

Hefti, Christoph / Staehelin-Witt, Elke, 2005: Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika während der Apartheid. Basel

Wie man sich politisch erwünschte Resultate herbeischreibt

Ein ungehaltener Kommentar zur Südafrika-Sanktionenstudie im Rahmen des NFP 42+

Von Mascha Madörin

«An einem Bein ungeprüfte Hypothesen, am anderen unüberprüfbare Slogans – so humpelt die Nationalökonomie daher», sagt Joan Robinson, die berühmte Ökonomin und Zeitgenossin von John Maynard Keynes. «Unsere Aufgabe besteht darin, diese Mischung von Ideologie und Wissenschaft so gut es geht auseinander zu halten.»

Ein böser Verdacht: Vorbemerkung zur Entsorgung einer politisch brisanten Frage

«Dass die Schweiz bei den internationalen Sanktionen gegen Südafrika abseits stand, stützte zwar das Apartheid-Regime, führte aber nicht dazu, dass es länger an der Macht geblieben wäre.» So steht es im ersten Abschnitt der Pressemitteilung des Schweizerischen Nationalfonds zum Schlussbericht des Forschungsprogramms «Beziehungen Schweiz-Südafrika» (NFP 42+, Medienmitteilung vom 27.20.2005). Kein Satz in der Medienmitteilung ist in den Forschungsberichten weniger belegt als dieser. Trotzdem steht er am Anfang und ist von der Tagespresse breit aufgenommen worden.

Zu wenig Forschung wurde betrieben, um überhaupt eine Aussage dieser Art zu machen. Von den zehn NFP 42+-Studien befassen sich nur zwei mit den Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika: die eine mit der Geschichte der Handels- und Finanzbeziehungen (Bott et al.), die aber wegen der Archivsperrung Anfang der 1970er Jahre stecken geblieben ist, die andere mit den Wirtschaftssanktionen von 1985 bis 1993 (Hefti/Staehelin-Witt). Nichts enthalten die Studien über das Verhalten von Schweizer Firmen in Südafrika, und ebenfalls sehr wenig ist zu finden über die Geschäftsbeziehungen der Schweizer Banken zu Südafrika in den letzten fünfzehn Jahren der Apartheid, obwohl diese von allen ausländischen Wirtschaftsbeziehungen mit Abstand die grösste Bedeutung für die Stützung des Apartheid-Regimes gehabt haben dürften. Die einzige Studie, die sich mit den Wirtschaftsbeziehungen der letzten Phase des Apartheid-Regimes befasst – die Studie von Hefti/Staehelin-Witt – enthält nur sehr undifferenzierte Daten, die längst bekannt und zudem irreführend sind. Auch das Material zum Kontext der südafrikanischen und internationalen Auseinandersetzungen während der letzten Jahre der Apartheid ist zu wenig aussagekräftig, um zu einer Aussage zu kommen, wie sie der Nationalfonds meinte präsentieren zu müssen.

Der Schlussbericht des Forschungsprogramms enthält bedeutend weniger eindeutige Aussagen zu Sanktionen, als dies in der Medienmitteilung vermittelt wird. Georg Kreis, Autor des Schlussberichts zum NFP 42+, zitiert im fünften Kapitel mehrere Studien zu Sanktionen und formuliert vorsichtig: «Ob Sanktionen wirken und was sie bewirken, diese Frage kann nicht absolut beantwortet werden. Der Kontext muss in jedem Fall in die Analyse einbezogen werden. Kontextbezogen kann man feststellen, dass die Sanktionen eine Wende herbeiführen woll-

ten, wie sie 1990 tatsächlich eingetreten ist. Darum muss man sich fragen, ob die Wende wegen der Sanktionen eingetreten ist oder auch ohne die Sanktionen eingetreten wäre. Beides kann seine Richtigkeit haben.» (Kreis, 367f.) In seinen zusammenfassenden Schlussfolgerungen im letzten Kapitel beruft sich Kreis allerdings nur noch auf die eindeutigen Aussagen der Studie von Hefti/Staehelin-Witt und folgert nun, anders als dreissig Seiten zuvor: «Über die Wirkung des schweizerischen Wirtschaftsverhaltens auf Südafrika konnten keine umfassenden Abklärungen vorgenommen werden. Abgesehen von der Frage, ob die benötigten Daten zugänglich wären, würden solche Abklärungen aufwändige Untersuchungen mit geringem Aussagewert bedeuten. Beim gegenwärtigen Stand des Wissens sind die folgenden Annahmen gestattet: Dass sich die Schweiz der Sanktionsbewegung nicht anschloss, hatte auf der Ebene der wirtschaftlichen Effizienz, insbesondere wegen des Kapitalexportes und der Abnahme des südafrikanischen Goldexportes, den Apartheidstaat mit seinen kredithungrigen Staatsbetrieben und seinen hohen Staatsausgaben gestützt und gestärkt und somit begünstigt. Dies dürfte aber für die Lebensdauer dieses Regimes kaum von grosser Bedeutung gewesen sein (vgl. die Studie Hefti/Staehelin-Witt). Das Apartheidregime war wesentlich anfälliger auf die politischen Auswirkungen von Sanktionen.» (Kreis, 495f.) Die aufmerksame Leserin fragt sich bei dieser Textpassage irritiert, ob denn Wirtschaftssanktionen nicht genau auf eine politische Wirkung gezielt haben. Und woran denn der Erfolg von Wirtschaftssanktionen sonst zu messen wäre.

In der Medienmitteilung des Nationalfonds fällt die argumentative Brüchigkeit der Schlussfolgerungen gänzlich weg, und aus einer Annahme wird ein Forschungsergebnis. Der Nationalfonds hat mit diesem Satz nicht Forschungsergebnisse kommuniziert, sondern Politik gemacht – aus Gründen, die wir nicht erfahren werden. Aber vermuten können. In der Einleitung zu ihrer Studie zu Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika schreiben Christoph Hefti und Elke Staehelin-Witt: «Der Präsident der Leitungsgruppe Prof. Dr. Kreis schrieb im Editorial zum NFP 42+: ‚Einmal mehr darf oder soll die Wissenschaft zur Klärung oder Entsorgung von Vorgängen eingesetzt werden, die als besonderes problematisch eingeschätzt werden.‘ [...] Aufgrund der Entschuldungskampagne und der Entschädigungsklagen trifft die Aufgabe, problematische Vorgänge zu klären oder zu entsorgen, auf das vorliegende Projekt in besonderer Weise zu.» (Hefti/Staehelin-Witt, 12)

Korrekt und wissenschaftlich ehrlich hätte der Satz in der Medienmitteilung des Nationalfonds heissen müssen: «Dass die Schweiz bei den internationalen Sanktionen gegen Südafrika abseits stand, stützte zwar das Apartheid-Regime. Ob dieses deswegen länger an der Macht geblieben ist, lässt sich aufgrund der vorliegenden Forschungsergebnisse nicht eindeutig klären.» Statt dessen werden die problematischen Vorgänge bezüglich Sanktionen und Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu Südafrika mit diskursiven Tricks im Namen von pseudowissenschaftlichen Forschungsergebnissen entsorgt.

Fachlich nicht überzeugende Studie

Der folgende Kommentar zur Studie von Hefti/Staehelin-Witt geht vor allem auf eine ihrer Kernaussagen ein, dass die staatlichen Finanzsanktionen ökonomisch relativ wirkungslos und für den politischen Wandel in Südafrika von geringer Bedeutung waren – womit auch die Frage, ob die Schweiz zur Verlängerung des Regimes beigetragen habe, vom Tisch gewischt wird.

Um die Resultate vorwegzunehmen: Die Studie ist in der ökonomischen Argumentation lückenhaft, insbesondere, was die Finanzsanktionen anbelangt. Sie genügt elementaren wissenschaftlichen Standards nicht. Die Studie enthält sehr wenig neues Forschungsmaterial zu Südafrika, den Sanktionen und den damit verbundenen Verhandlungen und Kontroversen; die entscheidenden Argumente sind nicht belegt, sondern stützen sich auf eine beschränkte Zahl von Studien, in welchen die Ansicht dominiert, die Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika seien wirkungslos gewesen. Nichts spricht dagegen, dass die ForscherInnen diese Fachliteratur sichten und zitieren. Sie haben jedoch Fakten und Studien, welche zu anderen Schlussfolgerungen kommen, gar nicht in Betracht gezogen. Literatur von Fachpersonen, die der Anti-Apartheid-Bewegung nahe standen, wird nur für bedeutungslose Aussagen beigezogen, um sie im Literaturverzeichnis aufführen zu können und einen Schein von Objektivität wahren zu können. Hefti/Staehelin-Witt fehlt jegliche kritische Distanz gegenüber der unvermeidlichen Neigung, den eigenen Hypothesen entsprechende Fakten auszuwählen. Zudem zeigt sich wiederholt, dass die VerfasserInnen vom globalen Finanzsystem wenig verstehen und deshalb auch nicht begreifen, weshalb die Anti-Apartheid-Bewegung so viel Wert auf Finanzsanktionen legte.

Wissenschaftlich wenig überzeugende Studien kommen in jedem Forschungsprogramm vor. Nur sollten ihre Aussagen nicht vom Nationalfonds zur Entsorgung politisch brisanter Themen missbraucht werden. Wer die Studie genau liest, muss allerdings vermuten, dass es sich dabei um eine gezielte politische Absicht der Forschenden selber handelt. Obwohl die Forschung Ende 2003 beendet und die Zusammenfassung mit den einschlägigen Schlussfolgerungen weit mehr als ein Jahr auf der Website des NFP 42+ nachzulesen war, weigerten sich die ForscherInnen mehrmals, der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika die Studie zugänglich zu machen. Diese wurde erst am Tag der Pressekonferenz veröffentlicht und war auch mit Sperrfrist vorher nicht erhältlich wie beispielsweise der Schlussbericht.¹ Damit konnte die Recherchiergruppe die Studie nicht vorgängig begutachten, und mit wenigen Ausnahmen landeten die problematischen Schlussfolgerungen unwidersprochen in den Medien. Womit wohl die über 180'000 Franken, welche diese lausige Forschung gekostet hat, ihre Dienste getan haben.

¹ Vier Einzelstudien wurden vor der öffentlichen Präsentation des Schlussberichts veröffentlicht, zwei waren schon längere Zeit als Manuskript erhältlich. Drei Studien waren zu diesem Zeitpunkt nicht veröffentlicht, die Studie von Peter Hug über die Exporte von Kriegsmaterial und die nukleare Zusammenarbeit sowie deren Zusammenfassung wurde auch erst am Tag der Pressekonferenz zugänglich.

Teil I

Kommentar zu den wirtschaftstheoretischen Fragestellungen, zur Eingrenzung des Themas und zur wissenschaftlichen Skepsis

KommentatorInnen, die Studien besprechen und sich ein Urteil über deren Qualität machen wollen, sehen sich mit mehreren Fragen konfrontiert:

1. Wie adäquat sind die Fragestellungen, und wie tauglich erweisen sich die theoretischen Ansätze und die Eingrenzung des Themas, um die Fragestellungen anzugehen? Von welchen Erkenntnisinteressen werden die ForscherInnen geleitet? Natürlich können ForscherInnen, wie das Hefti und Staehelin-Witt offensichtlich tun, davon ausgehen, dass Sanktionen nichts genützt haben, und sie können mit theoretischen Ansätzen arbeiten, die zum beliebten Instrumentarium neoliberaler Wirtschaftstheorien gehören. Aber dieses theoretische Instrumentarium und dessen Anwendung werden nicht kritisch reflektiert. Es bleibt der Verdacht, die ForscherInnen würden das Thema so angehen, dass als Resultat genau herauskommt, was laut ihnen herauskommen soll.
2. Werden die Daten und Argumente dem theoretischen Ansatz gerecht? Ist das, was recherchiert und belegt wird, eine Antwort auf die gestellten Fragen, oder fehlt die Stringenz der Argumentation und das kritische Hinterfragen der produzierten Daten? Sagen die Daten tatsächlich, was über sie gesagt wird?
3. Wird sorgfältig gearbeitet? Sind die Daten und die Fakten, die zusammengetragen werden, relevant und umfassend genug, werden Daten, die der Beweisführung widersprechen, berücksichtigt und kommentiert?
4. Werden elementare wissenschaftliche Regeln eingehalten?

Der Kontext der Fragestellungen und das Erkenntnisinteresse

Die Studie benennt als ihren «zentralen Untersuchungsgegenstand» den «Einfluss der *Wirtschaftssanktionen* auf die politische Transformation in Südafrika. Das Verhalten und die Bedeutung der Schweiz wird denn auch *im Vergleich zur Bedeutung der Wirtschaftssanktionen anderer Länder* beurteilt.» (12) Wie Hefti/Staehelin-Witt richtig feststellen, gehen sie nicht auf die Argumente der Apartheid Debt and Reparations Campaign ein. Trotzdem meinen die AutorInnen, dass sich «aus den Ergebnisse dieser Studie wertvolle Erkenntnisse mit Blick auf die Vorwürfe der Entschuldungskampagne und der Entschädigungsklagen» (13) ergeben, auf die sie im Kapitel 7 (128f.) eingehen. Allerdings befassen sie sich nicht mit den Studien über die Wirkung der Sanktionen, die in der internationalen Anti-Apartheid-Bewegung ab den 1980er Jahren produziert wurden. Diese werden ignoriert oder scheinbar widerlegt, indem den damaligen Sanktionsbefürwortern banale Thesen und Behauptungen unterstellt und entsprechend banal widerlegt werden – eine bewährte Methode, wie sie während der Apartheid rechtskonservative Sanktionsgegner gerne pflegten. Dies zeigt sich auch an der Auswahl der Fachliteratur, die argumentativ als ‚Kronzeugin‘ angerufen wird. Sie besteht wesentlich aus Untersuchungen von US-ÖkonomInnen der neoklassischen Schule aus den 1990er Jahren und einer südafrikanischen Autorin, die sich schon immer gegen Sanktionen aussprach – kurzum, von Mainstream-ÖkonomInnen. Nicht berücksichtigt ist die politologische Literatur, die in Südafrika selber über die Phase 1985-93 nachträglich erschienen ist und Etliches der politischen Bedeutung von Sanktionen hätte erhellen können. Auch fehlen wissenschaftliche Artikel im Literaturverzeichnis, welche SanktionsbefürworterInnen nachträglich zur Wirkung der Südafrika-Sanktionen geschrieben haben. Ebenso werden Analysen, deren Thesen und Fakten im Widerspruch zu denjenigen der AutorInnen stehen, schlicht ignoriert, obwohl sie im Literaturverzeichnis genannt sind. Selbst Dokumente der South African

Reserve Bank zu Fragen der Finanzkrise und Finanzsanktionen, welche online verfügbar gewesen wären, scheinen den AutorInnen nicht der Rede oder Lektüre wert gewesen zu sein. Umso mehr stützen sie sich auf die Autobiographie von FW de Klerk.

