



**CONFOEDERATIO HELVETICA**  
Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft

[Homepage](#)  
[Mail](#)  
[Suche](#)

[Pressemitteilungen: Archiv und Suche](#)  
[Oktober 2005](#)

[français](#)  
[italiano](#)

Medienmitteilung

## **Veröffentlichung des Schlussberichts des NFP 42+ (Schweiz - Südafrika)**

Heute wird der von Prof. Georg Kreis verfasste Schlussbericht des NFP 42+ der Öffentlichkeit vorgestellt. Der Bundesrat begrüsst diesen Bericht als wichtigen Beitrag zu einem vertieften Verständnis der historischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika. Er äussert sich jedoch nicht zu den Ergebnissen der Untersuchungen.

In Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses von 1999 hatte der Bundesrat einen Kredit von 2 Millionen Franken bewilligt, damit die Geschichte der Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika unter verschiedenen wissenschaftlichen Gesichtspunkten erforscht werden konnte. Ergänzend zu einem nationalen Forschungsprogramm zur Schweizerischen Aussenpolitik wurden insgesamt zehn voneinander unabhängige Untersuchungen durchgeführt und zwischen 2003 und 2005 abgeschlossen. Einige davon sind bereits publiziert, andere werden demnächst veröffentlicht. Der Schlussbericht wurde gestützt auf diese Grundlage verfasst.

Nach Beginn der Untersuchungen wurden in den Vereinigten Staaten Sammelklagen (*class actions*) gegen Unternehmen aus mehreren Ländern wegen ihrer Rolle zur Zeit der Apartheid eingereicht. Damit den beklagten Schweizer Unternehmen keine Nachteile erwachsen, hat der Bundesrat im April 2003 beschlossen, den Zugang zu bestimmten Archivakten vorübergehend zu sperren. Zum einen wurde die Schutzfrist für Akten über wirtschaftliche Beziehungen (namentlich Kapitalexporte) mit Südafrika bis zum 1. Januar 1960 ausgedehnt. Zum andern wurde die Einsicht in Akten, in denen Unternehmen namentlich aufgeführt sind, vorübergehend untersagt. Für die übrigen Akten wird die liberale Praxis der Einsichtsgewährung weitergeführt. Dieser Beschluss kann erst nach Ende aller in den USA laufenden einschlägigen Gerichtsverfahren aufgehoben werden. Es deutet jedoch nichts darauf hin, dass das noch in diesem Jahr der Fall sein wird.

**BUNDESKANZLEI**  
Information und Kommunikation

Bern, 27. Oktober 2005

Adresse für Rückfragen:  
Oswald Sigg, Vizekanzler und Bundesratssprecher, 031 322 37 03

**Presse- und Informationsdienst**

Fax +41(0)31 308 22 65

E-Mail [pri@snf.ch](mailto:pri@snf.ch)**Mediendokumentation**

Donnerstag, 27. Oktober 2005, 10.15 Uhr

Schweizerischer Nationalfonds, Wildhainweg 21, Bern

**Sperrfrist: 27.10.2005, 11.15 Uhr***Resultate aus dem Schlussbericht des NFP42+***Handels- und Gewerbefreiheit statt Menschenrechte**

*Die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Beziehungen Schweiz – Südafrika» werfen neues Licht v.a. auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die Wahrnehmung des Apartheidregimes sowie die Handlungsmöglichkeiten in Wirtschaft und Politik. Spezielles Gewicht nehmen im Schlussbericht die Sanktionen – respektive das Abseitsstehen der Schweiz – und die Frage des rechtlichen Handlungsspielraums ein.*

«Es war das wirtschaftliche und politische Wollen oder Nichtwollen, das bestimmte, in welchem Mass rechtlicher Handlungsspielraum bestand», stellt Georg Kreis, Präsident der Leitungsgruppe des NFP 42+, im Schlussbericht des Forschungsprogramms fest. Die Uno und die Anti-Apartheid-Bewegung bezogen sich bei ihrer Verurteilung Südafrikas auf die Menschenrechte und damit auf das internationale Recht. Die Schweizer Behörden dagegen rechtfertigten die Zulassung enger wirtschaftlicher Beziehungen zum Apartheidregime mit der nationalen Rechtsordnung, insbesondere der Handels- und Gewerbefreiheit.

Auffallend dabei sei, so Georg Kreis, wie heikle Vorgänge aus dem öffentlichen in den privaten Bereich geschoben worden seien. So stufte man Besuche von Mitgliedern des Apartheidregimes als privat ein, selbst wenn sie offiziell angemeldet waren. Diese Taktik wurde etwa vom Delegierte des Bundesrats für Atomenergie im Zusammenhang mit möglichen Lieferungen der schweizerischen Wirtschaft an das südafrikanische Urananreicherungsprogramm verfolgt, wie der Historiker Peter Hug in seiner Studie aufzeigt. «Indirekt schien man zu akzeptieren, dass staatliches Handeln höheren ethischen Standards genügen müsste als privates Handeln», hält Kreis fest.

**Handel vor Politik**

Gerechtfertigt wurde die Position der Nichtintervention auch mit dem Prinzip der Universalität der Aussenbeziehungen, einer der Leitlinien der damaligen Aussenpolitik, nach der jeder Staat gleich behandelt werden sollte. So erklärte der Bundesrat im September 1986: «Wenn die Schweiz nicht an die Zweckmässigkeit von wirtschaftlichen Sanktionen glaubt und am Prinzip der Universalität ihrer Wirtschaftsbeziehungen festhält, so darf dies in keiner

Weise als Unterstützung der Apartheid verstanden werden.» Und weiter: «Der Bundesrat ist weiterhin der Auffassung, dass wirtschaftliche Sanktionen und andere Massnahmen nicht geeignet sind, eine gegebene politische Situation zu ändern». Auch auf die Neutralität wurde immer wieder Bezug genommen und zwar sowohl von den Befürwortern wie auch den Gegnern der Sanktionen. Für die Südafrika-Politik sei die Neutralitätspolitik jedoch weitgehend irrelevant gewesen, so der Schlussbericht.

Der Widerspruch zwischen der strikten Verurteilung der Apartheid und der Weigerung etwas dagegen zu unternehmen, zieht sich wie ein roter Faden durch die schweizerische Südafrikapolitik. Wie die Studie des Juristen Jörg Künzli zeigt, konnte sich die Schweiz für ihr Abseitsstehen weder auf ausserpolitische Maximen noch auf das nationale Recht berufen. Grundsätzlich hätte jederzeit die Möglichkeit bestanden, mit der Entwicklung neuer Rechtsgrundlagen die Basis für eine Haltung zu schaffen, die dem menschenrechtlichen Aspekt und dem Gebot der internationalen Solidarität besser entsprochen hätte, wie auch die Entwicklungen in den 1990er-Jahren zeigen. So werden internationale Solidarität und Menschenrechte sowohl im Bericht zur schweizerischen Aussenpolitik von 1993 als auch in der Präambel zur neuen Bundesverfassung von 1999 als Ziele genannt. Die Schweiz hat seither in mehreren Fällen internationale Sanktionen mitgetragen und im März 2002 sogar ein «Bundesgesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen» verabschiedet.

### **Stütze für das Regime**

Ein zweiter Schwerpunkt des Schlussberichts betrifft die möglichen Auswirkungen, welche das schweizerische Wirtschaftsverhalten auf Südafrika hatte. Für die Schweiz wäre es nicht einfach gewesen, ihre wirtschaftlichen Beziehungen erfolgreich mit politischen Forderungen zu verknüpfen. Das Ergreifen von Sanktionen hätte die hiesige Exportwirtschaft jedenfalls stärker getroffen, als dies in anderen Staaten der Fall war, die über grössere Binnenmärkte verfügen. Die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz überstieg die kleinstaatliche Dimension des Landes bei weitem. Südafrika war für Investoren attraktiv und bot vergleichsweise hohe Gewinnmargen.

Laut der Studie von Peter Hug drückten die schweizerischen Behörden beide Augen zu, wenn es um Handelsbeziehungen mit dem Apartheidregime ging, die von Seiten der Uno verurteilt wurden. Selbst Verstösse gegen schweizerisches Recht wurden dabei in Kauf genommen oder nur halbherzig kritisiert. Einer der Gründe dafür dürfte gewesen sein, dass sich die Schweiz vor allem in den 1980er-Jahren sehr stark an den Deutungsmustern des Kalten Kriegs orientierte und in Südafrika eine Bastion gegen die weltweite Bedrohung durch den Kommunismus sah.

### **Zahlungsbilanzstatistik nicht nach Ländern gegliedert**

Umfassende Abklärungen darüber, wie die Schweiz mit ihrem Wirtschaftsverhalten Südafrika beeinflusste, konnten im Rahmen des NFP42+ nicht vorgenommen werden. Dies hat laut Georg Kreis nicht nur mit methodischen Überlegungen sondern auch mit der beschränkten Verfügbarkeit der Quellen zu tun. Es sei „nicht zufällig und nicht einfach eine Nachlässigkeit, dass die Schweiz, was die Zahlungsbilanzstatistik betrifft, keine nach Ländern gegliederte Zusammenstellung führte und darum die bilateralen Kapitalströme nicht festgestellt werden können“, schreibt er im Schlussbericht. Ausgehend vom gegenwärtigen Wissenstand lassen sich laut Kreis jedoch folgende Annahmen treffen: «Dass sich die Schweiz der Sanktionsbewegung nicht anschloss, hatte auf der Ebene der wirtschaftlichen Effizienz [...] den Apartheidstaat mit seinen kredithungrigen Staatsbetrieben und seinen hohen Staatsausgaben gestützt und gestärkt und somit begünstigt.» Für die Le-

bensdauer dieses Regimes sei dies aber kaum relevant gewesen, wie etwa die Studie der Ökonomin Elke Staehelin-Witt nahelegt. Mit Blick auf das Handelsvolumen zwischen der Schweiz und Südafrika «ist man geneigt zu sagen, dass die Bedeutung der uneingeschränkten, ja erhöhten wirtschaftlichen Kooperation für Südafrika eher klein war».

Völlig untätig blieb die Schweiz in wirtschaftlichen Fragen nicht. So wurde ab 1963 der Export von Kriegsmaterial nach Südafrika eingeschränkt, und 1974 wurde eine Kapitalexport-Plafonierung verhängt, die 1983 verlängert wurde. Die Wissenschaftler sind sich jedoch einig, dass diese Massnahmen nur wenig bewirkten. Die Vorschriften zum Kriegsmaterialexport enthielten entweder substantielle Lücken oder wurden bewusst unterlaufen, und die Kapitalexport-Plafonierung war laut Schlussbericht eine «Alibiübung ohne wirkliche Bremswirkung».

### **Programm der „Positiven Massnahmen“**

Anders wird das 1986 vom Bundesrat ins Leben gerufene Programm der «Positiven Massnahmen» eingeschätzt, das – dem Vorbild anderer Staaten folgend – der Verbesserung der Lebensverhältnisse der schwarzen Bevölkerung und dem Aufbau engerer Beziehungen mit der Opposition für die Ära nach der Apartheid dienen sollte. Selbst wenn es dabei auch um Imagepflege ging, seien die «Positiven Massnahmen» «stark ins Gewicht gefallen», heisst es im Schlussbericht. Von 1986 bis 1994 flossen insgesamt über 50 Millionen Franken in die Unterstützung kultureller Aktivitäten, in Projekte zur Förderung der Rechtskenntnisse und der Rechtshilfe – dazu gehörte der Rechtsbeistand im Falle von Todesurteilen, kostenlose allgemeine Rechtsberatung und die Ausbildung künftiger Juristen –, aber auch in den Aufbau von Kontakten zur südafrikanischen Opposition.

## **Mit der Apartheid-Regierung gegen den Kommunismus**

*Ausgerechnet in den 1980er-Jahren, als die Menschenrechtsverletzungen in Südafrika ihren Höhepunkt erreichten, waren die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika besonders intensiv. In seiner Studie «Die militärischen, rüstungsindustriellen und nuklearen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika und die Apartheid-Debatte in der Uno» stiess der Historiker Peter Hug auf zahlreiche illegale Geschäfte, die bisher nicht bekannt waren. Wegen der Aktensperre in der Schweiz recherchierte Hug auch in Südafrika.*

Die Schweiz unterhielt während der Apartheid enge militärische, nachrichtendienstliche, rüstungsindustrielle und nukleare Beziehungen zu Südafrika. Diesen Schluss zieht der Berner Historiker Peter Hug in seiner Studie über die Südafrika-Politik der Uno und der Schweiz. Methodisch diente ihm die Diskussion in der Uno als Gradmesser für die Haltung der schweizerischen Exponenten aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft. Als Beispiel für die bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika wählte er den besonders heiklen Bereich der militärischen, rüstungsindustriellen und nuklearen Beziehungen.

Sein Projekt sei von der Aktensperre des Bundesrates stark betroffen gewesen, erklärt Hug, vor allem was den Bereich des Kapitalverkehrs und der Direktinvestitionen betroffen habe. Er schaffte es jedoch dank der Zusammenarbeit mit einer südafrikanischen Nicht-Regierungs-Organisation, Einblick in einen Teil der südafrikanischen Gegenakten zu erhalten. Dieses Material habe zwar nur rund einen Fünftel der verwendeten Quellen ausgemacht, so Hug, doch die Bedeutung für seine Arbeit sei entscheidend gewesen. Weil die Geschäfte mit dem Apartheid-Regime von der Schweiz aus meist auf privater Ebene verhandelt wurden, finden sich in den Akten der Bundesverwaltung keine oder nur sehr kleine Hinweise darauf. Gerade deswegen wirft das neue Material aus Südafrika viele Fragen auf: Um ein vollständiges Bild der Beziehungen zu erhalten, wäre laut Hug nicht nur der freie Zugang zu den Akten des Bundes nötig, sondern auch zu den Firmen- und Privatarchiven: «Der Aufklärungsbedarf wird durch die Studie nicht kleiner sondern grösser.»

### **Alte Seilschaften**

Die engen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika gehen bis in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurück und beruhen unter anderem darauf, dass beide Staaten auf dem internationalen Parkett als Aussenseiter agierten. Südafrika erlangte zwar seit 1931 die formelle Unabhängigkeit von Grossbritannien, war aber militärisch lange Zeit in den Commonwealth eingebunden. Als das Apartheidregime bei der Durchsetzung seiner nationalen Eigenständigkeit in den 1960er-Jahren die Militärausgaben massiv erhöhte, wurden die südafrikanischen Gesandten in der Schweiz mit offenen Armen empfangen. Die Waffenausfuhr der Schweiz wurde 1963 zwar auf innenpolitischen Druck gebremst. «Von einem politischen Willen, diesen Stopp wirksam durchzusetzen fehlte aber jede Spur», erklärt Peter Hug in seiner Studie. Allgegenwärtig in den massgebenden Kreisen der Schweiz sei dagegen der Wille gewesen, die südafrikanische Regierung beim Ausbau der Streitkräfte und der rüstungsindustriellen Basis zu unterstützen. «Dieser Wille war nicht auf die Dunkelkammern des Nachrichtendienstes und einiger gewinnsüchtiger Rüstungsindustrieller beschränkt, sondern in Behörden und Exportindustrie verbreitet.»

So wundert es nicht, dass Rüstungsfirmen wie Oerlikon-Bührle den Waffen- ausfuhrstopp unterliefen und weitere Aufträge annahmen. Selbst nachdem diese Geschäfte mit dem Bührle-Skandal von 1968 bekannt geworden waren, konnte das Unternehmen sie ungehindert zu Ende führen. Die Behörden hätten sich dabei «konsequent in fahrlässiger Ahnungslosigkeit, bewusster Duldung und aktiver Mitwirkung» geübt, so die Studie. Laut den Dokumente, die Peter Hug in Südafrika einsehen konnte, gingen die illegalen Rüstungsgeschäfte weit über den Oerlikon-Bührle-Konzern hinaus. So lieferte die Hispano Suiza (Suisse) AG aus Genf Geschütze nach Südafrika, und die Autophon AG in Solothurn rüstete die südafrikanische Staatspolizei mit Radioverbindungsmaterial aus.

Andere Rüstungsgeschäfte waren nach Schweizer Recht legal, verstießen aber gegen das Uno-Embargo. Der Kriegsmaterialbeschluss von 1949 habe so viele legale Schlupflöcher enthalten, dass die Geschäfte nur in Ausnahmefällen rechtswidrig erfolgt seien, so Hug. Das Kriegsmaterialgesetz von 1972 habe diese Schlupflöcher sogar noch vergrößert: Zum Beispiel unterlag Kriegsmaterial, das in seine Bestandteile zerlegt war, den Bestimmungen nicht. Ein weiteres Schlupfloch bestand in der Übertragung von Lizenzrechten zur Herstellung von Rüstungsgütern, in Kombination mit Zulieferungen und technischer Beratung. Obwohl die Uno gegen diese Geschäfte bereits 1963 eine Resolution erlassen hatte, zog die Schweiz erst 1996 mit einer entsprechenden Gesetzesänderung nach.

### **Neuer Höhepunkt**

Mit dem Massaker von Soweto von 1976 und der darauf folgenden Repressionswelle verschärfte sich die internationale Kritik gegenüber Südafrika. Nicht so in der Schweiz: Mit Akten aus schweizerischen und südafrikanischen Militärarchiven kann Peter Hug belegen, dass die militärischen und rüstungsindustriellen Beziehungen in den 1980er-Jahren «eine deutliche Vertiefung» erfuhren, zum Beispiel mit dem Geheimschutzabkommen von 1983, das den Austausch von Militärpiloten ermöglichte. Fragen werfen laut Peter Hug eine ganze Reihe ungeklärter Fälle auf, bei denen schweizerische Untersuchungsorgane Hinweise auf illegale Geschäfte unter den Teppich kehrten.

Auch bei den nuklearen Beziehungen ergänzten sich die Interessen der Schweiz und Südafrikas: Die Schweiz brauchte Uran für ihr Atomwaffenprogramm, und Südafrika war als einziges Land bereit, dies ohne Bedingungen zu liefern. Wie die südafrikanische Regierung 1993 zugab, hatte das Apartheidregime sechs eigene Atombomben gebaut. Aus der Schweiz lieferten laut Hugs Recherchen die Gebrüder Sulzer AG und die VAT Haag wichtige Komponenten zur südafrikanischen Urananreicherung, die für die sechs von Südafrika hergestellten Atombomben das notwendige spaltbare Material bereitstellten.

Den Grund dafür, weshalb die Schweizer Behörden das wirtschaftliche Interesse der Rüstungsindustrie derart protegieren, sieht Peter Hug im Kalten Krieg: «Zwar missfielen die Apartheid und die Methoden zu deren Absicherung manchen Spitzenbeamten und Politikern in der Schweiz», heisst es in seiner Studie. «Im Kern ging der tatsächliche oder vermeintliche Kampf gegen den Kommunismus allen andern Überlegungen vor.» Als Grundlage dieser Haltung hätten weniger konkrete Analysen gedient, als vielmehr die ideologischen Vorstellungen eines Antikommunismus, der in Südafrika allein durch die weisse Minderheitsregierung garantiert schien.

## **Einseitige Rechtsauslegung im Interesse der Wirtschaft**

*Ab 1986 ergriffen die USA, die EG und Japan wirtschaftliche Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika. Die Schweiz stand weltweit als einer der wenigen Staaten abseits. Begründet wurde dies unter anderem mit juristischen Argumenten. Zu Recht? Der Jurist Jörg Künzli ist dieser Frage in seiner Studie «Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber dem südafrikanischen Apartheidregime» nachgegangen.*

Im Falle der Apartheid geschah es zum ersten Mal, dass Staaten auf Völkerrechtsverletzungen eines anderen Staats reagierten, obwohl sie davon selbst nicht direkt betroffen waren. Die Schweiz blieb dabei weitgehend passiv. Eine der Erklärungen, mit der die Behörden ihre Südafrika-Politik rechtfertigten, war rechtlicher Art: Nicht nur das schweizerische Landesrecht sondern auch das Völkerrecht liessen eine Beteiligung an den Sanktionen nicht zu, so die Erklärung. Ziel der Studie des Berner Juristen Jörg Künzli war es, die Kompatibilität des internationalen Rechts mit dem Landesrecht abzuklären: Konnten völker-, neutralitäts- oder verfassungsrechtliche Bestimmungen den Handlungsspielraum der Schweiz einengen und damit als Begründung für das Abseitsstehen bei den Sanktionen dienen? Ausserdem ging Künzli der Frage nach, ob es zeitgenössisch fassbare, rechtliche Bestimmungen gab, welche die Schweiz dazu verpflichtet hätten, auf die südafrikanischen Verletzungen des Völkerrechts zu reagieren.

«Die Schweiz war völkerrechtlich berechtigt, mit verhältnismässigen Gegenmassnahmen auf die Völkerrechtsverletzungen des Apartheidregimes zu reagieren», hält Künzli fest. Anders als dies der Bundesrat behauptete, gab es auch keine völkerrechtlichen Bestimmungen, welche die Schweiz in ihrem Handlungsspielraum behindert hätte. So wäre laut Künzli zum Beispiel die Regulierung von Auslandvermittlungsgeschäften im Rüstungs- und Nuklearbereich möglich gewesen.

### **Universalitätsmaxime zum Dogma erhoben**

Ebenfalls auf tönernen Füessen stand die Berufung des Bundesrats auf die aussenpolitischen Maximen, insbesondere auf die so genannte Universalitätsmaxime, nach der jeder Staat von der Schweiz aussenpolitisch wie auch aussenwirtschaftlich nach dem gleichen Massstab behandelt werden sollte. Doch die damaligen aussenpolitischen Maximen hätten es dem Bundesrat keinesfalls untersagt, sich an den Sanktionen gegen Südafrika zu beteiligen, hält Künzli fest. Mit der isolierten Abstützung auf das Universalitätsprinzip sei die Nichtteilnahme der Schweiz an Sanktionen zum aussenpolitischen Dogma erhoben worden. Der Bundesrat scheute laut Künzli auch nicht davor zurück, «Verfassungsbestimmungen abweichend von seiner üblichen Praxis auszulegen und sich einseitig respektive völlig ergebnisorientiert auf die aussenpolitischen Maximen abzustützen». Auch aus der Perspektive der Neutralität sprach laut Künzli nichts gegen eine Teilnahme der Schweiz an den Sanktionen. Tatsächlich gingen die Behörden im Zusammenhang mit Südafrika von der Nichtanwendbarkeit des Neutralitätsrechts aus. Allerdings habe die Schweiz in verschiedener Weise neutralitätspolitische Gebote missachtet, so zum Beispiel durch einen Austausch von Militärpiloten mit Südafrika.

## **Löchrige Ausführbestimmungen**

Eine andere Taktik verfolgten die Behörden auf der Ebene der aussenwirtschaftlichen Gesetzgebung, die laut Jörg Künzli bewusst offen gehalten wurde. Ausserdem wiesen die Gesetze zahlreiche Lücken auf, die mit teilweise rechtlich unhaltbaren Argumenten begründet worden seien. Als Beispiel nennt Künzli die fehlende staatliche Regulierung des Technologietransfers, der Auslandvermittlungsgeschäften und des Exports von «Dual-Use»-Gütern im Rüstungsbereich, die sowohl für zivile als auch militärische Zwecke eingesetzt werden können. Der Bundesrat habe sich in diesem Bereich «pointiert und erfolgreich» gegen mögliche lückenschliessende Aktivitäten des Parlaments eingesetzt, indem er die Räte davon abhielt, sich überhaupt mit der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung auseinanderzusetzen. Künzlis Schlussfolgerung: Das zeitgenössische Landesrecht habe den Handlungsspielraum der aussenpolitischen Akteure kaum in nennenswerter Weise eingeschränkt und hätte es der Schweiz zweifelsohne ermöglicht, sich im Ausmass ihrer wichtigsten Handelspartner den Massnahmen gegen Südafrika anzuschliessen: «Die konsequente Weigerung der Schweiz, wirksame aussenpolitisch motivierte Massnahmen gegen Südafrika zu ergreifen, kann daher keinesfalls als Resultat der damaligen Rechtslage eingestuft werden, sondern beruhte einzig auf einer wirtschaftspolitisch motivierten Grundentscheidung, den Aussenhandel mit dem Apartheidstaat möglichst nicht einzuschränken, sondern ihn im Gegenteil zu fördern.» Dass eine Beteiligung an den internationalen Sanktionen sehr wohl möglich gewesen wäre, zeigte sich wenige Jahre später mit den Sanktionen gegen Irak von 1990.

## **Verletzte die Schweiz das Völkerrecht?**

Im zweiten Teil seiner Studie untersuchte Künzli, ob die Schweiz mit ihrer Passivität angesichts der Völkerrechtsverletzungen Südafrikas selbst Völkerrecht verletzte. Eine allgemeine Verpflichtung zu einer Reaktion konnte er allerdings nicht feststellen. Entweder gab es im internationalen Recht keine entsprechenden Bestimmungen oder es ist der Schweiz kein Verhalten nachweisbar, das völkerrechtliche Normen verletzt hätte. Grundsätzlich stellte deshalb das fehlende Eingreifen des Staates gegen die umfangreichen Wirtschaftsbeziehungen privater Unternehmen mit Südafrika keine Verletzung des Völkerrechts dar, erklärt Künzli.

