

Jörg Künzli: „Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976-1994), Zürich, Chronos Verlag, 2005 415 Seiten, 68 Franken.

Kommentar

Von Mascha Madörin

Anfangs Juni 1990 stattete Nelson Mandela der Schweiz einen offiziellen Besuch ab. Es war vier Monate, nachdem das Apartheid-Regime seine Bereitschaft erklärt hatte, den während 27 Jahren inhaftierten Mandela und alle andern politischen Gefangenen freizulassen und Verhandlungen mit den bis dahin verbotenen und brutal unterdrückten Anti-Apartheidorganisationen aufzunehmen. Anlässlich seines Besuchs forderte Mandela die Schweizer Regierung auf, Sanktionen gegenüber Südafrika anzuordnen. Der Bundesrat lehnte ein solches Vorgehen aus prinzipiellen Überlegungen ab. Zwei Monate nach diesem Besuch beteiligte sich die Schweiz voll an den internationalen Handelssanktionen gegenüber dem Irak. Ohne dass zuvor nur ein Jota an irgendeinem schweizerischen Gesetz oder an einer aussenpolitischen Maxime geändert worden wäre, war plötzlich möglich, was während mehr als einem Jahrzehnt als ein Vorgehen deklariert wurde, das gegen die aussenpolitischen Prinzipien der Schweiz verstosse, juristisch äusserst problematisch und zudem politisch kontraproduktiv sei.

Solche und unzählige weitere Beispiele finden sich im scharfsinnigen Buch des Völkerrechtlers Jörg Künzli zu den Beziehungen der Schweiz mit Südafrika während des Apartheidregimes (1948-93). Das Buch zeigt, dass die Weigerung der Schweiz, diplomatische oder wirtschaftliche Massnahmen gegen das Apartheidregime zu ergreifen, nicht aus rechtlichen oder neutralitätspolitischen Gründen geboten, sondern rein politischer Natur war. Die Lektüre dieses gut verständlichen und lesbaren Buches sollte für National- und StänderätInnen obligatorisch sein, könnte dessen Kenntnis doch den ParlamentarierInnen helfen, Scheinargumente der Regierung zur internationalen Politik als solche zu durchschauen.

Das Buch enthält nebst Einleitung und Zusammenfassung drei Teile:

I. Die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas, die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft und der Schweiz

II. Die Berechtigung zur Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz

III. Die Verpflichtung zur Reaktion auf die Völkerrechtsverletzungen Südafrikas: Handlungs- und Unterlassungspflichten der Schweiz

Besonders erwähnenswert ist, dass in diesem Buch auch das Verhältnis der Schweiz zur Namibia- und Bantustanfrage abgehandelt wird – in den andern Studien des NFP42+ werden diese Themen selten behandelt.

Opportunität nicht Menschenrechte

Der Bundesrat bestritt anlässlich seines Irakentscheids jegliche Kehrtwende in der Sanktionspolitik und erläuterte dazu im Sicherheitsbericht vom Oktober 1990: „Wenn die Umstände es erfordern, reiht sie (die Schweiz) sich auch mit wirtschaftlichen Sanktionen in die geschlossene Front der Staatengemeinschaft gegen eindeutige Rechtsbrecher ein.“ Die Frage liegt nahe, welche Umstände es gebraucht hätte, welche die Schweiz zu Sanktionsmassnahmen gegenüber Südafrika bewogen hätten.

Ohne Zweifel war das Apartheidregime ein Rechtsbrecher. Es gab fast keine Verbrechen gegen die elementaren Völker- und Menschenrechte, welche das Apartheidregime nicht begangen hatte: Die illegale Besetzung Namibias, Krieg gegen Angola, die Überraschungsangriffe auf Städte von Nachbarländern, eine vom Staat verordnete und durchgesetzte radikale Rassentrennung und -diskriminierung, Ermordung, Folter, Entführung, Verschwinden lassen und geheime Haft von politischen Oppositionellen und völlige politische Rechtlosigkeit der Schwarzen im eigenen Land, von denen mehrere Millionen durch die Schaffung der Bantustans unfreiwillig die Staatsbürgerschaft verloren. Das alles war damals bekannt.

