire de pétrole vers la RSA
- Gel des contacts et accords dans le domaine sportif
- Découragement des accords culturels et scientifiques
- Programme d'aide aux Eglises et aux membres du SADCC⁹

III.4. *Mesures qui sont entrées en vigueur* le 27.09.86

- contraignantes : interdiction de nouveaux investissements directs, de l'importation de certains produits de fer et d'acier et de Krügerrand
- non contraignante : interdiction d'importer du charbon (mesure adoptée toutefois par la France)

Levée des sanctions : interdiction de nouveaux investissements directs (25.02.91), embargo sur l'importation de certains produits de fer et d'acier et de Krügerrand (27.01.92), embargo pétrolier (06.04.92)

⁹ Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe, créée en 1980 par l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, le Malawi, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe

IV. COMMONWEALTH : mini-sommet de Londres (3-5 août 1986)

IV.1. Sanctions adoptées par le Canada, l'Australie, la Zambie, l'Inde, le Zimbabwe et les Bahamas

a) Paquet de sanctions prévues lors du Sommet de Nassau¹⁰ (20.10.85)

- Suspension des liaisons aériennes
- Interdiction de tout nouvel investissement ou réinvestissement des bénéfices
- Interdiction d'importer des produits agricoles
- Abrogation des conventions de double imposition
- Arrêt de toute aide gouvernementale à l'investissement et au commerce
- Interdiction de tout achat gouvernemental en RSA
- A ban on government contracts with majority-owned South African companies
- Arrêt de la promotion touristique

b) Mesures supplémentaires

- Suspension de tout prêt bancaire
- Interdiction d'importer de l'uranium, du charbon, du fer et de l'acier
- Retrait des facilités consulaires en RSA excepté pour les nationaux et les citoyens d'Etats tiers auxquels ces facilités sont accordées

IV.2. Sanctions adoptées par le Royaume-Uni

Le gouvernement britannique a refusé d'adopter ces sanctions. En lieu et place, il a déclaré :

- qu'il appliquerait un arrêt volontaire des nouveaux investissements et de la promotion touristique
- qu'il appliquerait les décisions de la CEE concernant l'interdiction d'importer du charbon, du fer, de l'acier et des Krügerrand

V. AUTRICHE

Programme de sanctions adopté par le Conseil des ministres le 23 septembre 1985 :

- Suspension des investissements en RSA par les organismes étatiques et paraétatiques
- Interdiction d'importer des Krügerrand
- Restriction des relations sportives et culturelles (retrait de l'appui financier aux organisations collaborant avec la RSA, non-délivrance de visas à des sportifs de la RSA se rendant en Autriche)
- Retrait de la garantie pour les prêts à l'exportation
- Interdiction de toute collaboration dans le domaine nucléaire
- Interdiction d'exporter du matériel informatique susceptible d'être utilisé par l'armée ou la police

¹⁰ Lors de ce sommet, d'autres sanctions avaient été adoptées, mais elles ne sont pas reprises ici étant donné que presque tous les Etats membres du *Commonwealth* les appliquaient déjà.

Sources :

- I.2. Guhl Armin, *Apartheid, Unternehmer und Sanktionen*. St. Gallen, 1994, p. 47.
- I.3. Thöni F., *Die sozio-politischen Strategien von schweizerischen, multinationalen Industrieunternehmen in Südafrika*. St. Gallen, 1988, p. 82.
- I.4. Barbier Jean-Claude et Désouches Olivier, *Sanctionner l'apartheid. Quatorze questions sur l'isolement de l'Afrique du Sud*. Paris, La Découverte, 1987, p. 193.
- II. *Ibidem*, pp. 191-192.
- III.1. Hamilton Geoffrey, *Les Multinationales en Afrique du Sud*. Paris, PUF, 1986, p. 45.
- III.2-4. Guhl Armin, *op. cit.*, p. 50 ; Raux Jean, «Les sanctions de la Communauté européenne et des Etats membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid», *Revue du Marché commun*, (323), janv. 1989 ; Barbier Jean-Claude et Désouches Olivier, *op. cit.*, p. 192.
- IV. *South Afrika: The Sanctions Report Prepared for the Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Afrika*. London, Penguin, 1989, pp. 195-199.
- V. Conlon Paul, *Répertoire analytique des mesures prises par les gouvernements concernant l'application de sanctions contre l'Afrique du Sud*. Paris, Nations Unies, 1986.
- Annexe A : *U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs*.
- Annexe B : *Les Nations Unies et l'apartheid 1948-1994*. New York, Nations Unies, 1995, pp. 165-193.

Cellule historique du Centre d'analyse et de prospective
Département fédéral des affaires étrangères
Berne, le 31 mai 1999

Beilagen:

- A. Tableau synoptique des sanctions adoptées par quelques pays
B. Liste des résolutions de l'ONU

A. Tableau synoptique des sanctions adoptées par quelques pays

Sanctions are punitive economic measures imposed by one entity to induce political behavior in another. The only UN sanction yet approved is 1977 Resolution 418 which embargos arms sales and nuclear weapons. However, other entities have enacted sanctions, such as OPEC, those of OECD countries being shown here.

country	-IMPORTS-					-EXPORTS-								
	krugerrands	coal	iron+steel	uranium	agriculture	petroleum	computers	nuclear	investments	new	loans	pvt	gvt	airlinks
australia	x	x	x	x	x	x ^b	x	x	x ^a	x ^a	x ^a	x ^b	x ^b	x
austria	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	
belgium	x ^a		x	x	x	x ^a					x ^a	x	x	x
canada	x	x	x	x	x	x						x	x	x
denmark	x		x									x	x	x
finland	x		x									x	x	x
france	x	x	x			x		x ^c	x ^d	x ^d				
westgermany	x		x			x		x						
greece	x		x			x		x						
netherlands	x	x ^a	x			x		x			x ^a	x	x	
ireland	x		x		x ^d									
italy	x		x											
japan	x		x		x ^d									
luxemburg	x		x		x									x
new zealand	x	x	x		x									x
norway	x	x	x		x									x
portugal	x		x		x									x
spain	x		x											x
sweden	x	x	x		x									x
switzerland														x
turkey														x
uk	x		x											x
usa	x	x	x		x									x

a) voluntary b) applies only to government bodies c) with exception of exports to koeborg nuclear power plant d) imports allowed under license

United States Department of State
Bureau of Public Affairs

15 March 1989
Zürich

D.B. COTTON AG
STRATEGIC SCENARIO PERSPECTIVES (M)

B. Liste des résolutions de l'ONU

1. Assemblée générale

1.1 Résolutions

Traitement des personnes d'origine indienne établies dans l'Union sud-africaine

- A/RES/44 (I) 8 décembre 1946
- A/RES/395 (V) 2 décembre 1950

Politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain

- A/RES/616 (VII) 5 décembre 1952
- A/RES/721 (VIII) 8 décembre 1953
- A/RES/820 (IX) 14 décembre 1954
- A/RES/917 (X) 6 décembre 1955
- A/RES/1016 (XI) 30 janvier 1957
- A/RES/1178 (XII) 26 novembre 1957
- A/RES/1248 (XIII) 30 octobre 1958
- A/RES/1375 (XIV) 17 novembre 1959
- A/RES/1598 (XV) 13 avril 1961
- A/RES/1663 (XVI) 28 novembre 1961
- A/RES/1761 (XVII) 6 novembre 1962
- A/RES/1881 (XVIII) 11 octobre 1963
- A/RES/1978 (XVIII) 16 décembre 1963
- A/RES/2054 (XX) 15 décembre 1965
- A/RES/2202 (XXI) 16 décembre 1966
- A/RES/2307 (XXII) 13 décembre 1967
- A/RES/2396 (XXIII) 2 décembre 1968
- A/RES/2506 (XXIV) 21 novembre 1969
- A/RES/2624 (XXV) 13 octobre 1970
- A/RES/2671 (XXV) 8 décembre 1970
- A/RES/2764 (XXVI) 9 novembre 1971
- A/RES/2775 (XXVI) 29 novembre 1971
- A/RES/2923 (XXVII) 15 novembre 1972 et 13 décembre 1972
- A/RES/3151 (XXVIII) 14 décembre 1973
- A/RES/3324 (XXIX) 16 décembre 1974
- A/RES/3441 (XXX) 28 novembre 1975 et 10 décembre 1975
- A/RES/3516 26 octobre 1976 et 9 novembre 1976
- A/RES/321105 14 décembre 1977 et 16 décembre 1977
- [contient la Déclaration internationale contre l'apartheid dans les sports]

- A/RES/331/183 24 janvier 1979
- A/RES/3493 12 et 17 décembre 1979 [contient la Déclaration sur l'Afrique du Sud]
- A/RES/35206 16 décembre 1980
- A/RES/36172 17 décembre 1981
- A/RES/37169 9 décembre 1982
- A/RES/38139 5 décembre 1983
- A/RES/39172 13 décembre 1984
- A/RES/40164 10 décembre 1985 [contient la Convention internationale contre l'apartheid dans les sports]
- A/RES/41135 10 novembre 1986
- A/RES/42123 20 novembre 1987
- A/RES/43190 5 décembre 1988
- A/RES/44127 22 novembre 1989
- A/RES/44244 17 septembre 1990
- A/RES/45176 19 décembre 1990
- A/RES/46179 13 décembre 1991
- A/RES/47116 18 décembre 1992

Elimination de toutes les formes de discrimination raciale

- A/RES/2142 (XXI) 26 octobre 1966
- A/RES/2438 (XXIII) 19 décembre 1968
- A/RES/2646 (XXV) 30 novembre 1970
- A/RES/2647 (XXV) 30 novembre 1970
- A/RES/2784 (XXVI) 6 décembre 1971 [contient un message du Président de l'Assemblée générale sur l'Afrique du Sud]
- A/RES/3057 (XXVIII) 2 novembre 1973
- A/RES/3223 (XXX) 6 novembre 1974
- A/RES/3377 (XXX) 10 novembre 1975
- A/RES/3177 13 décembre 1976
- A/RES/3210 7 novembre 1977
- A/RES/33198 16 décembre 1978
- A/RES/33199 16 décembre 1978
- A/RES/3424 15 novembre 1979
- A/RES/35153 14 novembre 1980
- A/RES/3618 28 octobre 1981
- A/RES/3612 28 octobre 1981
- A/RES/37140 3 décembre 1982
- A/RES/37141 3 décembre 1982
- A/RES/38114 22 novembre 1983
- A/RES/39116 23 novembre 1984
- A/RES/39121 23 novembre 1984

- A/RES/40122 29 novembre 1985
- A/RES/40128 29 novembre 1985
- A/RES/41194 4 décembre 1986
- A/RES/42147 30 novembre 1987
- A/RES/43191 8 décembre 1988
- A/RES/44152 8 décembre 1989
- A/RES/45103 14 décembre 1990
- A/RES/46185 16 décembre 1991
- A/RES/47177 16 décembre 1992
- A/RES/48191 20 décembre 1993
- Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation ainsi que la politique d'apartheid
 - A/RES/2144 (XXI) 26 octobre 1966
 - A/RES/2714 (XXV) 15 décembre 1970
- Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe
 - A/RES/2235 (XXI) 20 décembre 1966
 - A/RES/2349 (XXII) 19 décembre 1967
 - A/RES/2431 (XXIII) 18 décembre 1968
 - A/RES/2517 (XXIV) 12 décembre 1969
 - A/RES/2706 (XXV) 14 décembre 1970
 - A/RES/2875 (XXVI) 20 décembre 1971
 - A/RES/2981 (XXVII) 14 décembre 1972
 - A/RES/3119 (XXVIII) 12 décembre 1973
 - A/RES/3301 (XXX) 13 décembre 1974
 - A/RES/3422 (XXX) 8 décembre 1975
 - A/RES/3131 29 novembre 1976
 - A/RES/3237 28 novembre 1977
 - A/RES/3342 13 décembre 1978
 - A/RES/3431 21 novembre 1979
 - A/RES/3510 11 novembre 1980
 - A/RES/36153 24 novembre 1981
 - A/RES/37163 23 novembre 1982
 - A/RES/38152 7 décembre 1983
 - A/RES/39144 5 décembre 1984
 - A/RES/40154 2 décembre 1985
 - A/RES/41127 31 octobre 1986
 - A/RES/42176 4 décembre 1987
 - A/RES/43131 22 novembre 1988
 - A/RES/44186 11 décembre 1989
 - A/RES/45119 20 novembre 1990
 - A/RES/46180 13 décembre 1991
- Mesures visant à combattre avec efficacité la discrimination raciale et la politique d'apartheid et de ségrégation raciale en Afrique australe
 - A/RES/2439 (XXIII) 16 décembre 1968
 - A/RES/2547 (XXIV) 11 décembre 1969 et 15 décembre 1969
- Prisonniers politiques en Afrique du Sud
 - A/RES/2440 (XXIII) 19 décembre 1968
 - A/RES/3055 (XXVIII) 26 octobre 1973
 - A/RES/32165 8 décembre 1977
- Mesures destinées à assurer l'élimination rapide et totale de toutes les formes de discrimination raciale en général et de la politique d'apartheid en particulier
 - A/RES/2446 (XXIII) 19 décembre 1968
- Manifeste sur l'Afrique australe
 - A/RES/2505 (XXIV) 20 novembre 1969
- Relation entre l'Organisation des Nations Unies et l'Afrique du Sud et pouvoirs des représentants de l'Afrique du Sud
 - A/RES/2636 (XXV) 13 novembre 1970
 - A/RES/2862 (XXVI) 2 décembre 1971
 - A/RES/2948 (XXVII) 8 décembre 1972
 - A/RES/3206 (XXX) 30 septembre 1974
 - A/RES/3207 (XXX) 30 septembre 1974
 - A/PV.2281 [contient la décision du Président de l'Assemblée générale]

<i>Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid</i>	20 décembre 1978	<i>Situation en Afrique du Sud</i>	28 septembre 1984	<i>« Elections municipales » raciales de Pretoria</i>	26 octobre 1988
A/RES/33/164	20 décembre 1978	A/RES/39/123	4 décembre 1986	A/RES/43/13	
A/RES/34/174	17 décembre 1979	<i>Assistance apportée aux femmes et enfants réfugiés d'Afrique du Sud et de Namibie</i>		<i>Condamnation à mort d'un patriote sud-africain</i>	28 septembre 1989
A/RES/35/184	15 décembre 1980	A/RES/41/123	4 décembre 1986	A/RES/44/1	
A/RES/36/170	16 décembre 1981	<i>Conférence internationale sur la situation tragique des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Afrique australe</i>		<i>Déclaration sur l'apartheid et ses conséquences destructrices en Afrique australe</i>	14 décembre 1989
A/RES/37/177	17 décembre 1982	A/RES/42/106	7 décembre 1987	A/RES/48/1	8 octobre 1993
A/RES/38/95	16 décembre 1983	A/RES/43/116	8 décembre 1988	<i>Levée des sanctions contre l'Afrique du Sud</i>	
A/RES/39/109	14 décembre 1984	A/RES/44/136	15 décembre 1989	A/RES/48/238	23 juin 1994
A/RES/40/138	13 décembre 1985	A/RES/45/137	14 décembre 1990	<i>Elimination de l'apartheid et instauration d'une Afrique du Sud unie, démocratique et non raciale</i>	20 décembre 1993
A/RES/41/136	4 décembre 1986	<i>Torture et traitement inhumain d'enfants détenus en Afrique du Sud</i>		A/RES/48/233	21 janvier 1994
A/RES/42/138	7 décembre 1987	A/RES/42/124	7 décembre 1987	<i>Elections démocratiques et non raciales en Afrique du Sud</i>	
A/RES/43/149	8 décembre 1988	A/RES/43/134	8 décembre 1988		
A/RES/44/157	15 décembre 1989	A/RES/44/143	15 décembre 1989		
A/RES/45/171	18 décembre 1990	A/RES/45/144	14 décembre 1990		
<i>Protection des personnes détenues ou emprisonnées du fait de leur lutte contre l'apartheid, le racisme et la discrimination raciale, le colonialisme, l'agression et l'occupation étrangères et pour l'autodétermination, l'indépendance et le progrès social de leur peuple</i>	16 décembre 1977				
A/RES/32/122	16 décembre 1977				
<i>Main-d'œuvre migrante en Afrique australe</i>	20 décembre 1978				
A/RES/31/62	20 décembre 1978				
[contient la Charte des droits]					
<i>Statut des personnes qui refusent de servir dans des forces militaires ou policières utilisées pour faire appliquer l'apartheid</i>	20 décembre 1978				
A/RES/33/165	20 décembre 1978				
<i>Appel à la clémence en faveur de combattants de la liberté sud-africains</i>	1 ^{er} octobre 1982				
A/RES/37/1	1 ^{er} octobre 1982				
A/RES/37/68	7 décembre 1982				
<i>Demande de crédit présentés au Fonds monétaire international par l'Afrique du Sud</i>	21 octobre 1982				
A/RES/37/2	21 octobre 1982				
<i>Nouvelle constitution raciale prévue par l'Afrique du Sud</i>	15 novembre 1983				
A/RES/38/11	15 novembre 1983				
<i>Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid</i>	6 décembre 1971				
A/RES/2786 (XXXVI)	6 décembre 1971				
<i>Assistance en faveur des étudiants réfugiés sud-africains (1980-1990 : Assistance en faveur des étudiants réfugiés en Afrique australe)</i>	16 décembre 1976				
A/RES/2922 (XXXVII)	15 novembre 1972				
A/RES/3068 (XXXVIII)	30 novembre 1973				
[contient la Convention]					
A/RES/3380 (XXX)	10 novembre 1975				
A/RES/31/80	13 décembre 1976				
A/RES/32/12	7 novembre 1977				
A/RES/33/103	16 décembre 1978				
A/RES/34/27	15 novembre 1979				
A/RES/35/39	25 novembre 1980				
A/RES/36/13	28 octobre 1981				
A/RES/37/47	3 décembre 1982				
A/RES/38/19	22 novembre 1983				
A/RES/39/19	23 novembre 1984				
A/RES/40/27	29 novembre 1985				
A/RES/41/103	4 décembre 1986				
A/RES/42/56	30 novembre 1987				
A/RES/43/97	8 décembre 1988				
A/RES/44/69	8 décembre 1989				
A/RES/45/90	14 décembre 1990				
A/RES/46/84	16 décembre 1991				
A/RES/47/81	16 décembre 1992				
A/RES/48/89	20 décembre 1993				
<i>Conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme, de l'assistance politique, militaire, économique et autre accordée au régime raciste et colonialiste de l'Afrique du Sud</i>	10 novembre 1975				
A/RES/3383 (XXX)	30 novembre 1976				
A/RES/31/33	29 novembre 1978				
A/RES/33/23	14 novembre 1980				
A/RES/33/32	3 décembre 1982				
A/RES/37/39	23 novembre 1984				
A/RES/39/15	23 novembre 1984				
A/RES/41/95	4 décembre 1986				
A/RES/43/92	8 décembre 1988				
A/RES/45/84	14 décembre 1990				
<i>Assistance en faveur des étudiants réfugiés sud-africains (1980-1990 : Assistance en faveur des étudiants réfugiés en Afrique australe)</i>	16 décembre 1976				
A/RES/31/126	16 décembre 1976				
A/RES/32/119	16 décembre 1977				

S/RES/560 (1985) 12 mars 1985
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

• S/RES/569 (1985) 26 juillet 1985
 Concerne les sanctions contre l'Afrique du Sud

S/RES/581 (1986) 13 février 1986
 Concerne les menaces de l'Afrique du Sud contre les Etats de l'Afrique australe et l'élimination de l'apartheid

S/RES/591 (1986) 28 novembre 1986
 Concerne l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud

S/RES/610 (1988) 16 mars 1988
 Concerne les peines de mort prononcées contre les six de Sharpeville

S/RES/615 (1988) 17 juin 1988
 Concerne les peines de mort prononcées contre les six de Sharpeville

S/RES/623 (1988) 23 novembre 1988
 Concerne la peine de mort prononcée contre un militant anti-apartheid en Afrique du Sud

• S/RES/765 (1992) 16 juillet 1992
 Concerne la situation en Afrique du Sud

• S/RES/772 (1992) 17 août 1992
 Concerne la situation en Afrique du Sud

S/RES/894 (1994) 14 janvier 1994
 Concerne la participation des Nations Unies et d'observateurs internationaux au processus électoral en Afrique du Sud

• S/RES/919 (1994) 25 mai 1994
 Met fin à l'embargo sur les armes et aux autres restrictions décidées à l'encontre de l'Afrique du Sud par la résolution 418 (1977) et dissout le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 421 (1977)

• S/RES/930 (1994) 27 juin 1994
 Met un terme aux activités de la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud et retire la question intitulée « La question de l'Afrique du Sud » de la liste des questions dont le Conseil de sécurité est saisi.

• S/RES/392 (1976) 19 juin 1976
 Concerne les menaces et actes de violence commis par le régime à Soweto

• S/RES/417 (1977) 31 octobre 1977
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

• S/RES/418 (1977) 4 novembre 1977
 Impose un embargo obligatoire sur les armes à destination de l'Afrique du Sud

S/RES/421 (1977) 9 décembre 1977
 Crée le Comité du Conseil de sécurité concernant la question de l'Afrique du Sud pour surveiller l'embargo sur les armes

• S/RES/473 (1980) 13 juin 1980
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

S/RES/503 (1982) 9 avril 1982
 Concerne les peines de mort prononcées contre des membres de l'ANC

S/RES/525 (1982) 7 décembre 1982
 Concerne les peines de mort prononcées contre des membres de l'ANC

S/RES/533 (1983) 7 juin 1983
 Concerne les peines de mort prononcées contre trois membres de l'ANC

S/RES/547 (1984) 13 janvier 1984
 Concerne la peine de mort prononcée contre un membre de l'ANC

• S/RES/554 (1984) 17 août 1984
 Rejette la prétendue nouvelle constitution et les élections prévues pour août 1984 en Afrique du Sud

S/RES/556 (1984) 23 octobre 1984
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

S/RES/558 (1984) 13 décembre 1984
 Concerne l'application de l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud imposé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 418 (1977)

2. Conseil de sécurité

2.1 Résolutions

• S/RES/134 (1960) 1^{er} avril 1960
 Concerne la situation en Union sud-africaine

• S/RES/181 (1963) 7 août 1963
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud et demande aux Etats de mettre fin à la vente d'armes à l'Afrique du Sud

• S/RES/182 (1963) 4 décembre 1963
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

S/RES/190 (1964) 9 juin 1964
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

• S/RES/191 (1964) 18 juin 1964
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

S/RES/282 (1970) 23 juillet 1970
 Concerne l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud

• S/RES/311 (1972) 4 février 1972
 Concerne la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud

3. Conseil économique et social

3.1 Résolutions

Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation et la politique d'apartheid

E/RES/1102 (XL) 4 mars 1966
 E/RES/1164 (XLI) 5 août 1966
 E/RES/1235 (XLII) 6 juin 1967
 E/RES/1236 (XLII) 6 juin 1967
 E/RES/1424 (XLVI) 6 juin 1969
 E/RES/1501 (XLVIII) 27 mai 1970

Question de l'esclavage et de la traite des esclaves dans toutes leurs pratiques et manifestations, y compris les pratiques esclavagistes de l'apartheid et de colonialisme

E/RES/1126 (XLI) 26 juillet 1966
 E/RES/1232 (XLII) 6 juin 1967
 E/RES/1330 (XLIV) 31 mai 1968
 E/RES/1331 (XLIV) 31 mai 1968
 E/RES/1419 (XLVI) 6 juin 1969
 E/RES/1593 (L) 21 mai 1971
 E/RES/1695 (LI) 2 juin 1972

Racisme et discrimination raciale

E/RES/1146 (XLI) 2 août 1966
 E/RES/1244 (XLII) 6 juin 1967
 E/RES/1388 (L) 21 mai 1971
 E/RES/1863 (LV) 17 mai 1974
 E/RES/1938 (LVIII) 6 mai 1975
 E/RES/1989 (LX) 11 mai 1976
 E/RES/2056 (LXII) 12 mai 1977
 E/RES/1978/7 4 mai 1978
 E/RES/1979/3 9 mai 1979
 E/RES/1980/7 24 avril 1980
 E/RES/1981/30 6 mai 1981
 E/RES/1982/31 5 mai 1982
 E/RES/1985/19 29 mai 1985
 E/RES/1988/6 24 mai 1988
 E/RES/1990/49 25 mai 1990
 E/RES/1991/2 29 mai 1991
 E/RES/1992/13 30 juillet 1992
 E/RES/1993/8 27 juillet 1993

Atteinte à l'exercice des droits syndicaux en Afrique du Sud

E/RES/1216 (XLII) 1er juin 1967
 E/RES/1302 (XLIV) 28 mai 1968
 E/RES/1412 (XLVI) 6 juin 1969
 E/RES/1509 (XLVIII) 28 mai 1970
 E/RES/1599 (L) 21 mai 1971
 E/RES/1997 (LX) 12 mai 1976
 E/RES/2086 (LXI) 13 mai 1977
 E/RES/1978/21 5 mai 1978
 E/RES/1979/39 10 mai 1979

E/RES/1980/33 2 mai 1980
 E/RES/1981/41 8 mai 1981
 E/RES/1982/40 7 mai 1982
 E/RES/1984/42 24 mai 1984
 E/RES/1985/43 30 mai 1985
 E/RES/1987/63 29 mai 1987
 E/RES/1988/41 27 mai 1988
 E/RES/1989/82 24 mai 1989
 E/RES/1990/44 25 mai 1990
 E/RES/1991/37 31 mai 1991
 E/RES/1992/12 20 juillet 1992

Mesures visant à combattre avec efficacité la discrimination raciale et la politique d'apartheid et de ségrégation en Afrique australe

E/RES/1332 (XLIV) 31 mai 1968
 E/RES/1415 (XLVI) 6 juin 1969

Groupe spécial d'experts sur l'Afrique australe

E/CN.A/RES/2 (XXIII) 6 mars 1967
 E/RES/1333 (XLIV) 31 mai 1968
 E/RES/1868 (LV) 17 mai 1974
 E/RES/1869 (LV) 17 mai 1974
 E/RES/1939 (LVIII) 6 mai 1975
 E/RES/1991 (LX) 12 mai 1976
 E/RES/2082 (LXII) 13 mai 1977

Coordination des activités des Nations Unies à l'égard de la politique d'apartheid et de discrimination raciale en Afrique australe

E/RES/1414 (XLVI) 6 juin 1969

Politiques d'apartheid et de discrimination raciale

E/RES/1591 (L) 21 mai 1971

Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid

E/RES/1696 (LI) 2 juin 1972
 E/RES/1784 (LV) 18 mai 1973

Conséquences néfastes, pour la jouissance des droits de l'homme, de l'assistance politique, militaire, économique et autres accordée au régime raciste d'Afrique du Sud

E/RES/1864 (LVI) 17 mai 1974
 E/RES/1989/73 24 mai 1989
 E/RES/1990/34 25 mai 1990
 E/RES/1991/26 31 mai 1991
 E/RES/1992/3 20 juillet 1992

Conférence mondiale pour l'action contre l'apartheid

E/RES/2087 (LXII) 13 mai 1977

Effets de l'apartheid sur la condition de la femme

E/RES/1978/33 5 mai 1978

Assistance en faveur des étudiants réfugiés en Afrique australe

E/RES/1978/55 2 août 1978

Activités des sociétés transnationales en Afrique australe

E/RES/1978/73 4 août 1978
 E/RES/1979/75 3 août 1979
 E/RES/1980/59 24 juillet 1980
 E/RES/1981/86 2 novembre 1981
 E/RES/1982/69 27 octobre 1982
 E/RES/1982/70 27 octobre 1982
 E/RES/1983/74 29 juillet 1983
 E/RES/1983/75 29 juillet 1983
 E/RES/1984/52 25 juillet 1984
 E/RES/1984/53 25 juillet 1984
 E/RES/1985/72 26 juillet 1985
 E/RES/1986/1 19 mai 1986
 E/RES/1987/56 28 mai 1987
 E/RES/1988/56 27 juillet 1988
 E/RES/1989/27 24 mai 1989
 E/RES/1990/70 27 juillet 1990
 E/RES/1991/54 26 juillet 1991
 E/RES/1992/34 30 juillet 1992

Les femmes et les enfants vivant sous le régime d'apartheid

E/RES/1982/24 4 mai 1982
 E/RES/1984/17 24 mai 1984

E/RES/1986/22 23 mai 1986
 E/RES/1988/23 26 mai 1988
 E/RES/1989/33 24 mai 1989
 E/RES/1990/13 24 mai 1990
 E/RES/1991/20 30 mai 1991
 E/RES/1992/15 30 juillet 1992
 E/RES/1993/13 27 juillet 1993

Assistance fournie aux femmes d'Afrique du Sud et de Namibie et aux réfugiés

E/RES/1986/25 23 mai 1986

Surveillance du passage à la démocratie en Afrique du Sud

E/RES/1993/45 28 juillet 1993

Sanktionspolitik der Schweiz und Neutralität

1. Juristischer Rahmen

Die in dieser Arbeit untersuchten nichtmilitärischen Sanktionen beinhalten in erster Linie Wirtschaftssanktionen im Sinne von diskriminierenden Beschränkungen der Ein- oder Ausfuhr von Waren, Kapital usf. mit dem Ziel, das sanktionierte Land aus politischen Gründen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen¹¹. Nichtmilitärische Sanktionen umfassen neben Wirtschaftssanktionen auch andere gegen einen Staat gerichtete Massnahmen nichtwirtschaftlicher Natur wie z.B. Einreisebeschränkungen, Massnahmen im diplomatischen Verkehr oder Ausschluss aus internationalen Organisationen.

Unbestritten ist die völkerrechtliche Zulässigkeit von Sanktionen, wenn diese gestützt auf einen Beschluss des UNO-Sicherheitsrates in Anwendung des Kapitels VII der UNO-Charta erlassen werden. Sämtliche UNO-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, den Sanktionsbeschluss zu befolgen und nichtmilitärische Sanktionen mitzutragen. Die Schweiz als UNO-Nichtmitglied binden Sicherheitsratsbeschlüsse formal nicht. Sie ist jedoch zur Unterstützung der Staatengemeinschaft mittels autonomer Teilnahme an nichtmilitärischen Kollektivmassnahmen aufgrund allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts berechtigt und allenfalls gar verpflichtet, soweit diese UNO-Massnahmen der Wiederherstellung der internationalen Friedens- und Rechtsordnung dienen.

Die Verhängung von nichtmilitärischen Sanktionen kann auch ausserhalb des kollektiven Sicherheitssystems der UNO völkerrechtlich zulässig sein, insbesondere wenn sie als rechtmässige Gegenmassnahme ergriffen wird¹²; Einschränkungen können sich jedoch aus dem Völkerrecht im Allgemeinen oder aus dem Neutralitätsrecht im Besonderen ergeben.

