

**APARTHEID-CONNECTIONS – Materialien 3**

# **Isolate Apartheid – Free South Africa**

**Die internationale Debatte zu Sanktionen**

**Mascha Madörin**

Herausgegeben von der  
Recherchiergruppe Schweiz – Südafrika

September 2005

Fr. 20.–

## Recherchiergruppe «Schweiz – Südafrika»

Die Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika stellt eigene Nachforschungen zur politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Apartheidstaat an, die in der Reihe «Apartheid Connections» veröffentlicht werden. Sie untersucht einzelne Aspekte dieser Beziehungen, stellt Fragen und benennt Themen, die einer vertieften Analyse bedürfen. Damit soll auch die Forderung nach einer umfassenden Aufarbeitung (mit Zugang zu allen Archiven) aufrechterhalten und verstärkt werden.

Bisher wurden folgende Studien herausgegeben:

*M. Egli, M. Madörin, B. Müller, S. Richner*: Diskrete Diplomatie als Alibi. Die Schweizer Aussenpolitik gegenüber der Apartheid. ZeitzeugInnen erinnern sich. 2000, 100 S., Fr. 19.–

Für diese Studie sind Schweizer ZeitzeugInnen befragt worden, die sich in kirchlichen und andern Anti-Apartheid-Gruppen politisch engagiert und mit konkreten Forderungen bei Bundesrat und EDA interveniert hatten.

*A. Weibel*: Odious Debts. Hinterlassenschaften der Diktatoren. 2000, 50 S., Fr. 12.–

Ausgehend von Südafrika und anhand weiterer Beispiele wird das Konzept der «verwerflichen Schulden» als Basis für die Forderungen nach Schuldenstreichung vorgestellt. Soeben ist bei der Aktion Finanzplatz eine Nachfolgebroschüre zum gleichen Thema erschienen.

*M. Egli, M. Madörin*: Entschädigung ist ein Menschenrecht. Konzepte und Analysen zur Debatte um Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen. 2001, 130 S., Fr. 20.–

Hauptthema dieser Publikation ist das Recht der Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf Entschädigung. Anlässlich der Weltkonferenz gegen Rassismus von 2001 wurde Wiedergutmachung für die Sklaverei und den Kolonialismus aber auch für das zeitlich viel näher liegende Unrecht während der Apartheid gefordert.

*M. Madörin, B. Walpen*: Forschungsreise in die Ökonomie. Zwei südafrikanische Konzerne in der Schweiz. 2001, 96 S., Fr. 17.–

Es handelt sich um einen Erfahrungs- und Forschungsbericht einer «Basis-Forschungsgruppe» die untersuchte: Wie viel kann ein/e gewöhnliche/r BürgerIn über zwei südafrikanische Weltkonzerne (De Beers und Rembrandt), die Holdings in Zug und Luzern haben, erfahren.

*G. Wellmer*: Kredite an ESKOM. Ein Beispiel von Kollaboration mit dem Apartheidregime

Die Studie untersucht akribisch anhand der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft ESKOM, wie die Kredite und der Technologietransfer aus Europa und der Schweiz das Apartheidsystem finanzierten und gleichzeitig von ihm profitierten. 2002, 90 S., Fr. 35.–

*M. Egli, M. Madörin, G. Wellmer*: Apartheidschulden. Der Anteil Deutschlands und der Schweiz. 1999, 100 S., (erschienen bei Brot für die Welt, Stuttgart)

In Arbeit sind zwei weitere Studien zu den Bankgeschäften und zur schweizerischen Aussenpolitik.

Ausserdem werden Kommentare zu den NFP 42+ Studien laufend auf der Homepage [www.apartheid-reparations.ch](http://www.apartheid-reparations.ch) aufgeschaltet.

Die Studien können bestellt werden beim SOLIFONDS, Tel. 044 272 60 37, [mail@solifonds.ch](mailto:mail@solifonds.ch) oder direkt auf der Homepage: [www.solifonds.ch](http://www.solifonds.ch)

## ***Inhaltsverzeichnis***

Abkürzungsverzeichnis	4
Vorwort	5
<b>Teil I: People's sanctions</b>	
Einleitung	9
Kapitel 1. Die Anti-Apartheidbewegung. Ein antikoloniales Bündnis zur Isolierung der Apartheid	11
Kapitel 2. People's sanctions. Eine Bewegung von unten	21
<b>Teil II: Politik mit und gegen Wirtschaftssanktionen 1977-93</b>	
Einleitung	29
Kapitel 3. Disinvestment: die Positionen der unabhängigen schwarzen Gewerkschaften	35
Kapitel 4. Die internationale Kontroverse zu Sanktionen 1977-93	43
Kapitel 5. Nachträgliche Einschätzungen	67
Bibliographie	77

## Abkürzungsverzeichnis

AAB	Anti-Apartheid Bewegung
AB	Afrikaner Broederbond
ACTSA	Action for Southern Africa (früher britische AAB)
ANC	African National Congress
BCM	Black Consciousness Movement
CEA	Centro de Estudos Africanos, Universität Eduardo Mondlane, Mosambik
COSATU	Congress of South African Trade Unions
FOSATU	Federation of South African Trade Unions
GPDel	Delegation der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte
ICC	International Criminal Court
IDAF	International Defence and Aid Fund
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit
SACC	South African Council of Churches
SACTU	South African Congress of Trade Unions (Vorgängerin von COSATU)
SAF	South African Foundation
SAHO	South African History Online
SARB	South African Reserve Bank
SIDA	Swedish International Development Authority
UDF	United Democratic Front
UG ND	Untergruppe Nachrichtendienst
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
WCC	World Council of Churches

## **Vorwort**

Die ersten vier Kapitel des vorliegenden Berichts wurden im ersten Halbjahr 2004 geschrieben, das letzte Kapitel im Dezember 2004. Anlass dazu war, dass ich eine Anfrage erhielt von Prof. Dr. Georg Kreis, Präsident der Leitungsgruppe des Nationalen Forschungsprogramms NFP 42+<sup>1</sup> zu den Beziehungen der Schweiz mit Südafrika, ob ich eine Expertise zur Sanktions- respektive Anti-Apartheid-Bewegung, zu den Kontroversen über und Wirkungen von Sanktionen machen könne. Dieses Thema wird von den NFP42+-Projekten nicht oder nur sehr beschränkt abgedeckt. Die für meine Expertise vorgesehene Finanzierung schränkte die Thematik jedoch auf die Kapitel 3 und 4 ein, und nur dank einer Zusatzfinanzierung der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika konnte der nun vorliegende Bericht erstellt werden.

Was die Auswahl der Quellen und Debatten anbelangt, so beruht der Bericht auf meinen langjährigen Erfahrungen mit und in der Südafrika-Sanktionenbewegung. Die Selektion der einschlägigen Texte (z.B. von Harry Oppenheimer, dem früheren Präsidenten des Bergbaukonzerns Anglo-American) und Quellen (z.B. Informationsdienst Südliches Afrika) gehen – selbstverständlich – von einem Urteil über ihre damalige politische Relevanz und im Fall der Zeitschrift, ihres Informationsgehalts, aus. Eine detailliertere Forschung in einschlägigen Dokumenten war nicht möglich, wäre aber nicht nur als Beitrag zur Dekolonisierungsgeschichte wichtig, sondern auch für das Verständnis zivilgesellschaftlicher Entwicklungen in Westeuropa in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Im Verlauf der Arbeit habe ich gemerkt, wie faszinierend das Thema ist.

Die Ausschreibung des Nationalen Forschungsprogramms 42+ beschreibt folgende Zielsetzung: «Das Ziel des Programms besteht darin, mit einer kleinen Anzahl eng koordinierter Forschungsprojekte wissenschaftliche Grundlagen für eine Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik zu erarbeiten. ( ... ) Die Projekte sollen in kritischer Distanz zur politischen Diskussion stehen, das schweizerische Verhältnis zu Südafrika im internationalen Kontext analysieren ( ... ).» Der Fragestellung des NFP 42+ liegen also drei schwierige, nicht näher spezifizierte Aufgaben zugrunde:

- 1.** Sie geht von einem internationalen Kontext aus. Welcher Kontext damit gemeint ist, ist aber nicht näher spezifiziert.
- 2.** Es wird die Erarbeitung von Grundlagen zu einer Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik verlangt, wobei keinerlei Angaben darüber gemacht werden, was denn die Beurteilungskriterien sind: die Wirtschaftsinteressen von Schweizer Unternehmen und Banken, Menschenrechte und/oder Bündnisinteressen.
- 3.** Es ist von einer «kritischen Distanz zur politischen Diskussion» die Rede, ohne zu spezifizieren, ob damit die gegenwärtige oder vergangene politische Diskussion gemeint ist. Was heisst das, auf die Vergangenheit bezogen, wenn beispielsweise in den Schweizer Medien, im

---

<sup>1</sup> Im Mai 2000 beauftragte der Bundesrat das Nationale Forschungsprogramm mit einer Forschung über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika in den Jahren der Apartheid. Das Projekt wurde mit 2 Millionen Franken dotiert, der Hälfte des sonst üblichen Budgets. Gemeinsame Projekte mit südafrikanischen ForscherInnen wurden vom Nationalfonds abgelehnt. Die Forschungsprojekte waren für die drei Jahre 2001-2003 geplant, aber verzögerten sich, weil der Bundesrat ab April 2003 den Zugang zum Bundesarchiv stark einschränkte. Fast alle Studien wurden erst ab 2005 veröffentlicht, der Schlussbericht Ende Oktober 2005.

Staatsapparat und in der öffentlichkeitswirksamen Debatte die politischen Diskussionen innerhalb des internationalen Anti-Apartheidbündnisses kaum repräsentiert waren, sondern die Thematik vorwiegend aus der Perspektive des Kalten Krieges angeschaut wurde? Wie kann man sich von einer Debatte distanzieren, die es gar nicht gab? Und was bedeutet «kritische Distanz» zur aktuellen politischen Diskussion? Distanz zur Tatsache, dass überhaupt kritische Fragen zur Rolle der Schweiz gegenüber der Apartheid gestellt werden? So wurde im Vorfeld der Entscheidung über die Durchführung eines Forschungsprogramms folgende Zielsetzung formuliert: «Mit der Formulierung von forschungsleitenden Fragen soll das Skandalisierungspotential abgebaut werden, um so eine sachliche öffentliche Debatte führen zu können.»<sup>2</sup>

Das 1. Kapitel dieses Berichts beschreibt das internationale Anti-Apartheid-Bündnis und seine Entstehungsgeschichte, Kapitel 2 eine der innovativsten Erfindungen und Praktiken dieses Bündnisses, welche die politische Praxis der heutigen NGO-Welt wesentlich geprägt haben: die «People's sanctions».

Die beiden Kapitel dieses Berichts legen die Hypothese nahe, dass der jahrzehntelange Kampf um die Abschaffung der Apartheid ein Feld für zwei historische Konfliktfelder darstellte: für die Konflikte des Kalten Krieges und für jene, die mit der langen und gewalttätigen Kolonialisierung- und Dekolonisierungsgeschichte einhergingen. Beide historischen Konflikt-Konstellationen überlagerten sich, sie waren aber nicht identisch. Letzteres behauptete nur das Apartheidregime und mit ihm verbündete westliche Konservative, nicht zuletzt auch schweizerische Exponenten von Wirtschaft und Politik. Sowohl die Art der Bündnisse als auch die Forderung nach Sanktionen gegen das Apartheidsystem durch die Anti-Apartheidbewegung knüpfen an den historischen Erfahrungen der Kolonialiserten, der Anti-Sklaverei-, Menschenrechts- und den antikolonialen Bewegungen an. Und nicht nur das, sie waren auch Ausdruck einer neuen politischen Entwicklung seit den 1970er Jahren: der Entstehung internationaler Aktionsnetzwerke, die von sehr heterogenen Organisationen und Strukturen getragen wurden. Die Anti-Apartheidpolitik war auch geprägt von der Bewegung der Blockfreien im internationalen Staatensystem – das grosse Ärgernis der führenden Schweizer Aussenpolitiker.

Die Lektüre inzwischen veröffentlichter Studien des NFP 42+ bestätigen leider die Befürchtung, welche in der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika von Anfang bestand, dass der internationale Kontext in den Forschungsberichten auf das Konfliktfeld «Kalter Krieg» reduziert würde – eine These, mit der das Apartheidregime bis am Schluss argumentiert hat. Ich hoffe, dass dieser Bericht zum mindesten ein bisschen eine Lücke füllt, da er sich einem Thema annimmt, dem mehrere Projekte im NFP 42+ hätten gewidmet werden sollen, und für die mindestens das zwanzigfache an Finanzen – im Vergleich zu dem, was mir zur Verfügung stand – hätten aufgewendet werden sollen.

Die Kapitel 3 und 4 handeln davon, was über das Pro und Kontra bezüglich Sanktionen in den südafrikanischen Gewerkschaften, in internationalen Organisationen und in den Konzernetagen damals (kontrovers) diskutiert wurde. Wie wurde argumentiert, welche Fragen wurden als zentral angesehen? Wie stellten sie sich vor, wie Sanktionen wirken und was kann nachträglich darüber gesagt werden? Da die Schweizer Regierung Sanktionen prinzipiell ablehnte, war die öffentliche Diskussion in der Schweiz darüber sehr plakativ, undifferenziert. Die Sanktionsgegner hantierten mit primitiven ökonomischen und politischen Pauschalargumenten, die sich auf

---

<sup>2</sup> Interdepartementale Arbeitsgruppe Schweiz-Südafrika: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika, Bern, veröffentlicht am 1.10.1999, Annexe 20, S.92f.

der Ebene von Glaubensbekenntnissen für oder gegen Schlagwörter wie «Universalität» von Wirtschaftsbeziehungen oder «Neutralität» bewegten. Die Argumente der Schweizer Sanktionsgegner waren ein Abklatsch derjenigen von Harry Oppenheimer, die er 1977 in einer Rede an der Internationalen Währungskonferenz formulierte. Oppenheimer selber modifizierte seine Argumente ab 1984 in beachtlicher Weise. Dies nicht zuletzt deshalb, so meine These, weil die Disinvestment-Kampagnen den Konzernchefs die Apartheid-Perspektive gründlich vermiest. Ich hoffe, dass dieser Bericht zumindest vermitteln kann, wie viele interessante wirtschaftspolitische und politische Fragen damals bei den engagierten ApartheidgegnerInnen diskutiert wurden und wie die wachseren Geister des internationalen Business auf die Erfolge der Kampagnen und der Anti-Apartheidbewegung in Südafrika reagierten.

Die Kontroversen um Sanktionen innerhalb der heterogenen Pro-Sanktionsbündnisse drehten sich erstens um die Wirksamkeit und die negativen Auswirkungen von Sanktionen und zweitens um die Forderungen, die mit einer Aufhebung der Sanktionen verbunden sein sollten. Bei Letzteren ging es um die Frage, welches die Kriterien sind, um zu beurteilen, ob das Apartheidregime zu genuinen Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid bereit ist. Hier kann die These aufgestellt werden, dass die Schweizer Regierung diese Kriterien – die zum ersten Mal bereits 1977 an der Lagos-Konferenz der UNO auftauchten und ab Mitte der 1980er Jahre mit kleinen Varianten sowohl vom Commonwealth als auch vom US-Kongress übernommen wurden – immer wieder meinte, unterlaufen zu müssen, und zwar bis zum Ende der Apartheid. Dieser Aspekt müsste in die Beurteilung der Schweizer Politik gegenüber der Apartheid mit einfließen und vielleicht in einem zusätzlichen Projekt weiter überprüft werden.

Kapitel 5 listet nochmals die Fragen auf, denen nachzugehen ich für unerlässlich halte, soll die Wirtschafts- und Aussenpolitik der Schweiz gegenüber Südafrika beurteilt werden.

Mascha Madörin, September 2005



# Teil I: People's sanctions

## Einleitung

«Isolate Apartheid» hiess der Slogan der Sanktions- und Boykottbewegung fast von Anfang an (ab den 1960er Jahren) und stellte, in zwei Worten zusammengefasst, die Hälfte des politischen Programms eines beispiellosen weltumspannenden Bündnisses der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dar. Dieses Bündnis war geprägt von den anti-kolonialen Bewegungen des 20. Jahrhunderts, den Befreiungsbewegungen des Südlichen Afrika,<sup>3</sup> von den verschiedensten Regierungen aus dem Spektrum der Blockfreien, von realsozialistischen und einigen europäischen, sozialdemokratisch regierten Ländern, von einem heterogenen Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen in den westlichen Industrieländern und – last but not least – von internationalen Organisationen wie der UNO, der OAU, des Commonwealth und des World Council of Churches. Die zweite Hälfte der politischen Schlagworte hiess: «Freiheit für Südafrika/Angola/Mosambik/Simbabwe/ Namibia», «Solidarität mit den Befreiungsbewegungen und mit den Unterdrückten des Südlichen Afrikas». Verschiedene Aspekte dieses sehr schillernden und in manchen Hinsichten – vor allem, was den bewaffneten Kampf und das Verhältnis zu den realsozialistischen Ländern anbelangt – zerstrittenen Bündnisses seien hier dargestellt, um zu verstehen, was die Südafrika-Sanktionsbewegung war und welche Bedeutung ihr zukam.

People's sanctions<sup>4</sup> gehörten während des ganzen 20. Jahrhunderts zu den Aktionsformen des antikolonialen Widerstandes in Südafrika. Der Aufruf zu internationalen Sanktionen kam aus Südafrika und von dekolonisierten Ländern wie Indien, Tansania, Ghana und vielen andern Ländern mit früherer Kolonialerfahrung, die den Blockfreien angehörten. Die Frage der (Wirtschafts)Sanktionen war, soweit ich die Sache überblicke, als Idee kaum umstritten im weiten Bündnis der Anti-Apartheidbewegungen (mehr dazu s. Kap 1 und 2). Gestritten wurde über die Frage, ob Sanktionen umfassend oder selektiv sein sollten und welche Sanktionen politisch und/oder ökonomisch wirksam sind. Die Kontroverse über umfassende Sanktionen war mindestens bis 1985 müssig, weil sich in der Praxis die Frage stellte, welche überhaupt durchsetzbar und welche durch direkte Aktionen machbar waren (z.B. Boykott von südafrikanischen Produkten, Verkauf von Aktien, Rückzug von Bankkonten). Mit dem Aufkommen einer starken Gewerkschaftsbewegung in Südafrika ab den 1970er Jahren war die Frage des Rückzugs von Direktinvestitionen wohl am umstrittensten (s. Kapitel 3 und 4). Weniger umstritten und fast selbstverständlich waren Sanktionen im Bereich der Rüstungs- und Nuklearindustrie, der Ölversorgung und in Bezug auf Anleihen und Kredite an das Apartheidregime (an diesen Geschäften waren die Schweizer Banken führend beteiligt). Nach dem Sharpeville-Massaker von 1960 begann die erste grosse Welle von internationalen Sanktionsbeschlüssen und Boykottaktivitäten, die zweite Welle setzte 1976 nach dem Sowetoaufstand ein, die dritte ab 1983, und 1985 und 1989 verstärkte sich diese nochmals. Die Sanktionen und Boykotte standen mit den Aufständen und Widerstandsaktionen in Südafrika in direkter Beziehung.

---

3 Eindrücklich dargestellt in der Ausstellung und im Ausstellungskatalog von Okwui Enwezor «The Short Century. Independence and Liberation Movements in Africa 1945-1994», München 2001, Prestel Verlag. Okwui Enwezor war 2002 der erste nicht-europäische Leiter der documenta in Kassel (der 11. im Jahr 2002). Die Ausstellung «The Short Century» hatte er ein Jahr zuvor in Zusammenarbeit mit dem Museum Villa Stuck in München, dem Berliner House of World Cultures, dem Museum of Contemporary Art in Chicago, dem P.S.1 Contemporary Art Center und dem Moma in New York gemacht.

4 Ausführlich vgl. Kapitel 2

An dieser Stelle sei betont, dass es in Südafrika trotz aller Militanz sehr viel Mut brauchte, über Sanktionen und Boykottforderungen zu diskutieren. Seit den 1950er Jahren, dann aber vor allem in den 1960er Jahren wurden in einer dichten Kadenz immer schärfere Sicherheitsbestimmungen erlassen, welche die rudimentärsten Versammlungs-, Organisations- und Meinungsfreiheitsrechte beseitigten. Der Terrorismus Act (1967) verurteilte beispielsweise den Versuch, sozialen Wandel in Südafrika mit Hilfe einer ausländischen Regierung oder ausländischen Institution durchzusetzen, als Kapitalverbrechen, selbst wenn dabei keine Gewalt angewandt wurde. Alle diese Sicherheitsbestimmungen waren eine ständige Bedrohung für diejenigen, die sich in Südafrika für Boykottaktionen oder internationale Wirtschaftssanktionen einsetzten. In einem Interview, das Alain Boesak in der Schweiz anlässlich einer Pressekonferenz vom 16. Oktober 1987 gab, stellte er klar: «Wie gesagt, es ist jetzt mein Problem, dass jede einzelne gewaltlose Handlung, an der ich in den letzten 5 Jahren beteiligt war, von der Regierung als ungesetzlich erklärt worden ist. Wenn ich zu einem Konsumentenboykott aufrufe, so ist das ein krimineller Akt, Landesverrat, und ich kann 20 Jahre Gefängnis dafür bekommen.»<sup>5</sup>

Die unvorstellbar repressiven Sicherheitsgesetze, die Omnipräsenz der Geheimdienste und die Pressezensur machten die Meinungsbildung zu Sanktionen innerhalb Südafrikas sehr schwierig. Der Streit über die Interpretation der Resultate südafrikanischer Meinungsumfragen zu Sanktionen in den 1980er Jahren (s. Kap. 2) ist aus dieser Perspektive ziemlich irrelevant: Meinungsumfragen in Sachfragen setzen öffentliche kontroverse Debatten, eine minimale Meinungsbildung und damit Meinungsfreiheit voraus.

---

5 Interview der «Koordinationsstelle für Ökumene, Mission und Entwicklungsfragen» in Bern, kopiert in einer Dokumentation zu einem Arbeitsseminar «Südafrika und Sanktionen» der Arbeitsgruppe Südliches Afrika, ca. 1987.

6 Die folgenden Überlegungen sind Resultat einer Gedächtnisauffrischung mit Hilfe von Konsultationen via Internet im hervorragenden Archiv von South African History Online (in Zukunft zitiert als SAHO, [www.sahistory.org.za](http://www.sahistory.org.za)) und des Online-Archivs des African National Congress (zit. als ANC-online [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za)). Mein der Erweiterung, Auffrischung und Reaktivierung bedürftiges Wissen stammt wesentlich aus zwei Phasen meines Berufslebens: Von meiner Mitarbeit im Centro de Estudos Africanos an der Universität Eduardo Mondlane in Mosambik von 1976-80 und von meiner Arbeit als Koordinatorin der Aktion Südafrika Boykott und später als Mitarbeiterin der Aktion Finanzplatz Schweiz. Die Arbeit in den 1980er Jahren ermöglichte es mir, die internationale Südafrikasanktionen-Bewegung kennen zu lernen. Im CEA hatte ich das Privileg, zwei hervorragende KennerInnen Afrikas und der antikolonialen Bewegungen Afrikas kennen zu lernen: Aquino de Braganza, der Direktor des Instituts, einer der wohl besten damaligen Kenner der afrikanischen Dekolonisierungsbewegungen von Algerien bis Südafrika, von Kenya bis Senegal, der auch die wichtigsten Exponenten (Exponentinnen gab es damals fast keine) der afrikanischen Befreiungsbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg persönlich kannte und uns den Respekt für das Ringen um eine eigenständige afrikanische Politik beibrachte. Die wissenschaftliche Leiterin des CEA war die Exilsüdafrikanerin und Soziologin Ruth First, Mitglied der kommunistischen Partei Südafrikas und eine Mitbegründerin des Congress of Democrats, die Organisation der Weissen in der Congress Alliance, welche die Freedom Charter (1955) unterschrieb. Sie war nicht nur eine hervorragende Kennerin und Analytikerin des Apartheidsystems, sondern auch der weltweiten antikolonialen Bewegung, und in den eigenen Reihen als scharfsinnige und unabhängige Analytikerin respektiert und gefürchtet. Sie wurde 1982

## **Kapitel 1**

### **Die Anti-Apartheidbewegung:**

### **Ein antikoloniales Bündnis zur Isolierung der Apartheid**<sup>6</sup>

**1.1.** Aus der Sicht der ANC-Geschichtsschreibung<sup>7</sup> hatten die Buren die afrikanische Bevölkerung nie besiegt. Die flächendeckende Unterwerfung der afrikanischen Bevölkerung war das Resultat des Bündnisses der Briten mit den Buren nach dem anglo-burischen Krieg. Es war der «South African Act of Union», der vom britischen House of Commons 1909 beschlossen wurde, der die Schwarzen von der Wählbarkeit ins Parlament dieser neu gegründeten Nation ausschloss. Die ersten Schritte des ANC bestanden darin, bei der Regierung Grossbritanniens und beim König von England wegen des «Land Act» von 1913 vorstellig zu werden, in dem der weissen Bevölkerung (1.5 Millionen) mehr als 90 Prozent der Landfläche und der afrikanischen Bevölkerung (mehr als 5.5 Millionen) weniger als zehn Prozent zugesprochen wurden. Das Bewusstsein, dass dieses burisch-britische Bündnis die Geschichte der Apartheid geprägt hat, dürfte eine wesentliche Rolle für das Entstehen der Anti-Apartheidbewegung gespielt haben, die in London am 26. Juni 1959 gegründet wurde und zentral war für die Sanktionsbewegung in den westlichen Industrieländern. Das internationale Anti-Apartheidbündnis zweifelte nie daran, dass ohne mächtige westliche Verbündete, allen voran Grossbritannien, die Apartheid nicht hätte überleben können. Die weisse Vorherrschaft war begleitet von einer zunehmenden ökonomischen und politischen Entrechtung der Schwarzen und der Ausdehnung der Kontrolle über die ökonomischen Ressourcen durch die Kolonialherren und durch europäische Unternehmen.<sup>8</sup> Von Anfang an lag es im Selbstverständnis der Anti-Apartheidbewegung, dieses Bündnis zwischen der weissen regierenden Minderheit in Südafrika und ausländischen Mächten<sup>9</sup> – seien dies Regierungen oder Konzerne – zu verurteilen und zu bekämpfen. Apartheid musste für die ausländischen Verbündeten unattraktiv werden. Das war – jedenfalls meiner Ansicht nach – im Selbstverständnis der Anti-Apartheidbewegung die wichtigste Funktion der People's sanctions – mindestens bis 1985. Eine weitere Begründung für die Sanktionen lautete, dass ohne die enormen ökonomischen Ressourcen weder Krieg geführt noch eine Kriegsindustrie aufgebaut werden könne. Später kam das Argument hinzu, dass das Apartheidregime den ökonomischen Anachronismus der Rassentrennung nicht aufrechterhalten könnte, ohne massive Investitionen und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland. Spätestens ab 1985 stand das Argument im Vordergrund, dass Wirtschaftssanktionen und deren Verschärfung die einzige Möglichkeit seien, das Apartheidregime zu Verhandlungen

---

durch eine Briefbombe des südafrikanischen Geheimdienstes ermordet. Aquino de Braganza war im Flugzeug, das im Anflug auf den Flughafen von Maputo am 19. Oktober 1986 an einem Hügel zerschellte. Im Flugzeug sass eine Delegation der mosambikanischen Regierung, auch deren Präsident Samora Machel. Zehn der 44 Insassen überlebten, nicht aber Aquino de Braganza und andere hervorragende mosambikanische Intellektuelle, auch nicht Samora Machel. Bis heute ist nicht geklärt, ob das Flugzeug durch ein Funkfeuer von Südafrika fehlgeleitet wurde. Beide Fälle waren auch Teil der Untersuchungen der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission.

7 Der African National Congress (ANC) gab anlässlich seines 70-jährigen Jubiläums 1982 einen Text heraus mit dem Titel «Unity in Action. A Short History of the National Congress (South Africa) 1912-1982» (ANC-online). Im Kapitel über die Geschichte des Widerstandes finden sich rückwirkend gesehen bemerkenswerte Passagen.

8 Eine Vorgänger-Organisation des WCC, der International Missionary Council, hielt schon 1928 in einem Statement fest: « (...) the Council cannot overlook the fact that ( ... ) there are (...) certain grave problems which still escape the salutary check of the international conscience. In particular (we note) (...) the virtual hegemony exercised by one people over another as a result of the establishment of financial and economic control (...) » (zit. in WCC, 1977: 13 ).

9 Später wurden nebst Grossbritannien vor allem die USA, aber auch Frankreich, Deutschland, die Schweiz und für den Handel auch Japan dazu gerechnet.

über die Abschaffung der Apartheid zu zwingen und dass dies der einzige Weg sei, einen Bürgerkrieg zu verhindern.

**1.2.** Die führenden Leute aus dem ANC wurden oft in Missionsschulen ausgebildet und erhielten Stipendien für ein Studium in England oder in den USA. Dies war schon bei der Gründung des ANC 1913 der Fall. Die Mitglieder des ersten nationalen Vorstands hatten Missionsschulen besucht, fünf hatten in Grossbritannien oder in den USA eine Ausbildung absolviert und andere hatten an Konferenzen in Übersee teilgenommen, vier Mitglieder waren Pfarrer. Die enge Verbindung der südafrikanischen Anti-Apartheidorganisationen zu Kirchen in Grossbritannien und den USA war ein wesentlicher Aspekt der Anti-Apartheidbewegung im Westen. Albert Luthuli (1898-1967), Präsident des ANC (1952-67) und 1960 Friedensnobelpreisträger (der erste Afrikaner, der den Friedensnobelpreis erhielt), war Lehrer und zutiefst religiöser Laienprediger. Seine kirchlichen Kontakte ermöglichten ihm Reisen ins Ausland und führten ihn beispielsweise nach Indien. In einem Interview mit der südafrikanischen Zeitschrift «Drum» (Januar 1955) vertrat Luthuli die Ansicht, dass der Congress of the People<sup>10</sup> in der Aussenpolitik die Positionen von Nehru vertrete. Zur Rolle der KommunistInnen sagte er: «I would be much surprised if ex-Communists formed as much as one per cent of Congress membership.»<sup>11</sup> (SAHO). Diese Aussage mag wohl stimmen für den ganzen Congress of the People, aber nicht für dessen weisse Verbündete. Fast die einzigen (vorwiegend) weissen politischen Organisationen, welche sich hinter die Dekolonisierungsforderungen und hinter den Antirasismus des ANC stellten, waren die Kommunistische Partei und linke Gewerkschaften.<sup>12</sup> In der britischen Anti-Apartheidbewegung hatten südafrikanische kommunistische ExilantInnen einen bedeutenden Einfluss. Der war aber je nach Land sehr unterschiedlich.

Das internationale, dem ANC und später dem «Black Consciousness Movement» (BCM)<sup>13</sup> nahe stehende Kirchenbündnis war eine grosse Herausforderung für die schweizerischen und deutschen Kirchenführungen. Sie wurden bezüglich ihrer Positionen zur Apartheid nicht nur von eigenen Basismitgliedern kritisiert, sondern auch vom World Council of Churches und von britischen, US-amerikanischen und skandinavischen Brüdern und Schwestern. In den USA hatten wichtige Kirchen bezüglich Sanktionen und Desinvestitionen schon bis Anfang der 1980er Jahre die entscheidenden Beschlüsse gefasst (Ege, 1987: 14f.).<sup>14</sup> Von vielen Kirchengremien Westeuropas und Nordamerikas waren bereits in den 1970er Jahren die ersten Sanktionsbeschlüsse gefasst, Aktien verkauft und Bankkonti zurückgezogen worden (Clarke, 1980: 10f.).<sup>15</sup>

---

10 Der «Congress of the People» setzte sich aus Delegierten afrikanischer Organisationen, vor allem des ANC, sowie VertreterInnen des aus dem Zusammenschluss progressiver Weisser entstandenen «Democratic Congress», des «Indian Congress» und der «South African Coloured People's Organisation» zusammen. Alle diese Organisationen hatten ihrerseits eine eigene Widerstandsgeschichte. Die «Coloured People's Organisation» existierte vor allem im Kapgebiet und wurde schon 1902 gegründet (zuerst als African People's Organisation». 1955 verabschiedete der «Congress of the People» die Freiheitscharta, die bis in die 1990er Jahre ein grundlegendes Dokument der Anti-Apartheidbewegungen blieb.

11 1950 erliess das Apartheidregime den «Suppression of Communism Act».

12 Es gab Weisse aus andern Spektren der südafrikanischen Gesellschaft (z.B. Priester und PfarrerInnen), welche den Congress of the People als Einzelpersonen unterstützten.

13 Das BCM stütze sich auf antikoloniale und panafrikanische Bündnisse sowie internationale Organisationen und lehnte die Möglichkeit der Mitgliedschaft von allen SüdafrikanerInnen, und nicht nur der schwarzen, im Gegensatz zum ANC ab.

14 Unter «Divestment» wurde der Verkauf von Aktien als Protest gegen die Geschäfte des betreffenden Unternehmens mit Südafrika, verstanden, mit «Disinvestment» der Rückzug von Unternehmen aus Südafrika.

15 Clarke zählt folgende Kircheninstitutionen auf, die Wirtschaftssanktionen oder Divestment in irgendwelcher Form in den 1970er Jahren praktizierten oder unterstützten: Student Christian Movement (UK), All Africa Conference of Churches (UK), World Council of Churches Central Committee, Australian Council of Churches, Synod of the Reform Church (Belgium),

**1.3.** Die anderen internationalen Netzwerke, die besonders ab den 1940er Jahren wichtig wurden, waren die Organisationen der internationalen ArbeiterInnenbewegung (Gewerkschaften, KPs und Teile der Sozialdemokratie). Für das Bündnissystem der Anti-Apartheidbewegung spielte das realsozialistische Staatensystem in zwei Hinsichten eine wichtige Rolle: in der UNO und für die materielle Unterstützung der Befreiungsbewegungen des südlichen Afrikas. Viele Leute wurden an Universitäten in sozialistischen Ländern ausgebildet, ausserdem unterstützten diese Staaten die Befreiungsbewegungen im Exil und ermöglichten zum Teil das militärische Training und die Lieferung von Waffen. Neu dekolonisierte Länder wie Algerien, Tansania und später Kuba spielten in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle. Die Unterstützung durch die sozialistischen Länder war Gegenstand heftiger Zerwürfnisse sowohl innerhalb der Befreiungsbewegungen (prosovjetiche oder prochinesische Flügel), als auch weltweit. Ebenso war vor allem in kirchlichen Anti-Apartheidgruppen oder Solidaritätsgruppen, die sich mit der Dekolonisierung anderer Länder des südlichen Afrika (Namibia, Angola, Mosambik, Simbabwe) befassten, die Frage des bewaffneten Kampfes ein heisses Eisen. Die Frage der (Wirtschafts-)Sanktionen war weit weniger umstritten. Viele Gruppen, beispielsweise solche aus Ländern mit schwachen Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika oder mit Regierungen wie den skandinavischen, die ohnehin schon weitgehende Sanktionen beschlossen hatten, konzentrierten sich stärker auf die Unterstützung von Anti-Apartheidgruppen in Südafrika, Befreiungsbewegungen im Südlichen Afrika oder im Exil. Andere Gruppierungen, die sich ab den 1970er Jahren für das «Black Consciousness Movement» einsetzen wollten, konzentrierten sich stärker auf andere Formen der Solidarität wie materielle Unterstützung und die Verbreitung der politischen Ideen des «Black Consciousness Movement», Befreiungsbewegungen, Menschenrechtsgruppen oder anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen des Südlichen Afrika. Etliche Gruppierungen fanden Wirtschaftssanktionen einfach nicht so wichtig.

