

**Thomas Widmer, Christian Hirschi**  
unter Mitarbeit von **Cornelia Blaser, Markus Marti, Dominic Senn**

**Stabilität im Wandel.**  
**Gestaltung der schweizerischen Südafrikapolitik von 1968 bis 1994**

**Zürich/Chur, Verlag Rüegger, 2005**  
**Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 23**  
**280 Seiten, Fr. 44.00**

**Kommentar**  
**Peter Leuenberger**

Die Studie von T.Widmer/C.Hirschi\*, die als Teil des Nationalen Forschungsprogramms 42+ „Beziehungen Schweiz-Südafrika“ (NFP 42+) entstanden ist, thematisiert die Politikgestaltung im schweizerischen politischen System gegenüber Südafrika im Zeitraum 1968-1994. Die Autoren der Studie verwenden einen analytischen Ansatz und richten ihren Fokus auf die offiziellen Stellungnahmen des Bundesrates zur Südafrikapolitik. Die Fallstudien zu Positionsbezügen in verschiedenen Phasen ergänzen sie mit einem Quervergleich zur Sanktionenfrage im Fall Irak von 1990.

Welche Faktoren bestimmten die bemerkenswerte Konstanz der Schweizer Haltung gegenüber dem Apartheidregime? Warum unterschied sich die Schweizer Position zunehmend auch von jener des westlichen Umfelds (USA, EG)? Die Autoren beschränken die Analyse auf das politische Subsystem der Beziehungen Schweiz-Südafrika, welches aus Regierung, Parlament, Parteien und Interessenorganisationen gebildet wird. Der ökonomische Aspekt dieses Subsystems erscheint lediglich als Randbedingung. Im Zentrum steht das Konzept des „Advocacy Coalition Framework“ (ACF). Dieses wird auf die beiden Koalitionen bezogen, die sich in der Südafrikapolitik der Schweiz gegenüberstehen. Der Gegensatz der beiden Blöcke bildet sich vor allem in der Sanktionenfrage heraus.

Wem politikwissenschaftliche Konzepte und analytische Methoden wenig geläufig sind, fällt die Lektüre der Studie nicht ganz leicht. Sie erleichtert es jedoch, sich bewusst zu machen, wie weit die Schweiz nach dem zweiten Weltkrieg abseits stand in Bezug auf den Menschenrechtsdiskurs, der im Rahmen der UNO geführt wurde. Dieser Diskurs war eng verbunden mit dem Prozess der Dekolonisierung, die Apartheidfrage stand seit anfangs der 60er Jahre im Zentrum. Sie trat den UNO-Menschenrechtskonventionen erst in den 90er Jahren bei, nachdem die Apartheid abgeschafft war. Das Abseitsstehen hatte wohl auch mit inneren Demokratiedefiziten zu tun - bedingt durch das fehlende Frauenstimmrecht. Aus seiner selbst auferlegten geistigen Isolation heraus behandelte das politische System Schweiz wichtige Fragen der internationalen Agenda stets als Nachzügler.

Die erste Fallstudie behandelt die „moralische Verurteilung“ der Apartheid durch die Schweiz an der UNO-Konferenz über Menschenrechte in Teheran von 1968. Bis zu diesem Zeitpunkt vermied der Bundesrat offensichtlich jegliche materielle Stellungnahme gegenüber dem Apartheidregime. Die Schweiz hatte bis anhin noch nie international zu Menschenrechts-

fragen Stellung bezogen. Der Bundesrat befürchtete, dass sich die Teheraner Konferenz und damit die UNO in das Gebiet des internationalen Völkerrechts, für den das IKRK zuständig ist, einmischen könnte. Um dies zu verhindern, erschien eine Teilnahme der Schweiz angezeigt. Doch es zeichnete sich ab, dass die Apartheid ein Hauptthema der Konferenz sein würde. Der Bundesrat überliess die inhaltliche Stellungnahme dazu dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD). Der Leiter der Schweizer Delegation, Botschafter Lindt, gab an der Konferenz eine Erklärung ab, welche die Apartheid als konstante Verletzung der universellen Erklärung der Menschenrechte verurteilte. Das Apartheidsystem widerspreche auch der demokratischen und humanitären Tradition der Schweiz. Als Nichtmitglied der UNO werde die Schweiz sich jedoch nicht zu politischen Massnahmen äussern, welche im Rahmen der UNO ergriffen würden. Die Schweiz distanzierte bereits von allfälligen Zwangsmassnahmen zur Lösung des Problems.

Diese erste materielle Stellungnahme der Schweiz zur Apartheid stiess innenpolitisch auf wenig Resonanz. Für die Öffentlichkeit wurde nicht klar vermittelt, ob der Bundesrat wirklich hinter der Erklärung stand, oder ob sich Botschafter Lindt auf eigene Initiative so weit vorgewagt hatte. In der Folge intervenierte der südafrikanische Botschafter Pakendorf in Bern beim EPD. Das EPD teilte ihm mit, dass das Votum durch die Delegation in Teheran lediglich aufgrund von generellen Weisungen des Bundesrates abgefasst worden sei. Aufgrund dieses undezierten Bescheids konnte Pakendorf annehmen, dass Botschafter Lindt die Rede allein vorbereitet und keinen echten Rückhalt im Bundesrat hatte. So nahm er die Gelegenheit wahr, Botschafter Lindt Moskauhörigkeit zu unterstellen: „der sonst in Moskau akkreditierte Schweizer Delegierte (glaubte) offenbar, die Gelegenheit der Intervention in Teheran wahrnehmen zu müssen, um das Wohlgefallen der Regierung seines Gastlandes zu erwecken, die bekanntlich das südafrikanische System am heftigsten angreife, auch wenn sie hierfür angesichts zahlreicher Fälle von Missachtung der Menschenrechte im eigenen Land nicht legitimiert erscheine“. (S. 87). Es stimmte allerdings, dass der Bundesrat schwache Figur zeigte. Die „moralische“ Verurteilung der Apartheid war nicht Bestandteil des Bundesratsbeschlusses zur Konferenz von Teheran. Die Erklärung wurde lediglich in Absprache mit dem Chef des Politischen Departements, Bundesrat Willy Spühler, ausformuliert. Inhaltlich ist sie hauptsächlich Botschafter Lindt, einem erfahrenen und weitsichtigen Diplomaten, zu verdanken.