Das Neutralitätsrecht¹³ ist auf den bewaffneten Konflikt zwischen zwei oder mehreren Staaten bezogen und auferlegt dem Neutralen *nur für den Kriegsfall* Rechte und Pflichten. Demnach besteht eine neutralitätsrechtlich gebotene wirtschaftliche Neutralität einzig insoweit, als dem neutralen Staat erstens die finanzielle Unterstützung einer Konfliktpartei zur Kriegführung und zweitens die staatliche Waffenlieferung an die Konfliktparteien untersagt ist. Hingegen ist der neutrale Staat nicht verpflichtet, den privaten Kriegsmaterialhandel zu unterbinden. Erlässt er aber diesbezügliche Beschränkungen, so ist immerhin der neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten¹⁴. Ausserhalb dieses engen Anwendungsbereichs des Gleichbehandlungsprinzips sind somit selbst bei einem bewaffneten Konflikt einseitige wirtschaftliche Massnahmen neutralitätsrechtlich erlaubt. Demgegenüber enthält das Neutralitätsrecht *für Friedenszeiten* keine rechtlichen Anweisungen und findet daher keine Anwendung auf Wirtschaftssanktionen, die ohne Vorliegen eines internationalen Konflikts gegen einen Staat durchgeführt werden¹⁵.

Wenn sich ein dauernd Neutraler Staat hingegen weiter gehenden Beschränkungen unterwirft, so handelt er nicht im Sinne einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen. Dies ist Ausfluss seiner Neutralitäts*politik* als Inbegriff all jener Massnahmen, die ein Neutraler ausserhalb seiner neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nach eigenem Ermessen trifft, um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit seiner Neutralität zu sichern.

¹¹ Ipsen K., Völkerrecht, 3.A. München 1990, S. 549

¹² Sog. Friedensrepressalie.

¹³ Im Wesentlichen kodifiziert in den beiden Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs bzw. im Falle eines Seekriegs (Haager Neutralitätsabkommen), SR 0.515.21/22.

¹⁴ Haager Neutralitätsabkommen, Art. 7ff.

¹⁵ Der Bundesrat vertrat bereits anlässlich des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund die Auffassung, dass weder die Haager Abkommen noch das Völkergewohnheitsrecht eine Rechtspflicht auf wirtschaftlichem Gebiet statuieren (Botschaft betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, BBl 1919 IV 579ff).

2. Massnahmen

In der Zeit des Kalten Krieges gelang es der UNO nur in zwei Fällen, kollektive Zwangsmassnahmen zu beschliessen und nichtmilitärische Sanktionen i.S.v. Artikel 41 UNO-Charta zu verhängen (Rhodesien 1966, Südafrika 1977).

Auf die UNO-Sanktionen gegenüber Rhodesien¹⁶ und die Aufforderung des UNO-Generalsekretärs, sich am Handelsboykott gegen Südrhodesien zu beteiligen, reagierte die Schweiz mit autonomen, einseitigen Massnahmen, welche eine Umgehung der UNO-Sanktionen über die Schweiz verhindern sollten (Courant normal bei Warenimporten aus Rhodesien, Verbot von Dreiecksgeschäften, Guthabensperre und Waffenausfuhrverbot). Insofern man bei Rhodesien nicht von einem internationalen Konflikt ausging (keine Anwendung des Neutralitätsrechts und somit keine Pflicht zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes), war die Anwendung des *einseitigen* Courant normal neutralitätsrechtlich unproblematisch¹⁷.

Wie im Falle Rhodesien waren mangels Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts auch die Sanktionen gegen Südafrika einzig unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Neutralitätspolitik zu würdigen. Die Schweiz hatte bereits 1963 auf einen entsprechenden Aufruf der UNO reagiert und autonom beschlossen, ein Waffenembargo gegen Südafrika zu verhängen. Die Frage der Teilnahme am 1977 erfolgten UNO-Waffenembargo stellte sich somit nur in äusserst beschränktem Masse¹⁸.

Bezüglich einer Teilnahme an den von einzelnen Staaten oder Staatengruppen verhängten, über das UNO-Waffenembargo hinausgehenden Sanktionen gegen Südafrika widersetzte sich der Bundesrat in grundsätzlicher Weise. Einzig im Bereich der Finanztransaktionen wurden 1974 Kapitalexporte nach Südafrika einem finanzpolitischen Courant normal unterstellt, nachdem zuvor UNO, EG und eine Reihe weiterer westlicher Staaten diesbezügliche Massnahmen empfohlen bzw. beschlossen hatten. Nach einer weiteren Sanktionswelle (1986) lehnte der Bundesrat unter Hinweis auf die damalige Neutralitätspolitik eine schweizerische Verschärfung der bisher getroffenen Massnahmen ebenso ab wie das Mittragen weiterer nichtmilitärischer Sanktionen (Ausschluss Südafrikas aus internationalen Organisationen)¹⁹. Unter dem Eindruck der durch zahlreiche Staaten bzw. Staatengruppen verabschiedeten Sanktionen (USA, Commonwealth, EG, Nordische Staaten) wurden schweizerischerseits jedoch die Handelsströme zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften einer Überwachung unterstellt.

3. Entwicklungen

Die neutralitätsrechtliche und –politische Begründung der schweizerischen Haltung gegenüber Südafrika lässt sich nur aus dem Gesamtkontext der schweizerischen Neutralitätspraxis heraus verstehen, wobei der Praxis in der Nachkriegszeit bis zum Ende des Kalten Krieges besondere Bedeutung zukommt.

In der Zwischenkriegszeit erklärte sich die Schweiz mit dem Beitritt in den *Völkerbund* bereit, an nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen der Organisation grundsätzlich mitzuwirken (“differenzielle Neutralität”)²⁰.

¹⁶ Vgl. Res. 232 (1966) und deren Folgeresolutionen.

¹⁷ Da Rhodesien überwiegend als koloniales Gebilde ohne eigene Völkerrechtssubjektivität betrachtet und von Grossbritannien auch nicht als kriegsführende Partei anerkannt wurde, handelte es sich bei der versuchten Abspaltung Südrhodesiens nach weit verbreiteter Auffassung *nicht* um einen zwischenstaatlichen Konflikt i.S. des Neutralitätsrechts.

¹⁸ Res. 418 (1977); das Waffenembargo umfasste auch das Verbot der Zusammenarbeit bei der Herstellung von Nuklearwaffen und den Verzicht auf Lizenzverträge für die Waffenproduktion. Gemäss Angaben des Bundesrates bestand in der Nukleartechnologie gestützt auf den Atomsperrvertrag keine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Südafrika, und der verlangte Verzicht auf Lizenzverträge für die Waffenproduktion fiel praktisch nicht ins Gewicht (Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 1981, BBl 1982 I 550).

¹⁹ Antwort BR Aubert auf Anfrage *Rechsteiner* vom 16. Juni 1986, Amt. Bull. 1986 NR 772.

²⁰ So schloss sich die Schweiz als Reaktion auf den Krieg zwischen Bolivien und Paraguay 1934 am Waffenembargo des Völkerbundes vorbehaltlos an, und nachdem sich Bolivien den Vermittlungsvorschlägen des Völkerbunds fügte, hielt die Schweiz das Embargo gegenüber Paraguay einseitig aufrecht. Demgegenüber nahm die Schweiz bei den Sanktionen gegen Italien (Einmarsch in Abessinien 1935) eine differenzierte Stellung ein und beteiligte sich an den Zwangsmassnahmen nur in beschränktem Umfang (vgl. hierzu ausführlich den Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969 [UNO-Bericht 1969], BBl 1969 I 1505 [Anhang V]).

Der Bundesrat erachtete eine Schweizer Teilnahme sowohl mit dem Neutralitätsrecht als auch mit der schweizerischen Neutralitätspolitik vereinbar²¹. Die 1935 erfolgte Weigerung der Schweiz, die Wirtschaftssanktionen gegen Italien (Abessinienkonflikt) vorbehaltlos umzusetzen, war kaum neutralitätspolitisch, sondern auf Grund der engen Wirtschaftsbeziehungen zu Italien vielmehr (ausser-)wirtschaftlich motiviert.

1938 kehrte die Schweiz zur umfassenden Neutralität zurück, welche sie durch den Zweiten Weltkrieg hindurch beibehielt. Auch nach Kriegsende erfolgte kein grundlegender Richtungswechsel im Neutralitätskonzept. Zunehmend bedeutsam für die Ausgestaltung der Schweizer Neutralitätsdoktrin war darüber hinaus die wachsende exportorientierte Ausrichtung der Schweizer Wirtschaft, welcher am ehesten durch die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen Rechnung getragen werden konnte. Im wirtschaftlichen Bereich spielte in Friedenszeiten nach damaliger Auffassung des Bundesrates die Neutralität nur (aber immerhin) insofern eine Rolle, als die ausdrückliche und absichtliche Unterstützung *politisch* motivierter wirtschaftlicher Massnahmen anderer Staaten als neutralitätswidrig betrachtet wurde. Dieses Prinzip prägte die Ausgestaltung der Neutralitätspolitik während vier Jahrzehnten²².

Neutralitätspolitisch begründete man die grundsätzlichen Vorbehalte der Schweiz von politisch motivierten Wirtschaftssanktionen in erster Linie damit, dass bei einer ausdrücklichen und absichtlichen Unterstützung solcher Massnahmen die Haltung der neutralen Schweiz in einem Kriege präjudiziert würde und Zweifel an ihrer Haltung aufkommen könnten. Als weiteres neutralitätspolitisches Argument wurden bestehende oder mögliche Schutzmachtigkeiten der Schweiz angeführt, welche sich kaum mit der Teilnahme an Zwangsmassnahmen vereinbaren lassen würden²³.

Das neutralitätspolitische Konzept der Nichtbeteiligung und Gleichbehandlung konnte aber dann nicht eingehalten werden, wenn die UNO bzw. eine mächtige Staatengruppe entschlossen war, die Schweiz in ihre Sanktionspolitik einzubinden²⁴. Als mögliche Reaktion schweizerischerseits anboten sich die Verhängung des *Courant normal*²⁵ sowie die Vornahme von Massnahmen, welche die Verhinderung der Ausnützung sanktionsbedingter Marktlücken durch die eigene Wirtschaft sowie der Abwicklung von Dreiecksgeschäften über die Schweiz bezweckten. Ihre Anwendung folgte keiner formalen Unterscheidung zwischen Kriegs- und Friedenszustand.

Die schweizerischen Vorkehrungen waren allerdings mit dem weiten Gleichbehandlungsbegriff der damaligen Neutralitätspolitik nicht immer vereinbar. In allen Fällen, bei denen eine geschlossene Embargofront seitens der wichtigsten Handelspartner der Schweiz bestand, wurden zumindest Vorbereitungen für einen (den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzenden) *einseitigen* *Courant normal* getroffen (z.B. Polen²⁶, Falkland-

²¹ Botschaft betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, BBl 1919 IV 581.

²² Von dieser neutralitätspolitischen Ausdehnung auf den Wirtschaftsbereich unberührt blieb das Neutralitätsrecht; an der restriktiven Auslegung des Neutralitätsrechts (Beschränkung der Rechtspflichten des Neutralen auf die *militärische* Nichtunterstützung) wurde festgehalten. Wirtschaftssanktionen galten somit weiterhin mit dem Neutralitätsrecht als grundsätzlich vereinbar (vgl. UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1551). Seitens der Bundesbehörden wurde betont, dass allfällige von der Schweiz vorgenommene Wirtschaftsrestriktionen von ihr selbst gewählte wirtschaftspolitische Grundsätze darstellten und somit die Frage, wie die Schweiz auf nichtmilitärische Zwangsmassnahmen von Drittstaaten zu reagieren hatte, primär unter (neutralitäts)politischen Aspekten zu beurteilen war (vgl. das zum internen Gebrauch verfasste Grundsatzpapier des EPD vom 26. November 1954, welches als „offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität“ bezeichnet wurde, publiziert in VEB 24 (1954) Nr. 1 S. 9ff, 12f).

²³ VEB 24 (1954) Nr. 1 S. 13. Kein besonderer neutralitätspolitischer Erklärungsbedarf bestand jeweils bei der autonomen Verhängung eines Waffenembargos (z.B. Rhodesien, Südafrika), weil die Schweiz jeweils gestützt auf ihre innerstaatliche Gesetzgebung gehalten war, von Ausfuhren in Spannungsgebiete abzusehen.

²⁴ Das (damalige) neutralitätspolitische Dilemma wird in der Botschaft zum UNO-Beitritt wie folgt umschrieben: „Es dürfte kaum je möglich sein, den (...) für jede glaubwürdige Neutralitätspolitik typischen Gleichbehandlungsgrundsatz auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze übrige Staatengemeinschaft andererseits anzuwenden“ (BBl 1982 I 548).

²⁵ Stabilisierung des Wirtschaftsverkehrs des Neutralen mit einem bestimmten Drittstaat auf der Basis einer repräsentativen Periode vor Ausbruch eines Konflikts zwischen diesem Drittstaat und einem weiteren Staat bzw. einer Staatengruppe. Beim *Courant normal* handelt es sich um ein selbstgewähltes neutralitätspolitisches Mittel, dessen Einsatz dem Neutralen auf Grund des Neutralitätsrechts grundsätzlich freisteht und somit einseitig oder gegenüber sämtlichen Konfliktparteien angewendet werden kann. Einzig bezüglich derjenigen Güter, die vom Neutralitätsrecht erfasst sind (v.a. Kriegsmaterial, Art. 7 und 8 Haager Abkommen), ist bei Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts der neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten.

²⁶ Anlässlich der Verhängung des Kriegsrechts in Polen 1981 bestätigte der Bundesrat zwar seine Auffassung, wonach sich die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen nicht an internationale Sanktionen beteiligen, aber bei Bedarf Massnahmen zur Verhinderung der Umgehung der Sanktionen über Schweizer Gebiet anordnen würde (faktische Einführung des *Courant normal* ohne rechtliche Regelung).

Konflikt²⁷, Iran²⁸, z.T. Afghanistan²⁹) oder gar diskriminierende Massnahmen angeordnet (v.a. im Zusammenhang mit dem COCOM-Embargo³⁰). Besonders bei Sanktionen wirtschaftlich bedeutender Staaten resp. Staatengruppen trat so das damalige extensive Neutralitätsverständnis gegenüber anderen politischen Zielen, namentlich denjenigen wirtschaftlicher Art (Wirtschaftsbeziehungen zu den westlichen Staaten, Sicherstellung der Landesversorgung), in den Hintergrund. So räumte der Bundesrat z.B. anlässlich der Anwendung des Courant normal für Finanztransaktionen nach Südafrika ein, dass eine „unverhältnismässige Zunahme der schweizerischen Kapitalexporte nach Südafrika (...) deshalb nicht nur die Stellung unseres Landes in internationalen Organisationen und damit die Vertretung der schweizerischen Interessen erschwert [hätte], sondern (...) möglicherweise auch andere Staaten (...) dazu bringen [würde], einschränkende Massnahmen gegenüber der Schweiz anzuordnen“³¹. Bei Bestehen einer die Sanktionen geschlossenen mittragenden Staatengruppe von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, wie dies im Falle Südafrikas teilweise, insbesondere aber in den achtziger Jahren der Fall war, wich die Schweiz somit z.T. erheblich von ihrer damaligen Neutralitätsdoktrin ab.

Soweit ersichtlich, wurde das Abweichen von den Grundsätzen der damaligen Neutralitätspolitik einzig im Zusammenhang mit UNO-Sanktionen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta ansatzweise auch *neutralitätspolitisch* begründet (identische Friedensfunktion von Neutralität und kollektiven Zwangsmassnahmen, faktische Begünstigung des Rechtsbrechers bei Nichtteilnahme an Sanktionen)³². Anerkannt wurde zudem, dass wirtschaftliche Sanktionen *im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems* nicht von vornherein unvereinbar mit der Neutralität sind³³.

Erst mit dem Ende der bipolaren Weltordnung begann die Schweiz, ihre Zurückhaltung gegenüber Sanktionen abzulegen. Sie beteiligte sich fortan an den vom UNO-Sicherheitsrat verhängten nichtmilitärischen Zwangsmassnahmen; im Neutralitätsbericht des Bundesrates von 1993³⁴ wurde selbst ein Mittragen von Wirtschaftssanktionen ausserhalb des UN-Systems nicht mehr ausgeschlossen (was im Jahre 1998 mit der Teilnahme an den EU-Sanktionen gegen die BR Jugoslawien denn auch erfolgte).

4. Beurteilung

Eine gesamtheitliche Betrachtungsweise zeigt, dass sich die schweizerische Haltung gegenüber den Südafrika-Sanktionen ziemlich nahtlos in das während des Kalten Krieges geltende defensiv-vorsichtige Neutralitätskonzept der Schweiz einfügt. Die Schweiz erachtete damals generell eine Teilnahme an politisch motivierten Wirtschaftssanktionen mit ihrer Neutralitätspolitik unvereinbar mit dem Argument, dass eine Teilnahme an solchen Massnahmen die Position der Schweiz in einem allfälligen militärischen Konflikt präjudizieren könnte. Der Bundesrat vertrat denn auch diesen Standpunkt in Bezug auf Massnahmen gegen Südafrika, und dies selbst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als BR Aubert anlässlich einer parlamentarischen Anfrage zu den Südafrika-

²⁷ Als Reaktion auf die militärische Besetzung der britischen Falkland-Inseln durch Argentinien verhängte die EG 1982 einen Einfuhrstopp für argentinische Güter. Die Schweiz nahm ihren traditionellen neutralitätspolitischen Standpunkt ein mit der Zusicherung, nicht zum Nachteil der EG aus diesen Massnahmen Nutzen zu ziehen.

²⁸ Geisellaffäre US-Botschaft 1980. Die offizielle schweizerische Haltung beschränkte sich darauf, den schweizerischen Unternehmen von der Beteiligung an Ersatz- und Umgehungsgeschäften abzuraten.

²⁹ Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan 1979/80. Die offizielle schweizerische Haltung beschränkte sich darauf, den schweizerischen Unternehmen von der Beteiligung an Ersatz- und Umgehungsgeschäften abzuraten.

³⁰ Auf amerikanischen Wirtschaftsdruck hin erklärte sich die Schweiz im sog. Hotz-Linder-Abkommen vom 23. Juli 1951 bereit, schweizerische Exporte bestimmter strategischer Güter in das Territorium des Warschauer Paktes zu beschränken, und dies in einem Ausmass, welches teilweise unterhalb des vorgängig festgelegten Courant normal lag.

³¹ Antwort des Bundesrates auf Interpellation Schmid vom 7. Oktober 1983, Amtl Bull NR 1983 1533.

³² Wohl hielt der Bundesrat in Fortsetzung seiner traditionellen Neutralitätspolitik an seinen Vorbehalten gegen politisch motivierte Wirtschaftssanktionen grundsätzlich fest. Gleichzeitig erklärte er aber, dass die Schweiz aber gehalten sei, die Sanktionspolitik der UNO nicht zu durchkreuzen, da die Neutralität nicht zur Begünstigung des durch die Sanktionen Betroffenen führen dürfe, so dass sich entsprechende, einseitige Massnahmen aufdrängten. (Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971 vom 17. November 1971 [UNO-Bericht 1971], BBl 1972 I 51).

³³ So schon im UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1551.

³⁴ Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993, BBl 1994 I 206ff.

Sanktionen festhielt, „que la politique du Conseil fédéral est de ne jamais s’associer aux sanctions décidées par un Etat ou par un groupe d’Etats. Notre neutralité nous l’interdit“³⁵.

Rückblickend kann die während über vier Jahrzehnten vertretene neutralitätspolitische Doktrin wohl nur vor dem Hintergrund der besonderen aussen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Verhältnisse während der Zeit der Ost-West-Konfrontation nachvollzogen werden (faktische Inexistenz des Systems der kollektiven Sicherheit, umstrittene Universalität der UNO, Führung von Wirtschafts- und Stellvertreterkriegen). Dennoch wirkt aus heutiger Sicht die damalige Haltung der Schweiz gegenüber Südafrika als überaus vorsichtig. Insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre, als die Sanktionen gegen Südafrika durch die EG-Mitglieder und einer grossen Anzahl weiterer Staaten weitgehend geschlossen mitgetragen wurden, erscheint das *neutralitätspolitische* Hauptmotiv einer Nichtteilnahme - die Präjudizierung der Haltung des Neutralen in einem zukünftigen Kriege - im Nachhinein stark relativiert. Man gewinnt den Eindruck, dass diese Haltung einerseits sicherlich durch die damalige sicherheitspolitische Konstellation (Kalter Krieg) motiviert war, aber auch durch das Bestreben ausgezeichnet war, die Handelsströme der auf ein funktionierendes Welthandelsnetz angewiesenen Schweiz aufrecht zu erhalten.

Sektion Völkerrecht
Direktion für Völkerrecht
EDA
29. Mai 1999

Beilage: *Auswahlbibliographie*

³⁵ Antwort BR Aubert auf Anfrage *Rechsteiner* vom 16. Juni 1986, Amt. Bull. 1986 NR 772.

Auswahlbibliographie

- BINDSCHEDLER R., Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesien, ZaöRV 28 (1968) 1ff
- DÜRST, D., Schweizerische Neutralität und Kriegsmaterialausfuhr, Zürich 1983
- Gabriel J.M., Die Stellung der Schweiz zu Wirtschaftssanktionen, in: Riklin/Haug/ Probst, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern u.a. 1992), S. 919ff
- LINSI C., Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik, Basel 1994
- v.OOYEN R., Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945, Frankfurt a.M. 1992
- POLITISCHE ABTEILUNG III / SEKTION UNO (EDA), Die Schweiz und die internationalen Sanktionen (ad 0.812.3-WTS), Bern 1998
- ROSS J., Neutrality and International Sanctions, New York 1989
- ROTTER M., Die dauernde Neutralität, Berlin 1981
- SCHALLER A., Die Teilnahme der Schweiz an den gegen den Irak gerichteten wirtschaftlichen Massnahmen der UNO, Beiträge der HSG Nr. 181, St. Gallen 1992
- SCHALLER A., Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Abkommen vom 23. Juli 1951, Bern 1987
- SCHINDLER D., Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, Bern 1983
- THÜRER D., Die Schweiz und die Vereinten Nationen, in: Riklin/Haug/Probst, Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 307ff
- ZOLLINGER L., Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika von 1961-1994, Bern 1997

Handel Schweiz – Südafrika 1963-98:

Allgemeine Entwicklung

1. Juristischer Rahmen

Obschon der Bundesrat in Übereinstimmung mit der traditionellen Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik Wirtschaftssanktionen ablehnend gegenüberstand, wollte er nicht, dass durch seine Haltung die Schweiz als Umgehungsland für Sanktionen anderer Länder diene. Aus diesem Grund wurde 1986 eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika (bestehend aus Vertretern des EDA, EFD und EVD) mit der statistischen Überwachung der wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit Südafrika beauftragt.

2. Massnahmen

Die interdepartementale Arbeitsgruppe hatte unter anderem die Aufgabe, eine systematische Überwachung des Güterverkehrs in denjenigen Bereichen sicherzustellen, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche Sanktionen ergriffen hatten. Die Überwachung schloss den Handels- sowie den Kapitalverkehr ein. 1992 wurde die Arbeitsgruppe aufgelöst, da die Entwicklung in Südafrika auf grundlegende Reformen schliessen liess.

Ein grosser Teil der Schweizer Einfuhren aus Südafrika betraf Güterkategorien, die nicht konvergenten Sanktionen unterlagen (d.h. nicht Sanktionen seitens der USA, der gesamten EG verbindlich unterworfen waren), sondern von einzelnen Staaten, wenn überhaupt, in unterschiedlichem Ausmass sanktioniert wurden. Ein Importverbot von Gütern wie Barrengold, Diamanten und Steinkohle wurde weder vom UNO-Sicherheitsrat zwingend beschlossen noch von der EG erlassen. Es waren aber vor allem diese Güter, die während den achtziger Jahren im Zentrum des breiten öffentlichen Diskurses standen und immer wieder Anlass zu Kritik gaben. Wegen ihrer Brisanz wurden auch diese Güter in die statistische Überwachung durch die Arbeitsgruppe aufgenommen.

3. Entwicklungen

Gemäss der schweizerischen Aussenhandelsstatistik wächst das Handelsvolumen in der erfassten Periode (1963-98) von 172,7 Mio. Fr. auf 1'063,0 Mio Fr. an, was einer prozentualen Steigerung von 515% entspricht. Der gesamte schweizerische Aussenhandel hat in derselben Zeit jedoch um 841% zugenommen. Demzufolge hat sich der Handelsverkehr mit diesem Land im Verhältnis zum gesamten schweizerischen Aussenhandelsumsatz unterproportional entwickelt.

Im gesamten schweizerischen Aussenhandel nimmt Südafrika eine eher bescheidene Stellung ein: in der Periode 1963 bis 1998 betrug sein Anteil am Gesamthandel der Schweiz lediglich zwischen 0,38% (1992) und 0,81% (1988).

3.1 Einfuhren

Die Einfuhren setzten sich hauptsächlich aus Edelsteinen, Agrarprodukten und wichtigen Rohstoffe zusammen. Von 1963 bis 1998 bewegten sich die Importe aus Südafrika, ohne Goldimporte,³⁶ die in der schweizerischen

³⁶ Das Gold ist in der Statistik nicht eingeschlossen. Da der grösste Teil des in der Schweiz gehandelten südafrikanischen Goldes mit der Schweiz nur als Transitnation in Berührung kommt, hätte dessen Berücksichtigung in der Aussenhandelsstatistik zu einer Verfälschung des tatsächlichen Warenaustausches geführt. Die südafrikanische Handelsstatistik hingegen berücksichtigt die Ausfuhr von Krügerrands. Daher besteht eine Divergenz zwischen schweizerischen und südafrikanischen Statistiken.

Aussenhandelsstatistik nicht berücksichtigt werden, in einer Bandbreite zwischen 36,8 Mio Fr. (1963) und 1178 Mio. Fr. (1989). Es besteht praktisch eine lineare Zunahme vom Minimum aus dem Jahre 1963 bis 1985/1986. In der Zeit von 1986 an, in welcher die wichtigsten Industriestaaten Sanktionen ergriffen hatten, vollzieht sich eine sprunghafte Zunahme, die im Jahre 1989 jäh auf einem Höhepunkt von 1178 Mio. Fr. abbricht. Die Importe aus Südafrika verdoppelten sich zwischen 1986 und 1989 praktisch jährlich. Diese Entwicklung ist auf die massive Zunahme der direkten Diamantenimporte aus Südafrika zurückzuführen, die bis zu 76% der Gesamtimporte ausmachen (vgl. auch separate Notiz über den Diamantenhandel – Annexe 12).

3.2 Ausfuhren

Die **Ausfuhren** hatten 1974 und 1981 aussergewöhnliche Zunahmen zu verzeichnen, die sich u.a. durch den Anstieg der Nachfrage nach Investitionsgütern erklären lässt, welcher seinerseits auf die positive Entwicklung des Goldpreises und der Konjunktur allgemein zurückzuführen ist. Die wichtigsten Güter der Schweizer Exportpalette umfasste im Laufe der erfassten Periode (1963-98): Maschinen, mechanische Geräte und elektrische Ausrüstungen, chemische Produkte, optische und medizinische Instrumente, Präzisionswerke und Uhren. In der kritische Periode der 80-iger Jahre ist keine durchgehende Zunahme der Exporte festzustellen. Im Gegenteil, seit dem Rekordjahr von 1981 (670 Mio. Franken) nahmen sie mit Ausnahme des Jahres 1984 kontinuierlich ab und stiegen ab 1988 bis 1990 wieder leicht an (auf 525 Mio. Franken), ohne aber das Niveau von 1981 wieder zu erreichen (Der sprunghafte Anstieg von 500 Mio. Franken im Jahre 1980 auf 670 Mio. Franken im Jahre 1981 [+34%] war vor allem auf eine konjunkturell bedingte südafrikanische Nachfragesteigerung nach Investitionsgütern zurückzuführen). Ab 1992 bis 1995 stiegen die Exporte erneut regelmässig, bis auf 700 Mio. Franken und hielten sich auch 1996 auf etwa diesem Niveau (696), bevor sie wieder abnahmen. Die jährlichen Zu- oder Abnahmen der Gesamtexporte waren jeweils auf Schwankungen bei den traditionellen Exportgütern der Schweiz, d.h. vor allem bei den Maschinen, Chemikalien (inkl. Pharma) und Apparaten/Instrumenten zurückzuführen, die zusammen rund 90% der Exporte ausmachen. Die Schweiz lag meist zwischen dem 8. und 12. Rang der wichtigsten Lieferländer

4. Beurteilung

Der Handel unterlag weder einem courant normal noch einem Plafond für die totalen Ein- oder Ausfuhren. Es wurde aber darauf geachtet, dass keine Umgehungsgeschäfte via Schweiz auf Produkten erfolgten, auf denen andere Länder konvergente Sanktionen anwendeten. Bei Diamanten war die Einfuhrzunahme in bestimmten Jahren besonders hoch, dies insbesondere nach 1986, aber es bestanden diesbezüglich keine „verbindliche“, konvergente Sanktionen. Die Berichte der Arbeitsgruppe zur Überwachung des Handels wie auch alle Abklärungen auf parlamentarische Anfragen hin kamen zum Schluss, dass keine Umgehungen vorkamen (vgl. die separaten Papiere zu den einzelnen Produkten).