**1.4.** Besonders wichtig waren für die Befreiungsbewegungen des südlichen Afrika, sozusagen als westliches Gegenstück zu den realsozialistischen Ländern, die skandinavischen Staaten und verschiedene Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, die nicht zum sozialistischen Bündnis gezählt werden konnten. Schon 1963 hatten 25 Staaten einen offiziellen Boykott südafrikanischer Güter beschlossen, was 1.7 % des Exports Südafrikas betraf (Maloka 1999: 179). In den skandinavischen Ländern begann die Anti-Apartheid-Bewegung ihre Aktivitäten ebenfalls mit einem Konsumboykott, und sie hatte einen grossen Einfluss darauf, dass Luthuli den Nobelpreis erhielt und dass sich die skandinavischen Regierungen für den Boykott Südafrikas einzusetzen begannen. Ab den 1970er Jahren lag der Schwerpunkt der skandinavischen Anti-Apartheidbewegung vor allem bei der Unterstützung der Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika und der humanitären Unterstützung von Opfern der Apartheid (SAHO). Die skandinavischen Länder waren eine wichtige Stütze für die Forderung nach Wirtschaftssanktionen in der UNO und auf europäischer Ebene, und sie finanzierten internationale Treffen der Anti-Apartheidbewegung. Die «Swedish International Development Authority» (SIDA) finanzierte die erste umfassende Studie zu den Möglichkeiten von Wirtschaftssanktionen, die 1980 veröffentlicht wurde und aufgrund derer die Debatten über und Analysen zu Wirtschaftssanktionen innerhalb der Anti-Apartheidbewegung weitergeführt wurden.<sup>16</sup>

---

Methodist Church in Britan, Catholic Archdiocese of Westminster (UK), Catholic Church (UK), Archdiocese of Birmingham, Council of Churches in the Netherlands, US National Council of Churches, Frauenhilfe Evangelische Kirche Deutschland, die meisten Körperschaften der Church of England. Etliche Banken aus den USA und dem Vereinigten Königreich begannen zu erklären, dass sie keine Geschäfte mehr mit Südafrika tätigten.

16 1980 herausgegeben vom International University Exchange Fund in Genf. Die Studie bestand aus einer Reihe von 14 Teilstudien zu den verschiedensten Aspekten von Wirtschaftssanktionen.

**1.5.** 1919 verankerte der ANC in seinen Statuten das Ideal der afrikanischen Einheit, ein Ideal, das Jahre später Eingang in die Charta der OAU fand. Ob ANC-Delegierte bereits beim ersten Panafrikanischen Kongress in Paris von 1919 dabei waren, ist nicht klar; sicher ist, dass eine ANC-Delegation am 2. Kongress der panafrikanischen Bewegung von 1921 teilnahm. Ab den 1960er Jahren, nach der Dekolonisierung, waren afrikanische Regierungen wichtige Verbündete der südafrikanischen und internationalen Anti-Apartheidbewegung, und sie spielten eine bedeutsame Rolle für die Politik der UNO und des Commonwealth. Die gemeinsame Verurteilung von Kolonialismus und Rassismus war eine wichtige Basis des internationalen Bündnissystems der Anti-Apartheidbewegung. Während sich die Führungsriege der «National Party», die 1948 in Südafrika an die Macht kam, vom Nationalsozialismus inspirieren liess, befassten sich laut der ANC-Geschichtsschreibung die jungen ANC-Mitglieder nicht nur mit der zunehmenden Verschlechterung der Lebensbedingungen für die schwarze Bevölkerung in Südafrika, sondern schon früh auch mit dem Aufkommen des Faschismus in Deutschland und Mussolinis Angriff auf Äthiopien (1935-36). Der Rassismus des in Europa aufkommenden Faschismus wurde – leider für das ganze südliche Afrika sehr realistisch<sup>17</sup> – in den Zirkeln der jungen ANC-Mitglieder mit Besorgnis als Zukunftsfrage, die Afrika betrifft, diskutiert. Aus den Reihen der 1943 gegründeten «ANC Youth League» stammte praktisch die gesamte künftige Führung des ANC, auch Nelson Mandela, welche bis in die 1980er und sogar 1990er Jahre eine zentrale Rolle spielen sollte. Anfang der 1960er Jahre wurde Nelson Mandela als Vertreter des ANC zur Konferenz des Pan African Freedom Movement for East and Central Africa eingeladen und reiste danach in verschiedene afrikanische Länder, um Führer der antikolonialen Befreiungsbewegungen zu treffen.

Julius Nyerere, der erste Präsident des unabhängigen Tansania, sollte sich als besonders treuer Verbündeter der antikolonialen Bewegungen des Südlichen Afrika erweisen. Er war schon am 26. Juni 1959 Redner bei einem Treffen in London, an dem auf Initiative des ANC der Wirtschaftsboykott international lanciert wurde, für den sich die Anti-Apartheidbewegungen dann während 35 Jahren einsetzten. Nyerere sagte damals optimistisch: «The South African Government is fighting against history and they are bound to lose. We know that the liberation struggle will triumph in South Africa. If you have confidence then we are going to win!»<sup>18</sup>

Die Dekolonisierung Mosambiks und Angolas war zentral für das (Wieder)Aufkommen des «Black Consciousness Movement» in Südafrika, das sich in der antikolonialen, panafrikanischen Tradition sah. Die Nelkenrevolution in Portugal (25. April 1974) wurde von portugiesischen Militärs, welche der Überzeugung waren, dass der Krieg gegen die antikolonialen Befreiungsbewegungen nicht zu gewinnen war, mit einem Putsch initiiert. In den südafrikanischen Zeitungen erschienen damals erstmals Artikel über die «Terroristen-Organisation» Frelimo und Bilder von deren militärischen und politischen Führern, insbesondere von Samora Machel. Diese hingen anschliessend an den Wänden Tausender Häuser in den Townships. Dazu schrieb der renommierte mosambikanische Journalist Carlos Cardoso, damals Student in Südafrika: «In a matter of months, the name of Samora Machel was being painted on city walls, on the trains to Soweto, all over the place. The white establishment, normally more intellectually concerned with events in western Europe and in the US, suddenly realised it was in Africa. From one day to the next, the white left dropped its readings of Marx and Gramsci, and instead read voraciously the texts of Amilcar Cabral or of Samora Machel.» (Fauvet/Mosse, 2003: 24)

---

17 Auch Portugal hatte fast bis zum Ende der Kolonialzeit von Angola und Mosambik eine faschistische Regierung. Diese wurde am 25. April 1974 von Militärs gestürzt, die den Kolonialkrieg gegen Angola und Mosambik für aussichtslos hielten.

18 Der 26. Juni ist das Datum, an dem 1955 in Südafrika der Congress of the People die Freiheitscharta verabschiedete. Heute wird der Tag in Südafrika als «Freedom Day» gefeiert. Nyerere zit. von Shula Marks in der Einleitung zur Konferenz vom 25.-26. Juni 1999 «The Anti-Apartheid Movement. A 40-year Perspective». Die Reden der Konferenz sind veröffentlicht auf der Homepage des ANC oder bei SAHO.

**1.6.** Nebst afrikanischen Ländern<sup>19</sup> spielte Indien eine zentrale Rolle im Kampf für die internationale Isolierung der Apartheid: Indien brachte als erstes Land die Frage der Apartheid in die UNO (am 22. Juni 1948) und spielte eine wichtige Rolle beim Ausschluss Südafrikas aus der Bandung-Konferenz der Blockfreien (1955) und aus dem Commonwealth (1961).

Noch vor dem Wahlsieg der National Party in Südafrika (1948) verbot Indien 1946 den Handel mit diesem Land. Die einzigen Produkte, die aus Südafrika nach Indien verschifft werden konnten, waren persönliche Güter, Zeitungen etc. Ebenso durften keine indischen Waren indirekt über andere Länder nach Südafrika ausgeführt werden. Vor dem Verbot war der Handel zwischen Indien und Südafrika ziemlich gross gewesen. Indien spielte ebenfalls eine wichtige Rolle beim Sport- und Kulturboykott und zahlte Beiträge an Fonds der UNO oder afrikanischer Organisationen, welche ihrerseits die Befreiungsbewegungen, Bildungsprogramme und Menschenrechtsprogramme unterstützten. So erhielt beispielsweise auch der von London aus operierende «International Defence and Aid Fund» (IDAF) finanzielle Unterstützung von Indien. Allein zur Verteidigung der politischen Gefangenen in Südafrika transferierte der IDAF (ab 1966 vom Apartheidregime als illegal erklärt) von 1956-91 rund 100 Mio. £ nach Südafrika, um den Häftlingen qualifizierte Verteidiger zu bezahlen und ihre Familien zu unterstützen.<sup>20</sup>

Der Hintergrund für die indische Politik gegenüber Südafrika ist untrennbar mit den Kämpfen der indischen ImmigrantInnen in Südafrika gegen die «Colour Bar» und mit dem Aufenthalt Ghandis in Südafrika verbunden. Die ersten ImmigrantInnen, rekrutiert als Landarbeiter vorwiegend für Zuckerplantagen, kamen 1860 in Südafrika an. Ihre Arbeitsbedingungen und ihre Rechtlosigkeit waren vergleichbar mit denjenigen der schwarzen Landarbeiter. 1875-1897 folgte eine neue Immigrationswelle aus Indien, die zu grossen Konflikten mit den weissen Herren führte, weil die Neuankömmlinge die sklavenähnlichen Arbeitsbedingungen nicht mehr akzeptieren wollten. Alle indischen Arbeitskräfte wurden 1891 aus dem Oranje-Freistaat ausgewiesen. 1892 kam M.K. Ghandi als junger Rechtsanwalt nach Südafrika, um Prozesse von indischen Geschäftsleuten zu führen. Er verliess das Land 1914. Ghandi hatte einen grossen Einfluss auf die Widerstandsaktivitäten der indischen Bevölkerung Südafrikas, der, wie der schwarzen, immer mehr ökonomische Rechte entzogen wurden (Wohnrechte, Besitzrechte und das Recht, Geschäfte zu tätigen). Der «Indian Congress» wurde ab den 1940er Jahren zum wichtigsten Verbündeten des ANC und spielte eine prominente Rolle bei der Organisation des «Congress of the People» von 1955, an dem die Freiheitscharta verabschiedet wurde. (s. Fussn. 10)

Für die politischen Vorstellungen des ANC waren die drei Jahre massiven gewaltlosen Widerstandes der indischen Gemeinschaft in Natal und Transvaal wegweisend. Streiks, Massenmeetings, an Aktionstagen geschlossene Geschäfte, Besetzung von enteignetem und für Weisse reserviertem Land gehörten dazu. Die «ANC Youth League» unterstützte diese Aktivitäten des «Indian Congress». «We salute the Indian people whose resolve to carry on the struggle against the Colour Bar and race domination as a struggle for fundamental human rights. Onward. Forward to Freedom», hiess es beispielsweise in einer Grussadresse der 'Youth League'. Zur Idee des gewaltlosen Widerstandes von Mahatma Ghandi schreibt der ANC in seiner Jubiläumsschrift von 1982: «What is important is that the method of struggle should go beyond verbal protests, petitions and deputations.» (ANC, 1982) Die Kampagne des «Indian Congress» war

---

19 Die wohl wichtigsten und profiliertesten unterstützenden afrikanischen Länder südlich der Sahara waren: Tansania, Sambia, Nigeria, Ghana, Guinea Conakry, später kamen Angola, Mosambik und Simbabwe dazu.

20 Am 18. März 1966 wurde IDAF aufgrund des Suppression of Communism Act in Südafrika verboten. Langjährige Haftstrafen drohten denjenigen, welche mit dem IDAF zusammenarbeiteten. Ein Artikel über die beeindruckende Geschichte des IDAF, von einem britischen Pfarrer aufgebaut wurde, findet sich auf der Homepage der Nachfolgeorganisation: [www.canoncollins.org.uk](http://www.canoncollins.org.uk)

der Grund, weshalb Indien 1946 seinen Hochkommissar aus Südafrika zurückzog. Das war laut ANC-Geschichtsschreibung der internationale Auftakt für die weltweite Verurteilung der weissen Vorherrschaft in Südafrika und des Boykotts Südafrikas in der UNO. (ANC, 1982)

**1.7.** 1948, im gleichen Jahr, in dem in Südafrika die «National Party» die Macht übernahm, wurde in der UNO die allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet. Die Berufung auf die Menschenrechte war ein zentraler Punkt für die Politik gegenüber dem Apartheidregime. Umgekehrt wurde, wie der ehemalige südafrikanische Erziehungsminister Kader Asmal<sup>21</sup> anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Anti-Apartheidbewegung betonte, die UNO durch die internationale Anti-Apartheidbewegung popularisiert: «To the best of my knowledge there was no historical precedent for a campaigning organisation playing such an important role in popularising United Nations policies on any issue.»<sup>22</sup> 1957 wurde von der UNO eine damals beispiellose Erklärung, eine «Declaration of Conscience» veröffentlicht, die von 100 «Leaders from every continent» unterschrieben war. Die Erklärung appellierte an Südafrika, seine Politik in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu bringen.<sup>23</sup> Heute findet sich in den Statuten des Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag eine Passage, welche die Apartheid als «Verbrechen gegen die Menschheit» definiert.<sup>24</sup>

Die UNO, das Commonwealth, die OAU und der World Council of Churches<sup>25</sup> waren für die internationale öffentliche Meinung ab den 1960er Jahren sehr wichtig – und für die internationale Anti-Apartheidbewegung eine bedeutende finanzielle Ressource, weil nur so internationale Konferenzen organisiert und finanziert werden konnten und weil diese Institutionen Studien zur politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kollaboration mit dem Apartheidregime finanzierten. In Zusammenarbeit mit diesen internationalen Organisationen entstand eine eigene Wissenschaftsproduktion von Fachleuten, die in der Anti-Apartheidbewegung engagiert waren, die an Universitäten oder in Nichtregierungsorganisationen arbeiteten. Viele ExilsüdafrikanerInnen arbeiteten bei solchen Studien mit und sind heute wiederum als renommierte Fachpersonen in Südafrika tätig. Die UNO und das Commonwealth waren auch wichtig, um den Studien die nötige «Objektivität» und akademische Weihe zu verschaffen.<sup>26</sup> Dazu wäre die westliche Anti-Apartheidbewegung alleine kaum in der Lage gewesen. Die UNO und die OAU

---

21 Kader Asmal war seit 1994 Minister in Südafrika, bis im Juni 1999 Minister of Water Affairs and Forestry, bis im Mai 2004 Erziehungsminister. Er studierte ab 1959 in London Jurisprudenz und unterrichtete danach in Dublin am Trinity College und wurde Präsident der Anti-Apartheidbewegung in Dublin. Nach 1990 war er in Südafrika bis zu seiner Ernennung zum Minister Professor für Menschenrechte an der UWC (University of the Western Cape), (ANC Homepage).

22 Schlussrede von Kader Asmal an der Konferenz «The Anti-Apartheid Movement: A 40-year Perspective», London 25-26 June 1999 (ANC-online)

23 Erwähnt im «Appeal for Action Against Apartheid», Statement issued jointly by Chief Albert J. Luthuli and Referend Dr. Martin Luther King, Jr. (SAHO).

24 Siehe dazu [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

25 1961 wurde Südafrika aus dem Commonwealth ausgeschlossen, 1962 wurde in der UNO-Generalversammlung die erste Resolution verabschiedet, in der zur Einschränkung von wirtschaftlichen und anderen Beziehungen zu Südafrika aufgerufen wurde. 1963, an der Gründungskonferenz der OAU (Organisation der Afrikanischen Einheit), wurden Sanktionen gegenüber Südafrika zum gemeinsamen politischen Ziel Afrikas erklärt. 1964 fand die erste Konferenz zu Sanktionen (organisiert von Ruth First und Ronald Segal) in London statt (s. Bericht der britischen AAB für ein Seminar über Sanktionen in Stockholm Nov. 87). Die Versammlung des WCC von Uppsala (1968) empfahl ihren Mitgliedkirchen, dass sie Investitionen in Institutionen, welche den Rassismus fördern, stoppen sollen. 1972 beschloss der WCC den Rückzug aus Investitionen aus Unternehmen und Banken, die in Südafrika investiert haben. (WCC, 1977:14)

26 So lieferten wir (von der Sanktionsbewegung) von der Schweiz aus auf Anfrage Unterlagen an die UNO zu den Beziehungen der Schweizer Wirtschaft zur Apartheid, die dann in UNO-Berichten sozusagen als UNO-geeichte Wahrheiten wiederum in den Schweizer Medien auftauchten. Die direkte Lieferung derselben Daten an Schweizer Medien war ziemlich hoffnungslos.

verhalfen den Befreiungsbewegungen zu internationaler Anerkennung (Klotz, 1999: 203f.) – was eine wichtige Bedingung für die Verhandlungen über Friedensabkommen und über die Abschaffung der Apartheid war: die Existenz anerkannter und in internationaler Diplomatie versierter Verhandlungspartner.

**1.8.** Am 10. Dezember 1962 (Internationaler Tag der Menschenrechte) veröffentlichten ANC-Präsident Albert J. Luthuli und Dr. Martin Luther King Jr. eine gemeinsame Erklärung, einen «Appeal for Action Against Apartheid», der von der UNO auf Bitte des «Special Committee against Apartheid» in einem Flugblatt zu Ehren von Dr. King veröffentlicht wurde. Die Erklärung wurde von prominenten US-AmerikanerInnen unterzeichnet, um die öffentliche Kampagne für Sanktionen gegen Südafrika zu unterstützen. Darin heisst es: «Any solution founded on justice is unattainable until the Government of South Africa is forced by pressures, both internal and external, to come to terms with the demands of the non-white majority.

The apartheid republic is reality today only because the peoples and governments of the world have been unwilling to place her in quarantine. We therefore ask all men of goodwill to take action against apartheid in the following manner: Hold meetings and demonstrations on December 10, Human Rights Day; Urge your church, union, lodge, or club to observe this day as one of protest; Urge your Government to support economic sanctions; Write to your mission to the United Nations urging adoption of a resolution calling for international isolation of South Africa; Don't buy South Africa's products; Don't trade or invest in South Africa; Translate public opinion into public action by explaining facts to all people, to groups to which you belong, and to countries of which you are citizens until AN EFFECTIVE INTERNATIONAL QUARANTINE OF APARTHEID IS ESTABLISHED.» (SAHO) Die langjährige Verbundenheit von ExponentInnen der südafrikanischen Anti-Apartheidbewegung mit der US-Bürgerrechtsbewegung war für den Erfolg der Wirtschaftssanktionen in den 1980er Jahren zentral. Kader Asmal wies in seiner Rede zum 40-jährigen Jubiläum der Anti-Apartheidbewegungen (s. Fussn. 20) darauf hin, dass die US-Bewegung «Free South Africa» dem US-Präsidenten Ronald Reagan eine der grössten politischen Niederlagen seiner Amtszeit zufügte: die Annahme des «Comprehensive Anti-Apartheid Act» von 1986 durch den US-Congress, der Reagan's Veto überstimmte. (Davis, 1991: 68)

**1.9.** Das Zentrum der Sanktionsbewegung – auch der Analyse, der Planung und Koordination vor allem in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre – war die britische Anti-Apartheidbewegung AAB (s. Kapitel 2), in der etliche ExilsüdafrikanerInnen mitarbeiteten. Primäres Ziel dieser Bewegung war die Isolation des Apartheidregimes. Gegründet wurde sie, um wirtschaftliche Sanktionen international zu lancieren. In den westlichen Ländern waren die Anti-Apartheidbewegungen sehr heterogen und sehr unterschiedlich zusammengesetzt. In der Schweiz spielten bei der Gründung der Anti-Apartheidbewegung der Kirche nahestehende Personen eine wichtige Rolle. Die Sanktionsbewegung wurde später in der Deutschen Schweiz als Aktions-

---

Den Medien waren sie zu wenig seriös oder zu wenig brisant. Wurden dieselben Fakten von der UNO zitiert, dann wurden sie zitierwürdig, auch wenn es dieselben Fakten waren. Das Gleiche praktizierten wir mit den Kirchen: Über kirchliche US-Institutionen wurden Zusammenstellungen zur Zusammenarbeit der Schweizer Banken mit dem Apartheidregime schweizerischen Kirchenvertretern präsentiert, bei denen wir direkt kein Echo gefunden hätten. Für die Kirchen war der Umweg über US-Kirchen offensichtlich glaubwürdiger als der Umweg über die UNO. Die UNO hatte für die neue Frauenbewegung eine ähnliche Funktion: Sie verhalf zu Koordination, Austausch von Erfahrungen und zu Studien, die an Universitäten wegen behaupteter fehlender Objektivität unmöglich gewesen oder von nationalen Regierungen (ausser vielleicht von den skandinavischen) nie in Auftrag gegeben worden wären. Heute sind die grossen NGOs meistens in enger Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und mit ein paar Universitäten wichtige Produzentinnen von kritischer Wissenschaft geworden – auch das eine Auswirkung der Globalisierung und der Entstehung neuer Orte öffentlicher Meinungsbildung, die nicht mehr mit dem souveränen Nationalstaat verknüpft sind.

koalition von zahlreichen Organisationen gegründet (die Aktionskoalition war angesiedelt bei der Aktion Südafrika Boykott und später die Bankenkampagne bei der Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt), zu denen die schweizerische AAB, die Erklärung von Bern, verschiedene kleinere Hilfswerke, die Dritte-Welt-Läden, Solidaritätskomitees, kirchliche Basisgruppen und später Gewerkschaften, die Grüne Partei und die SP gehörten.

**1.10.** Kurz nach der Gründung der Anti-Apartheidbewegung in London, 1959, riefen führende südafrikanische Geschäftsleute die «South African Foundation» ins Leben. Diese Stiftung hatte die Aufgabe, auf internationaler Ebene die «Fehlinformationen» der Anti-Apartheidbewegung mittels anderer Informationen zu «korrigieren». Die Argumentationslinien der «South Africa Foundation» waren geprägt vom kaltkriegerischen Diskurs: Sanktionen dienten dem Umsturz und wurden deshalb als gewalttätig bezeichnet, während Wirtschaftswachstum gleichgesetzt wurde mit evolutionärem Wandel in Richtung Demokratisierung (s. Kapitel 4). Die «South Africa Foundation» war denn auch, nebst der Apartheidregierung, die wichtigste Organisation, welche sich auf internationaler Ebene gegen Wirtschaftssanktionen einsetzte, entsprechende Studien finanzierte und propagierte.<sup>27</sup> Zunehmend wurden die Kontroversen um die Zukunft der Apartheid und die Wirtschaftssanktionen in wissenschaftlichen Abhandlungen ausgetragen, und es entstand ein eigentlicher Weltinterpretationskrieg in Form von Studien und Gegenstudien über die Wirkungen und Gefahren von Sanktionen. 1997 erschien, hauptsächlich wegen der Kontroversen über die Irak-Sanktionen, der «Bossuyt Report» des «Economic and Social Council» der UNO mit dem Titel «The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights»<sup>28</sup> – ein Ausdruck dafür, wie seit der Gründung der Anti-Apartheidbewegung Wirtschaftssanktionen einerseits für Regierungen und internationale Organisationen selbstverständlicher geworden sind, die Südafrikaerfahrungen andererseits zu einem differenzierteren Verständnis geführt haben, was Sanktionen (vor allem diejenigen, welche Staaten implementieren) bewirken und welche negativen Auswirkungen sie auf die Bevölkerung eines Landes haben können. Auch arbeiten heutige Kampagnen (z.B. die «Clean Clothes» Kampagne) mit ähnlichen Mitteln wie früher die Anti-Apartheidbewegung. Seit der Apartheid-Boykott-Bewegung ist eine politische Kultur entstanden, die inzwischen von den Regierungen im Namen eines aussenpolitischen Monopols respektive aussenpolitischer Souveränität heftig bekämpft wird – nicht ohne Akklamation der transnationalen Konzerne.<sup>29</sup>

---

27 Pío Eggstein, damals Direktor der Vertretung der Schweizerischen Kreditanstalt in Südafrika, gründete die Schweizer Sektion der South Africa Foundation – nicht zu verwechseln mit der Swiss South Africa Association. Eggsteins Aussagen und Publikationen zur Frage der Sanktionen und Zukunft Südafrikas sind daher besonders interessant, weil sie mehr reflektieren als nur eine konservative Schweizer Sicht.

28 E/CN.4/Sub.2/2000/33 vom 21. Juni 2000. In diesem Paper wird nochmals daran erinnert, dass Sanktionen aus der Sicht der UNO nur erlassen werden dürfen, um so «maintain or restore international peace and security» (S. 5). Es gibt also laut Bossuyt aus der Sicht der UNO keine Sanktionen wegen schweren Menschenrechtsverletzungen, aber wegen akuter Kriegsgefahr und Destabilisierung einer Region. Das Waffenembargo gegenüber Südafrika, das vom UN-Sicherheitsrat 1977 erlassen wurde, wurde mit der illegalen Besetzung Namibias und Angriffen auf Nachbarstaaten begründet und nicht mit der Apartheid in Südafrika selbst. Die Anti-Apartheidbewegung hat immer auf Wirtschaftssanktionen wegen des Kriegs von Südafrika gegen die Nachbarländer und gleichzeitig wegen der Apartheid in Südafrika beharrt und auch mit grundlegenden Menschenrechten argumentiert. Bossuyt schreibt zu den Verpflichtungen der UNO: «Sanctions may not be imposed to secure any of the other purposes and principles of the United Nations as set out in Article 1 of the Charter, unless there is a credible determination of a threat to or a breach of the peace or an act of aggression.» (§ 21) Sanktionen dürfen nicht gegen Menschenrechte verstossen und müssen effektiv sein (§ 24-28).

29 So hat beispielsweise Ende der 1990er Jahre die EU bei der WTO mit Erfolg gegen die USA geklagt, weil der US-Staat Massachusetts auf Druck von Menschenrechtsorganisationen keine Aufträge mehr an Unternehmen vergab, die mit Burma Geschäfte tätigten. Der Klage wurde stattgegeben. Inzwischen sind in den USA (noch unter der Clinton-Regierung) die Gesetze so geändert worden, dass solche Sanktionsbeschlüsse von Staaten oder Gemeinden nicht mehr möglich sind.

**1.11.** Das Apartheidregime und vor allem die südafrikanische Wirtschaft sowie ihre ausländischen Geschäftspartner begannen ab den 1960er Jahren auf das Antikommunismus-Argument zu setzen – offensichtlich mit Erfolg. Die Strategie, die Apartheid als Bollwerk gegen den Kommunismus zu verkaufen, war vor allem Teil der «Totalen Strategie» von PW Botha, der 1978 an die Macht kam. Sein Vorgänger John Vorster versuchte jeglichen Widerstand in Südafrika zu unterdrücken, doch in den 1970er Jahren verfolgte er eine Politik der Entspannung gegenüber den Nachbarländern (ausser Namibia). Vorster war 1975 gegen eine militärische Intervention Südafrikas in Angola, die von PW Botha befürwortet wurde, er legte sein Veto ein gegen den Versuch, Mosambiks Unabhängigkeit zu verhindern, und erklärte sich bereit, das Minderheitenregime von Ian Smith in Simbabwe aufzugeben. Mit PW Bothas Machtantritt kamen die «Falken» an die Macht und stürzten eine ganze Region in einen offenen oder verdeckten Krieg, der Millionen von Toten verursachte – allein in Mosambik eine Million – und weite Regionen in Angola und Mosambik verwüstete. (Fauvet/Mosse, 2003: 76) Die Sicht PW Bothas auf die Konflikte im südlichen Afrika wurde von Margaret Thatcher und Ronald Reagan voll übernommen: Sie sahen das Apartheidregime als Alliierten im weltweiten Kampf gegen den Kommunismus und den sowjetischen Expansionismus an. (ibid., 2003: 79) Die beiden mosambikanischen Journalisten Paul Fauvet und Marcello Mosse beschreiben diesbezüglich in ihrem Buch über den im Jahr 2000 ermordeten mosambikanischen Journalisten Carlos Cardoso, wie verhängnisvoll die Fehleinschätzung der mosambikanischen Regierung damals war: Sie verkannte die aussenpolitische Wende der USA bezüglich Dekolonisierung im südlichen Afrika.<sup>30</sup>

Durch die konservative Wende bekamen die kaltkriegerischen Argumente in der Sanktionsdebatte ein stärkeres Gewicht, bis 1985, als die Sanktionsbeschlüsse sowohl des Commonwealth als auch des US-Kongresses mit Verhandlungsbedingungen über die Abschaffung der Apartheid verknüpft wurden. Anfang der 1980er Jahre mochte unter diesen kriegerischen und repressiven Umständen niemand an eine Abschaffung der Apartheid auf dem Verhandlungsweg glauben. Während der ANC damals stark auf den bewaffneten Befreiungskampf setzte, fand in der internationalen Sanktionsbewegung kaum eine Debatte darüber statt, wie denn die Apartheid abgeschafft werden sollte: Es war nur klar, dass das Apartheidregime international möglichst isoliert und militärisch und ökonomisch geschwächt werden sollte. Zur damaligen Sicht des ANC sagte Abdul Minty 1999 an der Londoner Konferenz zum 40-jährigen Jubiläum der Anti-Apartheidbewegung: «We used to say that the degree of unarmed pressure mobilised against apartheid would determine the degree of armed pressure that would be necessary to end it.»<sup>31</sup>

Okwui Enwezor schrieb in der Einleitung zum bereits erwähnten Ausstellungskatalog «The Short Century»: «Today, at the conclusion of another historical period, to view the history of the twentieth century from the vantage point of the struggle of subject peoples to regain their independence and liberty is to see up close the intricate and calculating mechanisms in the complex interrelationship of dependence and exploitation, violence and patronization, that bore upon the emergence of numerous non-European cultures and nations into modernity. At the conclusion of this millennium, it is quite commonplace to ignore the dramatic processes of decolonization, from India to Indonesia, Ghana to Kenya, Egypt to Jordan, Algeria to Congo, perhaps the most significant events of the twentieth century. Decolonization, and its attendant

---

30 Immerhin hatte schon die Carter-Regierung in den USA die Frage der Apartheid zu einer kolonialen erklärt.

31 Rede von Abdul Minty an der Konferenz «The Anti-Apartheid Movement: A 40-year Perspective». London 25-26 June 1999, ANC-online.

ideological and philosophical contestation of Western imperialism, does in fact remain one of the most significant events of the twentieth century, much as the abolition of slavery was in the nineteenth century, but very little of what its processes represent – ... – has produced a proper understanding of the mutually binding relationship manifest in Europe and its former colonial territories.» (Enwezor, 2001: 10)

Die Anti-Apartheidbewegung war Teil dieser Dekolonisierungsbewegung. Die komplexen, durch die Anti-Apartheidbewegungen miteinander verknüpften internationalen Bündnissysteme und Netzwerke und deren politischen Träume und Kontroversen passten nicht ins politische Schema des Kalten Krieges, zu den grossen Konflikten und Erfahrungen des weissen Mannes in der Nachkriegszeit – wurden aber von diesem stark dominiert. Das Argument, dass es bei den Konflikten im Südlichen Afrika um den Kalten Krieg, respektive um den Kampf gegen den Kommunismus gegangen ist, kann als rassistische und paternalistische Haltung interpretiert und als Übernahme der politischen Argumentation des Apartheidregimes gelesen werden, gegen welche die AfrikanerInnen des Südlichen Afrika argumentieren konnten wie sie wollten. Ihre eigenständige – nämlich antikoloniale, antirassistische und menschenrechtliche – Sicht der Dinge und ihre Bündnissysteme, welche die Grenzen und Fronten des Kalten Krieges durchbrachen, zählten schlicht nicht und damit auch nicht ihre Argumente, weshalb die wirtschaftliche, kulturelle und militärische Isolation des Apartheidregime wichtig war.

## **Kapitel 2**

### **«People's sanctions». Eine Bewegung von unten**

Die Herrschaft der Weissen in Südafrika wurde, wie im ersten Kapitel beschrieben, vom ANC und allen anderen südafrikanischen Anti-Apartheidbewegungen als Teil der Kolonialgeschichte und der Geschichte der wirtschaftlichen Interessen des Westens in Afrika gesehen. Auch für die anticolonialen Bewegungen Afrikas und für die meisten ersten unabhängigen Regierungen Afrikas war es klar, dass Kolonialismus und Rassismus viel mit den Wirtschaftsinteressen der Kolonialländer zu tun hatten. Gleichzeitig waren Boykottaktionen in Südafrika Teil der Widerstandsformen in Südafrika selbst. Wirtschaftssanktionen wurden von SüdafrikanerInnen gefordert, sie gehörten zu ihrer Strategie, wie gegen das Apartheidregime mobilisiert werden sollte. Und für die Solidaritätsbewegungen ausserhalb Südafrikas war es selbstverständlich, diese Sicht zu übernehmen, in Übereinstimmung mit dem südafrikanischen Widerstand zu agieren.