Die AutorInnen umschreiben die Fragestellungen ihrer Studie wie folgt: «Die Studie beantwortet drei Fragenkomplexe. Erstens untersucht die Studie, weshalb bestimmte Handels- oder Finanzströme sanktioniert wurden und andere nicht. Welche Kriterien beeinflussen die länderspezifische Wahl der Sanktionen? Zweitens werden die Kosten der Wirtschaftssanktionen geschätzt. Vereinfacht ausgedrückt gilt, dass Sanktionen, welche geringe Kosten implizieren, auch nur einen geringen Einfluss auf die Politik haben. Dieser Teil wird sich vertieft mit den Kosten der Finanzsanktionen befassen, da diese erstens aus der Sicht der Schweiz von besonderem Interesse sind und zweitens keine uns bekannte Studie bisher die Kosten der Finanzsanktionen quantifiziert hat. Drittens wird die Frage beantwortet, inwiefern die Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika zur politischen Transformation beigetragen haben.» (13)

Diese Fragen sind klar und einsichtig. Ein methodisches Problem liegt jedoch bei der Einschränkung des Forschungsgegenstandes: «Wirtschaftssanktionen definieren wir als von *Regierungen* festgelegte Zwangsmassnahmen, welche wirtschaftlichen Druck ausüben, um politische Änderungen zu erzeugen. [...] Im Falle Südafrikas ist die Unterscheidung zwischen *staatlichen Zwangsmassnahmen (Wirtschaftssanktionen)* und *anderen Wirtschaftsmassnahmen* zentral. Nicht untersucht wird die Bedeutung der nicht wirtschaftlichen Sanktionen, wie beispielsweise die Bedeutung der Sportsanktionen.» (13)

Die von den ForscherInnen festgelegte Themenabgrenzung ist aus verschiedenen Gründen für den Fall Südafrika problematisch:

1. Die Sanktionsbewegung bestand schon ab den 1960er Jahren nicht nur aus sehr heterogen zusammengesetzten nationalen und internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen, sondern aus einem breiten internationalen Bündnis aus Staaten (afrikanische, asiatische, skandinavische, sozialistische Länder, wichtige Commonwealth-Mitglieder) und internationalen Organisationen (UNO, Commonwealth, später EU). Dieses einzigartige Bündnis aus staatlichen AkteurInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen versuchte während dreier Jahrzehnte die wichtigsten westlichen Geschäftspartner Südafrikas – Grossbritannien, Deutschland, die USA, die Schweiz, Frankreich und Japan – von der Wichtigkeit staatlicher Sanktionen zu überzeugen. Die Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Wirtschaftssanktionen ist daher fragwürdig – und nicht einsichtig. Interessant wäre im Fall Südafrikas eher die Analyse der Auswirkungen von faktischen Wirtschaftssanktionen, wer immer diese auch durchgesetzt hat.

2. Mit der genannten Einschränkung nehmen die AutorInnen auch eine zeitliche vor. Sie gehen davon aus, dass es erst ab 1985 respektive 1986 staatliche Sanktionen gab. Selektive staatliche Sanktionen wurden von einzelnen Ländern jedoch schon in den 1960er Jahren eingeführt,² im Fall von Indien sogar noch früher.

3. Das politische Hin und Her zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und politischen Institutionen der Nationalstaaten und internationaler Organisationen gehörte ständig zu den Südafrika-Sanktionen und ihrer Wirkung. Der Druck der Sanktionsbewegung auf die westlichen Regierungen kulminierte in entsprechenden Beschlüssen und Empfehlungen des Commonwealth 1986, den US-Kongressbeschlüssen von 1986 und den EU-Beschlüssen, welche die US-Regierung, die britische und deutsche Regierung in einen Zugzwang brachten, in

² Siehe Chronologienvergleich auf www.apartheid-reparations.ch.

den sie nicht gebracht werden wollten. Nur dank stetigem Lobbying implementierten diese die Sanktionen und wandten die Gesetze an. Die Regierungen und Konzerne waren sowohl national als auch international scharfer Beobachtung ausgesetzt, mit der die Einhaltung nicht nur von Gesetzen sondern auch von durch die Zivilgesellschaft ausgehandelten Absichtserklärungen überprüft wurden. Die AutorInnen beschäftigen sich ausführlich mit der Wirkung von gesetzlich festgelegten Massnahmen, kaum aber mit der Wirkung der Verhandlungen in den Vorzimmern der Parlamente und Regierungen, die manchmal politisch wirksam wurden, aber nicht in Gesetzen oder Erlassen festgehalten wurden.

4. Sanktionen wirken unterschiedlich, ob sie nur von Regierungen beschlossen oder auch von kooperierenden politischen Bewegungen innerhalb der von Sanktionen betroffenen Ländern gefordert werden. In Südafrika wurden Sanktionen von wichtigen politischen oppositionellen Organisationen im Land selber verlangt, ab 1985 zudem von einer grossen Mehrheit der unabhängigen schwarzen Gewerkschaften.³ Dies ergibt eine ganz andere Konstellation von Akteuren als beispielsweise im Fall der Kuba-, Libyen- oder Irak-Sanktionen, die dem Denkmodell der Sanktionsstudie von Hefti/Staehelin-Witt mehr entsprechen. Mit den Sanktionen wurden in Südafrika die politischen Forderungen der Anti-Apartheid-Bewegung unterstützt. Der ‚Transmissionsmechanismus‘ zwischen ökonomischen Kosten und politischem Effekt von Sanktionen – ein zentrales Konzept der Studie – abstrahiert von diesem Aspekt.

5. Es gilt auch das Umgekehrte: Sanktionskampagnen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Druck auf die und Verhandlungen mit der Privatwirtschaft durchgesetzt werden, wirken anders, wenn Sanktionen innerhalb staatlicher nationaler und internationaler Organisationen ein Thema sind. Wie Studien gezeigt haben, ist der so genannte Sullivan-Verhaltenskodex, der von zivilgesellschaftlichen Gruppen in den USA aufgestellt und mit Konzernen verhandelt wurde, von den US-Konzernen in Südafrika stärker implementiert worden als der Verhaltenskodex, der vor allem von Gewerkschaften im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft mit europäischen Konzernen ausgehandelt wurde.⁴ Worauf diese Unterschiede zurückzuführen sind, müsste genauer geklärt werden. Beispielsweise hatte der US-Kongress 1979 ein Gesetz verabschiedet, welches die Vergabe von staatlichen Exportkrediten an US-Firmen verbot, welche den Verhaltenskodex von Sullivan nicht unterschrieben. Im Fall Südafrikas müsste eine zusätzliche Analyse geleistet werden: die Analyse von Wirkungen staatlicher Sanktionen, wenn sie die Implementierung von people's sanctions ergänzen und verstärken.

Kurzum, die analytische Trennung zwischen Diplomatie und Sanktion, zwischen den Aktivitäten der Sanktionsbewegungen und staatlichen Beschlüssen ist im Fall Südafrikas irreführend und methodisch fragwürdig.

Die gewählte Methodik

Zur Forschungsmethode schreiben die AutorInnen: «Die Studie bedient sich der *Public-Choice-Theorie* und der *Handelstheorie*, um die staatlichen Eingriffe in den internationalen Handel zu untersuchen. [...] Die Public-Choice-Theorie beschäftigt sich mit den Vorgängen zur kollektiven Entscheidungsfindung. Verschiedene Akteure (*Interessengruppen*) beeinflussen dabei den politischen Prozess. [...] Die Public-Choice-Theorie schreibt den Akteuren (in der Politik: Politiker, Verwalter, Interessenvertreter und Wähler) dieselben Handlungsmotive wie den Akteuren in der Privatwirtschaft zu. Das Handeln der Akteure wird durch das Streben nach Eigennutzmaximierung bestimmt. [...] Die Public-Choice-Theorie ist ein wichtiges Instrument zur Untersuchung von Wirt-

³ Siehe Madörin 2005, Kap. 3.

⁴ Siehe Madörin 2005, § 3.3.

schaftssanktionen. Erstens entscheidet die Wahl der zu sanktionierenden Bereiche zu einem wesentlichen Teil über die Kosten, welche die Sanktionen ausüben werden. Die Wahl der Wirtschaftssanktionen wird folglich von verschiedenen Interessengruppen (Wirtschaftslobbies, NGO's) beeinflusst und mit Hilfe der Public-Choice-Theorie erklärt. Zweitens können mit Hilfe der Public-Choice-Theorie die Auswirkungen des wirtschaftlichen Drucks auf die Politik im sanktionierten Land untersucht werden. Mit Hilfe der Handelstheorie werden die Implikationen von staatlichen Eingriffen (Wirtschaftssanktionen) auf die Wohlfahrt und die Einkommensverteilung im sanktionierten, wie auch in den sanktionierenden Ländern analysiert.» (14f.)

Die Public-Choice-Theorie hat, trotz problematischer theoretischer Voraussetzungen, einen grossen Vorteil: Sie geht auf die Motive verschiedener Interessengruppen des sanktionierenden Landes und auf die Auswirkungen auf verschiedene Interessengruppen des sanktionierten Landes ein – eine Differenzierung, die für das Verständnis politischer Transformationsprozesse, die durch Sanktionen initiiert werden (sollen), aufschlussreich ist. Der Theorieansatz hat allerdings verschiedene Schwachpunkte:

1. «Eigennutz» ist eine black box – oder traditioneller ausgedrückt: ein tautologischer Begriff, der ex post immer gebraucht werden kann, weil das, was sich durchgesetzt hat, per Definition immer die Eigennutzmaximierung ist. Der Begriff Eigennutzmaximierung setzt weiter voraus, dass der Eigennutz einer Institution, beispielsweise eines Parlaments oder eines Ministeriums, klar bestimmbar ist. Doch welches wäre der Eigennutz einer Institution, wenn, wie in der Politik, heftig umkämpfte Mehrheitsentscheide zustande kommen? Zudem: Welcher Zeithorizont wird bei Eigennutz betrachtet? Unternehmen mit Fabriken im Ausland haben einen anderen Zeithorizont und andere Eigennutzvorstellungen bezüglich der Stabilität eines Regimes, gegen das erfolgreich Streiks organisiert werden, als Gläubigerbanken. Man kann das anhand der kontroversen Perspektivendebatte zwischen wichtigen südafrikanischen und ausländischen Wirtschaftsakteuren und der südafrikanischen Regierung sehen, als es darum ging, ob mit einer Periode von fünf oder zwanzig Jahren bis zur Demokratisierung zu rechnen sei, oder ob eine Reformperspektive ohne Verhandlungen mit dem ANC (African National Congress) realistisch sei. In den letzten Jahren der Apartheid war innerhalb des Establishments heftig umstritten, ob Südafrika angesichts der Sanktionen wirtschaftlich überleben könne oder nicht. In dieser Umbruchszeit, in der für alle AkteurInnen eine grosse Ungewissheit über die Zukunft Südafrikas herrschte, kam es letztlich darauf an, auf welche und wessen Szenarien man hoffte und setzte. Diesem komplexen Zusammenhang wird die Kategorie «Eigennutz» nicht gerecht.

2. Worin besteht zudem der Eigennutz einer Anti-Apartheid-Bewegung in den USA? Wie kann eine Public-Choice-Analyse die Tatsache erklären, dass der US-Kongress der US-Regierung gegen deren Willen in vielen Details die Sanktionspolitik gesetzlich vorschrieb und alle weiteren Massnahmen nur auf Druck der US-Anti-Apartheid-Bewegung und deren komplizierte Verhandlungen mit Kongressabgeordneten zustande kamen?

3. Mit den AutorInnen der Studie stimme ich darin überein, dass die Wirksamkeit der Sanktionen auch, aber nicht nur mit den Kosten für bestimmte Akteure des von Sanktionen betroffenen Landes zu tun hat. Es ist eine Aufgabe der Forschung, auf die Kostenfrage und deren ökonomische Relevanz einzugehen, wie es die AutorInnen der Studie tun (wollen). Allerdings haben sie es unterlassen, sich mit den ökonomischen und politischen Auswirkungen von Sanktionsdrohungen und von Versprechen, Sanktionen aufzuheben, zu befassen – ein Spiel, das im Fall Südafrikas von allen Beteiligten mit viel Raffinesse gespielt wurde. Wie der südafrikanische Politikwissenschaftler Christopher Landsberg in seinem Buch *The Quiet Diplomacy of Liberation* (2004) faktenreich

darlegt, waren Versprechen, Sanktionen abzuschaffen oder nicht einzuführen, und Drohungen, Sanktionen zu verstärken, vor allem im konfliktreichen Jahr 1989 und danach im Verhandlungsprozess über die Demokratisierung bis 1993 integraler Teil der internationalen Diplomatie. Hefti/Staehelin-Witt erwähnen bloss, dass auch die Androhung von Sanktionen eine Wirkung haben könne, aber nicht klar sei, ob und wie sie wirken würde. Der Fall Südafrika hätte für die Verhandlungsphase von 1990 bis 1993 reichhaltiges Material zur Untersuchung dieser Frage bereitgestellt. Die beiden AutorInnen setzen jedoch das Ende der Wirtschaftssanktionen im Wesentlichen auf das Jahr 1991 an, und mit diesem Jahr hören ihre Überlegungen auf. Positive und negative Anreize wurden aber, wie Landsberg eindrücklich zeigt, von Seiten der internationalen Diplomatie auch von 1991 bis 1993 wiederholt eingesetzt, nicht zuletzt bei Kontroversen um das allgemeine Wahlrecht und um die so genannten Gruppenrechte.