Südafrika Dienst
BAWI, EVD
3. Mai 1999

Beilage: Tabelle 1: Entwicklung des Aussenhandels Schweiz-Südafrika 1963 – 1998
 Tabelle 2: Structure géographique des importations et exportations de la Suisse
 Tabelle 3: Wechselkurs Rand im Verhältnis zu SFr., DM, US\$

Tabelle 1
Entwicklung des Aussenhandels Schweiz - Südafrika 1963 - 1998

<i>Jahr</i>	<i>Exporte nach Südafrika (Mio. Fr.)</i>	<i>Schweizer Gesamtexporte (Mio. Fr.)</i>	<i>%-Anteil an Schweizer Gesamtexporten</i>	<i>Importe aus Südafrika (Mio. Fr.)</i>	<i>Schweizer Gesamtimporte (Mio. Fr.)</i>	<i>%-Anteil an Schweizer Gesamtimporten</i>	<i>Saldo Handelsbilanz Schweiz - Südafrika</i>
1963	135.9	10'441.7	1.30	36.8	13'989.4	0.26	99.1
1964	165.6	11'461.6	1.44	42.9	15'540.8	0.28	122.7
1965	183.5	12'861.0	1.43	38.0	15'929.3	0.24	145.5
1966	219.9	14'203.8	1.55	27.5	17'004.5	0.16	192.4
1967	188.3	15'164.8	1.24	33.8	17'786.0	0.19	154.5
1968	226.6	17'349.5	1.31	42.8	19'424.9	0.22	183.8
1969	256.8	20'009.0	1.28	38.2	22'734.4	0.17	218.6
1970	313.4	22'140.3	1.42	58.9	27'873.5	0.21	254.5
1971	336.8	23'616.9	1.43	38.3	29'641.6	0.13	298.5
1972	330.6	26'187.6	1.26	49.7	32'371.6	0.15	280.9
1973	342.5	29'948.3	1.14	65.7	36'588.6	0.18	276.8
1974	507.0	35'353.1	1.43	79.7	42'929.4	0.19	427.3
1975	504.5	33'429.7	1.51	73.3	34'267.8	0.21	431.2
1976	371.1	37'044.8	1.00	69.0	36'871.2	0.19	302.1
1977	350.4	42'158.5	0.83	127.0	43'026.1	0.30	223.4
1978	362.4	41'779.5	0.87	109.1	42'299.9	0.26	253.3
1979	382.7	44'024.5	0.87	142.8	48'730.3	0.29	239.9
1980	499.3	49'607.6	1.01	212.2	60'859.3	0.35	287.1
1981	669.6	52'821.9	1.27	153.4	60'094.1	0.26	516.2
1982	530.3	52'658.7	1.01	154.0	58'059.7	0.27	376.3
1983	489.3	53'723.5	0.91	193.5	61'064.2	0.32	295.8
1984	549.5	60'654.1	0.91	203.7	69'024.4	0.30	345.8
1985	482.9	66'623.7	0.72	171.4	74'750.3	0.23	311.5
1986	430.9	67'004.0	0.64	154.3	73'512.5	0.21	276.6
1987	404.7	67'476.7	0.60	395.4	75'170.8	0.53	9.3
1988	470.6	74'063.6	0.64	800.3	82'398.7	0.97	-329.7
1989	517.3	84'267.9	0.61	1'178.0	95'208.6	1.24	-660.7
1990	525.2	88'256.9	0.60	593.9	96'610.9	0.61	-68.7
1991	494.1	87'946.5	0.56	437.0	95'031.8	0.46	57.1
1992	465.3	92'141.8	0.50	249.6	92'330.4	0.27	215.7
1993	616.1	93'289.0	0.66	270.8	89'829.7	0.30	345.3
1994	677.2	95'827.1	0.71	206.9	92'607.9	0.22	470.3
1995	700.4	96'236.4	0.73	283.9	94'483.3	0.30	416.5
1996	695.7	98'588.8	0.71	360.4	96'664.0	0.37	335.3
1997	557.7	110'417.4	0.51	395.2	110'086.9	0.36	162.5
1998	568.0	114'054.5	0.50	495.0	115'846.5	0.43	73.0

Structure géographique des importations et exportations de la Suisse (part I)

<i>Pays</i>	<i>Importations</i> <i>(en % du total)</i>		<i>Exportations</i> <i>(en % du total)</i>		
	1960		1965		
Allemagne	29.44	18.36	Allemagne	30.10	17.13
France	12.56	6.69	France	14.51	8.18
Etats Unis	11.36	9.92	Italie	10.22	7.93
Italie	10.50	8.25	Etats-Unis	8.49	9.66
Grande-Bretagne	5.94	5.80	Grande-Bretagne	7.27	7.00
Belgique/Luxembourg	4.39	3.54	Belgique/Luxembourg	3.73	3.03
Pays-Bas	4.16	4.10	Pays-Bas	3.62	3.56
Autriche	2.17	3.19	Autriche	2.95	4.16
Japon	1.20	1.57	Japon	1.35	1.89
...			...		
Brésil	0.50	1.34	Brésil	0.57	0.77
...			...		
Inde	0.27	1.29	Inde	0.31	1.38
...			...		
Afrique du Sud	0.24	1.26	Afrique du Sud	0.24	1.43
Reste	17.27	34.69	Reste	16.64	33.88
Total	100.0	100.0	Total	100.00	100.00
	1970		1975		
Allemagne	29.95	14.85	Allemagne	27.87	14.78
France	12.06	8.15	France	13.87	8.86
Italie	9.40	9.36	Italie	9.88	6.89
Etats-Unis	8.50	8.86	Etats-Unis	7.54	6.38
Grand-Bretagne	7.77	7.15	Grande-Bretagne	6.14	6.13
Autriche	4.48	5.20	Autriche	4.34	5.54
Belgique/Luxembourg	3.54	2.29	Pays-Bas	4.01	2.66
Pays-Bas	3.45	2.67	Belgique/Luxembourg	3.23	2.37
Japon	2.20	3.15	Japon	2.42	2.76
...			...		
Brésil	0.53	1.08	Brésil	0.52	1.69
...			...		
Afrique du Sud	0.21	1.41	Inde	0.24	0.41
...			...		
Inde	0.20	0.41	Afrique du Sud	0.21	1.50
Reste	17.71	35.42	Reste	19.73	40.03
Total	100.00	100.00	Total	100.00	100.00

Structure géographique des importations et exportations de la Suisse (part II)

<i>Pays</i>	<i>Importations</i>		<i>Exportations</i>		<i>Importations</i>		<i>Exportations</i>	
	<i>(en % du total)</i>		<i>(en % du total)</i>		<i>(en % du total)</i>		<i>(en % du total)</i>	
	1980				1985			
Allemagne	27.54	19.65	30.65	19.66	30.65	19.66	30.65	19.66
France	12.26	9.16	11.62	8.33	11.62	8.33	11.62	8.33
Italie	9.60	7.85	9.68	7.43	9.68	7.43	9.68	7.43
Grande-Bretagne	8.33	6.31	7.25	7.95	7.25	7.95	7.25	7.95
Etats-Unis	6.74	7.16	5.87	10.31	5.87	10.31	5.87	10.31
Belgique/Luxembourg	4.11	3.15	4.56	2.65	4.56	2.65	4.56	2.65
Pays-Bas	4.05	2.78	4.02	2.01	4.02	2.01	4.02	2.01
Autriche	3.58	4.57	3.96	3.18	3.96	3.18	3.96	3.18
Japon	3.26	2.56	3.56	3.87	3.56	3.87	3.56	3.87
...								
Brésil	0.43	1.03	0.56	0.71	0.56	0.71	0.56	0.71
...								
Afrique du Sud	0.34	1.00	0.23	0.57	0.23	0.57	0.23	0.57
...								
Inde	0.20	0.44	0.22	0.72	0.22	0.72	0.22	0.72
Reste	19.56	34.34	17.82	32.61	17.82	32.61	17.82	32.61
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1990				1995			
Allemagne	33.60	21.87	33.71	23.80	33.71	23.80	33.71	23.80
France	11.08	9.91	11.39	9.52	11.39	9.52	11.39	9.52
Italie	10.51	8.89	10.13	7.58	10.13	7.58	10.13	7.58
Etats-Unis	6.12	7.90	6.18	8.54	6.18	8.54	6.18	8.54
Grande-Bretagne	5.26	7.44	5.54	6.09	5.54	6.09	5.54	6.09
Japon	4.39	4.76	4.59	2.69	4.59	2.69	4.59	2.69
Pays-Bas	4.10	2.71	4.22	3.56	4.22	3.56	4.22	3.56
Autriche	3.94	3.69	3.54	2.23	3.54	2.23	3.54	2.23
Belgique/Luxembourg	3.59	2.30	3.15	3.99	3.15	3.99	3.15	3.99
...								
Afrique du Sud	0.61	0.59	0.35	0.68	0.35	0.68	0.35	0.68
...								
Brésil	0.35	0.60	0.31	0.83	0.31	0.83	0.31	0.83
...								
Inde	0.27	0.44	0.30	0.72	0.30	0.72	0.30	0.72
Reste	16.18	28.90	16.59	29.77	16.59	29.77	16.59	29.77
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Wechselkurse Rand im Verhältnis zu SFr., DM, US\$

SA rand per Swiss franc		Swiss franc per SA rand	
1970	0.1662	1970	6.02
1971	0.1734	1971	5.77
1972	0.2024	1972	4.94
1973	0.2194	1973	4.56
1974	0.2289	1974	4.37
1975	0.2863	1975	3.49
1976	0.3479	1976	2.87
1977	0.363	1977	2.75
1978	0.4908	1978	2.04
1979	0.5068	1979	1.97
1980	0.464	1980	2.16
1981	0.4484	1981	2.23
1982	0.5352	1982	1.87
1983	0.5309	1983	1.88
1984	0.6248	1984	1.60
1985	0.9261	1985	1.08
1986	1.2791	1986	0.78
1987	1.3675	1987	0.73
1988	1.5535	1988	0.64
1989	1.6045	1989	0.62
1990	1.8702	1990	0.53
1991	1.9294	1991	0.52
1992	2.033	1992	0.49
1993	2.2126	1993	0.45
1994	2.603	1994	0.38
1995	3.0729	1995	0.33
1996	3.4736	1996	0.29
1997	3.1775	1997	0.31
1998	3.827	1998	0.26

SA rand per USA dollar		USA dollar per SA rand	
1950	0.7161	1950	1.40
1951	0.7163	1951	1.40
1952	0.7168	1952	1.40
1953	0.712	1953	1.40
1954	0.713	1954	1.40
1955	0.7174	1955	1.39
1956	0.7163	1956	1.40
1957	0.7169	1957	1.39
1958	0.7127	1958	1.40
1959	0.713	1959	1.40
1960	0.7133	1960	1.40
1961	0.7147	1961	1.40
1962	0.7133	1962	1.40
1963	0.7153	1963	1.40
1964	0.7173	1964	1.39
1965	0.7163	1965	1.40
1966	0.717	1966	1.39
1967	0.7171	1967	1.39
1968	0.717	1968	1.39
1969	0.7181	1969	1.39
1970	0.7164	1970	1.40
1971	0.7132	1971	1.40
1972	0.7728	1972	1.29
1973	0.6944	1973	1.44
1974	0.6795	1974	1.47
1975	0.7398	1975	1.35
1976	0.8696	1976	1.15
1977	0.8696	1977	1.15
1978	0.8696	1978	1.15
1979	0.842	1979	1.19
1980	0.7788	1980	1.28
1981	0.8775	1981	1.14
1982	1.0859	1982	0.92
1983	1.1141	1983	0.90
1984	1.4757	1984	0.68
1985	2.2278	1985	0.45
1986	2.2835	1986	0.44
1987	2.0357	1987	0.49
1988	2.2726	1988	0.44
1989	2.6222	1989	0.38
1990	2.5877	1990	0.39
1991	2.7609	1991	0.36
1992	2.8516	1992	0.35
1993	3.2667	1993	0.31
1994	3.5497	1994	0.28
1995	3.627	1995	0.28
1996	4.2964	1996	0.23
1997	4.6073	1997	0.22
1998	5.5316	1998	0.18

SA rand per DM		DM per SA rand	
1960	0.1711	1960	5.84
1961	0.1778	1961	5.62
1962	0.1784	1962	5.61
1963	0.1794	1963	5.57
1964	0.1805	1964	5.54
1965	0.1794	1965	5.57
1966	0.1793	1966	5.58
1967	0.1799	1967	5.56
1968	0.1797	1968	5.56
1969	0.1831	1969	5.46
1970	0.1965	1970	5.09
1971	0.2051	1971	4.88
1972	0.2424	1972	4.13
1973	0.261	1973	3.83
1974	0.263	1974	3.80
1975	0.3003	1975	3.33
1976	0.3455	1976	2.89
1977	0.3747	1977	2.67
1978	0.4342	1978	2.30
1979	0.4598	1979	2.17
1980	0.4296	1980	2.33
1981	0.3884	1981	2.57
1982	0.4474	1982	2.24
1983	0.4368	1983	2.29
1984	0.5159	1984	1.94
1985	0.7708	1985	1.30
1986	1.0572	1986	0.95
1987	1.1339	1987	0.88
1988	1.2939	1988	0.77
1989	1.3976	1989	0.72
1990	1.6046	1990	0.62
1991	1.6671	1991	0.60
1992	1.8289	1992	0.55
1993	1.9764	1993	0.51
1994	2.193	1994	0.46
1995	2.5335	1995	0.39
1996	2.8536	1996	0.35
1997	2.6602	1997	0.38
1998	3.1534	1998	0.32

**Beziehungen Schweiz-Südafrika:
Ausfuhr von Waffen**

1. Juristischer Rahmen

- Res. UNO Sicherheitsrat vom 7.8.1963 über ein freiwilliges Waffenembargo
- Res. UNO-Sicherheitsrat vom 4.12.1963 über ein freiwilliges Embargo für Waffen und jegliches Material, das zur Herstellung von Waffen dienen könnte.
- Res. 418 UNO-Sicherheitsrat vom 4.11.1977 über ein verbindliches Waffenembargo
- Res. 591 UNO-Sicherheitsrat vom 28.11.1986 (unverbindlich), mit der die Res. 418 präzisiert wurde.
- Res. 919 UNO-Sicherheitsrat vom 25.5.1994, mit der das Waffenembargo aufgehoben wurde.

* * *

- Bundesratsbeschluss über das Kriegsmaterial vom 28. März 1949 sowie Verfügung des EVD vom 28. März 1949 betreffend den Vollzug des Bundesratsbeschlusses
- Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial sowie Verordnung vom 10. Januar 1973 über das Kriegsmaterial

2. Massnahmen

Am 6. Dezember 1963, d.h. zwei Tage nach Erlass der zweiten nichtverbindlichen Resolution des UNO-Sicherheitsrates (vgl. oben) verfügte der Bundesrat ein allgemeines Embargo für schweizerische Waffenexporte nach Südafrika.

Dieses Embargo beschränkte sich jedoch auf Rüstungsgüter, deren Ausfuhr gemäss Bundesratsbeschluss vom 28.3.1949 bzw. gemäss BG über das Kriegsmaterial von 1972 kontrolliert waren und umfasste nicht auch Material, das zur Herstellung von Waffen dienen könnte, wie in der Resolution vom 4.12.1963 gefordert.

Das verbindliche Waffenembargo der UNO von 1977 (Res. 418) umfasste ausser Waffen und Munition auch Militärfahrzeuge, paramilitärische Polizeiausrüstung, Ersatzteile sowie Lizenzverträge für obige Güter, jedoch nicht mehr Material, das zur Herstellung von Waffen dienen könnte.

Mit der zwar unverbindlichen Resolution 591 vom 28. November 1986 präzisierte der Sicherheitsrat die Resolution 418 und forderte alle Staaten auf, u.a. den Export von Gütern nach Südafrika zu verbieten, die für die Streitkräfte bestimmt sind, eine militärische Kapazität aufweisen und militärischen Zwecken dienen, namentlich Flugzeuge, Flugzeugmotoren und Flugzeugbestandteile.

Nachdem der UNO-Sicherheitsrat am 25. Mai 1994 das Waffenembargo gegenüber Südafrika aufgehoben hatte, folgte der Bundesrat diesen Entscheid mit Beschluss vom 21. Dezember 1994.

3. Entwicklungen

- 3.1 Zu Diskussionen Anlass gab eine Exportbewilligung des Bundesrates vom 5. November 1963 für eine Batterie von 35 mm Flabgeschützen. Die Bewilligung wurde trotz der (unverbindlichen) Sicherheitsratsresolution vom 7. August 1963 erteilt, weil die Fabrikationsbewilligung bereits viel früher gewährt worden war und die Geschütze zum Zeitpunkt der UNO-Resolution schon zum Versand bereit standen.
- 3.2 Am 6. Dezember 1963, d.h. zwei Tage nach Erlass der zweiten unverbindlichen UNO-Resolution erklärte Bundesrat Wahlen im Nationalrat, dass der Bundesrat nicht beabsichtige neue Exporte von Kriegsmaterial nach Südafrika zu bewilligen.
- 3.3 Mit Hilfe von gefälschten Endverbraucher-Erklärungen aus Frankreich hat die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon zwischen 1964 und 1968 u.a. Zwillingsgeschütze im Wert von 54 Mio. Fr. nach Südafrika exportiert. Dietrich Bührlé und einige Mitarbeiter der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon wurden deshalb vom Bundesgericht verurteilt. (Einzelheiten sind in der Antwort des Bundesrates vom 19. Dezember 1968 auf verschiedene parlamentarische Vorstösse enthalten).
- 3.4 In einer Motion von NR Ziegler vom 22. Juni 1977 (77.396) verlangte der Motionär auch eine Bewilligungspflicht für den Handel mit Kriegsmaterial ausserhalb der Landesgrenzen, wenn die dafür verantwortlichen natürlichen und juristischen Personen Wohnsitz in der Schweiz haben. Er begründete dies damit, dass Bührlé-Oerlikon trotz des Exportverbotes für Kriegsmaterial der zweitgrösste Waffenlieferant der südafrikanischen Polizei und der Armee sei. Die Waffen würden durch vier Gesellschaften mit Sitz in Italien (2), England und Stuttgart nach Südafrika geliefert. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, die Motion abzulehnen. Er begründete dies mit einem entsprechenden Beschluss des Nationalrates aus dem Jahre 1972, der sich seinerseits auf einen Entscheid des Bundesgerichtes vom 23.12.1951 stützte. Danach braucht es für solche Geschäfte keiner behördlichen Genehmigung.
- 3.5 In einer Interpellation von Nationalrat Herzog vom 5.3.1984 (84.309) wurde der Bundesrat darauf hingewiesen, dass gemäss dem südafrikanischen Patentjournal die Oerlikon-Bührlé AG in den Jahren 1980 - 1983 eine ganze Anzahl von Patenten für Militärtechnologie in Südafrika angemeldet habe. Der Interpellant wollte wissen, ob der Bundesrat die Ansicht teile, dass derartige Patentanmeldungen Technologie-Exporten gleichzustellen seien und damit Resolution 418 des UNO-Sicherheitsrates und das KMG verletzen würden. In seiner Antwort wies der Bundesrat darauf hin, dass Art. 41 BV, auf dem das Kriegsmaterialgesetz beruht, sich nicht auf immaterielle Rechte, wie Patente und Fabrikationslizenzen bezieht, weshalb es nicht möglich sei, die Transaktion von Fabrikationslizenzen einer Bewilligung zu unterstellen.
- 3.6 Zu angeblichen Vorwürfen der USA, wonach das Waffenembargo gegen Südafrika über die Schweiz umgangen worden sei, konnten die USA keine konkreten Angaben machen (Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 87.468 Rechsteiner) vom 17. Juni 1987.
- 3.7 Ende 1992 forderte das UNO-Sanktionskomitee für Südafrika die Schweiz auf, den Verkauf von 60 PC-7 Flugzeugen nach Südafrika zu verbieten, da diese Lieferung das UNO-Waffenembargo (Res. 418, 591) verletzt. Solche Trainingsflugzeuge waren in der Schweiz unter dem Aussenwirtschaftsgesetz und nicht unter dem Kriegsmaterialgesetz kontrolliert. Um dem Sanktionskomitee entgegenzukommen, hat der Bundesrat

deshalb am 8.3.1993 beschlossen, dass die Lieferung nur erfolgen kann, wenn sichergestellt ist, dass eine nachträgliche Bewaffnung ausgeschlossen werden kann.

- 3.8** Der Bundesanwaltschaft ist ein Fall eines Verstosses wegen illegalem Kriegsmaterialexport nach Südafrika bekannt. Es handelte sich um eine Genfer Firma, die ein paar Millionen Gurtglieder (Verbindungsstücke zwischen einzelnen Patronen bei Zuführung zu Serief Feuerwaffen) ohne entsprechende Bewilligung nach Südafrika exportiert hatte. Ein Firmenverantwortlicher wurde deswegen zu 6 Monaten Gefängnis bedingt auf zwei Jahre verurteilt.

4. Beurteilung

Die Schweiz hat die Lieferung von Waffen nach Südafrika 14 Jahre vor dem Erlass einer entsprechenden verbindlichen UN-Resolution eingestellt. Allerdings erfasste das de facto Embargo keine Lizenzverträge (wie von der UNO verlangt), da diese gemäss der damaligen Kriegsmaterialgesetzgebung nicht bewilligungspflichtig waren³⁷. Da folglich die Bewilligungsstelle solche Geschäfte nicht überwachte, ist nicht bekannt, ob über solche Lizenzverträge das UNO-Embargo umgangen worden ist. Die blosser Anmeldung von Patenten in Südafrika für Militärtechnologie durch die Oerlikon-Bührle kann nicht als Technologietransfer bezeichnet werden. Zwei Verstösse gegen das schweizerische Embargo sind bekannt, wovon einer (Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon) vor Inkrafttreten des verbindlichen UNO-Embargos begangen wurde. Die anderen, aufgrund diverser eingegangener Meldungen, getätigten polizeilichen Ermittlungen haben keine Hinweise erbracht, wonach Kriegsmaterial nach Südafrika exportiert worden wäre.

Abteilung für Exportkontrollen und Sanktionen
BAWI, EVD
20.05.1999

Beilagen: 2

³⁷ Erst unter dem Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 (SR 514.51) wurde die Übertragung von Immaterialgütern bewilligungspflichtig.

Parlamentarische Anfragen

1963

06.12.63 Dringliche kleine Anfrage Borel und Muret
sowie kleine Anfrage Werner Schmid
Ausfuhr von Kriegsmaterial nach SA

1968

19.12.68 10098 Interpellation Riesen.
Waffenausfuhr

 10102 Motion Renschler.
Waffenausfuhr

 178 Dringliche Kleine Anfrage Ziegler.
Waffenausfuhr

 193 Dringliche Kleine Anfrage Rasser.
Waffenausfuhr

 151 Kleine Anfrage Muret.
Transport von NATO-Material durch den Gotthard

 10134 Interpellation Franzoni.
Bührle Affäre

 205 Dringliche Kleine Anfrage Schütz.
Bührle Affäre

 10113 Postulat Muret.
Verstaatlichung der Rüstungsbetriebe

1976

24.06.76 76.735 Einfache Anfrage Ziegler
Waffenverkauf nach Südafrika

23.09.76 76.767 Einfache Anfrage Carobbio
Lage in Südafrika

1977

22.06.77 77.399 Motion NR Ziegler
Waffenausfuhr nach Südafrika

20.09.77 77.423 Interpellation NR Carobbio
ERG Südafrika und Rhodesien

1984

05.03.84 84.308 Interpellation NR Herczog
Militärtechnologie-Export nach SA

1987

17.06.87	87.468	Interpellation NR Rechsteiner <i>Waffenembargo gegen SA</i>
18.12.87	87.730	Einfache Anfrage NR Braunschweig <i>Rüstungstechnologie. Transfer nach SA</i>

1992

14.12.92	92.3512	Motion NR Ziegler <i>Export des PC-7 nach SA</i>
15.12.92	92.3518	Motion Spielmann <i>Keine Pilatus PC-7 nach SA</i>
17.12.92	92.1147	Einfache Anfrage NR Spielmann <i>Die Schweiz, Pilatus PC-7 und SA</i>
18.12.92	92.1155	Einfache Anfrage NR Rechsteiner <i>Bruch des Waffenembargos gegen SA</i>

1993

02.03.93	93.3058	Dringliche Einfache Anfrage NR Rechsteiner <i>Lieferung von PC-7 Flugzeugen nach SA</i>
08.03.93	93.5023	Fragestunde: Frage NR Spielmann <i>Pilatus PC-7. Lieferungen an SA</i>
	93.5029	Fragestunde: Frage NR Misteli <i>Pilatus PC-7. Lieferungen nach SA</i>
	93.5033	Fragestunde: Frage NR Brügger Cyrill <i>Kriegerische Einsätze mit PC-7 und PC-9</i>
26.04.93	93.1024	Dringliche Einfache Anfrage NR Rechsteiner <i>Militärische Kooperation mit SA</i>

Werte der in den Jahren 1963 bis 1998 nach SA exportierten Kriegsmaterialien

In den fraglichen Jahren wurde jeweils Kriegsmaterial im Umfang der nachstehend zusammengestellten Werte (Angaben in sFr.) nach Südafrika exportiert. Bis 1975 erfolgte noch keine detaillierte Länderaufschlüsselung, d.h. neben verschiedenen „Grossabnehmern“ wurden Länder mit geringen Einfuhren ab der Schweiz nur unter „Diverse“, aber nicht einzeln geführt.

Bis zur Aufhebung des Ausfuhrverbotes im Jahre 1994 handelte es sich bei den Exporten in aller Regel um einzelne Hand- oder Faustfeuerwaffen an Private oder Schützenvereine oder entsprechende Munition an solche (gemäss Bundesratsbeschluss vom 15.2.1978) bzw. um Sprengstoffe und später auch chemische Substanzen für zivile Anwendungen³⁸. Schwereres Kriegsmaterial oder solches nicht für Schützenvereine oder zivilen Gebrauch war erst nach 1994 möglich, weshalb die Werte ab diesem Zeitpunkt stark zunehmen:

<u>Jahr</u>	<u>Wert CHF</u>
Zwischen 1963 und 1974 liegen keine Angaben zu Südafrika vor.	
1975	4'593
1976	2'580
1977	9'181
1978	0
1979	29'177
1980	3'991
1981	156'747
1982	297'828
1983	306'587
1984	105'602
1985	138'870
1986	10'653
1987	243'599
1988	199'339
1989	186'822
1990	281'281
1991	195'923
1992	99'618
1993	14'239
1994	11'212
1995	520'000
1996	3'760'000
1997	6'280'000
1998	3'360'000

³⁸ Die Ausfuhr solcher chemischer Substanzen war vom 1. Juni 1987 - 1997 unter der Kriegsmaterialgesetzgebung bewilligungspflichtig. Es handelt sich dabei nicht um eigentliches Kriegsmaterial, da solche Substanzen in der Regel zivil verwendet werden. Es sind jedoch Vorläuferprodukte für chemische Waffen. Ausser dem KMG gab es 1987 jedoch keine gesetzliche Grundlage, die es erlaubt hätte, die Ausfuhr von solchen Waren schweizerischen Ursprungs abzulehnen. Bei den Sprengstoffen wurde bis zum Inkrafttreten des neuen KMG (1.4.98) nicht unterschieden nach zivilen bzw. militärischen Sprengstoffen. Wurde jedoch mittels Bestätigung des Endabnehmers versichert, dass Sprengstoffe nur zivil verwendet würden (z.B. im Berg- oder Strassenbau) und bestand kein Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Aussagen, wurden Ausfuhren gestattet.

Sowohl bei chemischen Substanzen wie auch bei Sprengstoffen, bei denen die zivile Verwendung glaubhaft erschien, wurden Exporte auch an Länder bewilligt, an die sonst kein Kriegsmaterial hätte geliefert werden dürfen.

**Beziehungen Schweiz-Südafrika:
Ausfuhr von Computern**

1. Juristischer Rahmen

- Resolution 569 des UNO-Sicherheitsrats vom 26. Juli 1985 über ein freiwilliges Verkaufsverbot von Computerausrüstungen an die südafrikanische Armee oder Polizei.
- Verordnung des Bundesrates vom 7. März 1983 über die Warenaus- und Warendurchfuhr.

2. Massnahmen

Zu jener Zeit unterlag die Ausfuhr von Computern und Computerbestandteilen nach Südafrika mit einem Warenwert von über Fr. 2'000.- (Fr. 5'000.- ab Januar 1990) der Bewilligungspflicht. Die Bewilligungen wurden durch das BAWI erteilt.

Um zu verhindern, dass die von den USA und der EG eingeführten Ausfuhrbeschränkungen unterlaufen wurden, bewilligte das BAWI Anträge für den Export von ausländischen Computern oder schweizerischen Computern mit integrierten, ausländischen Komponenten nur nach Vorlage einer ausländischen Reexportzustimmung.

3. Entwicklungen

Die Ausfuhr von Computerausrüstungen *ausländischen* Ursprungs nach Südafrika war 1987 am höchsten (ca. 7 Mio. Fr.). Nach heutigem Kenntnisstand mussten jedoch keine Ausfuhranträge infolge fehlender Zustimmung des Lieferlandes abgelehnt werden. Ohne eine solche Zustimmung wurde die Ausfuhrbewilligung nicht erteilt.

Ausfuhren von Computern oder Peripheriegeräten *schweizerischen* Ursprungs nach Südafrika gab es nur vereinzelt (1987 ca. 1 Mio. Fr.) Es liegen keine Informationen vor, wonach Schweizer Unternehmen versuchten, das Embargo für Computerlieferungen an die südafrikanische Armee oder die Polizei zu unterlaufen.

Die bewilligten Ausfuhren haben sich zwischen 1987 und 1993 wie folgt entwickelt:

<i>Jahr</i>	<i>Schweizer Ware</i>	<i>Drittlandware</i>	<i>Gesamt</i>
1987	1'146'083.--	6'184'856.--	7'330'939.--
1988	637'704.--	3'745'411.--	4'383'115.--
1989	956'734.--	2'094'869.--	3'051'603.--
1990	1'654'830.--	504'254.--	2'159'084.--
1991	1'065'000.--	705'241.--	1'770'241.--
1992	--	488'405.--	488'405.--
1993	--	144'111.--	144'111.--
Total	5'460'351.--	13'867'147.--	19'327'498.--

4. Beurteilung

Es liegen keine Hinweise vor für Umgehungsgeschäfte vor. Im Gegensatz zum Kapitalverkehr oder den Goldgeschäften waren solche Computerlieferungen aus der Schweiz nie Gegenstand einer heftigen Kontroverse.

Abteilung für Exportkontrollen und Sanktionen, Sektion
Industrieprodukte, BAWI, EVD
26.04.99

EXPORT VON NUKLEARGÜTERN

1. Juristischer Rahmen

Die Ein- und Ausfuhr von Nuklearmaterialien und –ausrüstungen wurde erstmals mit *der Atomverordnung vom 17. Mai 1978* geregelt, welche durch die *Atomverordnung vom 18. Januar 1984* ersetzt worden ist. Vor in Kraft treten dieser Verordnungen war der Export entsprechender Güter keiner staatlichen Kontrolle unterstellt.

2. Massnahmen

Wie die Schweiz gehört heute auch Südafrika den beiden nuklearen Exportkontrollregimes an, nämlich dem Zangger-Komitee und der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG). Gemäss Atomverordnung, welche sich auf die Richtlinien der NSG stützt, unterliegen die Einfuhr, Durchfuhr, Vermittlung und der Lagerverkehr von Kernbrennstoffen und Rückständen, die Ausfuhr und die Vermittlung von Kernreaktoren und übrigen Anlagen sowie dazugehörige Ausrüstungen und Materialien sowie die Ausfuhr und Vermittlung von Technologie einer Bewilligungspflicht.

3. Entwicklungen

Mitte der Achtzigerjahre zählte Südafrika neben den USA, Kanada und Australien weltweit zu den Hauptproduzenten von Uran. Während aber z.B. die USA und Australien das von ihnen gelieferte Uran speziellen Verpflichtungen unterstellten, die ein Mitspracherecht des Produktionslandes während des ganzen Brennstoffkreislaufs gewährleisteten, lieferte Südafrika sein Uran, ohne es irgendwelchen Verpflichtungen zu unterstellen.

Die schweizerischen Kernkraftwerke beschafften sich u.a. auch südafrikanisches Uran, das in Form von „Yellow-Cake“ in die Anreicherungsanlagen in den USA, Frankreich oder Belgien geliefert wurde. Die Herstellung der Brennelemente erfolgte in den USA, in Deutschland, Belgien oder in Schweden. Aus diesen Ländern wurden schliesslich die eigentlichen Brennelemente in die Schweiz eingeführt, wo sie als Brennstoff in den Reaktoren der schweizerischen Kernkraftwerke zum Einsatz kamen.

Da das südafrikanische Uran keinen Verpflichtungen unterlag, wurden die in die Schweiz eingeführten Brennelemente mit südafrikanischem Uran nicht speziell bezeichnet (als Ursprungsland wurde das Herstellerland der Brennelemente aufgeführt). Die schweizerischen Behörden verfügen daher über keine Kontrolle, die es heute erlauben würde festzustellen, wieviel des in den Brennelementen enthaltenen Urans ursprünglich aus Südafrika stammt. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass gemäss alten Angaben der Betreiber z.B. im Jahre 1978 24% des in die Schweiz eingeführten Urans aus Südafrika stammten (51% USA, 14% CDN, 11% Diverse).

