

## **Südafrika unter dem Druck internationaler Finanzmärkte**

**Neue Fakten zeigen, wie stark das demokratische Südafrika durch die Schulden des Apartheid-Regimes belastet wurde. Ein Lehrstück über die Macht des internationalen Finanzsystems gegenüber der Wirtschaftspolitik einer Regierung – auch wenn sie von linken Mehrheiten wie in Südafrika oder Brasilien gewählt worden ist.**

Mascha Madörin

1996, zwei Jahre nachdem die erste demokratisch gewählte Regierung Südafrikas das Wiederaufbau- und Entwicklungsprogramm beschlossen hatte, kündigte sie ein neues Wirtschaftsprogramm an, das von Gewerkschaften und Linken als neoliberale Wende hart kritisiert wurde. Im Juni 2004 verteidigte Tito T. Mboweni, Direktor der südafrikanischen Notenbank (SARB South African Reserve Bank), in einer Rede vor dem Black Management Forum die ab 1996 verfolgte Wirtschaftspolitik und fügte einen bemerkenswerten Satz an. Man müsse, sagte er, fairerweise einräumen, dass die Übergangsregierung nur die «Spitze eines grossen Eisberges» der Zahlungsbilanzschwierigkeiten gesehen habe.

Was blieb damals dem ANC-Vertreter in der Finanzkommission der Übergangsregierung verborgen? Ende März 1994, einen Monat vor den ersten demokratischen Wahlen in Südafrika, besass das Land laut Statistik noch Netto-Währungsreserven (Reserven des Landes an ausländischen Währungen und Gold), die für zwei Wochen Warenimporte ausreichten. Diese prekäre Lage war einer der Gründe, weshalb Unterstützungskredite vom Internationalen Währungsfonds (IMF) mehr als willkommen waren und, wie Mboweni formulierte, vom ANC mit Skepsis, aber als unvermeidlich betrachtet wurden. Doch in Tat und Wahrheit waren die Währungsreserven nicht bloss sehr klein, sondern katastrophal negativ. Das war den veröffentlichten Statistiken allerdings nicht anzusehen und vermutlich der damaligen Übergangsregierung nicht bekannt. Insgesamt waren Verpflichtungen gegenüber dem Ausland von mehr als 16 Milliarden Dollar weder durch Währungsreserven noch durch reguläre Kredite oder Anleihen abgedeckt, da Südafrika wegen der international verhängten Finanzsanktionen seit fast 10 Jahren keinen Zugang zu den internationalen Finanzmärkten

mehr gehabt hatte. Dennoch gelang es der südafrikanische Notenbank mit so genannten Terminverträgen über 16 Milliarden Dollar aufzutreiben: Die SARB wechselte Rand in Dollar um und garantierte ihren Rückkauf zu einem bestimmten Preis, sobald durch Exporterlöse oder andere Verträge dem Land wieder Dollars zur Verfügung stehen würden. Oder sie organisierte Kredite, die mit zukünftigen Goldverkäufen zu festen Preisen abgesichert waren.

Schon früher hatte Südafrika anlässlich von Liquiditätskrisen während und nach politischen Aufständen gegen die Apartheid auf diese Art und Weise Dollars beschafft und Gold als Pfand eingesetzt. Diese «Gold-Swap»- und «Gold-Loan»-Geschäfte hatte das Apartheid-Regime vor allem mit den Schweizer Grossbanken abgewickelt, und dies auch in den letzten Jahren der Apartheid. Diese goldgesicherten Kredite und Anleihen wurden von der Schweizerischen Nationalbank nicht als Kapitalexport eingestuft, der plafoniert war – ein Trick, der erlaubte, den Kapitalexportplafond um Milliarden zu überziehen (siehe fpi 4/05). Als die Finanzsanktionen gegenüber Südafrika begannen, verdoppelten sich die Goldimporte der Schweiz aus Südafrika.