4. Der Public-Choice-Ansatz dient in der Studie vorwiegend dazu, die Beschränktheit der Sanktionsbeschlüsse der westlichen Länder zu erklären und damit implizit das Abseitsstehen der Schweiz durch die Tatsache zu legitimieren, dass auch die USA oder andere westliche Länder die Menschenrechte in Südafrika nicht selbstlos verteidigten. Aus der Sicht der Anti-Apartheid-Bewegungen ging es bei den ‚people’s sanctions‘ und der politischen Kampagne, den Staat zum Erlass von Sanktionsgesetzen zu zwingen, genau um diese Einsicht. Es sollten diejenigen Forderungen gegenüber wirtschaftsnahen Regierungen und gegenüber der Privatwirtschaft durchgesetzt werden, welche diese von ihrer eigenen Interessenslage her niemals akzeptiert hätten, nämlich sich gegen die Politik des Apartheid-Regimes zu stellen und sich für Verhandlungen mit den verbotenen Widerstandsorganisationen Südafrikas einzusetzen.

Ungeklärte wirtschaftstheoretische Probleme

Vorwiegend mit Hilfe der *Handelstheorie* untersuchen Hefti/Staehelin-Witt die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Sanktionen auf Südafrika. Nur ist die Handelstheorie zur Analyse der Auswirkungen von Finanzsanktionen, der damit verbundenen Zahlungsbilanzkrise, der finanziellen Instabilität Südafrikas und der entsprechenden makroökonomischen Kosten und Widersprüche nicht geeignet – oder nur für einen Bruchteil dessen, was Finanzsanktionen effektiv ökonomisch bedeuten können.

Das Kapitel 3 (Seite 16 bis 32), das sich genauer mit der Wirkung von Wirtschaftssanktionen aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaften befasst, zeigt eine sich durch die ganze Studie hindurch ziehende Ambivalenz zwischen einer nationalökonomischen Sicht von Sanktionskosten (hergeleitet aus der (Frei)Handelstheorie) und einer Sicht auf Kosten, die für verschiedene politische Akteure im sanktionierten Land entstehen (hergeleitet aus einer Public-Choice-Theorie). Die AutorInnen der Studie befassen sich nicht mit der Frage, wann der eine und wann der andere Ansatz sinnvoll angewendet werden kann und soll. Damit wird die Willkür der ausgewählten Daten durch die Willkür der ausgewählten analytischen Methode verstärkt, was in einem schwer über- und durchschaubaren Eklektizismus der Argumentation resultiert.

Ich halte den in Kapitel 3 dargelegten Public-Choice-Ansatz, «genaue Transmissionsmechanismen» zu analysieren, durch die ökonomische Wirkungen von Wirtschaftssanktionen in politische übergehen, für hilfreich und weiterführend, da dieser Ansatz ermöglicht, aus einer allzu pauschalen Pro- und Contra-Sanktionen-Debatte herauszukommen. Die AutorInnen erläutern das so: «Wirtschaftssanktionen werden verhängt, um im sanktio-

nierten Land eine Politikveränderung zu erwirken. Die Politikveränderung soll durch wirtschaftlichen Druck, das heisst Wohlstandsverluste, ausgelöst werden. Es gilt grundsätzlich, dass die gewünschte Politikänderung ausgelöst wird, sobald die Kosten der Wirtschaftssanktionen grösser als die Kosten der Politikänderung sind. Der genaue Transmissionsmechanismus unterscheidet sich von Fall zu Fall. Der Einfluss der verschiedenen politischen Akteure im sanktionierten Land und ihre Betroffenheit von Wirtschaftssanktionen können ganz unterschiedlich sein. Letztlich müssen die entscheidenden Akteure von den Wirtschaftssanktionen betroffen sein, so dass sie den politischen Wandel unterstützen. (...) Zu den wichtigsten Interessengruppen gehören die Regierungen, die Parteien, die Gewerkschaften, die Arbeit- und Kapitalgeber, die Wahlbevölkerung sowie die politische Opposition.» (16)

Dazu sei Folgendes festgehalten:

1. Die Grundsatzaussage, «dass die gewünschte Politikänderung ausgelöst wird, sobald die Kosten der Wirtschaftssanktionen grösser als die Kosten der Politikänderung sind», muss wohl unter der Robinson'schen Kategorie der «unüberprüfbaren Slogans» entsorgt werden. Niemand kann, wenn es um Umbruchsituationen wie im Fall Südafrikas geht, die Kosten einer Politikänderung abschätzen, nicht nur weil die Zukunft extrem unsicher ist, sondern auch weil Kostenvergleiche in diesem Zusammenhang nicht möglich sind. Es geht wohl eher um die Frage, inwieweit bestimmte politische **Perspektiven** für verschiedene Akteure angesichts der Sanktionen noch vertrauenswürdig, zukunftsfruchtig und kostenverträglich eingestuft werden, und weshalb andere Perspektiven beginnen, als unvermeidlich zu erscheinen, unter anderem deshalb, weil die Kosten steigen und die Sanktionen zu einer grossen Belastung zu werden drohen. Im Fall Südafrika ging es um heftig diskutierte und von der weisen Elite gefürchtete Perspektiven der Demokratisierung Südafrikas, die sowohl bezüglich des Zeithorizonts der Reformen respektive der Abschaffung der Apartheid, bezüglich der Inhalte der Reformen und der Frage der Verhandlungsbedingungen divergierten.⁵

2. Bei Anwendung des Public-Choice-Ansatzes muss eine analytische Frage geklärt werden: Welches sind wichtige Interessengruppen, wie wichtig und einflussreich sind sie, und welche Kosten sind für sie durch die Sanktionen entstanden? Wer waren beispielsweise die wichtigsten Akteure beim Entscheid, Nelson Mandela frei zu lassen und mit Verhandlungen zu beginnen, und welchen Auswirkungen von Sanktionen waren sie ausgesetzt? Welche Rolle spielten dabei in- und ausländische Konzerne, die Regierung, die öffentliche Meinung der Weissen in Südafrika sowie die internationale Öffentlichkeit? All dies wird in der Studie nicht klar. Die Argumentation bleibt sehr allgemein auf volkswirtschaftliche Überlegungen und das politische Debakel der Reformpolitik Botchas sowie den weltpolitischen Fall der Berliner Mauer beschränkt. Bei der Aufzählung der wichtigsten Interessengruppen fehlen zudem die repressiven Apparate des Apartheid-Staates. Militär und Polizei besaßen innerhalb der südafrikanischen Regierung eine grosse Macht. Welche Rolle spielten sie bei den Entscheiden? Die Ausgaben für die repressiven Apparate stiegen ab 1985 enorm an. Erst die militärische Niederlage 1988 gegenüber Angola (in Cuito Cuanavale) brachte vermutlich – das müsste genauer untersucht werden – eine Schwächung der Falken-Fraktion innerhalb des Apartheid-Regimes mit sich. Die militärische Niederlage wurde von den Anti-Apartheid-Bewegungen unter anderem auch mit technischen und finanziellen Problemen der südafrikanischen Armee erklärt, die durch das UN-Waffenembargo und die Finanzsanktionen entstanden waren.

Es fehlt in der Studie auch gänzlich die Debatte über die Finanzsanktionen gegenüber dem Apartheid-Regime im engeren Sinn, nämlich gegenüber dem Apartheid-Staat und den staatlichen Unternehmen. Ob durch die Finanzsanktionen die finanziellen und damit die politischen Handlungsspielräume des Regimes eingeschränkt wurden,

⁵ Madörin 2005a, § 4.7. und 4.8.

wie die SanktionsbefürworterInnen argumentierten, wird in der Studie nicht untersucht, obwohl dies ein klassisches Public-choice-Thema wäre.

Das Kapitel über die Funktionsweise von Wirtschaftssanktionen enthält mehrere Abschnitte über die Arten von Kosten, die Wirtschaftssanktionen bewirken können. Dabei hängen die AutorInnen einer Sicht des Finanzsektors an, die mit der Konzentration auf Investitionen, Produktion und Handel vielleicht in den 1960er Jahren adäquat gewesen wäre, aber völlig deplaziert ist angesichts der Dynamik, die das internationale Finanzsystem seit 1970 entwickelt hat und angesichts der Tatsache, dass Südafrika Ende der 1980er Jahre als internationaler Finanzmarkt weltweit an 9. Stelle stand, noch vor Australien, Malaysia, Singapur und Schweden.⁶ Zudem war Südafrika traditionell, ähnlich wie die Schweiz, wirtschaftlich sehr stark international verflochten, weshalb die Zahlungsbilanzkrisen besonders stark ins Gewicht fielen – auch für die Binnenwirtschaft.

In einem letzten Abschnitt des 3. Kapitels wird vor den negativen Auswirkungen der Sanktionen auf ohnehin benachteiligte Bevölkerungsschichten und vor den Auswirkungen nach Aufhebung der Sanktionen gewarnt. Am Schluss werden die LeserInnen belehrt: «Erstens ist abzuschätzen, ob der Wandel nicht auch durch diplomatische Aktivitäten erreicht werden kann. Zweitens ist die Wahrscheinlichkeit eines politischen Wandels abzuschätzen.» (23) Die AutorInnen untersuchen diese Fragen aber nicht und erwecken den Eindruck, dass diese Überlegungen nicht Teil der Sanktionsentscheide gewesen seien. Sowohl das Commonwealth als auch der US-Kongress betrachteten die Sanktionsentscheide und -empfehlungen als integralen Teil diplomatischer Aktivitäten, als Voraussetzung für den Erfolg diplomatischer Aktivitäten, die zuvor gescheitert waren. Langjährige fruchtlose Verhandlungen bezüglich Namibia, den Krieg gegen die Nachbarländer und die Apartheid waren den Sanktionsbeschlüssen westlicher Staaten und des Commonwealth vorausgegangen. Zum Schluss machen sich die AutorInnen für so genannte *targeted* oder *smart sanctions* stark, und erwecken auch damit den Eindruck, diese seien damals nicht zur Debatte gestanden und implementiert worden: Nämlich Sanktionen, die gezielt eskaliert oder stufenweise aufgehoben werden konnten. Umfassende Sanktionen wurden von allen westlichen Ländern und vom Commonwealth abgelehnt, auch wenn die Anti-Apartheid-Bewegung und etliche afrikanische Staaten umfassende und verbindliche Sanktionen forderten.

⁶ Natrass 1997, 13.

Teil II

Zur Analyse der Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und ihrer Auswirkungen auf den politischen Transformationsprozess

In den Kapiteln 4 bis 6 werden die Wirtschaftssanktionen beschrieben, die gegenüber Südafrika verhängt wurden, ihre Kosten abgeschätzt und Aussagen über ihre politische Wirkung gemacht.

Das Kapitel 4 beginnt mit einer mehrseitigen Chronologie zu wichtigen politischen Ereignissen während der Apartheid und zu den Wirtschaftssanktionen. Danach folgt eine Auflistung der Sanktionsmassnahmen, die von verschiedenen westlichen Staaten getroffen wurden, ein Unterkapitel über das Verhalten der Schweiz und ein längerer Abschnitt mit einer Public-Choice-Analyse der Sanktionsentscheide. Letzteres Unterkapitel versucht zu zeigen, dass die Regierungen der wichtigsten Geschäftspartner Südafrikas (Grossbritannien, USA, Deutschland, Schweiz, Japan und Frankreich) keine umfassenden Sanktionen wollten und schon gar keine, welche negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Unternehmen der eigenen Länder gehabt hätten. Tatsächlich wurden die ergriffenen Sanktionen nicht unabhängig von den Interessen einzelner Wirtschaftsbranchen verhängt und waren selektiv, uneinheitlich und waren nur auf politischen Druck der Anti-Apartheidbewegungen zustande gekommen. Die Informationen der Studie zur Schweiz sind wenig aufschlussreich, weil sie an Fakten wenig mehr bringen, als im Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Schweiz-Südafrika (1999) enthalten sind.