Die Debatte darüber, ob Wirtschaftsboykotte und –sanktionen den Schwarzen schaden, wurde erst ab Anfang der 1980er Jahre wirklich aktuell. Dafür gab es verschiedene Gründe. Erstens entstanden in den 1970er Jahren innerhalb Südafrikas neue Gewerkschaften und eine neue Generation einer breiten Anti-Apartheidbewegung, die nur lose mit den Exilorganisationen des ANC und des Panafrikanischen Kongresses verbunden waren. Die neuen Gewerkschaften setzten in den 1970er Jahren zwar auf den Druck der internationalen Anti-Apartheidbewegung auf Transnationale Konzerne, aber nicht um deren Rückzug aus Südafrika zu erreichen, sondern um bessere Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechte durchzusetzen. Die dem ANC und der kommunistischen Partei nahe stehende südafrikanische Gewerkschaftsorganisation SACTU verlangte umfassende Sanktionen. Sie war jedoch in den 1970er Jahren in Südafrika schwach, viele ihrer FührerInnen waren entweder im Exil oder im Gefängnis. In den 1960er Jahren war es dem Apartheidregime gelungen, die Führung der Anti-Apartheidbewegung (aller Organisationen des «Congress of the People» (s. Fussn. 10, Kapitel 1), die GewerkschafterInnen der SACTU) in Südafrika mit harten Repressionen (Gefängnis, Verbannung, Organisationsverbot) zum Schweigen zu bringen oder ins Exil zu vertreiben. Nach dem Soweto-Aufstand der Schülerinnen und Schüler – und zur Zeit der Dekolonisierung der Nachbarländer – stand die Abschaffung des Apartheidsystems wiederum auf der Agenda der internen südafrikanischen Bewegung. Die Sanktionenfrage wurde erneut diskutiert. Nach dem Sowetoaufstand erlebte die internationale Sanktionsbewegung einen neuen Aufschwung, der besonders stark auch in kirchlichen Kreisen Fuss fasste, nicht zuletzt deshalb, weil die neu aufkommende «Black Consciousness»-Bewegung nicht einfach in die Fronten des Kalten Krieges eingeordnet werden konnte.

Zweitens zeigten die Boykott- und Desinvestitionskampagnen in den USA, Grossbritannien und den Niederlanden ihre ersten Erfolge und damit auch die Gegenreaktionen der Wirtschaft (s. Kapitel 4). Und last but not least begann das Apartheidregime im Rahmen seiner Totalen Strategie «Reformen», respektive das Konzept des «controlled change» anzukündigen. Die «Reformdebatte», ob das Apartheidregime überhaupt Reformen durchführt, ob Apartheid überhaupt reformierbar ist und ob Sanktionen die Reformen behindern oder befördern, war Gegenstand der grossen internationalen Propagandaschlachten vor allem in den 1980er Jahren (zu den Argumenten s. Kapitel 4).

**2.1.** In Südafrika haben Boykottaktionen und andere Widerstandsformen wie Streiks und Aufstände gegen die wirtschaftliche und politische Entrechtung eine Jahrhunderte alte Geschichte. Die Geschichte Südafrikas ist voll von Streiks, Boykotten, Aufständen. So fanden beispiels-

weise 1921 während sechs Monaten Boykottaktionen wegen massiven Preiserhöhungen im Eastern Cape statt. Der Boykott wurde von ländlichen Gruppen durchgeführt, die sich den Namen «Vigilance Association» gaben und vor allem von Frauen unterstützt wurden. Sie riefen die schwarze Bevölkerung auf, nicht mehr in einer Ladenkette einzukaufen, die Weissen gehörte. Ursprünglich waren diese Gruppen gegründet worden, um sich gegen Steuererhöhungen zu wehren und sich Landrechte sichern zu können.<sup>32</sup> Immer wieder gab es im 20. Jahrhundert Busboykotte, wurden keine Mieten bezahlt (beispielsweise nach Zwangsumsiedlungen), mehrere Male wurden staatliche Bierhallen zerstört – ein Symbol der Apartheid, weil die Produktion traditionellen Biers und damit eine wichtige Einkommensquelle afrikanischer Frauen verboten wurde -, die «Bantuschulen» wurden immer wieder boykottiert und in zahlreichen Demonstrationen die Pässe und Ausweispapiere öffentlich verbrannt. Wegen der unmenschlichen Behandlung von Gefangenen, die auf Kartoffelfarmen Zwangsarbeit leisten mussten, fand in den 1950er Jahren ein erfolgreicher Kartoffelboykott statt, der dazu führte, dass die Regierung Vorschriften zur besseren Behandlung von Gefangenen auf Farmen erliess.

**2.2.** Neu war ab den 1950er Jahren, dass solche Kampagnen – beispielsweise die «Defiance Campaign» Ende der 1950er Jahre – als nationale Kampagnen organisiert wurden und damit mehr waren als regionale Reaktionen auf neue Repressionen und die Einschränkungen wirtschaftlicher Rechte. Ab 1955 waren sie mit einem nationalen Demokratisierungsprogramm, der Freiheitscharta, verbunden, auf deren Forderungen sich auch die internationale Anti-Apartheidbewegung bis zum Ende der Apartheid weitgehend stützte. Damit erhielten diese Widerstandsaktionen einen neuen Charakter: Sie waren generell gegen die Apartheid gerichtet und beinhalteten ein antirassistisches Demokratisierungs- und Menschenrechtsprogramm, das auch das Recht Aller auf das Land und die reichen Bodenschätze Südafrikas mit einschloss. Die Freiheitscharta postulierte auch das allgemeine Wahlrecht – der Albtraum der südafrikanischen Wirtschaft und ihrer Verbündeter bis in die späten 1980er Jahre. Nach der erfolgreichen Durchführung des «Congress of the People» am 26. Juni 1955 und angesichts der wachsenden Mobilisierung gegen die Passgesetze und für die Freiheitscharta wurden 156 als führend angesehene Personen verhaftet, welche den «Congress of the People» mitorganisiert hatten. Diese 156 Personen wurden an einem international viel beachteten Prozess des Hochverrats angeklagt («Treason Trial»), dann schliesslich aber frei gesprochen. 1956 rief Albert Luthuli, Präsident des ANC, im Rahmen der «Defiance Campaign» zu Boykottaktionen und Aktionen zivilen Ungehorsams auf. Als erste Massnahme schlug er den Boykott der Rembrandt-Zigaretten vor, als typisches Produkt eines burischen Unternehmens.<sup>33</sup> Aber schon 1959 rief der ANC zu umfassenden Wirtschaftssanktionen auf. Da Apartheid hiess, dass die Schwarzen nicht nur zunehmend ihre elementarsten Rechte als EinwohnerInnen Südafrikas verloren, sondern dass zunehmend auch ihre ökonomischen Rechte und Lebensmöglichkeiten eingeschränkt wurden, wandten sich die Widerstandsaktionen, darunter Wirtschaftsboykotte, gegen alle diese Einschränkungen. Die wachsende Repression führte nach 1955 dazu,

---

32 Zu Garveyism: [www.sahistory.org.za](http://www.sahistory.org.za)

33 Der Rembrandt-Konzern stellt DIE Erfolgstory des burischen Kapitals während der Apartheid dar. Der Gründer des Konzerns, Anton Rupert, hat besonders enge Beziehungen zur Schweiz. Nicht nur ist er befreundet mit dem früheren UBS-Präsidenten Nikolaus Senn, der Rembrandt-Konzern hat 1987 seine ausländischen Guthaben (ausserhalb Südafrika) in einer Holding (Compagnie Financière Richemont) in Zug zusammengefasst. Verwaltungsratspräsident dieser Holding wurde Nikolaus Senn. Der Sohn von Anton Rupert führt die Geschäfte dieser Holding, die inzwischen zu einem führenden Konzern für Luxusgüter geworden ist. Wie Anton Rupert bei der Wahrheits- und Versöhnungskommission aussagte, sorgte Rembrandt dafür, dass während der Zeit der Sanktionen viel Geld nach Südafrika floss. Dies hatte mir auch der Direktor der Holding, Johan Rupert, anlässlich der ersten Aktionärsversammlung mitgeteilt.

dass die Organisationen des «Congress of the People» zu Wirtschaftsboykotten in Südafrika und international zu Wirtschaftsboykotten gegen das Apartheidregime aufriefen. Dieses reagierte mit noch mehr Repressionen. Eine Folge davon war das Massaker von Sharpeville (1960). Entscheidend für den Aufruf, «Isolate Apartheid», ist die Erfahrung der Anti-Apartheidbewegung Südafrikas, dass jeder mit gängigen Aktionen wie Petitionen, Versammlungen und Demonstrationen gemachte Versuch, die Menschenrechte einzufordern, zu noch mehr Repression und Einschränkungen führten. Jede erfolgreiche politische Mobilisierung in Südafrika führte zu massiven Repressionen, dies bis 1988. Auch die 1983 gegründete «United Democratic Front» stützte sich auf ein breites Spektrum öffentlicher Widerstandsaktivitäten, zu denen insbesondere ab 1985 auch Boykottaktionen gehörten. Der 1985 neu gegründete Gewerkschaftsdachverband (COSATU) spielte beim Aufruf zu Wirtschaftssanktionen in dieser Phase eine entscheidende Rolle (s. Kap. 3).

**2.3.** 1979 liess Lawrence Schlemmer, damals Direktor des «Centre of Applied Social Science» der Universität Natal, die erste systematische Umfrage zu Sanktionen in Südafrika machen. 75 Prozent der Befragten drückten ihre Opposition gegen Desinvestitionen aus. Ähnlich sah das Resultat 1984 bei der Befragung von 551 schwarzen Arbeitern aus. Weitere Umfragen von 1984 und 1985 zeigten, dass die schwarze Mittelklasse eher als die Arbeiterschaft dazu neigte, Sanktionen zu befürworten; gesamthaft gesehen war eine bedeutende Mehrheit gegen Sanktionen. Aber die südafrikanischen BefürworterInnen von Sanktionen (UDF, COSATU) kritisierten diese Umfragen scharf. Zum einen würden Wirtschaftssanktionen nur charakterisiert als Rückzug von Unternehmen aus Südafrika, und zum andern würden Desinvestitionen mit der Schliessung von Fabriken gleichgesetzt und Investitionen mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, was aber nicht der südafrikanischen Realität der vergangenen fünfzehn Jahren entsprach: Durch Investitionen in kapitalintensive Technologien wurden ab 1970 in Südafrika Arbeitsplätze vor allem von unqualifizierten Arbeitern abgebaut.

Als Antwort liess COSATU im September 1985 durch die «Community Agency for Social Enquiry» eine weitere Umfrage machen (800 Personen in städtischen Agglomerationen). 49 Prozent der Befragten unterstützten Rückzüge von Unternehmen dann, wenn sie damit aktiv die Anti-Apartheidbewegung unterstützten, 24 Prozent befürworteten umfassende Sanktionen und 26 Prozent unterstützten unbeschränkte Investitionen. Die unterschiedlichen Resultate waren auf die Art der Fragestellung zurückzuführen, aber auch darauf, dass die COSATU-Umfrage nach Ausrufung des Notstandes und nach der Rubikon-Rede PW Bothas im August 1985 gemacht wurde, als klar wurde, dass das Apartheidregime nicht zu Verhandlungen bereit war. (Maloka, 1999: 184) Dazu kommt, dass an den Resultaten von Umfragen zum Thema Sanktionen, deren Befürwortung eine schwere Gefängnisstrafe einbringen konnte, generell ernsthaft gezweifelt werden muss. Gegen dieses Argument führte Schlemmer allerdings an, dass private und vertraulich geäusserte Meinungen nicht verboten waren und dass 50 Prozent der Befragten in einer Umfrage bei IndustriearbeiterInnen sich klar für den ANC aussprachen, jedoch mit grosser Mehrheit gegen Disinvestment waren. (Schlemmer, 1985: 43) Dieses Argument überzeugt nur beschränkt, weil eine öffentliche kontroverse Argumentation zu Sanktionen und eine Klärung der umstrittenen Punkte in Südafrika nicht möglich waren.

**2.4.** Die «People's sanctions» ausserhalb Südafrikas waren vor allem wichtig, um die westlichen Regierungen und Konzerne zu einer klaren Ablehnung der Apartheidpolitik zu bewegen. Am 26. Juni 1959, also vor 45 Jahren, trafen sich «a small group of South African exiles and their British supporters ( ... ) in London and decided to organise a boycott of goods imported

from South Africa. The decision was in response to calls from the African National Congress (ANC) and others, that the international community should boycott goods from a country run by an oppressive, racist and brutal apartheid regime. Gradually the movement grew and the Anti-Apartheid Movement was born.» Die per E-Mail verbreitete Nachricht stammt vom Network South Africa 2004, das von ACTSA, der Nachfolgeorganisation der britischen Anti-Apartheidbewegung zusammen mit andern Institutionen zur Feier des 10-jährigen Jubiläums des demokratischen Südafrika gegründet wurde. Zum 26. Juni 2004 wird im E-Mail zu einem Konsumtag südafrikanischer Produkte aufgerufen – als Solidaritätsaktion: «Show that you support a free South Africa by buying South African. Whereas sales of apartheid goods abroad once meant misery and oppression for South Africans at home, today's exports will help provide a better life for all our people and allow British shoppers the chance to sample highest quality produce at a reasonable price.»<sup>34</sup>

Dieses Meeting von 1959, das wesentlich auf Initiative der ExilsüdafrikanerInnen zustande kam, war der Auftakt zur Gründung der Anti-Apartheidbewegung in den westlichen Ländern. Daran nahm, wie schon erwähnt, auch Julius Nyerere teil. Über diese Gründungsversammlung schrieb Thabo Mbeki, gegenwärtig Präsident in Südafrika, in einer Grussadresse an die Konferenz, die 1999 in London zum 40-jährigen Jubiläum der Gründung der Anti-Apartheidbewegung stattfand: «Who would have thought as a young student at Sussex that we were to make a history that now truly resonates throughout the world? These were such small beginnings, a few initial actions of committed people with a vision, combined with a great outrage at the injustices that racial division and oppression were meting out on our people and a refusal to sit back and believe that things had to be this way.

From our beloved Oliver Tambo, who literally sacrificed his whole life, to each British housewife, student, parent, who refused to buy South African oranges in supermarkets, we underscored the great lesson of our world today. Ordinary people, united in a vision of peace and a future of human beings working together to build a better world, have shown that we can make a difference to the quality of lives of millions.»<sup>35</sup> 1961, also nur zwei Jahre später, wurde Südafrika anlässlich der Commonwealthkonferenz in London aus dem Commonwealth ausgeschlossen. Vor der Tagung des Commonwealth in London standen Tag und Nacht Anti-ApartheidaktivistInnen mit Plakaten vor den Eingängen.

Die britische Anti-Apartheidbewegung war bis zum Ende der Apartheid das Koordinationszentrum der internationalen Sanktionen-Bewegung. Sie sorgte dafür, dass der Slogan «Isolate Apartheid» nicht mehr von der Agenda der internationalen Politik verschwand. Kader Asmal betonte 1999 in seiner Rede zum vierzigsten Jubiläum der Anti-Apartheidbewegung, dass beispielsweise das Waffenembargo 1977 vom UNO-Sicherheitsrat beschlossen wurde, um weiter gehende Wirtschaftssanktionen zu vermeiden. Die Anti-Apartheidbewegung hielt ihre Forderungen nach Sanktionen aufrecht, welche die internationale Diplomatie dazu brachten, Druck auf das Apartheidregime auszuüben und zu verstärken. Die Forderung nach umfassenden Sanktionen war durch die Aktivitäten der Anti-Apartheidbewegung ständig präsent, wurde jedoch bis zum Ende der Apartheid nicht realisiert.

**2.5.** Die Aufrufe, keine Produkte aus Südafrika zu kaufen, Aktien von Firmen, die mit Südafrika Geschäfte tätigen, zu verkaufen oder Bankkonti bei Banken mit Geschäftsbeziehungen

---

34 Medientext verschickt per E-Mail durch ACTSA.

35 Grussadresse an der Konferenz «The Anti-Apartheid Movement. A 40-year Perspective», London 25-26 June 1999 (ANC-online)

zu Südafrika zu schliessen, waren eine hervorragende Methode, Menschen während Jahren für die politische Unterstützung der Anti-Apartheidbewegungen in Südafrika zu gewinnen. Jeder Boykottaufruf musste mit der Situation in Südafrika und der Machtpolitik westlicher Regierungen und Unternehmen begründet und belegt werden und auch damit, dass diese Kampagnen politisch sinnvoll seien (nebst der finanziellen und humanitären Unterstützung der ApartheidaktivistInnen und politischen Gefangenen in Südafrika). Nach meinen Erfahrungen war das einer der Gründe, weshalb die Anti-Apartheidbewegung über Jahrzehnte in der Lage war, Menschen zu mobilisieren: Auf den Flugblättern stand nicht nur, wie schlimm Apartheid war, sondern auch immer die Botschaft, dass jedeR etwas dagegen tun kann. In der Anti-Apartheidbewegung wurden politische Formen entwickelt, die heute viele Gruppierungen zu den verschiedensten politischen Themen praktizieren und die weit über die Aktionsformen der früheren internationalen ArbeiterInnenbewegung hinausgehen. Durch die Anti-Apartheidbewegung entstand ein neues Politikverständnis.

Wichtig bei diesen Kampagnen war auch, dass die Slogans «Isolate Apartheid», «Free South Africa» oder «Free Nelson Mandela» allen einleuchteten und gleichzeitig sehr Verschiedenes heissen und deshalb die unterschiedlichsten Gruppierungen, Institutionen und Instanzen zusammenbringen konnten. Wer nicht einverstanden war mit der Forderung nach umfassenden Sanktionen, war vielleicht motiviert, sich für den Sport- oder Früchteboykott einzusetzen oder gegen die nukleare Zusammenarbeit. Die Forderungskataloge waren generell und gross genug, um sehr verschiedenen Aktivitäten und Meinungen, was vernünftig wäre, Raum zu bieten.

**2.6.** «People's sanctions» bedeuteten Druck von unten. Sie ermöglichten Aktivitäten und Stellungnahmen von Hausfrauen bis zu lokalen Gewerkschaftssektionen. Sie setzten bei lokalen Aktivitäten an. Der Begriff «People's sanctions» kam erst Mitte der 1980er Jahre auf, angesichts der ablehnenden Haltung der westlichen Regierungen gegenüber Sanktionen, insbesondere der Regierung Thatcher. Der ANC rief Mitte der 1980er Jahre die Bevölkerung Südafrikas zu «People's power» auf und meinte damit, die Schaffung eigener, vom Apartheidstaat nicht kontrollierter Strukturen. Parallel dazu rief der ANC zu «People's sanctions» in westlichen Ländern auf. Gewerkschaften, Gemeinden und öffentliche Institutionen sollten ihre eigenen Sanktionen verhängen; ANC-Präsident Oliver Tambo im Oktober 1985: «Die Masse des britischen Volkes kann und muss Sanktionen verhängen. Ihr habt die Macht, jeden Handel mit Südafrika zu verhindern.» (zit. in: Galbraith, 1988) Der Boykott von südafrikanischen Konsumprodukten, vor allem landwirtschaftlicher Produkte, und Divestment (Verkauf von Aktien) nahmen enorme Ausmasse an. Obwohl Grossbritannien keine Sanktionen gegen den Import von südafrikanischen Agrarprodukten verhängt hatte, gingen 1986 die Importe dieser Produkte um 8.5 Prozent zurück. (ibid.) Laut Umfragen vermieden Ende der 1980er Jahre 27 Prozent der britischen KonsumentInnen Produkte aus Südafrika. In der Schweiz gaben bei einer Umfrage von 1989 23.8 Prozent der Befragten an, dass sie beim Einkaufen bewusst auf südafrikanische Produkte verzichteten, 41.5 Prozent waren für Wirtschaftsboykott, 37.5 Prozent dagegen, 22.7 Prozent hatten keine Meinung. Eine Umfrage der Télévision Suisse-Romande vom Juni 1989 zeigte eine noch höhere Zustimmung zu Sanktionsmassnahmen.<sup>36</sup>

---

36 Umfrage im Auftrag der Zeitschrift «Politik und Wirtschaft», durchgeführt vom Sozialforschungsinstitut Link im September 1989. 33% der befragten Mittel- und Hochschulabsolventen praktizierten Konsumboykott, 47% unterstützten Wirtschaftssanktionen, und 57% fanden die Politik der Banken falsch (Durchschnitt 42.3), s. Politik und Wirtschaft Nr. 11, 18.10.-21.11.89. Die Télévision Suisse-Romande machte im Rahmen der Sendung «Table Ouverte» (4. 6. 89) eine Umfrage, ob die Schweiz gegenüber Südafrika Sanktionen ergreifen sollte: In der Suisse Romande stimmten 68 Prozent zu, in der deutschen Schweiz knapp 50 Prozent.

In den 1980er Jahren hatten in den USA nicht nur mehr als 70 Städte und 21 Staaten in ihren Pensionskassen veranlasst, dass sie ihre Aktien (im Gesamtwert von 20 Mrd. \$) von Unternehmen mit Geschäftsbeziehungen zu Südafrika verkauften, sondern Gemeinden und Staaten gingen ausserdem dazu über, Unternehmen ohne Apartheidbeziehungen bei der Vergabe von Aufträgen zu bevorzugen oder eben Unternehmen mit Apartheidbeziehungen keine Aufträge mehr zu geben. Schweizer Grossbanken wurden sowohl in kanadischen Provinzen als auch von US-amerikanischen Städten nicht mehr eingeladen, bei Anleihenkonsortien mitzumachen. Dies ist u.a. der Hintergrund, weshalb es während der Konflikte um die Entschädigung von Holocaust-Opfern sehr schnell möglich war, US-Städte dazu zu bewegen, den Schweizer Grossbanken zu drohen, sie von der Vermarktung von Anleihen oder der Verwaltung von Pensionskassengeldern auszuschliessen – eine von den Schweizer Bankern sehr gefürchtete Massnahme.

In den Niederlanden und in den skandinavischen Ländern beschlossen viele Gemeinden, kein Benzin von der Firma Shell mehr zu beziehen. Shell reagierte nicht mit dem Rückzug aus Südafrika, sondern damit, dass der Konzern über Monate und Jahre ganzseitige Inserate in der kritischen südafrikanischen Wochenzeitung «Weekly Mail»<sup>37</sup> platzierte, mit den verschiedensten Aufrufen zur Freilassung Mandelas, zur Freilassung aller politischer Gefangener, zur Legalisierung von Anti-Apartheidorganisationen. Shell begann auch, die Aktivitäten schwarzer Gemeinden zu finanzieren. Der Aufbau eigener Strukturen in den Townships der Schwarzen war eine wichtige Strategie, um das Apartheidregime regierungsunfähig zu machen.

Ein meiner Ansicht nach für das südafrikanische Establishment nicht unwesentlicher – aber in der Fachliteratur kaum je erwähnter – Erfolg der Anti-Apartheidbewegung dürfte ihr Einfluss auf die 1988 vereitelte Übernahme des britischen Goldkonzerns Consolidated Goldfields durch den südafrikanischen Bergbaukonzern Anglo-American Corporation<sup>38</sup> gewesen sein. Es wurde klar, dass die ökonomisch unvermeidliche Globalisierung der Tätigkeit für südafrikanische Konzerne immer schwieriger wurde, obwohl in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre etliche südafrikanische Firmen erfolgreich versuchten, sich im Ausland zu etablieren und so Sanktionen zu umgehen. Der Präsident von Anglo-American war innerhalb der südafrikanischen Wirtschaftselite wohl der profilierteste Gegner der Apartheid – nicht ohne gute ökonomische Gründe.

Während das Öl- und Waffenembargo, später der selektive Handelsboykott und die Finanzsanktionen eine bedeutende ökonomische Auswirkung auf Südafrika hatten (s. dazu Kapitel 5), fürchteten die Konzerne und Banken, welche in Südafrika Geschäfte tätigten, wohl weniger die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen von Aktienverkäufen oder Kontenrückzügen, als vielmehr den Imageschaden<sup>39</sup>, der wesentlich grösser war als unmittelbar statistisch feststellbare wirtschaftliche Verluste. Mit dem Imageschaden war auch eine Perspektivenlosigkeit verbunden: Es wurde zunehmend unattraktiv, mit Südafrika-Geschäften öffentlich in Verbindung gebracht zu werden. Die Konzerne und Regierungen waren gezwungen, sich in Worten

---

37 Die Vorläuferin des heutigen «Mail & Guardian».

38 Die vorausgegangenen heimlichen Aktienaufkäufe besorgte im Auftrag der Anglo-American Corporation u.a. eine Firma, die dem Schweizerischen Bankverein gehörte.

39 Ich kann mich noch erinnern, als der erste US-Amerikaner, der wesentlich am Aufbau der Sanktionenbewegung in den USA beteiligt war, uns beizubringen versuchte, dass der wichtigste Machtfaktor von KonsumentInnen und BankenkundInnen die Imageempfindlichkeit von Unternehmen sei. Weitaus wirksamer als eine Demo von jungen Leuten vor Banken seien grauhaarige Frauen, die ihre Banken fragen, was sie mit dem Geld machen. Banken würden kritische Fragen von älteren Frauen als besonders schwerwiegend einschätzen: Wenn sogar alte Frauen protestieren, dann steht es schlimm. Faktisch war es so, dass – wie mir auch Frauen aus der US-Anti-Apartheidbewegung bestätigten – Frauen die Mehrheit der Anti-Apartheidbewegung ausmachten. An einem Boykottseminar in Solothurn 1986 nahmen über 70 Frauen, jedoch weniger als 10 Männer teil (Erinnerung – über die Teilnahme habe ich keine Unterlagen gefunden).

und Taten von der Apartheid als Projekt ohne Perspektive zu distanzieren – eine wichtige Voraussetzung für eine Verhandlungslösung.

**2.7.** Im Sanktionenbericht des Commonwealth (1989) wird festgehalten, dass im Rahmen der «People's sanctions», vor allem KonsumentInnenboykotte und Kampagnen von AktionärInnen (s. Kapitel 3 und 4) entscheidend waren, um die internationale öffentliche Meinung zu mobilisieren und Regierungen und Konzerne dazu zu bringen, ihrerseits Druck auf das Apartheidregime auszuüben. Es wurde denn auch von Seiten von Regierungen und Konzernen versucht, die «People's sanctions» zu erschweren, indem beispielsweise Herkunftsbezeichnungen auf Produkten weggelassen wurden (1989 in England), oder indem lokalen Regierungen verboten wurde, bei Aufträgen Firmen mit Geschäftsbeziehungen zu Südafrika zu diskriminieren. Argumentiert wurde dabei, dass der Zentralstaat das «Aussenpolitik-Monopol» inne habe. Schweden und später auch die USA anerkannten jedoch ausdrücklich das Recht auf Boykottaktionen öffentlicher Körperschaften auf lokaler Ebene.

Zu den People's sanctions müssen auch die Solidaritätsaktionen der Gewerkschaften gezählt werden, welche für die Unterstützung der schwarzen unabhängigen Gewerkschaften sehr wichtig waren (s. Kap. 3).



## **Teil II:**

# **Politik mit und gegen Wirtschaftssanktionen 1977-93**

### **Einleitung**

Der südafrikanische Wirtschaftswissenschaftler, Sampie Terreblanche, legt in seinem Buch «A History of Inequality in South Africa 1652-2002» (2002) dar, wie stark sich im Verlauf der Zeit Apartheidregierung und Wirtschaft, selbst liberale Wirtschaftsvertreter wie Harry Oppenheimer, einander annäherten.

Terreblanche unterscheidet drei Phasen des Apartheidregimes:

a. Die erste Phase des überdurchschnittlichen Profitierens. (ibid.: 302f.)

Bis Anfang der 1970er Jahre war die Entwicklung Südafrikas durch ein starkes Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Der Apartheidstaat nutzte die finanziellen Ressourcen, um die Sozialausgaben für die teilweise verarmten Buren zu erhöhen und die burische Wirtschaft durch seine Quoten bei Konzessions- und Staatsaufträgen und Insiderinformationen zu fördern. Die englischsprachigen und ausländischen Geschäftsleute kritisierten zwar die Apartheid, profitierten aber wie die burischen von den hohen Profitraten. Die ausländischen Direktinvestitionen verdoppelten sich zwischen 1960 und 1972. Die durchschnittliche Profitrate in Südafrika war damals eine der höchsten der Welt: 1974 (als sich schon die ersten Anzeichen einer Krise der Apartheidwirtschaft bemerkbar machten) erzielten US-amerikanische Firmen mit ihren Investitionen in Südafrika eine durchschnittliche Rendite von 18 Prozent – gegenüber 8 Prozent in Grossbritannien. (ibid.: 355, Fussnote 11)

b. Die zweite Phase der «Totalen Strategie». (ibid.: 308f.)

In dieser Phase, ab Mitte der 1970er Jahre, veränderte sich die Beziehung zwischen Wirtschaft und Apartheidstaat. Laut Terreblanche gaben mehrere Ereignisse den Auftakt zu dieser Phase: die unerwartet erfolgreichen Streiks schwarzer (illegaler) Gewerkschaften, die Nelkenrevolution in Portugal, welche zur Dekolonisierung von Angola und Mosambik, zweier Nachbarländer Südafrikas, führte, und dann natürlich der Aufstand von Soweto im Jahr 1976. Diese Ereignisse hatten einen grossen Einfluss auf die internationale öffentliche Meinung. Die US-Regierung Carter begann, sich vom Apartheidregime zu distanzieren, die Organisation Afrikanischer Einheit kritisierte das Apartheidregime immer härter, und die Gruppe 77 (der sogenannten Entwicklungsländer) brachte die Immoralität des Apartheidregimes auf die internationale Agenda. Die internationalen Sanktionskampagnen erzielten in dieser Zeit erste Erfolge. Dazu kam, dass die Ölkrise von 1973 das Ende der «goldenen Zeit» der Apartheid einläutete. Als Reaktion auf diese Entwicklungen formulierte der ab 1978 amtierende Premierminister Pieter Willem Botha das Konzept der «Totalen Strategie». Dazu gehörte eine engere Anbindung der Wirtschaft an den Apartheidstaat, und zwar nicht nur des burischen, sondern auch des englischsprachigen Sektors sowie der in Südafrika tätigen ausländischen Firmen. Diese Strategie hatte laut Terreblanche Erfolg.

Im Rahmen der «Totalen Strategie» sollten ausserdem die international verpönten rassistischen Gesetze und Regelungen mindestens für die gut ausgebildeten Schwarzen in den Städten modifiziert und Apartheid als Kampf für die zivilisatorischen Werte des Westens verkauft werden: «The ideologues of the 'total strategy' cleverly characterised the anti-apartheid movement

as a 'total onslaught' on the continued existence of white civilisation, Christianity, western values, and the capitalist system.»

Die Regierung Botha stützte ihre Politik laut Terreblanche auf drei Pfeiler: Auf den Ausbau der Sicherheitskräfte, auf eine Wirtschaftspolitik, welche die Akkumulation der Konzerne und damit das Wirtschaftswachstum förderte, und auf eine Politik des «zentralisierten Managements»- respektive, wie es manchmal von Vertretern des Apartheid-Establishments genannt wurde, des «kontrollierten Wandels». Terreblanche spricht von einem neuen Machtvertrag («compact of power») zwischen den wichtigsten Akteuren der weissen Elite Südafrikas: «Close 'interaction' between the private and public sectors became an everyday phenomenon. The different kinds of interconnections between the government, key sections of the bureaucracy, the parastatals, and a significant number of monopolistic businesses raises questions about who was co-opting whom, and at what price.»

c. Die dritte Phase der «ko-optiven Herrschaft». (ibid.: 310f)

Im Jahr 1985 wurde Südafrika wegen des Rückzugs US-amerikanischer Banken aus dem Kreditgeschäft zahlungsunfähig. Dies war der Beginn diverser Wirtschaftssanktionsbeschlüsse der meisten westlichen Länder. Für die Zeitspanne von 1985-89 spricht Terreblanche von einer Phase der «ko-optiven Herrschaft», die in ein «System struktureller Korruption» mündete. Zum Unterschied zwischen der zweiten und der dritten Phase schreibt Terreblanche: «While the main purpose of the 'total strategy' reforms in the early 1980s was to restore the legitimacy of the system, the only purpose of 'co-optive dominance' was the survival and perpetuation of the white hegemonic order at any price.» (ibid.: 358, Fussn. 32)

Ab den 1960er Jahren hörten innerhalb des Apartheid-Establishments die Kontroversen über die Anpassung der Apartheid an neue nationale und internationale Entwicklungen nicht mehr auf. Zwei Institutionen waren für diese Strategiedebatten sehr wichtig: der «Afrikaner Broederbond» (AB) und die «South Africa Foundation» (SAF). Aus dem Afrikaner Broederbond rekrutierten sich alle führenden Mitglieder des Apartheidregimes bis zu dessen Ende. Der AB war zentral für die teilweise erbittert geführten Diskussionen und Absprachen über Strategieänderungen in der Apartheidpolitik. Es gab wiederholt kleine Abspaltungen von Traditionalisten, die sich mit den Veränderungen der Apartheidpolitik nicht abfinden wollten.<sup>40</sup> Die SAF wiederum wurde von den führenden Vertretern der südafrikanischen (burischen und «englischen») Konzerne, allen voran Harry Oppenheimer, dem Präsidenten des mächtigen Bergbaukonzerns Anglo-American Corporations, und Anton Rupert, dem Präsidenten des Rembrandt-Konzerns, Anfang der 1960er Jahre gegründet – nicht zuletzt als Antwort auf die Gründung der Anti-Apartheidbewegung und die lauter werdenden internationalen Stimmen, die eine Isolierung des Apartheidregimes verlangten. Der SAF gehörten aber auch Vertreter internationaler Konzerne mit Investitionen in Südafrika an. Da in der SAF die führenden burischen und englischsprachigen Wirtschaftsvertreter Südafrikas vereint waren, stellte sie eine wichtige Verbindung zwischen Apartheidstaat, südafrikanischer Wirtschaft und ausländischen Investoren, zwischen Broederbond und «liberalen» Weissen Südafrikas dar. Die SAF wurde mit dem Ziel gegründet, auf internationaler Ebene die Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika zu fördern. Die Hauptauf-

---

40 Der Afrikaner Broederbond wurde 1918 von 18 jungen Männern gegründet, die sich zu einer kulturellen Vereinigung zusammenschlossen, um den Buren den «berechtigten Platz in Südafrika zu geben». Wegen Repressionen wurde der AB 1921 zu einer Geheimgesellschaft umgewandelt. Vor allem Lehrer, Pfarrer und Beamte traten dem AB bei. 1930 hatte der Geheimbund 512 Mitglieder, 1935 1395 Mitglieder mit 80 Zweigstellen, 1960 4760 Mitglieder in 409 Zellen. 1977 waren im AB rund 12'000 in 810 Zellen organisiert, in den 1980er Jahren über 20'000 Mitglieder – alles Männer. Frauen blieb der Geheimbund verschlossen. 1969 spalteten sich zum ersten Mal 200 Traditionalisten ab: Die ultrakonservative Herstigte Nasionale Party (HNP) wurde gegründet. Auch 1982, im Vorfeld der Verfassungsreform, gab es bittere Auseinandersetzungen zwischen Traditionalisten und Modernisten. Wiederum verliessen geschätzte 500 Mitglieder den AB. (Siehe Bell, 2001, 22 ff.)

gabe der SAF war es, sich für ein positives Image Südafrikas im Ausland einzusetzen und die «Isolate Apartheid»-Bewegung zu bekämpfen. Die SAF war für die Argumente der SanktionsgegnerInnen im Ausland wichtig, ihre Argumente wirkten wesentlich glaubwürdiger als diejenigen des Apartheidregimes und zudem kompetenter, weil es sich ja um Wirtschaftsvertreter handelte, die auf ihre ökonomische Kompetenz pochten und den Anti-Apartheidbewegungen allenfalls ehrenhafte Beweggründe zubilligten, aber mangelnden ökonomischen Sachverstand vorwarfen. Dadurch entstand eine doppelte Kontroverse: Einerseits über die Einschätzung der behaupteten Reformabsichten der Regierung und andererseits über die ökonomische und politische Wirkung von Sanktionen.