Zwar waren die Termingeschäfte Südafrikas während der letzten Jahre der Apartheid bekannt, doch wurden ihre Grössenordnungen weit unterschätzt. Die negative Liquidität an ausländischen Währungen, die Südafrika einen Monat vor den ersten demokratischen Wahlen aufwies, entsprach damals dem Wert von rund sieben Monaten Einnahmen des Landes aus Warenexporten (inkl. Gold). Das dürfte nur wenigen Insidern bekannt gewesen sein, sonst hätte sich das tatsächliche Ausmass der Finanzkrise des Apartheid-Regimes nicht mehr vertuschen lassen. Wie Mboweni später erklärte, hatten «die Märkte» in den letzten Jahren der Apartheid nicht gemerkt, dass Südafrika permanent am Abgrund einer Finanzkrise stand, wie sie in Südostasien ein paar Jahre später ausbrach. Unklar bleibt, wann die Exponenten der neuen südafrikanischen Regierung über die katastrophale Devisensituation informiert wurden. Seit 1998 veröffentlicht die südafrikanische Notenbank nun regelmässig die entsprechenden Daten.

### **Die Kosten für den Staat**

Gegen die Finanzsanktionen und die Kapitalflucht hatte die Notenbank 1985 mit drei Massnahmen interveniert: Sie erklärte erstens ein Rückzahlungsmoratorium und versuchte danach mit möglichst günstigen und langfristigen Umschuldungen Zeit zu gewinnen. Sie

fürhte zweitens eine strenge Kapitalverkehrskontrolle ein. Drittens versuchte sie mit den genannten Terminverträgen den Wert des Rand zu beeinflussen und eine grössere Krise abzuwenden. Aber nicht nur das: Um die überlebenswichtigen Importe und Exporte sowie Investitionsprojekte aufrecht zu erhalten und die Wirtschaft vor grossen Währungsverlusten zu schützen, bot die Notenbank Unternehmen und Banken für langfristige Verträge mit dem Ausland eine Versicherung der Randwährung an. Dazu funktionierte die Notenbank ein Konto um, das sie für staatliche Unternehmen führte, die im Ausland Anleihen aufnahmen. Auf diesem Konto waren schon früher Währungsverluste, die durch die Rand-Abwertung bei Dollar- oder Franken-Anleihen und -Krediten entstanden, abgebucht worden. Mitte 1989, als auch den renitentesten Wirtschaftsführern in Südafrika dämmerte, dass das Apartheid-Regime keine Zukunft mehr haben würde, wurde das Statut der südafrikanischen Notenbank revidiert und deren Unabhängigkeit gegenüber der Regierung verankert. Zugleich wurde festgeschrieben, was für die staatlichen Unternehmen bereits gegolten hatte, aber nun auch für Privatunternehmen zutraf, dass nämlich Währungs- und Goldpreisverluste respektive -gewinne aus diesen Versicherungsverträgen auf die Regierung überschrieben würden. Später erwiesen sich vor allem langfristige Währungsabsicherungen als sehr verlustreich. Insgesamt übernahm der Staat in den letzten zehn Jahren der Apartheid rund 60 Milliarden Rand (umgerechnet in Rand-Werte von 2003). Damit wurden Währungsverluste bei Geschäften zur Umgehung der Sanktionen auf den Staat abgewälzt. Erst 1997 beendete die Notenbank diese Dienstleistung an die Privatwirtschaft.

In den zehn Jahren nach der Apartheid beliefen sich die auf die Regierung überschriebenen Währungsverluste insgesamt auf 62 Milliarden Rand, die aus dem Budget des jungen demokratischen Staats gedeckt werden mussten. Diese Summe entsprach 13,4 % der Schulden der Zentralregierung vom März 2003, die gesamten Währungsverluste in zwanzig Jahren machten mehr als ein Viertel aus. Im Durchschnitt kosteten die Verluste der Termingeschäfte in den letzten zehn Jahren der Apartheid knapp 60 % des Budgets für Wohnungsbauförderung und kommunale Leistungen, in den ersten zehn Jahren nach Abschaffung der Apartheid sogar 66 %. Man stelle sich vor, Südafrika wären für den Wohnungsbau für Arme von 1994 bis 2003 mehr als zehn Milliarden Franken zusätzlich zur Verfügung gestanden!