Eine fragwürdige Sicht der Abfolge der Ereignisse

Hier soll auf die am Anfang des Kapitels aufgeführte Chronologie etwas detaillierter eingegangen werden, weil sie für die Interpretation des Zusammenhangs zwischen Sanktionen und politischer Wirkung folgenreich ist.⁷

Am Schluss des Kapitels 4 schreiben die AutorInnen zusammenfassend: «Die letztlich zur Abschaffung der Apartheid führenden Reformen wurden 1989 durch die Wahl FW de Klerks möglich. PW Botha erlitt kurz zuvor einen Herzanschlag [?? im Original, es war ein Schlaganfall, MM), welcher den Machtwechsel erst ermöglichte. Die EG hob die Wirtschaftssanktionen 1990 im Zuge der Reformschritte FW de Klerks auf, obwohl dieser das Prinzip ‚one man – one vote‘ nach wie vor für inakzeptabel hielt, die USA setzten die Wirtschaftssanktionen 1991, nachdem die Grundpfeiler der Apartheid abgeschafft wurden, ausser Kraft. Mandela kritisierte die Massnahme als verfrüht. 1994 wurde Nelson Mandela nach rund 50 Jahren Apartheid in den ersten allgemeinen Wahlen zum neuen Präsidenten Südafrikas gewählt.» (55)

Diese Schlussfolgerungen beziehen sich ausschliesslich auf die Chronologie der Ereignisse (Seiten 33 bis 39), welche die AutorInnen an den Anfang des Kapitels 4 gestellt haben. Innerhalb des Kapitels sind keine zusätzlichen Fakten zu finden, die die Aussage stützen würden. Die Chronologie von Hefti/Staehelin-Witt beruht wesentlich auf einer sehr viel längeren und detaillierteren Chronologie des US-amerikanischen Institute of International Economics (IIE), die von den AutorInnen stark gekürzt und mit Zusatzinformationen zur Schweiz und zu Positionen der EU angereichert wurde. Gegen dieses Vorgehen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Bemerk-

⁷ Siehe den Chronologie-Vergleich auf www.apartheid-reparations.ch.

kenswert ist jedoch, was die AutorInnen gekürzt und was sie an politischen Ereignissen entfernt und hinzugefügt haben. Folgende Kritikpunkte seien hier hervorgehoben:

1) Ausgerechnet für die Zeit von 1985 bis 1990, welche die AutorInnen untersuchen und über welche sie dezidierte Aussagen zur politischen Wirksamkeit von Sanktionen machen, ist die Chronologie des US-Instituts enorm gekürzt, sowohl was die Informationen zu Sanktionsdebatten und -drohungen als auch zu politischen Ereignissen in Südafrika und auf internationaler Ebene betrifft. Doch gerade in die Phase von 1988 bis Anfang 1990 fiel der Strategiewechsel zur Abschaffung der Apartheid und zur Anerkennung der verbotenen Organisationen als Verhandlungspartnerinnen. Was diese Phase betrifft, so unterlassen es die AutorInnen beispielsweise, im Gegensatz zur IIE-Chronologie, darauf hinzuweisen, dass ab Juli 1989, aufgrund eines Berichts des General Accounting Office des US-Kongresses, auch Goldbarren unter den Handelsboykottbeschluss des Kongresses fielen. Dies schränkte die Politik Südafrikas, mit Goldswaps und Goldloans der South African Reserve Bank die Liquiditätskrise abzufedern, entscheidend ein. Die AutorInnen erwähnen den Bericht zwar auf Seite 51, schreiben aber nur, dass darin vor einem unerwarteten Preisanstieg gewarnt werde, den Goldsanktionen bewirken könnten. Sie erwähnen jedoch nicht, dass ein Goldbarrenboykott ab Juli 1989 galt, und haben auch nicht nachgeprüft, ob die Befürchtung einer Goldpreissteigerung real eintraf. Tatsächlich sank der Goldpreis sowohl real als auch nominal ab Januar 1989, und diese Preisverluste wurden erst im letzten Jahresquartal wieder korrigiert. Im renommierten jährlichen Goldbericht von Gold Fields Mineral Services ist nichts von den befürchteten Preissteigerungen zu lesen. Als Gründe für die, relativ moderaten, Preisbewegungen des Goldes machen die Autoren des Berichts andere Gründe als den Goldboykott geltend, da generell vom Markt ein Überangebot an Gold befürchtet wurde.⁸

2) Die AutorInnen sehen vor allem in der Stagnation der Apartheid-Wirtschaft, in der Ablösung der Regierung von PW Botha durch FW de Klerk und im Ende des Kalten Krieges die Gründe für die Verhandlungsbereitschaft des Apartheid-Regimes – diese These wird in der Studie mehrmals wiederholt. Ob der Machtwechsel innerhalb der National Party von Bedeutung war und die Möglichkeit einer Verhandlungslösung vergrößerte, sei hier dahingestellt. Auf jeden Fall wird in der Studie nicht erklärt, wie FW de Klerk aus einem konservativen Verteidiger grundlegender Apartheidregelungen zum Politiker der 1990er Jahre wurde und weshalb ein Teil der Falken im Apartheid-Regime und insbesondere im Militär ihre politischen Perspektiven änderten. De Klerk war nämlich Anfang 1989 zum Entsetzen von reformorientierten südafrikanischen Wirtschaftsvertretern anstelle des als Reformers betrachteten Finanzministers Barend du Plessis zum Parteipräsidenten der National Party gewählt worden. De Klerk hatte sich zuvor als Gegner der bescheidenen Reformvorschläge Bothas profiliert, weshalb ihn selbst die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher als «just another bloody Boer» (Sampson 1999, 386) betrachtete. Die Erwähnung von Bothas Schlaganfall und die Auflistung von einigen Entscheidungen de Klerks erklären nicht die dramatischen Veränderungen der politischen Positionen de Klerks, vor allem was die Verhandlungsbereitschaft mit dem ANC anbelangt. Dass Reformen fällig waren, war allen klar. Nur verstand das Apartheid-Regime darunter «kontrollierten Wandel» während Jahrzehnten. Den kritischen Punkt bildeten die Anerkennung des Anti-Apartheid-Widerstands als gleichberechtigter und legitimer Verhandlungspartner sowie die Demokratisierung und die Abschaffung der Apartheid in allen öffentlichen Bereichen wie der Erziehung und den Staatsapparaten.

3) Im Comprehensive Anti-Apartheid Act des US-Kongresses wurden laut IIE-Chronologie Sanktionsmassnahmen gegen Länder empfohlen, welche von den der US-Wirtschaft auferlegten Einschränkungen «profitierten

⁸ Gold Fields Mineral Services 1990, 9-11.

oder kommerzielle Vorteile erzielen».⁹ Diesen Aspekt der US-Sanktionspolitik nicht in Betracht zu ziehen, ist erstaunlich für ÖkonomInnen, die sich der Public-Choice-Theorie verschrieben haben. Die Schweizer Grossbanken gerieten bekanntlich Ende der 1980er Jahre in den USA und Kanada wegen ihrer Südafrikageschäfte öffentlich unter Druck. Für die Schweizer Grossbanken waren der US-amerikanische Markt und die Expansion in diesem Markt damals sehr wichtig, und natürlich hätten die den Südafrika-Sanktionen unterworfenen US-Banken nichts dagegen gehabt, wenn die Schweizer Konkurrenten ins Visier der US-Regierung geraten wären. Die – zu überprüfende – Vermutung liegt nahe, dass der massive Rückgang der südafrikanischen Goldexporte in die Schweiz ab 1988 mit den schon damals kursierenden Gerüchten über den Goldbarrenboykott durch die USA zu tun haben könnte. Generell unterschätzen die AutorInnen, was die Sanktionsbeschlüsse der USA für die westlichen Konzerne und Banken ausserhalb der USA bedeuteten.

4) Ebenso behaupten Hefti/Staehelin-Witt, dass die USA alle Wirtschaftssanktionen im Juli 1991 aufgehoben hätten, verschweigen aber, dass das Verbot des Handels mit nuklearen Gütern und mit Waffen immer noch aufrechterhalten wurde. Auch unterschlagen sie die für Südafrika folgenreiche Opposition der USA in multilateralen Institutionen (International Monetary Fund IMF, Weltbank) gegen Kredite an Südafrika; zudem wurden Restriktionen bei staatlichen Exportrisikogarantien und Exportförderungen durch den US-Präsidenten erst am 23. November 1993 aufgehoben, als das südafrikanische Parlament der Schaffung einer nationalen Übergangsregierung zugestimmt und sich auf ein Datum für demokratische Wahlen geeinigt hatte. Weiterhin blieben das Waffenembargo und das Verbot nuklearer Lieferungen bestehen.

5) Sowohl in der Chronologie von Hefti/Staehelin-Witt als auch in derjenigen des IIE fehlt eine für die US-Finanzsanktionen zentrale Information, die meiner Ansicht nach für das Verständnis der Mechanismen und Auswirkungen der Finanzsanktionen von zentraler Bedeutung ist: Im November 1983 hatte der US-Kongress beschlossen, dass die USA gegen IMF-Kredite und -Anleihen an Länder stimmen müsse, welche Apartheid (wo auch immer auf der Welt) praktizierten. Die US-Regierung wurde beauftragt, «aktiv» Anleihen des IMF an Südafrika zu verhindern, solange der Finanzminister nicht nachweisen konnte, dass die Anleihen der Mehrheit der Bevölkerung dienten und Restriktionen im Zugang zu Kapital und zum Arbeitsmarkt abbauen helfen würden. 1986 wurde dann sowohl von US-Präsident Ronald Reagan wie vom US-Kongress festgeschrieben, dass der Vertreter der USA im IMF gegen Kredite an Südafrika stimmen müsse. Erst im November 1993 wurde dieser Entscheid aufgehoben.

6) In der IIE-Chronologie als auch in derjenigen von Hefti/Staehelin-Witt fehlt die Information über die Sanktionsdrohungen anlässlich der Abstimmung der weissen Minderheit am 17. März 1992 über eine neue Verfassung, die von einer Übergangsregierung, mit Regierungsbeteiligung der führenden Anti-Apartheid-Organisationen der Schwarzen, ausgearbeitet werden sollte. Das Weisse Haus warnte, dass es im Falle eines Nein sofort weitere Sanktionen gegen ein weisses Minderheitsregime verhängen werde. Auch der konservative britische Premierminister John Major liess verlauten, dass nur ein Ja es Südafrika erlauben würde, in die internationale Gemeinschaft zurückzukehren und Investitionen anzuziehen, die es für sein Wirtschaftswachstum brauche. Sogar die Schweiz scheint damals im Falle eines Nein mit Wirtschaftssanktionen gedroht zu haben. Allenthalben wurde im Fall eines Ja die Aufhebung von Sanktionen versprochen.¹⁰ Letzteres wäre nicht möglich gewesen, wenn nicht immer noch Sanktionen in Kraft gewesen wären.

⁹ IIE-Chronologie, Eintragung vom 2.10.1986.

¹⁰ Landsberg 2004, 116.

7) Sowohl in der Chronologie als auch im ganzen Kapitel halten die AutorInnen die Finanzsanktionen gegenüber dem Apartheid-Staat und parastaatlichen Organisationen kaum für erwähnenswert. Sie nennen diese Sanktionen zwar in ihrer Auflistung der Sanktionen der USA (aber nicht der EU) im 4. Kapitel, doch sie gehen diesem Aspekt nicht weiter nach. Dabei handelte sich bei dieser Sanktion um eine von der internationalen Anti-Apartheid-Bewegung schon ab den 1970er Jahren geforderte Massnahme, die ganz entsprechend der Public-Choice-Theorie speziell gegen den Apartheid-Staat – und nicht generell gegen die südafrikanische Wirtschaft – gerichtet war. Der Anteil der Schweizer Grossbanken an langfristigen Anleihen an den Apartheid-Staat war laut Statistik der südafrikanischen Notenbank bedeutend höher als Anteile der Schweizer Grossbanken an anderen Geschäften mit Südafrika.¹¹

Die Analyse der Sanktionen und ihrer Kosten

Das Kapitel 5 zu den Kosten der Wirtschaftssanktionen ist das Kernstück des Forschungsprojekts. Es befasst sich mit der Frage, welche Veränderungen die Sanktionen in den Aussenwirtschaftsbeziehungen Südafrikas bewirkten (Rückgang des Handels, Veränderung der Kapitalflüsse), welche Kosten daraus entstanden und welche dieser Kosten auf staatliche Finanzsanktionen zurückzuführen waren. Im Kapitel 6 diskutieren die AutorInnen dann die Auswirkungen der von ihnen identifizierten Kosten auf die politischen Verhältnisse in Südafrika.

Das Kapitel 5 enthält ein langes Unterkapitel zu den verschiedensten Facetten der Kapitalflüsse nach Südafrika. Danach folgen ein Unterkapitel zu Handelssanktionen – aber ohne Einbezug der Diamanten und des Goldes –, ein Unterkapitel zu Umgehungsgeschäften und Ausnahmeregelungen und ein weiterer Abschnitt zur Verteilungswirkung. Das letzte Unterkapitel ist der Rolle der Schweiz gewidmet.

Alle diese Passagen reizen zu Kritik und Gegendarstellungen. Dazu nur kurz ein paar Hinweise. In der Darstellung der Sanktionen stossen die AutorInnen rasch an die freiwilligen Grenzen, die sie sich bei der Formulierung des Forschungsprojekts gesteckt haben. Einerseits versuchen sie sich auf die staatlichen Sanktionen ab 1985 zu konzentrieren, andererseits befassen sie sich mit allen Sanktionen, auch mit denjenigen, die vor 1985 implementiert wurden, wie beispielsweise die Ölsanktionen. Ab und zu äussern sie sich über Kosten von Sanktionen, die vorwiegend von nicht-staatlichen AkteurInnen durchgesetzt wurden, so zum Beispiel Arbeitsplatzverluste, die durch Früchteboykotte entstanden waren. (103) Sie schätzen, dass die Handelssanktionen, insbesondere die Ölsanktionen, vier Mal so grosse Kosten verursacht hätten wie die Finanzsanktionen. Da ihrer Meinung nach die staatlichen Finanzsanktionen sich praktisch nicht auf die ohnehin schon existierenden Finanzboykotte der internationalen Finanzmärkte ausgewirkt hätten, halbieren sie die in einer andern Studie identifizierten Kosten der Finanzsanktionen und kommen auf etwa 130 Millionen US-Dollar pro Jahr. Wesentlich schlüssiger ist ihre Analyse des Rückzugs von Direktinvestitionen, da sie sich diesbezüglich auf eine Reihe interessanter Studien stützen können.

Besonders problematisch bleibt allerdings ihre Analyse der Finanzsanktionen. Generell sei dazu angemerkt, dass ich die Darstellung der Faktenlage in diesem Unterkapitel für ungenügend halte – aus drei Gründen:

¹¹ Madörin 2005a, 137f.