Ob sie nun Traditionalisten, liberale Modernisten oder Konzernchefs waren, innerhalb der südafrikanischen weissen Elite war allen gemeinsam der Wille zur Kontrolle der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in Südafrika. Man stritt sich jedoch zeitweise erbittert über das Ausmass der notwendigen «Zugeständnisse» an die Schwarzen und an die Imagepflege gegenüber den wichtigsten westlichen Verbündeten und Investoren. Die Einschätzungen, welche Anpassungen unvermeidlich seien, veränderten sich mit der Ausweitung der Aufstände in Südafrika und mit dem wachsenden politischen und wirtschaftlichen Druck aus dem Ausland.

Schon Präsident Hendrik Frensch Verwoerd (1958-1966), der den Widerstand gegen die Apartheid innerhalb Südafrikas in den 1960er Jahren mit massiver Repression zum Schweigen brachte, entwickelte die Idee einer südafrikanischen Föderation nationaler Staaten («Confederation of national states»). Dazu sollte ein nicht-rassistischer Staat an der Ostküste gehören, während das Landesinnere und die Kapprovinz weiterhin nach Apartheidprinzipien funktionieren sollten. Bevor er seine Pläne jedoch offiziell ankündigen konnte, wurde Verwoerd 1966 ermordet. Sein Nachfolger, Balthasar Johann Vorster (1966-1978), galt zwar als Traditionalist und Gegner solcher Ideen, konnte sich aber auf die Dauer der internationalen Kritik und dem Druck der Geschäftswelt nicht verschliessen. (Bell, 2001: 49) Während seiner Präsidentschaft setzte sich die Idee einer südafrikanischen Konstellation von Staaten durch, zu der nebst dem Gebiet der Weissen die in die so genannte «Unabhängigkeit» entlassenen «Homelands» gehören sollten. Und wenn möglich auch Lesotho, Swasiland, Botswana, Namibia und Simbabwe.

Die Aufstände der Schwarzen in den Städten und Industriezentren («Black Consciousness Movement», Gewerkschaften) und die zunehmende Abhängigkeit der Industrie von qualifizierten schwarzen Arbeitskräften führten dazu, dass die Modernisten im Apartheidregime die radikale Segregations-Idee der «Constellation of States» modifizierten. Sie sahen ein, dass ein Teil der Schwarzen nicht aus den Städten der Weissen vertrieben werden konnte. Es zeigte sich, jedenfalls aus der Sicht der Modernisten, dass die Industrialisierung und die damit verbundene Urbanisierung eines Teils der Schwarzen nicht vereinbar war mit der exklusiven Zugehörigkeit von Schwarzen zu den «Homelands». Eine industrielle Entwicklung ohne eine wachsende Zahl ausgebildeter und in urbanen Zentren wohnender Schwarzen war nicht möglich. Auch die Armee sah sich angesichts ihrer aggressiven Verteidigungspläne mit einem wachsenden Bedarf an Soldaten konfrontiert, der durch die weisse Bevölkerung nicht mehr gedeckt werden konnte, wie es im ursprünglichen Konzept der Bantustanisierung vorgesehen war. Die Aufstände der Jugendlichen in den 1970er Jahren und die unkontrollierbaren Streiks illegaler Gewerkschaften wurden von den liberaleren Wirtschaftsführern als Ausdruck einer sozio-ökonomischen Anpassungskrise gesehen, die mit einer geeigneten Wachstumspolitik und sozio-ökonomischen Massnahmen in den Städten bewältigt werden könnte, zusätzlich zur Weiterführung der Homelandpolitik und einem graduellen Zugeständnis von Selbstverwaltungsrechten für die Schwarzen in den Townships.

Es ging also ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre darum, einer solchen Entwicklung institutionell Rechnung zu tragen, ohne die politische und wirtschaftliche Entscheidungsmacht zu verlieren und das Prinzip der Apartheid aufzugeben. Innerhalb des AB entbrannte ein heftiger Streit um die Frage der Urbanisierung und der Arbeits-, Gewerkschafts- und Wohnrechte der Schwarzen in den Städten.

Durch diese Anpassungspläne wurde die Apartheidpolitik immer mehr zu einem rassistischen, totalitären «social engineering»-Projekt, mit der weissen Elite als Ingenieure. Die «Nicht-Weissen» waren die Manövriermasse dieses gigantischen gesellschaftspolitischen Labors. Die dabei entwickelten Techniken der Aufstandsbekämpfung stiessen bei ausländischen Geheimdiensten auf grosses Interesse.

Ab 1979 wurden die Beziehungen zwischen dem Militär und der südafrikanischen Wirtschaft immer enger. Apartheid als Verbrechen gegen Menschenrechte und die Kriegsverbrechen gegenüber den Nachbarländern waren auch für die Liberalen unter den Wirtschaftsführern kein Thema. Das Anpassungs- und Apartheidverteidigungsprojekt, PW Bothas «totale Strategie», stiess bei den südafrikanischen Wirtschaftsführern und ihren ausländischen Partnern auf grossen Anklang. Noch 1982 lobte Harry Oppenheimer das Konzept der «Constellation of States» öffentlich als einen Vorschlag mit «Imagination und Charme». (Bell, 2001: 183) Die Politik Bothas wurde von den südafrikanischen Wirtschaftsvertretern und ihren internationalen Verbündeten als Schritt in die richtige Richtung, als «Reform» angesehen und als Wandel, der von weitsichtigen und zukunftsorientierten Vertretern des Apartheidregimes initiiert wurde. Und dem von zwei Seiten eine Bedrohung erwuchs: innerhalb der National Party von den Traditionalisten mit ihrer rückständigen Laagermentalität und von – wie es Konzernchef Harry Oppenheimer 1978 erobost formulierte – einer «widersinnigen Allianz von Kirchengruppen und von den Kommunisten bewaffneten Freiheitskämpfern». Für Oppenheimer lag das Problem der politischen Konstruktion der Apartheid «nicht darin, dass es sich um eine unlogische oder notwendigerweise ungerechte Theorie handelt, das Problem liegt einfach darin, dass es völlig unmöglich ist, diese Theorie auf die südafrikanische Situation anzuwenden.» (Oppenheimer, 1978: 9f.)

Ab den 1960er Jahren war die Politik der Apartheid-Elite demnach geprägt von drei Entwicklungen: vom wachsenden Legitimationsdruck<sup>41</sup> gegenüber der internationalen Gemeinschaft, von den immer wieder neu entstehenden Anti-Apartheidbewegungen in Südafrika und von der sozio-ökonomischen Dynamik, die mit der Industrialisierung einherging. Die Auswirkungen dieser drei Faktoren auf die Politik des Regimes, auf das Ende der Apartheid und auf den Übergang zu einer demokratischen «Rainbow Nation» sind schwer zu unterscheiden. Die Dynamik war von den Aufständen der Anti-Apartheidbewegungen in Südafrika, der antikolonialen Bewegung im Südlichen Afrika und der mächtigen Gewerkschaftsbewegung Südafrikas geprägt, deren Positionen durch den internationalen Druck, zu dem zunehmend Wirtschaftssanktionen gehörten, gestärkt wurden.

In Kapitel 3 wird die Diskussion über Desinvestitionen und die Kontroversen der unabhängigen schwarzen Gewerkschaften Südafrikas ab den 1970er Jahren dargestellt. Der Verlauf ihrer Debatte zu den Sanktionen ist besonders interessant, weil sie direkt betroffen waren von einem möglichen Rückzug von Unternehmen aus Südafrika. Ein solcher Rückzug wäre

---

41 Schon für die 1970er Jahre ist die Liste der Sanktionsmassnahmen von Regierungen, Kirchen, kulturellen und Sportorganisationen sowie internationalen Institutionen bemerkenswert. Auch waren westliche Gewerkschaften wie der Internationale Bund Freier Gewerkschaften sehr aktiv in der Unterstützung südafrikanischer Gewerkschaften.

logischer Bestandteil der Forderungen nach umfassenden Sanktionen gewesen und stand zudem auf der Agenda der internationalen Anti-Apartheidbewegung. Die Gewerkschaften waren zwischen betriebsorientierten gewerkschaftlichen Interessen und Disinvestment-Forderungen hin- und hergerissen und taten sich bis 1985 mit Forderungen nach umfassenden Sanktionen schwer, die sich gegen die Apartheid als System richteten.

In Kapitel 4 werden die internationale Sanktionsdebatte der 1980er Jahre und deren umstrittenste Punkte dargestellt. Diese Debatte wurde immer differenzierter und wissenschaftlicher geführt, weil Regierungen und internationale Institutionen von der Notwendigkeit von Sanktionen überzeugt werden sollten und weil sich die südafrikanischen und ausländischen Wirtschaftsvertreter zunehmend profiliert zu Wort meldeten.

In Kapitel 5 wird auf die politischen und ökonomischen Auswirkungen von Sanktionen eingegangen und auf Fragestellungen, die aus meiner Sicht für eine Beurteilung der Position der Schweizer Politik und Wirtschaft wichtig wären.



## **Kapitel 3 – Disinvestment:**

### **Die Positionen der unabhängigen schwarzen Gewerkschaften**

**3.1.** Lucy Mvubelo, Generalsekretärin der «National Union of Clothing Workers», argumentierte 1973: «Don't isolate us, don't break contact, and don't advocate disengagement and withdrawal of foreign investments, because you will still be talking in another 10 year's time and the situation will not have changed to any degree. Investments from foreign countries have created job opportunities for thousands of black workers who would otherwise have been unemployed.» Diese Aussage und eine andere vom Homeland-Führer Lucas Mangope wurden im September 1973 in der «New York Times» und der «Washington Post» in einem Inserat veröffentlicht. Dieses war von der «Trust Bank of South Africa» finanziert, in deren Verwaltungsrat führende Mitglieder der National Party sassen. Die «South Africa Foundation» organisierte Ende der 1970er Jahre eine Reise Mvubelos in die USA, wo sie wiederum erklärte: «I am opposed to economic pressure against South Africa since they would be detrimental to my people. I can't consign my people to die of hunger.» (Farina 1980: 7 und 29, Fussn. 4) Nur wurden zur selben Zeit schwarze GewerkschafterInnen zitiert, die sich vehement für Sanktionen einsetzten.

Die Positionen der Gewerkschaften in der Sanktions- und Disinvestmentfrage waren sehr uneinheitlich. Es kam darauf an, welchen politischen Bewegungen sie nahe standen. Das Problem für die internationale Öffentlichkeit, wie auch bei den Kirchen, war, dass es keine einhellige Meinung gab und im Fall der Gewerkschaften bis 1985 kein Dachverband bestand, der unter sich die wichtigsten Gewerkschaften vereinigte. Zu unterschiedlich waren auch die Erfahrungen und Probleme eines durch die Apartheid fragmentierten Arbeitsmarktes.

Erst im Jahr 1985 bezog der neu geschaffene, die meisten unabhängigen schwarzen Gewerkschaften umfassende Dachverband COSATU («Congress of South African Unions») mit einem Mehrheitsbeschluss für Sanktionen Stellung. Vorher waren die Meinungen zwischen und innerhalb der verschiedenen Gewerkschaftsbündnisse kontrovers.

**3.2.** Ab den 1970er Jahren erstarkte eine neue Gewerkschaftsbewegung und überraschte nicht nur Südafrika, sondern die ganze Welt mit unerwartet grossen Streiks. Diese waren begleitet von einer starken Unterstützung durch westliche Gewerkschaften, welche die menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen in südafrikanischen Betrieben öffentlich machten. So prangerte beispielsweise die britische Zeitung «The Guardian» die Hungerlöhne in britischen Unternehmen in Südafrika an. (CETIM, 1974: 36) 1974 weigerte sich die «American Mine Workers' Union and Dock Workers of Mobile» (Alabama), südafrikanische Kohle zu löschen, zu transportieren und in der Produktion zu verwenden – mit der Begründung, dass in den südafrikanischen Kohlebergwerken Zwangsarbeitsbedingungen und Schuldknechtschaft herrschen. Daraufhin wurde in Südafrika der drakonische «South African Masters and Servants Act» von 1854 abgeschafft, der immer noch die Arbeitsverhältnisse in Bergwerken bestimmte. (Clarke, 1980: 11) Später wurden die schwarzen Gewerkschaften bei Verhaftungen, Aussperrungen und schweren Konflikten mit den Firmen vom Internationalen Bund Freier Gewerkschaften und von US-amerikanischen Gewerkschaften mit Boykottaktionen unterstützt.

Die internationalen Kampagnen stärkten den Kampf der südafrikanischen Gewerkschaften für die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen in einigen Unternehmen, und sie wurden von den schwarzen Gewerkschaften begrüsst. Weitherum bekannt wurde der internationale Boykott der Erzeugnisse von Wilson-Rowntree von 1983. Die Firma hatte in Südafrika drei Ar-

beiter entlassen und danach hunderte von Arbeitern, weil sie gegen die Entlassung der drei gestreikt hatten. Die Streikenden wurden von den Homeland-Behörden der Ciskei zusätzlich schikaniert. Darauf riefen die Betriebsräte zu einem Boykott von Rowntree-Produkten in Südafrika auf, dem sich HändlerInnen, kirchliche Einrichtungen, Sportorganisationen, StudentInnen in Südafrika, Lesotho, Botswana, Australien und Grossbritannien anschlossen. Ziel des Streiks war nicht nur die Wiedereinstellung der Entlassenen, sondern auch die Anerkennung der «South African Allied Workers Union» (SAAWU) durch die Wilson-Rowntree Geschäftsführung. (informationsdienst südliches afrika, 3/83: 16)

Der Erfolg der schwarzen Gewerkschaften und die internationale Unterstützung führten Ende der 1970er Jahre zu einer Legalisierung eines Teils der schwarzen Gewerkschaften, allerdings unter sehr restriktiven Bedingungen.<sup>42</sup> So war beispielsweise ArbeiterInnen aus «unabhängigen» Homelands jegliches Streikrecht verwehrt. Dem grössten Gewerkschaftsverband, FOSATU (Federation of South African Trade Unions), schrieb die Regierung vor, dass Weisse nicht Mitglieder sein durften. Es gab Gewerkschaften, die sich wegen der Restriktionen nicht registrieren lassen wollten und argumentierten, dass sie de facto von den Firmen anerkannt werden müssten, auch ohne staatliche Aufsicht. Aber zum ersten Mal seit den 1950er Jahren konnten schwarze Gewerkschaften in legalem Rahmen agieren, wenn sie auch periodisch wieder verboten und Gewerkschaftsführer verhaftet und ermordet wurden. In den 1980er Jahren waren die Repressionen gegen die Gewerkschaften weiterhin massiv.

**3.3.** Der gewerkschaftliche Erfolg war der Auftakt zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Forderung nach dem Rückzug ausländischer Unternehmen aus Südafrika und nach umfassenden Sanktionen richtig sei. Internationale temporäre Produkteboykottaktionen oder Aktienverkäufe (Divestment), die sich gegen bestimmte Firmen wandten, wurden als Unterstützung konkreter ArbeiterInnenkämpfe von den schwarzen Gewerkschaften begrüsst, nicht aber der Rückzug der Firmen aus Südafrika (Disinvestment). Diese Position wurde vom Internationalen Bund Freier Gewerkschaften, von EU- und US-Gewerkschaften unterstützt.

Stattdessen wurden 1977 vom EG-Ministerrat Verhaltenskodizes für Firmen erlassen, und in den USA lancierte Leon Sullivan die nach ihm benannten «Sullivan Principles». Beide Kodizes enthielten nebst Vorschriften über nicht-diskriminierende Arbeitsbedingungen und Minimallohnvorschriften einen sehr wichtigen Passus: Die Anerkennung der schwarzen unabhängigen Gewerkschaften, auch wenn sie damals in Südafrika noch nicht legal waren. Mit dieser Forderung taten sich, wie spätere Untersuchungen zeigen, die Unternehmen sehr schwer, auch wenn sie einen der beiden Kodizes unterzeichnet hatten.

Zehn Jahre später, am 3. Juni 1987, rief Sullivan zum Rückzug von US-Unternehmen auf. In seinem Statement sagt er über die Bedeutung des Verhaltenskodexes: «When the Sullivan Principles were introduced ten years ago, a Black man did not even have the legal status as a worker in South Africa. The Principles broke new ground for Blacks' rights in South Africa that had not existed for 300 years. They have caused a revolution in industrial race relations for Black workers in that country. These equal rights standards, followed by many American companies, have led the way in promoting equal pay for equal work, fair employment practices, recognition of independent free Black trade unions, extensive educational training programs, the promotion of Blacks to management and supervisory jobs, the initiation of hundreds of Black-owned businesses, the building of schools and health facilities, and the improvement of

---

<sup>42</sup> Der informationsdienst südliches afrika publizierte eine umfangreiche Berichterstattung über die neuen Entwicklungen in den unabhängigen Gewerkschaften und deren Kontroversen, ebenso Maloka (1999).

the quality of life in many other ways for hundreds of thousands of Blacks, far, far beyond the small number employed by American companies. The Sullivan Principles have been a catalyst for change throughout the Republic of South Africa. Also, in recent years, as the Principles have evolved, some U.S. companies have begun to challenge the apartheid system itself, and have begun to practice 'corporate civil disobedience' against apartheid practices, regulations and laws. Many U.S. companies engaging in this effort have left a notable record in corporate social responsibility in South Africa. Whatever happens in the future, the work of many of the companies to change conditions for Blacks has been outstanding. Yet, in spite of these and other efforts, the main pillars of apartheid still remain, and Blacks are still denied simple basic human rights in their own country, and are still deprived of the right to vote. (...). Somewhere, somehow, it must be said, as loudly and as clearly, and as firmly as possible, that what is happening in South Africa to Black people is immoral, and it is wrong, and it must be brought to an end. Not ten years from now, or five years from now, or three years from now, but now (...). Should, at any time, the South African government abolish statutory apartheid, and commit itself to equal voting rights for Blacks, in accordance with agreements reached with authentic and representative Black South African leaders, restrictions against American companies operating in South Africa should be lifted, (...).»<sup>43</sup>

Wenn auch, wie etliche Studien zeigen, Sullivan in seinem Statement den Erfolg seines Verhaltenskodexes überschätzte und kein Wort über die unerhörten Organisationserfolge der südafrikanischen Gewerkschaften verliert, noch über den EU-Kodex und die Anstrengungen europäischer Gewerkschaften, diesen gegenüber den EU-Konzernen durchzusetzen, spricht, so ist seine Einschätzung der Wirkung des Verhaltenskodexes nicht völlig von der Hand zu weisen.

Schätzungen von Sampie Terreblanche unterstützen diese Ansicht: Die Tabellen über die Entwicklung der Haushaltseinkommen von 1975-91 zeigen (Terreblanche, 2002: 388), dass in den 1970er Jahren vor allem die Haushalte der Mischlinge, der SüdafrikanerInnen asiatischer Herkunft und die 20 Prozent der afrikanischen Haushalte mit den höchsten Einkommen stiegen – trotz Wirtschaftskrise und stockender ausländischer Investitionen. Bei den erwähnten Kategorien von Haushalten dürfte der Anteil der IndustriearbeiterInnen sehr hoch gewesen sein. Alle Haushalte der Weissen wiesen, ausser bei den 20 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen, im gleichen Zeitraum Einkommenseinbussen auf (s. dazu auch 4.2.).

Es gibt etliche kritische Studien, die sich mit der Einhaltung der beiden Verhaltenskodizes befassen, die zeigen, dass wegen des grösseren öffentlichen Drucks in den USA (durch die Androhung von Aktienverkäufen) die US-Unternehmen im Vergleich zu den EG-Unternehmen besser abschnitten. (siehe dazu 4.4.). Was das Verhalten der Schweizer Konzerne in Südafrika anbelangt, so wurde 1989 einer südafrikanischen Gewerkschafterin eine Studie in Auftrag gegeben, in welcher südafrikanische Gewerkschaften befragt wurden und untersucht werden sollte, wie sich die Schweizer Unternehmen im Vergleich zu den südafrikanischen und zu den EU- und US-Unternehmen verhalten. Das Resultat ist, ausser was Ciba-Geigy anbelangt, ziemlich vernichtend und zeigt, wie wichtig die Verhaltenskodizes als Form internationalen Drucks und öffentlicher Rechenschaftspflicht waren. Die Schweizer Unternehmen waren zudem weit weg vom öffentlichen «zivilen» respektive unternehmerischen Ungehorsam der US-amerikanischen und anderer Konzerne, wie sie Sullivan ab 1985 forderte. Zu den Resultaten

---

43 Zit. aus: Leon Sullivan's Statement for U.S. Company Withdrawals from South Africa, and a U.S. Embargo (June 3, 1987, du Pont Plaza Hotel, Washington, D.C.).

der Untersuchung schrieb die südafrikanische Soziologin und Gewerkschafterin Renée Roux: «Die Frage drängt sich auf, wie – falls überhaupt – die Schweizer Regierung, die Banken und Multis ihre fortdauernde Präsenz in Südafrika und die Ausnutzung des hier herrschenden Systems rechtfertigen. Die Firmen wenden mehrheitlich nicht einmal die an sich schon schwachen Richtlinien des EG-Kodexes an. Und in der Debatte um Disinvestment behaupten sie stolz, dass ihre 'Neutralität' ehrlicher sei als die 'heuchlerische' Haltung der Grossmächte: 'Ansonsten müssten wir überall auf der Welt unsere Koffer packen'.

Die Firmen haben insgesamt nicht viel unternommen, um das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen ihrer Arbeiter und damit die Verhandlungsposition der unterdrückten schwarzen Mehrheit zu verbessern. Ihre politische Haltung besteht bestenfalls in absolutem Desinteresse. Charakteristisch ist folgende Episode: Als die US-Firma General Motors einem schwarzen Arbeiter, der wegen der Benutzung eines 'weissen' Strandes verurteilt wurde, die Gerichtskosten bezahlte, meinte der Schweizer Manager dazu: Wir könnten dies nie tun. Wir müssen uns an die lokalen Gesetze halten.» (vgl. Roux, et.al., 1990: 91)

**3.4.** Bis 1984 waren die Positionen der schwarzen Gewerkschaften zu Wirtschaftssanktionen geteilt. Der wie der ANC und PAC verbotene «South African Congress of Trade Unions» (SACTU) argumentierte in den 1960er Jahren in Südafrika und später aus dem Exil oder Untergrund, dass im Befreiungskampf auch Härten in Kauf zu nehmen seien und es wichtig sei, die Forderung nach umfassenden Sanktionen zu unterstützen. Einige der neuen Gewerkschaften der 1970er Jahre sahen sich in der Tradition von SACTU und unterstützten diese Position. Dasselbe galt für Gewerkschaften, die dem «Black Consciousness Movement» (BCM) nahe standen.

Im Dezember 1974 nahmen 320 Delegierte aus schwarzen Organisationen, aus Kirchen, aus dem Erziehungs- und Kulturbereich, aus Gewerkschaften und Berufsverbänden an der «Black Renaissance Convention» teil, die von der StudentInnenorganisation «South African Students' Organisation» (SASO) und vom BCM einberufen wurde, die beide Ende der 1960er Jahre gegründet wurden und in den 1970er Jahren nebst den aufkommenden unabhängigen schwarzen Gewerkschaften die führende Kraft der Anti-Apartheidbewegung in Südafrika darstellten. Nach Ansicht politischer BeobachterInnen war die Konferenz die repräsentativste schwarze politische Veranstaltung seit 1962. Die Konferenz verabschiedete eine Erklärung, in der Rassismus und Apartheid verurteilt wurden und die Bantustan-Politik zurückgewiesen wurde. Sie verpflichtete sich, für ein vereintes und demokratisches Südafrika zu arbeiten, in dem es keine Unterdrückung mehr gebe, sondern gleiche Rechte für alle SüdafrikanerInnen. Die rassistische Regierung und alle rassistischen Institutionen sollten, so die Erklärung, auf den Gebieten der Kultur, Erziehung, Wirtschaft und des Militärs einem internationalen Boykott ausgesetzt werden.<sup>44</sup>

Bis 1980 hatten sich die unabhängigen schwarzen Gewerkschaften zu sieben Gewerkschaftsverbänden zusammengeschlossen. Daneben gab es noch Einzelgewerkschaften, die sich keinem dieser Verbände anschliessen mochten.

Am meisten Mitglieder hatte 1980 der Gewerkschaftsverband «Federation of South African Trade Unions» (FOSATU), dem neun Industriegewerkschaften angeschlossen waren. FOSATU wollte sich im Unterschied zu anderen Gewerkschaften 1983 nicht der «United Democratic Front» (UDF) anschliessen und sich stattdessen rein gewerkschaftlichen Anliegen widmen. Weiter gab es Parallelgewerkschaften, die weissen Gewerkschaften angeschlossen waren.

---

44 Diverse Artikel in: informationsdienst südliches afrika, Bonn 1975, Nr. 12/74-Nr. 2/75 S. 4/5.

Der United Democratic Front UDF waren Gewerkschaften mit über 50'000 Mitgliedern angeschlossen, etwas mehr als 10 Prozent der Mitgliederzahl der unabhängigen schwarzen Gewerkschaften (FOSATU hatte 1985 143'520 Mitglieder, die National Union of Mineworkers NUM 100'000 Mitglieder).

Ab 1984 forderten verschiedene Gewerkschaften, darunter auch FOSATU, eine Verstärkung des internationalen Drucks auf Südafrika. Im Mai 1985 erklärte der Generalsekretär der FOSATU, Joe Forster, dass seine Gewerkschaft die Forderung nach Disinvestment entschieden unterstütze.

Nach Fusionsverhandlungen schlossen sich FOSATU, NUM, die Verbände der Hafen- und Transport-, der NahrungsmittelarbeiterInnen, der Detailhandelsgewerkschaften und Gewerkschaften städtischer Dienste Kapstadts sowie die der UDF angeschlossenen Gewerkschaften 1985 zum Dachverband COSATU (Congress of South African Trade Unions) zusammen, der eine halbe Million Mitglieder unter seinem Dach vereinte.

**3.5.** Am Gründungskongress vom 1.12.1985 fasste COSATU folgenden Beschluss zum Thema Disinvestment: «Dieser Kongress

a. ist der Überzeugung, dass alle Formen internationalen Drucks auf die südafrikanische Regierung – einschliesslich Disinvestment oder der Androhung von Disinvestment – eine wesentliche und wirksame Form des Drucks auf das südafrikanische Regime darstellen, und wir unterstützen das;

b. ist weiter der Ansicht, dass dieser Druck als Akt der Solidarität mit unserem Kampf um Befreiung von Ausbeutung und Unterdrückung intensiviert werden muss, wenn diese Regierung in ihrer rassistischen, antidemokratischen und gegen die Arbeiter gerichteten Politik verharrt.

c. verpflichtet sich, sicherzustellen, dass der soziale Reichtum Südafrikas Eigentum der südafrikanischen Bevölkerung zum Nutzen aller bleibt und verpflichtet sich weiter den Prinzipien der internationalen Arbeitersolidarität als mächtigste Form der Zusammenarbeit in unserem Kampf.»<sup>45</sup>

Die härteren Positionen der FOSATU und anderer Gewerkschaften zu Sanktionen ab 1984 bewirkten, dass der Internationale Bund Freier Gewerkschaften im April 1985 (also noch vor dem Kreditstopp US-amerikanischer Banken) in einer Erklärung den westlichen Regierungen eine umfangreiche Liste von Sanktionsmassnahmen empfahl. (Wick, 1985: S. 23f.)

**3.6.** An seinem zweiten Kongress, 1987, fasste COSATU (mit inzwischen 750'000 Mitgliedern) zwei Grundsatzbeschlüsse: eine von 1438 Delegierten einstimmig unterstützte Resolution für umfassende und bindende Sanktionen sowie die Verabschiedung der Freiheitscharta als politischer Plattform. Damit entfernte sich COSATU von einer gewerkschaftlichen Perspektive, die sich auf ArbeiterInnenrechte konzentriert, und nahm zusätzlich die Zielsetzungen der Anti-Apartheidbewegung auf. COSATU legte sich damit klar auf ein Bündnis mit dem ANC und der UDF fest – und damit auch, was innerhalb radikaler Gewerkschaften und der kommunistischen Partei teilweise umstritten war, auf eine Verhandlungslösung unter der Führung des ANC. Für den ANC war dies ein grosser Erfolg, da die schwarzen Gewerkschaften eine vom ANC unabhängige Kraft in Südafrika bildeten.<sup>46</sup>

---

6 Zitiert in: «Gewerkschaften und Disinvestment», informationsdienst südliches Afrika 8/85.

7 Bell, 2001: 218. Diesbezüglich gab es Kontroversen zwischen den »charterists» und den »workerists».

**3.7.** Während des Kongresses forderten Delegierte, dass COSATU in der Frage von Wirtschaftssanktionen und vor allem von Disinvestment stärker die Führung übernehmen müsse. So sagte Sidney Mafumadi: «Die internationale Gemeinschaft muss uns auf der Grundlage der von uns geschaffenen Vorgabe unterstützen. Wir müssen den Weg definieren, den unsere Verbündeten dann konkretisieren.» Bezüglich Disinvestment stellte COSATU genauere Forderungen zu Abfindungen, rechtzeitiger Information der Gewerkschaften etc. auf, die bis 1989 immer wieder diskutiert und revidiert wurden. Was den mit Disinvestment verbundenen drohenden Arbeitsplatzverlust anbelangt, so rechnete COSATU mit einer Zunahme von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die in einzelnen Branchen massiv sein und die vor allem junge Arbeitssuchende betreffen würden. Allerdings wurde in einem COSATU-Bericht für einen Workshop zu Sanktionen im Mai 1987 auch festgestellt, dass es in Südafrika seit 1977 keinen Nettozuwachs bei Arbeitsplätzen für Schwarze gegeben habe. In den 1980er Jahren waren 30'000 Arbeitsplätze im Bergbau (ohne Goldminen) verloren gegangen, 140'000 in der verarbeitenden Industrie, 280'000 in der Landwirtschaft und 75'000 im Baugewerbe. Die «ökonomische Krise greift den Sanktionen vor» folgerte Alec Erwin, bei COSATU zuständig für Ausbildung: «So weit wir es sicherstellen können, muss die Last der Sanktionen den Profitmachern und dem Staat aufgehalst werden und nicht den Arbeitern ( ... ). Die Hürde für politische und wirtschaftliche Reformen ist die derzeitige Regierung.»

Die Beschlüsse des COSATU-Kongresses von 1987 enthielten eine Absage an selektive Massnahmen, die den Staat nicht treffen, jedoch den Arbeitsmarkt. Disinvestment sollte nicht zum Tarnmanöver werden. Im Diskussionspapier zu Sanktionen heisst es dazu: «Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, dass Sanktionen und andere Formen internationaler Aktion in Solidarität mit dem Befreiungskampf in Südafrika geschehen. Sie sind kein Ersatz für oder eine wesentliche Form dieses Kampfes. Deshalb müssen wir prüfen, wie diese Sanktionen den Kampf vorantreiben ( ... ) und konkret ihre Grenzen und Möglichkeiten aufzeigen ( ... ) Es ist an der Zeit, hier von der Rhetorik zur konkreten Aktion zu schreiten.»<sup>47</sup> COSATU betonte ebenfalls die Wichtigkeit umfassender Sanktionen im Unterschied zu selektiven: «Selective sanctions which affect a part of the workforce, especially where it leads to regional unemployment, is problematic for trade union unity. Comprehensive sanctions will also have unequal effects but workers are prepared to support these measures for more effective pressure on the government. In any case as far as we can ensure the burden of sanctions will be borne by the State and business.» In seinen Verlautbarungen machte COSATU einen Unterschied zwischen umfassenden Sanktionen und Disinvestment. Letzteres sollte speziell geregelt und mit den Gewerkschaften ausgehandelt werden.<sup>48</sup>

Bis 1989 diskutierte COSATU immer wieder die Modalitäten eines Rückzugs ausländischer Unternehmen und verlangte eine gewerkschaftliche Mitsprache. Vor allem zeigte sich, dass ein solcher Rückzug pro forma stattfinden konnte, wichtige Geschäftsbeziehungen (Lizenzen, technologischer Know How, Lieferungen von Bestandteilen) jedoch weiter bestanden und zudem das weisse südafrikanische Kapital von kostengünstigen Übernahmen profitierte. Im «Sanctions Report» des Commonwealth von 1989 wurde auf diese ambivalenten Auswirkungen des Rückzugs ausländischer Unternehmen hingewiesen und darauf, dass Verhaltenskodizes die Situation der Arbeitenden zwar verbessert, das Problem des «Apartheidsystems» aber nicht gelöst haben. (Commonwealth, 1989: 62 f.)

---

47 Zusammengefasst aus: Möller 1987: 19. Auch die Zitate stammen aus diesem Text.

48 Zitiert in Bericht vom Press Trust of South Africa über den COSATU-Kongress vom 30. Juli 1987.

**3.8.** Da die Forderung nach Disinvestment (Rückzug der Unternehmen) innerhalb der südafrikanischen Opposition und vor allem bei den Gewerkschaften bis 1984 am umstrittensten und auch am problematischsten war, sprachen Sanktionsgegner vor allem über Disinvestment und weit weniger über andere Wirtschaftssanktionen. Das Ölembargo der OPEC-Länder oder das Waffenembargo, ebenso der Stopp von Krediten und Anleihen an das Apartheidregime waren auch innerhalb der Gewerkschaften und der Kirchen Südafrikas weit weniger umstritten. Ab 1984 war man sich zudem weitgehend einig, dass die Eskalation von Wirtschaftssanktionen nötig war, um das Apartheidregime zu Verhandlungen zu bringen. Der Commonwealth-Generalsekretär stellte bezeichnenderweise den Sanktions-Bericht von 1989, in dem eine Verschärfung der Sanktionen vorgeschlagen wurde, unter das Motto: «We believe that sanctions remain the most effective peaceful path to the ending of apartheid.» (ibid.: ix)



## **Kapitel 4**

### **Die internationale Sanktionendebatte in den 1980er Jahren**

**4.1.** Im August 1977 veranstaltete die UNO in Zusammenarbeit mit der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und der Regierung Nigerias die «Weltkonferenz für Aktionen gegen Apartheid» in Lagos. Es war die erste grosse internationale Konferenz zu Südafrika-Sanktionen seit derjenigen, die 1964 in London stattgefunden hatte und von der britischen Anti-Apartheidbewegung in Zusammenarbeit mit afrikanischen und skandinavischen Regierungen organisiert worden war. 1964, an der ersten Konferenz, wurde über juristische Aspekte von Sanktionen und über deren wirtschaftliche und politische Effizienz diskutiert, ebenso über die Frage der Auswirkungen von Sanktionen auf die «nicht-weiße» Bevölkerung des Südlichen Afrika. Schon damals wurden zwei Denkschulen sichtbar, die geprägt waren von der Einschätzung des politischen Willens respektive der politischen Durchsetzbarkeit von Sanktionen: umfassende versus selektive Sanktionen, kurzfristige versus langfristige Sanktionen. Diese Diskussionen sollten bis Ende der 1980er Jahre fort dauern.

1977, an der Konferenz von Lagos waren 112 Regierungen vertreten, 12 internationale und zwischenstaatliche Organisationen, 51 Nichtregierungs-Organisationen und fünf Befreiungsbewegungen aus Südafrika, Namibia und Simbabwe. (Clarke, 1980: 19) Es war die bisher grösste Versammlung der Welt zum Problem Apartheid. Die Konferenz wurde als Vorbereitung für das 1978 von der UNO ausgerufenen «internationalen Jahr des Kampfes gegen die Apartheid» organisiert. In den fünf Konferenztagen wurde die «Deklaration von Lagos» diskutiert und verabschiedet, welche sich vor allem gegen die Kriegspläne und die militärische Aufrüstung Südafrikas sowie dessen unmenschliche Politik wandte.

Die Frage des Ausmasses von Sanktionen war heftig umstritten. Anträge der Anti-Apartheidbewegungen und afrikanischer Staaten, umfassende bindende Sanktionen zu fordern, wurden abgelehnt. Die Schlussresolution enthielt nicht einmal eine Aufforderung zu einem bindenden Ölembargo. Einzig die Forderung nach einem totalen Waffenembargo wurde in die Schlussresolution aufgenommen, ebenso eine Aufforderung, dass alle Regierungen und Firmen wirtschaftliche Massnahmen «dringlich in Erwägung ziehen sollen». Zu den möglichen in Erwägung zu ziehenden Massnahmen gehörten auch die Verweigerung weiterer Kredite an und Investitionen in Südafrika. Viele Delegierte hatten einen totalen Handels- und Investitionsboykott verlangt. Der bundesdeutsche Staatsminister des Auswärtigen Amtes, Klaus von Dohnanyi, der gleichzeitig auch Sprecher der Gruppe der westeuropäischen Länder war, kommentierte am Ende der Konferenz: «Wie der Verlauf der Konferenz zeigt, gibt es völlige Übereinstimmung über die Verurteilung der Apartheid und die Notwendigkeit von Aktionen gegen dieses verabscheuungswürdige System. Wir sind alle der Meinung, dass dringlich zusätzliche Massnahmen getroffen werden müssen, um dieses System abzuschaffen ( ... ) Diese Übereinstimmung in der Aktion ist das herausragendste Ergebnis dieser Konferenz. Unter diesen Umständen sollten wir die Tatsache nicht überbewerten, dass es nicht volle Übereinstimmung über alle Aspekte gab, wie denn nun das gemeinsame Ziel am besten erreicht werden könne, oder in welcher Zeit die notwendigen Aktionen erfolgen müssten.»

In der Deklaration wurde dazu aufgerufen, «die Kampagne für die weitere Isolierung des Apartheid-Regimes mit dem Ziel zu intensivieren, die Anstrengungen des südafrikanischen Volkes und seiner nationalen Befreiungsbewegungen zu ergänzen; dabei soll erreicht werden:

- a) die sofortige und totale Eliminierung der Politik und Praxis der Apartheid und die Gewährung gleicher Rechte, einschliesslich gleicher politischer Rechte für alle Bewohner Südafrikas;
  - b) die Beendigung aller Massnahmen, wie sie auch immer genannt werden, die Teile der Bevölkerung auf der Grundlage von Rassenzugehörigkeit mit Zwang trennen;
  - c) die Abschaffung des Systems der Apartheid und der Politik der Bantustanisierung und die Aufhebung aller rassistisch diskriminierenden Gesetze und Massnahmen;
  - d) die Beendigung der Repression gegen die Gegner der Apartheid und die sofortige Freilassung aller wegen ihrer Opposition gegen die Apartheid inhaftierten, internierten, gebannten Personen und die Möglichkeit, aller ins Exil getriebenen Personen, ohne Repressionen zurückkehren zu können;
  - e) die freie und gleiche Ausübung des unveräusserlichen Rechtes auf Selbstbestimmung des ganzen südafrikanischen Volkes;
  - f) der Abzug der illegalen südafrikanischen Besatzungsmächte aus Namibia und die Befolgung der entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates, besonders der Resolution 385 (1976) durch das Apartheid-Regime;
  - g) die Befolgung des südafrikanischen Regimes von Sicherheitsratsresolutionen über Süd-Rhodesien und die volle Durchführung von Sanktionen gegen das illegal rassistische Minderheits-Regime unter Einschluss des Ölembargos;
  - h) die sofortige Beendigung aller aggressiven Akte und Drohungen gegen die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität von afrikanischen Staaten durch das Apartheid-Regime;
  - i) die sofortige Beendigung von militärischer und nuklearer Aufrüstung durch das Apartheid-Regime, die eine ernste Gefahr für internationalen Frieden und Sicherheit darstellt.
- ( ... ) Die Konferenz anerkennt die dringliche Notwendigkeit für universell angewendete wirtschaftliche und andere Massnahmen für die Abschaffung der Apartheid.» (informationsdienst südliches afrika, 9/77: 37)<sup>49</sup>

An der Konferenz von Lagos beteiligte sich auch Andrew Young, Botschafter der US-Regierung bei der UNO, der bereits in der UNO-Vollversammlung die These vertreten hatte, dass die Konflikte im Südlichen Afrika im Zusammenhang mit der Dekolonisierung und nicht mit dem Kalten Krieg zu verstehen seien. In Lagos erklärte Young, dass die USA immer noch nicht ihre «imperialistischen Tendenzen» überwunden hätten. Der belgische Aussenminister und Präsident des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaft kündigte im Namen der neun EG-Länder die Absicht an, einen Verhaltenskatalog für europäische Firmen mit Aktivitäten in Südafrika aufzustellen (s. Kap. 3) und warnte vor einer Katastrophe und vor einer bewaffneten Konfrontation in Südafrika. Dies konterten die westeuropäischen Anti-Apartheidbewegungen mit einer öffentlichen Erklärung, in der sie darauf hinwiesen, dass die Apartheid bereits eine Katastrophe sei und dass zur Durchsetzung der Herrschaft der weissen Minderheit schon immer bewaffnete Konfrontationen stattgefunden hätten. (ibid.: 36)

In der Argumentation der BefürworterInnen umfassender Sanktionen stand die Eskalation der Kriegshandlungen des Apartheidregimes gegenüber den Nachbarstaaten im Vordergrund. Abdul Minty, der Sekretär der britischen Anti-Apartheidbewegung und ANC-Mitglied, erklärte: «Wir sind nicht hierher gekommen, um mit den westlichen Regierungen zu streiten, aber was

---

49 In diesem Heft ist die ganze Erklärung der Konferenz von Lagos abgedruckt (S. 32-35).

wir ihnen zu verstehen geben wollen, ist dies: Sie können eine Politik des friedlichen Wandels in Südafrika verfolgen, wenn sie dies wünschen, aber wir können nie eine Politik des friedlichen Wandels akzeptieren, zu der als integraler Bestandteil gehört, dass sie in voller Absicht Waffen an das Apartheid-Regime liefern.» (ibid.: 31)

Die Kontroversen, die die Konferenz von Lagos prägten, zeigten zwei Punkte der Auseinandersetzung, die charakteristisch waren für die ganze Sanktionskontroverse zwischen Anti-Apartheidbewegungen und Regierungsvertretern:

- die Frage der Dringlichkeit von Sanktionen
- die Frage des Ausmasses und der Verbindlichkeit von Sanktionen.

Interessant am Zielkatalog ist, dass die Punkte a) bis e) sowohl bei den Sanktionsbeschlüssen des Commonwealth als auch des US-Kongresses nach 1985 wieder aufgenommen wurden. Die Frage der gleichen politischen Rechte wurde jedoch später vager formuliert. Nachträglich gesehen dürfte der wohl wichtigste Erfolg dieser Konferenz der Zielkatalog gewesen sein, der auch für die Verhandlungsphase zum Beginn der 1990er Jahre wichtig war (s. dazu 4.13.). Der Zielkatalog setzte unverhandelbare Minimalstandards fest, an denen der Verhandlungswille des Apartheidregimes gemessen wurde.

**4.2.** Die Lagos-Konferenz von 1977 war der Auftakt für eine internationale kontroverse Sanktionsdebatte. Südafrikanische Wissenschaftler und Vertreter südafrikanischer Konzerne begannen kurz danach, die politischen und ökonomischen Gegenargumente darzulegen. 1978, im UNO-Jahr des Kampfes gegen die Apartheid, hielt Harry Oppenheimer, der Präsident des mächtigen südafrikanischen Bergbaukonzerns Anglo-American Corporation und Sponsor der 'Progressive Party', der liberalen weissen Opposition im südafrikanischen Parlament, an der Internationalen Währungskonferenz in Mexiko eine viel beachtete Rede, in der er die grundlegenden Argumente der Wirtschaft gegen die Sanktionen aufrollte. Diese Rede wurde zu einer viel zitierten Referenz für die SanktionsgegnerInnen – auch in der Schweiz.

In seiner Rede ging er auf den Soweto-Aufstand und die nachfolgenden Proteste ein – nicht aber auf die Lagos-Konferenz und die Forderungen der südafrikanischen Anti-Apartheidbewegungen – und führte diese letztlich auf die ökonomische Krise und die fehlenden Arbeitsplätze zurück: «In einem Klima der schwelenden sozialen Entrüstung ist es vielleicht nicht überraschend, dass Gruppen von Schulabgängern, die nicht in der Lage sind, einen Arbeitsplatz zu finden, durch die Strasse ziehen und Steine werfen und Häuser in Brand stecken.» (Oppenheimer, 1978: 1-2, ebenso die nachfolgenden Zitate) Oppenheimer unterstrich zwar, dass die Soweto-Jugend mit ganz anderen Forderungen auf die Strasse ging, betrachtete diese jedoch bloss als vordergründige Anlässe angesichts der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit der schwarzen Jugend. Die wachsende Arbeitslosigkeit war, seiner Ansicht nach, auf die mangelnden Investitionen aus dem Ausland zurückzuführen, welche die Regierung zwangen, eine restriktive Wirtschaftspolitik zu betreiben. Diese «externen Unzulänglichkeiten» konnte die südafrikanische Regierung auf die Schwarzen abwälzen – wegen ihrer Rechtlosigkeit. Fehlende ausländische Investitionen und mangelnde Exporte würden diese Situation weiter verschlimmern: «Eine derartige Arbeitslosigkeit führt natürlich zu sozialen Unruhen, und diese wirken sich wiederum negativ auf ausländische Investitionen aus, wodurch mehr Arbeitslosigkeit und weitere soziale Unruhen entstehen. Es handelt sich um einen circulus vitiosus, und die einzige Hoffnung für Südafrika, aus diesem auszubrechen, liegt in einer Periode des graduellen exportbedingten Wachstums.

Diejenigen, die einen Wandel in der rassistischen Einstellung und der rassistischen Politik Südafrika dadurch erreichen wollen, dass sie uns den Zugang zu den Kapitalmärkten der Welt

versperren, sollten sich darüber im Klaren sein, dass sie in der Praxis, wenn nicht absichtlich, auf Veränderungen durch Gewalt abzielen. Es wäre im extremen Masse naiv, wenn man annehmen wollte, dass eine wirtschaftliche Isolierung Südafrikas unsere Regierungspartei zu einer Haltungsänderung veranlassen würde. Und selbst wenn es hierzu kommen würde, was könnte absurder sein als die Erwartung, dass ein rapider Übergang zur Mehrheitsherrschaft auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts, und hierauf zielen anscheinend viele unserer liberalen Kritiker ab, zu einer Zunahme des Vertrauens ausländischer Investoren führt.»

Die einzige Chance, die Rassentrennung und die Aufspaltung Südafrikas in verschiedene Stämme und Homelands zu überwinden, sah Oppenheimer 1978 im Wachstum des Industriesektors. Wirtschaftswachstum, nicht Demokratisierung war die zu verfolgende Strategie, um die Apartheid abzuschaffen. Oppenheimer äusserte sich in dieser Rede auch kritisch über die Verhaltenskodizes der EU und von Sullivan, die Minimallöhne vorsahen.

Oppenheimers Rede enthält sechs Argumente, die in der Pro- und Contra-Sanktions-Debatte später immer wieder zur Sprache kamen und letztlich das Grundraster aller wirtschaftsliberalen Analysen der Wirkung von Sanktionen waren:

a) Oppenheimer postulierte einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und ökonomisch-sozialem Wohlergehen der Menschen in Südafrika. Dazu ist zu sagen, dass gerade in der Phase des grössten Wirtschaftswachstums Südafrikas (1960-70) die afrikanische Bevölkerung am stärksten enteignet und entrechtet wurde. Nie war der Unterschied der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Weissen und der schwarzen Mehrheit so gross wie 1970, nach dem Wirtschaftsboom der 1960er Jahre. Es betrug das 14.6fache desjenigen der Schwarzen (1946: das 11.5fache; 1960: das 12.3fache; 1980 das 11.8 fache und 1995 das 7.4fache). Von 1946-70, also in 25 Jahren, stieg das geschätzte Pro-Kopf-Einkommen der Weissen um knapp 75 Prozent (um real 13'979 Rand), dasjenige der Mischlinge um 85.3 Prozent (um 2'616 Rand), dasjenige der SüdafrikanerInnen asiatischer Herkunft um 56.6 Prozent (von 1946-60 sank deren Einkommen sogar) respektive um 2'392 Rand und dasjenige der AfrikanerInnen um 34.4 Prozent (575 Rand).<sup>50</sup> Zwischen 1970 und 1980 stieg das Pro-Kopf-Einkommen der Schwarzen stärker als vorher, aber immer noch unterproportional im Vergleich zum gesamten Durchschnitt. Aus der Sicht und der Erfahrung der Schwarzen also bestand dieser von Oppenheimer behauptete Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wohlergehen für die schwarze Bevölkerung nicht – ganz im Gegenteil.

Von 1975-1991 nahm das Einkommen der 20 Prozent «reichsten» AfrikanerInnen überproportional zu allen anderen Kategorien der EinwohnerInnen Südafrikas zwar zu. Für alle anderen Einkommensklassen hingegen nahm das Pro-Kopf-Einkommen der afrikanischen Bevölkerung im gleichen Zeitraum stark ab und zwar im Vergleich zu den Mischlingen, Weissen und SüdafrikanerInnen asiatischer Herkunft überproportional stark. (Terreblanche, 2002: 388, Tab. 10.4.) Aber es muss betont werden, dass die Einkommenssteigerungen für die 20 Prozent der Schwarzen der höchsten Einkommensklassen ein Novum waren in der Wirtschaftsgeschichte der Apartheid – in einer Zeit, als das Wirtschaftswachstum vergleichsweise klein war. Insofern enthält die Argumentation Oppenheimers über die Rolle der Industrialisierung einen Kern Wahrheit.

In den 1970er Jahren stiegen die Löhne in einigen Branchen stark an, aber – im Unterschied zu den Löhnen der Mischlinge und «Asiaten» – nur für eine Minderheit der AfrikanerInnen.

---

<sup>50</sup> Die Pro-Kopf-Einkommen in Rand sind in konstanten Preisen von 1995 gerechnet. Die Angaben stammen aus der Tabelle 10.8. Sampie Terreblanche, 2002: 393.

Die SanktionsbefürworterInnen hielten dem Argument, dass Disinvestment (der Rückzug von Unternehmen aus Südafrika) den Schwarzen schade, immer entgegen, dass es sich bei den Angestellten in diesen Unternehmen um eine kleine Minderheit von Schwarzen handle und dass Weiße, die (verglichen mit südafrikanischen Unternehmen) in ausländischen Konzernen überproportional stark beschäftigt waren, von einem Disinvestment härter getroffen würden. Das Apartheidestablishment hoffte, mit Konzessionen an die Schicht der reichsten Schwarzen, an die Mischlinge und die Bevölkerung asiatischer Herkunft, diese für seine «Reform»-vorstellungen ko-optieren zu können und damit die Anti-Apartheidfront aufzuweichen. Dies misslang, was sich durch die Gründung und die breite Zusammensetzung der «United Democratic Front» von 1983 sowie die niedrige Wahlbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppen anlässlich von Gemeindewahlen und Wahlen in die neu geschaffenen Konsultativgremien zeigte.

b) Oppenheimer postulierte einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und der Aufhebung von Rassenschranken und sozio-ökonomischer Segregation. Dies widersprach jedoch den Erfahrungen der Schwarzen von 1948-85 weitgehend. Die Segregation wurde im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung und in der Phase grosser Investitionen aus dem Ausland (1960-72) verstärkt, die Rassenschranken wurden perfektioniert. Ende der 1970er Jahre, als Antwort auf die Aufstände der Township-Jugend und die grossen Streiks der Gewerkschaften, strebte das Regime für eine Minderheit der urbanen Bevölkerung eine Lockerung der Rassenschranken an. Für Personen ohne oder mit unsicherer Erwerbsarbeit – also für Millionen von Menschen – wurde die rechtliche Situation jedoch noch prekärer. Gewerkschaftsrechte galten nur für Schwarze mit regulären Arbeitsbewilligungen. Die Verfassungsreform von 1983 zeigte zudem unmissverständlich, dass von einer Auflösung der Rassenschranken, jedenfalls was die politischen Rechte auch bestens ausgebildeter Schwarzer anbelangte, keine Rede sein konnte.<sup>51</sup>

Die Verfassungsreform von 1983 war denn auch der Auslöser für die Gründung der «United Democratic Front» und für eine wachsende Mobilisierung gegen die Apartheid, die schliesslich zu deren Abschaffung führte. Der politische Widerstand war nicht mehr zu bremsen.

c) Oppenheimer behauptete, dass das Apartheidregime sich unter wirtschaftlichem Druck und Isolierung nur verhärtete. Gegen diese These stand die Gegenthese der SanktionsbefürworterInnen, dass das Machtbündnis zwischen Wirtschaft und Apartheidstaat mit Wirtschaftssanktionen aufgebrochen werden müsse: Geschäfte mit der Apartheid mussten unattraktiv werden (s. dazu Kapitel 4). 1975 erklärte Alan Hendrickse, Vorsitzender der «Labour Party» und Mitglied der Kirchenleitung der «United Congregational Church of South Africa», einer Mitgliedskirche des «South African Council of Churches» (SACC), in einem Interview, wie Sanktionen seiner Ansicht nach wirken: «Auch in Zukunft wird für uns das Thema der Investitionen wichtig bleiben; als der ÖRK (Ökumenischer Rat der Kirchen) seinen Rückzugsbeschluss fasste, sagten uns Weiße, dass wir leiden würden. Wir sind aber bereit, das auf uns zu nehmen, denn eine der wirksamsten Strategien der gewaltfreien Aktion ist wirtschaftlicher Druck. Südafrikas Wirtschaft ist hochgradig von ausländischen Investitionen und vom Handel mit dem Ausland abhängig, der immer noch defizitär ist. Das ganze 'Detente'-Manöver stellt ja im Grunde darauf

---

51 Seit den jährlich veröffentlichten «Berichten zur menschlichen Entwicklung» hat die UNDP immer wieder darauf hingewiesen, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe und Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens und zwischen Demokratie oder sozialem Fortschritt statistisch kaum festzustellen ist, es sei denn als grobe und langfristige Tendenz. Die Unterschiede zwischen Ländern mit demselben Pro-Kopf-Einkommen, können, was sozio-ökonomische und Demokratie-Indikatoren anbelangt, enorm sein.

ab, Märkte zu finden. Wirtschaftlicher Druck kann also ein Umdenken in die Wege leiten. ( ... ) Es gibt Bewegung, aber die gibt es auch nur, weil Druck ausgeübt wird: Wir betonen dabei den wirtschaftlichen Aspekt, weil der weisse Mann seine Prinzipien leichter aufgeben wird, wenn es ums Geschäft geht. Anthony Rupert, der Tabak-König und Rassist, warb vor 10 Jahren noch mit dem Slogan: Keine schwarze Hand hat diese Zigarette berührt. Heute wirbt er um den Markt der Schwarzen.» (informationsdienst südliches afrika, 1/67)

Die Modernisten des Apartheidestabliments erfuhren und rezipierten die Brüche in den eigenen Bündnissen als Verschärfung von Konflikten und als Verhärtung eines Teils ihrer Verbündeten. Die ökonomische Krise, die sich negativ auf die unteren Einkommensschichten der Weissen auswirkte, führte zudem ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und anfangs der 1990er Jahre zu öffentlichen Protesten von Weissen gegen die «Reformen» der Apartheid.<sup>52</sup> Diese Entwicklung innerhalb der weissen Bevölkerung wurde auch von Seiten der Schweizer Diplomatie und Schweizer Wirtschaftsvertretern befürchtet und als Argument gegen Sanktionen benutzt. Man hatte Angst vor der wachsenden Rechtsradikalisierung innerhalb der National Party. Aus der Sicht der südafrikanischen und internationalen Anti-Apartheidorganisationen war jedoch nicht die Verschärfung der Konflikte innerhalb der weissen Minderheit politisch entscheidend, sondern der Bruch des Bündnisses innerhalb des Apartheidestabliments und zwischen diesem und den ausländischen Verbündeten. Für die südafrikanische Anti-Apartheidbewegung, die sich seit Jahrzehnten unerhörten repressiven Massnahmen ausgeliefert sah, bedeutete diese Entwicklung eine Lockerung, eine Fragmentierung der harten, weil einigen Apartheidfront. Die Laagermentalität wurde aus ihrer Sicht nicht verstärkt, sondern für wichtige Akteure des Apartheidestabliments zunehmend perspektivenlos.

d) Das vierte Argument Oppenheimers gegen Sanktionen war gegen das allgemeine Wahlrecht gerichtet, das die wirtschaftliche Situation nur verschlimmern würde. Noch klarer formulierte es 1982 Gavin Relly, sein Nachfolger als Präsident der AAC. Er sagte zur Forderung «eine Person – eine Stimme»: «(It) would be a formula for unadulterated chaos at this point of our history.» (Bell, 2001: 212) Diese Meinung herrschte innerhalb des Apartheidestabliments auch noch vor, als Verhandlungen zwischen dem ANC, dem Apartheidregime und den Wirtschaftsvertretern schon längst begonnen hatten. Gleichzeitig war «one person – one vote» spätestens seit 1955 eine der zentralen Forderungen der südafrikanischen Anti-Apartheidbewegung, die von allen Bewegungen, auch dem «Black Consciousness Movement», immer wieder aufgenommen wurde.

e) Oppenheimer behauptete, dass Sanktionen zu mehr Gewalt führen würden<sup>53</sup> – als wäre die Gewalt des Apartheidstaates gegenüber den Schwarzen und den Nachbarländern nicht schon längst omnipräsent gewesen – in Form von Kriegsverbrechen, Folter, Massenverhaftungen

---

52 1990, nach der Freilassung Mandelas, haben rechtsradikale Organisationen versucht, weisse Gewerkschafter gegen die Regierung zu mobilisieren. Nach Aussagen von Beobachtern gab es seit 1922 keine so militante Bewegung von weissen Arbeitern (Weekly Mail 2.3.1990)

53 In der Studie des Instituts für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, »Schweiz-Südafrika: Sozialethische Perspektiven« (Bern 2004), wird das Argument von Oppenheimer aufgenommen und erstaunlicherweise als Zwischenposition zwischen jener der Sanktionsbefürworter und jener der Sanktionsgegner dargestellt: «Auf der Gegenseite befürworteten jene, die unter den damaligen Umständen Apartheid als eine richtige oder doch vertretbare und nicht zu bekämpfende Politikkonzeption beurteilen, eine Fortsetzung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen. Dazwischen gab es viele Nuancen von Positionen mit Verständnis für die Anti-Apartheid-Anliegen. Diese wollten nicht zu ökonomisch gewalttätigen Mitteln wie Sanktionen greifen, sie bauten eher auf einen historischen ökonomisch-politischen Prozess innerhalb der südafrikanischen Gesellschaft, in dem die Apartheid allmählich überwunden werde.» (S. 23). Mit dieser Argumentation hat das ISE nicht eine Zwischenposition beschrieben, sondern die grundlegende Argumentation der südafrikanischen Wirtschaftsführer übernommen.

und radikaler Zensur. Die Anti-Apartheidbewegung argumentierte immer, dass wirtschaftlicher Druck wichtig sei, um eine Eskalation der Gewalt zu verhindern, das Apartheidregime zu Verhandlungen zu bringen und es daran zu hindern, noch mehr Gewalt auszuüben.

f) Oppenheimer kritisierte die Verhaltenskodizes der EU und von Sullivan, weil sie mit ihren Minimallohnvorschriften die Privilegierung einer kleinen Minderheit von Arbeitern fördern und Anreize für noch mehr Investition in kapitalintensive Technologien und damit den Arbeitsplatzabbau schaffen würden: «Auf dieser Basis ist der Sullivan-Kodex und ähnliche Richtlinien, und zwar insoweit, wie diese höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen für die Schwarzen verlangen, völlig belanglos und in der Tat nachteilig bezüglich der wirklich schweren Probleme, mit denen wir konfrontiert werden.» (Oppenheimer, 1978: 5) Oppenheimers Ärger war naheliegend, schliesslich war er Konzernchef in einer Tiefstlohnbranche, für welche noch vor kurzem Zwangsarbeitsgesetze aus dem 19. Jahrhundert galten. In einer späteren Passage seiner Rede relativierte Oppenheimer diesen Ärger: «Es gibt zumindest einen wichtigen Faktor, der kräftig in Richtung der Einheit hinarbeitet, und hierbei handelt es sich um das Wachsen einer starken und modernen freien Marktwirtschaft, an der Schwarze und Weisse aus den von mir angesprochenen Gründen notwendigerweise gleichermassen teilhaben müssten. Ich glaube deshalb, dass das bindende Versprechen führender Unternehmen aus Amerika, Europa und Südafrika, zivilisierte Löhne zu zahlen und die Rassendiskriminierung im Hinblick auf sämtliche Arbeitsbedingungen zu eliminieren, einen wertvollen Beitrag nicht nur im Hinblick auf das unmittelbare moralische Problem darstellt, sondern auch dahingehend, dass hierdurch geholfen wird, die Struktur der südafrikanischen Volkswirtschaft in einer Weise zu ändern, die eine nationale Einheit auf breiter Basis fördern kann.»

Die schwarzen Gewerkschaften wären mit der Industrialisierungsthese Oppenheimers wohl teilweise einverstanden gewesen – allerdings mit nicht unwesentlichen Korrekturen: Die Verhaltenskodizes mussten den Unternehmen von internationalen und nationalen Kampagnen aufgezwungen werden. Sie unterschrieben nicht ohne Druck und setzten die Vereinbarungen nicht ohne wiederholtes Monitoring und öffentliche Kritik durch (s. Kapitel 3). Dazu kommt, dass die Rede von der freien Marktwirtschaft für afrikanische Ohren in den 1970er Jahren wie blanker Hohn klingen musste. Der Zugang zum Arbeitsmarkt war für Schwarze nie frei während der Apartheid, und die schwarzen Gewerkschaften mussten immer noch in der Grauzone von geduldeter Illegalität agieren, als Oppenheimer diese Rede hielt. Sie mussten zu jeder Zeit mit Verhaftungen und Verboten rechnen.

Diese sechs Punkte zeigen, wie unterschiedlich Wirtschaftsentwicklung, Modernisierung und gesellschaftliche Konflikte von Weissen und Schwarzen zur Zeit der Apartheid erfahren und rezipiert wurden. Entsprechend unterschiedlich waren die Auffassungen über und die Analyse der Wirkung und Zielsetzung von Sanktionen.

**4.3.** 1980 erschien eine 14-teilige Studien-Serie zu Wirtschaftssanktionen, «Economic sanctions against South Africa» aus der Sicht der Anti-Apartheidbewegung, in denen bereits die Positionen von Oppenheimer reflektiert waren. Finanziert hatte sie die schwedische Entwicklungshilfe (Swedish International Development Authority SIDA) und Herausgeber war der International University Exchange Fund in Genf. Diese Studien bildeten eine wichtige Basis für die weiteren Analysen innerhalb der Anti-Apartheidbewegung, des Commonwealth und der OAU. Die Studien-Serie (International University Exchange Fund, 1980) befasste sich mit verschiedenen Aspekten von Wirtschaftssanktionen:

- Sie enthält eine Auswertung der Wirkung bestehender Sanktionen und eine Auflistung der Initiativen der «People's sanctions» seit den 1960er Jahren;
- Sie untersuchte die möglichen positiven und negativen Auswirkungen von Sanktionen auf die schwarze Bevölkerung in Südafrika und in den Nachbarstaaten;
- Sie untersuchte den Grad der Auslandsabhängigkeit von verschiedenen südafrikanischen Wirtschaftssektoren und ihre relative ökonomische Wichtigkeit für die zivile Wirtschaft, für die Rüstungsindustrie und für die Finanzierung des Apartheidstaates und seiner Repressionsapparate.

Die Schlussfolgerung war: «It is found that in toto past initiatives have imposed not inconsiderable liabilities on South Africa. (...) Furthermore, all estimates indicate that the potential sanctions impact on South Africa could give its industrialised trading partners significant leverage in future negotiations about change in the Republic. (...) The issue now posing itself to the international community and its constituent elements is thus less a question of whether economic sanctions could be made to work on a technical level. (...) The basic issue is thus now one of whether technical capabilities will ever be matched by policy re-formulation. The alternative to this is largely understood to be an unfettered continuation of minority dominance in South Africa (...)» (Clarke 1980: 5) Damit war das politische Credo für die Sanktionsbewegung formuliert: Von Wirtschaftssanktionen versprach man sich eine bedeutende Hebelwirkung für zukünftige Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid.

**4.4.** Der Lagos-Konferenz von 1977 folgten verschiedene diplomatische und staatliche Initiativen für die Verstärkung von Sanktionen. Regierungen begannen Studien in Auftrag zu geben, welche das Ausmass der Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika untersuchen sollten. (ibid.: 10 - 21) Diese staatlichen und diplomatischen Initiativen wurden jedoch in den 1980er Jahren wesentlich blockiert durch die politischen Entwicklungen bei den wichtigsten westlichen Wirtschaftspartnern Südafrikas. Die Amtsantritte der konservativen Margaret Thatcher als britische Premierministerin (1979), von Ronald Reagan als US-Präsident (1981) und Helmut Kohl als Kanzler der Bundesrepublik Deutschland (1982) bedeuteten einen schweren Rückschlag für die internationale Kampagne gegen die Apartheid, wie sie im Aktionsprogramm von Lagos festgehalten worden war. Die drei Länder deckten zusammen mit der ohnehin konservativen Schweiz, mit Frankreich<sup>54</sup> und Japan rund 90 Prozent aller Aussenwirtschaftsbeziehungen Südafrikas ab.

Die Durchsetzung von Wirtschaftssanktionen in westlichen Ländern hing in den 1980er Jahren wesentlich von der Mobilisierungsfähigkeit der Anti-Apartheidbewegungen ab. Der US-Sanktionsbewegung gelang es – im Unterschied zur britischen Anti-Apartheidbewegung – nicht nur den Kongress, sondern auch wichtige Konzerne umzustimmen. Dies war meiner Ansicht nach, nebst den Aktivitäten des Commonwealth und des US-Kongresses Ende der 1980er Jahre, was die Wirkung von Sanktionen anbelangt, mit entscheidend für das Einschwenken des Apartheidregimes auf Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid.

Dieser Entwicklung ging jedoch ein anderer Erfolg der Anti-Apartheidbewegung in Sachen Sanktionen voraus: die Divestment- und Disinvestment-Kampagne.

---

<sup>54</sup> Frankreichs Afrika- und Südafrikapolitik war auch unter der Regierung Mitterrand sehr problematisch und spielte eine bedeutende Rolle bei der nuklearen und militärischen Zusammenarbeit mit Südafrika – eine noch kaum aufgearbeitete Geschichte.

**4.5.** Das Jahr 1984 war von einer Eskalation der Repression und Polizeigewalt gekennzeichnet: 11'688 Personen wurden wegen Übertretens von Ausgangssperregelungen festgenommen (die schon ab 1979 als abgeschafft galten), 164'000 Personen wurden aufgrund der Passgesetze festgenommen, darunter 3'415 Kinder. 287 Personen wurden von der Polizei getötet, meistens im Zusammenhang mit Protestaktionen, fünf Personen kamen in der Haft um. 181'942 ArbeiterInnen hatten sich an Streiks beteiligt, laut eigenen Angaben hatte der ANC 44 Anschläge durchgeführt.

Am 21. Juli 1985 wurde der Ausnahmezustand verhängt. Von September 1984 bis September 1985 wurden über 600 Personen von Polizei und Militär getötet, zwischen Juli und September 1985 über 3500 Personen festgenommen. Ab 1984 hatten sich die Positionen der schwarzen Gewerkschaften in Sachen Sanktionen verschärft (s. Kap. 3).

H.W. van der Merwe, Direktor des «Centre for Conflict Resolution» der Universität Kapstadt, reiste im September 1984, besorgt über die Eskalation der Gewalt, nach Lusaka, um Kontakt mit dem ANC aufzunehmen und über erste Kontakte mit Modernisten im Afrikaner Broederbond und in der National Party zu verhandeln. Im Januar 1985 traf David Willers, Repräsentant der «South Africa Foundation», in London zwei Vertreter des ANC. Willers soll dabei dem ANC die Bereitschaft der südafrikanischen Wirtschaft zu grundlegenden Reformen erklärt haben – und dass diese eine Aufhebung des Verbots des ANC begrüßen würde. (Bell, 2001: 210f.)

Im November 1984 eröffnete Randall Robinson, Leiter der US-Lobbyorganisation «TransAfrica», die Kampagne «Free South Africa». Etwas später proklamierte Sullivan die vierte Erweiterung seiner Prinzipien, welche wie schon erwähnt die öffentliche Stellungnahme gegen Apartheidgesetze enthielten. Sullivan rief nun zum totalen Abbau der Apartheid innerhalb der nächsten zwei Jahre auf. Der Präsident des ANC, Oliver Tambo, war im März 1985 in die USA gereist, wo er nicht nur von Kongressabgeordneten, sondern auch von Wirtschaftsvertretern empfangen wurde. «Die einzig wirksame Strategie für die amerikanischen Unternehmen,» erklärte Arthur Hammond-Tooke, Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung der südafrikanischen «Federated Chambers of Industries» im Mai 1985 vor Industriemanagern in New York abwehrend, «besteht darin, sich den internen Forderungen und Entwicklungen anzuschliessen, die aus eigener Kraft in die richtige Richtung drängen.» (Sampson, 1987: 202f.) Die Stellungnahme von südafrikanischen Gewerkschaften und Kirchen zu Sanktionen wurde immer wichtiger (s. Kap. 3).