4. Beurteilung

Seit der Einführung einer Bewilligungspflicht für die Ein- und Ausfuhr von Nuklearmaterialien und -ausrüstungen wurden vom BFE für Geschäfte mit Südafrika keine Ein- oder Ausfuhrbewilligungen ausgestellt. Dem BFE sind auch keine Gerichtsverfahren bekannt, die unerlaubte Exporte von Nuklearmaterialien und –ausrüstungen nach Südafrika zum Inhalt hatten.

Sektion Nukleartechnologie und Sicherung
Bundesamt für Energie
UVEK

Verkauf von Flugzeugen
Pilatus PC-7 an Südafrika

1. Juristischer Rahmen

Das Sanktionenkomitee des UNO-Sicherheitsrates hatte den Bundesrat am 29. Dezember 1992 in einem öffentlichen Aufruf aufgefordert, den geplanten Verkauf von Pilatus PC-7 Trainingsflugzeugen zu verbieten, weil damit Absicht und Geist der Resolutionen 418 (1977) und 591 (1986) betreffend das gegen Südafrika verhängte Waffenembargo verletzt würden. In der Antwort an das Sanktionenkomitee des Sicherheitsrates hatte die Schweiz ihre seit Inkrafttreten des Waffenembargos gegen Südafrika verfolgte Politik bestätigt: die Schweiz wäre zwar als Nichtmitglied der UNO rechtlich nicht an deren Beschlüsse gebunden, würde aber ein bereits 1963 einseitig verhängtes Kriegsmaterial-Ausfuhrverbot gegen Südafrika aufrecht erhalten. Die Ausfuhr militärischer Trainingsflugzeuge war unter dem Aussenwirtschaftsgesetz bewilligungspflichtig. Auf dieser Grundlage konnte jedoch der Export von Waren schweizerischen Ursprungs nicht abgelehnt werden.

2. Ablauf des Geschäfts

Anfang 1992 standen die Pilatus Flugzeugwerke in Verhandlungen über den Verkauf von PC-7 Trainingsflugzeugen an die südafrikanische Luftwaffe. Die Flugzeuge sollten veraltete britische Maschinen ersetzen. Neben Pilatus bemühten sich auch britische, brasilianische, französische und südafrikanische Firmen um den Auftrag. Es gab keine Anhaltspunkte, dass die Flugzeuge später hätten bewaffnet werden sollen. Pilatus erhielt schliesslich den Auftrag. Das Geschäft hatte einen Umfang von rund 250 Mio. SFr.

Nach anhaltender Kritik u.a. im Parlament an der schweizerischen Ausfuhrpraxis von Pilatus-Trainingsflugzeugen hatte der Bundesrat am 8. März 1993 beschlossen, dass er die Ausfuhr der PC-7 nach Südafrika unter Berufung auf BV Art. 102, Ziff. 8 verbieten würde, um die aussenpolitischen Interessen der Schweiz zu wahren, falls nicht durch technische Modifikationen und eine Umrüstung sichergestellt würde, dass eine nachträgliche Bewaffnung ausgeschlossen werden könne. Eine solche technische Modifikation wurde sodann von Pilatus ausgearbeitet und vom EMD und vom BAZL für ausreichend beurteilt. Die Änderung wurde auch von Südafrika akzeptiert³⁹. Am 1. Juni 1993 erteilte der Bundesrat die Erlaubnis für die Ausfuhr von 60 technisch umgerüsteten Pilatus PC-7 Flugzeugen. Die PC-7 Flugzeuge wurden erst nach den ersten freien Wahlen im November 1994 geliefert.

Südafrikadienst
BAWI, EVD
26.5.1999

³⁹ Mit dem ANC konnte beim Besuch von Thabo Mbeki in Bern am 24. Mai 1993 ein Gentlemen's Agreement vereinbart werden, wonach die Auslieferung der PC-7 erst nach den demokratischen Wahlen von April 1994 erfolgen sollte.

Handel Schweiz - Südafrika 1963-98:

Eisen, Stahl und Metallwaren

1. Juristischer Rahmen

In seiner Erklärung vom 22. September 1986 über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika hat der Bundesrat festgehalten, er werde Massnahmen prüfen, damit das Gebiet der Schweiz nicht zur Umgehung der Sanktionen von Drittstaaten missbraucht wird. Gestützt darauf hat sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika (bestehend aus Vertretern des EDA, EFD und EVD) konstituiert. Diese hat die Aufgabe wahrgenommen, eine systematische statistische Überwachung in denjenigen Bereichen sicherzustellen, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche Sanktionen ergriffen haben.

2. Massnahmen

Eisen und Stahl unterlagen ab 1986 den konvergenten Sanktionen (d.h. die Produkte waren Sanktionen seitens der USA und der gesamten EG unterworfen). Die interdepartementale Arbeitsgruppe überwachte die Handelsentwicklung zwischen 1986 und 92 und etablierte einen jährlichen Bericht zuhanden der Departementsvorsteher EDA und EVD.

3. Entwicklungen der Einfuhren an Eisen, Stahl und Metallwaren

Der Anteil der Importe an Eisen/Stahl und Metallwaren war in der erfassten Periode relativ bescheiden und betrug im Rekordjahr 1989 mit 37,9 Mio Fr. lediglich 3,2% der Gesamteinfuhren aus Südafrika. Die untersuchte Produktgruppe der Schweizerischen Handelsstatistik wurde im Laufe der erfassten Periode dreimal anders definiert: Die Gruppe "Eisenimporte" (bis 1970) wurde von 1971 an auf die Stahlprodukte und von 1988 auf Metalle und Metallwaren ausgedehnt, was eine Vergleichsmöglichkeit über die gesamte Periode erschwert.

4. Beurteilung

Die Schweiz deckte nur einen geringen Anteil ihres Gesamtbedarfs aus Südafrika (im Durchschnitt 0,3%, maximal 1,6%). Die Zunahme der Einfuhren gegen Ende der 80er Jahre ist wegen der gegenüber dem Schweizerfranken und anderen Leitwährungen (US\$, DM) erfolgten Abwertung des südafrikanischen Rand preislich bedingt, waren doch Eisen und Stahlbleche aus Südafrika billiger als solche aus westlichen Industriestaaten. Bezeichnend dafür ist auch, dass der Wert der Einfuhren 1990 zwar abgenommen, die Menge jedoch zugenommen hatte. Die interdepartementale Arbeitsgruppe für die statistische Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika kam in ihren Berichten jeweils zum Schluss, dass keine Anhaltspunkte für Umgehungsgeschäfte durch die Schweiz vorlagen. Im Bericht vom 8. Dezember 1989 wies sie darauf hin, dass der schweizerische Handel vermehrt aus dem preisgünstigeren Südafrika importierte, weil die EG-Produzenten in den vergangenen drei Jahren das Angebot gewisser Stahlsorten künstlich verknappten, um die Preise in die Höhe zu treiben.

Südafrikadienst
BAWI, EVD
26.5.1999

Beilage: Tabelle 2

Tabelle 2
Eisen / Stahl und Metallwaren

Entwicklung der Schweizer Importe aus Südafrika 1963 – 1998

<i>Jahr</i>	<i>Eisen, Stahl, Metalle und Metallwaren (in Mio. Fr.)⁴⁰</i>	<i>Eisen, Stahl, Metalle und Metallwaren Gesamtimporte ganze Welt (in Mio. Fr.)</i>	<i>%-Anteil an Schweizer Gesamtimporten</i>
1963	0.8	-	-
1964	0.3	-	-
1965	0.5	-	-
1966	0.6	-	-
1967	1.0	-	-
1968	0.6	-	-
1969	0.2	-	-
1970	-	1'709.3	-
1971	1.5	1'414.7	0.11
1972	1.7	1'488.1	0.11
1973	2.7	1'825.2	0.15
1974	2.5	2'171.9	0.12
1975	3.6	1'279.8	0.28
1976	3.4	1'361.8	0.25
1977	2.7	1'575.9	0.17
1978	2.0	1'462.7	0.14
1979	2.7	1'648.4	0.16
1980	3.7	2'032.3	0.18
1981	2.9	1'828.6	0.16
1982	7.2	1'728.6	0.42
1983	4.7	1'760.2	0.27
1984	3.9	2'033.6	0.19
1985	4.1	2'251.7	0.18
1986	8.3	2'250.9	0.37
1987	14.4	2'076.7	0.69
1988	20.1	2'099.5	0.96
1989	37.9	2'601.5	1.46
1990	37.5	2'338.4	1.60
1991	27.8	1'981.2	1.40
1992	17.2	1'836.0	0.94
1993	10.2	1'692.4	0.60
1994	6.8	1'807.8	0.38
1995	6.6	2'181.8	0.30
1996	6.2	1'631.7	0.38

⁴⁰ Die untersuchte Produktgruppe der schweizerischen Handelsstatistik wurde im Laufe der erfassten Periode dreimal anders definiert: Die Gruppe "Eisenimporte" (bis 1970) wurde 1971 auf die Stahlprodukte und 1988 auf Metalle und Metallwaren ausgedehnt, was eine Vergleichsmöglichkeit über die gesamte Periode erschwert.

1997	6.0	1'895.9	0.32
1998	17.5	-	-

Handel Schweiz - Südafrika

1963-98: Steinkohle

1. Juristischer Rahmen

In seiner Erklärung vom 22. September 1986 über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika hat der Bundesrat festgehalten, er werde Massnahmen prüfen, damit das Gebiet der Schweiz nicht zur Umgehung der Sanktionen von Drittstaaten missbraucht wird. Gestützt darauf hat sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika (bestehend aus Vertretern des EDA, EFD und EVD) konstituiert. Diese hat die Aufgabe wahrgenommen, eine systematische statistische Überwachung in denjenigen Bereichen sicherzustellen, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche (konvergente Sanktionen) ergriffen haben.

2. Massnahmen

Steinkohle unterlag nicht den konvergenten Sanktionen (d.h. war nicht Sanktionen seitens der USA und der gesamten EG unterworfen und ist von einzelnen Staaten, wenn überhaupt, in unterschiedlichem Ausmass sanktioniert worden). Ein Importverbot für Steinkohle (gleich wie bei Barrengold und Diamanten) wurde weder vom UNO-Sicherheitsrat empfohlen noch von der EG verbindlich erlassen. Die interdepartementale Arbeitsgruppe überwachte die Handelsentwicklung zwischen 1986 und 92 und etablierte einen jährlichen Bericht zuhanden der Departementsvorsteher EDA und EVD.

3. Entwicklungen der Einfuhren an Steinkohle

Steinkohle rangiert, neben Gold und Diamanten, unter den wichtigsten drei Exportgütern Südafrikas. Vor allem während der Periode von 1987 bis 1991 importierte die Schweiz durchschnittlich 85.25% ihres jährlichen Gesamtbedarfs aus der Kaprepublik. Der Anteil der Schweiz an den südafrikanischen Kohleexporten ist jedoch minim (0,3% der südafrikanischen Kohleexporte von 1985) Es ist seit 1982 bis 90 ein kontinuierlicher Anstieg der Importe zu verzeichnen. Das Importmaximum wurde 1990 erreicht als eine Menge von 422'294 Tonnen mit einem Wert von 41 Mio. Fr eingeführt wurde. Das Jahr zuvor waren es noch 254'000 Tonnen im Wert von 20 Mio Fr. gewesen. Die hohen Einfuhren in den Sanktionsjahren und der sprunghafte Anstieg von 1989 auf 1990 bilden keine Ausnahmeerscheinungen. Die Menge von 1987 (370'000 Tonnen im Wert von 26.2 Mio. Fr.) wurde auch schon 1980 erreicht als noch kein Land Sanktionen ergriffen hatte. Der Anstieg lässt sich durch die Abwertung des Rands gegenüber dem Schweizer Franken erklären, welche die südafrikanische Steinkohle namentlich gegenüber den europäischen Konkurrenzprodukten preislich deutlich vergünstigte.⁴¹ Im Schlussjahr der vom Bundesrat eingesetzten statistischen Überwachung, 1991, ging der Steinkohleimport mengenmässig um 19% auf 340'000 Tonnen und preismässig um 34 % auf 27 Mio. Fr. zurück. Die Importe aus Südafrika deckten 1991 volumenmässig gar 92% des schweizerischen Gesamtbedarfs. Daraus lässt sich schliessen, dass v.a. die

⁴¹ Der Rand wurde auch gegenüber den Leitwährungen wie US\$ und DM abgewertet und bekräftigt somit das Argument des südafrikanischen Preisvorteils.

geringere schweizerische Gesamtnachfrage nach Steinkohle im Jahre 1991 für den Importrückgang gegenüber 1990 verantwortlich ist.

4. Beurteilung

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Steinkohleimporte Umgehungsgeschäften gedient haben. Es bestanden auch keine konvergenten Sanktionen gegenüber Steinkohleimporten aus Südafrika. Umgehungsgeschäfte sind deswegen unwahrscheinlich, weil geringe Margen auf Steinkohle bestanden. Ein Reexport der Steinkohle hätte folglich ökonomisch wenig Sinn gemacht. Man kann also mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass die Kohlenimporte dem Eigenverbrauch dienen. Der Bundesrat hat diese Analyse schon im Jahre 1988 auf eine "Einfache Anfrage Rechsteiner" vom 23. Juni 1988 (88.685) vorgenommen. Auch in diesem Fall (wie zuvor bei der Interpellation Braunschweig, 86.948, bei der Interpellation Rechsteiner, 87.918 und anderen) wurde keine den Bundesrat verpflichtende Motion eingereicht. Der Bundesrat konnte somit davon ausgehen, dass der Gesetzgeber die bis dorthin ergriffenen Massnahmen, die im Rahmen der existierenden Rechtsgrundlagen erfolgt waren, mehrheitlich unterstützte und keine Ausdehnung der Eingriffe in die von der Verfassung festgelegte Handels- und Gewerbefreiheit verlangte.

Südafrikadienst
BAWI, EVD
26.5.1999

Beilage: Tabelle 3

Tabelle 3
Steinkohle (Position 2701.10)

Entwicklung der Schweizer Importe aus Südafrika 1963 - 1998

<i>Jahr</i>	<i>Steinkohle (in 1'000 Tonnen)</i>	<i>Steinkohle (in Mio. Fr.)</i>	<i>Steinkohle- Gesamtimporte ganze Welt (in Mio. Fr)</i>
1963	16.2	1.6	-
1964	14.5	1.4	-
1965	14.1	1.3	-
1966	1.9	0.2	-
1967	2.9	0.3	-
1968	1.0	0.1	-
1969	1.6	0.2	-
1970	3.3	0.5	50.4
1971	4.3	0.7	37.2
1972	3.4	0.4	24.0
1973	2.6	0.3	23.1
1974	2.0	0.4	47.4
1975	-	-	28.1
1976	2.9	0.5	26.5
1977	3.9	0.6	29.3
1978	22.7	1.9	24.5
1979	165.4	15.2	45.1
1980	337.1	35.0	86.5
1981	149.0	20.6	159.1
1982	83.0	14.0	95.4
1983	15.0	2.4	63.1
1984	58.0	6.9	82.4
1985	122.0	17.9	82.8
1986	252.0	24.2	85.1
1987	370.0	26.2	46.2
1988	379.0	25.0	38.9
1989	254.0	20.0	36.8
1990	422.3	41.0	54.3
1991	340.0	27.0	32.8
1992	139.6	11.0	15.3
1993	116.7	8.9	13.1
1994	118.7	8.9	13.2
1995	196.5	14.7	18.4
1996	115.8	8.4	12.0
1997	70.3	5.2	8.4
1998	42.1	3.1	7.1

Handel Schweiz - Südafrika
1963-98: Erdöl

1. Juristischer Rahmen

In seiner Erklärung vom 22. September 1986 über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika hat der Bundesrat festgehalten, er werde Massnahmen prüfen, damit das Gebiet der Schweiz nicht zur Umgehung der Sanktionen von Drittstaaten missbraucht wird. Gestützt darauf hat sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe konstituiert. Diese hat die Aufgabe wahrgenommen, eine systematische statistische Überwachung in denjenigen Bereichen sicherzustellen, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche (konvergente Sanktionen) ergriffen haben.

2. Massnahmen

Erdöl unterlag nicht konvergenten Sanktionen (d.h. es war nicht Sanktionen seitens USA und der gesamten EG unterworfen). Die Vermittlung von Erdölgeschäften (ohne Berührung des eigenen Territoriums) war von der EG-Sanktion nicht erfasst. Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika hat den Erdölhandel überwacht, obwohl Transitgeschäfte wegen den Transportkosten als unwahrscheinlich erachtet wurden.

3. Entwicklungen des Erdölhandels

In der Handelsstatistik der Oberzolldirektion sind keine Hinweise auf direkte Erdölausfuhren zu finden. Gemäss der Interpellation Rechsteiner vom 9.10.1987 sollen aber zwei in der Schweiz ansässige Firmen Umgehungsgeschäfte mit Erdöl für Südafrika organisiert haben. In seiner Antwort machte der Bundesrat geltend, es fehle eine gesetzliche Grundlage für das Verbot von (Umgehungs-)Geschäften, die sich ausserhalb der Schweiz abwickelten. Die Informationen des vom Interpellanten erwähnten Shipping Research Bureau in Amsterdam seien dem Bundesrat zwar bekannt, die zuständigen Behörden könnten diese jedoch nicht nachprüfen. Da die entsprechenden Erdöllieferungen das Territorium der Schweiz nicht berührten, sei es unmöglich, allfällige Umgehungsgeschäfte festzustellen.

4. Beurteilung

Gemäss der Handelsstatistik gab es keine direkten Erdölausfuhren von der Schweiz nach Südafrika. Was die Vermittlung von Erdölgeschäften anbelangt, die das Schweizer Territorium nicht berührten, bestand allerdings die Möglichkeit, dass von der Schweiz aus Erdölgeschäfte organisiert wurden, welche bestehende Sanktionen, u.a. der USA und einzelner EG-Mitgliedländer, hätten umgehen können⁴². In seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss machte der Bundesrat geltend, den Bundesbehörden fehle eine gesetzliche Grundlage, um die Mitwirkung an solchen (Umgehungs-)Geschäften zu verbieten. Es bestehe auch keine Möglichkeit, derartige Aktivitäten wirkungsvoll zu erfassen. Er lehnte es ab, wie seinerzeit gegenüber Rhodesien eine Verordnung auf BV Artikel 102 Ziff 8 und 9 zu erlassen, und zwar mit dem Hinweis, die Situation Südafrikas sei nicht mit derjenigen Rhodesiens zu vergleichen, wo der UNO-Sicherheitsrat einen verbindlichen, generellen Boykott gegen Rhodesien beschlossen hatte.

⁴² Laut der UNO, die sich auf Angaben des den Erdölhandel mit Südafrika überwachenden (privaten) Shipping Research Bureau in Amsterdam abstützte, haben internationale Erdölgesellschaften mit Sitz in der Schweiz, Erdöl, das die Schweiz physisch nicht berührte, nach Südafrika geliefert.

Handel Schweiz - Südafrika
1963-98: Diamanten

1. Juristischer Rahmen

In seiner Erklärung vom 22. September 1986 über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika hat der Bundesrat festgehalten, er werde Massnahmen prüfen, damit das Gebiet der Schweiz nicht zur Umgehung der Sanktionen von Drittstaaten missbraucht wird. Gestützt darauf hat sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika (bestehend aus Vertretern des EDA, EFD und EVD) konstituiert. Diese hat die Aufgabe wahrgenommen, eine systematische statistische Überwachung in denjenigen Bereichen sicherzustellen, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche (konvergente Sanktionen) ergriffen haben.

2. Massnahmen

Diamanten unterlagen nicht konvergenten Sanktionen (d.h. sie waren nicht Sanktionen seitens der USA und der gesamten EG unterworfen und sind von einzelnen Staaten, wenn überhaupt, in unterschiedlichem Ausmass sanktioniert worden). Ein Importverbot für Diamanten (gleich wie bei Barrengold und Steinkohle) wurde weder vom UNO-Sicherheitsrat empfohlen noch von der EG erlassen. Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika (bestehend aus Vertretern des EDA, EFD und EVD) verfolgte trotzdem die Handelsentwicklung zwischen 1986 und 92 und etablierte einen halbjährlichen Bericht zuhanden der Departementsvorsteher EDA und EVD.

3. Entwicklungen des Diamantenhandels mit Südafrika

Da in der vorliegenden Handelsstatistik die Zollposition Nr. 7102 bis 1988 alle Edel- und Schmucksteine umfasste und erst von 1989 an, die Produktgruppen Diamanten (7102) und Edelsteine (7103) separat aufgeführt sind, erlaubt die beiliegende Statistik keinen präzisen Vergleich über die gesamte Periode. Wie aus der Aufstellung 1989-98, wo die beiden Produktgruppen nebeneinander geführt werden, hervorgeht, ist der Anteil der übrigen Edelsteine jedoch unbedeutend. Die Abweichung dürfte demzufolge auch für die Jahre 1963-88 gering sein.

Bis 1986 wurden die südafrikanischen Diamanten vorwiegend über Grossbritannien eingeführt und erschienen dadurch in der Handelsstatistik auch unter diesem Länderposten. Ab 1987 nahmen mit der Abwicklung, des Diamantengeschäfts über die Diamond Trading Company in Luzern (eine privatwirtschaftliche Institution und Tochterfirma der südafrikanischen de Beers Gesellschaft⁴³), die direkten Diamantenimporte aus Südafrika beträchtlich zu und führten 1989 zu einem Rekordergebnis von 890 Mio. Fr. Nach 1989 nahmen die Diamantenimporte wieder rasch ab und erreichten 1991 eine Höhe von 113 Mio. Fr., was einer wertmässigen Abnahme gegenüber 1990 von 52,3% entspricht. Dieser Rückgang ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die aus Namibia stammenden Diamanten seit der Unabhängigkeit Namibias im März 1990 statistisch separat ausgewiesen werden.⁴⁴ Ausserdem dürfte auch die Restrukturierung der Geschäfte der Firma de Beers (März 1990) zu einer erneuten Verlagerung der Abwicklung des Diamantenhandels über Grossbritannien beigetragen

⁴³ Die Diamond Trading Company wurde in den siebziger Jahre in Luzern eröffnet. Es dürften geschäftliche, strategische und politische Überlegungen allgemeiner Art gewesen sein, welche 1986 dazu führten, diese Filiale des in London ansässigen Mutterhauses CSO zu stärken und den internationalen Diamantenhandel auch über Luzern und nicht mehr ausschliesslich über London abzuwickeln.

⁴⁴ Wie aus der Tabelle 4 hervorgeht, nahmen die Diamantenimporte zwischen 1989 und 1990 von 890 auf 237,6 Mio. Fr drastisch ab. Die entsprechenden Importe aus Namibia betragen 1990: 381,5 Mio. Fr., 1991: 244,6 Mio. Fr., und 1992 lediglich: 20,6 Mio. Fr. Danach sind keine Diamantenimporte aus Namibia mehr aufgeführt.

haben. Ein Problem stellt die rein technische Schwierigkeit der Feststellbarkeit des Ursprungs der Diamanten dar. Es ist möglich, dass ein Teil der in den Statistiken als Importe aus Südafrika erscheinenden Diamanten effektiv aus Botswana, Namibia oder einem anderen Produzentenland stammt, wo beispielsweise DeBeers ebenfalls Minen besitzt. Südafrika produziert nur 10 bis 15% der Weltproduktion, aber die Firma DeBeers vermarktet etwa 80% derselben. Gemessen an den Gesamteinfuhren der Schweiz an Diamanten ist der Anteil Südafrikas äusserst bescheiden. Im Durchschnitt beträgt er unter 2% und nur in den Jahren 1988 und 1989 erreichte er mit 17,6 respektive 22,6% zweistellige Werte. Was die Exporte von Diamanten aus der Schweiz anbelangt, fällt auf, dass zwischen 1993 und 1997 die Ausfuhren nach Südafrika von rund 4 auf über 100 Millionen Franken zunahmen. Möglicherweise handelt es sich um Rücksendungen von Konsignationsware.

4. Beurteilung

Im Verhältnis zu Südafrika liess sich der Bundesrat vom Grundsatz leiten, wonach Massnahmen zu prüfen gewesen wären, wenn die Schweiz dazu missbraucht worden wäre, konvergente Sanktionen der wichtigsten Industrieländer gegenüber Südafrika zu unterlaufen. Da im Diamantenbereich mit Ausnahme jener wenigen Länder, die ein totales Handelsembargo gegenüber Südafrika erlassen haben (Dänemark, Norwegen) kein Land Importsanktionen ergriffen hatte, stellte sich das Problem nicht. In diesem Zusammenhang ist insbesondere hervorzuheben, dass sich Grossbritannien an keinen Sanktionen im Bereich der Diamanten beteiligt hat. Demzufolge kann die Verlagerung der Importe von Grossbritannien in die Schweiz nicht als Embargo-Umgehung angesehen werden. Es ist allerdings möglich, dass die Händler in Erwartung einer allfälligen Massnahmeergreifung (Embargo oder Anti-monopolmassnahme) vorsorglicherweise einen grösseren Teil der Vermarktung ab 1987 über die Schweiz statt über Grossbritannien vorzunehmen begannen. Ab 1991 wurde dann der reguläre Weg wieder aufgenommen. Von 1963 bis 1993 waren die Diamantenausfuhren nach Südafrika unbedeutend. Ab 1993 ist ein plötzlicher Anstieg der schweizerischen Diamantenausfuhren nach Südafrika festzustellen. Für die ungewöhnliche Entwicklung der Handelsstatistik in den letzten 35 Jahren fehlt eine eindeutige Erklärung. Viel mag mit der wechselnden Geschäftspolitik der de Beers Tochterfirma in Luzern zu tun haben. Zeitweise sind auch gewisse Ursprungswechsel (wie zwischen Südafrika und Namibia) oder eventuell der Handel über Zollfreilager sowie über Drittländer für die besondere Handelsentwicklung mit Südafrika im Diamantensektor verantwortlich.

Südafrikadienst
BAWI, EVD
10.6.1999

Beilage: Tabelle 4

Tabelle 4
Diamanten, Edelsteine und Schmucksteine
Entwicklung der Schweizer Importe aus Südafrika 1963 - 1998

Jahr	IMPORTE <i>Diamanten (inkl. Edelsteine) - Position 7102</i>			EXPORTE <i>Diamanten (inkl. Edelsteine) - Position 7102</i>		
	<i>Importe aus Südafrika (Mio. Fr.)</i>	<i>Schweizer Gesamtimporte (Mio. Fr.)</i>	<i>%-Anteil an Schweizer Gesamtimporten</i>	<i>Exporte nach Südafrika (Mio. Fr.)</i>	<i>Schweizer Gesamtexporte (Mio. Fr.)</i>	<i>%-Anteil an Schweizer Gesamtexporten (Mio. Fr.)</i>
1963	8.9	207.2	4.30	-	204.1	-
1964	3.2	196.0	1.63	-	188.7	-
1965	10.7	257.5	4.16	-	252.5	-
1966	6.9	270.6	2.55	-	251.5	-
1967	5.3	309.9	1.71	-	264.8	-
1968	5.7	343.3	1.66	-	278.5	-
1969	5.0	438.0	1.14	-	247.1	-
1970	5.4	390.7	1.38	-	315.2	-
1971	1.0	341.1	0.29	-	277.9	-
1972	0.7	426.7	0.16	-	345.9	-
1973	3.9	538.4	0.72	-	411.2	-
1974	7.8	604.9	1.29	-	453.3	-
1975	2.5	603.3	0.41	-	542.1	-
1976	0.7	1'276.0	0.05	0.4	1'238.9	0.03
1977	32.6	1'037.8	3.14	0.7	796.4	0.09
1978	18.7	2'365.3	0.79	1.2	2'099.5	0.06
1979	34.4	2'764.5	1.24	0.8	2'398.3	0.03
1980	36.2	3'291.0	1.10	-	2'570.3	0.00
1981	29.0	2'212.5	1.31	18	2'166.8	0.83
1982	19.3	2'016.5	0.96	2.6	1'902.3	0.14
1983	42.8	2'138.2	2.00	9.1	1'873.3	0.49
1984	33.9	3'438.6	0.99	1.1	2'894.4	0.04
1985	6.9	3'029.3	0.23	0.7	2'847.9	0.02
1986	5.6	3'096.6	0.18	4.2	2'709.3	0.16
1987	194.9	3'112.6	6.26	1.1	2'677.6	0.04
1988	569.0	3'223.0	17.65	2.6	2'863.7	0.09
1989	890.0	3'932.7	22.63	2.5	3'595.8	0.07
1990	237.6	3'561.6	6.67	1.7	3'344.5	0.05
1991	113.3	3'279.7	3.45	0.7	3'078.2	0.02
1992	9.7	3'286.2	0.30	3.7	2'875.5	0.13
1993	0.9	3'416.3	0.03	124.8	3'344.8	3.73
1994	0.8	2'818.4	0.03	112.0	2'662.0	4.21
1995	0.3	1'790.9	0.02	107.5	1'906.1	5.64
1996	3.3	2'501.5	0.13	115.7	2'062.2	5.61
1997	0.1	3'046.3	0.00	53.0	1'794.6	2.95
1998	0.3	3'038.2	0.01	4.6	1'202.6	0.38

Handel mit Gold, inkl. Krügerrand

1. Juristischer Rahmen

Für den Goldhandel bestanden in der Schweiz keine Restriktionen. Eine Rechtsgrundlage für ein Einfuhrverbot existierte nicht. Ab 1986 überwachte die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika die Aktivitäten vor allem im Bereich des Handels mit Krügerrand-Münzen.

2. Massnahmen

2.1. Internationale Massnahmen

Beim Handel von **Barrengold** bestanden **keine konvergenten Sanktionen**, d.h. deckungsgleiche Sanktionen seitens der USA und der gesamten EG. In den USA war der Direktimport von Goldbarren ab 1986 (Anti-Apartheid Act) verboten. Die UNO-Generalversammlung verabschiedete 1988 eine Empfehlung zugunsten eines Importverzichts auf südafrikanisches Gold.

1985 forderte der Sicherheitsrat (Resolution 569) alle UNO-Mitgliedsländer auf, u.a. keine südafrikanischen Goldmünzen zu vermarkten. In der Folge wurde die Einfuhr von Krügerrand-Goldmünzen in den USA ab Oktober 1985 und in der EG ab September 1986 verboten. Auch Japan und Australien schlossen sich diesen Sanktionen an. Im Bereich der **Krügerrand-Münzen** bestanden somit **konvergente Massnahmen**.

2.2. Massnahmen in der Schweiz

Der Handel mit Krügerrand-Münzen wurde durch die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika kontrolliert. Einzelne Goldtransaktionen (z.B. Goldkredite) unterstanden dem Plafond für den Kapitalverkehr.

3. Entwicklungen

3.1. Statistische Grundlagen

Nachdem die Goldstatistik bis 1981 länderspezifisch gegliedert und an interessierte Kreise abgegeben worden war, wurde sie anschliessend vertraulich behandelt und nur in zusammengefasster Form veröffentlicht. Zur Problematik der Veröffentlichung der Goldstatistik nahm der Bundesrat im Postulat Seiler vom 14. Dezember 1989 Stellung.⁴⁵ Er begründete den Verzicht auf die Veröffentlichung einer detaillierter Statistik mit folgenden Argumenten:

- Die gegen Ende der 70er Jahre veröffentlichten Zahlen führten zu Diskussionen in der internationalen Presse und zu falschen Schlüssen, die sich negativ auf den Goldmarkt und seine Teilnehmer auswirkten.⁴⁶
- Eine Veröffentlichung der Zahlen würde die Konkurrenzsituation des Goldmarktes Zürich gegenüber London schwächen, der ebenfalls keine detaillierten Zahlen veröffentliche.

⁴⁵ Postulat Seiler Rolf (89.788) vom 14.12.89, Goldhandelsstatistik. Veröffentlichung

⁴⁶ Die Statistik wurde zur Analyse von Goldförderung und Goldreserven der Goldproduzenten verwendet.

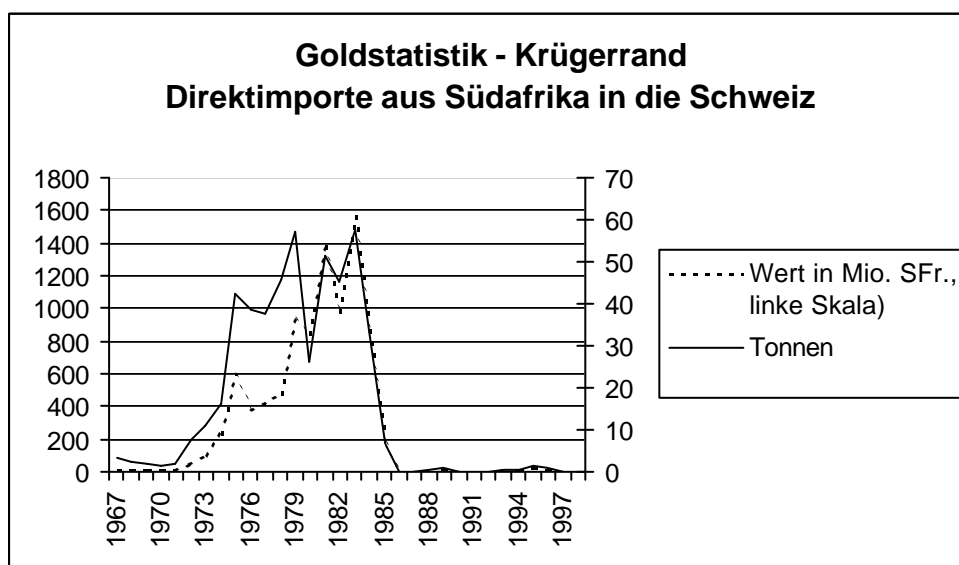
- Die Ein- und Ausfuhrstatistik von Gold sei nur von beschränkter Aussagekraft, da sie nur jenes Gold erfasst, das die Zollgrenze physisch überschreitet.⁴⁷

Im Hinblick auf die Beantwortung des Postulats Seiler wurden innerhalb der Bundesverwaltung Überlegungen gemacht, ob eine Veröffentlichung nicht sinnvoller wäre, um Missverständnissen in der öffentlichen Meinungen zuvorzukommen. In der Antwort auf die Motion Ziegler, die 1993 eine Offenlegung der (nach Herkunftsländern gegliederten) Goldstatistik zur Bekämpfung der Kapitalflucht aus Südafrika verlangte, verwies der Bundesrat noch einmal auf die beschränkte Aussagekraft der Statistik, die zu Fehlinterpretationen Anlass geben könnte und die schädliche Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz haben könnte, wenn solche Zahlen veröffentlicht würden.⁴⁸ Die nachfolgenden Zahlen der Oberzolldirektion wurden deshalb bis heute nicht veröffentlicht.

3.2. Goldmünzen (Krügerrand)

Die Krügerrand-Münze wird seit 1967 in Südafrika geprägt. Drei Schweizer Grossbanken übernahmen mit zwölf weiteren Banken die internationale Vermarktung.⁴⁹ Zu Beginn sollten vor allem Numismatiker als Zielgruppe angesprochen werden. In nur zwei Jahren wurden 70'000 Stück verkauft. Nach 1969 sollten verstärkt Geldanleger angesprochen werden. Im Zuge der Veränderungen auf den Weltmärkten (Wegfall der Goldbindung, Freigabe der Wechselkurse, Ölchock, sowjetischer Einmarsch in Afghanistan) wurden Goldmünzen (vor allem Krügerrand) allerdings gesuchte Absicherungsinstrumente gegen die Inflation. Der Goldpreis stieg in der Folge um ein Mehrfaches. Durch die kleinere Stückelung vermochten die Goldmünzen vor allem das Absicherungsbedürfnis der kleinen Anleger zu befriedigen. Für Südafrika war die Münzprägung eine wichtige Form des Goldverkaufs ans Ausland. 1978 wurde rund 1/3 des südafrikanischen Goldes für die Produktion von Goldmünzen verwendet. Der Krügerrand beherrschte bis zu diesem Jahr einen Anteil von 91% am Weltmarktes für Goldmünzen.⁵⁰

Die Statistik über die Direktimporte in die Schweiz zeigt deutlich, dass nach dem Erlass der Sanktionen der USA und der EG der **Handel mit Krügerrand-Münzen zusammenbrach**. Mit der ausbleibenden Nachfrage aus dem EU-Raum kam der Import von südafrikanischen Goldmünzen in die Schweiz beinahe vollständig zum Erliegen. Der verbleibende Handel war auf den Sekundärmarkt zurückzuführen. Teilweise sank der Preis des Krügerrands unter den Wert seines Goldgehaltes, so dass zu gewissen Zeiten sogar ein Einschmelzen der Münzen wirtschaftlich interessant wurde.⁵¹



Quelle: Statistik Oberzolldirektion

⁴⁷ Nicht berücksichtigt wird z.B. das Gold, das via Zollfreilager temporär in die Schweiz gelangte

⁴⁸ Motion Ziegler (93.3683): Goldhandelsstatistik. Offenlegung

⁴⁹ NZZ 7.3.1997

⁵⁰ NZZ 7.3.1997

⁵¹ 86.948 Interpellation Braunschweig

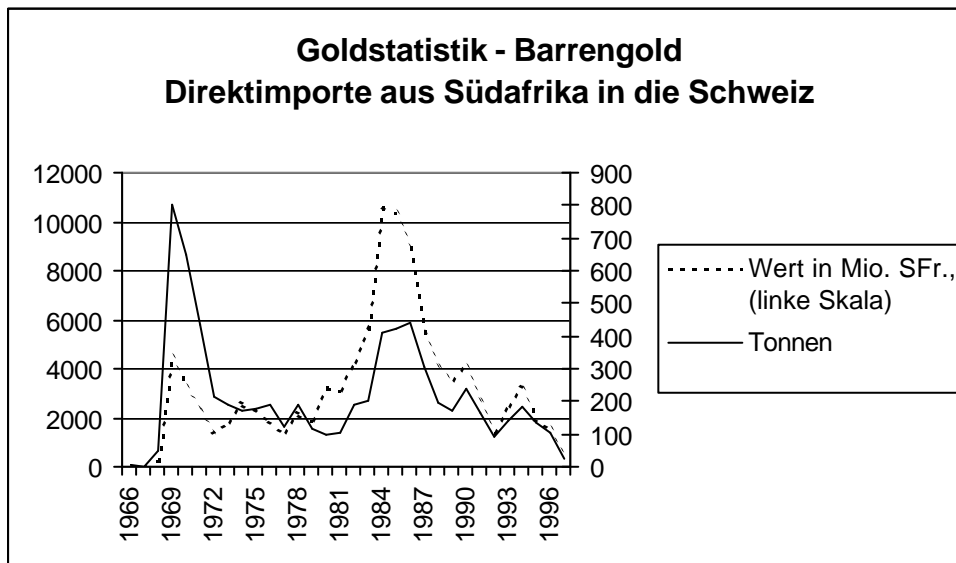
Gleichzeitig brachten andere Staaten ihrerseits Goldmünzen in Konkurrenz zum Krügerrand auf den Markt. Bereits 1979 hatte Kanada mit der Prägung von "Maple Leaf"-Münzen begonnen, die mit dem Boykott des Krügerrands deutlich an Marktanteilen gewannen.⁵² Gleichzeitig lancierten die USA den "Eagle" (September 1986) und Australien den "Kangaroo Nugget" (April 1987).⁵³ Weitere Anbieter von Goldmünzen waren Grossbritannien mit der Münze "Britannia" (Oktober 1987) und Österreich mit dem "Philharmoniker" (September 1989). In der Schweizer Importstatistik für Goldmünzen zeigt sich eine deutliche **Substitution der Einfuhrländer** zwischen 1984 und 1986. Die Importe aus Kanada und den USA erhöhten sich von SFr. 42 Mio. bzw. SFr. 58 Mio. (1984) auf SFr. 216,5 Mio. bzw. SFr. 282 Mio. (1986).

3.3. Barrengold

Bei der Importstatistik von Barrengold werden lediglich die direkten Importe aus Südafrika erfasst. Die Statistik zeigt somit nicht das volle Ausmass des Goldhandels mit Südafrika. Folgende Transaktionen blieben unerfasst:⁵⁴

- Die Importe via Drittländer (z.B. Grossbritannien) fielen nicht unter südafrikanische Goldimporte. Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika ("Arbeitsgruppe") stellte deshalb fest, dass diese Zahlen "kaum völlig realitätsgetreu" seien (vgl. Punkt 3.1.).⁵⁵ Die Arbeitsgruppe ging von einem möglichen Transit aus, nachdem die Goldimporte aus Südafrika in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sanken, während der gesamte Goldimport in die Schweiz stagnierte.⁵⁶ Es ist allerdings nicht bekannt, welche Bedeutung der Import von Barrengold über Drittländer einnahm.
- Die Abwicklung des Goldhandels, ohne dass Gold in die Schweiz eingeführt wurde (Umschlag im Zollfreilager oder ohne materielle Berührung mit der Schweiz), wurde nicht erfasst.

Ein Teil des von der Schweiz erworbenen Goldes wurde in schweizerischen Raffinerien eingeschmolzen und zu Barren mit schweizerischen Feinheits- und Ursprungsstempel verarbeitet. Das Gold verlor somit seinen Ursprung. Quelle: Statistik Oberzolldirektion⁵⁷



⁵² Trotz des Einbruchs bei der Einfuhr von Krügerrand nach 1985, blieb die Gesamteinfuhr an Goldmünzen 1985 und 1986 mehr oder weniger stabil. Noch 1983 und 1984 wurden über 50% der Gesamteinfuhren durch südafrikanische Goldmünzen gedeckt.

⁵³ "Als Südafrika in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre wegen seiner Apartheidspolitik zusehends unter Beschuss geriet und der Marktanteil des Krügerrand aufgrund der gegen Südafrika ergriffenen Sanktionen drastisch sank, schickten sich mit den USA und Australien zwei neue Konkurrenten an, das Erbe mit Kanada zu teilen." Winteler H. in: Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens der Schweiz, 1987, S. 232

⁵⁴ Postulat Seiler Rolf (89.788) vom 14.12.89, Goldhandelsstatistik. Veröffentlichung

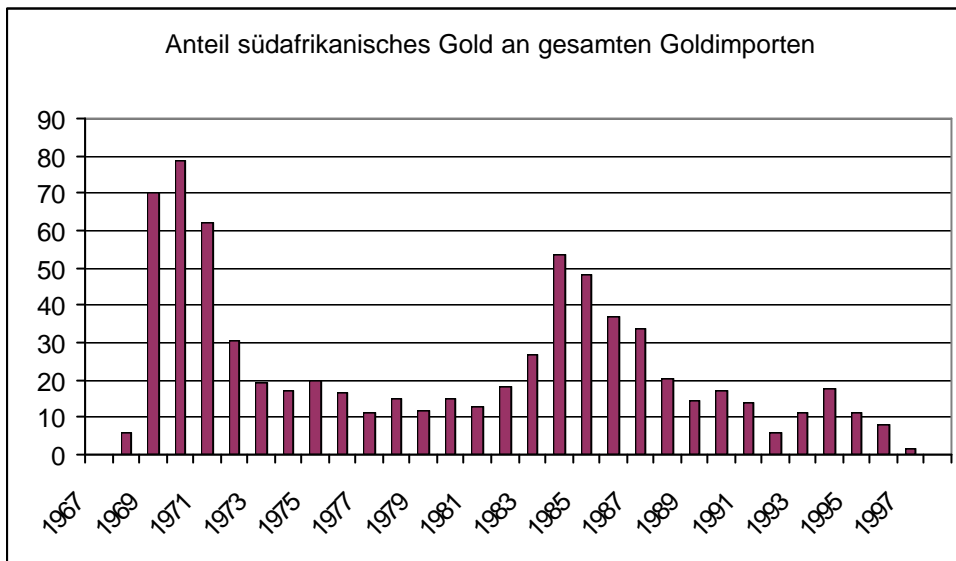
⁵⁵ Dritter Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika vom 21.3.88 (s.C.41.Afr.Sud.152.0-BRU/NR)

⁵⁶ Sechster Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika vom 8.12.89 (s.C.41.Afr.S.111.0-FIV/JC)

⁵⁷ Für die Jahre 1963-65 lassen sich in den Statistiken keine Zahlen zu Importen aus Südafrika finden. Die Oberzolldirektion vermutet, dass

Die Zahlen der Statistik zeigen lediglich, welche Menge an südafrikanischem Gold in welchem Wert in die Schweiz direkt importiert wurde. Indirekte Goldlieferungen (z.B. über andere Handelsplätze) wurden in dieser Statistik nicht als südafrikanisches Gold erfasst.

Der **Zürcher Goldpool** der Schweiz Grossbanken importierte jährlich etwa 1000 Tonnen Gold, wobei die Jahresproduktion auf etwa 2000 Tonnen Gold geschätzt wurde. Der Anteil des (direkt importierten) südafrikanischen Goldes unterlag starken Schwankungen. Auffallend ist einerseits der hohe Anteil bei der Gründung des Zürcher Goldpools (1968) und bei der Ausrufung von internationalen Sanktionen Mitte der 80er Jahre.⁵⁸ In der Zeit zwischen 1984 und 1987 wurde über 50% der südafrikanischen Goldproduktion in die Schweiz exportiert. Danach nahm der Anteil von Direktexporten in die Schweiz rapide ab. Gleichzeitig muss auf den sinkenden Marktanteil des südafrikanischen Goldes auf dem Goldmarkt in den 80er Jahren hingewiesen werden. Trotzdem blieb Südafrika der weltweit grösste Goldproduzent.



Quelle: Statistik Oberzolldirektion

3.4. Weitere Goldgeschäfte

In einem Interview mit der Financial Times vom 22.11.1988 sagte der ehemalige Finanzminister Südafrikas, Owen Horwood: "Schweizer Banken waren hinter den meisten Gold-Anleihen in der Höhe von rund 600 Mio. Dollar, die dieses Jahr arrangiert werden konnten."⁵⁹ In diesem Zusammenhang muss zwischen folgenden Transaktionen unterschieden werden:

- **Gold-Forward-Geschäft** (Kauf von Gold auf Termin) Die Anleihen für Minengesellschaften wurden dank Goldgarantien mit besonders tiefem Zinssatz versehen.
- **Goldkredite** (Bankkredite, die durch Gold garantiert wurden)
- **Goldswaps** (Kauf von Gold mit gleichzeitigem Verkauf zu einem späteren Termin)

In einer Studie des Commonwealth (August 1988) und der UNO (September 1989) wurden Goldkredite und –swaps vertieft behandelt. Die Schweizer Banken hätten Südafrika Mitte 1985 mit diesen Krediten gegen Goldgarantien über die Liquiditätsprobleme geholfen. Die Bundesverwaltung konnte die Berichte weder bestätigen noch dementieren.

Goldkredite waren bewilligungspflichtig und fielen unter den Kapitalexporth-Plafond. Die SNB hat allerdings keine Hinweise, dass solche Geschäfte tatsächlich abgeschlossen wurden Die Goldswaps (meist mit Laufzeiten unter 12

in diesen Jahren kein Barrengold aus Südafrika importiert wurde.

⁵⁸ Im Bereich Barrengold bestanden allerdings keine konvergenten Sanktionen

⁵⁹ zitiert in Bilanz, 4/89

Monaten) dagegen blieben statistisch unerfasst.⁶⁰ In der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Rechsteiner (87.918) wird darauf hingewiesen, dass für 1986 und 1987 keine Gesuche für bewilligungspflichtige Goldswaps eingegangen waren bzw. bewilligt wurden.⁶¹

4. Beurteilung

Der Schweizer Goldmarkt war für Südafrika ein **wichtiger Absatzmarkt**. In den südafrikanischen Statistiken, in denen Gold als normale Handelsware in den Handelsstatistiken erfasst wurden, wird die Schweiz zweitweise als wichtigster Abnehmer von südafrikanischen Exportgütern ausgewiesen.

Da beim **Barrengold** auf internationaler Ebene keine konvergenten Sanktionen bestanden, wurden die südafrikanischen Goldimporte in der Bundesverwaltung nicht näher verfolgt. Die vorliegenden Dokumente und Daten können deshalb keine abschliessende Auskunft über die genaue Bedeutung des Schweizer Goldmarktes für Südafrika geben.

Im Bereich der **Krügerrand-Münzen**, wo konvergente Sanktionen bestanden, kann aufgrund der vorliegenden Statistiken eine Umgehung der Sanktionen ausgeschlossen werden.

Finanz- und Wirtschaftsdienst
Politische Abteilung V
EDA
31. Mai 1999

Beilagen:

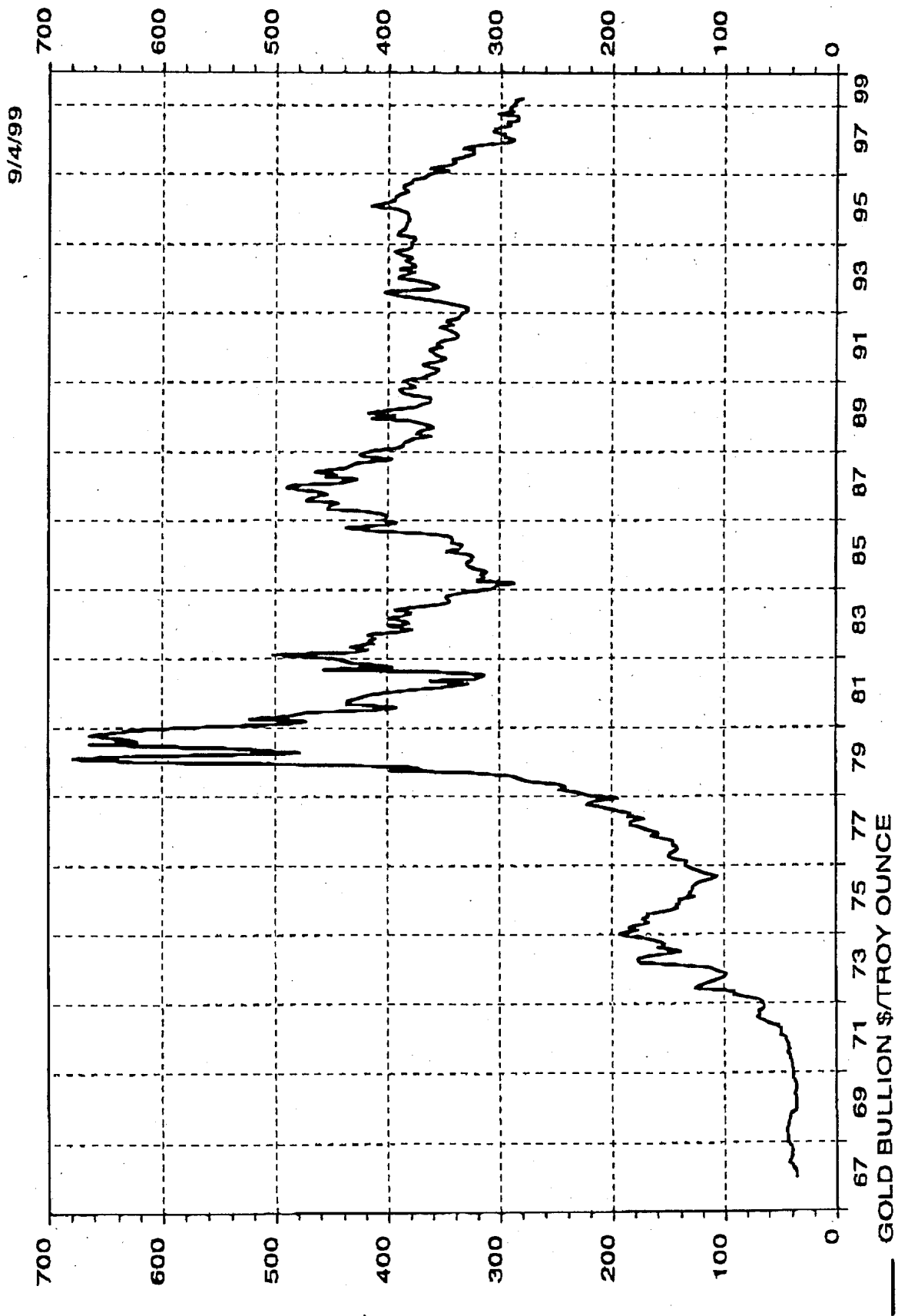
- Annex 1: Einfuhrstatistik Goldmünzen aus Südafrika 1963-1998
- Annex 2: Einfuhrstatistik Gold aus Südafrika 1963-1998
- Kursentwicklung Gold 1967-1999 (in USD)

⁶⁰ Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika vom 8.12.1989

⁶¹ Es wird darauf hingewiesen, dass im unterjährigen (nicht bewilligungspflichtigen) Bereich Gold-Swaps abgeschlossen würden. In den Bankenstatistiken liessen sich keine Anzeichen für aussergewöhnliche Entwicklungen erkennen.

VERTRAULICH				
Einfuhr von Goldmünzen 1) aus Südafrika				
Jahr	Gesamteinfuhr		aus Südafrika	
	kg	Mio CHF	kg	Mio CHF
1963			1706	7,3
1964			840	3,6
1965			2310	11,1
1966			3352	14,9
1967	49612	279,2	3549	16,3
1968	73350	433,4	2299	11,9
1969	52652	349,8	1676	8,6
1970 2)	29786	166,7	1429	7,4
1971	34294	215,7	2000	10,7
1972	43640	335,5	7778	53,4
1973	67961	730,1	10976	103,7
1974	129700	2269,3	16203	236,8
1975	116632	1707,3	42496	584,0
1976	98929	1117,5	38629	383,7
1977	65691	771,3	37457	410,7
1978	90037	985,3	45586	478,7
1979	139263	2365,1	56935	932,1
1980	103135	3022,1	26216	841,7
1981	125678	3443,5	51406	1368,7
1982	97462	2196,8	45347	975,7
1983	78611	2106,6	57547	1553,4
1984	59738	1563,1	33475	857,8
1985	37677	938,9	6723	168,7
1986	48966	1034,4	215	4,5
1987	58949	1163,7	220	4,1
1988	39424	833,5	259	4,9
1989	33215	675,0	906	17,2
1990	35839	558,2	236	3,8
1991	38964	580,5	0	0,0
1992	49074	366,7	94	1,4
1993	23596	381,4	250	4,1
1994	21327	269,2	534	8,5
1995	18284	257,5	1425	19,4
1996	20287	236,3	846	12,2
1997	61334	865,2	71	1,0
1998	6400	85,1	212	2,9
1) bis 1987: Zolltarifnummer 7201.10: Goldmünzen				
ab 1988: Zolltarifnummer 7118.9010: Münzen aus				
Gold oder Platin				
2) Ergebnisse Monat Mai fehlen; Jahresergebnis				
hochgerechnet				

VERTRAULICH				
Einfuhr von Gold 1) aus Südafrika				
Jahr	Gesamteinfuhr		aus Südafrika	
	Tonnen	Mio CHF	Tonnen	Mio CHF
1963	411	2010,7	?	?
1964	316	1561,3	?	?
1965	399	1969,1	?	?
1966	389	1919,0	7	33,4
1967	1039	5096,1	0	0,0
1968	815	4156,7	50	275,6
1969	1151	6247,1	805	4490,0
1970 2)	825	4135,6	651	3262,8
1971	698	3730,4	433	2312,4
1972	694	4736,9	213	1414,5
1973	965	9450,8	187	1803,7
1974	1018	15235,3	172	2564,3
1975	874	11420,1	175	2330,0
1976	1134	11097,5	188	1913,3
1977	1109	12077,3	124	1423,8
1978	1253	13193,3	189	2099,3
1979	982	14437,6	117	1859,3
1980	629	18454,6	95	3202,6
1981	819	21245,9	106	3111,4
1982	1015	20797,2	187	4276,7
1983	750	20754,1	202	5768,2
1984	762	19627,1	408	10607,0
1985	879	21290,0	423	10362,5
1986	1191	23432,1	439	8894,2
1987	907	15731,1	305	5476,0
1988	964	17566,4	198	4088,3
1989	1196	20593,5	173	3471,4
1990	1399	21705,6	241	4108,5
1991	1187	17705,6	163	2724,6
1992	1450	20172,2	89	1365,7
1993	1269	19000,2	141	2435,2
1994	1039	15717,6	186	3162,7
1995	1202	16892,4	136	1995,3
1996	1280	19004,7	103	1578,5
1997	1585	23963,4	24	383,1
1998	1543	20130,0	4	58,9
1) bis 1987: Zolltarifnummer 7107.10: Gold in Barren, Blöcken, Stangen, Pulverform				



BRUNNEN DATAFIRE/AM

Kapitalverkehr

1. Juristischer Rahmen

Die Überwachung der Kapitalexporte basierte auf Art. 8 des Bundesgesetzes vom 8.11.1934 über die Banken und Sparkassen (BaG). Die Banken und Sparkassen hatten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) Gesuche für die im Gesetz vorgesehenen Kapitalexporte einzureichen.⁶² Die SNB konnte Gesuche auf der Basis von Abschnitt 3 des Artikels 8 verweigern:

*Die Nationalbank ist befugt, mit Rücksicht auf die Landeswährung, die Gestaltung des Zinsfusses auf dem Geld- und Kapitalmarkt und die wirtschaftlichen Landesinteressen gegen solche Geschäfte Einsprache zu erheben oder an ihre Ausführungen Bedingungen zu knüpfen. Die Prüfung der Sicherheit der Anlage ist nicht Aufgabe der Nationalbank.*⁶³

Die SNB war gemäss BaG ausschliessliche Bewilligungsbehörde für bewilligungspflichtige Kapitalexportgeschäfte. Die Wahrung der wirtschaftlichen Landesinteressen gehört, im Gegensatz zur Währungs- sowie Geld- und Kreditpolitik, allerdings nicht zur unmittelbaren Aufgabe der SNB.⁶⁴ Sie fällt in die Zuständigkeit der Landesregierung. Die SNB unterbreitete deshalb bewilligungspflichtige Kapitalexportgeschäfte dem EFD, dem EDA und dem EVD. Damit erhielten die drei Departemente Gelegenheit, aus ihrer Sicht sich aufdrängende wirtschaftspolitische Einwände zu erheben oder Wünsche und Bedingungen geltend zu machen. Das Mitspracherecht der Departemente hatte konsultativen Charakter. Die SNB hat sich in der Praxis (z.B. Kapitalexporte nach Südafrika) über deren wirtschaftspolitische Vorbehalte nicht hinweggesetzt, blieb aber alleinige gesetzliche Bewilligungsbehörde. Bei der Revision des Bankengesetzes 1971 sollte das Kriterium gemäss Vorschlag des Bundesrates auf die Gesamtinteressen des Landes ausgedehnt werden. Das Parlament verwarf diesen Vorschlag.⁶⁵

Wichtige parlamentarische Vorstösse zum Thema Beschränkung von Kapitalexporten:

- 85.515 Motion Leuenberger-Solothurn vom 21.6.1985: Revision Bankengesetz. Kapitalexport.
- 85.741 Einfache Anfrage Braunschweig vom 20.12.1985: Kapitalexport nach Südafrika
- 85.967 Interpellation Pitteloud vom 18.12.1985: Bankgeschäfte und Menschenrechte
- 86.948 Interpellation Braunschweig vom 9.10.1986: Südafrika. Massnahmen der Schweiz
- 88.1044 Einfache Anfrage Rechsteiner vom 7.10.1988: Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika
- 88.1069 Einfache Anfrage Rechsteiner vom 14.12.1988: Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika

2. Massnahmen

2.1. Internationale Massnahmen

Im Bereich des Kapitalverkehrs bestanden keine konvergenten (deckungsgleichen) Sanktionen. In den USA bestand ein Verbot von Bankdarlehen an staatliche und halbstaatliche Stellen (ab 1985) sowie an den Privatsektor

⁶² Die detaillierte Regelung dieser Bestimmungen erfolgte durch die Merkblätter und Rundschreiben der SNB.

⁶³ Vollständiger Gesetzesartikel im Anhang

⁶⁴ Kommentar M. Lusser zum ehemaligen Artikel 8 BaG in: Kommentar zum Schweizerischen Bankengesetz, Bodmer/Lutz, Stand 1-6

⁶⁵ Im Widerspruch zur damaligen Haltung des Bundesrates wurde 1985 in der Antwort auf die Motion Leuenberger-Solothurn (85.515) festgehalten: "In der Tat hätte eine solcherart erweiterte Fassung, die neben wirtschaftlichen auch politische und moralische Entscheidungskriterien einschliessen würde, sehr schwierige Abgrenzungsprobleme zur Folge."

Südafrikas (ab 1986). Die EU hatte am 28.10.1986 ein Investitionsverbot erlassen, das allerdings nur Direktinvestitionen umfasste.

Die UNO und ihre Sonderorganisationen veröffentlichten seit Beginn der 70er Jahre eine Vielzahl von Dokumenten zur Problematik des Kapitalverkehrs mit Südafrika. Ein breites Echo fand der im Juli 1989 veröffentlichte Bericht des Wirtschafts- und Sozialrats der UNO über die Rolle der transnationalen Banken in Südafrika. Darin wird festgehalten, dass über 90% der Aussenschuld Südafrikas von Banken aus Grossbritannien, den USA, Frankreich, Deutschland, der Schweiz und Japan stammten. Die Quellen, die diesem Bericht zugrunde lagen, wurden in der Bundesverwaltung in Frage gestellt.⁶⁶

2.2. Massnahmen in der Schweiz

Die Schweizer Behörden ergriffen ab 1974 Massnahmen, um den Schweizer Kapitalexpert nach Südafrika einzuschränken. Als (einziges) Instrument diente Art. 8 des Bundesgesetzes vom 8.11.1934 über die Banken und Sparkassen (BaG), um die bewilligungspflichtigen Kapitalexperte einzuschränken. Konkret wurde ein Plafond von SFr. 250 Mio. (ab 1980: SFr. 300 Mio.) eingeführt.