1. Es werden nur Grafiken von Kapitalzu- und -abflüssen und vom Verlauf von Indikatoren präsentiert, nicht aber die den Berechnungen und Überlegungen zugrunde liegenden Zahlenreihen – eine Unsitte, die sich immer mehr verbreitet, vor allem bei Studien, die von politischen und wirtschaftlichen Akteuren für die öffentliche Meinungsbildung aufbereitet werden. Im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms beurteile ich dies als absolut unzulässig. Die Überprüfbarkeit der Forschungsergebnisse durch andere gehört zu den Grundlagen wissenschaftlichen Arbeitens. In der vorliegenden Studie müssen sich die LeserInnen die Zahlenreihen aus den Statistiken der südafrikanischen Notenbank aufwändig selber zusammensuchen.

2. In den Grafiken fällt ein für jede ökonomische Betrachtung wesentlicher Aspekt weg, nämlich vergleichbare Grössenordnungen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen werden in den präsentierten Grafiken die Massstäbe massiv verändert. Das dadurch entstehende Gesamtbild ist irreführend. So ist der Massstab, mit dem die Höhe der Nettokapitalabflüsse dargestellt wird, wesentlich kleiner als in den Darstellungen, welche für die Nettokapitalflüsse für einzelne Kategorien (Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und andere indirekte Investitionen wie Kredite und Anleihen) verwendet werden (63f.). Das verleitet dazu, die Bedeutung der relativ kleinen Kapitalzuflüsse während der Finanzsanktionen massiv zu überschätzen. Zum andern analysieren die AutorInnen die Kapitalflüsse nur im Vergleich zum BIP, nicht aber im Vergleich zu Zahlungsbilanzgrössen oder zu andern wichtigen Grössen der nationalen Buchhaltung. Damit verkennen sie, worin überhaupt die Finanzkrise Südafrikas bestand und welches ihre ökonomische Bedeutung war.

3. Die Zahlenreihen beginnen, ausser bei der Übersichtsgrafik zu den Nettokapitalflüssen, im Jahr 1984, zum Teil sogar erst 1985, und hören teilweise schon um 1991, spätestens 1994 auf, sowohl am Anfang als auch am Ende zu früh also, um beurteilen zu können, was die Phase der Finanzsanktionen wirklich bedeutete. Eine Krise kann nur analysiert werden, wenn verglichen wird, welche Situation vor und nach der entsprechenden Periode bestand.

Die Tatsache, dass Südafrika in eine Schuldenkrise geriet, erklären Hefti/Staehelin-Witt mit den enormen Nettokapitalabflüssen, die, wie sie immer gerne betonen, vor den staatlichen Finanzsanktionen begannen, also schon ab 1985. Zweifellos aber hatte die Latenzzeit, bevor die Sanktionsgesetze im US-Parlament verabschiedet wurden, bereits einen Einfluss auf die Finanzmärkte. Erste Übereinkünfte über die Ausarbeitung eines Sanktionengesetzes gab es im US-Senat schon im Mai 1985, im September erliess US-Präsident Reagan auf dem Verordnungsweg bereits moderate Sanktionen, während ein Sanktionengesetz nach hartem Seilziehen und gegen das Veto Reagans erst im Oktober 1986 vom Repräsentantenhaus beschlossen wurde. Die AutorInnen machen für die enormen Nettokapitalabflüsse ab 1985 folgende Gründe geltend:

- die anwachsenden politischen Unruhen in Südafrika;
- die schlechte wirtschaftliche Lage;
- der Druck der Anti-Apartheid-Bewegung, vor allem die Erfolge der US-amerikanischen Anti-Apartheid-Bewegung.

Gegen diese Aufzählung ist nichts einzuwenden, nur fehlt ein entscheidender Faktor: Die Finanzsanktionen durch die Bretton-Woods-Institutionen, die vom US-Kongress schon 1983 beschlossen wurden. Noch 1975/6 waren die Zahlungsbilanzhilfen des IMF an Südafrika grösser als die IMF-Unterstützungen für alle übrigen afrikanischen Länder. Anfang der 1980er Jahre geriet Südafrika wieder in Zahlungsbilanz-Engpässe. Ende 1982 wurde vom Exekutivdirektorium des IMF mit einer knappen Stimmenmehrheit von 51,9 % – dank den USA – ein ‚stand-by‘-Kredit von 1,1 Mrd. US-Dollar zu sehr günstigen Bedingungen gewährt. Dieser Kredit sorgte für

internationale Empörung und zu einer Mobilisierung der Anti-Apartheid-Bewegung in den USA. Wie schon erwähnt, beschloss deshalb im November 1983 der US-Kongress, dass die USA gegen IMF-Kredite an Länder stimmen müsse, welche «Apartheid praktizieren». Führend für das Lobbying war bei diesem Beschluss der Congressional Black Caucus. Mit dem Beschluss wurde der Vertreter der USA im IMF beauftragt, «aktiv» Anleihen des IMF an Länder, die «Apartheid praktizieren» zu verhindern – mit ihrem Stimmenanteil hatten die USA faktisch ein Veto. Von da weg war es für Südafrika bis zum Ende der Apartheid nicht mehr möglich, von Zahlungsbilanzhilfen des IMF Gebrauch zu machen, ausser von Tranchen, die auf dem früheren Beschluss von 1982 beruhten. Südafrika vermied es in der Folge, weitere Kreditanträge an den IMF zu stellen, weil dies in den USA offizielle Untersuchungen und eine öffentliche Debatte über den Stand der Apartheid ausgelöst hätte.¹² Auch die Bank für internationalen Zahlungsausgleich BIZ gewährte vermutlich keine Anleihen, allenfalls beteiligte sie sich an Swaps. Jedenfalls verweigerten laut Washington Post Zentralbanker an einer Sitzung der BIZ vom September 1985 das Schnüren eines Hilfspakets für Südafrika. 1986 wurde dann, nachdem dies schon vom US-Präsidenten festgeschrieben worden war, auch vom US-Kongress beschlossen, dass der Vertreter der USA im IMF generell gegen Kredite an Südafrika stimmen müsse. Dieser Entscheid wurde erst im November 1993 aufgehoben.

Obwohl es keine international bindenden Finanzsanktionen des UNO-Sicherheitsrates gab, hatten die Beschlüsse des US-Kongresses von 1983 und 1986 grosse Auswirkungen auf den Zugang Südafrikas zu den Finanzmärkten. Dazu schreiben Carim et al: «Although these first anti-apartheid financial sanctions did not prevent South Africa from securing private international loans, the absence of IMF approval made foreign finance more expensive (generally at a 1 percent premium) and precluded access to bridging loans from the Bank of International Settlements. In addition, in the wake of the Mexican crisis, international access to debt finance generally became more difficult, with short-term loans becoming the preferred tool to service emerging market demand for finance. Thus the absolute levels of South Africa's foreign liabilities grew substantially, with short-term debt amounting to \$ 14 billion by 1985, while longer-term outstanding loans came to \$ 10.3 billion. The proportion of South Africa's short-to-long-term-debt (66 percent) grew even higher than other developing countries (44 percent), involving even greater risks that any drop in the value of the rand would increase the debt burden in dollar terms.» (Carim et al. 1999, 163) Hefti und Staehelin-Witt erwähnen zwar die Tatsache dieser problematischen Verschuldungsstruktur (70), bringen sie aber nicht in Verbindung mit der neuen Situation innerhalb des IMF.

Als Argument für ihre Behauptung, nicht die Finanzsanktionen sondern die politische Krise hätten zu einer Finanzkrise geführt, stützen sich die AutorInnen auf eine Grafik, die darstellt, dass sowohl nach den Sharpeville-Massakern und nach dem Soweto-Aufstand als auch ab 1984, als die politischen Konflikte in Südafrika eskalieren, massiv Kapital aus Südafrika floss und Südafrika Mühe hatte, Kapital auf den internationalen Märkten aufzutreiben. Ihre Berechnungen zeigen, dass die Kapitalflucht während und nach dem Soweto-Aufstand, als es noch keine staatlichen Finanzsanktionen gab, im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt vergleichbar oder sogar grösser war als diejenige von 1985 (67). Als Zeitzeugen für ihre These zitieren sie den damaligen Gouverneur der südafrikanischen Notenbank, der zu den Sanktionen 1986 erklärte: «The EEC and US sanctions packages on bank loans and investments do little more than change a de facto into a de jure situation» (90, Zitat aus Financial Mail, 28.11.1986, 63).

¹² Ovenden/Cole 1999, 102ff.; Junne 1987, 265f.; Carim et al. 1999, 162f.

Abgesehen von der bereits kritisch aufgeworfenen Frage der Kreditsperre des IMF für den Verlauf der Finanzkrise ab 1984 wird diese Ansicht der AutorInnen durch ein weiteres Argument in Frage gestellt: Der Ausbruch einer Krise ist eine andere Sache als die Erholung von der Krise. Die AutorInnen machen diesen Unterschied nicht. Doch für die Anti-Apartheid-Bewegungen war die de-jure-Festschreibung der Finanzsanktionen wichtig. Es sollte verhindert werden, was nach Soweto passiert war, nämlich dass sich die Lage nach ein, zwei Jahren wieder normalisierte und das Land erneut Zugang zum internationalen Finanzsystem bekommen würde – damals nicht zuletzt dank Beihilfe der schweizerischen Grossbanken. Ein Gesetz ist eine zusätzliche Hürde, die eine ‚Normalisierung‘ respektive Entpolitisierung der Finanzmärkte verhindern hilft. Mit einem Gesetz wird der politische Druck institutionalisiert. Die Anti-Apartheid-Bewegungen mobilisierten aus dem gleichen Grund auch gegen langfristige Umschuldungsabkommen. Der Risikofaktor ‚Unsicherheit‘, der sowohl für das Apartheid-Regime als auch für die internationalen Finanzpartner durch immer wieder neu auszuhandelnde Umschuldungen entstand, sollte möglichst hoch bleiben. Kurzum, es sollten alle denkbaren Hürden durchgesetzt werden, um eine Normalisierung der internationalen Finanzbeziehungen des Apartheid-Regimes zu verhindern – bis zu seiner Bereitschaft, auf ‚genuine‘ Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid einzutreten.

Wie wirksam die bis 1993 aufrecht erhaltenen IMF-Beschlüsse des US-Kongresses waren, illustrieren die letzten Jahre der Apartheid. Ab Mitte 1992 steckte Südafrika in einer schweren politischen Krise, die Gewalt eskalierte, und die Verhandlungen zwischen der National Party und dem ANC gerieten ins Stocken. Der Risikozuschlag für Kredite stieg von 1,5 % auf 3 %. Per Ende 1993 wurden laut Schätzungen der Financial Times vom Juni Schuldenrückzahlungen von 1,6 Mrd. US-Dollar fällig, und niemand wusste, woher das Geld kommen sollte. Die Financial Times hoffte, dass erhöhte Goldeinnahmen und damit eine positive Handelsbilanz die düsteren Aussichten in Sachen Zahlungsbilanz verbessern könnten, da Südafrika nicht genügend Anleihen aufreiben konnte – oder, falls überhaupt, wegen des Risikozuschlags nur sehr teure. Der einzige andere und in solchen Krisensituationen übliche Ausweg aus der Liquiditäts-Sackgasse wäre gewesen, auf Kredite des IMF zu rekurrieren. Das war aber nicht möglich: «An IMF facility, however, appears unlikely to be offered until an interim government is in place a year or so hence. [...] Two notes of optimism arise from recent ANC statements that they will not seek to renegotiate debt arrangements and that they will campaign for the lifting of sanctions once an election date has been announced and a transitional executive council is in place.» (Financial Times 11.6.1993) Die Weltbank hatte im Mai desselben Jahres angekündigt, ein Kredit von 1 Milliarde US-Dollar stehe für Aufbauhilfe in Südafrika bereit, sobald eine Übergangsregierung gebildet sei. Aber noch im Juni waren sich die Hauptakteure der Verhandlungen – die National Party und der ANC – uneinig darüber, wie eine zukünftige nationale Einheitsregierung konstituiert werden sollte. Doch dann ging alles schneller als erwartet. Am 25. September verabschiedete das südafrikanische Parlament das Wahlgesetz, das demokratische Wahlen für den April 1994 vorsah. Nach der Einsetzung des Transitional Executive Council (TEC) beschloss der US-Kongress im November 1993 ein Gesetz, das die Abschaffung aller Sanktionen vorsah, auch dasjenige zur Politik der USA in den Bretton-Woods-Organisationen, ausser dem Waffenembargo und dem Lieferungsverbot für nukleare Technologie.¹³ Damit war der Weg frei für Anleihen des IMF und der Weltbank. Im November akzeptierte der Transitional Executive Council eine Anleihe des IMF von 850 Mio. US-Dollar, die schon vor der Einsetzung des TEC verhandelt worden war.¹⁴

¹³ Landsberg 2004, 103, IEE-Chronologie online.

¹⁴ Terreblanche 2002, 96.