Im November 1984 zeichnete sich ein erster grosser öffentlicher Konflikt zwischen südafrikanischen Wirtschaftsverbänden und der Apartheidregierung ab, als sich drei südafrikanische Handelskammern («Afrikaaner Handelsinstituut» AHI, «Association of Chambers of Commerce» Assocom, «Federated Chambers of Industries») öffentlich gegen die Verhaftung von 12 Gewerkschaftsführern wandten. Ende Februar 1985 präsentierten zudem verschiedene südafrikanische Wirtschaftsverbände, welche 80 Prozent der südafrikanischen Arbeitsplätze im formalen Sektor repräsentierten, dem US-Senator Edward Kennedy, der mit Massnahmen der USA drohte, ein Manifest, welches nebst der Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen in den Städten folgende politische Rechte vorsah:

- eine bedeutsame («meaningful») politische Partizipation für Schwarze;
- eine gemeinsame Staatsbürgerschaft für alle SüdafrikanerInnen;
- die Abschaffung der Zwangsumsiedlungen;

Später wurde die Abschaffung der Passgesetze hinzugefügt. (Africa Confidential, Vol 26, No.5) Mitte Februar 1985 erklärte Präsident PW Botha vor dem Parlament, dass er bereit sei, mit dem verbotenen ANC zu sprechen, wenn dieser auf Gewalt verzichte, und dass er das Frei-

lassungsangebot an Nelson Mandela aufrechterhalte. Er sei zudem bereit, «Sicherheitsgefangenen», welche auf Gewalt verzichteten, einen Teil der Gefängnisstrafe zu erlassen. Am 15. August 1985 hielt Präsident Botha jedoch seine berühmt-berüchtigte «Rubicon»-Rede. Das war der Auftakt zur ersten grossen staatlichen Wirtschaftssanktionswelle westlicher Länder, zu den Beschlüssen des US-Kongresses, des Commonwealth und der EG-Staaten. Dieser gingen jedoch zunehmende Kämpfe südafrikanischer Gewerkschaften und der Anti-Apartheidbewegung voraus, die Gründung der «United Democratic Front» (UDF) in Südafrika und eine beispiellose Divestment-Kampagne vor allem in den USA, welche wichtige Geschäftspartner und Konzernchefs Südafrikas dazu bewog, sich von der Politik Bothas zu distanzieren, die sie Anfang der 1980er Jahre weitgehend geteilt hatten.

**4.6.** Am 7. und 8. März 1985 trafen sich britische, US-amerikanische und südafrikanische Konzernchefs in Leeds (England) zu einem einzigartigen geheimen, aber nicht geheim zu haltenden Meeting, um darüber zu diskutieren, welche Rolle sie bei der Reform der Apartheid in Südafrika spielen könnten. An diesem historischen Treffen waren laut verschiedenen Presseberichten Vertreter von Caltex, Mobil, General Motors, Control Data und Merck aus den USA beteiligt, ebenso nebst Shell die britischen Firmen BP, GEC, die Barclays-Bank und Standard Bank, und der Bergbaukonzern Rio Tinto Zinc. Ebenso als Teilnehmende erwähnt wurden Vertreter von den südafrikanischen Firmen Barlow Rand, Anglo Vaal und der südafrikanischen «Urban Foundation». Der ehemalige britische Premier Edward Heath und Leon Sullivan waren ebenfalls eingeladen. Mit ihm und südafrikanischen Firmen sollte über die Ausweitung des Verhaltenskodexes verhandelt werden. Sullivan schlug vor, die Unterstützung des Rechts schwarzer Unternehmen, in Städten Geschäfte eröffnen zu können, neu in den Kodex zu übernehmen. Weiter sollte die Verpflichtung aufgenommen werden, andere Unternehmen dahingehend zu beeinflussen, dass sie Anti-Diskriminierungs-Standards übernehmen. Zudem sollten die Unternehmen sich verpflichten, politischen Druck auf das Apartheidregime auszuüben, um die Apartheid abzuschaffen. (ibid.)

Die Konzernvertreter machten sich Sorgen wegen der zunehmenden Divestment-Kampagnen vor allem in US-amerikanischen Städten und öffentlichen Institutionen und befürchteten für das Jahr 1985 einen massiven Abzug vor allem von US-Firmen aus Südafrika – eine Befürchtung, die sich bewahrheiten sollte. Mitte Februar 1985 hatte bereits Citybank erklärt, dass sie wegen des Drucks von New York City keine Kredite an den öffentlichen Sektor Südafrikas mehr geben werde.<sup>55</sup>

Laut dem britischen Journalisten und Publizisten Anthony Sampson zeigten sich die britischen Konzernchefs weit weniger geneigt, die Sullivan-Bedingungen zu übernehmen, als die Chefs von südafrikanischen und US-Konzernen. Sie seien seitens ihrer Aktionäre keinem nennenswerten Druck ausgesetzt und sähen keine Veranlassung, radikale Schritte zu unternehmen. (Sampson, 1987: 205) Allerdings: Auch die britischen Konzerne waren geteilter Meinung, was die Politik gegenüber dem Apartheidregime anbelangte. 1986 scheiterte der Versuch, ein Manifest von 50 britischen Firmen gegen Sanktionen herauszugeben. 15 Firmen, darunter die Grossbanken Barclays und Standard, weigerten sich, zu unterschreiben, das Manifest musste mehrmals umgeschrieben und gemildert werden, bis die andern 35 Firmen unterschrieben. Barclays befürwortete laut Sampson sogar Sanktionen gegen die südafrikanische Fluggesellschaft. (ibid.: 286)

---

55 Marchés Tropicaux vom 8. März 1985, S. 591/60, 48 US-Firmen zogen sich zwischen Januar 1985 und April 1986 aus Südafrika zurück.

Zur politischen Wirkung von Divestment erklärte Walter Hasselkus, Generaldirektor von BMW Südafrika, anlässlich der Einweihung eines neuen BMW-Gebäudekomplexes in Midrand (1986): «Ich lehne grundsätzlich die stark vereinfachende Ansicht ab, dass die multinationalen Gesellschaften politische Macht hätten und daher ihren Einfluss auf die südafrikanische Regierung zur Geltung bringen sollten. Schliesslich sind wir, die ausländischen Unternehmen, nur Gäste in Südafrika.» Hasselkus stellte jedoch fest, dass Ausländer, die in Südafrika investierten, zum Wirtschaftswachstum beitragen und in sozialer Hinsicht eine verantwortliche Rolle im Lande spielten, ein Anrecht darauf hätten, sich zu bestimmten Aspekten der Regierungspolitik zu äussern: «Deshalb möchte ich an die Regierung appellieren, von ihrem gewählten Reformkurs nicht abzuweichen, sondern ihn wesentlich zu beschleunigen». Hasselkus sprach sich weiter für die Schaffung eines politischen Klimas aus, das es den in Südafrika investierenden ausländischen Gesellschaften ermöglichen würde, den auf sie ausgeübten Druck loszuwerden.<sup>56</sup> Kurzum: Wenn auch die politischen Vorstellungen der Chefs ausländischer Konzerne über das Apartheidregime unterschiedlich gewesen sein mögen, ihnen allen gemeinsam war, dass sie den öffentlichen Druck loswerden wollten. Über das «Wie» differierten die Meinungen. Einige hofften, dass sich die Sanktionen nicht verschärfen würden und das Apartheidregime in der Lage sein werde, mit genügend hartem Vorgehen die Aufstände und «Reformen» wieder in den Griff zu kriegen und mittels Medienzensur die internationale Öffentlichkeit zu beruhigen.

**4.7.** Im Juni 1985 – ebenfalls vor der Verhängung des Ausnahmezustandes, vor der Rubicon-Rede Bothas, vor der Erklärung Michail Gorbatschows, des im Mai 1985 neugewählten Generalsekretärs der KPdSU, dass sich die Sowjetunion aus regionalen Konflikten zurückziehen wolle<sup>57</sup> – erschien eine Publikation mit dem Titel «Disinvestment», welche von der südafrikanischen Zeitschrift «Leadership» herausgegeben wurde und von 37 ausländischen und südafrikanischen Konzernen gesponsert war. Ausser Rembrandt waren alle bedeutenden Konzerne Südafrikas dabei. Im Vorwort schrieb ein Mitglied der Herausgeberschaft: «South Africa's hardliners are once again emerging with an attitude of grim smugness towards those who advocated reasonableness and concession toward Western calls for real change.

Having just broken out of the laager, the Afrikaner is being pushed straight back by the very people who coaxed him forth. (...)

Against this background it is small wonder that many South Africans have lost patience with their fickle foreign friends.

There are, however, South African leaders – in business and politics – who know how deeply disturbed our real allies are about the possibility of sanctions. Friendships have developed over the years, and they will continue in the future. There is also sympathetic understanding from South Africans about the 'hassle factor', which may just become too much for some Americans to continue business as usual.» (Murray, 1985: 4)

Das Heft wurde mit einem Artikel von Harry Oppenheimer eröffnet, dem Grand Old Man der südafrikanischen Wirtschaftselite, mit dem Titel »Disinvestment – Will it conduce to peace and justice in South Africa?« (Oppenheimer, 1985: 8-14) Die Einleitung enthält eine Darstellung, wieviele Apartheidgesetze schon seit 1976 reformiert wurden, wie sehr sich die Arbeitsbedingungen verbesserten hätten und dass der öffentliche Dialog entspannter geworden sei. Nur müsse noch viel geändert werden und dazu brauche es noch, soll es mit möglichst wenig Gewalt gehen, einen «long process which will call not only for far-reaching changes in the law

---

56 Zit. in: Südafrikanischer Digest, hrsg. vom Bureau for Information Pretoria, 4. Februar 1986.

57 Am Reykjavik-Gipfel vom Oktober 1986, (Sampson, 1999: 361). Gorbatschow wurde am 11.5.85 zum Generalsekretär der KPdSU gewählt.

but also in the attitudes of the people ( ... ). To put it cynically, the whites (and coloureds and Indians for that matter) would never peacefully accept a non-racial political dispensation which would make it possible for a black government in the future to treat them as badly as they have treated blacks in the past.»

Zum allgemeinen Wahlrecht, das durch Sanktionen erreicht werden sollte, schrieb Oppenheimer: »There are many people, white and black, who are not concerned, in the first place anyhow, with freedom or justice in Africa but with the quite different matter of 'black majority rule'.« (ibid.: 11)

Als Schutz für die grossen rassistischen Minderheiten schlug er ein föderatives System vor, das möglicherweise die einzige Antwort auf die Angst vor den Gefahren einer schwarzen Mehrheitsregierung sei.

Nochmals betonte Oppenheimer, wie 1978, dass die Meinung, Sanktionen und Boykotte würden zu Verhandlungen und einem friedlichen Übergang führen und eine Eskalation der Gewalt könne damit verhindert werden, ein Irrtum sei. «( ... ) the South African Government is not going to surrender to such threats; and in this it will have the support of virtually all the whites, most of the coloureds and Indians and significant numbers of the blacks.» Druckversuche wie Sportboykott sah er für bestimmte Umstände als erfolgreich an. «However, at present the emphasis is laid overwhelmingly on disinvestment and other forms of economic sanctions. (...) I am convinced that a policy of economic sanctions is a dangerous and inappropriate way of trying to change South Africa. (...) Change in South Africa is inevitable and is accepted as inevitable as well as desirable by the vast majority of the population. The only question is how it should be brought about. Economic growth leads to peaceful change; economic stagnation to violent change.» (ibid.: 12-14) Der nächste Artikel des Heftes enthält ein Interview mit Erzbischof Desmond Tutu. Auf die Frage nach Sanktionsmassnahmen beginnt die Antwort Tutus mit dem Satz: «Consider that question from the perspective of the victims of apartheid, of those who for decades have tried to bring their plight to the notice of not just the government but the entire white community. Every time we have called for change the effect has been not even minimal change but a tightening of rules. (...) So we have no option but to call on the international community.» (Tutu, 1985: 15) Tutu war, nebst US-amerikanischen Politikern, der einzige in dieser Publikation, der sich für Sanktionen aussprach.

Bemerkenswert an Oppenheimers Artikel von 1985 im Vergleich zu seiner Rede von 1978 (s. 4.2.) ist, dass er das Wort Kommunismus nun nicht mehr erwähnte und die Frage der Abschaffung der Apartheid als Sonderfall der Dekolonisierung behandelte. Offensichtlich waren für die südafrikanischen Liberalen die Erfahrungen mit den Dekolonisierungsverhandlungen und den Wahlen in Simbabwe wichtiger für ihre Zukunftsperspektiven als kaltkriegerische Überzeugungen. Oppenheimer begründete nun die Frage, weshalb es mit der Abschaffung der Apartheid noch lange gehen werde, damit, dass der Bevölkerungsanteil der Weissen sehr viel höher sei als in Simbabwe, und die Weissen nicht so leicht zur Aufgabe ihrer Machtposition zu überzeugen seien.

Mit Oppenheimers Artikel waren die drei wichtigsten Credos der Wirtschaft für die nächsten Jahre gesetzt:

- In Bezug auf die Macht- und Hegemoniefrage: Wirtschaftssanktionen führen, so war er nach wie vor überzeugt, zu verhärteten Positionen der südafrikanischen Regierung. Stattdessen sollten Investitionen getätigt werden, welche zur sozioökonomischen Veränderung der Apartheidgesellschaft führen sollten. Die ökonomische Logik des Wirtschaftswachstums würde zur soziologischen Aufweichung der rassistischen Segregation führen. Die Verbesserung der

Lage der Schwarzen sollte dringend an die Hand genommen werden, um die brisante politische Lage zu entschärfen.

Dies entsprach der Ansicht vieler südafrikanischer Wirtschaftswissenschaftler und Soziologen, die qua ihres Berufes zu einem social-engineering neigten. Der südafrikanische Ökonom und Apartheidgegner Sampie Terreblanche forderte beispielsweise im Dezember 1987 eine Art Mini-Marshallplan in Form massiver Entwicklungshilfe, um Südafrika zu einer «liberalen» Transformation zu verhelfen. (Bell, 2001: 228) Der Politikwissenschaftler Professor Lawrence Schlemmer, Präsident des «South African Institute of Race Relations», Mitglied bei «Indicator SA» und ein guter Freund von Mangosuthu Gatsha Buthelezi, betonte in einem Artikel, der ebenfalls im genannten Leadership-Heft erschien, ist, dass sich unter den Sanktionsgegnern ein breites Spektrum von politischen Absichten und Meinungen finde, selbst «a few very intelligent older Marxists who argue that rapid economic growth will most quickly produce a mature class-struggle in South Africa.» (Schlemmer, 1985: 39) Schlemmer machte ein gemeinsames Ziel bei den BefürworterInnen und GegnerInnen der Südafrika-Sanktionen aus: «The goal that most people active in the debate would endorse would be peaceful or relatively peaceful change towards democracy, civil liberty and prosperity in South Africa.» (ibid.) Er war zwar der Überzeugung, dass Sanktionen diesen Zielen nicht förderlich seien, gestand aber fairerweise den Sanktionsbefürwortern zu, dieselben Ziele zu haben.

- In Bezug auf den Zeithorizont: Es wurde ein (jahrzehnte)langer Prozess erwartet, bis die Apartheid abgeschafft sein würde. Dazu schrieb Lawrence Schlemmer: «In Rhodesia the final stage of guerrilla war lasted for some seven years. White South Africa has far greater internal resources, self-sufficiency and relative capacity to withstand and counter insurgency and guerrilla strategies. The process could take decades (...). Pressure for change on the South African Government and key economic institutions is essential. Up to now the disinvestment campaign has admirably focused the minds of white South African leaders on change and reform. Equally essential however, is that the campaign, like the sports boycott, should not over-reach itself and undo the good that it has done.» (ibid.: 43) Auch Pio Eggstein, der frühere Direktor der Vertretung der Schweizerischen Kreditanstalt in Südafrika, beschrieb ein solches Dekaden dauerndes Szenario in einer Broschüre, die in der Schweiz 1989 erschien – weniger als ein Jahr, bevor das Apartheidregime seine Bereitschaft erklärte, über die Abschaffung der Apartheid zu verhandeln. (Eggstein 1988/89)

- In Bezug auf das Mehrheitswahlrecht: «Eine Person – eine Stimme» oder ein Mehrheitswahlrecht wurden als falsch und verfrüht angesehen. Ein starker Minderheitenschutz durch die unterschiedliche Gewichtung von Stimmrechten wurde propagiert. Diese Position vertrat auch die Schweizer Diplomatie. Über ein Gespräch mit dem EDA-Staatssekretär Edouard Brunner, das er 1988 gemeinsam mit dem südafrikanischen Bischof Patrick Mvemve führte, erzählte der südafrikanische Dominikanerpater Albert Nolan: «Er sagte, dass 'one person – one vote' nicht notwendig die Antwort sei, um die Probleme gewisser Länder zu lösen. In seiner diplomatischen Sprache sagte er: 'Wir haben zum Beispiel auch in der Schweiz das Prinzip 'one person – one vote' nicht verwirklicht. Darum ist es auch für uns nicht notwendig, dass Sie dieses Prinzip in Südafrika einführen. Es gibt Formen der Demokratie, die ohne dieses Prinzip auskommen.' Er sagte dann, dass in der Schweiz 'one person – one vote' deshalb nicht gelte, weil im Ständerat jeder Kanton zwei Sitze habe, gleichgültig, ob er gross oder klein sei. Darum sollten wir auch in Südafrika eine Demokratie ins Auge fassen, bei der die Stimme einer Bevölkerungsgruppe mehr Gewicht erhalte als die Stimme des übrigen Volkes.» (Nolan, 1988: 21)

Das Schweizer Modell von Kantonsföderalismus und weit gehender Gemeindeautonomie fand bei der National Party begeisterte Anhänger. Angesichts der existierenden rassistischen

räumlichen Segregation öffnete dieses Konzept Tür und Tor für eine abgemilderte Form der alten Konzepte der «Confederation of States» und der Selbstregierung der Townships, wie sie gegen Ende der 1970er Jahre vom Apartheidregime entwickelt wurden.

Dagegen wehrten sich die südafrikanischen Anti-Apartheidorganisationen vehement. Die meisten ApartheidgegnerInnen sprachen sich für einen starken, in der Verfassung verankerten Minderheitenschutz aus, nicht aber durch ein qualifiziertes Stimmrecht oder einen durch eine rassistische Geographie geprägten Kantonsföderalismus.

Der britische Journalist Martin Woollacott brachte das Problem schon Anfang 1990, kurz nach Präsident de Klerks historischer Ankündigung der Freilassung Nelson Mandelas, auf den Punkt: «The National Party's thinking, even at this shadowy stage, can be discerned as having three distinct strands: local, economic, and national. The local one is the one most immediately pressing on the party leadership because the concern of whites that the changes to come will affect them adversely is most intensely focused on the very human question of what will happen to their neighbourhoods: to the schools their children attend, the prices of their houses, the state of their parks and swimming pools. This concern is certain to produce a proposal for strong local government units, relatively small, controlling their own schools, police, and other municipal services. It is not simply that whites would run their own local affairs, but that they would command resources, from an infinitely wealthier tax base, that would enable them to maintain a separate and privileged way of life. The fact that members of other races, in some numbers, might join whites in these privileged cantons would not weaken the white position: indeed the key to the National Party's ideas is that it wants to make the transition from racial to class power or, rather, to produce a hybrid of the two.» (Woollacott, 1990) Die Frage des Wahlrechts und der Einteilung Südafrikas in neue administrative und politische Regionen war eine der am heftigsten umstrittenen Fragen der Verhandlungen Anfang der 1990er Jahre.

**4.8.** Die Sanktionsgegner übernahmen weitgehend die Argumentation von Oppenheimer gegen Sanktionen. Die Regierungen Grossbritanniens, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz beharrten auf dieser Position bis zum Ende der Apartheid, die US-Regierung während Ronald Reagans Amtszeit als Präsident bis im Januar 1989. Im Unterschied zu Reagan war sein Nachfolger, George Bush, wie er anlässlich der Wahlkampagne verlauten liess, für Sanktionen. Ronald Reagan wurde jedoch schon 1986 vom US-Kongress überstimmt und zu einem umfangreichen Sanktionsprogramm gezwungen, nachdem er ein Jahr zuvor der Abstimmung im Kongress mit einem weniger restriktiven Sanktionsprogramm zuvor gekommen war. Der vom Kongress beschlossene «Comprehensive Anti-Apartheid Act» (CAAA)<sup>58</sup> schrieb der US-Regierung nicht nur Sanktionen vor, sondern auch einen detaillierten Kriterienkatalog für die Ziele ihrer Aussenpolitik gegenüber Südafrika und den Ländern des Südlichen Afrika. Ebenso war spezifiziert, unter welchen Bedingungen die US-Regierung Sanktionen aufheben oder vorübergehend sistieren durfte. Solche Kongressbeschlüsse waren in der US-Geschichte eher eine Seltenheit und kamen nur dann vor, wenn die Politik des Präsidenten so signifikant von der öffentlichen Meinung abwich, dass gewählte VolksvertreterInnen der Meinung waren, dass sie die Unterstützung dieser Politik bei den nächsten Wahlen teuer zu stehen kommen würde. (Davis, 1991: 68)

Im Vereinigten Königreich stand Premierministerin Margaret Thatcher unter dem ständigen Druck der britischen Anti-Apartheidbewegung und der Mehrheit der Mitglieder des Commonwealth, die am 20. Oktober 1985 «dringenden praktischen Schritten» respektive einer Reihe

---

58 Der Wortlaut ist nachzulesen auf <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/56.htm>, zur US-Sanktionspolitik s. auch Shepherd 1991.

von Sanktionsmassnahmen zustimmten, darunter einem Krüggerrand-Boycott, einem Verbot von Anleihen für die südafrikanische Regierung und von neuen Investitionen, der Einstellung von Flugverbindungen nach Südafrika, einem Boycott landwirtschaftlicher Produkte, etc. Die Bundesrepublik Deutschland musste sich einem Minimum der EG-Sanktionen anschliessen.

Die Argumentationen, welchen den nationalen und internationalen Sanktionsmassnahmen zugrunde lagen, widersprachen der Position Oppenheimers in allen drei oben genannten Punkten:

- Die Macht- und Hegemoniefrage: Sanktionen sollten das Regime zu Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid bringen. Diese Position vertrat beispielsweise der US-Amerikaner Stephen J Solarz, Mitglied des US-Repräsentantenhauses, und Befürworter von Sanktionen: «I do not think the government of South Africa will decide to change course and dramatically alter its policy purely on the basis of appeals to conscience and compassion. I know of no examples in history where ruling establishments have voluntarily divested themselves of their power, and their position. So the only hope for change lies in increasing internal and external pressures, which will finally force the government to the conclusion that its interests are better served by change. (...) I don't believe that a withdrawal of the American economic presence in South Africa by itself would bring the government to its knees, or result in a rapid repudiation of apartheid. But it could, in combination with other pressures, make the government more inclined to come to terms with the fact that it will not be in a position to continue conducting business as usual with our country and the rest of the world, unless real progress is made.» (Solarz 1985: 50)

Der Sanktionsbericht des «Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa», der Mitte August 1989 als Taschenbuch veröffentlicht wurde, drückte es noch klarer aus: »Exhortation will never end apartheid. Even diplomatic pressure will not be enough. Economic pressure will be needed before the white minority yields its monopoly of power.» (Commonwealth, 1989: 3)

Es gab aber noch einen weiteren Unterschied in der Argumentation. Während die Sanktionsgegner Wirtschaftsentwicklung und sozio-ökonomischen Fortschritt als Voraussetzung der Abschaffung der Apartheid sahen, sahen die Sanktionsbefürworter die Abschaffung des Apartheidregimes als Voraussetzung für einen signifikanten sozio-ökonomischen Fortschritt. Zunehmend vertraten zudem ÖkonomInnen – nicht zuletzt des Internationalen Währungsfonds – die Ansicht, dass die Beseitigung der Apartheid die Voraussetzung von Wirtschaftswachstum sei, nicht primär wegen der Sanktionen, sondern weil die Apartheid selbst die Ursache einer ungeheuerlichen Verschwendung und Fehlallokation von Ressourcen war, mit ihren Kriegen und Rüstungsprogrammen, dem aufgeblähten Repressionsapparat, dem enormen Verwaltungsaufwand, welche die rassistisch getrennten Staatsdienstleistungen und die Bantustanisierung erforderten, den Autarkieprogrammen im Energie- und Rüstungsbereich und mit einem absurden Verschleiss menschlicher Fähigkeiten. Dazu schrieb Shridath Ramphal, der Generalsekretär des Commonwealth, im Vorwort eines Buches zu Finanzsanktionen: «It reminds us, with rigorous analysis ( ... ) that the daily experiences of the black majority have some of their origins in the economic structures of apartheid, but that they also have consequences for the functioning of the economy of apartheid as a whole. It is a timely reminder, not least because it can help us to take heart and to keep hope. Apartheid is not only the enemy of humanity: it is its own enemy as well, containing the seeds of its own economic destruction.» (Ovenden / Cole 1989: XV)<sup>59</sup>

---

59 Dieses Buch wurde von der australischen Regierung finanziert und stellt die Ausweitung eines Expertenberichts zu Apartheid und internationalen Finanzbeziehungen dar, die Keith Ovenden und Tony Cole für das Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa ausgearbeitet hatten.

Dieselbe Argumentation vertrat u.a. auch der Gewerkschaftsdachverband COSATU an seinem Kongress von 1987 zur Begründung umfassender Sanktionen. Diese Argumentation wurde schon 1983 in den USA von der Anti-Apartheidbewegung vorgebracht, als sie gegen Kredite des Internationalen Währungsfonds (IMF) an Südafrika lobbyierte. 1983 beschlossen die USA den «Domestic Housing and International Recovery and Financial Stability Act», der den US-Direktor des IMF verpflichtete, gegen Kreditanträge von Ländern zu stimmen, welche Apartheid praktizieren. Das offizielle Argument dafür lautete: Apartheid bewirke schwere Einschränkungen für die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital, welche zu Zahlungsbilanzungleichgewichten führen, die den Zielen des IMF widersprechen. (ibid.: 102) Dieses Gesetz hatte eine einschneidende Wirkung: Südafrika hatte Schwierigkeiten, langfristige Kredite auf den internationalen Finanzmärkten zu finden und verschuldete sich zunehmend kurzfristig.

- Zeithorizont: Der Zweck der Sanktionen war es, die Regierung Südafrikas zu Verhandlungen über eine möglichst rasche Abschaffung der Apartheid und zur Demokratisierung Südafrikas zu zwingen. Im Commonwealth-Bericht von 1989 wurde daran erinnert, wie erfolgreich Pretoria die Namibia-Verhandlungen über mehr als ein Jahrzehnt mit immer neuen Versprechen hingehalten hatte und dass das genau wieder die Taktik des Regimes sei in Sachen Abschaffung der Apartheid: «Pretoria is negotiating to defend apartheid, not to end it. ( ... ) Should we be prepared to accept anything like the decade of prevarication that passed for negotiation over Namibia? The Pretoria Government always says that it is prepared to talk, but the EPG<sup>60</sup> warned that 'the Government is not yet ready to negotiate in any genuine way the establishment of a non-racial and representative government in South Africa.' The acting State President, F.W. de Klerk, stressed soon after his election as leader of the National Party that this remains true. (...) In the coming two years the international community will make a choice. It could help Pretoria to weather the debt crisis and maintain apartheid, or it could take this opportunity to exert maximum pressure and provide some of the conditions essential for an end to apartheid. Two windows of opportunity, one economic and the other political, are opening at the same time. Taken together, they provide a special opportunity for genuine negotiation, but sanctions are essential if any such negotiations are to take place.» (Commonwealth, 1989: 4f.) Die Autoren des Commonwealth-Sanktionsberichts drängten deshalb auf eine Verschärfung der Sanktionen.

- Mehrheitsregierung: Die Verhandlungspunkte, denen die Regierung genügen musste, damit Sanktionen aufgehoben würden, enthielten die klare Option einer nicht-rassistischen Demokratie. Dazu argumentierte Stephen J Solarz: «I would like to see policy changes initiated by the white community which would result in the dismantling of not just petty apartheid, but grand apartheid – the system of politics and policies which effectively excludes the majority of people in the country from a meaningful role in the determination of their own destiny. There's a lot more at stake here than the existence of unacceptable restrictions on where people can live or where they can work or where their families can live. You can eliminate all of those restrictions, and if the blacks were still systematically deprived of the right to participate politically in the determination of their own destiny, then you would still have a fundamentally unacceptable situation.» (Solarz 1985: 14) Er vertrat ein «one person – one vote»-Wahlrecht.

**4.9.** 1987-89 fand der letzte koordinierte Versuch von Apartheidstaat, Militär und Polizei statt, mit Unterstützung namhafter Wirtschaftsvertreter, nochmals mit einer massiven Repression gegenüber den südafrikanischen Anti-Apartheidbewegungen und Gewerkschaften, mit schrittweisen sozio-ökonomischen Zugeständnissen und einer grossen Propagandaschlacht

---

60 EPG = Eminent Person Group

im Ausland die politische Hegemonie des Apartheidregimes zu retten und die internationale Gemeinschaft von der Kontraproduktivität von Sanktionen zu überzeugen.<sup>61</sup> Gegen Ende 1987 setzte in Südafrika ein kleiner Wirtschaftsaufschwung ein, und einige Wirtschaftsvertreter hofften, dass sich die Wirtschaftssanktionen für Südafrika nicht so katastrophal auswirken würden wie befürchtet. Andere, allerdings eine Minderheit des Apartheidestablishments und seiner ausländischen Geschäftsfreunde, hielten dies jedoch für eine Illusion. Die Unternehmer – so der Historiker Armin Guhl – «flüchteten sich in eine Schützengrabenmentalität, um die ersten Schockwellen der Sanktionen abzumildern. Statt den Druck auf das Regime zu verstärken, reduzierten sie ihr politisches Profil» (Guhl, 1994: 223) und rechneten damit, dass die grosse Sanktionswelle vorbei und die Schuldenkrise überstanden sei.

Dazu schrieben die Autoren des Commonwealth-Berichts 1989: «The white minority is extremely worried about sanctions. In 1988 a small economic upturn had to be curbed because of the constraints of sanctions. Some businessmen talked openly of the need for political concessions to prevent further sanctions. Foreign Minister Pik Botha and other South African leaders have been touring the world desperately trying to fend off sanctions. They argue that negotiations for Namibian independence should be taken as evidence of commitment to peace and reform rather than of retreat in the face of sanctions and internal pressure. They are also anxious to claim that South Africa is regaining international credibility. 'The thrust of foreign interference recently showed signs of subsiding', wrote Gerrit Olivier, a chief director in the Department of Foreign Affairs, in late 1988. In part this is because detentions and banings, combined with ever stricter controls on the foreign press, have succeeded in pushing unconsciousness. The apartheid Government takes comfort from the fact that no major new sanctions have been imposed in more than two years. In South Africa wide publicity has been given to the failure of the United States, Europe and the Commonwealth to take significant new economic actions. Statements against sanctions by leaders in the United States, Britain and West Germany are also given prominence as evidence of support for the apartheid regime. (...) National Party leaders want to use this breathing space to restructure apartheid based on a mix of economic 'reform' with continued repression and censorship. The goal is a new form of white hegemony that will be tolerated both internationally and internally.»(Commonwealth, 1989: 5)

In diesem Kontext ist das erboste Schreiben des südafrikanischen Pfarrers Dr. Beyers Naudé zu verstehen, mit dem er gegen eine Pressemitteilung protestierte, die gemeinsam von an den «Bankengesprächen» beteiligten Vertretern der Schweizer Kirchen und Banken am 6. Juli 1988 veröffentlicht wurde. (siehe Weber-Berg, 2004: 75f.) Darin ist von einem «Reformprozess» die Rede, ein Begriff, den Beyers Naudé heftig kritisierte. Dazu schrieb er: «Wir befinden uns innerhalb von drei Jahren im dritten Ausnahmezustand. Der Regierung liegt daran, dass die Wahlen für die neuen Kommunalbehörden, die für den 26. Oktober 1988 vorgesehen sind, in ihrem Sinne verlaufen, nach dem die schwarzafrikanische Bevölkerung die vorigen Kommunalwahlen im Jahr 1984 aus Protest gegen ihren Ausschluss aus dem Dreikammernparlament boykottiert hat. Aus diesem Grund hält die Regierung Vertreter der schwarzafrikanischen und der farbigen Bevölkerung, die grosses Vertrauen geniessen, in Haft. Es ist verboten, etwas gegen die Wahlen und das Wahlverfahren zu sagen. ( ... ) Es ist mir unbegreiflich, wie ver-

---

61 1986 reisten Vertreter der «South African Chamber of Mines» durch Europa, um gegen Kohlesanktionen zu lobbyieren, im September 1987 sandte die «South African Chamber of Commerce» eine Delegation nach England, Frankreich und Spanien, um dem Sanktionsdruck entgegen zu wirken. 1987 wurde in Zürich ein «Financial Consulate» eröffnet, mit dem Ziel «to keep channels open to the banks», in London wurde im September 1987 ein Büro der südafrikanischen Kohleindustrie eröffnet. Ebenso wurde ein «External Trade Relations Committee» in Südafrika geschaffen, das sich alle vierzehn Tage traf. Spezialisten, welche Erfahrung mit Rhodesiensanktionen und Umgehung des Waffenembargos hatten, wurden angestellt etc. Siehe dazu: Anti-Apartheid Movement, Sanctions Begin to Bite, London Okt. 1987, S. 19.

antwortliche kirchliche Gremien angesichts einer solchen Situation von einem Reformprozess reden können. Sie bekunden damit, dass sie die von der südafrikanischen Regierung begangenen Verbrechen und den Betrug, der den Verfassungsänderungen zugrunde liegt, tolerieren und zu unterstützen bereit sind.»<sup>62</sup>

**4.10.** Von Juni 1987 bis Mai 1988 versuchte die südafrikanische Armee, zusammen mit der angolanischen UNITA, nochmals die Regierungsarmee Angolas und die sie unterstützenden kubanischen Soldaten aus Cuito Cuanavale zu vertreiben. Der damals weltweit grösste konventionelle Krieg endete mit einer Niederlage der südafrikanischen Truppen (Bell, 2001: 220) und führte schliesslich zu ernsthaften Verhandlungen über die Unabhängigkeit Namibias und zur Umsetzung der UN-Resolution 435 in Namibia. Damit war der letzte Programmpunkt der «Totalen Strategie» gescheitert, nach dem Misslingen der Homelandpolitik und dem Versuch, die urbane farbige und schwarze Elite zu ko-optieren. Die «blutigste Dekade»<sup>63</sup> des Apartheidregimes näherte sich ihrem Ende, allerdings nicht ohne massiven Druck aus dem In- und Ausland.