Das Dispositiv zur Beschränkung der Kapitalexperte nach Südafrika war nicht vollständig. Zu unterscheiden gilt es vor allem zwischen **bewilligungspflichtigen** und **nicht-be willigungspflichtigen** sowie zwischen **plafonierten** und **nicht-plafonierten** Transaktionen:

- **Nicht unter die Bewilligungspflicht** gemäss BaG, Art. 8 fielen Kredite mit einer Laufzeit unter 12 Monaten sowie Kredite und Anleihen mit einem Betrag unter SFr. 10 Mio. sowie Notes, die den Betrag von SFr. 3 Mio. nicht erreichten. Entsprechend wurden diese Transaktionen bei der SNB nicht statistisch erfasst und fielen nicht unter den Plafond.
- Für alle übrigen Kapitalexperte musste bei der SNB eine Bewilligung eingeholt werden. In der Folge wurden diese Transaktionen statistisch erfasst. **Nicht alle be willigungspflichtigen Transaktionen fielen allerdings unter den Plafond.** Nicht unter den Plafond fielen:
 - Konversionen bzw. Verlängerungen von Krediten und Anleihen⁶⁷
 - Exportkredite⁶⁸1980 wurde der Plafond auf SFr. 300 Mio. erhöht, um der "weltweiten Inflation Rechnung zu tragen". Zusätzlich wurden verschiedene Geschäfte, die bis anhin dem Plafond zugerechnet wurden, neu davon ausgenommen:
 - International syndizierte Fremdwährungskredite
 - Exportfinanzkredite⁶⁹

3. Entwicklungen

3.1. Kapitalplafond

Die Gründe für eine Einführung einschränkender Massnahmen im Kapitalverkehr waren gemäss der Antwort auf die Interpellation Schmid:⁷⁰

- internationale Restriktionsmassnahmen in anderen Ländern führten dazu, dass der Finanzplatz Schweiz zur Umgehung der beschlossenen Massnahmen benutzt wurde.
- eine unverhältnismässig starke Zunahme der Kapitalexperte hätte die Schweiz exponiert und ihrer Stellung in internationalen Organisationen geschadet.

⁶⁶ In der Antwort auf die Interpellation Rechsteiner (89.685) verzichtete der Bundesrat, zu den Aussagen Stellung zu nehmen, u.a. wegen "des offiziellen Charakters einiger darin zitierter Informationsquellen".

⁶⁷ Die Konversionen haben keinen zusätzlichen Kapitalexpert zur Folge, sondern verhindern lediglich einen Kapitalrückfluss.

⁶⁸ Da die Volumen der Exportkredite an die Güterausfuhren gebunden sind, bestand solange keine Umgehungsgefahr als sich diese ebenfalls im Rahmen des "courant normal" bewegen.

⁶⁹ Exportfinanzkredite dienen der Vorfinanzierung eines grossen Exportgeschäftes.

⁷⁰ 83.319 Interpellation Schmid: Kapitalexpert nach Südafrika

- Die Vertretung der schweizerischen wirtschaftlichen Interessen wäre erschwert worden und hätte möglicherweise auch andere Staaten oder Staatengruppen dazu bringen können, ihrerseits einschränkende Massnahmen gegenüber der Schweiz anzuordnen.

Mit den steigenden Kapitalexporten Ende der 60er Jahre begannen verwaltungsinterne Gespräche über eine Einschränkung des Kapitalverkehrs der Banken gegenüber Südafrika. Das EDA machte der SNB den Vorschlag, den Banken eine **gewisse Zurückhaltung** nahezulegen, um spektakuläre Zuwachsraten zu vermeiden. Die Einführung eines Plafonds wurde in einer Stellungnahme des EVD - in Absprache mit EDA und EFD - zu einem Kapitalexportgesuch einer Schweizer Bank vom 18. Januar 1974 empfohlen. Konkret wurde auf die starke Zunahme von Kapitalexporten nach Südafrika in den vorangegangenen Jahren verwiesen sowie auf allfällige negative Reaktionen afrikanischer Staaten auf diese Tatsache.⁷¹ Konkret wurde ein Rahmen vorgeschlagen, der einen jährlichen Gesamtbetrag von 200-250 Millionen nicht übersteigt. Ab 1974 galt in der Folge ein Plafond für bestimmte bewilligungspflichtige Kapitalexporte nach Südafrika.

Im Hinblick auf die **Erhöhung des Plafonds auf SFr. 300 Mio.** sowie der Erweiterung der nicht-plafonierten Transaktionen 1980 bleibt offen, ob diese Erleichterungen in Verbindung zu einem Projekt für ein südafrikanisches Wasserkraftwerk standen, an dessen Ausschreibung 1979 Schweizer Unternehmen teilnahmen und dessen Exportfinanzkredit den Plafond für 1979 überschritten hätte.⁷² Die genaue Haltung und der Einfluss der einzelnen Departemente sowie der SNB bei der Erweiterung des "courant normal" bedürfte einer weitergehenden Abklärung. Die SNB hatte sich gelegentlich für eine grosszügigere Handhabung der Kapitalverkehrsrestriktionen ausgesprochen (z.B. Auflegung einer südafrikanischen Frankenleihe ausserhalb des Plafonds zur Finanzierung von Schweizer Exportgeschäften nach Südafrika).

Die starke Zunahme der Guthaben der schweizerischen Banken gegenüber Südafrika zu Beginn der 80er Jahre sowie die Sanktionen der USA im Kapitalbereich **verstärkten die politischen Forderungen nach strengeren Massnahmen.**⁷³ So wurde in einer Petition der Anti-Apartheid-Bewegung vom 24.9.1985 ein Verbot für weitere schweizerische Kredite für die südafrikanische Regierung und die parastaatlichen Organisationen gefordert. Der Bundesrat lehnte eine Verschärfung der Restriktionen mit Verweis auf den Schutz der wirtschaftlichen Landesinteressen ab. Zudem bot Artikel 8 des Bankengesetzes keine Handhabung für weitergehende Massnahmen.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe "Kapitalexportpolitik" mit Vertretern aus EDA, EVD, EFD sowie der SNB und unter Vorsitz des EFD beschäftigte sich mit den grundsätzlichen Fragen von Artikel 8 BaG und kümmerte sich deshalb auch um die Respektierung und korrekte Handhabung des Plafonds. Auf die Einführung von Sanktionen durch die USA und die EU Mitte der 80er Jahre⁷⁴ reagierte die Schweiz mit der **Erklärung betreffend die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika vom 22.9.1986**, in der sich der Bundesrat Massnahmen vorbehielt, um eine Umgehung der von Drittstaaten ergriffenen Sanktionen zu verhindern. Auf dieser Basis bildete sich eine weitere interdepartementale Arbeitsgruppe aus Vertretern des EDA, EFD und EVD, die eine systematische statistische Überwachung in denjenigen Bereichen sicherstellte, in denen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche Sanktionen ergriffen hatten.⁷⁵ Wegen der Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz wurde auch der bereits plafonierte Kapitalverkehr der Überwachung dieser Arbeitsgruppe unterstellt, obwohl in diesem Bereich **keine konvergenten Sanktionen** zu verzeichnen waren. Die Arbeitsgruppe unter dem Ko-Präsidium von EDA und EVD lieferte zwischen Mai 1987 und April 1992 acht Berichte zuhanden der Vorsteher EDA und EVD ab. Vor dem Hintergrund der politischen Reformen in Südafrika zu Beginn der 90er Jahre sowie der schrittweisen Aufhebung der internationalen Sanktion ab 1991 wurde im Aussprachepapier zu den Finanzbeziehung mit der Republik Südafrika vom 20. Juni 1991 auch die Auflösung der Arbeitsgruppe beschlossen.

⁷¹ Es wäre abzuklären, ob die Schweizer Position durch eine Drohung der OAPEK (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries) beeinflusst wurde, angesichts des steigenden Kapitalexportes in Richtung Südafrika Retorsionsmassnahmen gegen die Schweiz im Bereich der Erdöllieferungen zu ergreifen.

⁷² Die entsprechende Transaktion kam letztlich nicht zustande.

⁷³ 85.515 Motion Leuenberger-Solothurn

⁷⁴ vgl. Punkt 2.1.

⁷⁵ In der Antwort auf die Frage Rechsteiner während der Fragestunde vom 6.10.1986 über die Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften über die Schweiz wird die Bildung dieser Gruppe noch nicht erwähnt.

Am 26. Juni 1991 beschloss der Bundesrat, dass die Aufrechterhaltung des Plafonds für Kapitalexporte nach Südafrika vom Standpunkt der wirtschaftlichen Landesinteressen der Schweiz und "in Anbetracht der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung und der progressiven Aufhebung der Sanktionen der meisten Industrieländer gegenüber Südafrika" nicht mehr erforderlich sei. Die interessierten Departemente wurden beauftragt, den politisch opportunen Zeitpunkt festzulegen. Dieser war bereits am 10. Juli 1991 gekommen, als das EFD der SNB die Aufhebung des Plafonds beantragte. Der Plafond für Kapitalexporte wurde von der SNB am 11. Juli 1991 aufgehoben.

3.2. Umschuldung

Im September 1985 musste Südafrika zu einem partiellen Moratorium für die Auslandschulden Zuflucht nehmen. Eingefroren wurde die Rückzahlung der kurzfristigen Kredite ausländischer Kommerzbanken (rund 60% aller Auslandverbindlichkeiten Südafrikas). Zinszahlungen, öffentliche Anleihen des südafrikanischen Staates, Kredite internationaler Finanzinstitute sowie Exportkredite, die mit Garantien einer ausländischen Regierung versehen waren, fielen nicht unter das Moratorium. Die Gründe, die zu dieser Liquiditätskrise führten, werden unterschiedlich interpretiert.⁷⁶ Im März 1986, im März 1987, im Oktober 1989 und im September 1993 wurden mit den Gläubigerbanken (inkl. den fünf Schweizer Grossbanken) **vier interimistische Schuldenabkommen** abgeschlossen, welche die Rückzahlungsmodalitäten regelten. Gleichzeitig wurde im September 1985 der Finanzrand wieder eingeführt, um die weitere Kapitalflucht zu verhindern.⁷⁷ Der genaue Anteil der Schweizer Banken an den Schulden ist nicht bekannt; immerhin wurden sie als fünftgrösste Gläubiger (hinter den Banken aus Grossbritannien, USA, Luxemburg und Frankreich) aufgeführt.⁷⁸ Die Anti-Apartheidbewegung in Südafrika wehrte sich gegen die Verlängerungen dieser Schuldenabkommen zugunsten Südafrikas (namentlich 1989) bei den Gläubigerbanken. Die SBG rechtfertigt ihre Teilnahme am Schuldenabkommen u.a. damit, dass sie sich an die staatlichen Vorgaben in der Schweiz halte.

Eine prominente Rolle in den Umschuldungsverhandlungen hatte alt Nationalbankpräsident **Fritz Leutwiler** inne.⁷⁹ Er agierte bei den ersten Umschuldungsverhandlungen 1986 als Vermittler zwischen der südafrikanischen Regierung und den Geschäftsbanken.⁸⁰ Auf Anfragen aus dem Parlament betonte der Bundesrat, dass Leutwiler diese Aufgabe nicht im Auftrag der schweizerischen Regierung, sondern als Privatmann übernommen habe.⁸¹ Das Mandat wurde im Februar 1986 beendet.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten führten dazu, dass Südafrika von einem Kapitaleinfuhr- zu einem Kapitalausfuhrland wurde. Die Aussenschuld Südafrikas sank in der Folge von US\$ 23,7 Mrd. (September 1985) auf 17,3 Mrd. (1992). Die Finanzierung erfolgte verstärkt über inländische Sparguthaben. In der Folge wurde in der Schweiz nicht nur Kritik über den Kapitalzufluss nach Südafrika bzw. die Hilfe bei der Umschuldung laut, sondern neu auch über die Problematik des Kapitalabzugs und der Kapitalflucht.⁸²

3.3. Südafrikanische Aktivitäten auf dem Finanzplatz Schweiz

In einem Artikel der Financial Times vom 4.11.1986 wird von einem **Transfer der südafrikanischen Regierungs- und Zentralbankkonten** von den USA nach Europa als Reaktion auf die amerikanischen Anti-Apartheid-Gesetzen berichtet. In der Verwaltung wurde festgehalten, dass die Massnahmen eines einzigen

⁷⁶ Die NZZ (28.9.93) führt die Liquiditätskrise auf "Unruhen in den Schwarzenvierteln, die Reformunlust P.W. Bothas und die Zunahme der Kapitalflucht" zurück. Andere Quellen (z.B. IWF, Staff Report for the 1993 Article IV Consultation, 1.12.93) gehen von einem Einfluss der zunehmenden internationalen Sanktionen aus.

⁷⁷ Der Finanzrand, der im Gegensatz zum "commercial rand" konvertierbar blieb, wurde am 10.3.1995 wieder abgeschafft.

⁷⁸ Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika vom 8.12.1989

⁷⁹ In Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse wies der Bundesrat immer wieder darauf hin, dass solche Verhandlungen in die alleinige Zuständigkeit der privaten Geldgeber fielen und dass die Schweizer Regierung nicht daran teilgenommen habe (89.685 Interpellation Rechsteiner)

⁸⁰ Es bestanden Vermutungen, dass F. Leutwiler das Mandat gegen ein Versprechen der südafrikanischen Regierung annahm, die Reformen in Südafrika voranzutreiben (Ovenden Keith, Cole Tony: Apartheid and International Finance, 1989).

⁸¹ 86.946 Interpellation Braunschweig, 86.516 Interpellation Fetz

⁸² 85.967 Interpellation Pitteloud – Bankgeschäfte und Menschenrechte

Landes (USA) noch keine konvergenten Sanktionen darstellten. Konkret wurde bemerkt: "sollte sich herausstellen, dass die südafrikanischen Depots bei Schweizer Banken seit Inkrafttreten der amerikanischen Sanktionen massiv zugenommen haben, könnte dies zum Anlass einer erneuten Überprüfung genommen werden".

Im Juli 1987 informierte die südafrikanische **Standard Bank** die schweizerische Botschaft in Pretoria über ihr Interesse an der Eröffnung einer Bankfiliale in der Schweiz.⁸³ Anlässlich eines privaten Besuchs des südafrikanischen Finanzministers du Plessis im September 1987 wurde diesem – im Einvernehmen mit EDA und EBK – erklärt, dass ein solches Gesuch "der politischen Haltung der Schweiz gegenüber Südafrika nicht nützlich wäre". Dabei wurde auf die bundesrätliche Erklärung vom 22. September 1986 verwiesen, welche in wirtschaftlicher Hinsicht sowohl Abstand von Sanktionen als auch das Prinzip der Nicht-Umgehung vorsah. Die Standard Bank reichte in der Folge kein formelles Gesuch ein.

3.4. Wirksamkeit der Massnahmen

Die Wirksamkeit der Massnahmen misst sich an deren Zielerreichungsgrad. Einerseits dienten die Beschränkungen des Kapitalexportes der Banken einer Verhinderung von publizitätsträchtigen Finanztransaktionen in Richtung Südafrika. Andererseits sollten – zu einem späteren Zeitpunkt – die Umgehung von internationalen Sanktionen vermieden werden.

Bei den sog. **Ausweichgeschäften** gilt es theoretisch zwei verschiedene Formen von unterschiedlicher Tragweite zu unterscheiden:

- **Ausweichen des Kapitalplafonds:** Um die Beschränkungen des Plafonds zu vermeiden, konnten Transaktionen gewählt werden, die nicht unter den Plafond fielen. Dabei gilt es zwischen nicht-bewilligungspflichtigen Kapitalexporten und bewilligungspflichtigen, aber nicht-plafonierten Transaktionen zu unterscheiden. Für die Substitution von plafonierten durch nicht-plafonierte Geschäfte hätten **unterjährige Kredite** (z.B. durch eine Aneinanderreihung von kurzfristigen Krediten)⁸⁴ oder **Kredite unter SFr. 10 Mio.**⁸⁵ eingesetzt werden können.
- **Ausweichen internationaler Sanktionen (Umgehungsgeschäfte):** Die Geschäfte, die in einem anderen Land durch Sanktionen belegt sind, hätten über ein Drittland (z.B. die Schweiz) abgewickelt werden können. Solche Geschäfte waren theoretisch erst mit der Einführung von Sanktionen auf internationaler Ebene, d.h. ab Mitte der 80er Jahren, möglich.

Die Bewilligungspflicht gemäss Art. 8 BaG bezog sich lediglich auf mittel- und langfristige Kapitalexporte durch Banken und Finanzgesellschaften. Weitere Möglichkeiten für nicht-bewilligungspflichtige Kapitalexporte hätten deshalb Offshore-Finanzplätze oder schweizerische Firmen im Nichtbankensektor geboten. Die Vermittlungstätigkeit der Schweizer Banken bei der internationalen Kapitalkaufnahme durch Südafrika (in Fremdwährung) blieb in der Schweiz weitestgehend unerfasst.⁸⁶

Mitte der 80er Jahre wurden parlamentarische Vorstösse mit Fragen zu den Details des Überwachungsdispositivs eingereicht.⁸⁷ In diesem Zusammenhang sei auf die Diskrepanzen beim Anstieg der Guthaben der schweizerischen Guthaben gemäss der öffentlichen Statistik in der SNB-Publikation "Das schweizerische Bankwesen" mit dem vorgegebenen Plafond von jährlichen SFr. 300 Mio. hingewiesen. Die Differenzen ergeben sich vor allem durch Transaktionen, die nicht unter den Plafond fielen (z.B. Exportkredite), aber in den Bankstatistiken

⁸³ Eine Niederlassung in den USA oder Grossbritannien war zu diesem Zeitpunkt nicht möglich.

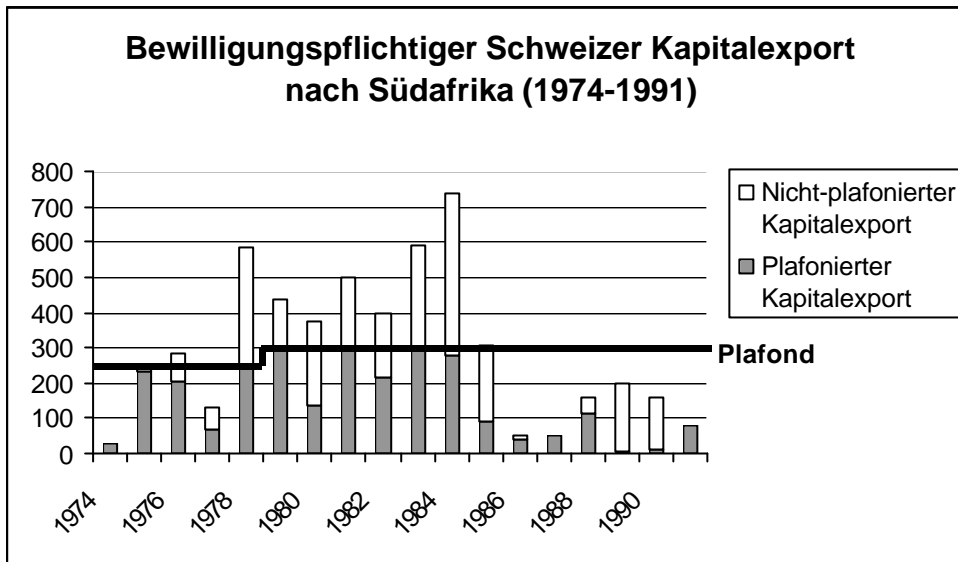
⁸⁴ In diesem Zusammenhang gilt es festzuhalten, dass Art. 8 BaG unterjährige Kredite, die mit einer Erneuerungszusage ausgestattet sind, ebenfalls der Bewilligungspflicht unterstellt.

⁸⁵ In der Antwort auf die Motion Leuenberger-Solothurn (85.515) meldete der Bundesrat "ernste Vorbehalte gegenüber einer allgemeinen Unterstellung der kurzfristigen Kapitalexporte unter die Bewilligungspflicht". In seiner Argumentation wies er auf die Tendenz in Richtung Abbau von staatlichen Vorschriften und die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz.

⁸⁶ Dies dürfte eine der wichtigsten Quellen von Unterschieden in der Statistik der Zentralbanken der Schweiz und Südafrikas sein. Es ist möglich, dass in Südafrika die international syndizierten Anleihen dem Land der syndikatsführenden Bank zugerechnet wurden. In der Schweiz dagegen fielen diese Kapitalexporte nicht unter den Plafond. Eine Statistik über die südafrikanische Anleihen in Kundenportefeuilles existiert nicht.

⁸⁷ 85.741 Einfache Anfrage Braunschweig

erfasst wurden sowie Transaktionen, die nicht unter die Bewilligungspflicht fielen (z.B. kurzfristige Interbankkredite).



Quelle: Schweizerische Nationalbank

Die Entwicklung der bewilligungspflichtigen Kapitalexporte zeigt sich anhand obiger Graphik. Wie bereits angeführt, fehlen die nicht-bewilligungspflichtigen Kapitalexporte. Dagegen werden Konversionen (Verlängerung bestehender Kredite und Anleihen) als (nicht-plafonierter) Kapitalexporte ausgewiesen. Genaugenommen handelt es sich dabei allerdings nicht um einen Kapitalexport.

Bei der Beurteilung der Effizienz des Dispositivs zur Beschränkung des Kapitalverkehrs ergibt sich aus den Akten kein einheitliches Bild:

- Ein **Briefwechsel zwischen dem südafrikanischen Finanzminister Horwood und dem jeweiligen schweizerischen Finanzminister** in den 70er und 80er Jahren deutet darauf hin, dass das Dispositiv mindestens aus südafrikanischer Sicht ein Störfaktor war. Trotz steigenden politischem und wirtschaftlichem Druck aus Südafrika hielt der Bundesrat an seiner Position fest.
- Die Wirksamkeit des Dispositivs wurde innerhalb der involvierten Bundesstellen sehr unterschiedlich beurteilt.
- Die Berichte der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika deuten darauf hin, dass die Banken im Zeitraum zwischen 1986 und 1991 ihr Engagement aus wirtschaftlichen und politischen Gründen reduziert hatten.⁸⁸ Der Kapitalplafond wurde durchschnittlich zu **lediglich ca. 1/6 beansprucht**.⁸⁹

Ein abschliessende Beurteilung der Wirksamkeit des Dispositivs zur Beschränkung des Kapitalverkehrs ist nicht möglich. Insbesondere lässt sich die **präventive und dissuasive Wirkung des Plafonds** nicht beurteilen. Die Geschäftsbanken standen mit der SNB im informellen Kontakt, um sich über die Möglichkeiten zum Kapitalexport zu orientieren. Aufgrund dieser Informationen wurden Gesuche angepasst, zurückgezogen oder erst gar nicht eingereicht.

⁸⁸ siehe Punkt 3.2. Umschuldung.

⁸⁹ Von verschiedener Seite wurde vermutet, dass der Kapitalexport verstärkt über kurzfristige, nicht-bewilligungspflichtige Kredite erfolgte. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Probleme in Südafrika erhält diese Vermutung eine zusätzliche Dimension. Die Senkung der Laufzeiten war aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Unsicherheiten in Südafrika eine notwendige Anpassung des Kreditrisikos der Banken. Die Entwicklung des Umfangs kurzfristiger Kredite von 1963 bis 1993 lässt sich aus den offiziellen Statistiken nicht ermitteln.

4. Beurteilung

Der Schweizer Kapitalexportplafond war die **erste internationale Massnahme zur Beschränkung des Kapitalverkehrs** mit Südafrika.⁹⁰ Verschiedene andere Staaten, welche Sanktionen gegen Südafrika erliessen, hatten in diesem Bereich keine Einschränkungen.

Das schweizerische Dispositiv zur Einschränkung des Kapitalverkehrs wurde **nicht als eine Reaktion auf die politischen Verhältnisse in Südafrika** eingeführt. Auch wurde es zunächst nicht als Druckmittel gegen die südafrikanische Regierung betrachtet. Es entstand ursprünglich vor allem aus Furcht vor Schaden, den das internationale Ansehen der Schweiz durch eine zu intensive Finanzbeziehung mit Südafrika hätte nehmen können.

Der Plafond basierte auf einem Instrument, das **nicht für die Überwachung und Beschränkung des Kapitalverkehrs mit Südafrika geschaffen** worden war, sondern als **geldpolitisches Instrument** diente. Entsprechend wurden die Kapitalexporte nach Südafrika nicht vollständig erfasst und nicht vollständig durch den Plafond beschränkt. Im Hinblick auf die ursprünglichen Ziele (Einschränkung von publizitätsträchtigen Kapitalexporten) wies das Instrument allerdings ein gutes Kosten/Nutzen-Verhältnis auf. Es wäre allerdings abzuklären, weshalb das Instrumentarium über die Jahre nicht den gewandelten Zielen (Druckmittel gegenüber Südafrika) angepasst worden war.

Geschäfte ausserhalb des Plafonds blieben weiterhin möglich. Dies gilt sowohl für nicht-bewilligungspflichtigen Kapitalexport sowie für Transaktionen, die nicht unter den Plafond fielen. Vor allem während der Zeit der wirtschaftlichen Prosperität Südafrikas (d.h. bis Mitte der 80er Jahre) überstiegen die nicht-plafonierten teilweise die plafonierten Geschäfte. Mit der zunehmenden Zahl und Verbreiterung der verhängten internationalen Sanktionen nach 1985 häuften sich die wirtschaftlichen Probleme Südafrikas, und dessen Bonität sank. Das heisst, dass der Anreiz, über den Finanzplatz Schweiz internationale Umgehungsgeschäfte zu tätigen, in dem Moment fiel, als diese (per definitionem) erst möglich wurden. Die Feststellung der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika, dass **keine Umgehungsgeschäfte zulasten der von Drittstaaten eingeführten Sanktionen** festgestellt werden konnten, scheint deshalb plausibel.

Finanz- und Wirtschaftsdienst
Politische Abteilung V/EDA
31.05.1999

Beilagen:

- Annex 1: Kapitalexportstatistik 1974-1991
- Annex 2: Artikel 8 des BG über Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 / 11 März 1971

⁹⁰ Eingeschränkt wurde lediglich der Kapitalexport.

- Exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud, 1950-1998
en millions de francs

Annex 14

	Emprunts	Notes	Crédits	Total	dont opérations exclues du courant normal	dont opérations incluses dans le courant normal	Plafond / courant normal
1950	50.0	-	36.5	86.5	-	-	-
1951	-	-	-	0.0	-	-	-
1952	85.0	-	-	85.0	-	-	-
1953	-	-	35.0	35.0	-	-	-
1954	60.0	-	-	60.0	-	-	-
1955	-	-	-	0.0	-	-	-
1956	-	-	30.0	30.0	-	-	-
1957	-	-	-	0.0	-	-	-
1958	-	-	-	0.0	-	-	-
1959	50.0	-	-	50.0	-	-	-
1960	-	-	30.0	30.0	-	-	-
1961	-	-	-	0.0	-	-	-
1962	50.0	-	-	50.0	-	-	-
1963	-	-	-	0.0	-	-	-
1964	-	-	-	0.0	-	-	-
1965	-	-	40.0	40.0	-	-	-
1966	21.6	-	-	21.6	-	-	-
1967	-	-	-	0.0	-	-	-
1968	-	-	111.6	111.6	-	-	-
1969	60.0	-	60.0	120.0	-	-	-
1970	0.0	50.0	-	50.0	-	-	-
1971	0.0	104.5/139.4	174.1	278.6/316.1	-	-	-
1972	100.0	100.0	87.4	287.4	-	-	-
1973	50.0	375/415	72.8	497.8/537.8	-	-	-
1974	-	20.0	10.9	30.9	2.2	28.7	250
1975	-	210.0	40.0	250.0	20.0	230.0	250
1976	-	173.0	113.1	286.1	79.9	206.2	250
1977	-	42.0	87.8	129.8	67.6	62.2	250
1978	-	546.0	40.1	586.1	335.1	251.0	250
1979	-	320.0	116.5	436.5	136.5	300.0	250
1980	-	292.0	84.7	376.7	242.0	134.7	300
1981	-	172.0	327.8	499.8	198.8	301.0	300
1982	-	335.0	60.0	395.0	180.0	215.0	300
1983	-	400.0	191.8	591.8	291.8	300.0	300
1984	-	680.0	55.9	735.9	460.0	275.9	300
1985	0.0	180.0	125.2	305.2	212.6	92.6	300
1986	0.0	0.0	48.4	48.4	10.0	38.4	300
1987	0.0	-	52.5	52.5	0.0	52.5	300
1988	115.0	-	45.9	160.9	45.9	115.0	300
1989	170.0	-	30.0	200.0	194.0	6.0	300
1990	95.0	-	64.8	159.8	146.3	13.5	300
1991	0.0	-	82.1	82.1	0.0	82.1	300
1992	-	-	65.0	65.0	-	-	-
1993	-	-	15.0	15.0	-	-	-
1994	-	-	20.0	20.0	-	-	-
1995	-	-	0.0	-	-	-	-
1996	-	-	0.0	-	-	-	-
1997	-	-	0.0	-	-	-	-
1998	-	-	0.0	-	-	-	-

A partir de 1986, les notes n'ont plus été enregistrées séparément. Depuis cette date elles paraissent sous les emprunts (placements privés).
A partir de 1995, les crédits n'ont plus été enregistrés (révision de l'art. 8 LB).

Pour les années 1971 et 1973, il n'a pas encore été possible de reconstituer exactement les montants effectifs.

En principe, selon les statistiques corrigées, le montant effectif devrait être de 278,6 millions de francs pour 1971 et de 497,8 millions de francs pour 1973. Ces montants n'ont cependant pas pu être vérifiés sur la base des opérations individuelles.

Exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud, 1974-1991
opérations incluses dans le courant normal
en millions de francs

	Emprunts	Notes	Crédits	Total
1974	0.0	20.0	8.7	28.7
1975	0.0	210.0	20.0	230.0
1976	0.0	153.0	53.2	206.2
1977	0.0	42.0	20.2	62.2
1978	0.0	251.0	0.0	251.0
1979	0.0	270.0	30.0	300.0
1980	0.0	50.0	84.7	134.7
1981	0.0	20.0	281.0	301.0
1982	0.0	155.0	60.0	215.0
1983	0.0	290.0	10.0	300.0
1984	0.0	220.0	55.9	275.9
1985	0.0	60.0	32.6	92.6
1986	0.0	0.0	38.5	38.5
1987	0.0	0.0	52.5	52.5
1988	115.0	0.0	0.0	115.0
1989	6.0	0.0	0.0	6.0
1990	0.0	0.0	13.5	13.5
1991	0.0	0.0	82.1	82.1

Annex 1c

Exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud, 1974-1991
opérations exclues du courant normal
en millions de francs

	Emprunts	Notes	Crédits	Total
1974	0.0	0.0	2.2	2.2
1975	0.0	0.0	20.0	20.0
1976	0.0	20.0	59.9	79.9
1977	0.0	0.0	67.6	67.6
1978	0.0	295.0	40.1	335.1
1979	0.0	50.0	86.5	136.5
1980	0.0	242.0	0.0	242.0
1981	0.0	152.0	46.8	198.8
1982	0.0	180.0	0.0	180.0
1983	0.0	110.0	181.8	291.8
1984	0.0	460.0	0.0	460.0
1985	0.0	120.0	92.6	212.6
1986	0.0	0.0	10.0	10.0
1987	0.0	0.0	0.0	0.0
1988	0.0	0.0	45.9	45.9
1989	164.0	0.0	30.0	194.0
1990	95.0	0.0	51.3	146.3
1991	0.0	0.0	0.0	0.0

Annexe 1a

Article 8 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne des 8 novembre 1934 / 11 mars 1971 (RS 952.0; loi sur les banques)

1 Les banques ainsi que les sociétés financières au sens de l'article 7, 5^e alinéa, qui se proposent de conclure l'une des opérations définies au 2^e alinéa ou d'y participer, sont tenues d'en informer au préalable la Banque nationale suisse.