Unbekümmert um solche Fakten halten Hefti/Staehelin-Witt fest, staatliche Finanzsanktionen seien bedeutungslos gewesen, da allein die politischen Ereignisse dazu beigetragen hätten, dass Südafrika finanziell boykottiert wurde. Doch laut einer speziellen Studie des Commonwealth zu Finanzsanktionen (Ovenden/Cole 1989), die erstaunlicherweise von den AutorInnen in ihrer Forschung nicht beigezogen wurde, wirkten die Finanzsanktionen auf bedeutend mehr Ebenen:

- 1) Durch eine Einschränkung des Wirtschaftswachstums, weil für die Kompensation von Kapitalflucht eine positive Handelsbilanz erwirtschaftet werden musste;
- 2) Wegen des gebremsten Wirtschaftswachstums und wegen mangelnden Zugangs zu den internationalen Finanzmärkten wurden die öffentlichen Finanzen für das Apartheid-Regime knapp. Die laufenden Ausgaben für den Repressionsapparat wuchsen – das Regime sollte aber zugleich für Reformen, die vom Apartheid-Regime in Aussicht gestellt wurden, mehr ausgeben zugunsten öffentlicher Einrichtungen für Schwarze. Dies ist für die Autoren der Commonwealth-Studie der Hauptgrund für den Rückzug des Apartheid-Regimes aus Namibia.
- 3) Die wirtschaftspolitische Manövrierfähigkeit des Apartheid-Regimes nahm ab: «Financial sanctions also impose enormous constraints on the key decision-makers in South Africa. They limit the room for manoeuvre of the bureaucrats responsible for trying to ensure rational macro-economic management; the heads of state enterprises with investment and expansion plans, and the directors and managers of private sector firms badly need capital for growth and development. These are precisely the people whose influential support is crucial for the government in the pursuit of its other policies.» (Ovenden/Cole 1989, 190f.)
- 4) Die finanziell eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Staates lösten eine Vertrauenskrise in den eigenen Reihen aus: «These things together have worked to undermine the confidence of many whites in South Africa, not least among the business and commercial communities, but also among the senior echelons of the public sector responsible for economic monitoring, reporting and management. [...] What has enabled apartheid to survive until now, despite rather than because of itself, has been its access to world stocks of capital, either through the sale of gold or through borrowing.» (Ovenden/Cole 1989, 188-190).

Diese Sicht auf die ökonomische Wirkung der Finanzkrise wurde nachträglich auch von der South African Reserve Bank geteilt. Zur strategischen Rolle der Finanzstabilität und makroökonomischer Turbulenzen für die politischen Umbrüche in Südafrika schrieb die Bank 1998, noch unter dem letzten Gouverneur des Apartheid-Regimes, Chris Stals, in ihrer Eingabe an die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission: «Referring to the consequences of the continuing capital outflows for the South African economy, Dr Chris Stals said in Cape Town in November 1990:

, The large capital outflows over the period therefore:

- forced a fairly depressed domestic economy with real economic growth well below the normal optimum capacity of the economy;
- absorbed a large share of a relatively declining amount of domestic saving; and
- drained the domestic money and capital markets of liquidity which, at times, had to be replenished by the unhealthy creation of new money in the country.'

[...] The macroeconomic consequences of the political system of the time made the apartheid policies of the government untenable. The rising pressure of adverse economic developments undoubtedly made an important contribution towards the decision to introduce major reforms in the early nineteen nineties.

The Reserve Bank always regarded its actions and behaviour to be strictly in compliance with its mandate given to it by Parliament, and that is to maintain overall financial stability, even in an adverse political environment. To the extent that its macroeconomic monetary policies with this overriding impartial objective in mind delayed the process of political reforms in South Africa, or did not more actively contribute to an earlier enforcement of the inevitable process of change, the Bank joins other institutions that already submitted their humble apologies to this Commission, and to all the people of South Africa.» (SARB 13.11.1997, www.reservebank.co.za)

Fachleute innerhalb der internationalen Sanktionsbewegung – so beispielsweise auch Ovenden und Cole – rätselten Ende der 1980er Jahre, wie Südafrika trotz massiver Kapitalflucht die Milliarden von Dollars für fällige Rückzahlungen, für die Handelskredite und für Sanktionsumgehungsgeschäfte aufreiben konnte. Ovenden und Cole vermuteten zu Recht, dass die Antwort in den Rand/Gold-Dollar-Swap-Geschäften der südafrikanischen Notenbank zu suchen war.

Hefti und Staehelin-Witt haben sich von solchen Fragen nicht beunruhigen lassen. Für sie hat es dieses Liquiditätsproblem schlicht nicht gegeben. Was während der Apartheid und bis 1998 schwer herauszufinden war, wäre jedoch späteren Forschungen zugänglich gewesen. Den entsprechenden Hinweis hätten sie in unserer Studie zu den Apartheid-Schulden, die Anfang 1999 herauskam, finden können.¹⁵ Auch die South African Reserve Bank hat nach 1998 in öffentlich zugänglichen Statistiken und Stellungnahmen darauf hingewiesen, insbesondere in einem längeren Statement von James Cross (2002).

Die von Hefti/Staehelin-Witt nicht recherchierte Frage lautet: Wie kam das Apartheid-Regime trotz Finanzsanktionen und Kapitalflucht zu den nötigen Devisen, und wie schaffte es die Wirtschaft, insbesondere die Importeure und die südafrikanischen Banken mit ausländischen Geschäftsbeziehungen, trotz massiver Abwertung des Rand zu überleben? Wie viel kostete dies? Hier sei nur eine verkürzte Antwort gegeben.¹⁶

Ab Mitte 1985 gelang es dem Apartheid-Regime wegen der Finanzsanktionen nicht mehr, auf den regulären internationalen Finanzmärkten zu Dollarkrediten und -anleihen zu kommen. Wenn ihm auch die Schweizer Grossbanken und die Deutsche Bank mit einigen Roll-overs und sehr teuren Neukrediten weiter die Treue hielten, so waren reguläre Anleihen im Wert von Hunderten von Millionen Rand jährlich doch nicht mehr möglich, und jedes Jahr floss netto Kapital in Milliarden von Rand aus dem Land. Die Regierung reagierte mit drei Massnahmen:

1) Sie führte ein doppeltes Währungsregime (,finrand' zusätzlich zum ,commercial rand') ein, das die Kapitalflucht bremsen und Kapitaltransfers ins Ausland sowie Desinvestitionen nur noch erlauben sollte, wenn es einen Käufer gab, der mit Dollars zahlte. Der Aussenhandel und Gewinntransfers aus Direktinvestitionen konnten mit Wechselkursen des kommerziellen Rand verrechnet werden. Dazu kam ein massiver Abschlag des Finrand gegenüber dem kommerziellen Rand. In der Kapitalverkehrsbilanz, wie sie Hefti/Staehelin-Witt analysieren, sind die Transfers, die den Finrand-Regelungen unterstellt waren, statistisch nicht erfasst, deshalb ist es sehr unklar, was in Sachen Desinvestitionen/Investitionen damals wirklich passierte. Jährlich betrug die Nettokapitalflucht, die mit dem Finrand hätte gestoppt werden sollen, immer noch Milliarden von Rand.

¹⁵ Madörin/Wellmer 1999, 29.

¹⁶ Für mehr Details siehe Madörin 2006.

2) Gleichzeitig versuchte die Regierung bei den Umschuldungsverhandlungen, langfristige Abkommen auszuhandeln, um Zeit zu gewinnen. Eine absolut notwendige Bedingung für die Wiedererlangung der Kreditfähigkeit auf den Finanzmärkten waren solide Umschuldungsverträge mit möglichst langen Laufzeiten. Trotz der Umschuldungsvereinbarungen, die von der Anti-Apartheid-Bewegung als zu konzilient kritisiert wurden, gelang es Südafrika bis Ende 1993 jedoch nicht, auf den internationalen Finanzmärkten als regulärer Akteur aufzutreten. Einer der entscheidenden Gründe dafür dürfte, wie schon erwähnt, gewesen sein, dass der «lender of last resort», der IMF, bis im November 1993 nicht «last resort» spielen durfte. Der andere «last resort», über den Südafrika während der ganzen Zeit der Apartheid verfügte und in Krisenzeiten einsetzte, nämlich mit Gold abgesicherte kurzfristige Kredite (Goldswaps) und langfristige Kredite (Goldloans), war vermutlich spätestens ab 1989 nach dem Goldbarren-Sanktionsbeschluss der US-Regierung auch nicht mehr so einfach verfügbar.

3) Gegen den Rand-Zerfall intervenierte die Notenbank mit kurzfristigen Termingeschäften (Goldswap, Dollarswap) und machte dabei grosse Verluste, vor allem, so ist zu vermuten, mit den Dollarswaps. Trotz Umschuldungen gelang es Südafrika nicht mehr, Dollars auf andere Art aufzutreiben als mit solchen Forward-Verträgen. Wie dramatisch die Situation war, belegt die Statistik über die so genannte International Liquidity Position (ILP – damals Net Open Foreign Position NOFP genannt). Sie zeigt, wie viele der ausstehenden Forward-Verträge (Rand/Dollar- oder Goldswaps) nicht durch Nettowährungsreserven gedeckt waren. Ende 1982 lag diese Position noch bei Null, im März 1984 bereits bei minus 7,5 Mrd. US-Dollar. Ende 1985 betrug die ILP bei einer Auslandsverschuldung von 23,7 Mrd. US-Dollar knapp minus 12 Mrd. Ende 1988 stand die Auslandsverschuldung Südafrikas bei 21,2 Mrd. US-Dollar und die ILP bei minus 24,3 Mrd.! Die ILP ist zum einen ein Indikator dafür, wie stark Südafrika von den internationalen Finanzmärkten ausgeschlossen war und wie wichtig die Beschaffung von Dollars durch Terminverträge wurde. Zum andern ist sie ein Indikator für die Liquidität eines Landes gegenüber dem Ausland. Die negative internationale Liquidität von Südafrika war 1988 wegen der internationalen Sanktionen dramatisch und überstieg sogar die Auslandsverschuldung in Devisen. Südafrika musste ständig Dollars beschaffen, indem es sie auf zukünftige Goldexporte oder andere künftige Erträge aus Exporten aufnahm. Das waren damals streng geheim gehaltene Zahlen. Ausser ein paar Eingeweihten war niemandem klar, dass Südafrika am Abgrund eines Bankrotts stand und bis Ende der 1980er Jahre immer näher an den Abgrund rückte.

Aus der Sicht eines Public-choice-Ansatzes gibt es im Zusammenhang mit diesen Forward-Geschäften einen anderen interessanten Punkt. Die Finanzkrise und die Schwierigkeiten, reguläre Kredite und Anleihen auf den internationalen Märkten aufzutreiben sowie die Abwertungsverluste, denen vor allem Importeure und Banken mit Auslandsgeschäften ausgesetzt waren, erhöhten die Kosten und Währungsrisiken der Finanzsanktionen für wichtige Akteure der südafrikanischen Privatwirtschaft enorm. Sie hatten Gründe, sich gegen das Apartheid-Regime zu stellen, sollte es unfähig sein, die politischen Krisen rasch zu beenden und die Zahlungsbilanz und den Kurs des Rand zu stabilisieren. Um die für die südafrikanische Wirtschaft überlebenswichtigen Importe und Investitionsprojekte aufrecht zu erhalten und die Wirtschaft vor grossen Währungsverlusten zu schützen und sie nicht gegen sich aufzubringen, führte die Notenbank für Unternehmen und Banken, welche Auslandsgeschäfte tätigten, Hedging- respektive Rand-Versicherungsverträge ein. Später zeigte sich, dass vor allem langfristige Währungsabsicherungen sehr verlustreich waren – Verluste, die der Staat zu tragen hatte und nicht die Privatwirtschaft. Erst 1997 beendete die South African Reserve Bank diese Dienstleistung an die Privatwirtschaft. Nach Angaben der SARB verursachte der staatliche Elektrizitätskonzern ESKOM die meisten Währungsverluste.

te. Dies dürfte auf langfristige Importkredite (nukleare Güter, eventuell Einkäufe von nuklearer Technologie für die Aufrüstung) und auf die Umschuldungsverhandlungen zurückzuführen sein, in denen die Möglichkeit vorgesehen war, dass die Gläubiger Schulden in auf Rand lautende Eskom-Bonds umtauschen konnten.

Von all diesen Aspekten der Liquiditätskrise ist in der Sanktionsstudie nichts zu lesen. In diesem Zusammenhang müsste untersucht werden – was die AutorInnen nicht getan haben –, welche Rolle die Schweizer Banken damals spielten. Es müssten nochmals zwei Fragen aufgerollt werden. Erstens die Frage des Kapitalexportplafonds und die explizite Ausnahme, die dabei für Goldswaps gemacht wurde, auch wenn die Laufzeiten der Swaps über ein Jahr dauerten und eigentlich unter den Kapitalexportplafond fielen. Die Schweizer Grossbanken hatten schon immer Goldswaps und Goldloans gewährt, wenn Südafrika in einer Krise steckte, so nach dem Sharpeville-Massaker und dem Soweto-Aufstand, als die Goldswaps in die Milliarden gingen und den Kapitalexportplafond weit überschritten.¹⁷ Südafrika war für Investitionsprojekte auf langfristiges Kapital angewiesen und machte ab 1985 auch sehr langfristige Terminverträge. Soweit ich informiert bin, war damals die Schweizerische Bankgesellschaft weltweit eine der wenigen Banken, die solche Terminverträge, die 10 Jahre und länger dauerten, abschlossen.

Zweitens müsste der massive Zuwachs an physischen Goldimporten in die Schweiz von 1984 bis 1987 genauer untersucht werden. 1984, also im Jahr nach dem IMF-Entscheid des US-Kongresses, verdoppelten sich die Goldimporte der Schweiz aus Südafrika und sie sanken bereits 1988 auf weniger als die Hälfte.¹⁸ Weshalb importierte der Zürcher Goldpool ab 1988 nicht mehr so viel Gold wie in den Krisenjahren zuvor? Hing dies mit den in den USA diskutierten Goldsanktionen zusammen? Oder hatte sich in der Schweiz zuviel südafrikanisches Gold angehäuft? Waren mit den grossen Goldimporten in die Schweiz von 1984 bis 1987 grosse Goldswaps und Goldloans verbunden, oder handelte es sich (auch) um eine Kapitalflucht der südafrikanischen Wirtschafts- und Regierungselite, die via die Kontrolle des Goldhandels durch die Notenbank ziemlich viel im Griff hatte? Hing der Rückgang mit der Entwicklung der Goldmärkte zusammen, und stiegen andere Banken in die Goldswap- und Goldloan-Geschäfte ein? Oder hing er mit der militärischen Niederlage Südafrikas in Cuito Cuanavale zusammen, der die Perspektive des Apartheid-Regimes für viele veränderte?¹⁹ Ein weiterer Grund könnte darin gesucht werden, dass die besten Freunde des Apartheid-Regimes in der Bankenwelt – und dazu gehörte bestimmt die Schweizerische Bankgesellschaft – wussten, wie schlecht es um Südafrika finanziell stand. Die Grössenordnungen der Verluste, die dem Staat überschrieben wurden, lassen darauf schliessen, dass Südafrika ab 1988 stärker auf andere denn Goldswap-Geschäfte zur Devisenbeschaffung ausweichen musste und dadurch wesentlich höhere Kosten entstanden.