Es war in dieser Phase, als Wouter Basson sein Projekt der chemisch-biologischen Kriegsführung beschleunigte und vermehrt Kontakte zur Schweiz hatte. In der Zeit des offenen Krieges zwischen Südafrika und Angola von Juni 1987 bis Mai 1988 blieb der Schweizer Nachrichtendienst nicht untätig – und zwar zu Gunsten der südafrikanischen Armee. Nicht nur trafen sich Vertreter dieser beiden Nachrichtendienste im Vergleich zu andern Jahren überproportional häufig. Peter Regli hatte, als die Kriegshandlungen in vollem Gang waren (August 1987), dem südafrikanischen Verteidigungsattaché in Bern Aufnahmen des Flughafens von Luanda zukommen lassen. Ausserdem besuchte Regli mit zwei Vertretern der «Untergruppe Nachrichtendienst» (UG ND) vom 10. bis 19. März 1988 Südafrika, und während dieser Reise machte die Gruppe auch einen Abstecher zu den UNITA-Truppen in Jamba, Angola. Dazu schrieb die Delegation der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte (GPDel) in ihrem Bericht: «Peter Regli führte dazu vor der GPDel aus, dass dieser Kontakt 'ziemlich unfreiwillig' zustande gekommen sei. Er sei damals mit zwei Vertretern der UG ND nach Südafrika gereist. Von den Gastgebern seien sie nach Jamba geflogen worden; dieser Ort liege im südöstlichsten Zipfel Angolas. Dort seien sie von Jonas Savimbi empfangen worden. Dieser habe in Lausanne studiert und sehr enge Beziehungen zur Schweiz gepflegt. Jonas Savimbi habe damals seinen Kampf gegen die Kommunisten geführt und 'war uns daher also nicht unbedingt unsympathisch'. In der Folge sei es zu weiteren mehr oder weniger offiziellen Kontakten gekommen.» Zum ersten Gegenbesuch vom 12.-18. Juni 1988 hielt Regli im Kontaktprotokoll fest: «Die Schweiz ist das erste Land, welches den C ND (Chef (?) des Nachrichtendienstes) von Dr. Savimbi zu einem Besuch eingeladen und ein derartig reichhaltiges Programm geboten hat.» Die Gäste aus Angola wurden mit einem Pilatus Porter P C-7 transportiert. Ebenfalls im Juni 1988 stellte Peter Regli «dem Verteidigungsattaché Südafrikas die Zustellung von 30 Patronen ALN 593-6916 (Täuschkörper zur Beeinträchtigung der Fliegerabwehr) in Aussicht. Schliesslich erfolgte im Oktober eine Mitteilung an die Luftwaffe Südafrikas über die Lieferung von Kampfflugzeugen durch die Sowjetunion an Angola.» Weitere Besuche der UNITA folgten, ebenso die gegenseitigen Chefbesuche des Schweizer und des südafrikanischen Nachrichtendienstes. Erst 1993, wenige Monate vor den ersten demokratischen Wahlen Südafrikas,

---

62 Brief vom 19.8.1988 von C.F. Beyers Naudé, Ecumenical Advice Bureau, an Dr. Thomas Kugler, HEKS, Zürich.

63 «Planning the bloodiest decade» ist der Titel von Kapitel 1 im 3. »File« von Terry Bells Buch «Unfinished Business», 2001: 181.

beschloss der Lenkungsstab des EMD, dass «bei offiziellen Kontakten mit Südafrika grösste Zurückhaltung an den Tag zu legen ist».<sup>64</sup>

Die Niederlage Südafrikas gegenüber den angolanischen und kubanischen Truppen wurde von der Anti-Apartheidbewegung als erster Erfolg des Waffen- und Ölembargos und der Finanzsanktionen interpretiert. Südafrika konnte sich keine Kriege mehr leisten. Dazu schrieb Beyers Naudé im bereits erwähnten Brief: «Zur Frage der Wirksamkeit von Sanktionen und anderen Formen wirtschaftlichen Drucks möchte ich folgendes feststellen. Die wichtigsten Gründe, warum sich die südafrikanische Regierung bezüglich des Rückzugs des Militärs aus Angola auf Verhandlungen einlässt, sind nach meinem Eindruck die wirtschaftliche Krise in Südafrika und die militärische Niederlage, die Südafrika in Angola erlitten hat. (...) Die ernste wirtschaftliche Krise, in der sich Südafrika befindet, macht es dem Land unmöglich, weiterhin derart hohe Ausgaben für den Krieg in Angola zu tragen. (...) Die Niederlage, die südafrikanische Truppen in Angola erlitten haben, sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass Südafrika den Luftraum über Angola nicht mehr beherrscht, da dem südafrikanischen Militär nicht ausreichend modern ausgestattete Flugzeuge zur Verfügung stehen. Solche Flugzeuge können in Südafrika nicht hergestellt werden.»<sup>65</sup> Diese Sicht vertraten damals sowohl die südafrikanische wie die internationale Anti-Apartheidbewegung.

**4.11.** Nachdem sich die Katholische Bischofskonferenz Südafrikas und der Südafrikanische Kirchenrat ab 1985 ebenfalls zunehmend für wirtschaftlichen Druck aussprachen, war klar, dass alle wichtigen zivilgesellschaftlichen Organisationen der Schwarzen, Farbigen und SüdafrikanerInnen indischer Herkunft, die sich für die Demokratisierung Südafrikas einsetzten, Sanktionen befürworteten. Nur noch Homeland-Beamte liessen sich für öffentliche Statements gegen Sanktionen einspannen. Während sie bis in die früheren 1980er Jahre eingeladen wurden, um zukunftssträchtige Entwicklungsprojekte in den Homelands zu propagieren, dienten ihre Besuche danach vor allem der öffentlichen Distanzierung von Sanktionen. Bis 1989 war Mangosuthu Gatsha Buthelezi bei der Schweizer Wirtschaft nicht nur ein gern gesehener Gast, sondern auch ein ebenso gerne zitierter schwarzer Sanktionsgegner.<sup>66</sup> Südafrikas Regierung und Wirtschaft starteten eine breit angelegte Desinformations-Kampagne, um Sanktionen zu diskreditieren und das Ausmass der Unterstützung der Schwarzen herunter zu spielen. Im Vorfeld des 2. COSATU-Kongresses von 1987 wurde in den Medien das Gerücht verbreitet, der südafrikanische Gewerkschafts-Dachverband sei daran, sich von Sanktionen und Disinvestment zu distanzieren. Im März 1987 wurde Pfarrer Allan Boesak am Fernsehen zitiert mit der Aussage, er sei gegen Disinvestment. Shell brauchte dieses TV-Zitat extensiv. Boesak gab daraufhin eine Presseerklärung ab: Er unterstütze sowohl Disinvestment als auch Sanktionen. (Anti-Apartheid Movement, 1987: 19)

Wie schwierig es damals war, noch präsentabile Repräsentanten von schwarzen Organisationen zu finden, die sich gegen Sanktionen aussprachen, erfuhr die Schweizerische Bankgesellschaft: In ihren Antworten an KundInnen, die ihre Konten zurückziehen wollten, argumentierte sie im Frühjahr 1989 jeweils mit einer von «über 3 Millionen Schwarzen unterzeichneten

---

64 GPDel 2003, S. 47-53. Die Zitate finden sich auf den Seiten 52-53. Der EMD-Beschluss von 1993 ist in der Tabelle S. 50 erwähnt.

65 Brief vom 19.8.1988 von C.F. Beyers Naudé, Ecumenical Advice Bureau, an Dr. Thomas Kugler, HEKS, Zürich.

66 Buthelezi, der sich immer gegen die Unabhängigkeit der Homelands einsetzte, hatte sich 1980 endgültig vom ANC distanziert und der damaligen Politik PW Bothas angenähert. Er war bis 1989 ein vehementer Gegner von Sanktionen. Siehe dazu Bell, 2001: 64 und 214.

Deklaration der Bewegung Jesus Christ for Peace in Southern Africa». In dieser vierseitigen Deklaration hiess der erste Satz: «Sanctions have been proved ineffective in forcing the South African government to succumb to the dictates of the African National Congress (ANC) and the South African Communist Party (SACP).» Wie Recherchen in Südafrika ergaben, war Mzilikazi Fanie Masiya, der «Bischof» dieser Bewegung, früher Polizist, ausgebildet in Aufstandsbe-kämpfung, und wurde wegen Mord, Diebstahl und weiteren Delikten verhaftet, verurteilt, jedoch vorzeitig wieder entlassen. Ein «weisser Geschäftsmann» engagierte Masiya einige Jahre spä-ter zur Lancierung der Anti-Sanktionen-Petition, nach Aussagen Masiyas, «after they realised they couldn't get anywhere overseas on their own without blacks». (Maluleke, 1989) Diese Aktion wurde von verschiedenen südafrikanischen und multinationalen Firmen finanziert. Wie Masiya zu seinem Bischofs-Titel kam, war unklar. Ebenso unklar war, wie viele Unterschriften seine Angestellten gesammelt hatten. Gegenüber den recherchierenden Journalisten gab er zu, erst 500'000 Unterschriften zu haben. Die Echtheit selbst dieser Unterschriften wurde von den Journalisten in Zweifel gezogen, weil die meisten dieselbe Handschrift aufwiesen. Masiya begründete dies damit, dass viele AnalphabetInnen unterschreiben wollten und für sie dann die Unterschriftensammler unterschrieben hätten. (ibid.)

**4.12.** Schon während der Kampagne für die US-Präsidentsschaftswahlen vom November 1988 wurde klar, dass der republikanische Kandidat George Bush im Gegensatz zum amtierenden republikanischen Präsidenten Ronald Reagan die Sanktionsbeschlüsse des Kongres-ses befürwortete. (Davis, 1991: 69) 1989 bereiteten US-Kongressmitglieder eine Verschär-fung des Anti-Apartheidgesetzes vor. Im Juli 1989 setzten die USA den Importboykott von Goldbarren südafrikanischer Herkunft in Kraft, aufgrund des Lobbyings der «World Gold Com-mission». Im Juni 1988 wurde diese von verschiedenen Anti-Apartheidorganisationen, dem ANC und der SWAPO eingesetzt. Die Kampagne wurde im Goldschmuck-Produktionszentrum Vicenza (Italien), in der Schweiz, in den USA und in London aufgebaut. Zwei US-Kongressmit-glieder, die von der «World Gold Commission» angefragt wurden, verlangten beim US- Govern-ment Accountability Office (GAO) eine Untersuchung über die Möglichkeit der Kontrolle von Goldimporten aus Südafrika. Als klar war, dass die «South African Reserve Bank» alles expor-tierte Gold vermarktete, wurde der Goldboykott in den USA sofort in Kraft gesetzt. Die Hälfte des Verwaltungsrates und der Präsident der «South African Reserve Bank» waren von der südafrikanischen Regierung bestimmt und fielen deshalb unter die Kategorie «parastaatlicher Organisationen», deren Produkte aufgrund der US-Gesetzgebung nicht in die USA importiert werden durften. Schon im Dezember 1988 wurde ein geheimes Dokument publiziert, das US-amerikanische Goldverkäufer davor warnte, dass Senator Edward Kennedy ein Gesetz für Goldsanktionen vorbereite.<sup>67</sup>

Auch das »Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa« hatte für das Gipfeltreffen des Commonwealth vom Oktober 1989 einen Vorschlag zur Verschärfung der Commonwealth-Sanktionen vorbereitet. Kurz zuvor erlaubte Präsident F.W. de Klerk, seit kur-zem Nachfolger von PW Botha, friedliche Demonstrationen und liess erste ANC-Gefangene frei. Er verheimlichte nicht, dass er dies tat, um Margaret Thatcher in ihrem Versuch zu un-terstützen, das Commonwealth von der Verschärfung der Sanktionen abzuhalten. (Financial Times, 28.12.1989) Ende Januar 1990 lagen dem US-Kongress zwei Gesetzesentwürfe zur Verschärfung der Südafrikasanktionen vor. (South Africa Report, 26. Januar 1990) Am 2. Fe-

---

<sup>67</sup> Titus Alexander, Breaking the Golden Rule, in: International Labour Report (Sweden), Nov./Dez. 1989. Siehe dazu auch die Meldung im Metall Bulletin vom 17.8.89: »US imposes ban on S African gold.«

bruar 1990 kündigte der südafrikanische Präsident F.W. de Klerk in seiner historischen Rede zur Eröffnung der Parlamentssession die Freilassung Nelson Mandelas an – und die Bereitschaft der südafrikanischen Regierung, über die Abschaffung der Apartheid zu verhandeln.

Zur Vorbereitung der Sanktionsbeschlüsse des Commonwealth wurden im Jahr 1989 zwei Berichte zu Sanktionen, die für das «Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa» ausgearbeitet worden waren, der breiten Öffentlichkeit in Taschenbuchformat zugänglich gemacht.<sup>68</sup> Die beiden Berichte stellten die Grundlage dar für die Empfehlungen, welche dieses Komitee dem Commonwealth anlässlich dessen Konferenz vom Oktober 1989 zur Verschärfung der Sanktionen vorlegte. Wie schon die Berichte von 1980 bildeten die zwei neuen eine wichtige Argumentationsbasis für die Anti-Apartheidbewegung Ende der 1980er Jahre.<sup>69</sup> Das Commonwealth Committee bestand darauf, dass diese Berichte öffentlich zugänglich gemacht wurden und begründete dies damit, dass die darin enthaltenen Analysen und Empfehlungen für eine breitere internationale Öffentlichkeit relevant seien. Im Vorwort zum Bericht »The Sanctions Report« schrieb Commonwealth-Generalsekretär Shridath Ramphal: «The Sanctions Report stresses that sanctions are an essential part of the negotiating process, not an alternative to it; that their object is not to punish, but to facilitate; that they are not an end in themselves, the end being genuine negotiations in the context of the dismantling of apartheid. The report identifies concrete ways in which the Commonwealth and the wider international community can escalate the pressure for peaceful change. Sanctions have already had an impact, but it has been limited because sanctions themselves have been limited. In order to achieve the desired impact, the study concludes, a significant increase in pressure will be necessary. This increase is within the reach of the governments of the industrialized world, given the political will to contribute to the ending of apartheid in this way.» (Commonwealth, 1989: xii) Dieser Bericht enthielt eine Zusammenfassung der wichtigsten Erfahrungen der Sanktionsbewegungen und vermittelte wie die Berichte von 1980 die wichtigsten ökonomischen und politischen Argumente, weshalb Sanktionen wichtig waren. Dieser Bericht widerspiegelt – soweit ich mich erinnern und es beurteilen kann – den damaligen Stand der Diskussionen unter den Fachleuten der Anti-Apartheidbewegungen.

Der zweite Bericht, «Apartheid and International Finance», lieferte die erste tiefergehende und systematische Analyse der strukturellen Zahlungsbilanzkrise Südafrikas, der dynamischen Entwicklung seit der Schuldenkrise von 1985, der Umschuldungen und vor allem der Bedeutung von Finanzsanktionen. Die Autoren kamen zu folgendem Schluss: « Of all the many measures that have been proposed, and in some cases implemented over the years to bring about the abolition of apartheid, the financial sanction that has been in place since August 1985 has undoubtedly placed more pressure on the regime than any other. ( ... ) The big problem for the regime in South Africa is that it considers it has no choice – a high level of government current spending is forced on it by security and other considerations that arise out of apartheid. As long as it clings to apartheid, and the financial sanction stays in place, its freedom of manoeuvre in this area will be steadily reduced. In our view the decision to seek a settlement in Namibia is one direct consequence of the regime's attempts to manage its way out of the dilemma. (...) These things together have worked to undermine the confidence of many whites in South Africa, not least among the business and commercial communities,

---

68 Commonwealth, 1989 und Ovenden/Cole, 1989

69 Die Manuskripte waren den Anti-Apartheidorganisationen schon früher zugänglich.

but also among the senior echelons of the public sector responsible for economic monitoring, reporting and management. (...) The evidence is that the political and social imperatives of apartheid are a charge on the economy as a whole, inhibiting efficiency by misallocating resources, and introducing structural distortions. 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. What the financial sanction has done is to reinforce tendencies that were already present in apartheid itself. Through this reinforcement their effects have been accelerated and multiplied.»

Südafrika wurde zunehmend zu einem »bad risk«. »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 firms that 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. We are convinced that the withdrawal of that support is in some measure occurring as a result of the financial sanction, and that it is contributing more than any other factor to the growth of demands for reform and the abolition of apartheid.« (Ovenden/Cole, 1998: 187 – 191).

**4.13.** Die Gesetzesvorlagen zur Verschärfung der US-Sanktionen, die im Januar 1990 dem US-Kongress vorlagen, wurden gestoppt, als der neue südafrikanische Präsident de Klerk Anfang Februar die Freilassung Nelson Mandelas sowie die Legalisierung und «Ent-Bannung» von zahlreichen Anti-Apartheidorganisationen, einschliesslich des ANC, bekannt gab.

In diesem Zusammenhang sei die These vertreten, dass die angedrohten Sanktionsverschärfungen des Commonwealth und der USA einer der entscheidenden Faktoren gewesen sein dürften für das Einschwenken des Apartheidregimes auf Verhandlungen. Sie waren aber auch für den nachfolgenden Verhandlungsprozess wichtig, weil sie klare und konkrete Bedingungen enthielten, die an die Sanktionen gekoppelt waren und die das Apartheidregime erfüllen musste. Das südafrikanische Regime verlor dadurch die Definitionsmacht darüber, was «Reformen» und «echte Fortschritte» bei der Abschaffung der Apartheid waren. Auch in dieser Hinsicht hat sich, meiner Ansicht nach, die offizielle Schweiz eher an die Absichtserklärungen von Pretoria gehalten als an die Kriterien des Commonwealth. Sie neigte dazu, in jedem Schachzug des Regimes dessen ehrliche Bereitschaft, über die Abschaffung der Apartheid zu verhandeln, sehen zu wollen.

Das Commonwealth verlangte zwar etwas vage «genuine und dringende Schritte» in Richtung Abschaffung der Apartheid, zählte aber gleichzeitig präzise Bedingungen auf, welche die Regierung Pretorias erfüllen musste, sollten die Sanktionen aufgehoben werden. Das Regime musste:

- a) Declare that the system of apartheid will be dismantled and specific and meaningful action taken in fulfilment of that intent.
- b) Terminate the existing state of emergency.
- c) Release immediately and unconditionally Nelson Mandela and all others imprisoned and detained for their opposition to apartheid.
- d) Establish political freedom and specifically lift the existing ban on the African National Congress and other political parties.
- e) Initiate, in the context of a suspension of violence on all sides, a process of dialogue across

lines of colour, politics and religion, with a view to establishing a non-racial and representative government.» (Commonwealth, 1989: 191f.)

Der Beschluss des US-Kongresses von 1986, der wie schon erwähnt gegen den Willen Reagans vom Kongress angenommen und wesentlich von der US-Anti-Apartheidbewegung mitformuliert worden war, enthielt ein weit umfassenderes Programm als dasjenige des Commonwealth. Nicht nur die Politik der USA und ihre Verhandlungsziele gegenüber der Apartheid und der Demokratisierung Südafrikas wurden in detaillierten Punkten festgelegt, sondern auch die Politik gegenüber den Nachbarstaaten und gegenüber den kriegesischen Interventionen Südafrikas in den Nachbarstaaten wurde gegen den Willen Reagans festgeschrieben.

Die vom Kongress beschlossenen Sanktionen gegenüber Südafrika sollten in Kraft bleiben, bis die Bedingung des Punktes a) und drei der Bedingungen unter b) bis e) erfüllt waren:

- a) die Freilassung aller politischer Gefangenen;
- b) die Aufhebung des Notstandes und die Freilassung aller unter dem Notstandsgesetz verhafteten Personen;
- c) die Aufhebung des Verbots aller demokratischen politischen Parteien, das Recht auf Versammlungs- und Organisationsfreiheit und der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen;
- d) die ersatzlose Abschaffung des «Group Areas Act» und des «Population Registration Act»;
- e) ehrliches Eintreten auf bedingungslose Verhandlungen mit wirklichen Vertretern der schwarzen Mehrheit.

Zusätzlich verlangte der Kongress einen substantieller Fortschritt bei der Abschaffung des Apartheidsystems und der Errichtung einer nicht-rassistischen Demokratie.<sup>70</sup> Der Begriff «nicht-rassistische Demokratie» war wichtig für die politische Auseinandersetzung über Minderheitenschutz und Mehrheitswahlrecht.

Ab 1990 begann in Südafrika eine Phase schwieriger Verhandlungen mit mehreren Unterbrüchen, in denen um das Ende der Polizei- und Militäreinsätze und die Aufhebung der rassistischen Segregation in allen gesellschaftlichen Bereichen gekämpft und gefeilscht wurde. Der Verhandlungsprozess war mit einer massiven Eskalation der Gewalt verbunden, die von den Sicherheitskräften des Apartheidregimes kräftig mitgeschürt wurde. Wiederholt rief der ANC zur Aufrechterhaltung der Sanktionen auf und berief sich dabei immer wieder auf die Verhandlungsbedingungen, die vom Commonwealth und vom US-Kongress formuliert worden waren. Im Herbst 1993 wurde nach langwierigen Verhandlungen schliesslich in einem der umstrittensten Punkte eine Einigung erzielt: in der Frage des Wahltermins und allgemeiner Wahlen, die auf dem Prinzip «eine Person – eine Stimme» beruhen sollten.

---

70 Der Wortlaut ist nachzulesen auf <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/56.htm>



## **Kapitel 5**

### **Nachträgliche<sup>71</sup> Einschätzungen – Fragen zur schweizerischen Politik gegenüber der Apartheid**

Im Folgenden soll kurz zwei Fragen nachgegangen werden:

a) Die Ausschreibung des Nationalen Forschungsprogramms 42+ beschreibt folgende Zielsetzungen: «Das Ziel des Programms besteht darin, mit einer kleinen Anzahl eng koordinierter Forschungsprojekte wissenschaftliche Grundlagen für eine Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik zu erarbeiten. (...) Die Projekte sollen in kritischer Distanz zur politischen Diskussion stehen, das schweizerische Verhältnis zu Südafrika im internationalen Kontext analysieren (...).» Der Fragestellung des NFP 42+ liegen drei schwierige, nicht näher spezifizierte Aufgaben zugrunde. Zum einen geht sie von einem internationalen Kontext aus. Was damit gemeint ist, ist aber nicht näher spezifiziert. Zweitens wird eine Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik verlangt, wobei nicht spezifiziert ist, was denn die Beurteilungskriterien sind. Drittens ist von einer kritischen Distanz zur politischen Diskussion zu reden. Was heisst aber kritische Distanz zur politischen Diskussion, wenn in den Schweizer Medien, im Staatsapparat und in der öffentlichkeitswirksamen Debatte die politischen Diskussionen innerhalb des internationalen Anti-Apartheidbündnisses kaum repräsentiert waren, sondern die Thematik vorwiegend aus der Perspektive des Kalten Krieges angeschaut wurde? In den folgenden Überlegungen soll kurz skizziert werden, welche Fragen für eine Analyse und Beurteilung der schweizerischen Politik nahe liegen, wenn man davon ausgeht, dass eine wichtige Komponente des internationalen Kontextes die Existenz eines Anti-Apartheidbündnisses war. (5.1.-5.5.)

b) Die Wirkung der Südafrika-Sanktionen ist bis heute ein umstrittenes Thema. Es war nicht die Aufgabe des vorliegenden Berichts, die Wirkung von Sanktionen zu untersuchen, sondern die Hintergründe und die Geschichte der Sanktionendebatte auf internationaler Ebene und innerhalb des Anti-Apartheidbündnisses und im speziellen innerhalb der südafrikanischen Gewerkschaften zu skizzieren<sup>72</sup>. Trotzdem soll kurz auf die Wirkungen von Sanktionen eingegangen werden, weil die Absichten, Debatten und die Analysen der SanktionenbefürworterInnen von den Sanktionsgegnern weitgehend ignoriert wurden. Dies kennzeichnet auch heute noch im wesentlichen die wissenschaftliche Literatur zu Sanktionen. Je nach Sanktionszielen und Erkenntnisinteressen fallen die Antworten über die Wirkung von Sanktionen unterschiedlich aus (5.6.- 5.10.)

**5.1.** Die Kapitel 1 und 2 dieses Berichts legen die Hypothese nahe, dass der jahrzehntelange Kampf um die Abschaffung der Apartheid ein Feld für zwei historische Konflikte darstellte: für die Konflikte des Kalten Krieges und für die Konflikte, die mit der langen und gewalttätigen Kolonialisierungs- und Dekolonisierungsgeschichte einhergingen. Beide historischen Konflikt-Konstellationen überlagerten sich. Doch die Referenzsysteme, wie die Konflikte, die damit einhergehenden Interessen, Weltsichten und Fronten interpretiert wurden, unterschieden sich beträchtlich. Es gab bei beiden Konflikten fluktuierende Fronten und Bündnisse, zum Teil parallel verlaufende Fronten, aber sie waren nicht identisch.

---

1 Nachträglich in zwei Hinsichten: Als Nachtrag zu den Kapiteln 1-4 (Sommer 2004) und nachträglich zu den inzwischen auf der Homepage des NFP42+ veröffentlichten Zusammenfassungen von Forschungsergebnissen. Geschrieben wurde dieses Kapitel Ende November/Anfang Dezember 2004.

2 Bei dem vorliegenden Text handelt es sich nicht um eine Studie, sondern um einen Bericht, für den die Arbeitszeit von rund zwei Monat vorgesehen respektive bezahlt war, dessen Thema jedoch leider noch kaum Gegenstand systematischer wissenschaftlicher Forschung war.

**5.2.** Eine Frage, die sich bei der Beurteilung der schweizerischen Aussenpolitik meiner Ansicht nach deshalb stellt, ist, inwiefern die Debatten des internationalen Anti-Apartheidbündnisses überhaupt von der offiziellen Schweiz, von den Chefetagen der Wirtschaft und der schweizerischen Öffentlichkeit aufgenommen und reflektiert wurden, oder ob bei allen dreien nur das Referenz- und Weltinterpretationssystem des Kalten Krieges ausschlaggebend war. Gab es in irgendwelchen Bundesstellen eine Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Studien und Debatten des Anti-Apartheidbündnisses über die verschiedenen Sanktionen und deren Auswirkungen? War für schweizerische Fachleute die Geschichtsinterpretation der süd-afrikanischen und internationalen Anti-Apartheidbewegung und der in ihr engagierten HistorikerInnen, VölkerrechtlerInnen, SozialwissenschaftlerInnen und DiplomatinInnen, ihre Sicht der Apartheid-Gesellschaft, ihre Analysen der politischen Konstellationen in Südafrika relevant? Welche Weltinterpretation und welches Referenzsystem wurde als relevant erachtet, in welchen und wessen Kategorien wurde gedacht und geredet, von wem wurden die Sprachregelungen übernommen?

Bei der Lektüre der Publikationen der GPKDel und von Rainer J. Schweizer zu den Nachrichtendienst-Beziehungen Schweiz-Südafrika sowie bei den Studien, die der Schweizerische Evangelische Kirchenbund im April 2004 herausgegeben hat, ist mir aufgefallen, wie sehr der «Kalte Krieg» als Legitimation für fast alles erhalten musste – ziemlich unhinterfragt von den ForscherInnen. Interessant wäre es, zu wissen, weshalb innerhalb der politischen, wirtschaftlichen und kirchlichen Elite der Schweiz das kaltkriegerische Denken bis zum Ende der Apartheid – also auch noch zu Zeiten, als der Kalte Krieg offiziell für die beiden Grossmächte in Afrika bereits abgeschafft war – erstaunlich weit und erstaunlich exklusiv verbreitet war, im Vergleich mit anderen europäischen Ländern und den USA. Die scheinbare Evidenz des Kalten Krieges und seiner Fronten für das Koordinatensystem, das die politischen Kontroversen und bis heute die Erklärungsmuster dominiert, bedarf einer Erklärung. Wie steht es mit der von Enwezor zu schreibenden Geschichte der Dekolonisierung als eines der wichtigsten Ereignisse des 20. Jahrhunderts?<sup>73</sup> Inwieweit wurde die interpretatorische Hegemonie des Weissen Mannes, die vom antikolonialen Bündnis immer wieder kritisiert wurde, durch die Medien und die Wissenschaft, die politische Diskussion, durch die Sachbearbeiter im Staat und in der Wirtschaft reproduziert?

Was genau war das Referenzsystem für die Beurteilung der Schweizer Beziehungen zum Apartheidsystem? Und, last but not least: Mit welchen Geschichtsbildern haben die Forschenden des NFP 42+ gearbeitet?

**5.3.** Einerseits war das Anti-Apartheidbündnis vor allem in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre Teil neu aufkommender politischer Kräfte: der Nichtregierungs-Organisationen, in einander vernetzte Netzwerke von Gruppierungen, die zu den unterschiedlichsten Themen arbeiteten. Die Anti-Apartheidbewegungen waren vor allem wichtig in jenen westlichen Ländern, deren Regierungen sich nicht klar gegen das Apartheidregime stellten und die Demokratiebewegungen in Südafrika nicht unterstützten. Beim Anti-Apartheidbündnis handelte es sich um eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung, um ein Staatenbündnis und um ein Bündnis mit inter-

---

<sup>73</sup> Dazu schrieb er: «At the conclusion of this millennium, it is quite commonplace to ignore the dramatic processes of decolonization, from India to Indonesia, Ghana to Kenya, Egypt to Jordan, Algeria to Congo, perhaps the most significant events of the twentieth century. Decolonization, and its attendant ideological and philosophical contestation of Western imperialism, does in fact remain one of the most significant events of the twentieth century, much as the abolition of slavery was in the nineteenth century, but very little of what its processes represent – ... – has produced a proper understanding of the mutually binding relationship manifest in Europe and its former colonial territories.» (Enwezor, 2001: 10).

nationalen Organisationen wie der UNO und des Commonwealth oder auf kirchlicher Ebene des World Council of Churches. Zum andern arbeiteten die Anti-Apartheid-Bewegungen mit DiplomatinInnen internationaler Organisationen, mit RegierungsvertreterInnen Nordeuropas, zum Teil mit denjenigen des sozialistischen Blocks, Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zusammen, welche sich die Ziele der südafrikanischen Anti-Apartheidbewegung zu eigen machten. Die DiplomatinInnen des Anti-Apartheidbündnisses kamen aus Indien, Tansania, Schweden, Nigeria und Kanada, nicht aus der Schweiz. Die Fronten wurden in den Anti-Apartheidbündnissen nicht primär in den Kategorien des Kalten Krieges, sondern primär in den Kategorien des Anti-Kolonialismus gesehen. Die schweizerische wirtschaftliche und politische Elite und ihre Diplomatie wurde – ob zu Recht oder zu Unrecht – von vielen in der schweizerischen Anti-Apartheidbewegung als Teil des europäischen Imperialismus in Afrika, als Repräsentanten reaktionärer Hegemonieansprüche des Weissen Mannes in Südafrika und als Hofdiplomaten der in Südafrikageschäfte involvierten Schweizer Grossbanken und Konzerne angesehen. Erklärt wurde diese behauptete politische Haltung von Regierung und Diplomatie gegenüber dem Apartheid-Regime mit den gewichtigen Interessen von Schweizer Grossbanken und Konzernen in Südafrika. Die Frage stellt sich, wie berechtigt diese Sicht war. Und umgekehrt kann man fragen: Wie sahen die wichtigsten Akteure der offiziellen Schweiz und der mit Südafrika involvierten Schweizer Wirtschaft das weltweite Bündnis, das sich in der Tradition der Anti-Sklaverei, der Menschenrechte, der Dekolonisierung und des ideologischen und philosophischen Widerstands gegen den europäischen Kolonialismus und institutionalisierten Rassismus sah? Wie sah sich die offizielle Schweiz im internationalen Staatengefüge, das u.a. durch die anticolonialen Fronten und nicht nur durch diejenigen des Kalten Krieges geprägt war? Wie wichtig waren für die schweizerische Diplomatie die Ansichten von Staatschefs wie beispielsweise Julius Nyerere – im Vergleich zu einem PW Botha? Auf wessen Meinungen und Analysen in Afrika stellte man ab? Und wie waren die antikolonialen Fronten in den Weltinterpretationen der schweizerischen Medien, des Staates und der Wissenschaft repräsentiert (s. dazu das Zitat von Enwezor 1.1.1)? Die Frage stellt sich auch, wie wichtig die Geschäftsbeziehungen zu Südafrika für die darin involvierten Banken und Unternehmen effektiv waren und umgekehrt, was sie für das Apartheidregime bedeuteten.

**5.4.** Ab Beginn der 1980er Jahren vervielfachte sich die Zahl der sogenannten Nichtregierungsorganisationen, die zu den verschiedensten Themen arbeiteten, in einem vorher nicht gekannten Ausmass. Die Anti-Apartheidbewegungen waren Teil und – nebst der Frauen- und Ökobewegungen – Vorreiterinnen dieser neuen Formen internationaler zivilgesellschaftlicher Vernetzung. Die Entstehung des schweizerischen Anti-Apartheidbündnisses, seine Arbeitsweise, die Heterogenität seiner in fluktuierenden Koalitionen arbeitenden Organisationen war meiner Ansicht nach nicht sehr anders als in andern Ländern. Sie war Teil der sich neu entwickelnden NGO-Szene. Das schweizerische Anti-Apartheidbündnis war – das war jedenfalls meine Ansicht in den 1980er Jahren – zudem verglichen mit dem deutschen und französischen mindestens ebenso bedeutend und sogar verglichen mit der britischen Anti-Apartheidbewegung keineswegs klein<sup>74</sup>. Wie die Umfragen von Ende der 1980er Jahre zeigen (s. 2.6.) waren die Zahl der SanktionsbefürworterInnen und die Praxis des Produkteboykotts innerhalb der schweizerischen Bevölkerung kaum weniger bedeutend als in England. Die interessante – und für jedes Land mit Demokratieanspruch – wichtige Frage lautet demnach: Wie haben der schweizerische Staat, seine politischen und diplomatischen Vertreter auf die wachsende

---

<sup>74</sup> Verglichen mit der Mitgliederzahl (verglichen mit der Gesamtbevölkerung), der Breite des Bündnisses und den Boykottaktivitäten.

schweizerische Anti-Apartheidbewegung und auf die Veränderung der öffentlichen Meinung im eigenen Land reagiert? Haben die vielen Proteste gegen die Stellungnahmen der offiziellen Schweiz sich ausser in parlamentarischen Interpellationen und dünnen, zuweilen irreführenden Antworten der Regierung irgendwo sonst niedergeschlagen? Wie und als was wurde von der schweizerischen Regierung die Anti-Apartheidbewegung eingeschätzt? War sie – mindestens zeitweise und punktuell – ein Referenzpunkt für die Politik der Bundesadministration oder nur ein Problem, eine unangenehme Störung des Courant Normal und der Imagepolitik gegenüber der eigenen Bevölkerung und gegenüber dem Ausland? Wie wurden in der schweizerischen Politik und in den Chefetagen von Banken und Konzernen diese aufkommende NGO-Bewegung gesehen, für wie relevant wurde sie eingestuft? Was waren die Kategorien, in denen sie analysiert wurde, falls überhaupt?

**5.5.** Da die Schweizer Regierung Sanktionen prinzipiell ablehnte – mit Begründungen, die hier nicht dargestellt werden sollen –, war die öffentliche Diskussion in der Schweiz über das Pro und Contra von Sanktionen sehr plakativ, undifferenziert, von unqualifizierten Pauschalbehauptungen durchsetzt. Die Diskussion überzeugte weniger durch die ökonomischen und politischen Argumente als durch das öffentliche Prestige der argumentierenden Wirtschaftsvertreter, Staatssekretäre und politischen Vertreter. Die ökonomischen und politischen Argumente des Anti-Apartheidbündnisses, die im Verlauf der 1980er Jahre mit zunehmend wissenschaftlich untermauerten Teilanalysen und Prognosen über die ökonomische und politische Wirkung von Sanktionen<sup>75</sup>, wurden in der Schweiz in der öffentlichen Debatte, soweit ich es wahrgenommen habe, kaum aufgenommen. Die prinzipielle Ablehnung durch Regierung und Wirtschaftsvertreter machte eine differenzierte Debatte über die verschiedenen Sanktionen scheinbar überflüssig, weshalb, wäre genauer abzuklären. Die öffentliche politische Debatte drehte sich um das Prinzip von Sanktionen und um den behaupteten grundlegenden Widerspruch zwischen Gewissen und Werten einerseits und objektiven wirtschaftlichen Gegebenheiten andererseits<sup>76</sup>, um Revolution oder Evolution. Die Diskussion blieb in einem abstrusen Schlagabtausch stecken, weil man sich nicht mit realer Sanktionspolitik befassen musste, wie beispielsweise im US-Kongress oder im Commonwealth. Deshalb, so meine These, fielen auch zwei andere politische Debatten, die für die schweizerische Politik auch bei einer prinzipiellen Ablehnung von Sanktionen relevant gewesen wären, der Pauschaldebatte zum Opfer:

a) Man sprach von Sanktionen und Wirtschaftsbeziehungen im Allgemeinen – beispielsweise über den Kapitalexport im Allgemeinen und nicht über die Kredite und Anleihen an den Apartheidstaat und parastaatliche Unternehmen – und musste dabei nicht über Prioritäten und von der internationalen Gemeinschaft als speziell zu verurteilende Wirtschaftsbeziehungen reden. So gab es beispielsweise international gesehen einen weitgehenden Konsens darüber, dass Kredite an den Staatsapparat des Apartheidregimes besonders abzulehnen sind. Das Anti-Apartheid-Bündnis verlangte zwar umfassende Sanktionen, hatte aber, wie der Commonwealth-Bericht zeigt, durchaus eine Prioritätenliste und klare Vorstellungen darüber, was aus ökonomischen und politischen Gründen die wichtigsten Sanktionen (gewesen) waren, was wegen möglicherweise unerwünschter Nebenwirkungen (z.B. auf Nachbarstaaten, durch den Rückzug von Unternehmen aus Südafrika) flankierende Massnahmen verlangte, was besonders schwierig durchzusetzen war und deshalb als Massnahme gegenüber anderen zu-

---

<sup>75</sup> Für den deutschen Sprachraum war die vom deutschen «Kirchlichen Entwicklungsdienst» beim «Starnberger Institut» in Auftrag gegebene Studie wichtig. Sie erschien als NR 42/87 des epd des Evangelischen Pressedienstes am 24.9.1987 in Frankfurt a.M.

<sup>76</sup> Ein gern geführter Diskurs innerhalb des schweizerischen Kirchenestablishments.

rückzustellen sei etc. Die Schweizer Konzerne und Grossbanken gehörten zwar während der Apartheid als einzelne Unternehmen teilweise zu den global players, doch sie waren zu wenig zahlreich, um eine umfassende und langfristig gesehen zentrale Rolle für das wirtschaftliche und politische Regime der Apartheid haben. Aber sie waren gross genug, um in einzelnen Geschäftsbeziehungen und zeitweise und vorübergehend das Zünglein an der Waage spielen zu können. Interessant wäre es in diesem Zusammenhang, diejenigen Geschäftsbeziehungen, die von den SanktionsbefürworterInnen als strategisch zentral angesehen wurden, genauer zu überprüfen: Kredite und Anleihen an den Staat, langfristige Kredite, Goldhandel, technisches Know How (das für die südafrikanische Rüstungsindustrie vor allem nach dem UNO- Waffembargo unumgänglich war), Ölumgehungsgeschäfte, nukleare Zusammenarbeit, finanzielle Überbrückungshilfen in kritischen Situationen, Sanktionen, welche die Weissen auf der Ebene ihrer Zugehörigkeit zur christlich-abendländischen Zivilisation trafen (Flug-, Sport-, Kultur und Kirchenboykott), politische und geheimdienstliche Unterstützung von Militär und Polizei. Auch wenn es um die Beziehungen Schweiz-Südafrika ging, wurde gewöhnlich sehr pauschal argumentiert und die Behörden argumentierten gegenüber der Öffentlichkeit mit irrelevanten Durchschnittszahlen und Zeitreihen. Interessant wäre es, zu wissen, ob dies administrationsintern anders war. Was wurde als strategisch entscheidend angesehen?

b) Eine andere wesentliche Frage ist, inwieweit die Schweiz das mit den Sanktionen verbundene politische Programm unterstützt hat. Woran war Ende der 1980er Jahre nach Ansicht der VertreterInnen der offiziellen Schweiz, der Schweizer Wirtschaft und anderer Bereiche des schweizerischen Establishments (z.B. der Kirchen) die ernsthafte Verhandlungsbereitschaft des Apartheidregimes zu messen? Welches war der Zeithorizont, in dem man die politischen Veränderungen erwartete und unterstützte? Was war die Position bezüglich des Mehrheitswahlrechts? Nach meinen Erinnerungen entsprach die Position der Schweizer Diplomatie bis Ende 1989 der Position von Sir Michael Edwardes, der frühere Vorsitzende von British Leyland und damals Chef von Minorco (Holding von Anglo American Corporation in Luxemburg), der 1985 von notwendigen Reformen der Apartheid sprach, welche zu internationaler Akzeptanz führen könnte, durch eine «sensible representation but without the trauma of one-man-one-vote». Edwardes plädierte dringend für diesbezügliche Reformen, «before the issue becomes one of a choice between isolation and total franchise and nothing less, for God's sake get discrimination of all sorts and varieties out of the system totally, for all to see.»<sup>77</sup> Die politischen, wirtschaftlichen und kirchlichen Eliten der Schweiz erklärten zwar, gegen die Apartheid zu sein, aber waren sie in den konkreten Fällen auch für die Demokratisierungs-Forderungen der Anti-Apartheidbewegung, des Commonwealth und des US-Kongress?

Oder genereller gefragt: Was waren – im Vergleich zu anderen Staaten und Institutionen, Vertretern transnationaler Konzerne und zu den Forderungen der Anti-Apartheidbewegung – die Positionen der Schweiz, ihrer politischer Vertreter, der Wirtschaft und der Kirchen in Zeiten der politischen Krisen und Aufstände, die jedes Mal durch internationale Stellungnahmen geprägt waren (nach Sharpeville, nach Soweto, nach 1985-89, 1990-93)? Mit dem Programm «Isolate Apartheid» des internationalen Anti-Apartheid-Bündnisses wurde spätestens mit der Lagos-Konferenz von 1977 ein Programm der politischen Ziele für Südafrika formuliert. Mit den Wirtschaftssanktionen wurde Ende der 1980er Jahre erfolgreich ein Katalog von politischen Bedingungen verknüpft, die wesentlich zur Stärkung der Verhandlungspositionen der südafrikanischen Anti-Apartheidbewegung führten und sie in ihren politischen Zielsetzungen unterstützten, soweit sie nicht Nationalisierungen und eine sozialistische Wirtschaftspolitik betrafen. Meiner Ansicht nach war dies einer der entscheidenden Faktoren für die rasche

---

77 Financial Mail 29. November 1985, zit. in: Commonwealth, 1989: 18/9.

Demokratisierung Südafrikas und die kurze Übergangszeit.<sup>78</sup> Die westlichen Regierungen, die südafrikanischen und ausländischen Geschäftsleute wurden gezwungen, sich nicht mit Reformen der Apartheid und diffusen «evolutionären» Prozessen zufrieden zu geben, sondern auf politischen Schritten in Richtung echter Demokratisierung und der Aufhebung der repressiven Massnahmen in absehbarer Zeit zu beharren. (s. dazu Kapitel 4).

Die Beurteilung der schweizerischen Haltung zum Apartheidregime muss auch an diesen konkreten Forderungen gemessen werden. Hat sie diese unterstützt oder versucht, sie zu unterlaufen?

**5.6.** Ab den sechziger Jahren war, so meine These, die Politik der Apartheid-Elite und ihren Verbündeten im Ausland geprägt von drei Entwicklungen: von den immer wieder neu entstehenden Anti-Apartheidbewegungen in Südafrika, vom wachsenden Legitimationsdruck gegenüber der internationalen Gemeinschaft, der wesentlich durch den Sanktionsdruck des internationalen Anti-Apartheidbündnisses bewirkt und aufrechterhalten wurde, und von der sozio-ökonomischen Dynamik, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung Südafrikas einherging. Die Wirkungen der drei Faktoren auf die Apartheidpolitiker und ihre südafrikanischen und ausländischen Geschäftspartner, auf das Ende der Apartheid und den Übergang zu einem Südafrika mit einer demokratischen «Rainbow-Nation» sind schwer zu unterscheiden. Die Dynamik war aber eindeutig von den Aufständen der Anti-Apartheidbewegungen in Südafrika geprägt, deren Positionen durch den internationalen Druck gestärkt wurden, und zwar auf drei Arten:

a. Die Moral der herrschenden weissen Minderheit in Südafrika wurde untergraben und die ausländischen Regierungen und Konzerne zu einer Distanzierung vom Apartheidregime gebracht. Es spricht einiges dafür, dass die Sanktionen, wie das im Commonwealth-Bericht postuliert wurde, tatsächlich zur «Fragmentierung des weissen Blocks» (Commonwealth, 1989: 123) geführt haben.

b. Die Commonwealth-Studie postuliert weiter, dass die Wirtschaftssanktionen das Entstehen einer genügend einflussreichen Demokratisierungs-Lobby auf Seiten der National Party fördere und, noch wichtiger, auch bei der südafrikanischen Wirtschaft und ihren ausländischen Geschäftspartnern förderten. Dies war die Voraussetzung für den Erfolg von Verhandlungen. (ibid.: 13, 128f.)

c. Die VertreterInnen des Widerstands in Südafrika wurden ermutigt und ihre politischen Ziele unterstützt. Die Sanktionsforderungen dienten wesentlich der «Ent-Legitimierung» der Apartheidpolitik (ibid.: 13) und waren mit klaren Vorstellungen verbunden, worin «genuine» Schritte in Richtung Demokratisierung bestehen sollten.

Diese aus der Sicht der Anti-Apartheidbewegungen zentralen Aspekte von Sanktionen wird in der ökonomischen Literatur über Sanktionen meistens nicht berücksichtigt oder höchstens als leider nicht in Betracht gezogener Aspekt erwähnt. Die ökonomische Fachliteratur sieht meistens nur Regierungen und Unternehmen als Akteure von Sanktionen und Sanktionsentscheiden – und die Bevölkerung als davon Betroffene. Die Akteure von Sanktionen sind jeweils von Wirtschaftsinteressen geprägt, die ökonomisch zu erklären sind. Angst vor Imageverlusten beispielsweise, wie sie mit den «People's sanctions» bezweckt wurden, kommt in diesen Analysen meist nicht vor. Das allzu reduktionistische ökonomische Denkmodell mag für den Irak unter Saddam Hussein oder für Kuba zutreffen, nicht aber für den Fall Südafrika.

---

<sup>78</sup> Was heute als Wunder eines friedlichen Übergangs bezeichnet und vor allem mit der aussergewöhnlichen Persönlichkeit Nelson Mandelas und der umwerfenden Ein- und Weitsicht der führenden Männer des Apartheid-Establishments erklärt wird. Zum einen ist dazu zu bemerken, dass dabei verschwiegen wird, dass die Zeit von 1990-1993 in Südafrika sehr gewalttätig war und zweitens wird verdrängt, wie viel Druck von den Strassen Südafrikas und aus dem Ausland nötig war, bis es zu echten Verhandlungen kam.

Sanktionen wirken politisch und ökonomisch anders, wenn eine starke politische Bewegung im sanktionierten Land diese fordern und sie mit einem klaren politischen Programm und mit eigenen politischen Aktivitäten verbinden. Sanktionen wirken auch anders, wenn im Ausland eine starke Bewegung von BefürworterInnen besteht, welche die Umsetzung von Sanktionen durch Regierungen und Wirtschaft überwacht und für entsprechendes öffentliches «Naming and shaming» sorgt. Dies zeigt der Unterschied zwischen der Wirkung des Sullivan-Kodexes und des EU-Kodexes klar. (s. dazu 3.3. letzter Abschnitt). Sanktionen haben dann wesentlich den Effekt, dass sie die Verhandlungsmacht der Opposition im sanktionierten Land stärken. Letztlich geht es bei solchen Sanktionen um die politischen Perspektiven und die Frage, wem die politische Verantwortung für die politische und ökonomische Krise eines Landes zugewiesen werden kann. Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika hatten, so die wesentlichste Botschaft der Commonwealth Studie, die Aufgabe, das Apartheidbündnis zu spalten und südafrikanische und ausländische Wirtschafts- und Politikereliten dazu zu bringen, sich für eine Verhandlungslösung und für die Demokratisierung des Landes stark zu machen. Umgekehrt, so lässt sich aus den US-Beschlüssen lesen, sollten die Sanktionsbeschlüsse des US-Kongresses auch dazu dienen, den ANC in eine Verhandlungslösung einzubinden und von einer Weiterführung des bewaffneten Widerstandes abzubringen. Ein weiterer Zweck von Sanktionen war, wirtschaftliche Engpässe zu schaffen, um Kriege gegenüber den Nachbarländern und polizeiliche und militärische Repression im Inland zu erschweren (Ölsanktionen, Waffenembargo, Finanzsanktionen).

**5.7.** Ein weiteres analytisches Problem einer ökonomischen Analyse der Wirkung von Wirtschaftssanktionen liegt darin, dass sie notwendigerweise von einem bestimmten Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik und Wirtschaft und Staat im sanktionierten Land ausgehen muss. In der Regel wird aber diese meistens unerklärt und unausgesprochen vorausgesetzt, beeinflusst von wirtschaftstheoretischen Traditionen und politischen Vorlieben, ohne dass dies aber Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion wäre. In Südafrika hat sich aber, wie der südafrikanische Ökonom Sampie Terreblanche (s. Einleitung Teil II, S.29 ff.) darlegt, das Verhältnis zwischen Apartheidregime und burischer und englischsprachiger Wirtschaft bis Ende der 1980er Jahre stark verändert. Dieser sich verändernde Kontext müsste ebenfalls berücksichtigt werden, sollen die Geschäftsbeziehungen der Schweizer Wirtschaft zum Apartheidregime in den verschiedenen Phasen der Apartheid beurteilt werden. Stützt man sich auf die Analysen von Terreblanche, dann stellt sich beispielsweise folgende Frage: Gab es ab 1985 Schweizer Unternehmen und Banken, die in der Phase der «ko-optiven Herrschaft», die in ein «System struktureller Korruption» mündete, zu denjenigen gehörten, welche das Programm des «survival and perpetuation of the white hegemonic order at any price» (Zitat S. 38) unterstützten oder zum mindesten stillschweigend akzeptierten und bei der strukturellen Korruption mitmachten, weil daraus fette Gewinne resultierten?

**5.8.** Sanktionen haben also sehr viel mit der Zerstörung der ökonomischen und politischen Perspektiven des herrschenden Regimes und seiner in- und ausländischen Geschäftspartner zu tun. Diese Perspektivenverluste können mit der Eruiierung wirtschaftlicher Kosten von Sanktionen für ein Land nicht gemessen werden, sondern vielleicht zum Teil erklärt werden. Dazu eher geeignet sind andere Indikatoren, beispielsweise die Entwicklung von Börsenkursen, Kapitalflucht, der Zufluss langfristiger Kredite und Anleihen und Direktinvestitionen aus dem Ausland. Und sie hängen, wie schon erwähnt, davon ab, ob es im Innern eines Landes eine Opposition gibt, welche eine andere Perspektive glaubwürdig vertreten kann.

**5.9.** Mein Bericht zeigt, wie wichtig die Kampagnen zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes für die Stärkung der unabhängigen schwarzen Gewerkschaftsbewegung waren. Die Androhung von Aktienverkäufen führte die betroffenen Unternehmen dazu, sich von der Apartheid politisch zu distanzieren. Dies hat, so legt mein Bericht nahe, eine erste Welle der Fragmentierung des weissen Blocks ab 1984 initiiert, also noch vor den Sanktionsbeschlüssen der USA und des Commonwealth. Für die zweite Welle der Fragmentierung, die sowohl die Geschäftswelt als auch in Südafrika den Broederbond und die National Party betraf, war wohl, wie der Commonwealth Bericht zu den Finanzsanktionen (Ovenden/Cole, 1989) festhält, weniger der Rückzug von Unternehmen entscheidend, sondern Südafrikas gestörte Beziehung zum internationalen Finanzsystem.« (ibid.: 161) Diese These entspricht jedenfalls weitgehend der damaligen Auffassung der Fachpersonen, die Befürworter von Sanktionen waren. Alle waren der Meinung, dass Finanzsanktionen «strategisch» seien. Die auf der Homepage des Schweizerischen Nationalfonds erhältliche Zusammenfassung der Forschungsergebnisse der NFP 42+-Studie zu Wirtschaftssanktionen<sup>79</sup> kommt interessanterweise zu sehr andern Schlüssen: «Die Wirtschaftssanktionen haben die politische Transformation nicht ausgelöst. Dazu waren die durch die Sanktionen verursachten Kosten zu gering, wobei offen bleiben muss, ob schärfere Sanktionen mit höher verursachten Kosten die gewünschte Wirkung zeigen.»<sup>80</sup> Besonders wenig Wirkung sehen die am Projekt beteiligten ForscherInnen bei den Finanzsanktionen. Das Problem jedoch ist, ob die zur Beantwortung der Frage, ob und wie die Finanzsanktionen gewirkt haben, die richtigen analytischen Fragen gestellt und ob auf die damaligen Argumente überhaupt eingegangen wurde. Die öffentlich zugängliche Zusammenfassung lässt vermuten, dass dies nicht der Fall ist. Dies muss aber nach genauer Analyse der Studie beurteilt werden.

**5.10.** An dieser Stelle sei auf einen Aspekt hingewiesen, zu dem erst im März 2004 vom Gouverneur der Südafrikanischen Reserve Bank genauer Stellung genommen hat, der aber bereits im Commonwealth-Bericht zu Finanzsanktionen (Ovenden/Cole, 1989: 171) thematisiert wurde, mit dem Hinweis, dass die Informationen fehlen: In den 1980er Jahren entwickelte sich eine neue Technik der Zentralbanken, ihre Währungsreserven mit kurz- und langfristigen Terminverträgen oder goldgestützten Anleihen und Krediten ertragreicher zu verwalten oder so Liquiditätskrisen zu überbrücken. Offenbar war, wie die Verlautbarung des Gouverneurs der südafrikanischen Reservebank (SARB) und frühere Verlautbarungen der SARB zeigen, diese in der Tat sehr aktiv – nicht nur, um zwischen 1985 und 1990 Zahlungsunfähigkeiten zu überbrücken, sondern auch, um die in- und ausländischen Geschäftspartner vor Währungsverlusten zu schützen. Die SARB begann ab 1985 im grossen Stil mit diesem Geschäft, wie die unten zitierten Ausführungen des Gouverneurs der SARB zeigen. Ein wichtiger Punkt dabei ist, dass Kredite und Anleihen, die durch Terminverträge finanziert werden, welche durch Währungs- und Goldreserven abgestützt sind, in der Zahlungsbilanz als solche nicht erscheinen. Auch Statistiken zu Handelskrediten war nicht anzusehen, ob deren Devisenwerte mit Termingeschäften der South African Reserve Bank abgesichert waren.

Am 1. März 2004 erklärte der Gouverneur der südafrikanischen Zentralbank anlässlich einer Pressekonferenz über die Situation des Apartheidregimes nach 1985 : «The build-up of the forward book took place after the announcement of the foreign debt standstill in September 1985, at which time the country's foreign debt amounted to some USD 24 billion. At the time

---

<sup>79</sup> «Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika und die Bedeutung der Schweiz», Management Summary der Studie unter Leitung von Elke Staehelin-Witt.

<sup>80</sup> Ibid. S. 6.

the SARB had an NOFP (negative net open foreign currency position)<sup>81</sup> of some USD 12 billion, implying that the country probably had an outstanding uncovered foreign exchange position totalling some USD10 billion (approximately USD 2 billion represented debt of the government which was not covered forward). It is important to note that this was not a commitment of one institution, but many South Africans had foreign commitments at the time. It emerged after the debt standstill that there were government agencies and large corporations that had large foreign exchange exposures. The type of crisis that was experienced in 1997 and 1998 in Asia was in fact experienced by South Africa in the mid-eighties at the time of the debt standstill, albeit for different reasons.

As a result of the Government's apartheid policies, the country had no access to the international capital markets at the time, including no access to borrowing from the IMF or other official agencies. With the Government unable to borrow foreign currency, the country could only use one mechanism to raise foreign capital: providing forward cover to the private sector to ensure their use of trade credits. Private sector and government corporations accessing trade credit abroad funded these needs. In addition, certain private sector and government corporations were able to raise trade credit for longer terms, e.g. for the purchase of items such as power generators or aircraft, but the Bank had to provide forward cover for those foreign currency exposures as well.

The large forward book and the NOFP thus became a surrogate for what would have been IMF or other international capital market borrowing. Without the above-mentioned limitations, the exchange rate risks that the Government was carrying through the forward book might have been carried in a different format, which would have been better understood by the markets.

It can thus be argued that the forward book, in a real way, was an intricate part of political developments in this country.» (SARB-Homepage)

1995, also nur zwei Jahre nach dem Ende des Apartheidregimes, betrug dieses negative Saldo der Forwardverträge 25 Mrd. \$. Das Problem dieser Vorausverkäufe und Termin-Verträge der South African Reserve Bank ist, dass sie in den gewohnten Zahlungsbilanzstatistiken und den Daten der Bank über die Auslandsschuld nicht ausgewiesen waren.<sup>82</sup> Erst durch diese nachträglichen Informationen der SARB, wird klar, dass das Ausmass der Isolation des Apartheidregimes und der Krise der südafrikanischen Zahlungsbilanz ab 1985 sehr viel grösser war, als bisher nachgewiesen werden konnte. Die Krise war derart, dass sie über Jahre nach dem Ende der Apartheid nachwirkte. Dazu sagte der Gouverneur zum Schluss seiner Ausführungen zu diesen Forward-Verträgen: «Given that the losses incurred on the forward book were for the account of the government, the forward book was a huge structural burden on the fiscus and resulted in enormous costs to the fiscus over the years. (...)

I am truly delighted to announce to you today that the oversold forward book was closed out during February 2004. Squaring-off the forward book indeed represents a significant milestone and has allowed us to finally successfully deal with one of the sad consequences of an unfortunate part of this country's history. Purchases of foreign exchange going forward will

---

81 Das NOFP entspricht den «Oversold Forward Positions» minus den Währungsreserven der SARB.

82 Zwar haben die Autoren des Commonwealthberichts über Finanzsanktionen auf diesen Faktor hingewiesen, aber auch darauf, dass nicht klar ist, welche Grössenordnung diese Forward-Verträge für Südafrika hatten (Ovenden und Cole, 1989, 171). Ebenso habe ich in einer Studie über Apartheidschulden auf die beeindruckenden Grössenordnungen hingewiesen (M.Madörin, et al., 1999: 29).

now generally be reflected in increasing gross reserves. An old chapter has closed. A new chapter of building our reserves as a country has started.»

Wie schon in der Studie zu den Apartheidschulden dargestellt, spielten die Schweizer Grossbanken eine sehr wichtige Rolle für Goldswaps und Goldloans für Südafrika.<sup>83</sup> Die Schweizerische Bankgesellschaft war damals eine der wenigen Banken, die in langfristigen Devisen-Termingeschäften aktiv war. James Cross, Ende der 1980er der Hauptverantwortliche der South African Reserve Bank für diese Geschäfte, war vorher bei der Bankgesellschaft London als Vorsteher der Devisenabteilung tätig.<sup>84</sup> Im Zusammenhang dieser Devisentermingeschäfte müsste die Rolle der Schweizer Grossbanken auch analysiert werden – und die ab 1984 auffallend hohen Goldexporte Südafrikas in die Schweiz. Denn die Sache konnte für das Apartheidregime nur klappen, wenn ein paar Banken mitmachten. Aber dies bedürfte einer speziellen Analyse, die, wie die Zusammenfassung der NFP42+-Sanktionsstudie vermuten lässt, nicht gemacht wurde.

---

83 Owen Horwood, ein früherer Finanzminister des Apartheidregimes, sagte laut «Financial Times» vom 22.11.1988, dass die meisten Golddarlehen an Südafrika für rund 600 Millionen Dollar, die der fälligen Schuldenrückzahlung im Jahr 1988 dienten, von Schweizer Banken stammten. Zit. In: M.Madörin, et al., 1999: 29, Fussnote 17.

84 Ibid.

## **Bibliographie**

- African National Congress (ANC), 1982: Unity in Action. A Short History of the African National Congress (South Africa) 1912-1982» (anc-online).
- Anti-Apartheid Movement, 1987: Sanctions Begin to Bite, London
- Arbeitsgruppe Südliches Afrika, 1987: Dokumentation zu einem Arbeitsseminar «Südafrika und Sanktionen», Basel
- Bell, Terry (in collaboration with Dumisa Buhle Ntsebeza), 2001: Unfinished Business: South Africa Apartheid & Truth, Observatory (SA): RedWorks
- CETIM – Centre Europe-Tiers Monde (Hg.), 1974: Schweiz-Südafrika. Ende des Dialogs? Ein Beitrag zur Auseinandersetzung um die schweizerische Verantwortung am Rassismus in Südafrika, Genf
- Crawford, N.C. / Klotz, A., (ed.), 1999: How Sanctions Work, Lessons from South Africa, Hampshire/London: Macmillan Press
- Clarke, D.G., 1980: Economic sanctions on South Africa: past evidence and future potential. Economic sanctions against South Africa, Nr. 14, hrsg. von International University Exchange Fund, Genf
- Commonwealth, The, Secretariat (Ed.), 1989: South Africa: The Sanctions Report, London: Penguin Books
- Davis, Stephen P., 1991: Economic Pressure on South Africa: Does It Work? In: Shepherd (ed.), S. 65-80
- Economic and Social Council, 2000: The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights, working Paper prepared by Marc Bossuyt, E/CN.4/Sub.2/2000/33, Geneva
- Ege Konrad, 1987: US-amerikanische Kirchen: Divestment gegen Apartheid, in epd-Entwicklungspolitik Nr. 14/15 Frankfurt am Main
- Eggstein Pio, 1989: Tatsachen – Entwicklungen – Hintergründe, in: Südafrika 1988/89. Protea Publikation Nr. 1, Hrsg. von Ulrich Schlüer, Flaach
- Enwezor, Okwui, 2001: The Short Century. Independence and Liberation Movements in Africa 1945-1994, München/London/New York: Prestel
- epd Evangelischer Pressedienst (Hg.), 1987: Wirtschaftliche Sanktionen gegen das Apartheidregime: «ausserordentlich» wirksam oder «eher erschwerend»?; Gutachten des Starnbergers Institut u.a., epd Dokumentation Nr. 42/87, Frankfurt a.M.
- Farina L., 1980: Assessing the impact of economic sanctions on Black welfare in South Africa, Economic sanctions against South Africa, Nr. 4, International University Exchange Fund, Geneva
- Fauvet, Paul and Mosse, Marcelo, 2003: Carlos Cardoso. Telling the Truth in Mozambique, Cape Town: Double Storey Books
- Galbraith Iain, People's Sanctions, in: informationsdienst südliches afrika 5/88, Bonn, S.16

- GPDel – Delegation der Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte, 2003: Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zur Zeit des Apartheidregimes, Bern
- Guhl Armin, 1994: Apartheid, Unternehmen und Sanktionen, Dissertation der Hochschule St. Gallen, Bamberg
- Hendrickse, Alain, 1976: Interview in: informationsdienst südliches Afrika, 1/76, Bonn
- International University Exchange Fund / SIDA, 1980 (Hg.): Economic Sanctions against South Africa. Geneva. AutorInnen und Titel waren 1) D.G. Clarke, Political Issues and economic sanctions on South Africa; 2) A. Seidman, Sanctions as a basic choice in Southern Africa; 3) R.H. Green: South Africa: The impact of sanctions on Southern African economies; 4) L. Farina, Assessing the impact of economic sanctions on Black welfare in South Africa; 5) M. Bailey, Oil sanctions: South Africa's weak link; 6) S. Clarke, Financial aspects of economic sanctions on South Africa; 7) C. Elliot, The international impact and adjustment to economic sanctions on South Africa; 8) J. Morrell, International Institutions and economic sanctions on South Africa; 9) R.J. Davies, Trade sanctions and regional impact in Southern Africa; 10) Roger Riddell, Economic sanctions and the South African agricultural sector; 11) M. Fransman, The South African manufacturing sector and economic sanctions; 12) R. Murray, Sanctions and the mineral industries in South Africa; 13) R. First and R.H. Davies, Migrant labour to South Africa: a sanctions programme? 14) D.G. Clarke, Economic sanctions on South Africa: past evidence and future potential. Das Heft 1 und das Heft 14 befassen sich mit der Sanktionskontroverse in den 1970er Jahren und enthalten eine detaillierte Darstellung der bereits erfolgten und beschlossenen Massnahmen von Staaten und Institutionen wie Kirchen.
- Klotz Audie, 1999: Diplomatic Isolation, in: Crawford / Klotz (ed.), S.195-212
- Madörin Mascha / Wellmer Gottfried / Egli, Martina, 1999: Apartheidschulden. Der Anteil Deutschlands und der Schweiz), hrsg. von Brot für die Welt, Stuttgart
- Maloka, Tshidiso, 1999: «Sanctions Hurt but Apartheid Kills!» The Sanctions Campaign and Black Workers, in: Crawford / Klotz (ed.), S. 178-192
- Maluleke, Elias, 1989: The odd history of sanctionsbusting bishop, in: Weekly Mail 21.5.1989, Johannesburg
- Murray, High (ed.), 1985: Disinvestment, special edition of Leadership magazine, Johannesburg, Juni
- Nolan, Albert, 1988: Gespräch mit dem Dominikanerpater aus Südafrika, nach einem gemeinsamen Besuch mit Bischof Patrick Mvemve bei EDA-Staatssekretär Edouard Brunner, in: Neue Wege 4/1988 S. 121 ff.
- Oppenheimer Harry, 1978: Warum die Welt auch weiterhin in Südafrika investieren sollte. Rede gehalten auf der Internationalen Währungskonferenz in Mexico City (22.3.1978). Ohne Angabe über Herausgeber.
- Oppenheimer Harry, 1985: Disinvestment. Will it conduce to peace and justice in South Africa? Leadership magazine spezial edition June 1985, Johannesburg S. 8-14
- Ovenden Keith / Cole Tony, 1989: Apartheid and International Finance, A Program for Change, Victoria: Penguin Books Australia

- Roux, Renée / Stibler, Linda / Signer, Ginevra / Weyermann, Barbara / Mugglin, Markus / Vogel Lukas, 1990: Im Windschatten der Apartheid. Schweizer Firmen und schwarze Arbeiterschaft in Südafrika, Zürich
- Sampson, Anthony, 1987: Weisses Geld und schwarzer Widerstand, Reinbek bei Hamburg
- Sampson, Anthony, 1999: Mandela, The Authorised Biography, London:
- Schlemmer, Lawrence, 1985: The Dynamic of Sanctions, in: Leadership magazine special edition June 1985, Johannesburg, S. 39-43
- Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, 2004: Schweiz-Südafrika: Sozialethische Perspektiven, Bern 2004
- Shepherd, George W. Jr.,(ed), 1991: Effective Sanctions on South Africa. The Cutting Edge of Economic Intervention, Westport: Greenwood Press
- Solarz, Stephen, 1985: Democratic Congressman Stephen Solarz explains to James L Srodes why he has opted for punitive sanctions in the Bill he has proposed, in: Leadership magazine special edition June 1985, Johannesburg
- Terreblanche, Sampie, 2002: A History of Inequality in South Africa 1652-2002, Pietermaritzburg
- Tutu, Desmond, 1985: Bishop Desmond Tutu talks to Leadership Editor, Hugh Murray, in: Leadership magazine special edition June 1985, Johannesburg
- WCC, Program to Combat Racism, 1977: The World Council of Churches and Bank Loans to Apartheid, Geneva
- Wick, Ingeborg (1985): Gewerkschaften gegen Apartheid, in: informationsdienst südliches afrika 8/85, Bonn, S.23
- Weber-Berg, Christoph, 2004: Salz der Erde oder Spiegel der Gesellschaft? Studie betreffend die Haltung des SEK im Kontext der «Bankengespräche» zum Thema Apartheid in den Jahren 1986-1989, hrsg. vom Schweiz. Evangel. Kirchenbund, Bern
- Woollacott, Martin, 1990: The new apartheid, in: Guardian (UK) vom 22.2., London

### **Hompages:**

ACTSA: [www.actsa.org](http://www.actsa.org)

ANC: [www.anc.org.za](http://www.anc.org.za)

ICC: [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

IDAF / Canoncollins : [www.canoncollins.org.uk](http://www.canoncollins.org.uk)

SAHO: [www.sahistory.org.za](http://www.sahistory.org.za)