Hingegen kannte das damalige internationale Recht gewisse Solidaritätsverpflichtungen, etwa wenn ein Drittstaat das Völkerrecht schwerwiegend verletzte. So war zwar das Waffenembargo der Uno für die Schweiz als Nichtmitgliedstaat nicht verbindlich, doch vor dem Hintergrund dieser Pflichten hätte sie sich daran halten müssen. Eine Verletzung der Solidaritätsverpflichtungen stellte zum Beispiel die fehlende Bereitschaft dar, den Transfer von Lizenzen für Kriegsmaterial zu unterbinden. Künzli ist in der Verwaltung auf verschiedene interne Studien gestossen, die belegen, «dass sich auch die offizielle Schweiz trotz teilweise gegenteiliger öffentlicher Beteuerungen dieser Verpflichtung bewusst war».

Auch im Zusammenhang mit Namibia und den international nicht anerkannten Bantu-Staaten – auch Homelands genannt – beachtete die Schweiz grundsätzlich ihre völkerrechtlichen Pflichten: Weder die Bantu-Staaten noch die Besetzung Namibias wurde direkt anerkannt. Das Anerkennungsverbot wurde aber laut Künzli verschiedentlich unterlaufen, so zum Beispiel durch die Gewährung einer Exportrisikogarantie für den Bau eines Wasserkraftwerks in einem Bantu-Staat: «Die Schweiz reizte dabei den völkerrechtlichen Spielraum bis zu dessen äussersten Grenzen aus.»



# NFP 42+ "Beziehungen Schweiz - Südafrika"

## Zusammenfassungen

Quelle: <http://www.snf.ch/NFP/NFP42%2B/Projektliste.html> (Stand 1.12.2005)

### "Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud de 1945 à 1990: une histoire"

Guex Sébastien, Université de Lausanne  
4042-64593 / CHF 187'931  
Email: [sebastien.guex@hist.unil.ch](mailto:sebastien.guex@hist.unil.ch)

S. Bott, S. Guex, B. Etemad: Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud Durant l'apartheid (1945-1990), Antipodes, Lausanne 2005

### "Schweizer Kirchen, Apartheid & Südafrika. Der Fall der Schweizer Mission in Südafrika"

Harries Patrick, Universität Basel  
4042-64603 / CHF 266'945  
Email: [didier.peclard@unibas.ch](mailto:didier.peclard@unibas.ch)

C. Jeannerat, E. Morier-Genoud, D. Péclard: Swiss Churches, Apartheid & South Africa. The Case of the Swiss Mission in South Africa (Buch in Planung)

### "Mit der Apartheid-Regierung gegen den Kommunismus"

Hug Peter, Universität Bern  
4042-64601 / CHF 303'733  
Email: [peter.hug@hist.unibe.ch](mailto:peter.hug@hist.unibe.ch)

P. Hug: Mit der Apartheid gegen den Kommunismus. Die militärischen, rüstungsindustriellen und nuklearen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika und die Apartheid-Debatte der UNO 1984-1994, Manuskript Bern 2005 (Buch in Planung)

### "Die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001"

Imhof Kurt, Universität Zürich  
4042-64612 / CHF 76'694  
Email: [imhofk@access.unizh.ch](mailto:imhofk@access.unizh.ch)

K. Imhof, P. Merkofer, P. Ettinger: Die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001, Manuskript, Zürich 2003

### "Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung 1948-1990: Analyse der "Politischen Berichte" und der "Aussenpolitischen Berichte"

Kellerhals Andreas, Schweizerisches Bundesarchiv  
4042-64605 / CHF 117'416  
Email: [andreas.kellerhals@bar.admin.ch](mailto:andreas.kellerhals@bar.admin.ch)

M. H. Bischof, N. Sibold, A. Kellerhals: Südafrika im Spiegel der Schweizer Botschaft. Die politische Berichterstattung der Schweizer Botschaft in Südafrika während der Apartheid-Ära 1952-1990, Chronos, Zürich 2005

["Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber dem südafrikanischen Apartheid-Regime"](#)

Künzli Jörg, Universität Bern  
4042-64608 / CHF 152'856  
Email: [joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch](mailto:joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch)

J. Künzli: Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976-1994), Chronos, Zürich 2005

["Wahrnehmung und Meinungsbildung in der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Südafrika 1960-1990"](#)

Mooser Josef, Universität Basel  
4042-64607 / CHF 167'174  
Email: [Josef.Mooser@unibas.ch](mailto:Josef.Mooser@unibas.ch)

B. Müller-Frei, M. Roth Haupt, J. Mooser: Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Südafrika 1960 bis 1984. Akteure, Informationsbeschaffung und diskursive Praktiken, Manuskript, Basel 2005

["Wirkung der Sanktionen auf Südafrika - Die Rolle der Schweiz"](#)

Stahelin-Witt Elke, Universität Basel  
4042-64602 / CHF 174'000  
Email: [stahelin@bss-basel.ch](mailto:stahelin@bss-basel.ch)

Ch. Hefti, E. Stahelin-Witt: Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Umverschuldungsverhandlungen für Südafrika, Manuskript, Basel 2003

Ch. Hefti, E. Stahelin-Witt: Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika während der Apartheid – Die Wirkung der offiziellen Handels- und Finanzsanktionen und der Einfluss der Schweizer Politik, Forschungsbericht, Basel 2005

["Die Südafrikapolitik der Schweizer Behörden unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz. Eine Querschnittsanalyse der verwaltungsinternen Konflikte auf der Grundlage des Rollenträgerkonzeptes"](#)

Vatter Adrian, Universität Bern  
4042-64582 / CHF 200'065  
Email: [vatter@ipw.unibe.ch](mailto:vatter@ipw.unibe.ch)

A. Vatter: Die schweizerische Südafrikapolitik unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz, Rügger, Zürich/Chur 2005

Vatter A., Rüfli Ch., Schwarz D., Rheinegger M.: Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik, Verlag Rügger, Zürich/Chur 2005

### "Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz - Südafrika im Zeitvergleich"

Widmer Thomas, Universität Zürich  
4042-64599 / CHF 178'273  
Email: [thow@pwi.unizh.ch](mailto:thow@pwi.unizh.ch)

T. Widmer, Ch. Hirschi: Stabilität im Wandel. Südafrikapolitik von 1968 bis 1994, Rügger, Zürich/Chur 2005

#### **Zusammenfassung Studie NFP 42+**

#### **Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika, 1945-1990**

Sébastien Guex (Lausanne) und Bouda Etemad (Genf)

##### Vorbemerkungen

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

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

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

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

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

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

a) 1945 – 1961: verstärktes Interesse wirtschaftlicher Kreise in der Schweiz für Südafrika

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

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

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

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

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

- gemäss unseren Berechnungen, die auf den statistischen Angaben der *South African Reserve Bank* (SARB) beruhen, deckt die Schweiz im Verlauf der 60er-Jahre 2,5% der direkten und 8,0% der indirekten Investitionen in Südafrika ab. Die Schweizerischen Fonds machen 4,0% sämtlicher

Investitionen aus dem Ausland aus. Die Schweiz ist damit auf Rang 4 der in Südafrika investierenden Länder, unmittelbar nach den drei «Grossen» Grossbritannien (59,0%), Vereinigte Staaten (13,0%) und Frankreich (5,2%).

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

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

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

Der Ausbau der Schweizerischen Investitionen im Apartheids-Land wird auf internationaler Ebene zunehmend kritisiert, was wiederum die Schweizerischen Behörden, insbesondere das eidgenössische politische Departement EPD (das heutige *Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA*), auf den Plan ruft. Um die Kritik zu entschärfen, schlägt das EPD umgehend vor, neue Kreditgesprächen von Seiten der Schweizerischen Banken einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die SNB wendet sich gegen diesen Vorschlag, indem sie auf die positive Rolle der Kapitalzuflüsse aus der Schweiz für die Entwicklung in Südafrika hinweist und daran erinnert, dass die Schweiz im Konkurrenzkampf mit weiteren Kreditgebern (insbesondere den Vereinigten Staaten) stehe. Die Banken ihrerseits opponieren, wie nicht schwer nachzuvollziehen ist, ebenfalls gegen den Vorschlag des EPD. Sie werden dabei unterstützt von Industrieexport-Kreisen, welche die Banken vorbehaltlos unterstützen. Angesichts der Breite der Opposition sucht das EPD nach neuen, angenehmeren Mitteln und Wegen und schlägt 1968 der südafrikanischen Zentralbank vor, die Schweiz aus den Statistiken über Kapitalflüsse aus dem Ausland «verschwinden» zu lassen.

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

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

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

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

Was den Finanzfluss anbetrifft, so steigen die direkten und indirekten Investitionen der Schweiz in Südafrika weiter an und betragen 10,3% resp. 13,1% des Totals 1990 (diese Zahlen weiterhin basierend auf den Statistiken der SARB). Der Anstieg ist besonders prominent im Verlauf des Jahres 1981. Ein Gipfel wird 1985 erreicht: In diesem Jahr beläuft sich das Total der Schweizerischen Investitionen auf 1'430 Millionen Rand constant. 1986 ist ein Sturz um 29,4% zu beobachten, der sich den Jahren bis 1990 – allerdings weniger ausgeprägt – fortsetzt.

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

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

Exporte dem öffentlichen «Blick» stärker zu entziehen. Kurzum: Es ging darum, Sand in die Augen zu streuen, um die an die Schweiz gerichtete Kritik abzuschwächen. Die hohen Limiten, die bei der Plafonierung gesetzt wurden, führten dazu, dass die gesamte Massnahme bestenfalls marginale Auswirkungen auf den Umfang der Kreditgesprächen und auf weitere, Südafrika zugestandene Leistungen zeitigte.

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

#### Schlussbemerkungen

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

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

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

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

# SCHWEIZER KIRCHEN, APARTHEID & SÜDAFRIKA

DER FALL DER SCHWEIZER MISSION IN SÜDAFRIKA

---

Caroline JEANNERAT  
Eric MORIER-GENOUD  
Didier PECLARD

## Zusammenfassung

Die Apartheid stellte die als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg entwickelten Konzeptionen von Humanität und Entwicklung vor eine tiefgreifende Herausforderung. Der vorliegende Bericht analysiert die Haltung von religiösen Organisationen gegenüber der Formulierung und Umsetzung der Apartheidideologie und -politik in Südafrika in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Er untersucht diese Frage anhand der Schweizer Mission in Südafrika (SMSA), eine Organisation, die in Südafrika, der Schweiz sowie auf der internationalen ökumenischen Ebene tätig war. In Südafrika arbeitete die SMSA vom späten 19. Jahrhundert an in den nördlichen Regionen des Landes in Sachen Evangelisation, medizinische Versorgung und Schulausbildung. Sie baute nach und nach eine einheimische Kirche auf, die im Jahre 1962 als die *Tsonga Presbyterian Church* (TPC) ihre Unabhängigkeit gewann. In der Schweiz ging die SMSA als unabhängige religiöse Gesellschaft aus der pietistischen Erweckungsbewegung der Westschweiz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hervor. Im Jahre 1963 wurde die SMSA Teil des *Département Missionnaire des Églises de la Suisse Romande* (DM), eine neue, erweiterte missionarische Gesellschaft, die von den französisch-sprechenden protestantischen Kirchen gegründet wurde. Über die DM und die Aktivitäten einiger seiner Mitgliedkirchen war die SMSA/TPC auf der schweizerischen wie auch der internationalen ökumenischen Ebene präsent und aktiv.

Die in öffentlichen Schweizer Foren, in der politischen Arena, in den Medien und in Akademikerkreisen geführte Debatte über die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika nach dem Zweiten Weltkrieg wurde stark von wirtschaftlichen und finanziellen Aspekten geprägt. Entsprechend thematisierten die meisten Forschungsprojekte des NFP 42+ in erster Linie den Schweizer Staat sowie schweizerische Privatunternehmen und Banken. Der vorliegende Bericht versucht, diesen Rahmen der Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu erweitern, indem er den Kreis der Beteiligten und der Verbindungen ausweitet. Das Forschungsprojekt befasst sich mit einer Glaubensorganisation, einem Bereich, der bisher in der Frage der Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika kaum beachtet worden ist. Zusätzlich untersucht der Bericht eine religiöse Institution, die in verschiedenen Schauplätzen tätig war, nämlich in Südafrika, der Schweiz und auf der internationalen religiösen Ebene. Die Befassung mit der SMSA ermöglicht somit eine vielseitige Untersuchung der Frage, wie eine Schweizer Institution im Apartheid Südafrika tätig war. Es erlaubt eine eingehende Analyse, wie das Südafrika-Engagement der SMSA auf die Kirchen der Schweiz eingewirkt hat und, in umgekehrter Richtung, wie sich schweizerische und internationale Dynamiken auf die Schweizer missionarischen Bestrebungen in Südafrika auswirkten. Die so gewonnenen zusätzlichen Einblicke in weitere Akteure und Verflechtungen ermöglichen ein tieferes und komplexeres Verständnis darüber, wie die Schweiz im Ganzen auf die Apartheid reagiert hat.

Schweizer Missionare waren unter den ersten Schweizern, die im 19. Jahrhundert nach Südafrika zogen, um sich dort für längere Zeit niederzulassen. Die SMSA als Institution stellte als erstes eine regelmässige Informationsquelle zu Südafrika für ein breiteres Schweizer Publikum bereit. Briefe und Berichte von den Missionaren «im Feld» wurden in weit gelesenen Zeitschriften und Zeitungen abgedruckt und missionarische Anliegen zum «heidnischen Afrika» informierten die Glaubensausbildung, die in der ganzen Schweiz in den Sonntagsschulen vermittelt wurde. Von der Mitte des 20. Jahrhunderts an vervielfältigten sich die Informationsquellen zu Südafrika und die Mission wurde zu einem Kanal unter vielen. Trotzdem blieben Kirchen und Glaubensorganisationen in der Schweiz während der Apartheidperiode eine der wichtigsten Orte für und Beteiligten an der



Debatte um die Apartheid. Dies war die Folge des breit angelegten Engagements schweizerischer religiöser Kreise in der missionarischen Arbeit in Südafrika (inklusive die verschiedener katholischer Glaubenskongregationen), so wie der Beteiligung vieler religiösen und weltlichen Personen in den ab den 1960er Jahren entstehenden Anti-Apartheid-, Entwicklungs-, Gleichstellungs- und Menschenrechtsbewegungen in der Schweiz.

Der Bericht untersucht im besonderen die religiösen und kulturellen Beziehungen, die von Glaubensorganisationen und –personen zwischen den zwei Ländern aufgebaut wurden. Diese Beziehungen schlossen wirtschaftliche oder politische Aspekte jedoch nicht aus. In manchen Fällen geschah es sogar, dass religiöse und ethische Überlegungen durch wirtschaftliche und politisch-strategische Anliegen überlagert und dominiert wurden. In der Situation der Apartheid jedoch spielten Fragen um Ideologie und Kultur eine besonders wichtige Rolle, rüttelte doch die rassistische Apartheidideologie an den Grundfesten der Überzeugungen, mit denen sich internationale Glaubens- und Laienorganisationen nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend identifizierten, namentlich mit der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte und der Gleichheit der Menschen und Rassen. Die in den Genozid ausartende Rassentheorie des Dritten Reiches und die nationalen Unabhängigkeitskriege der 40er- und 50er-Jahre in Afrika und Asien hatten ein umfassendes Überdenken der Vorstellungen über gesellschaftlichen Wandel und sozialen Unterschied sowie über die Stellung des Anderen in der Gesellschaft bewirkt. Bei religiösen Organisationen und Institutionen führte dieser Prozess zu einer Neubeurteilung der Beziehungen zwischen religiösen Organen aus missionierenden Ländern und den neu gebildeten Kirchen in den missionierten Ländern, sowie zur Gründung von weltweit tätigen ökumenischen Organisationen, wie etwa der Ökumenische Rat der Kirchen (ÖRK). Genau hier setzte die Apartheid an. Sie erhielt starke ideologische Unterstützung von Seiten der Niederländisch Reformierten Kirche (NRK), der wichtigsten protestantischen Kirche unter Afrikaanssprachigen, die die Rassentrennung und –diskriminierung mit christlichen Diskursen und Ideen gerechtfertigte. Auf diese Weise entwickelte sich die Apartheid zu einer Herausforderung für den neuen kulturübergreifenden Umgang, wie sich ihn Christen untereinander vorstellten.

Vor diesem Hintergrund zeigt die vorliegende Studie, dass die DM ab den 70er-Jahren in Bezug auf den Umgang mit Apartheid in der Schweiz eine singuläre Position einnahm, die sich von jener resp. jenen anderer Kirchen und Glaubensorganisationen, namentlich jener des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK), absetzte. Auf der anderen Seite lag das DM auf einer Linie mit Anti-Apartheids-Positionen anderer missionarischer Organisationen und des Ökumenischen Rat der Kirchen, obwohl seine Haltung in dieser Frage womöglich etwas dezidiierter ausfiel. In Südafrika dagegen nahm die SMSA/TPC eine kompliziertere und nuanciertere Position ein. Während die Kirchenleitung in der Zeit von 1980 bis 1986 von radikalen Apartheid-Gegnern dominiert wurde, nahm die von der Schweizer Mission gegründete lokale Kirche eine reformistische Haltung ein, oder äusserte sich überhaupt nicht. Als Folge dessen kamen zwischen Lausanne und Johannesburg nach 1986 Spannung auf, die sich in Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Kirche in Südafrika selbst manifestierten, und dies, obwohl zwischen dem DM und der Kirche ein Südafrika bis in die Mitte der achtziger Jahre eine gute und konstruktive Beziehung bestanden hatte.

Seit der Aufnahme ihrer Arbeit in Südafrika befand sich die SMSA in einer ambivalenten Position. In der Periode vor der Apartheid, also vor 1948, passte sich die SMSA an die in die südafrikanische Kolonialgesellschaft an, namentlich durch den Ankauf von grossen Farmen, von denen jede zwischen 2'000 und 4'000 Hektaren gross war. Auf diesen Farmgeländen errichtete die SMSA ihre Missionsstationen aufbaute. Andererseits war die SMSA gegenüber der Kolonialgesellschaft durchaus kritisch eingestellt und beabsichtigte, die Afrikaner vor den Gefahren dieser Gesellschaft zu schützen. Trotz dieser kritischen Haltung teilte die Schweizer Mission doch gewisse grundlegende ideologische Überzeugungen, auf deren Basis später die Apartheid entwickelt werden sollte. Nach Meinung der Schweizer Missionare konnte die Verbreitung des Christentums unter den Schwarzafricanern nur dann stattfinden, wenn letzteren die Möglichkeit erhielten, sich selbst zu entwickeln, im Kontext ihrer eigenen Kultur – oder besser einer Art Verschmelzung dieser Kultur mit dem Christentum und dessen Normen. Mit dem Aufkommen der Apartheid wurde diese Ideologie – bekannt unter dem Namen *protective segregation* (schützende Trennung) – unter Druck, da die Apartheid die Logik der Segregation oder der Rassentrennung zu politisch und sozialen Extremen trieb, die der christlichen Vorstellung von Gleichheit zwischen den Menschen zuwiderlief. Diese Position war für die meisten Missionare nicht tragbar. Als jedoch die südafrikanische Regierung unter Premierminister Verwoerd

für die verschiedenen, in Südafrika lebenden ethnischen Gruppen sogenannte *Homelands* oder *Bantustans* schaffte, begrüßte die SMSA diesen Schritt. Die Schweizer Missionare unterstützten die Gründung von Gazankulu, dem *Homeland* für die Tsonga. Sie sahen in der Gründung Gazankulus ein wichtiges Symbol und eine materielle Anerkennung der Nation, zu deren „Schutz“ sie sich berufen fühlten. Diese Haltung rührte teilweise daher, dass die Mission ihre Arbeit auf die ethnische Gruppe der Tsonga ausrichtete. Das Gazankulu Homeland wurde auch von den meisten Vertretern der Tsonga Elite begrüßt, insbesondere von jenen, die einen engen Kontakt zur Mission pflegten. Zudem war die Mission der Überzeugung, dass sich die anfängliche Politik des Apartheid-Regimes für die Tsongasprechende Bevölkerung positiv auswirken würde, da es zu Beginn danach aussah, als ob die Apartheid die Missionsschulen und –kliniken stärker unterstützen würde.

In den späten 1950er- und 1960er-Jahren veränderte sich allerdings die Situation. Zunächst wurde die Mission damit konfrontiert, dass sie zunehmend die Kontrolle über die Schulen und, zu einem späteren Zeitpunkt, auch über die Spitäler verlor. Als der südafrikanische Staat begann, seine Homelandpolitik durchzusetzen, liefen die Farmen der Mission Gefahr, enteignet zu werden mit der Konsequenz, dass die auf dem Farmgelände lebenden Menschen vertrieben worden wären. Gleichzeitig kam es innerhalb der Struktur der TPC zu einer Spaltung, insbesondere zwischen den ländlichen und städtischen Kirchengemeinden und zwischen den Generationen, welche die Apartheid unterschiedlich erlebten bzw. erlebt hatten. Die Kluft wurde breiter, als radikalisierte Jugendliche ihre Erfahrungen und Hoffnungen aus dem Soweto-Aufstand von 1976 einbrachten. In den 1980er-Jahren war aus der TPC, die in der Zwischenzeit umgetauft worden war auf den Namen *Evangelical Presbyterian Church in South Africa* (EPCSA), eine Institution mit einer doppelten Identität geworden. Einerseits begann sich, unter der Führung des damaligen Moderators, ein radikaler – oder prophetischer – Flügel zu zeigen, der eine aktivere Rolle der Kirche im Kampf gegen die Apartheid verlangte. Andererseits unterhielten zahlreiche Gruppierungen der EPCSA enge Beziehungen zum Gazankulu Homeland und blieben, wie viele andere Kirchen im ganzen Land, gegenüber der Konfrontation mit der Apartheid passiv. Wo der radikale Flügel zwischen 1980 und 1986 die Zügel in der Hand hielt und ihre Sicht der Dinge durchsetzte, war in der übrigen Zeit die reformistische und/oder konservative Mehrheit der Kirche die bestimmende Fraktion. Während daraus vor 1980 kaum Probleme entstanden, führte die Radikalisierung des Anti-Apartheid-Kampfes in den späten 1980er-Jahren zu ernsthaften Spaltungen und schliesslich, Ende des Jahrzehnts, zur Institutionalisierung von Splittergruppen und Fraktionen innerhalb der Kirche.

Apartheid wurde in der Schweiz in den 1970er-Jahren in Kirchenkreisen zu einem wichtigen Thema. Die ein Jahrzehnt zuvor ins Leben gerufene schweizerische Anti-Apartheid-Bewegung verdankte progressiven Elementen in der Kirche – besonders jenen in Genf – viel. Konkret übte der in Genf ansässige Ökumenische Rat der Kirchen (ÖRK) einen beträchtlichen Einfluss auf die Art und Weise aus, wie Kirchen in der Schweiz und in der Welt ihre Rolle im Kampf gegen die Apartheid einschätzten. Im Jahre 1968 lancierte der ÖRK sein Anti-Rassismus Programm (*Programme to Combat Racism*, (PGR)). Das Projekt hatte zum Ziel, den Rassismus und die Rassendiskriminierung weltweit, allerdings mit einem starken Schwerpunkt auf das südliche Afrika, zu bekämpfen. Das PGR führte zu zahlreichen Debatten und Kontroversen, dies insbesondere deshalb, weil es Befreiungsbewegungen finanzielle Unterstützung zusprach (wenn auch unter der Bedingung, dass das Geld ausschliesslich zu sozialen und humanitären Zwecken verwendet werden dürfte), und weil es sich während der zweiten Entwicklungsphase des Projektes einen Investitionsstopp in Südafrika befürwortete, der Pretoria dazu bringen sollte, die Apartheid zu beenden.

Die Schweizer Kirchen waren in dieser Frage sehr gespalten; einige kantonale Kirchen unterstützen das PGR, andere wiederum lehnten es ab. Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund seinerseits liess sich viel Zeit, bis er zum PGR offiziell Stellung bezog. Als er es endlich tat, nahm er keine klare Haltung für oder wider das Programm ein, sondern präsentierte einen Alternativplan. Zuerst angelegt als weit gefasstes Menschenrechtsprogramm, nahm diese Alternative schliesslich die Form einer sogenannten „Mission der guten Dienste“ ein, deren vordringlichstes Ziel darin bestand, die Holländisch Reformierte Kirche Südafrikas (*Dutch Reformed Church*) dazu zu verpflichten, ihre Politik der offenen oder stillschweigenden Unterstützung der Apartheid zu ändern. Die 1978 lancierte Mission der guten Dienste wurde von Seiten einiger Schweizer Kirchenkreisen, aber auch von der Mehrheit ihrer eigenen, schwarz-südafrikanischen Partnerkirchen heftig kritisiert. Die Mission wurde schliesslich 1981 eingestellt, ohne wirklich greifbare Resultate gezeitigt zu haben – ausser der

Tatsache, dass sie Schweizer Individuen und Glaubensinstitutionen vom Standpunkt des ÖRK abgebracht hatten.