So wie der Nationalsozialismus wurde die Apartheid von der UN-Generalversammlung als Verbrechen gegen die Menschheit bezeichnet, das erste Mal schon in den 1960er Jahren. Aber für die Schweiz war dies offenbar während Jahrzehnten kein „entscheidender Umstand“ für irgendwelche diplomatischen oder wirtschaftlichen Sanktionen. Nicht einmal dem südafrikanischen Militärattaché wurde die Akkreditierung in der neutralen Schweiz verweigert.

Den damaligen Irak-Sanktionen-Beschluss begründete der Bundesrat mit einem andern Umstand, nämlich dass es sich im Unterschied zu den Südafrika-Wirtschafts-Sanktionen um den Nachvollzug eines bindenden Entscheids des UN-Sicherheitsrates handle und nicht um Entscheide einzelner Länder wie im Fall Südafrikas. Nicht also das Ausmass der Rechtsverletzungen, sondern die Frage, wer welche Politik betrieb, war laut Bundesrat entscheidend für die Schweiz.

Auf Seiten des Apartheidregimes

Auch der einzige alle UN-Mitglieder bindende Südafrika-Sanktionsentscheid des UN-Sicherheitsrates, nämlich das 1977 beschlossene Waffenembargo, war den Schweizern nicht Umstand genug, sich daran zu halten. Das Waffenexportverbot, das in der Schweiz aufgrund der Kriegsmaterialgesetzgebung gegenüber Südafrika galt, enthielt im Vergleich zu den UN-Bestimmungen wesentliche Lücken, vor allem was die nukleare und technische Zusammenarbeit und Waffenlizenzen anbelangt. Gegenüber parlamentarischen Anfragen in der Schweiz verwies der Bundesrat immer wieder auf das Waffenexportverbot der Schweiz. Er vermittelte den Eindruck, dass die Schweiz das UN-Waffenembargo einhalte, weil das Waffenexportverbot aufgrund des Kriegsmaterialgesetzes gegenüber Südafrika bestand. Gegenüber der UNO hingegen berief er sich auf die Nichtmitgliedschaft der Schweiz bei der UNO, um die teilweise Nichteinhaltung des UN-Waffenembargos zu begründen.

Im Juni 1987 griff Südafrika während eines militärischen Grosseinsatzes die angolische Stadt Cuito Cunevale an, um sie zu besetzen. Damit eskalierte der langjährige Krieg zwischen Südafrika und Angola zum damals weltweit grössten konventionellen Krieg. Der Angriff Südafrikas dauerte bis im Frühjahr 1988 und endete mit einer Niederlage Südafrikas. Aus der Studie von Künzli, der auf diesen Angriff auf Angola nicht eingeht, lässt sich eruieren, dass es genau in dieser Kriegsperiode war, als die offizielle Schweiz den südafrikanischen Verteidigungsminister Magnus Malan empfing (im Dezember 1987).

Kurz vor diesem Grossangriff – im März 1987 – wies der damalige Staatssekretär des EDA, Edouard Brunner, den Schweizer Botschafter in Südafrika an, eine Parade zum 75. Jahrestag der südafrikanischen Streitkräfte zu besuchen, obwohl die Botschafter der EG, Australiens, Kanadas und Schwedens der Einladung nicht nach kamen. An der Parade wurden Angola-Kämpfer geehrt. Ein Jahr vorher wurde das schweizerische diplomatische Personal, ebenfalls von Staatssekretär Brunner angewiesen, an Beerdigungen von ermordeten Apartheid-RegimegegnerInnen nicht teilzunehmen, obwohl dies diplomatische Vertretungen anderer Länder zum Schutz der an der Beerdigung Teilnehmenden taten. In diesem Fall predigte Brunner dringende Zurückhaltung vor der Einmischung in innere Angelegenheiten Südafrikas. Bei der Militärparade wies er kurz und bündig den Botschafter an: „Vous irez à la parade du 6 avril!“