Kommt hinzu, dass die Pensionskasse der Staatsangestellten kurz vor dem Ende der Apartheid zu einem Kapitaldeckungsverfahren wechselte, nachdem die Löhne noch schnell

erhöht worden waren, um die Pensionsberechtigung der weissen Beamten zu verbessern. Dadurch wurde der Staat zum Grossschuldner des Kapitalstocks der Pensionskassen. Gefragt, worin er die grösste aktuelle Herausforderung für den ANC sehe, antwortete Nelson Mandela 2003: «Wir hatten schöne Pläne, bevor wir die Wahlen 1994 gewannen. Aber dann entdeckten wir Tatsachen, die wir zuvor nicht gekannt hatten. Zum Beispiel hatten wir öffentliche Schulden von 254 Milliarden Rand, die wir mit 50 Milliarden Rand Zinsen pro Jahr bezahlten. Das lähmte praktisch alle unsere Pläne. Das ist das grösste Hindernis in diesem Land für den Fortschritt.»

Wenn die «International Apartheid Debt and Reparations Campaign» von einer illegitimen Apartheid-Schuld redet, muss sie auch diese mehr als 20 Milliarden Franken Währungsverluste, die auf den Staat überwältzt worden sind, als illegitime Apartheid-Auslandsschuld mitzählen. Sie erscheint in den Statistiken als Binnenschuld des Staates, wurde aber durch Geschäfte zur Umgehung der internationalen Sanktionen während der Apartheid verursacht.

### **Wirtschaftspolitische Zwangsjacke**

Das internationale Lob, das die neue südafrikanische Regierung unter Präsident Mandela erhielt, nützte ihr im Umgang mit der desaströsen negativen Liquidität wenig. Entgegen allen Erwartungen floss nur zögerlich Kapital ins Land. Im März 1995, ein Jahr nach den Wahlen, lag die internationale Liquidität auf einem neuen Tiefstand von minus 25,7 Milliarden Dollar. Danach versuchte die Direktion der Notenbank, die immer noch die gleiche war wie in den letzten Jahren der Apartheid, mit hohen Zinssätzen ausländisches Kapital anzulocken. Die Zinsen wurden massiv erhöht, was Hunderttausende von Arbeitsplätzen vernichtete. Zudem stiegen die ohnehin hohen Ausgaben für Schuldzinsen im Staatsbudget noch mehr, und die neue Mittelschicht von Schwarzen, die sich mit Krediten Häuser und Autos gekauft hatte, verschuldete sich noch tiefer. Das Rezept funktionierte nicht.

Ab 1999 wurden unter Mboweni, dem neuen Direktor der Notenbank, die Termingeschäfte zur Stützung des Rand reduziert, das so genannte Forward Book sollte allmählich liquidiert werden. Im Mai 2003 war es endlich gelungen, die negative Liquidität in eine positive umzuwandeln. Erst seither können Währungsreserven aufgebaut werden. Anfang 2004 wurde das Forward Book geschlossen, wobei Mboweni von einem historischen Ereignis sprach.

Bis es so weit war, entstanden allerdings nochmals enorme Verluste für den Staat. Der grösste Teil der Währungsverluste nach der Apartheid fällt in die drei Jahre vor der endgültigen Liquidierung des Forward Book. Angesichts der prekären Liquiditätsslage gab es zudem ein ernsthaftes Vertrauensproblem für die neue Regierung und die Notenbank, was Südafrika Mühe bereitete, billige Anleihen auf dem Weltmarkt zu bekommen. Der Druck, sich mit einer Wirtschaftspolitik hervorzutun, die den Vorstellungen der internationalen Finanzwelt und des IMF entsprachen, war gross, ebenso der Zwang zu einer übervorsichtigen Ausgabenpolitik, trotz drängender sozialer Probleme und wachsender Arbeitslosigkeit. Sowohl die Staatsdefizite als auch die Staatsschuld liegen für Südafrika immer noch sehr tief, tiefer als die Maastricht-Kriterien der europäischen Wirtschaftsunion es erlauben.

### **Die Rolle der Schweizer Banken**

Es ist nicht klar, welche ausländischen Banken während der Apartheid an diesen höchst geheimen Terminverträgen beteiligt waren, die damals für ein paar Jahre die Hoffnung der weissen Elite schürten, das Apartheid-Regime sei in der Lage, die Finanzsanktionen zu überleben und über eine Demokratisierung Südafrikas müsse nicht zwingend verhandelt werden. Allerdings gibt es dazu einige Indizien. Wegen der strikten Geheimhaltung waren wohl nur wenige beteiligt, wobei dazu massgeblich die Schweizer Grossbanken gehörten, wie die Goldstatistiken nahe legen. Kurz nach der Wahl der Regierung Mandela stellten ihr die britische Barclays Bank, die Schweizerische Bankgesellschaft und eine deutsche Grossbank ein hochkarätiges Beratergremium zur Verfügung, obwohl bereits der Internationale Währungsfond und die Weltbank das gleiche taten. Die Annahme liegt nahe, dass die drei Grossbanken sich nicht zuletzt wegen der politisch und ökonomisch überaus heiklen Geschichte der Terminverträge Sorgen machten und halfen, die Sache mit viel Diskretion und ohne Finanzkrisen abzuwickeln.