Hinter der Reaktion des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes auf das PGR steckte der Glaube an die Vorteile eines Dialogs, aber auch Angst vor Konfrontation und Repressionen. Erstens glaubte der SEK an Dialog, im Gegensatz zum Ökumenischen Rat der Kirchen, der Anti-Apartheid-Bewegung und der DM, die alle überzeugt waren, dass eine direkte Opposition gegen das Pretoria Regime und seine Unterstützer dem Apartheid ein Ende bringen würde. Dies entsprach erstens einer theologischer Haltung (Theologie der Versöhnung, die „Gegenspielerin“ der prophetischen Theologie, die sich hinter die Unterdrückten stellt) und gleichzeitig einer (typisch schweizerischen?) kulturellen Haltung, demzufolge Konfrontation letztendlich existierende Spannungen verstärkt und zusätzliches Öl ins Feuer giesst, anstatt Verhandlungen, Versöhnung und Konsensbildung zu bauen. Zweitens hatte der Standpunkt des SEK etwas zu tun mit der Natur dieser Institution. Angesichts seiner Stellung als föderalistische Einrichtung, die 26 Kantonskirchen vertritt und mit wenig Exekutivbefugnissen ausgestattet ist, basierten deren Entscheidungen alle auf einem Kompromiss, der von allen Mitgliedkirchen mitgetragen werden konnte. Diese Ausgangslage machte es schwierig, radikale Haltungen einzunehmen und entsprechende Haltungen vorzunehmen (sei es für oder gegen die Apartheid). Drittens widerspiegelte die Position des SEK eine in der Schweiz weit verbreitete Meinung, wonach das Apartheid-Regime – besonders der Regierung von P.W. Botha – fähig und willens sei, Reformen vorzunehmen, und dass die Unterstützung der südafrikanischen Wirtschaft der Schlüssel sei, den Reformprozess voranzutreiben und mitzutragen. Solche Reformbestrebungen, so die gängige Meinung, würden schliesslich ohne jegliches Blutvergiessen die Apartheid beenden. Viertens und letztens kamen Kirchen und einzelne Vertreter religiöser Institutionen unter Druck, einschliesslich direkter Erpressungsversuche, von Seiten verschiedener Wirtschaftsvertreter, die offen deklarierten, sie würden Sanktionen gegen diese Institutionen und Vertreter ergreifen, falls sie sich zu radikal und offen zur Apartheid-Frage äussern sollten.

In den 1980er-Jahren wurden die Debatten über die Apartheid von wirtschaftlichen Fragen dominiert. Eines der Hauptthemen in der Schweiz war die Haltung der drei grössten Banken, die von der UNO-Spezialkommission zu Südafrika 1981 als die wichtigsten Geldgeber Pretorias bezeichnet wurden. Wiederum befürworteten der Ökumenische Rat der Kirchen und die Anti-Apartheid-Bewegung eine Strategie der direkten Konfrontation. Ersterer unterband in einem weit publizierten Schritt 1981 sämtliche Beziehungen mit Banken, die in Südafrika investierten. Die Anti-Apartheid-Bewegung ihrerseits lancierte im selben Jahr seine „Kampagne gegen Bankbeziehungen mit Südafrika“. Die Kirchen waren in dieser Frage genau so gespalten, wie sie es angesichts des PGR gewesen waren. Das *Département Missionnaire* stellte sich, gemeinsam mit den meisten schweizerischen Missionsorganisationen, auf die Seite des ÖRK und der UNO. Der SEK entschied sich hingegen – gemeinsam mit der Schweizer Bischofskonferenz (SBK) – dafür, eine nicht-konfrontative Politik auszuarbeiten und präsentierte eine Alternative zu den Optionen des ÖRK und der UNO. Diese – zweite – Alternative nahm die Form eines Dialogs zwischen einer ökumenischen Kirchendelegationen und einer Delegation der grössten Schweizer Banken an. Die Kirchendelegation hoffte, die Banken davon überzeugen zu können, ihre Investitionen in Südafrika einzustellen oder wenigstens ihre finanzielle Machtposition dazu zu nutzen, in Südafrika gewisse Reformen zu erzwingen. Wie zuvor schon die „Mission der guten Dienste“ zeitigten auch diese *Bankengespräche* keine nennenswerte Resultate. Das lag insbesondere daran, dass der SEK und die SBK der Kirchendelegation verboten, öffentliche gegen die Banken Stellung zu beziehen für den Fall, dass die Gespräche ereignislos verlaufen sollten; und daran, dass sich die Banken weigerten, sich mit den Vorschlägen der Kirchen auseinander zu setzen. Während der SEK und die SBK nicht viel erreichten, gewannen die Banken wertvolle Zeit und nutzten die *Bankengespräche*, um ihr öffentliches Ansehen zu verbessern.

Alles in allem konnten wir feststellen, dass das *Département Missionnaire* ab 1973 und besonders nach den Ereignissen in Soweto aktiv gegen die Apartheid auftrat. Es arbeitete im Kampf gegen den Rassismus in Südafrika mit dem Ökumenischen Rat der Kirchen und der Anti-Apartheid-Bewegung zusammen. Diese Haltung stand im Gegensatz zu jener zahlreicher kantonaler Kirchen, und noch stärker zu der des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes. Der letztere äusserte sich lange überhaupt nicht und versuchte in den späten 1970er-Jahren eine Reformpolitik zu betreiben, die Konfrontation mit der Apartheid und schweizerischen Wirtschaftskreisen vermied und doch Kritik gegenüber der Apartheid anbrachte. In Südafrika nahm die Schweizer Mission lange Jahre eine

ambivalente Haltung gegenüber der Apartheid ein. Als eine neue Generation radikaler Pastoren in den 1980er-Jahren die Macht in der Kirche übernahm, engagierte sich die Kirche aktiv im Anti-Apartheid-Kampf. Als jedoch 1986 der Kirchenpräsident durch den Apartheid-Staat verhaftet wurde, übernahm eine konservativere Führung das Ruder. Die Folge davon war, dass die Kirche politisch verstummte, während sich der nun marginalisierte radikale Flügel als bekennende Bewegung organisierte. Die Spaltung und Haltung der EPCSA in Südafrika widerspiegeln die Verhältnisse in den meisten südafrikanischen Glaubensorganisationen – gespalten und öffentlich stumm. Andererseits unterschied sich die Haltung der EPCSA in Südafrika deutlich von jener ihrer Schweizer Partnerinstitution, des *Département Missionnaire*. Diese Situation führte zu erheblichen Unterschieden zwischen den beiden Organisationen. Die Differenzen zwischen der schweizerischen und der südafrikanischen Abteilung der Mission können zu guten Teilen mit dem unterschiedlichen Umfeld begründet werden, d.h. es handelte sich um Differenzen zwischen einer Institution, die seit mehr als einem Jahrhundert vor Ort tätig war und einer Institution ausserhalb des Missionslandes. Die missionarische Natur der Schweizer Mission in Südafrika ist auch mit einer – gewichtigen – Erklärung für ihre im Vergleich zu anderen Glaubenseinrichtungen in der Schweiz singuläre Position. Die geteilten Meinungen innerhalb der SMSA und der Schweizer Kirchen kontrastierten zudem mit der geschlossenen Haltung, welche die schweizerischen Wirtschaftskreise einnahmen. Die Untersuchung der Glaubensinstitutionen zeigt diesen Tatbestand auf – und jenen weiteren, dass schweizerische Wirtschaftsinteressen versuchten, die Kirchen vom Kampf gegen die Apartheid abzuhalten.

Leitung des Forschungsprojekts:

Patrick HARRIES

Mitwirkende in Südafrika:

Peter HALALA  
Alan KIRKALDY  
Alpheus MANGHEZI

in der Schweiz:

Marcel DREIER

## **Mit der Apartheidregierung gegen den Kommunismus**

### **Die militärischen, rüstungsindustriellen und nuklearen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika und die Apartheid-Debatte der Uno, 1948–1994**

Peter Hug

#### **Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse**

Die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika waren politisch, militärisch und rüstungsindustriell in jenen Jahren am intensivsten, als die Durchsetzung der südafrikanischen Politik der Rassentrennung (Apartheid) am stärksten von schweren Menschenrechtsverletzungen und offener Gewaltanwendung begleitet war, nämlich in den 1980er Jahren. Die Schweizer Industrie hat das Waffenembargo, das die Uno über Südafrika verhängte, in grossem Stil unterlaufen. Sie verletzte selbst die von der Schweiz definierten Regeln über die Waffenausfuhr, obschon sie weit enger gefasst waren als jene der Uno. Die Verwaltung war über viele illegale und halblegale Geschäfte informiert. Sie duldete sie stillschweigend, unterstützte sie teilweise aktiv oder kritisierte sie halbherzig. Der Bundesrat war aber über das Meiste nicht informiert und nahm seine Aufgabe der politischen Oberaufsicht kaum wahr. Dies trifft auch auf die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Südafrika zu. Der Austausch nachrichtendienstlicher Informationen setzte fünf Jahre früher ein, als bisher bekannt war, und trug direkt zur Anbahnung von Rüstungsgeschäften, der Bekämpfung von Apartheidgegnern und zur politischen Propaganda zugunsten der südafrikanischen Regierung bei. Die Schweizer Industrie gehörte auch zu den Stützen des geheimen südafrikanischen Atomwaffenprogramms. Die Gebrüder Sulzer AG und die VAT Haag lieferten wichtige Komponenten zur südafrikanischen Urananreicherung, die für die sechs von Südafrika hergestellten Atombomben das notwendige spaltbare Material bereitstellte.

Die Schweiz war insofern in mehrfacher Hinsicht eine Stütze der Apartheidregierung. Sie verfügte im internationalen Vergleich nur über eine schwache innenpolitische Lobby, die Menschenrechtsfragen höher gewichtete als strategische und wirtschaftliche Interessen. Durch die Distanz zur Uno blieben auch nach 1945 eine Neigung zu rassistischen Vorstellungen politisch wirksam, die ab Ende der 1970er Jahre durch einen ebenso unreflektierten Antikommunismus abgelöst wurde. Für die meisten Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft und allen Departementen war es gebräuchlich, mit der Apartheid-Regierung Südafrikas zusammenzuarbeiten. Im Klima des Kalten Krieges wurde jede Kritik daran mit dem Argument erstickt, das antikommunistische Bollwerk am Kap müsse erhalten bleiben.

Die dank Netzwerkbildung und Androhung von Gerichtsklagen erkämpfte Einsicht in südafrikanische Gegenakten und der begrenzte Einblick in Bestände des Schweizerischen Bundesarchivs und des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins zeigen auf, dass die Schweiz während der Apartheidzeit zu Südafrika enge militärische, nachrichtendienstliche, rüstungsindustrielle und nukleare Beziehungen unterhielt. Eine Klärung der tatsächlichen Vorgänge ist ohne Öffnung der Firmen- und andern Privatarchive in der Schweiz und in Südafrika und ohne Befragung der wichtigsten Akteure ausgeschlossen. Insofern wirft das umfangreiche Material, das der hier vorgestellten Studie zugrunde liegt, mehr Fragen auf, als es zu beantworten vermag. Der Aufklärungsbedarf wird durch die Studie nicht kleiner, sondern grösser.

## **Zur Fragestellung und Methodik des Projekts**

Die Fragestellung des Projekts lautete, wie die auf Südafrika bezogene Aussenpolitik der Schweiz ausgestaltet war und welche inneren und äusseren Entstehungsbedingungen ihr zugrunde lagen. Indem die Uno der wichtigste Ort war, wo die Völkergemeinschaft die südafrikanische Apartheidpolitik diskutierte, bot sich die Südafrikadiskussion in der Uno als geeigneter Prüfstein an, um die Haltung der aussenpolitischen Verantwortungsträger in der Schweiz gegenüber der südafrikanischen Apartheidpolitik zu untersuchen.

Das Projekt klärte in einem ersten Schritt, welche Rolle die offizielle Schweiz in diesem Uno-Prozess spielte, wie sich dieser in der Schweiz auf die staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und die öffentliche Wahrnehmung übersetzte und wie die Uno-Südafrikapolitik der Schweiz auf ihre multilaterale Stellung und auf Aspekte ihrer bilateralen Beziehungen mit dem Apartheidstaat zurückwirkte. Der Blick auf den Wellenschlag der Uno-Südafrika-Diskussion in die schweizerische Behörden- und Verbandslandschaft bildete das methodische Instrument, um die Sensibilität von Staat und Gesellschaft der Schweiz gegenüber der Menschenrechtsfrage in Südafrika zu untersuchen und zu klären, wie Regierung, Behörden, Verbände und weitere gesellschaftliche Kreise der Schweiz die mit der Apartheidpolitik verbundenen Menschenrechtsprobleme wahrgenommen und wie sie auf diese reagiert haben.

In einem zweiten Schritt sollte anhand eines geeigneten Bereichs der bilateralen Beziehungen die Frage geklärt werden, inwiefern die von der Uno geprägten Normen gegen die Apartheid das Verhalten der Schweiz gegenüber Südafrika beeinflussten. Ausgewählt wurden die militärischen, rüstungsindustriellen und nuklearen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika, da diese von der Uno besonders aufmerksam beobachtet und teilweise geächtet wurden. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse aus den verschiedenen Ebenen der multilateralen Analyse mit jenen der erwähnten Bereiche der bilateralen Beziehungen stellte methodisch einen ausreichend vielschichtigen Interpretationsrahmen bereit, um trotz des lückenhaften Zugangs zu den einschlägigen Quellen gesicherte Aussagen treffen zu können.

### **Die Ergebnisse im Einzelnen:**

#### **Der Ursprung des südafrikanischen Internationalismus und die Schweiz, 1910–1945**

Die südafrikanische Regierung verfolgte im 20. Jahrhundert fast durchgängig das Ziel, als anerkanntes Mitglied der «zivilisierten» Völkergemeinschaft in allen wichtigen internationalen Organisationen gleichberechtigt mitzuwirken und war bereits in der Völkerbundszeit auf der internationalen Bühne präsent. Die Schweizer Diplomatie mass der südafrikanischen Stimme in internationalen Organisationen schon damals einiges Gewicht zu. Nach 1945 zeichneten sich zwischen der Uno-Politik der Schweiz und der Südafrikanischen Union erneut Berührungspunkte ab. Das spezifische Verhältnis der beiden Staaten zum nationalsozialistischen Deutschland war dafür ausschlaggebend. Da die Schweiz Deutschland nie den Krieg erklärt hatte, war sie auf die Fürsprache von Uno-Gründerstaaten angewiesen, um ihr Ziel, die Mitwirkung in möglichst vielen Uno-Organisationen unter internationaler Anerkennung der Neutralität, zu erreichen. Zu den potenziellen Verbündeten der Schweiz gehörte neben Grossbritannien auch die Südafrikanische Union. Hier war die wichtigste innenpolitische Opposition, die Nationale Partei, während des Krieges ebenfalls für die Neutralität eingetreten. Sie leitete nach dem Krieg – ähnlich wie die Schweiz, aber anders als die Alliierten –, aus der Niederschlagung des Nationalsozialismus ebenfalls keinen Bedarf für eine internationale Menschenrechtspolitik ab. Begleitet von einem starken Aufschwung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Südafrikanischen Union bildete deren für die

Schweiz innerhalb der Uno interessante Position ein wichtiges Argument, damit die Schweizer Regierung im September 1945 dem Parlament den Ausbau der diplomatischen Beziehungen und die Eröffnung einer Gesandtschaft in Pretoria beantragte. 1949 gehörte die Schweiz zu den ersten Staaten, denen der neu gewählte nationalistische Premierminister Malan einen offiziellen Besuch abstattete.

### **Die Anfänge der Uno-Südafrika-Diskussion und die Schweiz, 1945–1960**

In der Uno-Vollversammlung bildete sich früh ein menschenrechtlich begründeter Konsens gegen die Politik der rassistisch getrennten Entwicklung (Apartheid) in Südafrika heraus. Auf Antrag Indiens forderte schon die erste Uno-Vollversammlung 1946 die südafrikanische Regierung auf, die rassistischen Verfolgungen und Diskriminierungen zu beenden. 1950 erklärte die Uno-Vollversammlung die Apartheid an sich als rassendiskriminierend und damit menschenrechtswidrig. Wenn auch der Kalte Krieg die Arbeit der Uno-Menschenrechtskommission behinderte und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 rechtlich unverbindlich blieb, kam diesen nach dem Krieg aufgrund der Shoah eine kaum überschätzbare moralische Autorität zu. Die Westmächte hatten zwar ein grundlegendes strategisches Interesse an einer antikommunistisch orientierten Regierung in der Südafrikanischen Union. Sie konnten sich aber dem menschenrechtlich und antikolonial begründeten Uno-Konsens, die südafrikanische Regierung zur Beseitigung der Apartheid aufzurufen, nicht entziehen.

Die Schweizer Diplomatie beobachtete den Menschenrechtsdiskurs der Uno mit Argwohn. Er galt ihr – so argumentierte auch die südafrikanische Regierung – als Instrument der Grossmächte zur Durchsetzung ihrer Hegemonialinteressen. Die Regierungen der Schweiz und der Südafrikanischen Union stimmten auch in weiteren Fragen überein: Im entschiedenen Antikommunismus, der Auffassung, dass die deutschen Verbrechen nicht geahndet werden müssten, und der Betonung der nationalen Souveränität, die sich gegen tatsächliche oder vermeintliche Übergriffe der Grossmächte richtete. Die Schweizer Diplomatie hatte zudem – ganz im Unterschied zu den USA und anderen westlichen Staaten – im Innern keine Rücksicht auf antirassistische Interessengruppen zu nehmen. Zwar bezogen die Schweizer Gewerkschaftsvertreter in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und die Vertreter und Vertreterinnen der Frauenrechtsorganisationen und der Lehrer- und Volkshochschulverbände in der Internationalen Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Unesco) klar Stellung für die Menschenrechte und gegen jede Form der rassistischen Diskriminierung. Ihre Konfliktbereitschaft war aber gering, und für den Bundesrat und den diplomatischen Apparat der Schweiz war es ein Leichtes, deren Einsatz für die Menschenrechte und gegen den Rassismus zu marginalisieren. Dies gelang umso eher, als auch die Wissenschaft in der Schweiz den von der Unesco betriebenen Bruch mit dem pseudowissenschaftlich begründeten, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts weit über den Nationalsozialismus hinaus verbreiteten Rassismus zunächst nicht mitmachte, und rassistische Denkmuster ausser- und innerhalb des diplomatischen Apparates bis weit in die 1960er Jahre verbreitet blieben.

Damit bildete sich in den frühen 50er Jahren eine gesellschaftliche Konstellation heraus, die über das Ende der Apartheid hinaus bestimmend blieb: Einer strategisch begründeten Nähe der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Elite der Schweiz zur südafrikanischen Regierung stand eine schwach organisierte, aber von breiten Kreisen in der Bevölkerung geteilte, menschenrechtlich und moralisch begründete Ablehnung jeder Form der Rassendiskriminierung gegenüber. Im Zweifelsfall hatte dabei eine Kombination aus Gleichgültigkeit, Eigennutz und Antikommunismus vor moralischen Kategorien Vorrang.

### **Südafrikas Rüstung und die Schweiz vor dem Uno-Embargo 1963**

Die nationalistische Regierung in Pretoria konnte ihre Politik der nationalen Unabhängigkeit nur schrittweise durchsetzen. Die südafrikanischen Streitkräfte fristeten bis 1960 ein Schattendasein und stellten nicht mehr als ein schlecht ausgerüstetes und schlecht ausgebildetes Anhängsel der britischen Kolonialpolitik dar. Mehr als die Hälfte des Beschaffungshaushalts der 1950er Jahre floss in Centurion-Kampfpanzer, die die Südafrikanische Union im Rahmen des Middle East Defence Konzepts – von ungenügend ausgebildeten Truppen bedient und technisch kaum unterhalten – den britischen Streitkräften zur Verfügung hielt. Als sich diese aufgrund geopolitischer Veränderungen nach der Suezkrise aus dem Mittleren Osten zurückzogen, entschied die Südafrikanische Union, die Centurion-Kampfpanzer aufzugeben. Die Hälfte, über 100 Stück, ging nach der Schweiz. Zwar beantragte im Schweizer Parlament die Sozialdemokratische Fraktion im Herbst 1960 unter Hinweis auf die Apartheidpolitik Südafrikas Nichteintreten. Im Klima des Kalten Krieges fanden aussenpolitische und menschenrechtliche Überlegungen gegen das Argument, es gelte, hier und in Südafrika den Kommunismus abzuwehren, ausserhalb des linken Lagers jedoch keine Unterstützung.

Anfang der 1960er Jahre beschleunigte sich die Loslösung Südafrikas aus dem britischen Commonwealth. Die nationalistische Regierung betrieb eine Politik der nationalen Stärke und Eigenständigkeit und vervielfachte innert weniger Jahre die Militärausgaben der südafrikanischen Republik. Zahlreiche südafrikanische Militärdelegationen reisten quer durch Europa und klärten das Angebot an Rüstungsgütern ab. Auch in der Schweiz empfingen ab 1960/61 die Spitzen der Verwaltung, der Armee und der Wirtschaft höchstrangige Delegationen der südafrikanischen Streitkräfte. Praktisch sämtliche wichtigen Anbieter von Waffen und militärischen Ausrüstungsgütern der Schweiz unterbreiteten den südafrikanischen Beschaffungsbehörden Angebote. Politische Vorbehalte gab es in Wirtschaft, Militärdepartement und Schweizer Armee keine. Im Gegenteil wirkten das Militärdepartement in Bern und die diplomatische Vertretung der Schweiz in Südafrika bei der Anbahnung und Abwicklung von Rüstungsgeschäften aktiv mit und stellte die Schweizer Armee der privaten Rüstungsindustrie ihre Schiess- und Waffenplätze zur Verfügung, damit diese ihre Produkte den südafrikanischen Beschaffungsdelegationen vorführen konnte.

Unter den Schweizer Anbietern wirkte die Oerlikon-Bührle-Gruppe am intensivsten auf die südafrikanischen politischen Behörden ein. Im Dezember 1961 erteilte das südafrikanische Verteidigungsministerium der Oerlikon-Bührle-Gruppe den Auftrag, bis Ende 1963 36 Zwillings-Fliegerabwehrgeschütze 35 mm und 18 Feuerleitgeräte Superfledermaus mit Munition und Zubehör im Wert von 43 Mio. Franken zu liefern. 1963 folgte der Auftrag, für die französische Defa-Kanone, die der Bewaffnung der Mirage-Flugzeuge diente, 30-mm-Munition im Wert von 10,6 Mio. Franken zu fertigen und Südafrika das Lizenzrecht zur Fertigung dieser Munition zu übertragen. In beiden Fällen bemühte sich auch die Hispano Suiza (Suisse) SA in Genf um die Grossaufträge, ging aber leer aus. Der Bundesrat erteilte Oerlikon-Bührle mit unbedeutenden Auflagen umgehend die Fabrikationsbewilligung. Bührles Lobbying erwies sich als wirksamer als jenes seiner Konkurrenten. So lehnte die Verwaltung am 26. Juli 1963 ein Gesuch der Albiswerk Zürich AG ab, Beobachtungs- und Zielgeräte im Wert von 1,24 Mio. Franken nach Südafrika zu liefern. Auch die Eidgenössische Pulverfabrik Wimmis drang mit ihrem Gesuch, Südafrika eine Lizenz zur Herstellung von Pulver für 30-mm- und 35-mm-Flabmunition zu erteilen, beim Bundesrat am 5. November 1963 nicht durch. In beiden Fällen gaben aussenpolitische Überlegungen den Ausschlag.



### **Sharpeville und die Uno: Vom Anti-Apartheidkonsens zur Aktion**

In der Uno leitete 1963 das Massaker von Sharpeville eine Wende ein. Vollversammlung und Sicherheitsrat schritten vom Anti-Apartheidkonsens zur Tat und riefen alle Staaten dazu auf, gegen die Apartheidregierung Beugemassnahmen zu ergreifen. Die westlichen Staaten unterstützten die Uno-Resolutionen, solange sie keine obligatorischen Zwangsmassnahmen anordneten. Der Widerspruch zwischen verbaler Anti-Apartheidpolitik und faktischer Unterstützung der südafrikanischen Regierung veranlasste die Uno, sich ab Mitte der 1960er Jahre direkt an die Weltöffentlichkeit zu wenden. Dies verlieh der Anti-Apartheidpolitik der Uno zunehmend Kampagnecharakter. Sie arbeitete eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammen, um den Druck auf jene westlichen Regierungen zu erhöhen, die Südafrika unterstützten. Die Erfolgchancen dieser Methode stiegen in all jenen Ländern, in denen starke Nichtregierungsorganisationen die Anti-Apartheidkampagne der Uno wirksam umsetzten.