Eine prinzipielle, wenn auch nicht ganz überzeugende, Verurteilung der Apartheid durch die Schweiz war seit Ende der 60er Jahr praktisch unausweichlich. Bis ans Ende der Apartheidzeit liess sie sich bei jeder Gelegenheit wiederholen. So an der Weltkonferenz gegen die Apartheid von 1977 in Lagos.

Wesentlich deutlicher fielen hingegen die bundesrätlichen Stellungnahmen gegen Sanktionen ab Mitte der 80er Jahre aus. Infolge der Entscheidungen von andern Staaten (USA, EG- und Commonwealth-Staaten) und der Aufforderung des UNO-Sicherheitsrats, wirtschaftliche Massnahmen gegenüber Südafrika zu ergreifen, sah sich der Bundesrat veranlasst, klar Stellung gegen Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika zu beziehen. Wirtschaftliche Sanktionen seien nicht zweckmässig, die Schweiz halte an der Universalität der Wirtschaftsbeziehungen fest. Neben den beiden Kernelementen der Südafrikapolitik, moralische Verurteilung der Apartheid und Ablehnung von Wirtschaftssanktionen, nahm die Schweiz ab 1986 infolge der internationalen Sanktionen Anpassungen an die neue Lage vor

wie die Überwachung des Handelsverkehrs und der Dialog mit den Konfliktparteien in Südafrika sowie die Lancierung eines Programms „positiver Massnahmen“ zur Unterstützung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit.

Der Bundesrat hielt an seiner Grundhaltung bezüglich Sanktionen, welche die Schweiz international zunehmend isolierte, bis in die Zeit des Übergangs 1992/93 fest. Er bewilligte den Verkauf von 60 Pilatus PC-7 Flugzeugen an Südafrika trotz der Aufforderung des UNO-Sanktionenkomitees, diesen Verkauf bis zur Aufhebung der internationalen Sanktionen zu unterlassen.

Der schweizerischen Anti-Apartheidbewegung, bestehen aus der politischen Linken und fortschrittlichen kirchlichen Kreisen, ist es nicht gelungen, den Block des Establishments in der Sanktionenfrage, bestehend aus Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlamentsmehrheit Wirtschaftsverbänden und Unternehmen, aufzuweichen. Immerhin forderte sie durch zahlreiche parlamentarische Vorstösse den Bundesrat direkt zu mehreren Positionsbezügen heraus. Sie erreichte eine öffentliche Debatte, deren Nachwirkungen, die bis heute anhalten, wie nicht zuletzt zum Forschungsprogramm NFP 42+ geführt haben. Das Schweizer Establishment lehnte geschlossen die Forderungen ab, gegenüber Südafrika mit Wirtschaftssanktionen Druck auszuüben. Eine ausreichende Erklärung, weshalb die Schweizer Politik so verbissen und so lange, sogar um den Preis zunehmender internationaler Isolierung, dem Apartheidregime die Stange hielt, liefert die Studie nicht. Die Erklärungen aufgrund der Analyse des politischen Systems allein greifen zu kurz. Eine systematische Analyse der Wirtschaftsinteressen und -beziehungen würde weiterführen. Durch die Aktensperre im Bereich Wirtschaft wurde die Studie nicht behindert, denn die Autoren verzichteten zum vornherein auf die Untersuchung dieses Bereichs. Deshalb bleibt die politische Relevanz der Studie ziemlich beschränkt.

Aufschlussreich ist der Quervergleich zum Fall der Irak-Sanktionen von 1990, welche der Haltung gegenüber den Südafrika-Sanktionen zeitgleich und diametral entgegensteht. Die Beteiligung an diesen Sanktionen (und in der Folge jener gegen Libyen, Serbien, u.a.) wurde vorwiegend mit dem schweizerischen Interesse begründet, mit der geschlossenen Staatengemeinschaft einen Rechtsbrecher zu sanktionieren und sich mit der Staatengemeinschaft zu solidarisieren. Mit ähnlichen Argumenten hätten auch gegen Südafrika Sanktionen verhängt werden können, wie dies Nelson Mandela bei seinem Besuch in der Schweiz einige Monate zuvor verlangt hatte. Nur waren im Fall Irak/Kuwait bestimmt weniger langjährige und bedeutende Export- und Investoreninteressen betroffen wie im Fall Südafrika. Der Abbruch der Geschäftsbeziehungen mit dem Apartheidregime hätte bedeutet, auf wirtschaftliche Vorteile zu verzichten. Die politische Imageschädigung, welche die Schweiz durch ihre Differenz mit den westlichen Ländern in der Apartheid- und Sanktionenfrage in Kauf nahm, wurde von der Elite des schweizerischen Systems offenbar als das kleinere Übel empfunden.

Peter Leuenberger, Mitglied des Ausschusses der Kampagne für Entschuldung und Entschädigung im Südlichen Afrika KEESA