2 Les opérations visées au 1^{er} alinéa sont les suivantes:

- *a. emprunts en faveur de l'étranger, pour obtenir de l'argent frais, convertir un autre emprunt ou consolider une dette, qu'ils soient pris ferme, en tout ou en partie, pour être gardés en portefeuille ou émis publiquement, ou qu'ils soient placés moyennant commission;
- *b. achat et émission d'actions de sociétés étrangères, à moins qu'il ne s'agisse de l'exercice d'un droit de préférence pour une augmentation de capital;
- *c. crédits et placements à l'étranger, qu'il s'agisse d'accorder un prêt pour douze mois au moins ou de prendre des réscriptions ou des bons du trésor étrangers pour douze mois au moins, ou même pour une durée plus courte si l'opération implique un engagement permettant de la prolonger jusqu'à douze mois au moins;
- d. participation au placement initial d'obligations étrangères d'une durée d'au moins douze mois; cette dernière échéance est réputée acquise même lorsque l'emprunteur a le droit de demander une prorogation d'une durée totale de douze mois au moins.

3 Si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la sauvegarde des intérêts économiques du pays le justifie, la Banque nationale a le droit de mettre son veto à ces opérations ou de subordonner son autorisation à certaines conditions. L'examen de la sécurité du placement n'incombe pas à la Banque nationale.

*4 Les banques doivent renoncer à l'opération si la Banque nationale s'oppose à sa conclusion ou si les conditions requises ne peuvent être remplies.

5 Le présent article ne s'applique pas:

- a. aux opérations définies au 2^e alinéa, lettres a à c, lorsqu'elles sont inférieures à dix millions de francs, ni aux participations prises dans de telles opérations;
- b. aux placements d'obligations étrangères selon le 2^e alinéa, lettre d, lorsqu'il y a lieu de penser qu'ils n'atteindront pas trois millions de francs dans le courant d'une année; la Banque nationale peut temporairement fixer la limite à un montant supérieur à trois millions de francs.

*Texte de 1934

Annexe 1b

Art. 8 des BG über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 / 11. März 1971 (SR 952.0; Bankengesetz)

1 Die Banken sowie die in Art. 7 Abs. 5 genannten Finanzgesellschaften haben die Schweizerische Nationalbank zu unterrichten, bevor sie ein in Absatz 2 bezeichnetes Geschäft abschliessen oder sich daran beteiligen.

2 Unter die Vorschrift von Absatz 1 fallen:

- *a. Anleihen zugunsten des Auslandes, sei es, dass die Anleihe ganz oder teilweise fest übernommen werden soll, entweder als eigene Anleihe oder zur öffentlichen Auflage, sei es, dass sie zur kommissionsweisen Plazierung übernommen werden soll; in allen diesen Fällen ohne Rücksicht darauf, ob die Anleihe zur Beschaffung neuen Geldes, zur Konversion einer andern Anleihe oder zur Konsolidierung einer Schuld dient;
- *b. Übernahme sowie Ausgabe von Aktien ausländischer Gesellschaften, es sei denn, es handle sich um die Ausübung eines Bezugsrechtes;
- *c. Kredite und Anlagen im Ausland, sei es als Gewährung von Darlehen für zwölf Monate oder länger, sei es als Übernahme fremder Reskriptionen oder Schatzscheine für zwölf Monate oder länger oder auch für kürzere Frist, aber mit Erneuerungszusagen, die eine Verlängerung der Operation auf zwölf Monate oder länger gestatten;
- *d. die Mitwirkung an der erstmaligen Plazierung von Schuldverschreibungen eines ausländischen Ausstellers mit einer Laufzeit von wenigstens zwölf Monaten; die Laufzeit von zwölf Monaten gilt auch dann als vereinbart, wenn dem Schuldner das Recht zusteht, eine Verlängerung auf insgesamt zwölf Monate oder länger zu verlangen.

3 Die Nationalbank ist befugt, mit Rücksicht auf die Landeswährung, die Gestaltung des Zinsfusses auf dem Geld- und Kapitalmarkt oder die wirtschaftlichen Landesinteressen gegen solche Geschäfte Einsprache zu erheben oder an ihre Ausführung Bedingungen zu knüpfen. Die Prüfung der Sicherheit der Anlage ist nicht Aufgabe der Nationalbank.

*4 Erhebt die Nationalbank Einsprache oder können die gestellten Bedingungen nicht erfüllt werden, so darf das Geschäft nicht abgeschlossen werden.

5 Nicht unter diesen Artikel fallen:

- a. Geschäfte nach Absatz 2 Buchstaben a - c, die nicht 10 Millionen Franken erreichen, oder Beteiligungen an solchen Geschäften;
- b. Plazierungen von Schuldverschreibungen eines ausländischen Ausstellers nach Absatz 2 Buchstabe d, die voraussichtlich innerhalb eines Jahres den Betrag von 3 Millionen Franken nicht erreichen; die Nationalbank kann auch für Plazierungen grösseren Umfanges zeitweise die Meldepflicht aufheben.

*Fassung 1934

Direktinvestitionen

1. Juristischer Rahmen

Die Schweiz hat im Rahmen der Direktinvestitionen keine einschränkenden Massnahmen erlassen. Eine rechtliche Handhabe für Beschränkungen hätten – wie in allen anderen Bereichen – allenfalls BV Art. 102 Ziff. 8 und 9 geboten.

2. Massnahmen

2.1. Internationale Massnahmen

Die **USA** erliessen 1986 ein Investitionsverbot, wobei sich dieses nicht auf Reinvestitionen (z.B. Investitionen der erzielten Gewinne) von in Südafrika etablierten Firmen zu erstrecken schien. Die **EG** verabschiedete im Oktober 1986 eine Ratsrichtlinie, deren Umsetzung Sache der nationalen Gesetzgebung war. Grossbritannien erliess ein „fakultatives Verbot“ und Deutschland beschränkte sich auf Überzeugungsarbeit, um neue Investitionen in Südafrika zu beschränken. **Japan** hatte bereits 1969 sämtliche Investitionen in Südafrika untersagt. Nicht davon betroffen waren allerdings Lizenzverträge (z.B. Franchising), durch die eine starke japanische Präsenz in Südafrika möglich blieb. Die Sanktionen der USA und der EG wurden 1991 aufgehoben.

2.2. Massnahmen in der Schweiz

Obwohl Zweifel bestanden, ob es bei den direkten Investitionen um eine konvergente (deckungsgleiche) Sanktion der wichtigsten Schweizer Handelspartner handelte, unterstanden sie ab 1986 der Kontrolle durch die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika.

3. Entwicklungen

3.1. Definitionen

Die meisten internationalen Bestimmungen über Direktinvestitionen nahmen bestehende Investitionen und Reinvestitionen von den Beschränkungen aus. Ob die Neuinvestitionen trotz der unterschiedlichen Umsetzung in den einzelnen EG-Ländern als konvergente Sanktionen betrachtet werden konnten, wurde in den Berichten der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika immer wieder in Frage gestellt.⁹¹

Weitere Definitionsprobleme ergaben sich bei der Fragestellung, welche Formen der Direktinvestitionen als Umgehung der internationalen Bestimmungen betrachtet werden sollen. Unklar blieb beispielsweise, ob der Kauf einer Gesellschaft in Südafrika, die durch eine ausländische Firma aus politischen Gründen verkauft wurde, als Umgehung zu betrachten sei. Ob solche Geschäfte tatsächlich stattfanden, geht aus den Akten nicht hervor.

⁹¹ In der Antwort auf die Einfache Antwort Rechsteiner vom 7.10.1988 (88.1044) wurde das Verbot neuer Direktinvestitionen auf der Liste der konvergenten Sanktionen geführt.

3.2. Statistische Grundlagen

Die Schweizerische Nationalbank erstellte jährlich eine vertrauliche Statistik über die Schweizer Direktinvestitionen in Südafrika. Die ausgewiesenen Daten wurden allerdings erst seit 1985 nach einheitlicher Definition gemeldet und ausgewertet. Ein Vergleich zwischen den Daten vor 1985 und nach 1985 ist deshalb **wenig aussagekräftig**. Bis 1985 wurden zudem lediglich die Bestände der Schweizer Investitionen in Südafrika, nicht aber die einzelnen Investitionsflüsse von und nach Südafrika erhoben.⁹² Die Zahlen über die Schweizer Direktinvestitionen sind ab 1993 öffentlich. Die Zahlen für die Zeit vor 1993 sind weiterhin vertraulich.

Bereits 1985 wurde festgehalten, dass die Schweiz einer der bedeutendsten Investoren in Südafrika war. Die interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika stellte in ihrem ersten Bericht fest, dass die südafrikanischen Statistiken einen um Faktor 4 höheren Bestand an Schweizer Direktinvestitionen in Südafrika auswiesen als die Schweizer Statistiken.⁹³ Gemäss südafrikanischen Statistiken erreichten die Schweizer Investitionen 5% aller ausländischen Investitionen im Lande.

Die UNO legte im Oktober 1989 einen Bericht des Anti-Apartheidzentrums vor, der u.a. über die Desinvestition von ausländischen multinationalen Unternehmen in Südafrika berichtet. Zwischen 1984 und 1989 hätten sich rund ein Drittel der ausländischen Gesellschaften – vor allem US-amerikanische Gesellschaften – zurückgezogen. Gleichzeitig wird festgehalten, dass sich die Unternehmensrückzüge vor allem auf Sektoren konzentrierte, die von der Wirtschaftskrise in Südafrika am härtesten getroffen wurden und dass nach dem Rückzug andere Zusammenarbeitsformen mit Südafrika gesucht wurden, um den Exportmarkt nicht zu verlieren. Von den verbleibenden 600 Unternehmen seien 105 englische, 150 US-amerikanische, 137 deutsche und 29 schweizerische Gesellschaften.

3.3. Entwicklung der Schweizer Direktinvestitionen in Südafrika

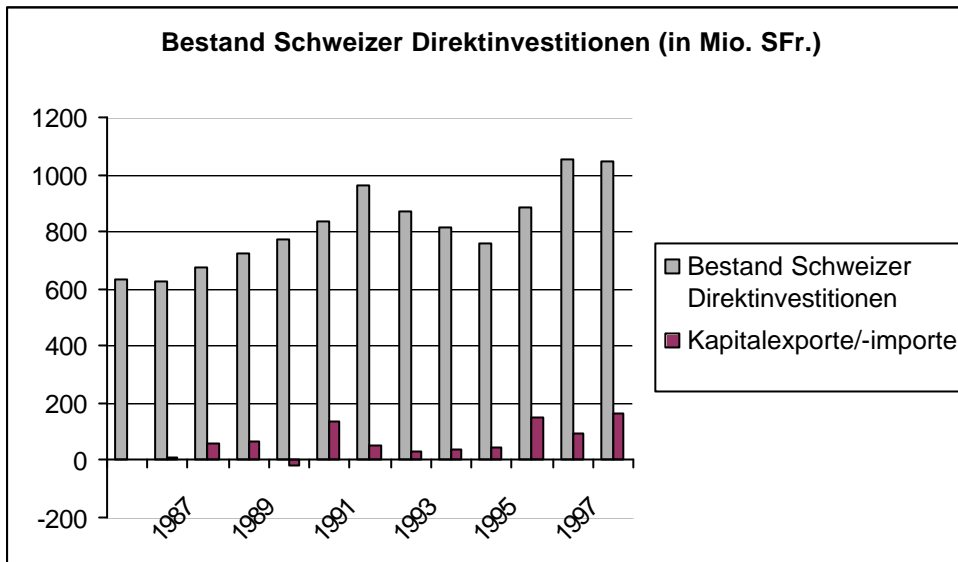
Die Berichte der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika stellte verschiedene Male fest, dass das wirtschaftliche Klima in Südafrika wenig Anlass zu Investitionen biete und deshalb eine Umgehungsgefahr über die Schweiz gering sei. Die Statistik über die Bestände an Schweizer Direktinvestitionen in Südafrika weist bei einem jährlichen Zustroms von durchschnittlich SFr. 60 Mio. (Neu- und Reinvestitionen) zwischen 1986 und 1991 eine Zunahme um über 50% aus.⁹⁴

Die Kritik, dass sich Schweizer Unternehmen nach Beendigung der Apartheid und der Machtübernahme durch den ANC bei den Direktinvestitionen zurückgehalten hätten, wird durch die Statistik der SNB widerlegt. Der jährliche Zufluss an Schweizer Direktinvestitionen erreichte zwischen 1993 und 1997 durchschnittlich rund SFr. 100 Mio., und der Bestand an Direktinvestitionen stieg in diesem Zeitraum um etwa 30%.

⁹² Weitere Einschränkungen der Aussagekraft der Statistik ergeben sich aus den Datenerhebungen für die Direktinvestitionsstatistik. Diese beruhte bis 1993 auf freiwilligen Aussagen von rund 500 Unternehmen und beinhaltet neben Neu- auch Reinvestitionen.

⁹³ Bericht EDA/EVD Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika / Statistische Überwachung vom 19.5.1987

⁹⁴ Für die Entwicklung des Bestandes an Direktinvestitionen spielen neben den Investitionsflüssen (Neu- und Reinvestitionen) auch die Kursentwicklung des Rand eine Rolle (siehe Anhang).



Quelle: SNB

4. Beurteilung

Die Verschärfung der internationalen Sanktionen Mitte der 80er Jahre ging mit einer wirtschaftlichen Krise in Südafrika einher. Damit wurden – ähnlich wie beim Kapitalverkehr - die **Anreize für Umgehungsgeschäfte** über die Schweiz **gesenkt**.

Die Direktinvestitionen und das Engagement der schweizerischen Unternehmen in Südafrika löste deutlich **weniger Interesse im Parlament** aus als beispielsweise der Goldhandel oder der Kapitalexport der Banken und der damit verbundene Kapitalplafond.⁹⁵

Die Aussagekraft der Statistiken stossen gerade bei den Direktinvestitionen auf Grenzen. Definitions- und Abgrenzungsfragen machen Vergleiche zwischen den südafrikanischen und schweizerischen Statistiken sehr schwierig.

Finanz- und Wirtschaftsdienst
 Politische Abteilung V
 EDA
 31. Mai 1999

⁹⁵ Meist beschränkten sich die Fragen auf das Verhalten der Schweizer Unternehmen in Südafrika (Kleine Anfrage Breitenmoser vom 12.6.73, Kleine Anfrage Sahlfeld vom 25.6.73)

Verhaltenskodex

1. Juristischer Rahmen

Die Schweiz erliess keinen Verhaltenskodex für Schweizer Unternehmen, die in Südafrika tätig waren. Als Mitglied der OECD galten allerdings die 1976 erlassenen nichtbindenden Leitsätze für multinationale Unternehmen.⁹⁶

2. Massnahmen

Die 1976 von der **OECD** erlassenen Leitsätze für multinationale Unternehmen entstanden nicht vor dem expliziten Hintergrund der Apartheidpolitik Südafrikas. Die rechtlich nichtbindenden Bestimmungen beinhalteten auch Arbeits- und Sozialbestimmungen, die für Unternehmen, die in Südafrika tätig waren, von Bedeutung waren.⁹⁷

Die Aussenminister der **EG** verabschiedeten im September 1977 einen Verhaltenskodex für Unternehmen mit Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika. Der Kodex wurde im September 1985 erweitert. Der Kodex war in sieben Bereiche gegliedert (innerbetriebliche Beziehungen, Wanderarbeiter, Löhne, Ausbildung und Aufstiegsmöglichkeiten, freiwillige Sozialleistungen, Beseitigung der Rassentrennung am Arbeitsplatz, Förderung schwarzer Unternehmen. In jährlichen nationalen Berichten wurde die Einhaltung und die Fortschritte des Kodex überprüft. Der Verhaltenskodex hatte allerdings lediglich empfehlenden Charakter. Eine Ergänzung erhielt der EG-Kodex durch den "**Steinkühler-Code**", der von südafrikanischen Metallgewerkschaften und der IG-Metall initiiert wurde und Mindeststandards für die Regelung von Arbeitskonflikten beinhaltete.

Mit der Unterstützung des US-Aussenministeriums entstanden 1977 die "**Sullivan-Principles**". Die ursprünglichen sechs Prinzipien, welche die interne Organisation der Betriebe, die Arbeitsbedingungen sowie die Löhne und Ausbildung betrafen wurde 1986 durch ein Prinzip ergänzt, das die aktive Bekämpfung der Apartheidgesetzgebung verlangte. Die Einhaltung des Sullivan-Prinzipien wurde von unabhängigen Revisoren überprüft. Vor allem für amerikanische Unternehmen bot sich damit die Möglichkeit, durch gute Noten bei den Sullivan-Prinzipien ihr Engagement in Südafrika öffentlich zu rechtfertigen.

1977 verabschiedete auch der südafrikanische Arbeitgeberverband einen Verhaltenskodex (**SACCOLA-Code**), der eine nichtdiskriminierende Anstellungs- und Entlohnungspolitik sowie eine Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern vorschrieb.⁹⁸

3. Entwicklungen

In der Interpellation Carobbio⁹⁹ und der Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion¹⁰⁰ wurde der Bundesrat gebeten, zur Schaffung eines Verhaltenskodex für schweizerische Unternehmen und Organisationen Stellung zu

⁹⁶ The OECD Guidelines for Multinational Enterprises

⁹⁷ In den Akten und den Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse wird allerdings nie auf diese OECD-Leitsätze verwiesen.

⁹⁸ In Beantwortung auf die Interpellation Carobbio (77.423) verwies der Bundesrat auf die Aussage der "wichtigsten der betroffenen Schweizerfirmen", dass "ihre südafrikanischen Filialen in ihrer Tätigkeit diesen Kodex bereits beachten und dass sie bereit sind, sich dessen Bestimmungen zu unterziehen".

nehmen. In beiden Antworten erinnerte der Bundesrat an seine Aufforderung zuhänden schweizerischer Unternehmungen vom Jahre 1973¹⁰¹, "sich um die Beseitigung jeglicher Rassendiskriminierung in ihren Niederlassungen zu bemühen und ihrem Lokalpersonal die bestmöglichen sozialen Bedingungen und Aufstiegschancen zu gewähren". Er verwies gleichzeitig auf die von schweizerischen Unternehmen in Südafrika angewandten Unternehmensgrundsätze.

Eine Studie der Universität St. Gallen stellte 1988 allerdings fest, dass sich die multinationalen Schweizer Unternehmen nur teilweise an den internationalen Verhaltenskodizes orientierten.¹⁰² Eingehalten würden lediglich die grundlegenden Prinzipien (Versammlungsfreiheit, gleiche Arbeit – gleicher Lohn etc.) sowie – von der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen – ein Mindestlohn. Die Schweizer Unternehmen verwiesen in diesem Zusammenhang auf die mangelnde Operationalisierbarkeit des EG-Kodex.

Die Schweizer Unternehmen, die in Südafrika tätig waren, befassten sich 1989 innerhalb einer Arbeitsgruppe ("Club Wenger") mit möglichen Verhaltensempfehlungen für die Geschäftstätigkeit in Südafrika. Ein Kriterienkatalog, der den Namen "Code of Conduct" trug und die Bestimmungen des EG- und des Sullivan-Kodex zusammenfasste, wurde diskutiert. Eine formelle Einführung eines Verhaltenskodex für Schweizer Unternehmen wurde abgelehnt.¹⁰³ Ein wichtiger Grund der Unternehmen gegen die Einführung eines schweizerischen Verhaltenskodex war der Grundsatz der Nichteinmischung in die politischen Angelegenheiten eines Gastlandes. In der Bundesverwaltung bestanden unterschiedliche Anschauungen über die Nützlichkeit eines Schweizer Verhaltenskodex.

4. Beurteilung

Die Aktivitäten des "Wenger Club" werden nur unvollständig von den bestehenden Akten abgedeckt. Weitere Abklärungen über die privatwirtschaftlichen Aktivitäten im Bereich eines Verhaltenskodex wären nötig.

Finanz- und Wirtschaftsdienst
Politische Abteilung V
EDA
21. Mai 1999

⁹⁹ 77.423 Interpellation Carobbio – Exportrisikogarantie. Südafrika und Rhodesien

¹⁰⁰ 85.540 Interpellation der Sozialdemokratischen Fraktion – Südafrika. Massnahmen der Schweiz

¹⁰¹ 73.421. Kleine Anfrage Ziegler vom 21.6.1973, Alusuisse: "Die Bundesbehörden haben übrigens wiederholt ihrer Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die sich abzeichnende Tendenz zur Hebung tiefliegender Minimallöhne in Südafrika weiter anhält und dass die dort tätigen schweizerischen Unternehmen im Rahmen des ihnen im Niederlassungsstaat zustehenden gesetzlichen Spielraumes bemüht sind, ihrer Arbeiterschaft die bestmöglichen Sozialbedingungen und Aufstiegsmöglichkeiten einzuräumen und allenfalls noch vorhandene Benachteiligungen abzubauen."

¹⁰² Thöni, F.: Die sozio-politischen Strategien von schweizerischen, multinationalen Industrieunternehmen in Südafrika, St. Gallen, 1988

¹⁰³ Der "Wenger Club" verweist in seiner Entscheidung auf ein "position paper", das einige Jahre zuvor verabschiedet wurde und weiterhin als Grundlage dienen soll.

ERG für Südafrika

1. Juristischer Rahmen

Die Durchführung der ERG beruht auf dem Bundesgesetz vom 26.9.1958 über die ERG (SR 946.11) und den entsprechenden Verordnungen. Ziel der ERG ist die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels. Die Geschäftsstelle ERG nimmt die Gesuche vom Exporteur entgegen, prüft sie und leitet sie mit ihrem Bericht an die Kommission weiter. Die ERG-Kommission begutachtet diese Gesuche und leitet die von ihr gutgeheissenen Gesuche mit ihren Anträgen an die zuständigen Entscheidungsinstanzen weiter. Ueber diese Anträge entscheidet je nach Höhe der Garantiesumme das BAWI, das EVD oder das EVD mit Zustimmung des EFD. Ueber Gesuche von besonderer Tragweite und Bedeutung und um Gewährung der Garantie für Anleihen in Verbindung mit der Finanzierung schweizerischer Exporte entscheidet der Bundesrat. Eine ERG-Garantie ist stets subsidiär zu allfälligen Ausfuhrbestimmungen, d.h. kann diese nicht ersetzen.

2. Massnahmen

Die länderspezifische Garantiepolitik trägt den wirtschaftlichen und politischen Länder- und Projektrisiken Rechnung. Sie wird von der Kommission festgelegt. Bei Aenderungen der massgebenden Risikofaktoren wird die Garantiepolitik geändert. Über die Jahre sind von der Kommission verschiedentlich Garantiepolitikänderungen in Form von Garantiesatzanpassungen vorgenommen worden (bspw. 1971: vorerst 75%, dann Reduktion auf 70% und später auf 65%; usw). Ab 1.4.1999 bestehen im Rahmen des OECD Exportkreditarrangements Mindestgebühren, die nach sieben Risikokategorien abgestuft sind. Zur Zeit liegt Südafrika in Kat.3 (1 = best, 7 = worst). Der Entscheid über die Gewährung von Garantien liegt jedoch stets im nationalen Entscheidungsfreiraum.

3. Entwicklungen

Ergänzend zu der beiliegenden summarischen Datenreihe 1971 bis 1998 vom 9.4.1999 sind Detailinformationen bei der Geschäftsstelle ERG über die in diesem Zeitraum erteilten Garantien vorhanden. Aus den betreffenden Listen gehen hervor: Garantiedauer (= Differenz zwischen Starting point und letzter Rückzahlung), Garantiesatz, Lieferwert, Garantiebetrug (= Lieferwert x Garantiesatz), Exporteur und Exportgut (wegen EDV-Systemwechsel erst ab 1979).

4. Beurteilung

Bei der Beurteilung der Entwicklung des ERG-Engagements in Südafrika ist zu berücksichtigen, dass die Jahreszahlen für sich betrachtet grosse Schwankungen aufweisen. Grossaufträge, wie sie namentlich im Energiesektor in der Natur der Investitionszyklen liegen, werden dem Jahr der Garantieerteilung angerechnet. Die Auslieferungen erstrecken sich jedoch in der Regel über einen mehrjährigen Zeitraum. So betrachtet beträgt die durchschnittliche jährliche Garantiesumme für 1971-1980 Fr. 80 Mio, für 1981 - 1990 Fr. 88 Mio. und für 1991 - 1998 Fr. 25 Mio.

Dienst ERG/Exportförderung
BAWI, EVD
20.5.1999

**Interdepartementale Arbeitsgruppe
Schweiz - Südafrika**

Annexe 17 – Beilage 1

ERG Südafrika 1971-1998

Jahr	Uhren	Textilien	Chemie und Pharma	Näh- und Bügelmasch.	Textil- maschinen	Werkzeug- maschinen	Transport	Energie- sektor	Diverse	Total Mio Fr.
1971										109
1972										6
1973										18
1974										25
1975										59
1976										235
1977										67
1978										106
1979	7	0	46	3	0	6	0	138	11	211
1980	12	0	3	8	2	14	4	48	3	94
1971-80										
1981	8	0	4	6	1	29	4	36	6	94
1982	5	0	1	9	4	28	2	45	1	95
1983	1	0	2	3	10	7	0	242	6	271
1984	0	0	3	6	2	15	0	36	2	64
1985	0	0	4	3	1	1	0	173	1	183
1986	0	1	20	1	1	3	0	8	11	45
1987	0	1	21	2	0	1	0	16	3	44
1988	0	1	32	1	0	0	5	60	2	101
1989	0	1	6	1	0	1	0	11	7	27
1990	0	1	14	0	0	4	21	43	19	102
1981-90										
1991	0	1	3	0	0	1	0	20	3	28
1992	0	1	20	0	0	2	20	21	4	68
1993	0	0	23	0	0	20	3	9	7	62
1994	0	0	2	0	0	9	0	5	9	25
1995	0	0	2	0	0	5	0	15	1	23
1996	0	0	5	0	0	1	0	2	1	9
1997	0	0	5	0	0	0	0	0	8	13
1998	0	0	10	0	0	0	0	7	0	17
1991-98										
1971-98										
130246										
9.5.99 sca										

Coopération bilatérale de la Suisse en Afrique australe de 1963 à 1999

1. Base légale

Comme pour toutes les activités de coopération en Afrique et dans les pays en développement en général, la base légale des activités concernant l'Afrique australe est la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire. L'article 5 de cette loi dit : «La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale. Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. »

Depuis 1961 le financement de la coopération au développement (DDC et OFAEE) est assuré au moyen de crédits-cadres approuvés par le Parlement et ouverts pour plusieurs années. Tous les instruments inclus actuellement dans la coopération internationale sont couverts par les crédits-cadres: coopération technique et aide financière, aide humanitaire internationale, coopération avec les pays de l'Est, mesures de politique économique et commerciale, mesures de désendettement, Banque mondiale et banques de développement régionales.

Pour la Direction des Organisations Internationales (DOI), la base légale était l'arrêté fédéral du 18 décembre 1969 concernant l'ouverture d'un crédit en vue de contribuer financièrement aux divers instituts, fonds et programmes spéciaux des Nations Unies dans le domaine économique et social.

2. Mesures

1972 Première contribution régionale de la Direction politique III du DFAE (alors DOI: Direction des organisations internationales) au Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'apartheid. Le programme finançait les études de ressortissants d'Afrique du Sud, du Zimbabwe et de Namibie dans leur pays et à l'étranger.

1974 Première aide financière de 15 millions de francs accordée au Mozambique par l'OFAEE (alors Division du commerce), transformée en don en 1978.

1978 Un programme de développement est lancé au Lesotho par la DDC (alors DDA: Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire) sous régie de Swisscontact et Helvetas et ayant l'approvisionnement en eau comme objectif prioritaire.

1979 Début des Southern African Development Co-ordination Conferences (SADCC) réunissant l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. La Namibie se joint à la SADCC en 1990, l'Afrique du Sud en 1994, date à laquelle la SADCC devient SADC (Southern African Development Community). Les conférences représentaient un forum annuel anti-apartheid et permettaient de sensibiliser l'opinion publique mondiale à la situation de l'apartheid, aux agressions encourues par les pays de la ligne de front, à la déstabilisation politique de la région et aux coûts économiques supportés par les pays membres de la SADCC. La DDC a régulièrement assisté à ces conférences et contribué financièrement aux activités, avant tout dans le secteur des transports.

1980 Commencement du programme de coopération bilatérale au développement avec le Mozambique. En 1985, un bureau de coordination est ouvert à Maputo et le Mozambique devient un pays de concentration de la DDC qui, en 1987, étend son soutien aux réformes économiques du pays. Dès 1989, une aide budgétaire régulière est accordée dans le domaine de la santé. Entre 1991 et 1993, la DDC s'engage fortement dans l'organisation et le financement (CHF 10 mio) du programme de démobilisation en Mozambique, exécuté par le PNUD. Actuellement, les secteurs prioritaires sont la bonne gouvernance, l'eau, la santé, la société civile, avec un engagement d'environ CHF 20 millions par an. Une petite partie de ce programme est exécutée en régie par Helvetas dans le secteur de l'eau.

L'aide économique de l'OFAEE commence également en 1987 avec une aide à la balance des paiements. Elle sera suivie par quatre autres aides à la balance des paiements, une opération de stabilisation des recettes d'exportation, et des opérations de désendettement bilatéral et multilatéral.

De 1980 à fin 1998, la Confédération a déboursé 408 millions de francs au Mozambique.

1980 Lancement du Programme de bourses en Afrique du Sud. En 1980, la DDC crée un comité inter-confessionnel pour soutenir politiquement le financement des études de Sud-Africains noirs, métis et d'origine indienne, ainsi que le financement d'organisations non-gouvernementales. 400 personnes par an ont bénéficié de ce programme, encore en vigueur actuellement. Ce programme a été complété par des contributions au fonds des bourses des Nations Unies.

1980 Début de la coopération au développement de la DDC en Tanzanie dans les domaines des routes rurales, de la santé et de la formation professionnelle. En 1985 un bureau de coordination est ouvert à Dar es Salaam et la Tanzanie devient un pays de concentration de la DDC. Depuis cette date, la stratégie de la DDC en Tanzanie englobe principalement les secteurs de la santé, des infrastructures routières et du transport, les réformes macro-économiques, le secteur privé, et le soutien à la société civile. Un accent particulier est mis sur l'équilibre hommes-femmes. Il faut également mentionner une contribution, dans le cadre de SADCC, à la réhabilitation du chemin de fer Tanzanie-Zambie servant à l'écoulement du cuivre et à l'approvisionnement en pétrole de la Zambie. L'engagement présent de la DDC en Tanzanie se situe à environ CHF 20 mio par an.