In der Schweiz waren in den 1960er Jahren allein Frauenrechtsorganisationen und die Gewerkschaften bereit, Uno-Menschenrechtsfragen aufzugreifen. Den Frauenrechtsorganisationen war es zu verdanken, dass die Schweiz aktiv am Unesco-Übereinkommen über die Bekämpfung der Diskriminierung im Unterrichtswesen von 1960 mitwirkte. Der Bundesrat legte dieses dem Parlament allerdings nie zur Genehmigung vor. Deutlich nachhaltiger war der Einfluss der Gewerkschaften auf die Schweizer Südafrikapolitik in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). 1961 stimmten auch die Schweizer Regierungsvertreter im vorbereitenden Ausschuss der 45. Session der Internationalen Arbeitskonferenz erstmals der moralischen Verurteilung der südafrikanischen Apartheidpolitik zu. Gegen den Widerstand des Südafrika-freundlicheren Politischen Departements setzte der Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Biga) die Position durch, die erfolgreiche Fortentwicklung der multilateralen Zusammenarbeit in der ILO sei höher zu gewichten als die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika. Entsprechend unterstützten die Schweizer Regierungsvertreter an der 48. Session der Internationalen Arbeitskonferenz von 1964 erneut eine weitgehende Resolution, die die südafrikanische Apartheidpolitik verurteilte und die Grundlage für ein langjähriges ILO-Programm gegen die Apartheid bildete.

Wie die Analyse des Wellenschlags der übrigen Uno-Südafrika-Diskussionen in die breit aufgefächerte schweizerische Behörden- und Verbandslandschaft deutlich machte, war die fallweise Unterstützung der Antirassismuspolitik der Unesco und ILO aber singulär. Die damals fehlende Bereitschaft, die Verstrickungen der Schweiz in die Shoah zu klären, übertrug sich auf die Verleugnung von Verstrickungen in die südafrikanische Apartheidpolitik. Südafrika galt als antibolschewistisches Bollwerk, das zwar zu unschönen Methoden griff, um seine prowestliche Politik durchzusetzen, in seinen antikommunistischen Bestrebungen aber uneingeschränkte Unterstützung verdiente. Entsprechend verweigerten Bundesrat und Verwaltung mit der Uno jegliche Zusammenarbeit, um das 1963 vom Sicherheitsrat zweifach angeordnete Waffenembargo durchzusetzen. Es bestand aus Schweizer Sicht kein Anlass, gegen die südafrikanische Regierung Beugemassnahmen zu ergreifen. Aufgrund einer ungeschickten Informationspolitik von Bundesrat und Oerlikon-Bührle sah sich die Schweizer Regierung im Dezember 1963 zwar aus innenpolitischen Gründen gezwungen, die Waffenexporte nach Südafrika zu stoppen. Dieser Stopp war aber als vorübergehend konzipiert. Von einem politischen Willen, diesen Stopp wirksam durchzusetzen, fehlte jede Spur.

### **Nach dem sogenannten Stopp der Waffenausfuhr nach Südafrika von 1963**

Der politische Wille blieb in den massgebenden Kreisen der Schweiz allgegenwärtig, die südafrikanische Regierung beim Ausbau der Streitkräfte und rüstungsindustriellen Basis zu unterstützen. Dieser Wille war nicht auf die Dunkelkammern des Nachrichtendienstes und einiger gewinnsüchtiger Rüstungsindustrieller beschränkt, sondern in Behörden und Exportindustrie verbreitet. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass diese in ihren Kontakten zu Vertretern der südafrikanischen Verwaltung, Streitkräfte oder Industrie jemals Menschenrechtsfragen angesprochen hätten. Es finden sich aber zahlreiche Belege, dass die führenden Kreise in der Schweiz ohne nähere Überprüfung des Arguments die Behauptung der südafrikanischen Regierung unterstützten, sie allein garantiere, dass das strategisch wichtige Land mit- samt den an ihm vorbeiführenden Seerouten nicht in kommunistische Hand fiel. Zwar missfielen die Apartheid und die Methoden zu deren Absicherung manchen Spitzenbeamten und Politikern in der Schweiz. Im Kern ging der tatsächliche oder vermeintliche Kampf gegen den Kommunismus aber allen andern Überlegungen vor.

Ab 1965 war in der Schweiz ein südafrikanischer Militärattaché akkreditiert. 1966 knüpften der damalige Generalstabschef der Schweizer Armee, Paul Gygli, und Oberst Helmut von Frisching von der Untergruppe Nachrichten und Abwehr (UNA) zum Chef des südafrikanischen Heeres, General Charles Alan Fraser, ausgesprochen herzliche Kontakte. Auf Vorschlag Gygli's reiste eine südafrikanische Militärmission nach der Schweiz, um im Hinblick auf die Streitkräfte reform Südafrikas das Rekrutierungs- und Ausbildungssystem der Schweizer Armee kennen zu lernen. Auf besonderes Interesse stiess beim militärischen Nachrichtendienst Südafrikas die Art und Weise, wie die Schweizer Armee im Rahmen der «psychologischen Kriegführung» so genannt «Subversive» bekämpfte. Kaum hatte die südafrikanische Regierung mit Unterstützung des US-Geheimdienstes CIA 1969 das berüchtigte Bureau of State Security (BOSS) als zivilen Nachrichtendienst errichtet, unterhielt dessen nicht minder berüchtigter Chef, General Hendrik Van Bergh, persönliche Kontakte zu Vertretern der Partnerdienste in der Schweiz. 1974 führte die BOSS-Abteilung Z-Squad von der Schweiz aus eine der ersten von der südafrikanischen Regierung angeordneten aussergerichtlichen Ermordungen eines schwarzen Oppositionellen durch.

Ab 1972 bauten auf Bestreben des damaligen UNA-Chefs Oberstbrigadier Carl Weidenmann auch die militärischen Nachrichtendienste der Schweiz und Südafrikas einen engen Informationsaustausch auf. 1974 unternahm Brigadier Friedrich Günther-Benz zwei Reisen nach Südafrika und liess in einem breit gestreuten Bericht keine Zweifel an der Unterstützung der südafrikanischen Regierungspolitik offen. 1975 war der Chef Abteilung Nachrichtendienst in der UNA, Oberst i GSt Peter Hoffet, mitsamt Frau und Tochter während drei Tagen Gast des südafrikanischen Militärattaché.

Vor diesem Hintergrund wundert es wenig, dass sich Oerlikon-Bührle nicht an den sogenannten Waffenausfuhrstopp von 1963 gebunden fühlte und zwischen Sommer 1964 und Mai 1965 nicht nur die vom Ausfuhrstopp betroffenen 30 Oerlikon 35-mm-Geschütze illegal nach Südafrika auslieferte, sondern im August 1965 einen weiteren Grossauftrag annahm, um zusätzliche 90 Oerlikon 35-mm-Geschütze für 52,7 Mio. Franken und – über Italien – 45 Superfledermaus-Feuerleitgeräte für 54 Mio. Franken nach Südafrika zu liefern. Selbst nachdem im Zuge des Bührle-Skandals vom November 1968 ein Teil dieser illegalen Geschäfte bekannt wurde – die widerrechtliche Lieferung von 36 Geschützen und Munition für 54 Mio. Franken nach Südafrika – fuhr Oerlikon-Bührle fort, das illegale Geschäft noch abzuschliessen. Die letzten 16 Geschütze wurden im August 1969 über den Hafen von Genua

nach Südafrika verschifft, was den Schweizer Behörden bekannt war, aber nie Gegenstand der damals laufenden Strafuntersuchungen wurde. Die Behörden übten sich konsequent in fahrlässiger Ahnungslosigkeit, bewusster Duldung und aktiver Mitwirkung, was die illegalen Geschäfte von Oerlikon-Bührle erst möglich machte.

Wie neue Dokumente aus Südafrika erstmals belegen, ging zudem das illegale Rüstungsgeschäft mit dem Apartheidstaat weit über den Oerlikon-Bührle-Konzern hinaus. Auch die Hispano Suiza (Suisse) SA in Genf lieferte im grossen Stil illegal 20-mm-Geschütze nach Südafrika. Grundlage bildete ein Liefervertrag von 1967 für 126 Hispano-20-mm-Geschütze, Munition und die Übertragung von Lizenzrechten im Wert von über 21 Mio. Franken. Per Bundesratsentscheid wurde 1969 eine Ausdehnung der Strafuntersuchung über die Oerlikon-Bührle AG hinaus auf politischem Weg ausgeschlossen.

Von der Verwaltung geduldet, widerrechtliche Kriegsmaterialgeschäfte führte auch die Autophon AG in Solothurn durch, die der südafrikanischen Staatspolizei ab 1966 für 3 Mio. Franken Radioverbindungsmaterial mit Sendern und Empfängern lieferte. Wie weit die Mitwirkung der zuständigen Behörden bei der Verletzung des Kriegsmaterialbeschlusses ging, zeigt ein weiterer Vorfall vom Februar 1965. Das Politische Departement erhielt Kenntnis davon, dass die Kriegstechnische Abteilung entgegen allen Anordnungen des Bundesrats in eigener Kompetenz Oerlikon-Bührle die Bewilligung ausstellte, für 232'000 Franken Bestandteile zu 35-mm-Fliegerabwehrgeschützen nach Südafrika zu liefern. Auch das Politische Departement sah keinen Anlass, dieses widerrechtliche Geschäft vertieft abzuklären.

Der Kriegsmaterialbeschluss von 1949 enthielt so viele legale Schlupflöcher, das Rüstungsgeschäft mit Südafrika fortzusetzen, dass dieses nur in Ausnahmefällen – Oerlikon-Bührle, Hispano-Suiza, Autophon – rechtswidrig erfolgte. Das Kriegsmaterialgesetz von 1972 machte diese Schlupflöcher noch weitmaschiger. In seine Bestandteile zerlegtes Kriegsmaterial winkten die Zollorgane nach Südafrika durch. Davon profitierte neben Oerlikon-Bührle auch die Degen & Co. AG in Niederdorf, deren Zünderbestandteillieferungen per Bundesratsentscheid nicht mehr als Kriegsmaterial galten. Mit Unterstützung des damaligen Verteidigungsministers Giulio Andreotti und Geheimdienstchefs General Egidio Viggiani unterliefen die Contraves Italiana in Rom und die Oerlikon Italiana in Mailand in grossem Stil das italienische Waffenausfuhrverbot nach Südafrika. Die Schweizer Behörden unterstützten die Unterlaufung des Waffenembargos über Tochter- und Partnerfirmen in den Nachbarstaaten, indem sie bei der Zulieferung von Bestandteilen aus der Schweiz keine Endverbraucherbescheinigungen forderten, so dass diese von dort problemlos nach Südafrika weitergeschoben werden konnten.

Das wohl wichtigste Schlupfloch bildete die Weigerung der Schweiz, die Uno-Resolution 182 (1963) vom 4. Dezember 1963 umzusetzen, die alle Staaten aufrief, den Verkauf und die Auslieferung von Ausrüstungsgütern und Material zu stoppen, das in Südafrika zur Herstellung und den Unterhalt von Waffen und Munition diente. Erst 1996 unterstellte die Schweiz die Übertragung von Lizenzrechten zur Herstellung von Rüstungsgütern sowie andere Beihilfen zum Aufbau einer Rüstungsproduktion im Ausland einer Bewilligungspflicht. Das Lyttelton Engineering Works in Pretoria fertigte ab 1964 Läufe zur 35-mm-Oerlikon-Kanone und ab Anfang der 1970er Jahre ganze Geschütze. Die Pretoria Metal Pressings fertigte gestützt auf Lizenzverträge mit der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Bührle ab 1964 Oerlikon 30-mm- und 35-mm-Munition, die African Explosives and Chemical Industries die dafür benötigten Treibladungsmittel. Ab 1967 fertigte Südafrika auch die 20-mm-Geschützläufe und -Munition der Hispano Suiza in Lizenz. Um 1964 stieg die Plessey (South Africa) Ltd. in die

Fertigung von Contraves Mosquito Panzerabwehrraketen ein, wobei diese Lizenzproduktion nicht restlos geklärt werden konnte. Dies gilt auch für die Fertigung von Tavarozünder-Bestandteilen durch die Instrument Manufacturing Corp of South Africa in Plumstead bei Kapstadt. 1972 schloss die Gretag AG Regensburg in Südafrika einen Lizenzvertrag zu Fertigung ihrer Chiffriergeräte ab. 1974 stieg die Tochtergesellschaft der Wild Heerbrugg AG im St. Gallischen Rheintal, die Wild (South Africa) in Johannesburg, in die Fertigung optischer Geräte für die südafrikanischen Streitkräfte ein. All diese Lizenzübertragungen waren von Zulieferungen und technischen Beratungsdienstleistungen begleitet. All dies wurde von den weitmaschigen Bestimmungen der Schweizer Kriegsmaterialausfuhrregelungen nicht erfasst. Weder in der Industrie noch bei den Behörden wurden jemals Stimmen laut, die sich gegen die Nutzung dieser Schlupflöcher ausgesprochen hätten.

### **Die Militär- und Nuklearsanktionen der Uno von 1977 und die Schweiz**

Anfang der 1970er Jahre leiteten die Vereinten Nationen einen intensiven Diskussionsprozess über die Frage ein, inwiefern internationale Wirtschaftsbeziehungen auf die Lage der Menschenrechte einwirkten. Einige Uno-Gremien gingen sehr weit, indem sie behaupteten, jegliche wirtschaftliche, politische und kulturelle Tätigkeit in Südafrika trage zur Erhaltung der Apartheidpolitik bei. Indem die schweizerische Aussenpolitik grundsätzlich bestritt, dass zwischen Direktinvestitionen in Südafrika und gegenseitigen Handels- und Finanzbeziehungen einerseits und der Lage der Menschenrechte in Südafrika andererseits ein Zusammenhang bestand, markierte sie auf der anderen Seite der Skala eine Extremposition.

Nachdem die politische Verunsicherung, die 1976 das Massaker von Soweto und die darauf folgende Repressionswelle innerhalb und ausserhalb Südafrikas in der Schweizer Regierung erneut kaum Spuren hinterliess, sah sie sich auf internationaler Ebene zunehmend isoliert. In dem Masse, wie sich die soziale Basis des Widerstandes in Südafrika Anfang der 1980er Jahre verbreiterte und die Repression der südafrikanischen Regierung härter wurde und sich militarisierte, rückte die Schweiz auf internationaler Ebene noch näher an Südafrika heran. Im Uno-System lag die Hoffnung der Schweizer Diplomatie nun ganz darauf, dass die afrikanischen Staaten und andere Kritiker der Apartheidpolitik in Südafrika in ihren Resolutionsentwürfen so extreme Positionen einbrachten, dass ein Nein leicht zu begründen war. Als die Gruppe der 77 ab 1985 unter Führung Ägyptens dazu überging, differenziertere Resolutionen zu formulieren, um auch die letzten Neinsager wie die USA, Israel oder die Schweiz in den weltweiten Anti-Apartheid-Konsens einzubinden, erhöhte dies nicht etwa die Verhandlungsbereitschaft der Schweiz, sondern verstärkte deren Isolation. 1984/85 rief die südafrikanische Regierung den Ausnahmezustand aus. Alle anderen Staaten schlossen sich dem Ruf nach mehr oder weniger weitgehenden Sanktionen an. Die Schweiz war mit ihrem absoluten Nein im Uno-System nun sehr einsam geworden.

Parallel schlossen sich auch in der Verwaltung die Reihen. Eine differenzierte Haltung an einer Konferenz im Uno-System lässt sich letztmals 1981 nachweisen, als die Schweizer Delegation in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einer weitreichenden Anti-Apartheid-Erklärung, der Einsetzung eines Anti-Apartheid-Ausschusses und einem umfassenden Aktionsplan gegen die Apartheid zustimmten. Nach 1981 finden sich in der schweizerischen Bundesverwaltung keine Vorschläge mehr, an multilateralen Konferenzen des Uno-Systems abweichenden Positionen zu vertreten, obschon dies angesichts des permanenten Ausnahmezustandes in Südafrika besonders dringend gewesen wäre, um eine internationale Totalisolation der Schweiz zu vermeiden. Abgesehen von den bilateral konzipierten, aber nicht

aktiv aussenpolitisch vertretenen «positiven Massnahmen» der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) etablierte sich über alle sieben Departemente hinweg eine gegenüber konkreten Veränderungen immune und insofern stark ideologisierte Haltung, die nicht in der Lage war, auf die uneinheitliche, ein breites Spektrum abdeckende Uno-Südafrika-Diskussion differenziert zu reagieren. Innenpolitisches Gegenstück dieser starren Haltung bildete eine Verhärtung der Fronten entlang des links-rechts-Schemas, das unfähig zu Kompromissen war. Die Selbstverständlichkeit, mit der alle wichtigen Bundesämter und die mit ihnen verbundenen Verbände und Anstalten die Politik unterstützten, die Schweiz in der Südafrikafrage ausserhalb der überwältigenden Mehrheit der Uno-Mitgliedstaaten zu positionieren, mag heute überraschen. Gerade diese Selbstverständlichkeit bestätigt indes, dass der Konsens breit war. Grundlage bildete ein stärker auf ideologischen Vorstellungen als auf konkreten Analysen beruhender Anti-Kommunismus, der in Südafrika allein durch die weisse Minderheitsregierung garantiert zu sein schien.

### **Der Aufschwung der militärischen und rüstungsindustriellen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika, 1976–1990**

Dieser anhand der im Schweizerischen Bundesarchiv überlieferten Akten über die Beziehungen der Schweiz zur Uno gewonnene Befund wird in den Dokumenten aus schweizerischen und südafrikanischen Militärarchiven bestätigt. Die militärischen und rüstungsindustriellen Beziehungen der Schweiz zu Südafrika erfuhren in den 1980er Jahren eine deutliche Vertiefung. Ab 1980 liess sich der bisher in Rom, Köln oder Wien stationierte südafrikanische Militärattaché in Bern nieder, während inzwischen viele andere Staaten nicht mehr bereit waren, südafrikanische Militärattachés zu akkreditieren. Es kam zu zahlreichen direkten Kontakten zwischen den Verteidigungsministerien Südafrikas und der Schweiz sowie zwischen den südafrikanischen Streitkräften und der Schweizer Armee. Militärverwaltung und Truppen empfingen südafrikanische Militärdelegationen zu Studienreisen über die Panzerausbildung, über die Ausgestaltung der Wehrpflicht, über eine wirksame Strukturierung der Militärverwaltung, militärischen Finanzplanung, Logistik-Funktionen der Armee und zeigten sich bereit, Erfahrungen betreffend «Militärpolitik», «Strategie» und «Luftwaffe» auszutauschen. Trotz Widerstand der Bundespolizei traf sich der südafrikanische Sanitätsarzt 1980 auch mit dem Schweizer Oberfeldarzt; weitere Treffen folgten.

Nahmen 1977 das Departement für auswärtige Angelegenheiten und 1979 das Militärprotokoll noch gegen den Austausch von Offizieren der Flieger- und Flabtruppen zwischen den beiden Staaten Stellung, leitete Flugwaffenchef Arthur Moll 1980 eine Wende ein. Er traf den südafrikanischen Luftwaffenchef an der Flugschau in Farnborough und lud diesen zum Erstaunen seines Partners wenige Tage später zu einem offiziellen Besuch nach der Schweiz ein. Es waren die Schweizer Offiziere, die wünschten, mit der südafrikanischen Luftwaffe regelmässig Mirage-Piloten auszutauschen. Grundlage bildete das 1983 abgeschlossene Geheimschutzabkommen. Damit erhielten die südafrikanischen Militärpiloten Einblick in geheime Methoden der Kampfführung und technische Einzelheiten der Schweizer Flugwaffe. Der Pilotenaustausch setzte sich während den ganzen 1980er Jahren fort.

Neben der militärisch-technischen ist auch die militärisch-politische Ebene zu beachten. Mit der Verschärfung der gesellschaftlichen Konflikte innerhalb Südafrikas und dem sich erhöhenden internationalen Druck auf Südafrika von aussen bauten die südafrikanischen Streitkräfte im Verlauf der 1980er Jahre ihre Propagandatätigkeit massiv aus. Die Streitkräfte und vor allem der militärische Nachrichtendienst scheuten zur Durchsetzung ihrer sogenannten

Comops-Projekte – Comops steht für Communication operations – weder Geld noch Kontakte bis hin zu gewaltbereiten rechtsextremen Kräften. In der Schweiz baute der südafrikanische Militärattaché und andere Kontaktpersonen Kontakte zu teilweise schillernden Figuren am äussersten rechten Rand des politischen Spektrums auf, darunter zu Jürg Meister, Chefredaktor der von Karl Friedrich Grau herausgegebenen «intern informationen». Wie aus den Unterlagen des militärischen Nachrichtendienstes Südafrikas hervorgeht, mass dieser dem Kontakt zu Leuten wie dem Zürcher «Subversivenjäger» Ernst Cincera, dem Leiter des Schweizerischen Ostinstituts, Peter Sager, und dem Präsidenten der Arbeitsgruppe südliches Afrika, Christoph Blocher, grosse Bedeutung zu. Comops-Operationen in der Schweiz betrafen Pressionsversuche auf Fernsehen, Radio und Printmedien sowie die Mitwirkung an Sportanlässen, allen voran Militärsportanlässen wie dem internationalen Zweitagemarsch in Bern. Erst als andere Staaten wie die Niederlande drohten, den Zweitagemarsch zu boykottieren, falls die südafrikanischen Streitkräfte weiterhin mit grossen Delegationen vertreten seien, durften diese ab 1988 nur noch in zivil teilnehmen. Proteste der Anti-Apartheid-Bewegung der Schweiz waren ungehört geblieben.

Mehr Fragen als Antworten werfen eine lange Reihe unaufgeklärter Fälle auf, bei denen die Schweizer Bundespolizei und andere Untersuchungsorgane starke Hinweise auf Verbrechen und Sanktionsbrüche erhielten, aus Rücksichtnahme auf die südafrikanische Regierung und ihre prominenten Freunde in der Schweiz aber davor zurückschreckte, die beschafften Informationen gerichtlich zu verwerten. Im Falle einer bekannten Rüstungsfirma in der Ostschweiz, die im grossen Stil Waffenschiebergeschäfte mit Südafrika abschloss, begnügte sich die Bundespolizei damit, der Konzernspitze zu empfehlen, einen auf diesem Feld eher ungeschickt operierenden Mitarbeiter aus dem Verkehr zu ziehen und dafür zu sorgen, dass die Schiebereien diskreter abgewickelt wurden.

Sehr weit ging die Zusammenarbeit der Eidgenössischen Pulverfabrik Wimmis mit dem führenden südafrikanischen Hersteller von Munition und Treibladungspulver Somchem. Wimmis stellte der Somchem 1979 via Oerlikon-Bührle AG eine Produktionslizenz für Treibladungspulver für 20-mm- und 35-mm-Munition zur Verfügung, bildete Somchem-Ingenieure in topgeheimen Anlagen in Wimmis aus und hielt sich mit ihren Spitzenkräften, darunter dem Direktor und dem Chefchemiker, mehrfach während Wochen bei der Somchem auf, um aufgetretene Probleme bei der Lizenzproduktion und der übrigen Herstellung militärischer Explosivstoffe zu lösen. Oerlikon-Bührle gewährte im Rahmen des Projektes Sleeve und Skavot im grossen Stil technische und Management-Hilfe zur Fortentwicklung des 35-mm-Fliegerabwehrsystems. Zahlreiche weitere solcher topgeheimen Geschäfte liessen sich für die 1980er Jahre nachweisen, die Südafrika mit Unterstützung des militärischen Geheimdienstes in der Schweiz abwickelte, darunter vom Heer das Projekt Floor, Jansalie, Algebra, Fargo und Nack, von der südafrikanischen Luftwaffe das Projekt Divorce und Finial betreffend Flugplatz-Navigation, ein weiteres Projekt, um Probleme der Materialermüdung bei Mirage-Flugzeugen zu beheben, das Projekt Aquila, das die Beschaffung von Ausrüstungsgütern im Raume Genf betraf, das Projekt Janitor, das dem Aufbau eines integriert zivil-militärischen Luftraumüberwachungssystems galt, oder die Projekte Alexandria und Bessie, die die südafrikanische Flotte in den 1980er Jahren in der Schweiz abwickelte. Ohne Einblick in die einschlägigen Archive der mitwirkenden Firmen bleibt freilich im Dunkeln, welchen Umfang und welche Bedeutung diesen Projekten im Einzelnen zukam. Gemessen an der gesamten Rüstungsmaschinerie Südafrikas dürften diese rüstungsindustriellen Beziehungen der Schweiz zum Apartheidstaat nicht grundsätzlich ins Gewicht gefallen sein. Gemessen an der politi-

schen Brisanz, die mit diesen Geschäften verbunden war, bleibt gestützt auf die südafrikanischen Militärakten festzuhalten: Der Schweizerische Bundesrat hatte am 16. April 2003 allen Grund, die Einsicht in Südafrika-Akten in der Schweiz zu stoppen. Denn es sind in der Schweiz viele, die aus tiefer politischer Überzeugung die Apartheidregierung in Südafrika unterstützt und am völkerrechtswidrigen und völkerrechtskonformen Geschäft mit dieser kräftig mitverdient haben. Deren Aufklärung erscheint unumgänglich, wenn den laufenden Bestrebungen der Uno und auch der Schweiz, die Wirtschaft stärker in eine präventiv ausgerichtete Menschenrechtspolitik einzubeziehen, zum Durchbruch verholfen werden soll.