Welche Rolle spielen die Schweizer Grossbanken heute? UBS und CS begannen nach dem Ende der Apartheid rapide aus jenen Geschäften auszusteigen, in denen sie zuvor eine zentrale Rolle gespielt hatten: Anleihen und Kredite an den südafrikanischen Staat und öffentliche Unternehmen. 1989, als die Finanzsanktionen ihren Höhepunkt erreichten, hatte die südafrikanische Regierung dreimal mehr langfristige Schulden gegenüber der Schweiz als gegenüber den USA – heute sind es vierzigmal weniger. Der Anteil der Schweiz an den

langfristigen Verpflichtungen, die der südafrikanische Staat gegenüber dem Ausland eingegangen war, betrug 1989 rund 23 Prozent – im Jahr 2004 war dieser Anteil kleiner als 1 Prozent. Auch was die Direktinvestitionen betrifft, die wichtig sind für die Schaffung von Arbeitsplätzen, ist die Schweiz im Vergleich zu Deutschland, den USA und Asien seit 1989 weit zurückgefallen.

Die UBS konzentriert sich in Südafrika mittlerweile aufs Investment Banking und gehört dort zu den führenden Akteuren im Aktien-, Obligationen- und Derivat Handel. Sie war in mindestens zwei Fällen an der Kotierung südafrikanischer Firmen an der Londoner Börse beteiligt. Credit Suisse hat dieses Jahr in Südafrika für Schlagzeilen gesorgt. Nachdem sie 2003 ihr Brokerbüro an eine Gruppe schwarzer UnternehmerInnen verkauft hatte, tat sich CS im Frühling 2006 mit der südafrikanischen Bank Standard zusammen, um gemeinsam als Aktienhändler aufzutreten. Im Sommer 2006 landete Credit Suisse den ersten grossen Coup: Sie kaufte 24,9 % der Aktien des zweitgrössten Stahlproduzenten Südafrikas, der Highveld Steel & Vanadium. Credit Suisse ist gleichzeitig Finanzberaterin des russischen Stahlkonzerns Evraz, der ebenfalls 24,9 % der Aktien übernahm. Die Geschichte ist skandalträchtig: Einen Monat zuvor hatte Roman Abramowitsch, der berühmte russische Oligarch, Besitzer des englischen Chelsea Football Club und einer der reichsten Männer der Welt, 41,3 % der Aktien von Evraz für einen Preis von 3,4 Milliarden Dollar gekauft (siehe fpi 3/2006). Noch vor dem Kauf der Highveld Aktien war Evraz auf internationalen Finanzmärkten als der am meisten verschuldete russische Stahlproduzent berüchtigt. Die südafrikanischen Aufsichtsbehörden untersuchen die Übernahme, und zwar auch deswegen, weil nach dem Kauf von Iscor, dem zweiten grossen südafrikanischen Stahlkonzern, durch die indische Mittal-Gruppe der grösste Teil der südafrikanischen Stahlindustrie ausländischen Konzernen gehören würde.

Für die Schweizer Grossbanken aber ist Südafrika zum Spielball ihrer Weltmarktgeschäfte geworden.

Zahlreiche Texte zur Beziehung der Schweizer Banken zu Südafrika finden sich unter [www.apartheid-reparations.ch](http://www.apartheid-reparations.ch) und [www.aktionfinanzplatz.ch](http://www.aktionfinanzplatz.ch) (insbesondere Finanzplatzinformationen 4/2005). Eine Studie von Mascha Madörin, «Hedging Apartheid», auf welcher dieser Artikel zum Teil beruht, wird ab Dezember 2006 auf der Website [www.apartheid-reparations.ch](http://www.apartheid-reparations.ch) zu finden sein.