Hefti und Staehelin-Witt schreiben zur Rolle der Schweiz lediglich: «Der Schweiz wird von Antiapartheidgruppen auch vorgeworfen, der südafrikanischen Regierung mit Goldswaps zu bedeutenden Deviseneinnahmen verholfen zu haben [...]. Das Volumen sowie deren zeitlicher Einsatz ist der SNB [Schweizerische Nationalbank] jedoch nicht bekannt, könnte aber durch Einsicht in Bankarchive eruiert werden. Aussagen des ehemaligen Finanzministers Owen Horwood legten nahe, dass die Schweiz Goldloans getätigt hat [...]. Die von der SARB [...] aufgewiesenen Zahlen weisen auch auf getätigte Goldloans hin [...]» (114f.) Schon während der Apartheid

¹⁷ Siehe Wellmer 2003, 8f., Künzli, 176f., Bott 2005, 276f.

¹⁸ Interdepartementale Arbeitsgruppe 1999, 63.

¹⁹ Siehe Bell 2001, 220 Madörin 2005, § 4.1.

waren noch andere Goldswaps der Schweizer Banken bekannt geworden. Nicht einmal diese Daten hat das ForscherInnenduo zusammengetragen.

Die Kosten der Finanzsanktionen

Die von Chris Stals, dem früheren Direktor der südafrikanischen Notenbank, geltend gemachten Kosten, wonach die andauernde Kapitalflucht das Land zwang, mehr zu exportieren als zu importieren und dadurch die Kapitalbildung und die Investitionsquote beeinträchtigt wurden, werden von Hefti und Staehelin-Witt nicht diskutiert. An dieser Stelle sei dagegen erneut betont, dass Südafrika die Kapitalfluchtkrise nicht mit Krediten und Anleihen aus dem Ausland kompensieren konnte. Damit wurde die interne Kapitalbildung stark beeinflusst: Die Brutto-Kapitalbildung (Bruttoersparnisse minus Nettokapitalexport – eine wichtige makroökonomische Grösse für die Investitionstätigkeit in einem Land) war von 1985 bis 1989 verglichen mit den Jahren 1980 bis 1984 wegen des Kapitalexports durchschnittlich 20 % geringer. Von 1990 bis 1993 war die negative Wirkung etwas weniger ausgeprägt. Erst nach 1994 änderte sich die Situation wieder.

Hefti und Staehelin-Witt kommen zu folgenden, schwer nachvollziehbaren Schlüssen: «Der Nettoabfluss an ausländischen Investitionen hatte bereits vor Einführung der Sanktionen begonnen. Kapital war nur unter erschwerten Bedingungen und nur für bestimmte Schuldner erhältlich. Ausschlaggebend für den Kapitalabzug waren die Unruhen, der allgemein schlechte Zustand der südafrikanischen Wirtschaft sowie, beschränkt auf die USA und teilweise England, der politische Druck (ausg. Sanktionen), welcher wirtschaftlichen Druck auf die Firmen ausübte. Die Sanktionen waren also eine Reaktion auf andere Vorgänge in Südafrika und nicht deren Auslöser [...]. Die direkten kurzfristigen Kosten der Finanzsanktionen waren, wie bereits oben erwähnt, entsprechend gering. Auch mittel- und langfristig hatte Südafrika keine hohen Kosten zu befürchten. [...] letztlich war auch die Abhängigkeit Südafrikas von ausländischen Neuinvestitionen verhältnismässig gering [...]. Zudem bestand der Zustrom aus ausländischem Kapital seit den 80er Jahren primär aus nicht direkten Investitionen welche weiterhin verfügbar waren und reinvestierten Gewinnen, welche nicht sanktioniert waren. Die von Hufbauer et al. [...] ausgewiesenen Kosten von jährlich \$ 250 Mio. sind mit Blick auf die Kosten der Finanzsanktionen zu hoch ausgewiesen, da nebst den Wirtschaftssanktionen auch die Wirtschaftsmassnahmen amerikanischer Staaten und Städte berücksichtigt wurden. Da die Wirtschaftsmassnahmen amerikanischer Staaten und Städte die Desinvestitionen massgeblich beeinflussten und auch Auswirkungen auf das Verhalten der Banken hatten [...], dürfte ihre Bedeutung grösser gewesen sein als diejenige der Wirtschaftssanktionen. Es erscheint plausibel, den Anteil der Wirtschaftssanktionen auf unter 50 % der \$ 260 Mio. zu schätzen. Fazit: Die Kosten der Finanzsanktionen waren zu gering, um signifikanten Druck auf die südafrikanische Regierung auszuüben.» (90f.)

In diesen Schlussfolgerungen können die Kosten der Finanzkrise aufgrund ihres Entstehungszusammenhang (Unruhen, people's sanctions, staatliche Finanzsanktionen, generelle Wirtschaftskrise) für die 1980er Jahre nur schwer unterschieden werden. Zweitens ist die Kostenberechnung unvollständig. Drittens wird der letzte Satz entsprechend schlichtweg falsch.

Die Kostenberechnung ist unvollständig, weil die Auswirkungen der Finanzsanktionen gegenüber dem Staat und staatlicher Unternehmen sowie ihre Konsequenzen für das Apartheid-Regime, beispielsweise für die Finanzie-

rung der sehr teuren Armee und Polizei, von Hefti und Staehelin-Witt nicht analysiert werden. Hier sei zudem auf einen weiteren Punkt hingewiesen: Die Verluste des Forward Book (Gold- und Dollarswap) wurden in einem speziellen Verrechnungskonto (GFECRA)²⁰ der Notenbank direkt der Regierung als Schulden überschrieben. In den ersten fünf Jahren von 1980 bis März 1984 betrug diese dem Staat überschriebenen Währungsverluste insgesamt 1,1 Milliarden Rand, von 1985 bis März 1989 12 Milliarden Rand (laufende Preise). Aus den Statistiken geht nicht klar hervor, wie viel dieser Verluste durch die Verbesserung des Rand-Kurses oder des Goldpreises wieder rückgängig gemacht werden konnten. Wegen des Verlaufs des Rand- und Goldkurses ist nicht anzunehmen, dass dies in grossem Ausmass der Fall war. Es ist auch nicht klar, wie viele der Verluste den Forward Verträgen zuzuschreiben sind, sie könnten auch aus Währungsverlusten regulärer ausländischer Schulden entstanden sein. Es gibt einen Anhaltspunkt für die Zuverlässigkeit der Daten: Von 1980 bis Ende 2001 wurden laut Statistik dem GFECRA Verluste in der Höhe von 47.4 Milliarden Rand überschrieben. Nach Angaben von Tito T. Mboweni, dem Gouverneur der Notenbank, betrug die Verluste, die dem Fiskus angerechnet wurden, im gleichen Zeitraum effektiv 40.8 Mrd. Rand: „Moreover, the oversold forward book, which causes the negative value of the NOFP²¹, has resulted in enormous costs to the fiscus. In fact, the losses on the forward book were the major contributor to the R40,8 billion losses incurred by the fiscus for the period 1978 to 31 December 2001 on the Gold and Foreign Exchange Contingency Reserve Account.“ (Mboweni 2002, §83). Von 1984-1989 wurden insgesamt Verluste von 12,7 Mrd. Rand, von 1990-93 Verluste von 6.3 Mrd. Rand dem Verrechnungskonto überschrieben. Es entstanden nochmals enorme Verluste von 1998-2002²², bis das Forward Book geschlossen werden konnte und die Notenbank wieder Währungsreserven aufbauen, respektive eine positive internationale Liquidität ausweisen konnte. Wie gross die effektiven Verluste waren, müsste also noch genauer recherchiert werden.

Das Verrechnungskonto gab es schon in den 1960er Jahren, bekam aber eine ganz andere Bedeutung, nachdem 1975 die festen Wechselkurse abgeschafft worden waren und die Südafrikanische Reservebank in die Forward-Geschäfte einstieg. Von 1975 bis 1981, also auch während und nach der Soweto-Krise, wurden keine solchen Verluste auf dem GFECRA verbucht. In den Jahren 1985 bis 1989 entstanden an den Staat transferierte Verluste von umgerechnet insgesamt knapp 5 Milliarden US-Dollar, pro Jahr also 1 Milliarde US-Dollar (Maximalwerte). In den vier Jahren von 1990 bis 1993 wurden nochmals 2,3 Mrd. US-Dollar dem Staatsbudget belastet. Auch wenn ein Teil dieser Verluste nicht voll den Finanzsanktionen angelastet werden kann, so belaufen sich die Verluste allein für den Staat auf wesentlich mehr als die von Hefti und Staehelin-Witt für die gesamte Volkswirtschaft geschätzten 130 Millionen US-Dollar pro Jahr.

Der entscheidende Punkt dabei ist nicht nur die Höhe dieser Verluste, sondern dass diese erstens direkt Kosten für die Zentralregierung – der wichtigste Akteur des Apartheid-Regimes – darstellten und dass zweitens der grösste Teil der Verluste im Februar 1989 und 1990 anfiel: umgerechnet 3,37 Mrd. US-Dollar respektive 1,6 Mrd. US-Dollar. Im Februar 1989 wurden der Zentralregierung Verluste von 8604 Mrd. Rand als Schulden verbucht. Dieser Verlust entsprach damals knapp dem Vierfachen der Auslandsschuld der Zentralregierung und 13

²⁰ Gold and Foreign Exchange Contingency Reserve Account (Konto 4108M). Dieses Konto ist Teil der Schulden der zentralen Regierung.

²¹ Was heute in südafrikanischen Statistiken Internationale Liquidität heisst, hiess früher „Net Open Forward Position“ (NOFP)

²² Laut eigenen Berechnungen aufgrund SARB-Statistiken (1994)

% ihrer Schuld gegenüber dem Inland! Damit war er um einen Drittel höher als die gesamten (offiziellen) Militärausgaben des Apartheid-Staates, die damals sehr hoch waren. Wenn wir das höhere Bruttoinlandprodukt der Schweiz in Betracht ziehen, dann würde dieser auf den Staat überschriebene Verlust Anfang 1989 rund 11 Milliarden Franken entsprechen, mehr als ein Drittel der damaligen Ausgaben des Bundes. Auf die USA umgerechnet würde es sich zu laufenden Preisen damals um 186 Milliarden Dollar handeln, bedeutend mehr als der Irakkrieg im ersten Jahr kostete.

Diese Zahlen zeigen, dass bis Anfang 1989 das Finanzdesaster eskaliert war: Die negative internationale Liquidität hatte gefährlich zugenommen – sie war bedeutend grösser als 1985, als Südafrika ein Moratorium für die Rückzahlung ausländischer Schulden erklärt hatte. Die Staatsfinanzen wurden dadurch mit unhaltbar hohen Kosten belastet. Dies war die Situation als Botha einen Schlaganfall erlitt, De Klerk zum Parteipräsidenten und später zum Staatschef ernannt wurde. Mitte 1989, als auch den renitentesten Wirtschaftsführern in Südafrika dämmern musste, dass das Apartheid-Regime keine Zukunft haben würde, wurde das Statut der südafrikanischen Notenbank umformuliert und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Regierung verankert. Im neuen Statut wurde festgeschrieben, dass Währungs- und Goldpreisverluste respektive –gewinne, die aus Terminverträgen resultieren, auf die Regierung überschrieben werden (§27 und 28 des Statuts). Nach der Wahl der neuen Regierung 1994 dauerte es 10 Jahre, bis sich Südafrika von dieser katastrophalen Liquiditätskrise erholt hatte. Erst ab 2003 hatte Südafrika die negative internationale Liquidität in eine positive umgewandelt und konnte wieder Währungsreserven aufbauen.

Die ökonomische Belastung, der Südafrika mit der von der Apartheid geerbten negativen internationalen Liquidität ausgesetzt war, beschrieb Tito T. Mboweni, der neue Gouverneur der südafrikanischen Notenbank, anlässlich seiner Ankündigung vom 1. März 2004, dass nun das Forward Book geschlossen und eine positive internationale Liquidität erreicht sei: «Viewing the risks that were being transferred from the market to the SARB, the Government and the taxpayer and back to the market and comparing them with the real flows in our economy, the real flows in the economy pale into insignificance. South Africa's financial account had a surplus of R 9 billion in 2000, while it had a current account deficit of around R 3,7 billion. Capital inflows amounted to R 7 billion in 2001, while the country had a current account deficit of round R 1,7 billion. This implies that a net amount of around R 6 billion flowed into South Africa in both those years. The Anglo American Corporation/De Beers Mining Company restructuring transaction amounted to approximately R 24 billion and this amount represented approximately 10 % of the forward book exposure at its peak of USD 28 billion in March 1995.» (SARB online)

Im Kapitel 6, das die Schlussfolgerungen über die Rolle der Sanktionen für den politischen Transformationsprozess enthält, fragen Hefti und Staehelin-Witt: «Hätte FW de Klerk die Reformen auch ohne Wirtschaftssanktionen eingeleitet und ohne grosse Verzögerungen durchziehen können? Lautet die Antwort nein, so haben die Wirtschaftssanktionen einen Beitrag zur Beendigung der Apartheid beigesteuert. Lautet die Antwort ja, so waren die Wirtschaftssanktionen rückblickend überflüssig und verursachten lediglich Kosten.» (120) Die AutorInnen beschreiben nochmals die gescheiterte Reformpolitik, den Zusammenbruch des Kommunismus und damit den Stimmungswandel in der National Party sowie die verschiedenen Etappen der Entscheidungen, die de Klerk traf, ohne sie in einen chronologischen Zusammenhang mit Sanktionen oder Sanktionskosten zu stellen. Drei Gründe haben laut den beiden ForscherInnen die politische Transformation ausgelöst:

- «1. Gescheiterte Homelandpolitik und Opposition von Seite der inländischen Wirtschaft
- 2. Opposition der schwarzen Bevölkerung und wachsende schwarze Bevölkerung
- 3. Ende des Ost-West-Konflikts (Zusammenbruch des Kommunismus) [...]