### **Die Nuklearbeziehungen der Schweiz zu Südafrika**

Südafrika stieg bereits in den 1950er Jahren zum grössten Uranproduzenten der Welt auf. Noch in den 1970er Jahren war Südafrika das einzige Land, das bereit war, Uran ohne Auflagen gegen die Weiterverbreitung von Atomwaffen zu exportieren. Für die Schweiz, die wie Südafrika ein Atomwaffenprogramm unterhielt, aber über kein eigenes Uran verfügte, war Südafrika deshalb ein interessanter Partner und Lieferant. Die ab 1952 vom Bundesrat verfolgten Bestrebungen, von Südafrika Uran zu erhalten, fanden 1954 die Unterstützung der Schweizerischen Bankgesellschaft. Auch bei späteren Aktionen lautete das Ziel, das südafrikanische Uran ohne Auflagen zu erhalten («whether it would be sold unconditionally»).

Innerhalb der 1957 gegründeten Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) in Wien vertraten die beiden Staaten – wie auch in anderen Uno-Organisationen – regelmässig ähnliche Positionen und unterstützten gegenseitig ihre Kandidaten für die Wahl in den Gouverneursrat. Zwischen Donald Sole, der Südafrika im Gouverneursrat der IAEA vertrat, und dem Delegierten des Bundesrats für Atomenergie, Urs Hochstrasser, dessen Wahl in den Gouverneursrat Südafrika 1963 unterstützte, ergab sich eine enge Beziehung. Hochstrasser nutzte die Begegnungen mit Sole, um am Rande von internationalen Treffen die bilateralen Nuklearbeziehungen zwischen den beiden Staaten zu vertiefen und zu versuchen, aus Südafrika grosse Mengen an Uran zu beziehen, um damit staatliche Vorräte anzulegen.

Der südafrikanisch-israelische Atomwaffentest von 1979, den ein Vela-Satellit aufgrund des typischen Doppelblitzes als solchen erkannt hatte, löste in der Schweiz keine Überprüfung der Nuklearbeziehungen zu Südafrika aus. Das Politische Departement schenkte einseitig jenen Stimmen Glauben, die behaupteten, es habe sich um einen Fehllarm gehandelt. Heute wissen wir, dass die Schweizer Diplomatie der falschen Seite Gehör geschenkt hatte.

Wie Präsident Frederik Willem de Klerk am 24. März 1993 bekannt machte, baute Südafrika sechs Atombomben. Bereits im März 1969 meldete der Schweizer Botschafter in Pretoria ein erstes Mal nach Bern, die südafrikanische Regierung beanspruche für sich das «Recht», eine Atommacht mit eigenen Atombomben zu werden. Das dafür benötigte spaltbare Material stammte aus der Urananreicherung, die Südafrika mit technischer Unterstützung aus der Schweiz, Deutschland und anderen Staaten aufbaute. Als Donald Sole 1968 vom südafrikanischen Atomic Energy Board den formellen Auftrag erhielt, in Europa Technologie zur Urananreicherung zu beschaffen, empfing ihn auch Urs Hochstrasser zu diesem Thema. 1970 unterhielt sich Hochstrasser am Rande einer IAEA-Konferenz mit dem Direktor des Atomic Energy Board of South Africa, Abraham J. A. Roux, über das südafrikanische Programm zur Urananreicherung und sicherte zu «abzuklären, ob seitens der schweizerischen Wirtschaft ein Interesse für eine Zusammenarbeit mit der südafrikanischen Industrie besteht. Im Hinblick auf die politischen Probleme wird es vermutlich am besten sein, wenn man die Angelegenheit auf die Ebene direkter privater Kontakte verlegt.» Hochstrasser zeigte sich auch ein

Jahr später «der politischen Implikationen einer Zusammenarbeit mit Südafrika bewusst. Eine offizielle Mitwirkung schweizerischer Amtsstellen kommt seines Erachtens nicht in Frage, dagegen sei gegen private Kontakte (namentlich der Privatindustrie)» zum südafrikanischen Programm für Urananreicherung «nichts einzuwenden». 1977 machte die Gebrüder Sulzer AG klar, dass sie hochsensitive Technologie an das südafrikanische Urananreicherungsprogramm liefern werde und lehnte «ausdrücklich jede politische Beurteilung ab. Da es sich um ein Geschäft in ‚dreistelliger Millionenhöhe‘ handle, sei Sulzer gewillt, bis an die Grenze des rechtlich Machbaren zu gehen.» Die Lieferungen, deren Einzelheiten ungeklärt sind, erfolgten über die Tochtergesellschaft in Südafrika. Später lieferte auch die Firma VAT Aktiengesellschaft für Vakuum-Apparate-Technik in Haag (Kanton St. Gallen) Vakuumventile aus Aluminium nach Südafrika, die in der Urananreicherungsanlage eine wichtige Rolle spielten.

Die Aktiengesellschaft Brown, Boveri & Cie in Baden (BBC), die über Jahrzehnte eine enge Geschäftsbeziehung zur südafrikanischen Elektrizitätslieferungsgesellschaft Escom (Electricity Supply Commission) unterhielt, bewarb sich 1975 für die Lieferung von zwei Turbogruppen und Zubehör von je 1000 Megawatt zum Bau des Atomkraftwerks Koeberg im Werte von 3'230 Millionen Franken. Der Bundesrat gewährte trotz internationaler Proteste die Exportrisikogarantie. Südafrika entschied sich indes für einen anderen Lieferanten.

Im Juli 1979 gaben die USA bekannt, dass sie nicht bereit waren, Südafrika auf 3 Prozent angereichertes Uran zum Betrieb des im Bau befindlichen Atomkraftwerks Koeberg bei Kapstadt zu liefern, es sei denn, Südafrika schliesse sich dem internationalen Atomsperrvertrag an. Südafrika weigerte sich, worauf die Kernkraftwerk Kaiseraugst AG in die Lücke sprang und das für die Erstausrüstung des AKW Koeberg benötigte leicht angereicherte Uran lieferte. Die AKW Koeberg I und II gingen 1984 und 1985 in Betrieb. Ein Schweizer Konsortium (Elektrowatt, Motor Columbus, BBC, Sulzer) bemühte sich bei Escom um den Auftrag, den technischen Unterhalt des AKW Koeberg sicherzustellen, ging aber leer aus.

Zwischen 1971 und 1985 pflegte das Schweizerische Institut für Nuklearforschung (SIN) in Villigen mit Südafrika auf dem Gebiete der Beschleunigertechnik und Urananreicherung eine enge wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, bildete südafrikanische Atomwissenschaftler aus und stellte die Grundlagen zum Bau eines südafrikanischen Beschleunigerrings zur Verfügung. 1985 intervenierte das Departement für auswärtige Angelegenheiten vergeblich im Bundesrat gegen die Teilnahme von SIN-Direktor Prof. Jean-Pierre Blaser an den Einweihungsfeierlichkeiten in Südafrika. Bundesrat Alfons Egli setzte sich nach Absprache mit Schulratspräsident Maurice Cosandey erfolgreich für die Reise ein.

Die Schweiz bezog auch völkerrechtswidrig in Namibia abgebautes Uran. In der Schweiz niedergelassene Firmen handelten damit. Die politischen Behörden sahen trotz internationaler Proteste keinen Anlass einzugreifen.



## **Die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001**

Kurt Imhof / Philipp Merkofer / Patrik Ettinger

Dieses Projekt untersuchte die Bedeutung der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001. Die Grundlage bildet eine Analyse der Medienarena, der parlamentarischen Arena und ausgewählter Verwaltungsquellen aus den Departementen. Mittels dieser doppelten Arenanalyse und des Bezugs auf Behördendokumente konnten Inhalt und Resonanz der Positionen von Behördenvertretern, Kritikern und Antikritikern der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen systematisch erfasst werden. Zudem liessen sich die Wechselwirkungen zwischen der medialen und der parlamentarischen Arena analysieren.

Geleitet wurde diese Untersuchung durch folgende Fragen:

- In welchen Schlüsselkommunikationsereignissen und in welcher Intensität wird die Beziehung zwischen der Schweiz und Südafrika thematisiert?
- Auf welche Akteure lassen sich diese Schlüsselkommunikationsereignisse zurückführen resp. welche Akteure erhalten durch sie Resonanz?
- Welche Deutungsmuster und Argumente bestimmen die Auseinandersetzungen um die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen?
- In welche Kontexte ist diese Diskussion eingebettet und wie bestimmen diese Kontexte ihren Verlauf?
- Wie beeinflusst die Thematisierung der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen in der Medienarena die parlamentarische Arena und vice versa?
- Bestehen Differenzen zwischen der Exekutive und der Legislative in der Deutung der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen?
- Wie lassen sich schliesslich die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika in einer kommunikations- und konflikttheoretischen Perspektive begreifen?

Mit Bezug auf diese Fragen kann als Fazit des Forschungsprojektes festgehalten werden:

Die Apartheid in Südafrika und das Verhältnis Schweiz-Südafrika haben seit der Institutionalisierung der Apartheid 1948 in der medienvermittelten politischen Kommunikation und im Parlament vorab im Rahmen von **Schlüsselkommunikationsereignissen** Resonanz gefunden, die eine Folge der militärischen, polizeilichen und kriegsrechtlichen Repressionspolitik der südafrikanischen Regierung darstellten. Vor dem «Sharpeville-Massaker» 1960, das das erste dieser Schlüsselkommunikationsereignisse darstellt, sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika weder in der medialen noch in der parlamentarischen Arena ein Thema. Die aussenpolitische Berichterstattung der Schweiz ist in den fünfziger Jahren fast vollständig durch die Berichterstattung über die «heissen» Schauplätze des Kalten Krieges geprägt. Da Südafrika noch nicht als Brennpunkt des Kalten Krieges betrachtet wird, ist die Berichterstattung über Vorgänge im Apartheidstaat entsprechend dünn. Beachtung findet Südafrika – vor allem in der NZZ – als Anlagemöglichkeit für Kapitalinvestitionen. Typisch für die damalige Wirtschaftsberichterstattung sind diese Beiträge in ihren Einschätzungen jedoch noch gänzlich unpolitisch.

Erst mit dem Kommunikationsereignis «Sharpeville-Massaker» 1960 wird die Aufmerksamkeit auf Südafrika und die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen gelenkt, so dass sich die politischen Akteure der Schweiz zu Positionsbezügen veranlasst sehen. In der Auseinandersetzung etablieren sich zwei antagonistische Deutungsmuster, die bis in die späten achtziger Jahre Bestand haben werden. Die Exponenten der sozialdemokratischen Partei und der Partei der Arbeit (später die Bewegungen der «Neuen Linken») schätzen die Apartheid als nicht reformierbar ein und leiten daraus die Forderung nach dem Sturz des Apartheidregimes und dem Abbruch der Beziehungen ab. Demgegenüber betonen

die Exponenten der bürgerlichen Parteien – wie schon in den sporadischen Reflexionen in den fünfziger Jahren über schweizerische Investitionen in Südafrika – die Möglichkeit, ja die Notwendigkeit eines «evolutionären Wandels» der südafrikanischen Gesellschaft. Dieser müsse durch wirtschaftliche und diplomatische Kontakte gestützt werden. Die Apartheid ist unter dieser Perspektive als spezifischer, dem Entwicklungsstand der „eingeborenen“ Bevölkerung adäquater Modernisierungs- und Zivilisierungsprozess zu verstehen. Im Kontext des aufgrund der Berlin- und der Kubakrise sowie des Entkolonialisierungsprozesses in Afrika und Südostasien verschärften Kalten Krieges tritt die Semantik der Verteidigung Südafrikas als gefährdete, freie Bastion des Westens (Dominotheorie) neben dieses Interpretationsmuster. In diesem Prozess wird die Modernisierungsdurch die Dominotheorie ergänzt, um die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen zu rechtfertigen. Kritikern des Apartheidregimes und der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen wird eine ideologisch motivierte «Sonderbehandlung» Südafrikas vorgehalten, da sie Menschenrechtsverstösse in anderen Staaten – besonders jenen in der Einflussosphäre des «Ostblocks» – nicht mit gleicher Vehemenz anprangern würden.

Dass sich die Auseinandersetzung um die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen erstmals 1963 anhand der Waffenlieferungen der Firma «Oerlikon-Bührle» in der medialen und parlamentarischen Arena zuspitzen, erklärt sich wesentlich aus der veränderten Bedrohungswahrnehmung der Schweiz. Nach der Kubakrise verlieren die Bedrohungsszenarien des Kalten Krieges an Plausibilität. In dem Masse, wie die Landesverteidigung der Schweiz und die schweizerische Rüstungsindustrie durch die Erosion der Legitimationsmuster des Kalten Kriegs auf der linken Seite des politischen Spektrums zur Diskussion gestellt werden (Atomwaffenverbotsinitiative, Mirage-Skandal), können nun neben den stigmatisierten Vertretern der PdA auch sozialdemokratische und linksliberale Politiker im Parlament und in den Medien den Rüstungsexport nach Südafrika als blosses Gewinnstreben skandalisieren. Das von den bürgerlichen Parteien vertretene Argument des evolutionären Wandels in Südafrika wird als «unsägliche Euphemisierung» der Apartheid kritisiert und mit der Wahrnehmung Südafrikas als rassistisches Land, dessen Politik an jene Hitlers erinnere, auf das Schärfste konfrontiert. Die bürgerliche Politik wird – im Anschluss an klassenkämpferische Interpretationsmuster – durch den Einfluss der ihre südafrikanischen Interessen verteidigenden Wirtschaftslobby erklärt.

Als Reaktion auf die nationale und internationale Kritik an den Waffenlieferungen der Firma «Oerlikon-Bührle» nach Südafrika beschliesst der Bundesrat im Dezember 1963 ein Waffenembargo. Dieser Beschluss wird in den folgenden Jahrzehnten zum Eckpfeiler des Leitarguments, mit dem Vertreter der Exekutive und der Verwaltung sowie der bürgerlichen Parteien auf Kritik an den schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen reagieren. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Boykottmassnahmen fordernden internationalen Organisationen sei, habe sie in dieser Frage ein Vorreiterrolle eingenommen, indem sie mit dem Waffenembargo von 1963 schon lange vor der Verhängung eines obligatorischen Waffenembargos durch die UNO (1977) konkrete Massnahmen gegenüber dem Apartheidregime eingeleitet habe.

Weitere Schlüsselkommunikationsereignisse bilden der Soweto-Aufstand 1976 und die Verschärfung der internationalen Sanktionen gegen Südafrika 1985 und 1986 im Kontext der Ausrufung des Kriegsrechts zunächst in Teilen und dann in ganz Südafrika. Die zweite Hälfte der achtziger Jahre bildet die Phase der intensivsten Thematisierung der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen. Die Sanktionsbeschlüsse der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft gegen Südafrika sowie entsprechende Forderungen des UNO-Sicherheitsrates in den Jahren 1985 und 1986 führen zu einer internationalen Isolierung des Apartheidregimes. Diese Isolierung erhöht den Legitimationsbedarf der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen und verschafft den Anti-Apartheid-Bewegungen zusätzliche Resonanz. Noch stärker als in den späten siebziger Jahren prägen nun Vorstösse und Aktionen aus dem apartheidkritischen Milieu die öffentliche Kommunikation in den Medien und im Parlament. Dabei konzentriert sich die Kritik an den Südafrikabeziehungen schweizerischer Unternehmen, die in den siebziger Jahren die Rüstungsindustrie (Umgehungsgeschäfte) und die Grossverteiler (Granny-Smith-Kampagne) betraf, nun dezidiert auf die schweizerischen Grossbanken (Banken-Boykottkampagne). Das «Apartheidgold» löst den Granny-Smith-Apfel als Symbol moralisch verwerflicher Wirtschaftsbeziehungen ab.

Mit dem Ende der Apartheid in Südafrika findet auch das Thema der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen zur Apartheidzeit vorerst keine Resonanz mehr in der öffentlichen politischen Kommunikation. Zeitgleich markiert jedoch der «Fichenskandal» in der Schweiz den Beginn einer Reihe von hoch resonanten Auseinandersetzungen. Sie zeichnen sich allesamt dadurch aus, dass sie

die Vergangenheit politisieren beziehungsweise die aktuellen politischen Auseinandersetzungen historisieren. Die Fichendebatte wurde durch die Auseinandersetzung über die «Schatten des Zweiten Weltkriegs» abgelöst. Diese bildete dann den thematischen Rahmen, in dem ab 1998 die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen nochmals intensiv diskutiert wurden.

Betrachten wir die **Akteure**, welche die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen auf die mediale wie parlamentarische Agenda zu setzen vermögen, so zeigt sich folgende Entwicklung: In den frühen sechziger Jahren sind es vor allem die im Feld der Aussenpolitik profilierten, etablierten politischen Parteien, welche die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen zum Thema machen. In den siebziger Jahren wird das Thema der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen dann primär von *sozialen Bewegungen* bearbeitet, die sich darauf spezialisieren. Über medienwirksame Aktionen und später auch durch Aktivitäten im Parlament versuchen sie, die Auseinandersetzung um dieses Thema zu intensivieren und zu prägen. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre treten zunehmend auch die Medien als Akteure auf, die eigenständig und mit klar apartheidkritischen Positionsbezügen die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen ex post skandalisieren. Die moralische Aufladung der medienvermittelten Kommunikation im Zuge des neuen Strukturwandels der Öffentlichkeit, d.h. der Ausdifferenzierung der Medien aus dem politischen System und ihrer Orientierung an den Marktlogiken des ökonomischen Systems, führt – unter anderem – zu einer Substitution medienwirksamen Positions- und Eventmanagements sozialer Bewegungen durch die Medien selbst. Die in der öffentlichen politischen Diskussion der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen aktualisierten **Deutungsmuster und Argumente** weisen eine hohe Kontinuität auf. Seit den sechziger Jahren sind die Auseinandersetzungen um die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime durch eine ausgeprägte Links-Rechts-Polarität gekennzeichnet. Die starre Positionsdichotomie bezüglich Südafrika und der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen erreichte bereits in den frühen sechziger Jahren einen hochideologischen Charakter, denn sie prägte die politische Identität der beteiligten Akteure zeitfest: Wer für die Aufrechterhaltung der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen eintrat, die Apartheid als adäquate Form des Modernisierungsprozesses interpretierte und die Dominotheorie vertrat, zählte zum bürgerlichen Lager. Umgekehrt war die Kritik am Apartheidregime und an den schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen identifikatives Merkmal eines linken Politikverständnisses. So weisen denn auch die meisten Argumente eine erstaunlich hohe Lebensdauer aus. Das zeigt sich exemplarisch an der Einschätzung der Apartheid. Während die Apartheidkritiker spätestens seit den frühen 60er Jahren davon ausgehen, dass das Apartheidregime nicht reformierbar sei, sind die gewichtigsten schweizerischen Antikritiker während der ganzen Apartheidzeit von der grundsätzlichen Möglichkeit, ja Notwendigkeit eines evolutionären Wandels überzeugt. Entsprechend wird das Engagement schweizerischer Unternehmen beurteilt. Während die Kritiker darin letztlich ein unmoralisches, auf Gewinnmaximierung orientiertes Verhalten sehen, versuchen die Antikritiker das Engagement der Wirtschaft als Beitrag zum friedlichen Wandel der südafrikanischen Gesellschaft zu rechtfertigen. Selbstverständlich wurde diese Polarität durch das Faktum gestärkt, dass auf Seiten der Antikritiker je länger und je mehr gewichtige und gewachsene wirtschaftliche Interessen eine Verteidigung der intensiven schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen nahe legte. Diese Verbindung von Interessenbindung und Apologetik stellte das zentrale moralische Defizit der Antikritiker dar. Die argumentative Bewirtschaftung dieses Defizits führte ihrerseits dazu, dass die moralisch-politische Integrität der Apartheidkritiker von den Verteidigern des südafrikanischen Regimes in Zweifel gezogen wurde. Neben den Auseinandersetzungen um den Krieg in Vietnam und Kambodscha bildete diese moralische Polarität bezüglich Südafrika und der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen das verlässlichste Merkmal der Links-Rechts-Polarisierung der ausgehenden 60er und frühen 70er Jahre: Es gab kaum andere politische Auseinandersetzungen, die so klar die politischen „Lager“ polarisierten.

Den zentralen weltanschaulichen **Kontext** für die Thematisierung und Interpretation der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen bildet zunächst der antikommunistische Basiskonsens des Kalten Krieges. Dessen Ergänzung im Zuge der Etablierung des Nord-Süd-Dualismus durch die «neuen» sozialen Bewegungen der späten 60er und frühen 70er Jahre führte dazu, dass das Thema Südafrika, das diesbezügliche Engagement der Privatwirtschaft und die entsprechende schweizerische Aussenpolitik kontrovers diskutiert wurden. Diese Kontroverse verschärft sich anfangs der siebziger Jahre. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bilden das Kriege und die internationale Isolierung Südafrikas den Referenzrahmen für die schweizerischen Diskussionen. Nach dem Ende des

Ost-West-Dualismus‘ werden dann die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen in die mit der Auseinandersetzung über den «Fischenstaat» beginnenden Vergangenheitsbewältigungs-Debatten gerückt. Diese sind in ihrer inneren Dynamik ausgesprochen stark durch die Medien gekennzeichnet, die nun über Skandalisierungen an die Stelle der sozialen Bewegungen treten und die moralisch und identifikativ geladenen, deshalb hochkonfliktiven und entsprechend «nachrichtenwertigen» Vergangenheitsbewältigungs-Themen massgeblich bewirtschaften. Die etablierten politischen Akteure treten dabei im Unterschied zur Kommunikationsdynamik in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren immer mehr *reaktiv* in Erscheinung.

Im Rückblick fällt vor allem die Fixiertheit der Positionen gemäss dem Links-Rechts-Dualismus auf. Das Thema Südafrika war Bestandteil einer verlässlichen politischen Orientierung und Etikettierung «bürgerlicher» wie auch «linker» Politik. Durch diese strikte, identitätsversichernde Polarisierung war die Schweiz im Hinblick auf die Beziehungen zu Südafrika *nicht lernfähig*. Sie war es auch dann nicht, als sich fast alle anderen Zentrumsnationen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – spätestens im Gefolge der UNO-Resolutionen vom Apartheidregime distanzieren. In der öffentlichen Kommunikation war das Thema Südafrika sowohl im Parlament als auch in der Medienarena zwar Bestandteil der politischen Auseinandersetzung, nicht aber eines *Diskurses*, in welchem sich die Positionen gegenseitig beeinflussen konnten. Vor dem Hintergrund der Praxis der Konkordanzpolitik, die den politischen Akteuren in der Innenpolitik Kompromissfähigkeit und Empathie abnötigt und damit im Aggregat zu Lerneffekten verhilft, ist dies bemerkenswert. Ironischerweise ist dieses Phänomen gerade durch diesen Umstand erklärbar: In der durch die konkordanzdemokratischen Aushandlungsprozesse *innenpolitisch domestizierten* politischen Auseinandersetzung kommt der Aussenpolitik – und damit auch der Frage des Verhältnisses zu Südafrika – *eine identitätsversichernde Funktion* zu. Gerade in Bezug auf diese aussenpolitische Frage konnten die politischen Akteure innenpolitische Differenz markieren. Verschärft wurde die Lernunfähigkeit durch die Polarisierung in einer anderen zentralen aussenpolitischen Frage, dem UNO-Beitritt der Schweiz, über den 1986 abgestimmt wurde. Diese Debatte wurde ausserordentlich stark unter dem Gesichtspunkt des Souveränitätsverlusts der neutralen Schweiz ausgefochten. In diesem Kontext schien eine adäquate Beachtung der UNO-Resolutionen zu Südafrika als politisch *nicht opportun*. Kurz: Innenpolitische Kompromissfähigkeit hatte als Kehrseite eine aussenpolitische Polarisierung zur Folge und zusätzlich überlagerte die UNO-Beitrittsdebatte gerade dann die Diskussionen über die schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen, als die UNO gewichtige Resolutionen zu Südafrika verabschiedete. Aufgrund der Polarisierung sowie politischer Opportunitäten bezüglich des Verhältnisses der Schweiz zur UNO blockierte sich das Parlament in seiner Kontroll- und Steuerungsfunktion gegenüber der Wirtschaft, der Exekutive und der Verwaltung. Die Parlamentsdebatten im Gefolge der UNO-Resolutionen 1986 und 1988 zeigen dies deutlich. Das Parlament konnte seine seismographische Funktion nicht erfüllen: Die strikte ideologische Polarisierung erlaubte es, die Kritik an den schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen auch dann noch durch bloss politische Etikettierung abzulehnen, als praktisch alle westlichen Demokratien erkannten, dass die Tage des Apartheidregimes wegen den umfassenden inneren und äusseren Legitimationsverlusts gezählt waren.