L'OFAEE a en outre octroyé quatre aides à la balance des paiements, trois opérations de stabilisation des recettes d'exportation et le rachat de la dette bilatérale. Le gouvernement tanzanien a constitué un fonds de contrepartie en monnaie locale qui sert à financer des projets de développement. Ce fonds est géré par la DDC.

En tout, de 1979 à fin 1998, la Confédération a déboursé 451 millions de francs suisses en Tanzanie.

1980 Depuis cette date, l'Aide humanitaire/ASC a octroyé des contributions importantes à l'Angola, principalement via le CICR, puis le Haut Commissariat pour les Réfugiés et Caritas. En 1995, cette division de la DDC a ouvert un bureau de coordination sur place pour mieux gérer son programme humanitaire, qui se monte à CHF 5-9 millions par année.

1982/83 Début des financements mixtes au Zimbabwe. Un financement mixte de l'OFAEE a servi à la livraison de 30 locomotives, et un crédit de la DDC de CHF 5,15 mio. a été investi dans la réhabilitation des chemins de fer. Les trois autres financements mixtes ont couvert des achats de biens d'équipement dans les secteurs textile, agro-alimentaire, énergétique et communication (entre autres : studio de radio et installation de transmission pour la Zimbabwe Broadcasting Corporation).

L'OFAEE a également accordé une aide à la balance des paiements et est devenu actionnaire d'un fonds de capital-risque qui prend des participations dans des PME indigènes et qui a déjà servi à financer une cinquantaine de projets.

De son côté, la DDC a soutenu le Zimbabwe Institute for Southern Africa qui avait pour but de promouvoir le dialogue entre les différents membres de la société sud-africaine. De 1979 à fin 1998, 106 millions de francs ont été déboursés au Zimbabwe.

1985 Une aide à la balance des paiements est accordée à la Zambie, suivie de deux opérations de désendettement; coût total 11 millions de francs.

1986 Lancement par la DDC du Programme de Mesures positives en Afrique du Sud. Les secteurs d'activité les plus importants étaient la démocratisation (y compris la promotion des droits de l'Homme, de l'Etat de droit et du dialogue), l'accord de bourses, le développement communautaire, la promotion du secteur informel et, finalement, l'identité culturelle. Ce programme a été exécuté exclusivement par des ONG locales. En 1987, à travers l'ONG sud-africaine IDASA, la DDC a financé un séminaire à Dakar sur le thème 'Structures possibles d'une nouvelle société'. Environ 20 Sud-Africains ont participé à cette rencontre, dont, pour la première fois, dix membres de l'ANC, à l'époque interdite en Afrique du Sud. Dès 1988 la DDC a régulièrement financé des séminaires, en particulier une rencontre importante à Lausanne, sur le thème 'A view of the Economy beyond Apartheid'. En 1990, la DDC a accordé un crédit de CHF 10 millions en Afrique du Sud en faveur de la réintégration des réfugiés et des prisonniers politiques libérés. Entre 1986 et 1994, les déboursements en faveur des mesures positives se sont élevés à 50 millions de francs.

1990 La Namibie devient indépendante et rejoint la SADCC. De 1989 à 1992, c'est-à-dire pendant la période de transition de ce pays vers la démocratie, l'aide humanitaire y a fait des contributions pour un montant de près de 7 millions de francs, principalement pour la réinsertion des réfugiés et pour la réhabilitation du secteur santé. La question du lancement d'un programme de coopération au développement a été étudiée et a débouché sur une décision négative.

1994 Opération unique de stabilisation des recettes d'exportation au Malawi pour un montant de 2 millions de francs par l'OFAEE.

1994 Début du Programme spécial de la DDC pour l'Afrique du Sud. Après les élections d'avril 1994, la Suisse a décidé d'appuyer la transition en développant un Programme spécial. Un bureau de coordination de la DDC est ouvert à Johannesburg. Par le biais du Programme spécial, pendant cinq ans, la DDC a déboursé CHF 60 millions dans les secteurs de la réforme agraire, de l'éducation, et de la démocratie et des droits de l'Homme. Durant la même période, la DPIII a financé des actions en faveur de la paix et de la démocratie avec un montant de CHF 20 millions. L'OFAEE, quant à lui, a octroyé avec CHF 10 millions, principalement pour l'appui aux petites et moyennes entreprises noires. En août 1998, le Conseil fédéral a décidé de mettre en place une deuxième phase du Programme spécial de la DDC. La DDC prévoit de dépenser CHF 7 millions par année entre 2000 et 2004.

1995 En même temps qu'il prenait des participations dans des fonds de capital-risque en Afrique du Sud et au Zimbabwe, l'OFAEE est devenu actionnaire d'une société qui fonde et gère des sociétés de leasing dans la SADC et d'un fonds de capital-risque qui investit également dans la région. L'OFAEE finance aussi actuellement un projet de promotion des exportations des autres pays SADC vers l'Afrique du Sud.

3. Evolution et appréciation

En matière de coopération au développement, la Confédération a agi aussi rapidement que les autres pays de l'OCDE. Les programmes et les projets qu'elle a soutenus financièrement ont été de bonne qualité. On ne constate pas une différence entre les résultats des évaluations concernant les activités en Afrique australe et ceux des évaluations concernant les activités dans d'autres régions du monde. En outre, on peut ajouter que la Confédération a su s'adapter et innover lorsque les besoins s'en sont fait sentir.

Un tableau chiffré se trouve en annexe. D'après ce tableau, les versements nets d'aide publique au développement bilatérale (DDC et OFAEE) de 1979 à 1998 dans les pays SADC - inclus l'Afrique du Sud et la Namibie - s'élèvent à CHF 1'237'768'000. En plus, les oeuvres d'entraide suisses, partiellement financées par la DDC, ont déboursé CHF 360'939'000 pendant la même période de temps.

D'un point de vue quantitatif, l'aide totale à la région SADCC/SADC était substantielle. Comme on le sait, la Confédération applique une politique de concentration en ce qui concerne la coopération technique et l'aide financière et ne peut utiliser les mesures de politique économique et commerciale que dans les pays qui en ont

besoin (par exemple, les opérations de désendettement ont été faibles dans cette région parce que ces pays avaient peu de dettes à l'égard de la Suisse). Finalement le rapport entre ce que la Suisse peut apporter et les capacités institutionnelles ou la situation politique joue également un rôle dans les décisions d'intervenir.

Plusieurs pays de la région ont connu des guerres d'indépendance - quelquefois combinées à des guerres civiles - extrêmement longues parce que le gouvernement sud-africain du système de l'apartheid désirait maintenir des gouvernements minoritaires „sûrs“ autour de lui. Le gouvernement de l'apartheid a également, par diverses mesures, entravé le développement économique des pays de la région. Si on étudie des projets tels que la livraison de locomotives au Zimbabwe ou la réhabilitation du chemin de fer TAZARA, on s'aperçoit que ce soutien a été nécessité par la réorientation des routes de transports due à la situation de la région. Dans la préparation et le financement, puis le management, de la démobilisation au Mozambique, la Suisse a joué un rôle pionnier.

Dans la région, deux pays ont fait l'objet d'interventions majeures: la Tanzanie et le Mozambique, où la complémentarité entre les instruments de la DDC et ceux de l'OFAEE a été bien utilisée. Par exemple, alors que la DDC s'occupait de la réhabilitation du secteur de la santé primaire au Mozambique, l'OFAEE, grâce à des aides à la balance des paiements, a financé l'achat de médicaments. C'est également dans ces deux pays que les oeuvres d'entraide suisses sont les plus actives parmi les pays de la région.

Aide suisse à l'Afrique du sud: avant 1994, seule une collaboration avec la société civile, à travers des ONG, était possible, étant donné la politique du gouvernement blanc. Cette collaboration a permis à la DDC de prendre des mesures positives dans les domaines des bourses, de l'identité culturelle, du développement communale, de la promotion du secteur informel, des droits de l'Homme, de la promotion du dialogue, de la démocratisation, et autres, avant les élections de 1994. Dans ce contexte-là, il n'y avait pas de place pour les instruments de l'OFAEE et ce n'est qu'après 1994 que la promotion des investissements au bénéfice des PME dirigées par des Sudafricains noirs a pu commencer.

La situation en Afrique du Sud et en Afrique australe en général, a aidé les pays de l'OCDE à prendre conscience de l'importance de la bonne gouvernance, du respect des droits humains et de la démocratisation. En Suisse, elle a aussi contribué à la réflexion qui a conduit aux Lignes directrices Nord-Sud (Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90). Bien que ces deux événements n'aient pas de lien direct entre eux, les Lignes directrices ont été publiées un mois avant les élections en Afrique du Sud.

Direction du développement et de la coopération
OFAEE, DFE
6.6.99

Südafrika: Schuldenfrage

1. Situation und Entwicklungen

Gegenüber dem Staat Schweiz bestanden zu keiner Zeit südafrikanische Schulden. Es gab durch die ERG gedeckte Geschäfte/Kredite, die potentiell als Schulden betrachtet werden können, aber in keinem Fall mussten die Garantien eingelöst werden.

Südafrikanische Schulden bestanden somit betreffend die Schweiz nur gegenüber Privaten. Internationale Statistiken über Südafrikas Auslandschulden (z.B. FMI, OECD, BIZ) gibt es für die Apartheidjahre nicht, da das Land seinerzeit nicht zu einer solchen Zusammenarbeit bereit war und andere als die internationalen Standards verwendete. Präzise Angaben über das Schuldenvolumen gegenüber schweizerischen Gläubigern sind daher nicht erhältlich. Die SNB führt eine Kapitalexportstatistik aufgrund der ihr zu meldenden Geschäfte (s. Beilage 1 zu Annexe 14), die folglich kein vollständiges Bild vermittelt, da die nicht zu meldenden Geschäfte nicht erfasst sind. Auch die jährliche Publikation der SNB betreffend die Bankguthaben und Verpflichtungen der Schweizer Banken gegenüber dem Ausland kann nicht als massgebende Statistik für das Schuldenvolumen Südafrikas gegenüber der Schweiz beigezogen werden (s. Beilage). Sie führt ebenfalls nur Guthaben der Banken und keiner anderer Gläubiger auf, und beispielsweise Anleihebeträge erscheinen dort nicht, sobald sie nicht mehr von den Banken gehalten werden. Überdies ist ein grosser Anteil der Geschäfte kurzfristiger und nicht langfristiger Art und wurde somit nicht in die Nach-Apartheid-Zeit übertragen.

Die kritische Schuldensituation bestand während der Apartheidzeit, Mitte der 80-er Jahre. Im September 1985 musste Südafrika ein Moratorium beantragen. Unter Leitung von ex-SNB Präsident Fritz Leutwiler wurden mit den Gläubigerbanken (etwa 30 Grossbanken und 230 kleinere Kreditbanken) im März 1986 und März 1987 Umschuldungsabkommen ausgehandelt. In ihren Berichten von Oktober 1990 und April 1992 schätzte die Interdepartementale Arbeitsgruppe zur statistischen Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika den Anteil der schweizerischen drei Grossbanken 1989 auf rund 1 Mrd. Franken. Damit nahm die Schweiz den 5. Rang unter den Gläubigerationen ein (hinter Grossbritannien, USA, Luxemburg und Frankreich). Gemäss dem Bericht vom 14. April 1992 verbesserte sich Südafrikas Situation nach der dritten Umschuldungsverhandlung von Oktober 1989: die Auslandverschuldung verringerte sich Ende 1989 von ursprünglich 23.7 Mrd. \$ auf 20.6 Mrd. \$ und die unter das Moratorium fallenden Verbindlichkeiten reduzierten sich von 13.6 Mrd. auf 7.3 Mrd. \$. Im September 1993 wurde sodann das vierte Schuldenabkommen abgeschlossen.

Seit 1998 läuft eine von den NGO's getragene Kampagne „Jubilee 2000“, die einen Schuldenerlass im Jahre 2000 für die ärmsten Länder zum Ziele hat. Für Südafrika fordern u.a. die gleichen Kreise eine Schuldenstreichung aus der Apartheidzeit, der sog. „odious debt“, die sie Ende 1993 mit total 50 Mrd. Rand (12,5 Mrd. Franken) beziffern. Dieser Betrag ist jedoch stark umstritten. Gemäss der Aussage der South African Chamber of Business, welche die Zahlen der Reserve Bank zitiert, war der Anteil der Auslandschuld Ende 1990 nur 2 Mrd. Rand der gesamten öffentlichen Schuld von 102 Mrd. Rand. Bis 1994 stieg die öffentliche Schuld auf 210 Mrd., wovon 5 Mrd. Auslandschulden. In den letzten Jahren der Apartheid erhöhte die Regierung die Ausgaben vor allem im sozialen Bereich (Schulwesen, Rentenzahlungen), namentlich um die Benachteiligung der schwarzen Bevölkerung zu vermindern. Sie erhöhte damit aber auch die Verschuldung. Die Träger der "Jubilee 2000"-Kampagne wählen eine sehr weitgefassete Definition, die u.a. auch die Schulden auf der lokalen und Provinzebene sowie diejenigen der staatlichen und parastaatlichen Institutionen einschliesst. Auch Aktien in ausländischem Besitz scheinen zum Teil miteingerechnet worden zu sein.

Finanzminister Manuel hat im Februar 1999 vor dem Finanzausschuss des National Assembly bekannt gegeben, dass nur 235,8 Mio. Rand (60 Mio. Franken) von den heutigen Gesamtschulden Südafrikas von etwa 300 Mrd. Rand (= 75 Mrd. Franken) aus der Apartheidzeit stammten, und er eine Schuldenstreichung ablehne. Der Grund für diese Ablehnung liegt darin, dass Südafrika bei einer Schuldenstreichung eine Beeinträchtigung seines internationalen Finanzrufes befürchtet. Ein schlechteres Credit rating würde jedoch höhere Zinsen für die Finanzierung der Schulden bedeuten. Da die Aussenverschuldung lediglich 4,2% der Gesamtschuld beträgt, stellt die Zinslast durch die Verschuldung gegenüber den einheimischen Gläubigern das viel grössere Problem dar. Jedes Risiko einer Zinserhöhung soll daher vermieden werden.

Auf deutscher Seite, die in einer ähnlichen Lage ist wie die Schweiz, hat die Bundesregierung verlauten lassen, sie hätte dem Apartheidregime keine Kredite gewährt, und somit stelle sich die Frage eines Schuldenerlasses für die Bundesregierung nicht.

2. Beurteilung

Die verbliebene Schuld aus der Zeit des Apartheidregimes ist sehr gering (lediglich 60 Mio. Franken laut Finanzminister Manuel). Überdies macht die Auslandsverschuldung nur 4,2% der Gesamtschuld aus, sodass die Zinslast auf der Inlandschuld das viel grössere Problem darstellt. Die südafrikanische Regierung hat daher mit gutem Grund eine Streichung dieser Auslandschulden (odious debt) abgelehnt, um nicht ein schlechteres Credit rating zu riskieren. Die Diskrepanz zwischen den Regierungszahlen (235 Millionen Rand oder 60 Millionen Franken) und den von den NGO sowie der Madörin/Wellmer Studie genannten Werten (50 Milliarden Rand oder 12,5 Milliarden Franken) müsste geklärt werden.

Dem schweizerischen Staat gegenüber bestand nie eine südafrikanische Schuld. Sämtliche Schulden betreffen Privatgläubiger in der Schweiz. Die Frage eines allfälligen Schuldenerlasses ist somit nicht von der Regierung zu beantworten.

Südafrika-Dienst
Bundesamt für Aussenwirtschaft, EVD
21. Mai 1999

Beilage Créances et engagements du secteur bancaire suisse envers l'Afrique du Sud

**Créances et engagements du secteur bancaire suisse
envers l'Afrique du Sud, en millions de francs**

	Créances	Engagements
1974	942	530
1975	1633	688
1976	2588	780
1977	2591	747
1978	1235	660
1979	1750	769
1980	1392	594
1981	2643	645
1982	2976	530
1983	3936	1278
1984	4554	600
1985	3914	746
1986	2358	775
1987	2054	829
1988	2159	581
1989	2157	818
1990	2212	903
1991	1749	1046
1992	1594	769
1993	1746	838
1994	2235	1654
1995	1161	1246
1996	1712	1147
1997	1326	1966

Degré de consolidation: **Maison mère** (comptoirs en Suisse et comptoirs juridiquement dépendants à l'étranger)

Erhebungsstufe: **Stammhaus** (inländischen Sitz sowie die rechtlich unselbständigen Filialen im In- und Ausland)

Dans la statistique bancaire, les éléments de l'actif et du passif sont répartis en comptes suisses et en comptes étrangers. La répartition est fondée sur le principe du domicile, le siège ou le domicile du débiteur ou du créancier de la banque étant le critère déterminant. Pour les hypothèques et toutes les autres créances garanties par hypothèque, le lieu du gage est déterminant. Les comptes étrangers regroupent toutes les positions vis-à-vis des banques et de la clientèle dont le siège ou le domicile est à l'étranger.

Optionen für die Organisation der Forschung Schweiz - Südafrika

1. Situation und Entwicklungen

Als einfachste und schnellste Lösung, dem Wunsch des Nationalrats nach einer historisch-wissenschaftlichen Aufarbeitung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Republik Südafrika nachzukommen, erscheint die Aufnahme eines zusätzlichen Moduls in das noch laufende NFP42 «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik». Diese Variante würde die Unabhängigkeit und die wissenschaftliche Qualität multidisziplinärer Forschungsarbeiten garantieren.

2. Ausgangslage

Die Rechtskommission des Nationalrates hat den Bundesrat eingeladen, beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF) ein Projekt zu initiieren und zu finanzieren, das die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika in den Jahren 1948 – 1994 untersucht. Das Postulat lässt offen, ob die Forschung in einem Nationalen Forschungsprogramm (NFP) oder einem Forschungsprojekt umgesetzt werden soll. Die beiden Möglichkeiten werden im Folgenden vorgestellt.

3. Organisation von Forschungsobjekten - Optionen

3.1 Integration in ein bestehendes Nationales Forschungsprogramm

Es ist möglich, ein Südafrika-Modul in das noch laufende NFP42 «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik» aufzunehmen, dessen Thematik sich gemäss Ausführungsplan in die drei folgenden Schwerpunkte aufteilt: a) Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik, b) Innere Dimension der schweizerischen Aussenbeziehungen und c) Kohärenz und Wirksamkeit der schweizerischen Aussenpolitik.

Ein Vorteil der Integration eines Forschungsmoduls „Südafrika“ in das NFP42 besteht darin, dass bestehende Forschungsinfrastruktur genutzt werden kann und die Frist zwischen einem Bundesratsbeschluss und dem effektiven Forschungsbeginn verhältnismässig kurz ausfällt (rund ein Jahr). Der Bundesrat muss der Aufnahme eines neuen Forschungsmoduls und der Erteilung der dafür notwendigen finanziellen Mittel zustimmen.

Im NFP42 besteht eine Forschungsumgebung, die für das Forschungsmodul genutzt werden kann. Das Forschungsprogramm und der modulspezifische Ausführungsplan müssen von einer ExpertInnengruppe definiert und begleitet werden. Das Forschungsmodul „Südafrika“ sollte den Abschluss des ordentlichen Programms im Herbst 2000 nicht tangieren. Es kann als eigenständiges Modul autonom neben den Umsetzungsaktivitäten des NFP42 weitergeführt werden.

3.2 Neues Nationales Forschungsprogramm

Es besteht die Möglichkeit, ein neues NFP zu lancieren, was jedoch mit aufwendigeren Planungs- und Vorbereitungsarbeiten verbunden ist. Die Forschungsinfrastruktur müsste neu geschaffen werden. Das Forschungsthema müsste sich überdies in Konkurrenz zu anderen Vorschlägen durchsetzen. Die nächste Ausschreibung für die Lancierung neuer NFP erfolgt im Jahr 2000. Der Forschungsbeginn könnte frühestens auf Mitte 2001 angesetzt werden. Es ist neben diesen organisatorischen Schwierigkeiten grundsätzlich fraglich, ob das

Thema „Südafrika“ alle Anforderungen eines eigenständigen NFP erfüllt oder ob es nicht vielmehr als Fallstudie im Rahmen einer allgemeineren Fragestellung behandelt werden müsste.

In beiden Fällen - Integration in ein aufgestocktes NFP42 oder Lancierung eines neuen NFP - ist offen, ob und wer konkrete Forschungsprojekte einreichen wird und welche spezifischen Themen und Fragestellungen in diesen einzelnen Projekten zur Untersuchung kommen werden.

3.3 Bemerkung zu individuellen Forschungsobjekten

Es können einzelne Forschungsprojekte beim SNF (Abteilung I) eingereicht werden, die von den zuständigen Organen des SNF im normalen Verfahren bewilligt werden. Dies ist jederzeit und unabhängig von einem Forschungsprogramm möglich.

4. Rahmenbedingungen

Für die Forschung im Rahmen des NFP müssen ausreichende wissenschaftliche Kapazitäten und Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Frage der finanziellen Ressourcen ist noch zu prüfen. Überdies ist die Frage des Aktenzugangs zu regeln.

Kapazität der *scientific community* in der Schweiz: Die infrastrukturellen Voraussetzungen in der Forschungslandschaft Schweiz sind gegeben, um qualitativ hochstehende Forschungsprojekte zum Thema *Schweiz - Südafrika* zu initiieren. Sowohl die institutionellen wie personellen Voraussetzungen sind in allen betroffenen Wissenschaftszweigen (Geschichts-, Wirtschafts-, Rechts-, Politikwissenschaft) vorhanden.

Der Zugang zu den Quellen: Mit dem neuen Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) wird das Archivgut bis 1969 weitgehendst frei zugänglich. Für den Zugang zu den Akten aus den Jahren ab 1970 können die einzelnen Amtsstellen Ausnahmegewilligungen erteilen. Schwierigkeiten ergeben sich höchstens aus dem Umstand, dass die Akten aus den Jahren nach 1980/85 meistens noch in den Amtsstellen sind. Der Bundesrat oder die Konferenz der Generalsekretäre könnten eine generelle Sonderbewilligung für den Zugang zu allen Akten stellvertretend für die einzelnen Amtsstellen sprechen (vgl. Zugang zu Archivgut für die Mitarbeitenden des *Historischen Lexikons der Schweiz*).

Im Nationalarchiv der Republik Südafrika unterliegen die Akten einer Schutzfrist von 20 Jahren, d.h. die Akten vor 1979 sind frei zugänglich. Die Einsicht in Akten innerhalb der Schutzfrist kann auf Gesuch hin bewilligt werden.

5. Forschungsleitende Fragen

Die Interdepartementale Arbeitsgruppe hat eine Anzahl von Fragen aufgeworfen, die vertieft untersucht werden sollten. Im Rahmen einer Tagung¹⁰⁴ sind weitere mögliche forschungsleitende Fragen diskutiert worden. Sie werden im Folgenden als Orientierungspunkte für die weiteren Vorbereitungsarbeiten zu einem eventuellen NFP aufgelistet. Es werden *erstens* die aktuelle Situation mit ihren Auswirkungen auf die Definition von forschungsleitenden Fragen sowie grundsätzliche Punkte im Verhältnis von Politik und Wissenschaft angesprochen und *zweitens* einzelne konkrete und detaillierte Fragenkomplexe und Themenbereiche zusammengestellt. Es handelt sich um eine vorläufige Auswahl, die ein allfälliges, noch zu definierendes Forschungsprogramm in keiner Weise beeinflussen oder gar vorausbestimmen soll.

¹⁰⁴ Die Tagung vom 10. Juni 1999 zum Thema *Schweiz – Südafrika* im Schweizerischen Bundesarchiv ermöglichte einen Informationsaustausch zwischen Vertretern von Politik, Wissenschaft und Verwaltung. Referate von Prof. A. Wirz, Humboldt-Universität Berlin, Lic. oec. M. Madörin, freischaffende Ökonomin, Prof. D. Schindler, Spezialist für Völkerrecht, Botschafter G. Martin, EDA, und E. Contestabile, BAWI, bildeten die Grundlage für Fragen und Diskussionen.

(1) Zur Zeit stehen die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen einmal mehr auf der politischen Traktandenliste. Es geht u. a. um die Frage der Rückzahlung von Apartheidschulden. Dabei wird erneut – wie in der Debatte um die Rolle der Schweiz im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg – die *business-as-usual*-Haltung kritisiert. Forschungsleitende Fragen dürfen durchaus von politischen Bezugspunkten ausgehen, sind aber für die wissenschaftliche Aufarbeitung von dieser Aktualität zu lösen und nach wissenschaftlichen Kriterien zu formulieren: Es gilt, die Geschichte der Beziehungen Schweiz – Südafrika in eine längerfristige Perspektive zu stellen und synchrone und diachrone Vergleiche anzustreben, um die Beschränkung auf eine Sonderfall-Optik zu vermeiden (das schweizerische Verhältnis zu Südafrika ist im internationalen Kontext zu analysieren). Mit der Formulierung von forschungsleitenden Fragen soll das Skandalisierungspotential abgebaut werden, um so eine sachliche öffentliche Debatte führen zu können.

Es ist eine multidisziplinäre, systematische Erforschung anzustreben. Dies bedeutet z.B., dass Wirtschafts- und Entwicklungspolitik als ökonomische Handlungen unter einem gleichen systemischen Blickwinkel untersucht werden müssen und Motive, Gestaltung und Wirkung von aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Massnahmen nicht im Sinne einer „nachführenden Buchhaltung“ gegeneinander aufgerechnet werden können. Trotzdem darf der symbolische Gehalt von Wirtschaft und Politik nicht unterschätzt werden.

Die wissenschaftliche Untersuchung ist von der Schuld- und Bewältigungsfrage und den damit verbundenen normativ-ethischen Aussagen zu trennen. Es ist aber wünschbar, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Politik zurückfliessen.

(2) Einzelne mögliche Fragestellungen:

Internationale Politik:

- Welche Sanktionenpolitik hat sich international durchgesetzt? Wie hoch waren die Kosten für die einzelnen Länder? Wie gestalteten sich die Sanktionen nach Gütergruppen und unter der geopolitischen Perspektive (Sicherung von Handelswegen, strategische Materialien)? Welche ökonomischen Konsequenzen hatten die Sanktionen im südlichen Afrika? Was bedeuteten sie für die Schweiz?
- Wie wurde die Rolle und Funktion der Schweiz international rezipiert? Welchen Stellenwert hatte die Innenpolitik für die Beziehungen zu Südafrika? Wie hat die Schweiz ihre Politik innen- und aussenpolitisch kommuniziert?
- Wie beurteilten die schweizerischen Behörden die Südafrika-Frage? Gab es divergierende Lagebeurteilungen? Welche Konsequenzen und Zielkonflikte ergaben sich aus diesen Unterschieden? Wie gross war der Handlungsspielraum angesichts der internationalen Lage? Wie ist die Südafrika-Politik in der langfristigen aussenpolitischen Perspektive der Schweiz zu qualifizieren?
- Welche Folgen hatte die Wahrnehmung unterschiedlicher Zeithorizonte als Bezugsrahmen für politische und wirtschaftliche Entscheidungen? Welches waren die Voraussetzungen der moralischen Verurteilung der Apartheid?
- Wo lagen die internen und externen politischen, ökonomischen und kulturellen Ursachen für den Zusammenbruch des Apartheidstaates?
- Welchen Einfluss hatte das Wissen um Rassismus und Zwangsumsiedlung für die Formulierung der schweizerischen Politik?

Recht:

- Wie hat die Südafrika-Problematik die Entwicklung des Völkerrechts namentlich im Bereich der Menschenrechte, evtl. auch im Bereich des Neutralitätsrechts, beeinflusst? Hat sich diese Entwicklung auf die von der Schweiz im Zusammenhang mit der Apartheidsproblematik vertretene Rechtsauffassung niedergeschlagen (z.B. bezüglich Zeitpunkt und Art der Beurteilung der problematischen Rechtsordnung in Südafrika)?
- Wie hat sich in der Schweiz die Südafrika-Problematik auf Auslegung, Anwendung und Entwicklung des innerstaatlichen Rechts ausgewirkt? Welche rechtlichen Instrumente und welcher rechtliche Handlungsspielraum standen Bundesrat und Parlament für die Gestaltung der Aussen- und Wirtschaftspolitik gegenüber Südafrika zur Verfügung, z.B. für die Transformation aussenpolitischer Zielsetzungen in wirtschaftliche Massnahmen? Wie sind diese Instrumente gehandhabt worden? Inwieweit wurde bei der Gestaltung der Beziehung zu Südafrika der landesrechtliche Handlungsspielraum ausgeschöpft?

Mentalitäten, Kultur und Öffentlichkeit:

- Welche divergierende Südafrikabilder waren in der öffentlichen Debatte prägend?
- Welche Rolle spielte die Meinungspresse bei der Formulierung und Rezeption dieser Bilder?

Wirtschaft:

- Wie ist die wirtschaftliche Binnenentwicklung Südafrikas seit 1945 zu bewerten? Welche Bedeutung hatten die verschiedenen Sektoren in welchen Phasen für die südafrikanische Wirtschaft (z. B. Bergbau, Infrastruktursektor)? Wie entwickelte sich der Arbeitsmarkt unter Apartheidbedingungen?
- In welcher Weise war die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik vom südafrikanischen Strukturwandel seit Beginn der achtziger Jahre beeinflusst? Welche Rolle spielte Südafrika als Investitionsland für die schweizerische Wirtschaft? Während welcher Phasen kam es zu Firmengründungen und zu Desinvestitionen? Welche Bedeutung hatten Schweizer Direktinvestitionen für Südafrika? Welche Bedeutung hatten südafrikanische Anleihen, deren internationale Platzierungen teilweise von Schweizer Banken organisiert worden waren? Wie sind die Beiträge der Schweizer Banken - auch im internationalen Vergleich - zur Überwindung der Finanzkrise 1975-1977 und zu den Umschuldungsaktionen von 1986-1993 einzuschätzen?
- Welche Massnahmen haben Länder während der Apartheidzeit im Bereich der nicht konvergenten wirtschaftlichen Sanktionen (z.B. im Bereich Kapitalverkehr) getroffen? Wie sind die Wirkungen und Kosten von solchen Massnahmen zu beurteilen?
- Welche Bedeutung hatten die Schweizer Banken für den Goldhandel Südafrikas?
- Welche Bedeutung hatte die Schweiz als Umschlagplatz für den Diamantenhandel?
- Welche Probleme stellen sich beim Vergleich der wirtschaftlichen und finanziellen Statistiken der Schweiz und Südafrikas?

6. Fazit

Eine umfassend angelegte multidisziplinäre Forschung zum Thema *Schweiz – Südafrika* ist für die künftige Gestaltung der schweizerischen aussenpolitischen Beziehungen von grossem Nutzen. Unter Berücksichtigung einer *Nutzbarmachung der Forschungsergebnisse für die schweizerische Aussenpolitik*, eines baldigen *Forschungsbeginns*, einer mittleren *Forschungsdauer* und einer günstigen *Kosten-Nutzen-Relation* ist die

Integration eines *Südafrika-Moduls* in das bestehende NFP42 zu befürworten. Diese Lösung besticht durch ihre rasche und effiziente Umsetzbarkeit.

Schweizerisches Bundesarchiv

EDI

7.7.99