Unseres Erachtens reichten diese drei Argumente aus, um die Reformen de Klerks und seiner engsten Vertrauten einzuleiten. Wirtschaftssanktionen waren dazu nicht nötig. Dies, obwohl die Wirtschaftssanktionen bei de Klerk offensichtlich die Signalwirkung nicht verfehlten. Gefragt, wo Südafrika ohne den Reformprozess heute stehen würde, antwortete de Klerk rückblickend: ‚Wir hätten kein Kilo Trauben, keine Kiste Wein, keine Tonne Kohle exportiert. Die ganze Welt und eine überwältigende Mehrheit aller Völker in Südafrika wären geeinigt im Ziel, das Regime zu stürzen.‘ [...]

De Klerk erwartete also sich verschärfende Wirtschaftssanktionen, sollte die Apartheid nicht abgeschafft werden. Damit war er jedoch in der Minderheit. 1989, ein Jahr vor seiner Rede, welche die Transformation in Gang setzte, erwarteten lediglich 42 % aller weissen Südafrikaner, dass sich die Wirtschaftssanktionen und privatwirtschaftliche Massnahmen gegen Südafrika verschärfen würden [...]. Die südafrikanische Wirtschaftszeitung *Financial Mail* begründete die Auffassung, dass keine weiteren Wirtschaftssanktionen zu befürchten seien, mit dem üblichen Argument aus der Public-Choice-Theorie, wonach sanktionierende Länder keine Sanktionen verhängen, welche sie selbst treffen.» (123f.)

Die Schwachstelle dieser Argumentation besteht darin, dass die äusserst prekäre internationale Liquiditätsposition de Klerk als Regierungschef damals bekannt gewesen sein dürfte, nicht aber der südafrikanischen Öffentlichkeit. Sie wurde geheim gehalten. Dazu kommt eine Fehlüberlegung der ForscherInnen: In den USA und in anderen Ländern waren nicht allein wirtschaftliche Interessen entscheidend, ob Sanktionen beschlossen wurden, sondern die Sanktionen wurden gegen den Willen der wirtschaftsnahen Regierungsvertreter durchgesetzt. Im US-Kongress lagen bereits zwei neue Gesetzesvorschläge vor, die eine Verschärfung der Sanktionen vorsahen und im Verlauf des Jahres 1990 hätten behandelt werden sollen.

Die Schlussfolgerung von Hefti/Staehelin-Witt lautet: «Wirtschaftssanktionen haben den politischen Wandel in Südafrika nicht herbeigeführt. Renommierete Wirtschaftsexperten teilen diese Meinung.» (126) Als Beleg zitieren sie nochmals die gleichen Wirtschaftsexperten, die sie in der Studie immer wieder als Hauptzeugen beiziehen. Ein weiteres Fazit heisst: «Ein wichtiger Grund für die Ineffektivität der Wirtschaftssanktionen waren die geringeren Kosten für die weisse Bevölkerung.» (127) Auch dazu fehlt in der Studie eine überzeugende Beweisführung. Zudem wird die Public-Choice-Theorie-Frage nicht wirklich untersucht, ob die öffentliche Meinung so wichtig war oder ob vielleicht die Tatsache, dass die Wirtschaftselite und die Regierung durch die Wirtschaftssanktionen immer mehr unter Druck gerieten, letztlich für die Verhandlungen ausschlaggebend wurde. Für die AutorInnen gibt es in ihrer Transmissionsanalyse des Kapitels 6 nur zwei Public-Choice-Akteure: Die Regierung – vor allem de Klerk – und die weissen WählerInnen.

Teil III

Die Entsorgung

Im 7. Kapitel entsorgen die beiden AutorInnen, wie in ihrer Einleitung angekündigt, Vorwürfe der KEESA, respektive von Jubilee Südafrika:

1) Hat die Schweiz die Apartheid verlängert? Ihre Antwort ist angesichts ihrer fehlerhaften Studie unvermeidlich: «Rückblickend kann nicht von einem Erfolg der Wirtschaftssanktionen gesprochen werden, wobei dies ex ante, wie immer, nicht klar war. Die Schweiz hat durch ihre Nichtteilnahme an den Wirtschaftssanktionen anderer Länder die Apartheid nicht verlängert, so die Ergebnisse.» (130)

2) Hat die Schweiz Kredite an das menschenrechtsverletzende Apartheid-Regime erteilt? Die Antwort: «Zu diesem Vorwurf nimmt die Studie nicht Stellung» (131).

3) Haben Schweizer Firmen und Banken von der Apartheid profitiert? «Dass Firmen auch in Südafrika Gewinne realisiert haben, entspricht deren grundsätzlichem Auftrag. Ob, und wie stark die Apartheidgesetze die Gewinne nach Abzug der negativen Auswirkungen erhöht hatten, hat die Studie nicht untersucht.» (132)

Dass die Frage nach der Verlängerung der Apartheid überhaupt gestellt wurde und Eingang in die Medienmitteilung des Nationalfonds gefunden hat, hängt unter anderem mit der irrigen Meinung der AutorInnen zusammen, sie sei ein zentrales Moment der Entschädigungsklagen von Apartheid-Opfern gegen ausländische Konzerne und Banken. Doch die Verlängerungsfrage ist juristisch bedeutungslos – übrigens auch die Gewinnfrage – ; sie wurde zwar in der Klageschrift, die von Ed Fagan mit eingereicht wurde, einbezogen, nicht aber in der von der Selbsthilfeorganisation Khulumani initiierten Klage, die von Jubilee Südafrika und der internationalen Apartheid Debt and Reparations Campaign unterstützt und in den USA von den AnwältInnen Michael Hausfeld und Agnieszka Fryzsmann eingereicht wurde. Auf jeden Fall kann die Studie nicht beanspruchen, diese Frage beantwortet zu haben. Falls die Klage von US-Gerichten zugelassen wird, was im Januar 2008 immer noch nicht entschieden ist, dann geht es um die Art und Weise, in der das Apartheid-Regime von den beklagten Banken (darunter UBS und CS) unterstützt wurde. Die Untersuchung dieser zweiten Frage wäre aus der Sicht der Kampagne und der Entschädigungsklage politisch wesentlich brisanter. Sie wäre auch aus der Sicht der Public-Choice-Theorie relevant gewesen.

Indem sie sich mit der politisch brisanten Entschädigungsklage auseinander setzen und sich dabei auf die frühere internationale Anti-Apartheid-Bewegung beziehen, scheinen die AutorInnen dem Vorwurf der politischen Einseitigkeit begegnen zu wollen. Doch diese Auseinandersetzung findet äusserst uninformiert statt. Hefti/Staehelin-Witt nehmen keinerlei Argumente, Beweise und Resultate von Studien auf, die von SanktionsbefürworterInnen präsentiert wurden. Sie reden nur dann von «Unruhen», «Aufständen» und von «Wirtschaftsmassnahmen» der Anti-Apartheid-Bewegung (und nicht etwa von people's sanctions, wie es damals hiess), wenn sie diese als Joker in der Beweisführung brauchen, staatliche Wirtschaftssanktionen hätten nichts bewirkt. Sie lassen sich dabei durch die Argumente der südafrikanischen Anti-Apartheid-Organisationen nicht stören, die alle für staatliche Sanktionen eintraten und zwar bis in die 1990er Jahre, weil sie darin ein zentrales Mittel sahen, das Apartheid-Regime zu fairen Verhandlungen zu zwingen. Hefti und Staehelin-Witt ignorieren fahrlässig die umfangreichen und mit Daten untermauerten Begründungen des Starnberger Instituts in Deutschland, der Forschungsequipen des Commonwealth, des US-Kongresses und von UNO-Institutionen, die sich im Detail mit

ökonomischen Argumenten für oder gegen Sanktionen auseinander gesetzt hatten. Sie beschäftigen sich auch nicht mit nachträglichen Analysen von ForscherInnen der Anti-Apartheid-Bewegung.

Die vorliegende Studie hat über 180'000 Franken gekostet. Keine Bank hätte so viel für eine so schlechte Forschungsarbeit bezahlt. Aber sie wurde von den SteuerzahlerInnen bezahlt, und die falsche Schlussfolgerung wurde vom Nationalfonds öffentlichkeitswirksam verbreitet. Die angebliche Wirkungslosigkeit von Sanktionen befindet sich nun im Reservoir der zum politischen Gebrauch jederzeit abrufbaren Argumente, die mit der höheren Weihe des Wissenschaftlichen versehen sind.

Literaturverzeichnis

- Bell, Terry (in collaboration with Dumisa Buhle Ntsebeza) 2001 : Unfinished Business. South Africa, Apartheid & Truth, Observatory South Africa : RedWorks.
- Bott, Sandra / Guex, Sébastien / Etemad, Bouda, 2005: Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant l'apartheid (1945-1990). Lausanne: Ed Antipodes.
- Carim, Xavier / Klotz, Audie / Lebelu Olivier, 1999: The Political Economy of Financial Sanctions. In: Crawford, Neta C. / Klotz, Audie (ed): How Sanctions Work. Lessons from South Africa. Hampshire/London: MacmillanPress Ltd., S. 159-177.
- Cross, James, 2002: Explanation by James Havelock Cross, previous Senior Deputy Governor of the South African Reserve Bank, of the Net Open Forward Position (NOFP), Commission of Inquiry into the rapid depreciation of the exchange rate of the Rand and related matters, South African Reserve Bank 12. März 2002, www.reservebank.co.za.
- Hefti, Christoph / Staehelin-Witt, Elke, 2005: Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika während der Apartheid. Basel: zu bestellen bei BSS, Blumenrain 16, 4051 Basel, kopiert Fr. 30.- oder per e-mail: CONTACT@BSS-BASEL.CH.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe Schweiz.Südafrika (Hg.), 1999: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika. Bern: www.admin.ch.
- Junne, Gerd, 1987: Apartheid und internationale Verschuldung. In: Altvater, Elmar / Hübner, Kurt / Lorentzen, Jochen / Rojoas, Raul (Hg.): Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise von Argentinien bis Zaïre. Berlin: Rotbuch, S. 263 - 269.
- Kreis, Georg, 2005: Die Schweiz und Südafrika 1948-1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+. Bern / Stuttgart / Wien: Haupt Verlag.
- Künzli, Jörg, 2005: Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976-1994), Zürich: Chronos.
- Landsberg, Christopher, 2004: The Quiet Diplomacy of Liberation. International Politics and South Africa's Transition. Johannesburg: Jacana Media.
- Madörin, Mascha / Wellmer Gottfried / Egli, Martina, 1999: Apartheidschulden. Der Anteil Deutschlands und der Schweiz. Stuttgart: Brot für die Welt.

- Madörin, Mascha, 2005: *Isolate Apartheid – Free South Africa. Die internationale Debatte zu Sanktionen*. Hrsg. von der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika, c/o Solifonds Zürich (www.apartheid-reparations.ch).
- Madörin, Mascha, 2005a: *Offene Fragen zur Verantwortung der Schweizer Wirtschaft gegenüber den Opfern der Apartheid*. In: Bott, Sandra / David, Thomas / Lützelshwab, Claude / Schaufelbuehl, Janick Marina (ed.): *Suisse-Afrique (18e-20e siècles): De la traite des Noirs à la fin du régime de l'apartheid. Schweiz-Afrika (18.-20. Jahrhundert): Vom Sklavenhandel zum Endes des Apartheid-Regimes*, Schweizerische Afrikastudien, Band 6, Münster: Lit Verlag, S. 124-140.
- Madörin, Mascha, 2006: *Hedging Apartheid – The Legacy of Busting Financial Sanctions*. (forthcoming)
- Mboweni, Tito Titus (2002): *Statement by Tito Tits Mboweni in his capacity as Governor of the South African Reserve Bank, Commission of Inquiry into the rapid depreciation of exchange rate of the rand, 12 of March 2002*.
- Natras, Nicoli, 1997: *Macroeconomics. Theory and Policy in South Africa*. Cape Town & Johannesburg: David Philip.
- Ovenden, Keith / Cole, Tony, 1989: *Apartheid and international finance – program for change*. Victoria/Australia: Penguin Books.
- Sampson, Anthony, 1999: *Mandela. The Authorised Biography*. London: HarperCollins.
- South African Reserve Bank (1994): *Public finance statistics of South Africa 1946-93, Supplement to the South African Reserve Bank Quarterly Bulletin March 1994*.
- Terreblanche, Sampie, 2002: *A History of Inequality in South Africa 1652-2002*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.
- Wellmer, Gottfried, 2003, *Finanzierung der Apartheid durch deutsche Banken. Foreign loans to public sector institutions of South Africa 1950-1980. Eine Dokumentation*, hrsg. von epd-Entwicklungspolitik, Materialien I/2003, Frankfurt a.M.