## **„Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung 1948-1990: Analyse der „Politischen Berichte“ und „Aussenpolitischen Berichte“ (Nr. 4042-64605)**

Andreas Kellerhals / Michael Bischof / Noëmi Sibold

### ***Zusammenfassung der wichtigsten Resultate***

Die Untersuchung beschäftigt sich mit der Darstellung des Südafrikabildes in der politischen Berichterstattung der Schweizer Vertretung in Südafrika von 1952-1990. Es wurde klar, dass für den Untersuchungszeitraum weder aus einer diachronen noch synchronen Perspektive von einem einheitlichen Südafrikabild in der Schweizer Diplomatie gesprochen werden kann, sondern vielmehr von einem Meinungspluralismus ausgegangen werden muss. Mithilfe der vorgenommenen

Periodisierungen konnten die unterschiedlichen Themenkonjunkturen und Wendepunkte in der Wahrnehmung der südafrikanischen Entwicklung herausgearbeitet und verdeutlicht werden. Als Quellenbasis der Untersuchung dienten die Politischen Berichte, für die Jahre 1952-1973 wurde zudem das Aussenpolitische Bulletin beigezogen. (Das Aussenpolitische Bulletin nimmt, obwohl es die von den Aussenstellen vorgegebenen Berichte als Grundlage hat, eine andere thematische Gewichtung der Ereignisse in Südafrika vor: Im Unterschied zur Berichterstattung der Diplomaten vor Ort orientiert es sich stärker an der internationalen Themensetzung zu Südafrika. In Bezug auf die Periodisierung kann festgehalten werden, dass das Aufbrechen der Binnenperspektive in den Bulletins früher erfolgt als in der politischen Berichterstattung der Aussenvertretung.) Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Politischen Berichte als adäquater Quellenkorpus für die historische Forschung bezeichnet werden können, da sie Rückschlüsse auf die Wahrnehmung und das Weltbild des jeweiligen Berichterstatters erlauben. Im Folgenden sind die wichtigsten Resultate der Analyse der Politischen Berichte kurz zusammengefasst:

#### 1952-1960 Auseinandersetzungen um den Afrikaander-Staat

In den 1950er Jahren richtet die Schweizer Vertretung in Südafrika ihr Hauptaugenmerk auf den Themenkomplex „Politisches System“. Thematisiert wird primär der kontinuierliche Ausbau der Vorherrschaft der Nationalisten nach 1948 sowie deren Bemühen, den Einfluss der Briten auf die Union zu verringern. Die Apartheid hat dabei in der Berichterstattung der Schweizer Diplomaten vorwiegend funktionelle Bedeutung für die Auseinandersetzungen im weissen Lager. Die Einschätzung der Apartheid als Folge der Ethnisierung des politischen Konflikts zwischen Regierungs- und Oppositionslager bringt es mit sich, dass die Frage nach dem politischen und rechtlichen Status der nichtweissen Bevölkerung durch die Schweizer Vertretung nicht diskutiert wird. Der damit entstehende „blinde Fleck“ wird zusätzlich genährt durch den Umstand, dass sich die Berichterstattung ausschliesslich auf „weisse“ Informationsquellen stützt.

#### 1960-1963: Bildung des weissen Staates und „neue“ Rassenpolitik

Die Vorgänge des Umbruchjahres 1960 prägen die Berichterstattung bis 1963 auf verschiedene Weise. Während die Schweizer Vertretung zum einen die Etablierung der „weissen Kulturation“ diagnostiziert, stellt sie andererseits, ausgehend von den Ereignissen rund um das Massaker von Sharpeville, eine zunehmende Bedrohung derselben fest. Der amtierende Schweizer Botschafter identifiziert sich in hohem Masse mit dem weissen Nationalismus. Die Sorge um die Bewahrung der „europäischen Kulturation“ prägt seine Bewertungen und Lagebeurteilungen. So nimmt er die territoriale Rassentrennung als Mittel zur Gewinnung der „friedliebenden Bantu“ sowie zur Entkräftung der zunehmenden internationalen Kritik an der südafrikanischen Rassenpolitik wahr. Die Berichterstattung stützt sich vor allem auf regierungnahe Informationsquellen, die Interessen der nichtweissen Bevölkerung fliessen nur marginal in die Bewertung ein.

#### 1964-1973: Die Aussenpolitische Dekade

Der südafrikanischen Aussenpolitik wird in der politischen Berichterstattung der Schweizer Vertretung nach 1964 zentrale Bedeutung beigezogen. Nur wenig Niederschlag finden dagegen innenpolitische Vorgänge. Für die Jahre 1964-68 stellen die Schweizer Berichterstatter einen Spagat zwischen der südafrikanischen Innen- und Aussenpolitik fest, welche ab 1970 von einer die beiden Politikbereiche integrierenden Sichtweise abgelöst wird. Die Kontakte zu Repräsentanten Botswanas, Lesothos und Swazilands führen zu einer Veränderung der Wahrnehmung der Schweizer Diplomaten; der ungezwungene Umgang von Weissen und Schwarzen in diesen Ländern lässt für sie die Anormalität der Rassenbeziehungen in Südafrika offenbar werden. Nach 1969 kann in den Berichten zudem eine vermehrte Auseinandersetzung mit ausserparlamentarischen Akteuren festgestellt werden. In ihren Augen scheint das weisse Südafrika eine Welt bewahren zu wollen, die ihre Gültigkeit verloren hat. Die Schweizer Vertretung distanziert sich damit von der These des südafrikanischen Sonderfalls und damit auch von der Berichterstattung der frühen 1960er Jahre. Mit dem Bericht Indermühle erfolgt 1970 von offizieller Schweizer Seite erstmals eine ideologiekritische Bewertung der Apartheid.

#### 1974-1977: Statt Détente und Dialog - Krise und Konflikt

Auch in den Jahren 1974-77 nimmt die Aussenpolitik immer noch grossen Raum ein. Im Zentrum der Schweizer Berichterstattung steht dabei u. a. auch die südafrikanische Politik der Détente (Entspannungspolitik), welche jedoch in der Wahrnehmung des Schweizer Botschafters mit dem Einfall Südafrikas in Angola 1975 gescheitert ist. Der Botschafter steht nicht nur der Aussen-, sondern auch der Innenpolitik Südafrikas skeptisch gegenüber. Er beschreibt die Regierungspolitik in den Jahren 1974-76 als eine Serie von verpassten Chancen und Scheinreformen und kritisiert immer wieder die fehlenden demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen seines Gastlandes. Kritisch wird auch die Nähe der europäischen bzw. schweizerischen Finanzwelt zum offiziellen Südafrika vermerkt. Geändert hat sich auch das in den Politischen Berichten vermittelte Bild der Schwarzen: Nach den Ereignissen von Soweto treten sie als zunehmend einflussreiche Bevölkerungsgruppe und als ernstzunehmende politische Akteure in Erscheinung. Im Unterschied zur Darstellung der Ereignisse von Sharpeville distanziert sich die Schweizer Botschaft nun klar von einer „Rädelsführertheorie“ und bezeichnet die „Anliegen der Protestierenden“ explizit als „legitim“.

#### 1977: Südafrika an der Wegscheide - Bannungswelle und Sanktionen

Ende 1977 ist die Schweizer Botschaft gänzlich desillusioniert, was einen Wandel in Südafrika anbelangt und hält einen Regierungswechsel nur noch im Falle einer „bewaffneten Intervention von aussen“ für möglich. In ihrer ausführlichen Berichterstattung über die Bannungswelle vom 19. Oktober 1977 spricht sie von „Unterdrückungsmassnahmen“ der Regierung. Das UNO-Waffenembargo wird von der Schweizer Botschaft als wirkungslos beurteilt. Dennoch würdigt sie - und dies ist einmalig in den Politischen Berichten - auch die politisch-symbolische Bedeutung des Sanktionsbeschlusses und meldet sogar für die neutrale Schweiz Handlungsbedarf an.

#### 1978-1984: Machtantritt Bothas - „Reformära“ und Aufbruchstimmung

Im Gegensatz zu früheren Jahren ist nun zunehmender Optimismus vorhanden, dass sich in Südafrika „etwas ändern“ könnte. Insbesondere seit dem Amtsantritt von Premierminister Pieter Willem Botha kann von einer neuen Beurteilung des Apartheidregimes durch die Schweizer Diplomaten vor Ort gesprochen werden. Die Weissen erscheinen in der Berichterstattung nun als lernfähig und die „Fortschritte“ der Regierung und deren Reformwillen werden vermehrt in den Vordergrund gestellt. Damit deckt sich die Einschätzung der Politischen Berichte mit derjenigen der südafrikafreundlichen Kreise in der Schweiz. Neu wird auch die Aussenpolitik positiver als bis anhin beurteilt: Vor allem zu Beginn dieser Periode wird sie nicht anhand völkerrechtlicher Normen, sondern am für südafrikanische Verhältnisse „politisch Möglichen“ gemessen.

#### 1984-1990: Südafrika im Umbruch

In den Politischen Berichten der Jahre 1984-90 setzt sich die systemkonforme Perspektive der Vorjahre fort. Die schweren Ausschreitungen und Menschenrechtsverletzungen des Apartheidregimes werden im Unterschied zu früheren Jahren sehr distanziert beschrieben. Ergriff die Botschaft in den 1970er Jahren klar Partei für die Protestierenden und verurteilte die staatliche Gewalt, fehlt jetzt ein solcher Positionsbezug. Klar Stellung nimmt die Botschaft dagegen in der Diskussion um die Sanktionen, indem sie ausschliesslich Argumente der Sanktionsgegner, wie sie in der Schweiz die südafrikafreundlichen Kreise vertreten, verwendet. In den 1980er Jahren nimmt der Berichterstatteur wiederum eine paternalistische Haltung gegenüber der nichtweissen Bevölkerung ein. Erst mit dem Amtsantritt Frederik Willem de Klerks und insbesondere seit der Freilassung wichtiger ANC-Exponenten wird für die Schweizer Botschaft klar, dass die Befreiungsbewegung eine wichtige Rolle im südafrikanischen Übergangsprozess spielt. Die Berichterstattung zu aussenpolitischen Themen nimmt in der letzten Periode ab. Im Gegensatz zur Innenpolitik schildert die Schweizer Botschaft Südafrikas Aussenpolitik in den Jahren 1985-1990 sehr sachlich und mit kritischer Distanz.

## **Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber dem südafrikanischen Apartheid-Regime (Zusammenfassung)**

### **1. Zielsetzung und Inhalt der Studie**

Öffentliche Verurteilungen von Menschenrechtsverletzungen und erst recht die Sanktionierung solchen Verhaltens durch Drittstaaten sind ein relativ neues Phänomen, dessen Beginn und inhaltliche Weiterentwicklung auf vielfältige Weise mit dem Verhalten der internationalen Gemeinschaft gegenüber dem südafrikanischen Apartheidregime verknüpft ist: Bis weit nach dem Zweiten Weltkrieg waren selbst schwerste Menschenrechtsverletzungen einer internationalen Beurteilung entzogen. Drittstaatliche Reaktionen stellten gemäss einem vorherrschenden Verständnis Eingriffe in eine damals umfassend verstandene staatliche Souveränität dar. Andere Staaten hatten folglich weder eine Berechtigung noch gar eine Verpflichtung, auf das einzig durch das nationale Recht definierte Verhältnis von Staaten und den ihrer Jurisdiktion unterworfenen Individuen zu reagieren. Diese Rechtslage präsentierte sich umso unbefriedigender als das Völkerrecht kaum zentrale mit seiner Durchsetzung betraute gerichtliche Organe kannte, welche in solchen Konstellationen angerufen werden konnten. Erschwerend kam hinzu, dass während dem Kalten Krieg auch das System der kollektiven Sicherheit der UNO kaum funktionsfähig war.

Um so bedeutsamer angesichts dieses rechtlich oder faktisch bedingten weitgehenden Fehlens multilateraler internationaler Rechtsdurchsetzungsmechanismen erscheint in einem derartigen Rechtssystem die Befugnis resp. die Verpflichtung auch von Drittstaaten zur bilateralen Rechtsdurchsetzung. Am Fallbeispiel der Apartheid – als einem der wenigen Beispiele einer universell und einheitlich als völkerrechtsverletzend charakterisierten Politik während der Periode des Kalten Krieges – konnte indes erstmals eine beinahe universell beachtete Praxis beobachtet werden, wonach auch nicht direkt betroffene Staaten auf schwerste Völkerrechtsverletzungen eines Drittstaates reagierten, indem sie die Handelskontakte mit der Kaprepublik – wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang – einschränkten. Als einer der wenigen Staaten blieb die Schweiz, abgesehen von ihrer als Kriegsmaterialembargo bezeichneten Anwendung der Kriegsmaterialgesetzgebung und einem lückenhaften Plafond für Finanzexporte, weitgehend passiv.

Die vorliegende Studie klärt daher einerseits das Ausmass der völker- und auch landesrechtlichen *Berechtigung* der Schweiz ab, mittels unilateraler Massnahmen Südafrika zu einer Beachtung des Völkerrechts zu motivieren. Mit andern Worten untersucht sie, ob völker-, neutralitäts- und verfassungsrechtliche Bestimmungen den Handlungsspielraum der Schweiz einengten und damit als Erklärung der weitgehend fehlenden Bereitschaft der Schweiz, sich den internationalen Sanktionen gegen diesen Staat anzuschliessen, herangezogen werden kann (Ziff. 2). Von einem gegenteiligen Blickwinkel wird andererseits geprüft, ob allfällig normativ bereits zeitgenössisch klar fassbare Verpflichtungen die Schweiz nicht gar verpflichtet hätten, eine aktivere Südafrikapolitik zu führen, d.h. auf die südafrikanischen Rechtsverletzungen zu reagieren (Ziff. 3). Die vorliegende Arbeit erhebt indes nicht den Anspruch einer umfassenden rechtlichen Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik. Ihr Ansatz ist vielmehr ein bescheidenerer: Sie soll den Stand der für die schweizerische Südafrika-Politik während der Apartheid-Periode relevanten Normen des Völkerrechts und des Landesrechts darstellen und die Kompatibilität dieser zwei Rechtsregimes abklären. Nur in einzelnen Bereichen wurde in exemplarischer Weise zusätzlich geprüft, ob die schweizerische Praxis diesen Grundlagen tatsächlich entsprechen konnte. Massstab für eine solche Beurteilung bildete dabei grundsätzlich das zeitgenössische Recht sein. Allerdings ist – infolge der erst wenige Jahre zurückliegenden Untersuchungsperiode – eine Abgrenzung des heute vom damals geltenden Recht nicht immer leicht ersichtlich, weshalb parallel auch die aktuelle Rechtslage herausgearbeitet wird.

## **2. Die Berechtigung zur Reaktion auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Die Handlungsoptionen der Schweiz**

Die Schweiz war auch als nur mittelbar von den Rechtsverletzungen Südafrikas betroffener Staat völkerrechtlich berechtigt, mit verhältnismässigen Gegenmassnahmen auf die Völkerrechtsverletzungen des Apartheidregimes zu reagieren. Derartige Massnahmen hätten keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Südafrikas dargestellt. Sie konnten in völkerrechtlich stets erlaubter Weise – etwa in Form diplomatischer Sanktionen – aber auch unter Missachtung bilateraler Rechtsbeziehungen – etwa durch einseitige Nichtanwendung einer staatsvertraglichen Norm – erfolgen. So wäre die Schweiz zeitgenössisch befugt gewesen etwa das Freundschaftsabkommen mit Südafrika oder das bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zu suspendieren. Zudem setzten spezifische Bestimmungen des Völkerrechts der Schweiz – entgegen einer vom Bundesrat vertretenen Sichtweise – keine weiteren Beschränkungen ihres

Handlungsspielraums. Insbesondere wäre die Schweiz berechtigt gewesen, bei Bestehen eines genügenden Anknüpfungspunkts auch Gesetze mit extraterritorialer Reichweite zu erlassen. Ein solcher wäre zweifellos im Fall einer gesetzlichen Regulierung von in der Schweiz abgeschlossenen Auslandsvermittlungsgeschäften im Kriegsmaterial- und Nuklearbereich vorgelegen. Trotz Aktualisierung des Neutralitätsfalls durch den südafrikanisch-angolanischen Konflikt, engten neutralitätsrechtliche Pflichten den Spielraum der schweizerischen Aussenpolitik zur Ergreifung aussenwirtschaftlicher Massnahmen gegen Südafrika kaum ein. Die Schweiz berief sich denn auch nie auf neutralitätsrechtliche Argumente, ging sie doch von einer Nichtanwendbarkeit des Neutralitätsrechts aus. Auch neutralitätspolitische Gebote, die notabene zeitgenössisch zur Begründung der schweizerischen Südafrikapolitik kaum angerufen wurden, schränkten diese Maximalreaktion nur insofern ein, als sie der Aussenpolitik einen Alleingang im Sinne einer unilateralen Maximalreaktion untersagt hätten. Da angesichts der universellen Sanktionsfront gegen Südafrika eine Teilnahme der Schweiz an Embargomassnahmen kaum eine Präjudizierung ihrer Stellung in einem zukünftigen Konflikt implizierte, sondern weit eher eine Stellungnahme zugunsten des Rechtsbrechers darstellte, wären neutralitätspolitische Überlegungen dem Erlass eigentlicher Sanktionen oder eines einseitigen *courant normal* durch die Schweiz kaum entgegengestanden. Eine wesentlich dominantere Rolle nahm zeitgenössisch zur konzeptionellen Untermauerung der Südafrikapolitik die Universalitätsmaxime ein: Unter isolierter Abstützung auf diese damalige Leitlinie der Aussenpolitik wurde die Nichtteilnahme der Schweiz an Sanktionen zum aussenpolitischen Dogma der Schweiz erhoben. Eine sachgerechte, d.h. umfassende, Berücksichtigung aller damaligen aussenpolitischen Leitlinien hätte jedoch den schweizerischen Handlungsspielraum gegenüber Südafrika kaum oder nur marginal begrenzt. Auch die sich während der 1980er Jahre graduell zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtenden materiellen Ziele der Aussenpolitik – insbesondere der Einsatz für Menschenrechte und die Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft – hätten eine Verhaltensänderung nahegelegt, fanden aber keinen Niederschlag in der operationellen Ausgestaltung der schweizerischen Südafrikapolitik.

Folglich hätten die damaligen aussenpolitischen Maximen es dem Bundesrat während der Apartheidära keinesfalls untersagt, entweder den Handel mit Südafrika durch die Anordnung eines verbindlichen einseitigen *courant normal* zu stabilisieren oder sich gar im Umfang der wichtigsten Handelspartner der Schweiz an den Sanktionen gegen Südafrika zu beteiligen. Der Bundesrat stützte sich indes verschiedentlich diese Maximen und auf Verfassungsnormen, um seine Politik einer prinzipiellen Ablehnung jeglicher Sanktionen gegen Südafrika rechtlich zu untermauern, und damit unangreifbar zu machen. Um dieses Ziel zu erreichen scheute er sich nicht, Verfassungsbestimmungen abweichend von seiner üblichen Praxis auszulegen und sich einseitig resp. völlig ergebnisorientiert auf die aussenpolitischen Maximen abzustützen. Dies mit der Folge, dass Letztere ihre Funktion verloren und der Beliebigkeit preisgegeben wurden.

Staatliche Restriktionen des privaten Handels mit Südafrika stellten indes bereits zeitgenössisch einen Grundrechtseingriff dar. Die erlaubte Maximalreaktion der Schweiz im Aussenwirtschaftsbereich wurde daher wesentlich durch die Eingriffsvoraussetzungen der damaligen Handels- und Gewerbefreiheit und konkret vom Vorhandensein und der Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen bestimmt.

Bestand die Motivation eines Eingriffs in die Aussenhandelsfreiheit nicht im Schutz der inländischen Wirtschaft, sondern in der Durchsetzung von Interessen der internationalen Gemeinschaft, wies die aussenwirtschaftliche Gesetzgebung – und namentlich die Kriegsmaterial- und Nukleargesetzgebung – jedoch bewusst offengehaltene und mit teilweise rechtlich unhaltbaren Argumenten begründete Lücken auf. Dem Bund fehlten daher in den erwähnten Bereichen häufig die notwendigen formell-gesetzlichen Instrumente, um sich in grundrechtskompatibler Weise an den Massnahmen gegen Südafrika zu beteiligen. Exemplarisch lässt sich diese Einstufung an den Beispielen der fehlenden staatlichen Regulierung des Technologietransfers, von Auslandsvermittlungsgeschäften sowie des Exports von Dual-Use-Gütern belegen. So verfolgte der Bundesrat, unterstützt von einer Mehrheit des Parlaments, in diesem Bereich der Handelspolitik eine einseitig durch die Universalitätsmaxime geprägte Politik, die beabsichtigte, trotz potentieller Gefährdung anderer aussenpolitischer Interessen die kommerziellen Interessen schweizerischer Firmen möglichst nicht zu tangieren. Durch seine stete Bekräftigung der angeblichen rechtlichen und praktischen Unmöglichkeit einer staatlichen Regulierung zuerst von Vermittlungsgeschäften und anschliessend auch des Technologietransfers resp. allgemein des Exports von militärischen und nuklearen Dual-Use-Gütern hielt er das Parlament davon



ab, sich überhaupt mit der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung auseinanderzusetzen. Der Bundesrat setzte sich aber nicht nur pointiert und erfolgreich gegen mögliche ‚lückenschliessende Aktivitäten‘ des Parlaments ein, sondern er war auch als Verordnungsgeber mit einer Ausnahme erst in der Endphase des Apartheidregimes und unter Druck der internationalen Gemeinschaft bereit, Dual-Use-Güter einer effektiven Exportkontrolle zu unterstellen.

Die Defizite der formell-gesetzlichen aussenwirtschaftlichen Grundlagen hätte der Bundesrat indes weitestgehend basierend auf seiner verfassungsunmittelbaren Verordnungs- oder Verfügungskompetenz auffüllen können. Dies wird durch die schweizerische Beteiligung an den innerhalb und ausserhalb des institutionellen Rahmens der UNO beschlossenen Sanktionen seit 1990, die – bei notabene gleicher Gesetzeslage – allesamt auf einer derartigen landesrechtlichen Grundlage beruhten, nachhaltig illustriert. Das zeitgenössische Landesrecht schränkte daher den Handlungsspielraum der aussenpolitischen Akteure kaum in nennenswerter Weise ein und hätte es Schweiz zweifelsohne ermöglicht, sich im Ausmass ihrer wichtigsten Handelspartner den gegen Südafrika gerichteten Massnahmen anzuschliessen.

Diese Beispiele, aber auch die in der Studie ebenfalls untersuchten Bereiche des Kapitalexports, des Gold- und Diamantenhandels, des bilateralen Luftverkehrs und der Exportrisikogarantie belegen, dass weder das damalige Völkerrecht noch das Landesrecht die Möglichkeiten der Aussenpolitik in nennenswerter Weise eingeschränkt hätten, auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas zu reagieren und sich der internationalen Sanktionsbewegung anzuschliessen. Die konsequente Weigerung der Schweiz, wirksame aussenpolitisch motivierte Massnahmen gegen Südafrika zu ergreifen, kann daher keinesfalls als Resultat der damaligen Rechtslage eingestuft werden, sondern beruhte einzig auf einer wirtschaftspolitisch motivierten Grundentscheidung, den Aussenhandel mit dem Apartheidstaat möglichst nicht einzuschränken, sondern ihn im Gegenteil zu fördern.

### **3. Die Verpflichtungen zur Reaktion auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Handlungs- und Unterlassungspflichten der Schweiz**

Die Schweiz stand zeitgenössisch unter keiner *direkten* völkerrechtlichen Verpflichtung, auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas zu reagieren. So bestand zeitgenössisch entweder keine Bestimmung, welche neben dem inkriminierten Verhalten Südafrikas eine Unterstützungsleistung von Drittstaaten verboten hätte, oder es lässt sich kein Verhalten der Schweiz resp. ihrer Organe nachweisen, welches direkt bestehende Normen des Völkerrechts verletzt hätte.

Eine Unterlassungspflicht der Schweiz liesse indes bei zeitgenössischer Geltung eines allgemeinen Beihilfeverbots zu Völkerrechtsverletzungen relativ einfach konstruieren. Eine normativ klare Bindungswirkung dieser Rechtsfigur kann für die hier relevante Zeitspanne jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit belegt werden. Eine Verpflichtung der Schweiz, ihre Südafrikapolitik zu modifizieren, lässt sich daher nicht auf diese Rechtsfigur abstützen. Ausnahmsweise, d.h. im Fall qualifizierter Völkerrechtsverletzungen, statuierte aber das Völkerrecht bereits in der hier relevanten Zeitspanne gewohnheitsrechtliche und damit universell geltende Solidaritätsverpflichtungen von Drittstaaten. Konkret bestimmte das damalige internationale Recht folgende Minimalverpflichtungen von Drittstaaten im Fall systematischer Verletzungen qualifizierter Völkerrechtsnormen:

- Ein Verbot, eine durch eine qualifizierte Völkerrechtsverletzung geschaffene Sachlage anzuerkennen,
- ein Obstruktionsverbot, d.h. ein Verbot, die Bemühungen anderer Staaten zu behindern, welche die qualifizierte Völkerrechtsverletzung zu beenden trachten,
- ein Verbot, die Realisierung eines grundlegenden Anspruchs des Völkerrechts durch den Träger dieses Rechts zu vereiteln und
- ein Verbot der Beihilfe zur Aufrechterhaltung eines qualifiziert völkerrechtswidrigen Tatbestandes.

