

Zusammenfassung Studie NFP 42+**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 wurden. 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 fundamentalen 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 Entscheidung 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 festgefügten 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.