Kein Gesetz hätte die Schweizer Regierung dazu verpflichtet, so zu handeln. Die gesetzlich vorhandenen Handlungs-Spielräume nutzte sie nicht, um gegen das Apartheidregime Stellung zu nehmen. Ganz im Gegenteil. Zugunsten einer guten Beziehung zum Apartheidregime bewegte sie sich zeitweise sogar in den Grauzonen von Neutralitäts- und Völkerrechtsverletzungen. Wenn sich die Schweizer Diplomatie exponierte, Eigenständigkeit zeigte und internationale Verurteilung riskierte, dann zugunsten des Apartheidregimes und ganz und gar nicht, weil sie sich als Gegnerin des Regimes jemals speziell ausgezeichnet hatte.

Geheimnisse und Lügen

Im Nationalrat gab es unzählige kritische Anfragen zur apartheidfreundlichen Politik des Bundesrates und wegen Skandalen von Waffenlieferungen an Südafrika, die in UNO-Berichten auftauchten. Was in den inzwischen veröffentlichten Forschungs-Berichten zum Ausdruck kommt, ist nicht nur die Tatsache, dass diese UN-Berichte meistens stimmten, sondern dass die eidgenössische Verwaltung und unsere Regierung vor allem von einem Ziel besessen war: dass ja keine Fakten über das tatsächliche Verhalten der Schweiz und der Schweizer Wirtschaft in der internationale und nationale Öffentlichkeit bekannt wurden. Wenn sie trotzdem in die Öffentlichkeit kamen, wurden sie dementiert, oder der Bundesrat erklärte sein Nichtwissen oder seine Nicht-Zuständigkeit. In der öffentlichen Beantwortung von Fragen wurde von den Bundesbehörden geschummelt, verschwiegen, heruntergespielt. Die Juristen in der eidgenössischen Administration scheinen damit beschäftigt gewesen zu sein, die politischen Entscheide der Regierung mit faktisch nicht vorhandenen gesetzlichen Schranken zu begründen, und sie mit einem höheren Zweck zu legitimieren – mit Absichtserklärungen zu Neutralität, Souveränität, Universalität, guten Diensten, Solidarität und Menschenrechten. Der Nationalrat schluckte alles, wohl nicht zuletzt deshalb, weil die bürgerliche Mehrheit gar keine andere Politik wollte und sich noch so gerne einseifen liess.

Offene Fragen

Die schockierende Politik des Bundes gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit wirft die Frage auf, ob dies in allen aussenpolitischen Bereichen bisher so war, oder ausgeprägt in Sache Apartheid. Eines ist sicher, der Bund und die NationalrätInnen werden sich einige Fragen in Sachen Demokratie und öffentlicher Informationspflicht in der Schweiz gefallen lassen müssen. Aufrichtige DemokratInnen mögen unterschiedliche Meinungen über die richtige Südafrikapolitik gehabt haben, aber die Duldung von so viel Geheimnistuerei und Irreführung, was die Faktenlage und die juristische Argumentation angeht, widerspricht den elementarsten demokratischen Prinzipien.

Wie einzelne Passagen in den bisher veröffentlichten Forschungsberichten vermuten lassen, war – wie heute auch – vor allem der massive Druck der Schweizer Grossbanken und Exportindustrie für die Politik der offiziellen Schweiz verantwortlich. Aber trotzdem muss man festhalten: Die Teilnahme an Beerdigungen und das Fernbleiben von einer Militärparade, hätte dem florierenden Südafrikageschäft der Grossbanken wohl kaum ernsthaft geschadet. Schon gar nicht während der Sanktionenzeit, als das Apartheidregime wie nie zuvor auf die guten Dienste der Schweizer Grossbanken – und vielleicht auch der offiziellen Schweiz, das ist nicht so klar – angewiesen war. Die Frage bleibt also offen, weshalb die offizielle Schweiz den übermässig vorsichtigen Kurs gegenüber dem Apartheidregime eingeschlagen hatte. Vielleicht fanden sie das Regime einfach gar nicht so schlimm.