Eigentliche Handlungsverpflichtungen zur Verhinderung resp. Beendigung von drittstaatlichen Völkerrechtsverletzungen konnten dem zeitgenössisch geltenden Völkerrecht hingegen nicht entnommen werden. Südafrika verletzte in systematischer Weise derart qualifizierte völkerrechtliche Bestimmungen und namentlich das Verbot systematischer Rassendiskriminierung, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Gewaltverbot sowie zentrale Bestimmungen des humanitären

Völkerrechts und fundamentale Menschenrechtsgarantien. Die Schweiz hatte folglich ihre Solidaritätsverpflichtungen gegenüber der internationalen Gemeinschaft und den Trägern der durch Südafrika verletzten Normen zu beachten.

Basierend auf diesen gewohnheitsrechtlichen Solidaritätsverpflichtungen – nicht gestützt auf die UNO-Charta – war die Schweiz daher gehalten, etwa das verbindliche UNO-Waffenembargo zu beachten. Verschiedene interne Studien der Verwaltung belegen, dass sich auch die offizielle Schweiz trotz teilweise gegenteiliger öffentlicher Beteuerungen dieser Verpflichtung bewusst war. Trotzdem präsentierte sich die schweizerische Kriegsmaterial- und Nukleargesetzgebung in verschiedener Hinsicht als unkompatibel mit dem UNO-Embargo. Diese Einschätzung betrifft insbesondere den Export von Know-how und Lizenzen resp. von Werkzeugmaschinen sowohl im Kriegsmaterial- wie auch im Nuklearbereich. Dass derartige Gesetzgebungsdefizite bewusst nicht geschlossen wurden und sich sowohl der Gesetz- wie auch der Verordnungsgeber in Kenntnis dieser Lücken aktiv gegen eine Behebung derselben stemmten, legt zusammen mit den vorhandenen Indizien für einzelne derartige Geschäfte die Vermutung nahe, dass Exportgeschäfte unter Verletzung des Embargos auch tatsächlich stattfanden und damit die UNO-Sanktion in zentralen Bereichen unterlaufen wurde.

Völkerrechtliche Solidaritätspflichten untersagten der Schweiz auch eine Anerkennung der südafrikanischen Besetzung Namibias. Die Haltung der Schweiz war in dieser Frage ambivalent. Sie anerkannte zwar grundsätzlich das Selbstbestimmungsrecht des namibischen Volkes im Rahmen der Festlegungen der UNO-Organe, konnte sich aber, soweit ersichtlich, nicht zu einer expliziten Verurteilung Südafrikas durchringen. Vielmehr zeigte sie – tief in einer Optik des Kalten Krieges verstrickt – grosses Verständnis für die südafrikanische Position und relativierte damit die Völkerrechtsverletzungen dieses Staats. Vor diesem Hintergrund erstaunt es auch wenig, dass die rechtliche Qualifizierung der südafrikanischen Besetzung als illegal kaum Niederschlag in der operationellen Ausgestaltung der schweizerischen Namibiapolitik fand. So nahm die Verwaltung die Völkerrechtswidrigkeit des südafrikanischen Verhaltens weder zum Anlass, die bilateralen Vertragsbeziehungen zu modifizieren, noch auf offizielle Reisen mit südafrikanischen Militärs nach Namibia zu verzichten, noch die Zuständigkeiten der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen zu beschränken, noch den Import von namibischen Bodenschätzen zu unterbinden. Auch mit diesem Verhalten verletzte die Schweiz teilweise das völkerrechtliche Anerkennungsverbot.

Das internationale Recht verbot der Schweiz zudem, die Unabhängigkeit der Bantustans anzuerkennen. Wie alle übrigen Staaten stufte auch die Schweiz diese für unabhängig erklärten Homelands als Produkt zur Perpetuierung der Apartheidpolitik ein und verweigerte ihnen daher die offizielle Anerkennung. Die Schweiz anerkannte indes als einziges europäisches Land Reisepapiere dieser Gebilde und gewährte Exportrisikogarantien für grosse Infrastrukturanlagen in diesen Gebieten. Damit versties sie gegen das Verbot der indirekten Anerkennung der Staatlichkeit dieser Gebilde und leistete verbotene Beihilfe zur Aufrechterhaltung eines qualifiziert völkerrechtswidrigen Tatbestandes. Weitere Verhaltensweisen der schweizerischen Aussenpolitik wie etwa die Zulassung von Missionen der Homelands in der Schweiz, die Aufrechterhaltung von Kontakten mit Repräsentanten dieser Gebilde oder die Zulassung von Finanzexporten verletzten Unterlassungsansprüche, die sich zeitgenössisch in einem normativen Graubereich befanden und die daher nicht mit der notwendigen Sicherheit als Völkerrechtsverletzung eingestuft werden können. Allerdings reizten sie den völkerrechtlichen Spielraum bis zu dessen äussersten Grenzen aus.

Abgesehen vom Ausnahmefall strategisch heikler Güter, sind dem zeitgenössischen Völkerrecht hingegen keine Hinweise zu entnehmen, wonach Staaten verpflichtet gewesen wären, den bilateralen Handel mit einem völkerrechtsverletzenden Staat unilateral einzuschränken resp. ein Kontrollregime aufzubauen. Die umfangreichen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Apartheidstaat versetzten zwar die Schweiz international in eine exponierte Stellung, stellten jedoch keine Völkerrechtsverletzung dar. Auch zur Begründung eines allgemeinen völkerrechtlichen Verbots, Exporte nach Südafrika mittels staatlicher Garantiezusagen zu unterstützen, bietet das zeitgenössische Völkerrecht keine hinreichende Basis. Dies ergibt sich bereits aus der damaligen Staatenpraxis: So schlossen nur wenige Staaten die Exporte nach Südafrika integral von ihrer jeweiligen staatlichen Exportversicherung aus. Im Weiteren dürfte auch im Allgemeinen der Konnex zwischen einem solcherart staatlich unterstützten Exportgeschäft und der Möglichkeit Südafrikas, das Apartheidsystem weiter aufrecht zu erhalten, nur schwierig in rechtsgenügender Weise zu belegen sein. Diese Einschätzung schliesst aber keinesfalls aus, dass staatliche Exportförderungsmassnahmen in

spezifischen Konstellationen eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Exportstaates auslösen können: Wurde etwa auf diese Weise der Export von Produkten nach Südafrika unterstützt, welche mutmasslich zur internen Repression Verwendung fanden, hätte sich der unterstützende Staat wohl durch seine mittelbare Unterstützung der Aufrechterhaltung einer qualifiziert das Völkerrecht verletzenden Situation einer Völkerrechtsverletzung schuldig gemacht.

Eine Missachtung ihrer neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen kann der Schweiz nur in relativ unbedeutenden Einzelfällen nachgewiesen werden. Hingegen handelte die Schweiz durch die Gestaltung ihrer Kontakte mit dem Apartheidregime und ihre konstante Weigerung, aussenwirtschaftliche Massnahmen zu ergreifen, im Widerspruch zu den Geboten einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik und präjudizierte damit ihre Stellung für den Fall einer zukünftigen Auseinandersetzung.

Die damals geltende Verfassung stipulierte hingegen keine klare Verpflichtung, die völkerrechtlich gebotenen Minimalverpflichtungen landesrechtlich umzusetzen. Hingegen kannte das zeitgenössische Verfassungsrecht normativ allerdings wenig bestimmte, d.h. programmatische, Leitlinien der Aussenpolitik; konkret die Maximen der Neutralität und Solidarität und die im Entstehen begriffenen materiellen Zielsetzungen der Aussenpolitik. Diese hätten indessen eine Reaktion mindestens im Umfang der völkerrechtlichen Minimalverpflichtungen geboten. Auch dem zeitgenössischen Gesetzesrecht fehlten normativ die aussenpolitischen Entscheidungsträger klar bindende Minimalverpflichtungen weitgehend. Dies gilt insbesondere im Aussenwirtschaftsrecht, welches zeitgenössisch nahezu keine Bestimmungen kannte, welche eine Reaktion auf Völkerrechts- resp. Menschenrechtsverletzungen von Drittstaaten stipulierten.

Zur Klärung der Frage, ob der schweizerischen Aussenpolitik die notwendigen gesetzlichen Instrumente zur Verfügung standen, um zumindest die völkerrechtlich geforderten Minimalreaktionen umzusetzen, gilt es zu differenzieren, ob das völkerrechtlich gebotene Verhalten die grundrechtlich geschützte Aussenwirtschaftsfreiheit tangierte oder nicht:

- In Entscheidungsbereichen ohne Auswirkungen auf grundrechtlich geschützte Positionen – wie etwa der Frage der Anerkennung eines Staates oder der Suspendierung eines bilateralen Staatsvertrages – konnte der Bundesrat die Minimalverpflichtung problemlos, gestützt auf seine allgemeinen aussenpolitischen Kompetenzen, umsetzen.
- Tangierte eine geforderte Massnahme grundrechtlich geschützte Positionen, war die Verwaltung einzig bei Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage befugt, diese landesrechtlich umzusetzen. Infolge der lückenhaften Aussenwirtschaftsgesetzgebung fehlte eine derartige Grundlage hingegen oft. Der Bundesrat war jedoch, wenn schon nicht verpflichtet, so doch berechtigt, diese Defizite mittels selbständiger Verordnungen und Verfügungen aufzufüllen, falls nicht eine Bestimmung mit Gesetzesrang ein derartiges Vorgehen explizit untersagte. Auch die mangelhafte Beachtung der völkerrechtlichen Minimalverpflichtungen durch die Schweiz war daher nicht das zwangsläufige Resultat ungenügender landesrechtlicher zeitgenössischer Instrumente, sondern ist der fehlenden Bereitschaft des Parlaments und des Bundesrats zuzuschreiben, diese völkerrechtlichen Verpflichtungen integral zu beachten.

## **Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und die Bedeutung der Schweiz**

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

## **Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika**

### Verhängte Sanktionen

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

Bei den *Finanzsanktionen* ist zwischen Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und anderen Investitionen (Kredite/Darlehen) zu unterscheiden. *Direktinvestitionen* (FDI) definieren sich über deren Ziel, eine langfristige Beziehung mit der betreffenden Firma im Ausland herzustellen und eine bedeutende Einflussnahme auf den Geschäftsgang sicherzustellen. Liegt der Stimmanteil bei über 10%, so gelten Investitionen als FDI, liegt er unter 10% so gelten sie als Portfolioinvestitionen. Die *anderen Investitionen* umfassen vor allem Kredite. Die EG sanktionierte *neue Direktinvestitionen*, überliess es jedoch ihren Mitgliedstaaten, die Sanktionen für verbindlich zu erklären. Die beiden grössten Investoren, England und Deutschland, verhängten denn auch keine verbindlichen Sanktionen. Die USA sanktionierte ebenfalls *neue Direktinvestitionen*, zusätzlich waren sie das einzige Land, welches Sanktionen auf *Portfolioinvestitionen* und *Kredite/Darlehen* verhängte. Insgesamt waren die gegenüber Südafrika verhängten Sanktionen stark begrenzt und wiesen zahlreiche Lücken und Ausnahmemöglichkeiten auf. Ein Grund für die begrenzten Sanktionen lag sicherlich darin, dass die Regierungschefs Grossbritanniens, der USA und Deutschlands Sanktionen nicht als das richtige Mittel erachteten, um eine politische Veränderung in Südafrika herbeizuführen. Da der von Ihnen bevorzugte Ansatz des *constructive engagement* (Stabilisierung Südafrikas, welche den Willen Südafrika zu Reformen bestärken würde) aber über mehrere Jahre hinweg nicht die Abschaffung der Apartheid herbeigeführt hatte, konnten sich die Sanktionsbefürworter schliesslich durchsetzen.

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

### Die Haltung der Schweiz

Die Schweiz hielt auch im Falle Südafrikas an ihrer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber Sanktionen fest. Die Stellungnahme des Bundesrates im Jahre 1986 lautete, dass wirtschaftliche Massnahmen zur Erreichung politischer Ziele abzulehnen seien. Dennoch griff die Politik auch in die wirtschaftlichen Beziehungen ein. 1978 wurde ein Verbot öffentlicher Anleihen an Südafrika erlassen. Seit 1974 plafonierte die Regierung bestimmte bewilligungspflichtige Kapitalexporte. Im Zuge der Wirtschaftssanktionen anderer Länder wurden ab 1986 zusätzlich zum Kapitalexport all jene Bereiche, in welchen die wichtigsten Industrieländer deckungsgleiche Wirtschaftssanktionen erliessen, statistisch überwacht. Auch wurden Bereiche statistisch überwacht, welche nicht

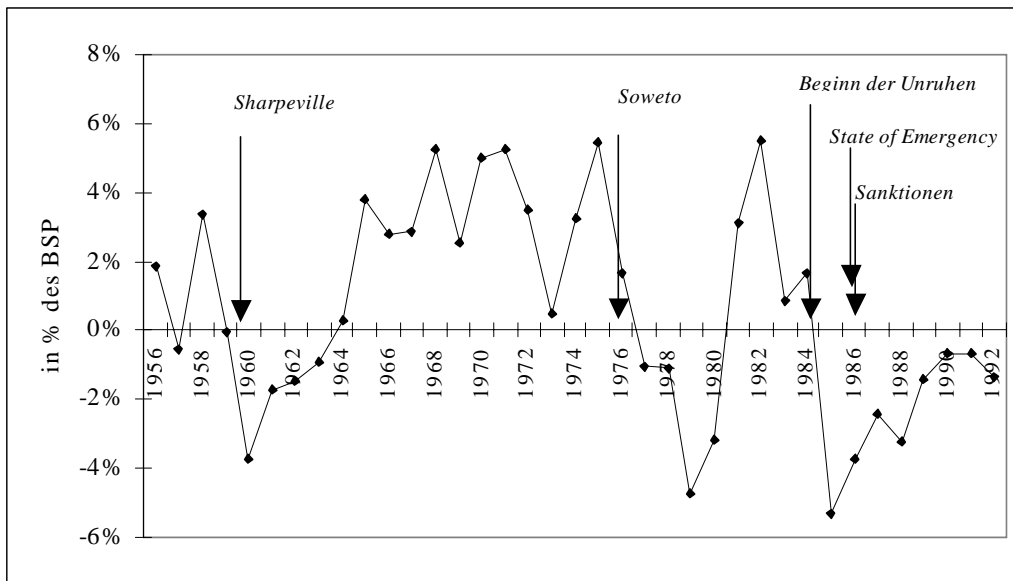
konvergenten Sanktionen unterstellt waren, oder bei denen dies zumindest strittig war (z.B. Direktinvestitionen). Mit dieser Massnahme sollte verhindert werden, dass Sanktionen von Drittstaaten über die Schweiz umgangen werden könnten.

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

#### Kapitalabflüsse und ihre Ursachen

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

Abbildung 1: Nettokapitalflüsse in % des BSP



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

Die massiven Kapitalabflüsse waren insbesondere auf drei Faktoren zurückzuführen:

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

#### Kosten der Finanzsanktionen

Die offiziell verhängten Finanzsanktionen hatten auf die Kapitalabflüsse eine vergleichsweise kleine Wirkung. Oder, wie es der Präsident der südafrikanischen Zentralbank, De Kock 1986 ausdrückte: "The EEC and US sanctions packages on bank loans and investments do little more than change a de

*facto into a de jure situation*". Die Finanzsanktionen verboten aus der Sicht Südafrikas kaum Kapitalflüsse, die ohne Sanktionen getätigt worden wären.

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

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

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

#### Kosten der Handelssanktionen

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

Zusammen mit den Kosten der Finanzsanktionen lagen die Kosten der Wirtschaftssanktionen für Südafrika schätzungsweise bei jährlich rund 1,5% des BIP. Betroffen war davon in erster Linie die unqualifizierte schwarze Bevölkerung. Die Arbeitslosenquote der weissen Bevölkerung war auch nach 1990 noch vernachlässigbar klein.

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

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

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

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

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

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

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

Unruhen und Streiks waren ein sichtbares Zeichen, dass die Trennung der Bevölkerung zu immer grösseren Schwierigkeiten führte. Die Unruhen und Streiks hatten hohe Sicherheitsausgaben zur Folge, minderten das Vertrauen der Investoren und lösten u.a. die Schuldenkrise von 1985 aus. Die rasch wachsende Bevölkerungsschicht hätte das Problem in Zukunft weiter verschärft. Schliesslich brach 1989 noch das kommunistische Regime des Ostblocks zusammen. Die Gefahr einer kommunistischen Machtübernahme in Südafrika war damit reduziert, sowohl für den Westen als auch für Südafrika selber.

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

## **Die Bedeutung der schweizerischen Haltung**

### Handelssanktionen

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

### Finanzsanktionen

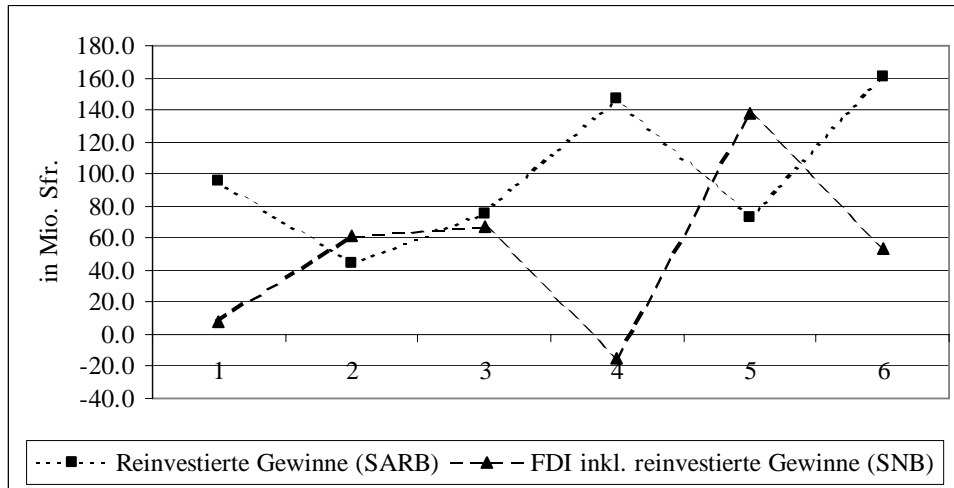
Während die Schweiz im Güterhandel eine untergeordnete Rolle spielte, war ihre Bedeutung im Investitionsbereich wesentlich höher.

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



zu hoch ausgewiesen im Vergleich zu den Zahlen der SNB. Dennoch ist der Schluss zulässig, dass der massgebliche Teil der FDI zu jener Zeit aus der nicht-sanktionierten Reinvestition von Gewinnen bestand.

Abbildung 2: Schweizer FDI (Flussgrössen)



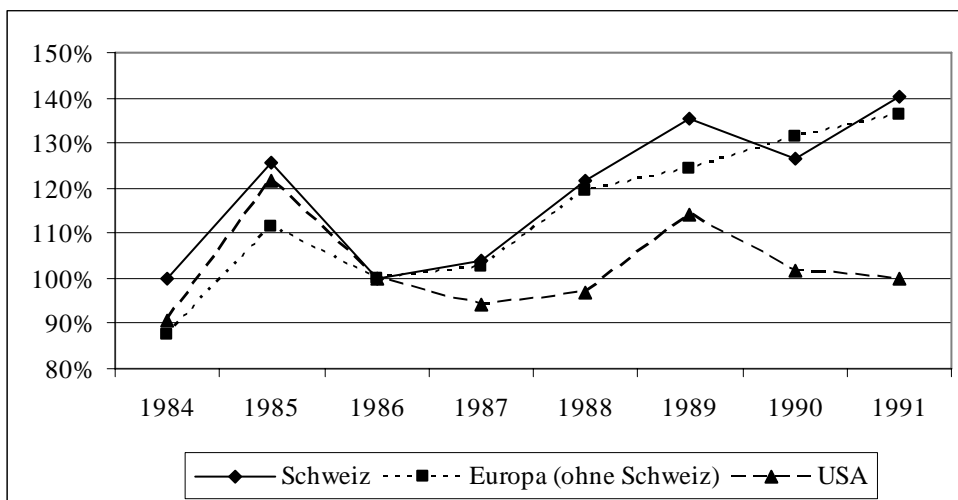
Quelle: South Africa's balance of payments 1946-1992 (SARB 1993), SNB (auf Anfrage), eigene Berechnungen

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

### Übrige Investitionen

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

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



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

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

### Ausblick

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

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

# DIE SCHWEIZERISCHE SÜDAFRIKA-POLITIK UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER KOHÄRENZ

Adrian Vatter / Christian Rüefli / Daniel Schwarz / Michael Rheinegger

## *Ausgangslage*

Da die Schweizer Regierung gegenüber Südafrika während der Zeit der Apartheid eine eigenständige, von der internationalen Gemeinschaft abweichende Haltung eingenommen hatte, indem sie die Apartheid verurteilte, auf die Ergreifung von Sanktionen jedoch verzichtete, wurde die schweizerische Südafrikapolitik verschiedentlich als inkohärent bezeichnet. Die vorliegende Studie setzte sich mit dieser Kritik auseinander und untersuchte anhand von Dokumentenanalysen und Experteninterviews die Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik in den Jahren 1985 bis 1994. Im Mittelpunkt des Interesses standen die Koordination bei einzelnen Sachfragen sowie die Zielkonflikte und Interessengegensätze in der Südafrikapolitik der schweizerischen Bundesverwaltung. Die Untersuchung ging davon aus, dass der Kohärenzgrad eines Politikbereichs umso höher ist, je günstiger die institutionellen Rahmenbedingungen sind, und je stärker die Rollenverständnisse der an der Politik beteiligten Akteure übereinstimmen, wobei diese beiden Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein müssen.

## *Die wichtigsten Ergebnisse*

•

### • Hohe Kohärenz innerhalb der einzelnen Politikbereiche

Der Vergleich von vier Politikbereichen – Menschenrechte und Transition, positive Massnahmen, diplomatische Sanktionen und wirtschaftliche Sanktionen – zeigt, dass die schweizerische Politik *innerhalb* der einzelnen Sachgebiete zumeist kohärent war und gut unter den beteiligten Amtsstellen abgestimmt wurde. Die jeweiligen Schlüsselakteure verfolgten grundsätzlich eine gemeinsame und übergeordnete Zielsetzung und verzichteten im Zweifelsfall darauf, eigene Interessen durchzusetzen und so die Koordination zu erschweren, welche oftmals freiwillig erfolgte bzw. gesucht wurde. Die verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse zeichneten sich ausserdem durch einen regen Informationsaustausch aus, an dem alle betroffenen Akteure beteiligt waren. Einzig bei der wirtschaftlichen Sanktionspolitik traten teilweise Koordinationsprobleme auf und war der Informationsaustausch weniger intensiv. Dieser Umstand kann auf die heterogene Zusammensetzung der Akteure, die auf drei Departemente verteilt waren, und die vergleichsweise hohe Autonomie der einzelnen Subgruppen zurückgeführt werden.

Trotz der hohen Kohärenz innerhalb der einzelnen untersuchten Politikbereiche kam es vor, dass einzelne Amtsstellen die Führungsrolle für sich beanspruchten, relativ autonom die anvisierten Ziele definierten und die zu verfolgende Politik erarbeiteten und implementierten, während die übrigen beteiligten Ämter sich dieser nur noch anschliessen konnten. Die Suche nach Koordination und Kohärenz, insbesondere informeller Art, spielte sich häufig auf den unteren Hierarchiestufen ab, während bei der Verwaltungsspitze diese Bereitschaft schwächer ausgeprägt war. Ebenso fanden sich verschiedene latente Divergenzen und Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Amtsstellen.

Als wichtigste Faktoren für eine hohe Kohärenz innerhalb der einzelnen Politikbereiche identifiziert die Studie eine eher niedrige Zahl von Akteuren, eine intensive Beteiligung und eine enge Beziehung der Betroffenen untereinander, eine ausgeprägte Zentralisierung, sowie hohe Übereinstimmung in der Art und Weise, wie einzelne Akteure konkrete Situationen interpretieren und ihre Handlungsoptionen einschätzen. Dabei erwies sich der Informationsaustausch in informellen Kontaktnetzen auf unteren Hierarchiestufen als bedeutsamer für die Politikkohärenz als institutionalisierte formale Konsultationsverfahren. Die zentrale Federführung über strategisch wichtige Dossiers durch den jeweiligen Staatssekretär, der auch Entscheidungen über konkrete Einzelmassnahmen fällte, stellte sicher, dass die Nachteile einer wenig integrierten und heterogenen Akteurstruktur aufgefangen oder zumindest gemildert werden konnten. Das Ausbleiben von Ressourcenkonflikten und die gemeinsame Nutzung vorhandener Ressourcen wie Information und Geld begünstigte die gegenseitigen Abstimmung und Koordination zwischen den Amtsstellen.

- *Tiefe Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen*

Während die einzelnen untersuchten Politikbereiche grundsätzlich einen hohen inneren Kohärenzgrad aufwiesen, fiel die Kohärenz *zwischen* diesen Bereichen eher tief aus. Zwar bestand in Form einer Erklärung des Bundesrates vom September 1986 eine – wenn auch eher vage – gemeinsame Zielsetzung und Strategie für die schweizerische Politik gegenüber Südafrika. Eine gegenseitige Abstimmung der einzelnen Politikbereiche im Sinn einer aktiven Orientierung an der übergeordneten Strategie fand hingegen nicht statt. Es wurden vielmehr die departemental und sektoral definierten Teilpolitiken weitergeführt. Sowohl informell als auch formell fand zwischen den Politikbereichen weniger Interaktion statt als innerhalb derselben. Es erfolgte keine zentrale Koordination und Federführung. Das EDA beanspruchte zwar eine solche Rolle für sich, galt jedoch sowohl im Bundesrat als auch in der Verwaltung als schwaches Departement. Eine wirksame, institutionalisierte, intensive und auf Regelmässigkeit beruhende Gesamtkoordination zwischen den Ämterspitzen blieb aus. Dies verhinderte einerseits eine interdepartementale Auseinandersetzung über Strategien und Mittel bei der Umsetzung der Einzelpolitiken, verschaffte andererseits aber den einzelnen Akteuren grosse Autonomie in der Formulierung und Gestaltung der eigenen Politik.

Der tiefe Kohärenzgrad zwischen den untersuchten Bereichen der schweizerischen Südafrikapolitik kann auf eine Kombination verschiedener Ursachen zurückgeführt werden. Erstens herrschte zumindest zwischen den Departementen, teilweise aber auch zwischen Abteilungen desselben Departements, das Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung vor. Den an der Südafrikapolitik beteiligten Stellen war die Verflechtung zwischen den untersuchten Politikbereichen ebenso wenig bewusst, wie die Notwendigkeit, die eigenen politischen Strategien und eingesetzten Instrumente bzw. Mittel untereinander abzustimmen. Der intensivste Austausch zwischen Departementen oder Politikbereichen fand auf hierarchisch tieferer Ebene, auf informeller Basis und meist ad hoc statt. Zweitens entwickelten sich zwar einzelne Stellen in beschränktem Ausmass zu Dreh- und Angelpunkten der Südafrikapolitik, was eine teilweise Harmonisierung begünstigte, doch war das nur dort der Fall, wo dieselben Akteure in mehrere Politikfelder einbezogen waren. Daneben fanden kaum interdepartementale Konsultationsprozesse statt.

Drittens verhinderte die ausgeprägte institutionelle und kognitive Departementalisierung der Bundesverwaltung die Koordination auf höchster Ebene. Dadurch entfiel viertens auf der strategischen Ebene die Notwendigkeit, die durchaus bestehenden unterschiedlichen Auffassungen über die Inhalte und Ausrichtung der Südafrikapolitik oder über die Rolle der einzelnen Amtsstellen aufeinander abzustimmen. Durch die Orientierung am ideellen Überbau der traditionellen aussenpolitischen Maximen konnten nicht nur die eigenen Aktivitäten gerechtfertigt werden, sondern wurden Konflikte über Strategien und Mittel der Südafrikapolitik trotz einer kaum vorhandenen gegenseitigen Zielorientierung vermieden.

Als kohärenzfördernder Faktor erwies sich hingegen der Umstand, dass die individuellen Karrierewege einzelner Akteure interdepartemental verliefen. Personeller Austausch und die relative Überschaubarkeit der damaligen Bundesverwaltung wirkten auf der einen Seite ausgleichend und verständnisfördernd hinsichtlich der in der Südafrikapolitik vertretenen Positionen anderer Ämter und erleichterten auf der anderen Seite das Knüpfen und Beibehalten regelmässiger informeller Kontakte zu anderen Verwaltungsstellen.

Damit konnte die forschungsleitende Hypothese für den Interpolicy-Bereich bestätigt werden: Ungünstige institutionelle Rahmenbedingungen trafen hier auf in wichtigen Punkten unterschiedlich gelagerte Rollenverständnisse der beteiligten Akteure, mit dem Ergebnis, dass der Interpolicy-Kohärenzgrad insgesamt eher tief ausfiel.

#### *Folgerungen für die politische Praxis*

Kohärente Politik bedarf sowohl geeigneter Verfahrensstrukturen als auch ein Mindestmass an Übereinstimmung kognitiver Deutungsmuster der Verwaltungsakteure, so das Hauptfazit der vorliegenden Studie. Aus den detaillierten Befunden lassen sich einige Folgerungen für die politische Praxis ableiten, welche sich auf konkrete und umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik konzentrieren.

- Frühzeitige und transparente Information

Insgesamt erfolgte die gegenseitige, politikfeldübergreifende Information zwischen den verschiedenen Amtsstellen sehr zurückhaltend. Damit aber das EDA seine Führungs- und Koordinationsfunktion in der Aussenpolitik erfüllen und einen ständigen Überblick über die laufenden Entwicklungen vornehmen kann, ist ein intensiver Informationsaustausch zwischen den involvierten Amtsstellen und Departementen unabdingbar. Inkohärenz kann durch frühzeitige, transparente und möglichst umfassende gegenseitige Information vermieden werden, allerdings nur, wenn die erhaltenen Informationen bei den Bundesstellen auch zu entsprechenden Handlungen führen. Weil Grundsatzentscheide oft bereits in der ersten Planungsphase gefällt werden, ist die gegenseitige Information insbesondere zu einem möglichst frühzeitigen Zeitpunkt wichtig. Weil Widersprüche und Inkohärenz innerhalb der Verwaltung nicht grundsätzlich als störend empfunden werden, solange die eigene Handlungsfähigkeit gewährleistet bleibt, muss Koordination proaktiv gefördert werden. Zu diesem Zweck sollte der gegenseitige Informationsaustausch im Rahmen von teilweise schon bestehenden interdepartementalen Informationsorganen (z.B. comités de pilotage) sowie Ämterkonsultationsverfahren noch ausgebaut werden.

- Interdepartementales, strategisches Koordinationsgremium zwischen den Staatssekretären

Während innerhalb der untersuchten Politikbereiche eine zentralisierte Prozesssteuerung durch die jeweiligen Staatssekretäre stattfand, fehlte im Interpolicy-Bereich eine wirksame, institutionalisierte und intensive Gesamtkoordination zwischen den Vertretern der höchsten Verwaltungsstufe weitgehend. Die Stärkung einer departementsübergreifenden strategischen Abstimmung mit zentralisierender Wirkung könnte durch die Institutionalisierung eines Querschnittorgans auf möglichst hoher Hierarchiestufe, d.h. auf der Ebene der Staatssekretäre und Amtsdirektoren, erreicht werden. Ein derartiges interdepartementales Koordinationsgremium könnte als Plattform für transparente und frühzeitige Informations- und Konsultationsprozesse zwischen den politisch-strategisch tätigen Akteuren dienen. Zu seinen Aufgaben gehören insbesondere die Diskussion von Grundsatzfragen in Zusammenhang mit der aussenpolitischen Gesamtstrategie, die verwaltungsinterne Information, Koordination und Planung zu grundlegenden Fragen der Aussenpolitik und die Identifikation von Lücken bzw. die Beschaffung von Grundlagen für die Stärkung der Kohärenz in der Aussenpolitik. Das Gremium verfügt über keine Entscheidungskompetenzen, dient aber dazu, allfällige Interessenkonflikte zu artikulieren und einer Bearbeitung zuzuführen.

- Horizontale und projektbezogene Fachkoordination auf unterer Stufe

Insgesamt war für die Abstimmung auf operationeller Ebene weniger die institutionelle Existenz formaler Konsultationsverfahren entscheidend, sondern das Vertrauen unter den Akteuren sowie die bescheidene Grösse der Bundesverwaltung, was die Nutzbarmachung informeller Kanäle begünstigte. Auch wenn sich die gegenseitige Information auf unterer Hierarchiestufe als intensiver herausstellte als auf oberer Ebene, war sie doch in vielen Fällen eher zufällig, ad hoc und von den einzelnen persönlichen Kontakten der involvierten Akteure abhängig. Neben dem informellen Informationsaustausch ist es deshalb notwendig, die gegenseitige und departementsübergreifende Abstimmung auf Sachbearbeiterstufe in systematischer Weise zu stärken. Kohärenz im operationellen Bereich kann sinnvollerweise durch horizontale, projektbezogene Koordination und durch die Verpflichtung der jeweiligen Akteure auf gemeinsame Ziele hergestellt werden. Dabei steht die frühzeitige regionen- bzw. länderspezifische Koordination der diversen Aktivitäten über alle involvierten Departemente hinweg im Vordergrund. Dies lässt sich insbesondere durch die verstärkte Nutzbarmachung der zahlreichen interdepartementalen Fachgremien sicherstellen.

- Förderung interdepartementaler Karriereverläufe

Als eine der wenigen kohärenzfördernden Strukturmerkmale auf der Interpolicy-Ebene stellte sich die Tatsache heraus, dass die Karrierewege zahlreicher Schlüsselakteure im Verlaufe der Jahre über verschiedene Departemente hinweg verlaufen waren. Dies begünstigte einerseits das Verständnis und die Sensibilisierung für die Interessen und Anliegen anderer Ämter und Departemente in Bezug auf die aussenpolitischen Aspekte ihrer Zuständigkeiten, andererseits erleichterte es den informellen Informationsaustausch mit anderen Verwaltungsstellen. Schliesslich handelte es sich auch um einen Faktor, der zum Einbezug anderer Sichtweisen in die eigene Entscheidungsfindung und damit gerade zur Stärkung kongruenter Situationsdeutungen unterschiedlicher Amtsstellen beitrug. Es scheint deshalb

sinnvoll, konkrete Massnahmen zur Stärkung interdepartementaler Karrierewege im Bereich der Aussenpolitik zu ergreifen. Dies kann z.B. schon zu Beginn der Verwaltungslaufbahn durch die Förderung interdepartementaler Stagiare-Programme oder zu einem späteren Zeitpunkt durch zeitlich befristete Austauschprogramme zwischen verschiedenen Amtsstellen geschehen.

- Wirksamkeitsanalyse der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten

Nicht zuletzt aufgrund der gehäuften Kritik an der ungenügenden Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik hat der Bundesrat in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen zu ihrer Stärkung eingeleitet. Dazu zählen insbesondere die Schritte, die er zur Etablierung der Koordinationsrolle des EDA ergriffen hat. So hält die Organisationsverordnung des EDA vom 29. März 2000 fest, dass das EDA in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen die Kohärenz der Aussenpolitik der Schweiz sicher stellt und eng mit allen betroffenen Verwaltungsstellen zusammen arbeitet, um die aussenpolitische Tätigkeit der Departemente und Ämter zu koordinieren. Durch den entsprechenden Verordnungserlass ist allerdings noch nicht gewährleistet, dass die festgelegten Massnahmen auch tatsächlich implementiert werden. Notwendig scheint deshalb eine systematische Überprüfung der Organisationsverordnung durch eine Wirksamkeitsanalyse, die die Einleitung notwendiger Korrekturmassnahmen und Lernprozesse erlauben würde. Zur Sicherstellung der Kohärenz in der Aussenpolitik wäre es damit sinnvoll, wenn der Bundesrat die Amtsstellen und Koordinationsgremien zur Evaluation ihrer Aktivitäten und zur Berichterstattung verpflichten und gegebenenfalls auch eine externe Evaluation der Organisationsverordnung in Betracht ziehen würde.

## **Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz – Südafrika im Zeitvergleich**

Thomas Widmer, Christian Hirschi, Markus Marti, Dominic Senn und Cornelia Blaser

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

### **Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse**

Das Forschungsprojekt untersuchte die Gestaltung der Schweizer Aussenpolitik gegenüber Südafrika von 1968 bis 1994 und fragte, wie sich die Politikgestaltung über die Zeit hinweg verändert hat und wie die beobachteten Veränderungen und Konstanten erklärt werden können. Unter der Politikgestaltung wird dabei nicht nur die gegenüber Südafrika verfolgte Politik hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung verstanden, sondern ebenso die politischen Prozesse im schweizerischen politischen System, die dieser Politik zugrunde gelegen haben. Die Studie konzentrierte sich also auf die innenpolitische Dimension der Schweizer Südafrikapolitik, versuchte aber auch, den internationalen Kontext als wichtigen Bezugsrahmen für die Politikgestaltung in der Schweiz in die Analyse einzubeziehen. Aus erkenntnistheoretischer Sicht verfolgte die Studie einen Ansatz, der den Fokus auf politische Ideen und Überzeugungen richtet und Politik mit den Werthaltungen und Problemwahrnehmungen (einschliesslich der dafür vorgesehenen Lösungsansätze) der mit dieser Politik befassten Personen und Organisationen zu erklären versucht.

Aus diesem Blickwinkel lassen sich zwei grundlegende Überzeugungen feststellen, welche die Schweizer Aussenpolitik gegenüber Südafrika über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg entscheidend geprägt haben: die Verurteilung des Apartheidsystems auf moralischer Ebene sowie die prinzipielle Ablehnung wirtschaftlicher Sanktionen als politisches Instrument. Getragen wurden diese beiden Leitlinien der Schweizer Südafrikapolitik von einer breiten Koalition aus Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlamentsmehrheit, bürgerlichen Parteien und Wirtschaftskreisen.

### **1. Die Politik der moralischen Verurteilung**

Die Politik der moralischen Verurteilung basierte bis in die achtziger Jahre hinein auf der Erklärung von Botschafter August R. Lindt, wie er sie als Schweizer Delegierter an der UNO-

Menschenrechtskonferenz von 1968 im Namen der Schweizer Behörden abgegeben hatte. Lindt verurteilte damals das Apartheidsystem als im Widerspruch zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stehend und erklärte, dass die Schweiz aufgrund ihrer demokratischen und humanitären Tradition die Apartheid in moralischer Hinsicht nur verurteilen könne. Angesichts des damals üblicherweise sehr zurückhaltenden Auftretens der Schweiz auf dem internationalen Parkett, war die Erklärung von 1968 somit erstaunlich scharf formuliert. Sie wurde in der Schweizer Presse und im Nationalrat von bürgerlicher Seite denn auch teilweise als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Südafrikas kritisiert. Die UNO-Menschenrechtskonferenz im allgemeinen und die Schweizer Erklärung im speziellen stiessen in der Schweizer Öffentlichkeit aber insgesamt auf ein geringes Interesse. Für den Bundesrat bildete die Erklärung von 1968 hingegen die Grundlage für seine Politik der „moralischen Verurteilung“ der Apartheid, wie er sie in den siebziger und achtziger Jahren im Rahmen internationaler Konferenzen und in der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse vertrat.

## **2. Die Ablehnung wirtschaftlicher Sanktionen**

Wirtschaftliche Sanktionen gegen Südafrika lehnte die Schweiz faktisch seit Beginn der aufkommenden internationalen Diskussionen um solche Massnahmen in den sechziger Jahren im Rahmen der UNO ab. Die Begründung für diese ablehnende Haltung war prinzipieller Natur, und basierte auf drei Argumenten: 1) der langjährigen Praxis der Schweiz, an Sanktionen einzelner Staaten oder Staatengruppen nicht teilzunehmen, 2) der Überzeugung, dass Sanktionen kein geeignetes Mittel sind, um eine politische Veränderung zu erwirken, und 3) der Beobachtung, dass Sanktionen, wenn sie tatsächlich Wirkungen entfalten, die Falschen treffen (Nachbarstaaten und die wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungsgruppen). Explizit wendete der Bundesrat diese Position jedoch erst mit einer öffentlichen Erklärung im September 1986 auf den konkreten Fall Südafrikas an. Angesichts mehrerer hängiger parlamentarischer Vorstösse zum Thema und der Tatsache, dass die meisten westlichen Staaten wirtschaftliche Massnahmen gegenüber Südafrika ergriffen hatten, sah sich der Bundesrat damals dazu veranlasst, seine Haltung zu Südafrika darzulegen. Mit der Erklärung von 1986 wurde die Diskrepanz zwischen der von der Schweiz und derjenigen von anderen westlichen Staaten gegenüber Südafrika verfolgten Politik offensichtlich, auch wenn die westlichen Massnahmen vor allem in jenen Wirtschaftsbereichen ergriffen wurden, wo ein Nutzen für die eigene Wirtschaft – oder zumindest kein Schaden – zu erwarten war. Die Wirtschaftssanktionen waren aber trotzdem als eindeutiges politisches Zeichen der westlichen Staaten zu sehen, gegenüber dem Apartheidregime eine härtere Haltung einnehmen zu wollen.

## **3. Die Koalitionen hinter der Südafrikapolitik des Bundes**

Die beiden Hauptlinien in der Schweizer Südafrikapolitik wurde von einer breit abgestützten Koalition getragen. Sie veränderten sich selbst Anfang der neunziger Jahre nicht, als sich die Schweiz wegen ihrer Haltung gegenüber Südafrika nochmals internationaler Kritik ausgesetzt sah. Der Bundesrat bewilligte damals den Export von sechzig Pilatus PC-7 Flugzeugen an das südafrikanische Verteidigungsministerium, obwohl das UNO-Sanktionskomitee von einem Bruch des UNO-Waffenembargos von 1977 sprach. Bundesrat und die Parlamentsmehrheit stellten sich jedoch auf den Standpunkt, dass der PC-7 gemäss Schweizer Gesetzgebung nicht als Kriegsmaterial gelte und deshalb vom Schweizer Waffenembargo gegen Südafrika aus dem Jahr 1963 nicht erfasst würden.

Die Diskussion um den Export der PC-7 zeigte noch einmal die typischen Konfliktlinien in der Schweizer Südafrikapolitik: Auf der einen Seite war es eine breite Koalition aus Bundesrat, Parlamentsmehrheit, bürgerlichen Parteien und Wirtschaftskreisen, die sich für die Gewährung grösstmöglicher unternehmerischer Freiheit und Selbstverantwortung einsetzte. Auf der anderen Seite stand die politische Minderheit aus politisch links stehenden Parteien (SP, PdA, POCH) sowie die Solidaritäts- und Friedensbewegung, die von der Politik mehr staatliche Lenkung für das internationale Wirtschaftshandeln und eine stärkere Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens in der Schweizer Aussenpolitik (vor allem gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft und den wirtschaftlich schwachen Staaten und Bevölkerungsgruppen) forderten. Zwar bildete sich auch in der Schweiz eine zunehmend politisch und kulturell bedeutsame Anti-Apartheidbewegung. Sie erreichte jedoch im Parlament und gegenüber den in den einzelnen Bereichen der Schweizer Südafrikapolitik massgeblichen Stellen der Bundesverwaltung nie das nötige politische Gewicht, um einen grundlegenden Wandel in der Schweizer Aussenpolitik gegenüber Südafrika zu erwirken.

#### **4. Erklärungsfaktoren**

Die Beständigkeit der breiten innenpolitischen Koalition, die für die hohe Konstanz in der Gestaltung der Schweizer Aussenpolitik gegenüber Südafrika verantwortlich war, lässt sich hauptsächlich damit erklären, dass unterschiedliche bürokratische, politische und gesellschaftliche Kreise in ihrer Haltung gegenüber Sanktionen eine hohe Konvergenz zeigten. Innerhalb der sehr heterogen zusammengesetzten Mehrheitskoalition wurden wirtschaftliche Sanktionen strikte abgelehnt, jedoch aus zum Teil sehr unterschiedlichen Gründen. Hinter der Betonung der Handels- und Gewerbefreiheit und dem Vertrauen auf die Selbstregulation der „unsichtbaren Hand“ des freien Marktes stand (selbstredend) ein ökonomisch geprägtes Menschenbild. Die Betonung der Unwirksamkeit von Sanktionen dagegen beruhte eher auf einer realistischen Sichtweise. Eine andere Begründung der ablehnenden Haltung Sanktionen gegenüber gründete in der deduktiven Ableitung dieses Politikentscheids aus grundlegenden Prinzipien der Schweizer Aussenpolitik (Neutralität, Universalität der Aussenbeziehungen). Und schliesslich war auf der Seite der politischen Rechten auch Sympathie gegenüber dem Apartheidsystem festzustellen, die anthropologisch weiter zu ergründen wäre. Die hinter diesen verschiedenen Begründungen stehenden Überzeugungen ergänzten sich teilweise gegenseitig und waren bei einzelnen Personen und Organisationen auch in Kombination feststellbar.

#### **5. Umbruch unter speziellen Bedingungen**

Einen grundsätzlichen Wandel in der Haltung gegenüber Wirtschaftssanktionen leitete der Bundesrat erst 1990 ein, als er gegen den Irak und Kuwait erstmals ein umfassendes Wirtschaftsembargo verhängte – zu einer Zeit also, wo die Schweiz gegenüber Südafrika Wirtschaftssanktionen noch immer aufgrund prinzipieller Erwägungen ablehnte. Ein Vergleich ist hier aufgrund der sehr verschieden gelagerten Fälle zwar schwierig. Gegen Südafrika wurden – im Gegensatz zum Irak im August 1990 – mit Ausnahme des Waffenembargos von 1977 nie verbindliche UNO-Sanktionen beschlossen. Dennoch zeigt unsere Analyse, dass sich im Falle des Schweizer Sanktionsentscheids gegen Irak verschiedene erklärende Faktoren grundlegend anders präsentierten als im Fall von Südafrika, wo eine Modifikation der bewährten und eingespielten Politik zu Beginn der neunziger Jahre ausblieb:

- Die Eindeutigkeit des Völkerrechtsbruchs im Falle Iraks war unbestritten. Das Regime Saddam Husseins überfiel einen wehrlosen Kleinstaat, was offensichtlich eine fundamentale Verletzung völkerrechtlicher Grundprinzipien darstellte. Im Falle Südafrikas war die völkerrechtliche Beurteilung schwieriger und die Menschenrechtsverletzungen des Apartheidregimes wurden in der Schweiz lange als „innere Angelegenheit“ Südafrikas betrachtet.
- Die Schweizer Wirtschaftsinteressen in Irak und Kuwait waren zur Zeit der irakischen Annexion Kuwaits marginal. Zwischen der Schweiz und Südafrika bestanden hingegen etablierte Wirtschaftsbeziehungen, die für einzelne Unternehmungen und Branchen von Bedeutung waren.
- Die plötzliche internationale Krisenhaftigkeit der Situation im Irak 1990 erleichterte in der Schweiz eine Neuformulierung der Politik in der Sanktionenfrage. Gegenüber Südafrika fehlte eine solche krisenhafte Situation (für die Schweiz), die neue Lösungen in der Politikgestaltung erleichtert hätte.
- Ebenso haben personelle Disponibilitäten und der hohe Zeitdruck bei der Entscheidungsfindung zur Zeit der irakischen Annexion Kuwaits während der Ferienzeit einen Generationenwechsel (vor allem im diplomatischen Corps) vorweggenommen. Die Gestaltung der gegenüber Südafrika verfolgten Aussenpolitik war dagegen von etablierten Akteuren mit festgefühten Auffassungen geprägt. Zudem begann sich in Südafrika ab 1990 eine Verbesserung der Lage abzuzeichnen.

#### **Empirische und konzeptionelle Grundlagen**

Das Forschungsprojekt wurde zwischen November 2001 und Dezember 2003 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42+ „Beziehungen Schweiz – Südafrika“ durchgeführt und basiert hauptsächlich auf einer Dokumentenanalyse von Aktenbeständen der Eidgenössischen Departemente für auswärtige Angelegenheiten (EDA, vormals Politisches Departement) und Volkswirtschaft (EVD) sowie dem Eidgenössischen Militärdepartement (EMD, später Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) aus den Jahren 1967 bis 1994. Der Entscheid des Bundesrates



vom 16. April 2003, mit Rücksicht auf die drohenden Sammelklagen gegen schweizerische Unternehmen in den USA den Archivzugang einzuschränken, hat dazu geführt, dass uns der Aktenzugang nicht immer möglich war. Zusätzlich standen uns die Sitzungsprotokolle der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat aus den Jahre 1960 bis 1994 sowie das Archiv der Anti-Apartheidbewegung der Schweiz zur Verfügung. Ergänzt wurden die Dokumentenanalysen mit 22 leitfadengestützten Interviews mit ehemaligen und aktuellen Vertretern der Bundesverwaltung, des Parlaments und der Wissenschaft.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist das Forschungsprojekt in der Forschungsrichtung zur innenpolitischen Dimension von aussenpolitischen Entscheidungsprozessen zu situieren. Im Rahmen des Projekts wurde das von Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith für die Analyse innerstaatlicher Politik entwickelte ‚Advocacy Coalition Framework‘ auf den Bereich der Aussenpolitik übertragen und damit auch ein empirischer Beitrag zu einer aktuell laufenden Debatte in der politikwissenschaftlichen Forschung geleistet.