Die veröffentlichten Forschungsberichte lassen vermuten, dass die HistorikerInnen den Hauptgrund für dieses eidgenössische Verhalten im Kalten Krieg sahen und im Kampf der Schweiz gegen den Kommunismus. Nur fragt sich, ob dies nicht auch Teil der Rechtfertigung einer Politik war, die auch die schlimmsten Kommunistenfresser nicht ernsthaft rechtfertigen konnten. Weshalb bloss kam ein

Staatssekretär wie Edouard Brunner nicht wie andere Kollegen im Westen auf die Idee, dass es sich in Südafrika nicht vorwiegend um einen Kampf gegen den Kommunismus, sondern um einen Kampf gegen die Dekolonisierung und die Abschaffung der weissen Vorherrschaft handelte? Im Jahr 1986 war zudem der Kalte Krieg im südlichen Afrika zu Ende und selbst der 1988 neu gewählte republikanische US-Präsident Georg Bush sen. trat für Sanktionen gegenüber dem Apartheidregime ein, um es zu sofortigen ernsthaften Verhandlungen mit den Anti-Apartheidbewegungen und zu – wie es hiess – „genuinen“ Verhandlungen über die Abschaffung der Apartheid zu zwingen.

Mandela hatte gute Gründe, die Schweiz noch 1990 zu Sanktionen aufzufordern, selbst als die Verhandlungen schon begonnen hatten. Diese waren ausserordentlich hart und es brauchte viel Druck auf das Regime, bis es nach drei Jahren bereit war, allgemeine Wahlen durchzuführen. Interessant an den Südafrika-Sanktionen war, dass sie nicht nur Massnahmen wegen Friedensbedrohung und Völkerrechtsverletzungen des Apartheidregimes waren. Mit den Sanktionen sowohl der USA als auch des Commonwealth waren politische Bedingungen verbunden, um dem Apartheidregime keine Scheinverhandlungen und faule Machtspiele zu ermöglichen. Es wurden klare Bedingungen gestellt, welche erfüllt werden mussten, damit die Sanktionen aufgehoben würden. In der Studie von Künzli, ebenso anderer ForscherInnen, kommt dieser Aspekt der Sanktionen nicht vor.

Auch diese Bedingungen, so meine Zusatzthese zu den nun veröffentlichten Forschungsergebnissen, wurden von der Schweiz abgelehnt nicht nur das politische Mittel der Sanktionen. Bei jedem politischen Zugeständnis des Apartheidregimes Ende der 1980er Jahre fand die Schweiz bereits lobende Worte für den Reformwillen des Regimes, auch wenn das Regime erneut hunderte Oppositionelle ins Gefängnis geschickt und wiederum Organisationen verboten hatte und demokratische Wahlen in Namibia torpedierte. Der entscheidende Punkt an der schweizerischen Aussenpolitik war meiner Ansicht nach nicht nur, dass sie die Sanktionen ablehnte, sondern auch die Forderungen, dass nun das Apartheidregime sofort über die Abschaffung der Apartheid verhandeln, eine neue demokratische Verfassung und ein allgemeines Wahlrecht einführen müsse. Führende Schweizer Aussenpolitiker wie Edouard Brunner scheinen offenbar der Perspektive angehängt zu sein, dass es noch lange dauern werde, bis Südafrika für die vollständige Abschaffung der Apartheid – sprich für „eine Person-eine Stimme“ – reif sei. Dieses Szenario wurde von führenden südafrikanischen Wirtschaftsbossen und natürlich Vertretern des Apartheidregimes propagiert und auch in der Schweiz offen vertreten. Die Frage ist nur, weshalb dies in der Endphase des Apartheidregimes geschah. Der Kalte Krieg allein, den es ja ohnehin nicht mehr gab, kann es nicht gewesen sein.

Mascha Madörin ist Mitglied der Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika