

3. Juni 2014 Haus der Solidarität Nord-Süd in Winterthur:

### **Die Schweiz und Apartheid-Südafrika - eine nicht vergehende Vergangenheit? (was ist vorbei und interessiert trotzdem noch immer)**

Georg Kreis, Präsident der Expertengruppe „Beziehungen Schweiz – Südafrika“

Im Jahr 2000 bin ich als Mitglied eines Leitungsgremiums, das die schweizerischen Aussenpolitik wissenschaftlich durchleuchtete, zufällig zum Präsidenten eines ergänzenden Forschungsprogramms des Schweizerischen Nationalfonds gemacht worden, das die schweizerische Südafrikapolitik der Jahren 1948-1994 untersuchen sollte. Ich war kein Südafrika-Spezialist und bin es mit dem genannten temporären Nebenmandat in den Jahren 2000-2005 auch nicht wirklich geworden. Es gibt im schweizerischen Wissenschaftsmilieu kaum Südafrikaexpertise. Diese findet sich vielmehr im engagierten NGO-Bereich und da kommen mir vor allem Namen in den Sinn wie Mascha Madörin, Martina Egli, Barbara Müller, aus der Politik Pia Hollenstein und Jacqueline Fehr – sonderbarerweise alles Frauen – in Südafrika insbesondere Ursula Scheidegger und Sheila Meintjes (Wits), wie man merkt, ebenfalls Frauen. Natürlich gibt in diesem Feld auch Männer, Paul Rechsteiner, Stefan Howald. (WOZ) Unsere Kompetenz aber, das ist wenigstens mein Eindruck, bezieht sich mehr auf unsere Schweiz als auf die Verhältnisse in Südafrika – mehr auf Nord als auf Süd. Das Forschungsprogramm, für das ich stehe, ist 2005 grosso modo abgeschlossen.<sup>1</sup> - Dies bedeutet natürlich nicht, dass damit das Thema ad acta gelegt werden kann. Einerseits sind viele Fragen offen geblieben, andererseits dauern Grundtendenzen und Strukturen, die in der Apartheid-Zeit bestimmend waren, weiterhin an.

Vor einem halben Jahr, am 10. Dezember 2013, fand in Johannesburg der offizielle Gedenkgottesdienst für Nelson Mandela statt, der fünf Tage zuvor im Alter von 95 Jahren verstorben war. 91 Staats- und Regierungschefs nahmen teil, unter ihnen auch der schweizerische Bundespräsident. Unser oberster Repräsentant war im 2013 ausgerechnet der ehem. SVP-Präsident, der Mann, der mit dem N(eger)-Wort unverschämt Parteiagitator betrieben und seine Politkarriere gefördert hat.<sup>2</sup> Und ausgerechnet am gleichen Tag erklärte Christoph Blocher, damit die Welt nicht nur nach Johannesburg blicke, von seinem privaten Fernsehen gesendet und von

<sup>1</sup> Zuletzt noch aus diesem Programm erschienen: Sandra Bott, *La Suisse et l'Afrique du Sud 1945-1990. Marché de l'or et commerce durant l'apartheid*. Zürich 2013. Wie der Untertitel andeutet geht es vor allem um die Etablierung des schweizerischen Goldmarkts im 1968 (auf Kosten des sanktionsgefährdeten Londoner Finanzplatzes).

<sup>2</sup> Auftritt mit Toni Brunner in St. Gallen, Sommer 2003 „Sind wir die Neger der Schweiz?“ ([www.kath.ch/index.php?PHPSESSID=fjboos1nn2patccdttsjnphos0&na=12.0.266.0.d.4525](http://www.kath.ch/index.php?PHPSESSID=fjboos1nn2patccdttsjnphos0&na=12.0.266.0.d.4525)) Die Weltwoche, Ausgabe 37/2003 plakativ wiederholt. – Bundespräsident Maurer sprach m 6. Dez. 2013 Von der Familie und der Heimat dieses aussergewöhnlichen Mannes im Namen des Gesamtbundesrates sein Beileid aus. Südafrika, der afrikanische Kontinent und die ganze Welt verlieren eine «herausragende Persönlichkeit und einen der wichtigsten Menschen unserer Zeit». [www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ein-duesteres-Kapitel-der-Schweizer-Geschichte/story/24516488](http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ein-duesteres-Kapitel-der-Schweizer-Geschichte/story/24516488)

Boulevard-„Blick“ multipliziert, dass der verstorbene Mandela „weit“ überschätzt werde. Blocher-Fans lobten dieses Statement als differenziert und gegen die Mandela-Hysterie gerichtete. In seiner für ihn typisch herabwürdigenden Art hatte der Herrliberger Milliardär übrigens noch beigefügt: „Ich war ja mal bei Mandelas Haus. Der wohnte also schon nicht gerade in einer Wellblechhütte.“<sup>3</sup>

Warum stelle ich diese Episode an den Anfang meiner Ausführungen über die nicht vergehende Vergangenheit? Sie belegt, dass die schweizerischen Freunde des ehemaligen Apartheid-Regimes aus der Geschichte nichts gelernt haben und noch immer munter und recht frech auf der helvetischen Bühne herummarschieren. Oder umgekehrt formuliert: Diejenigen haben sich getäuscht, die meinten, dass die Apartheid-Kollaborateure und ihre Anhänger, zu denen auch Mörgeli und Schlüer gehören, nach dem Untergang der Apartheid beschämt, still und stumm würden.<sup>4</sup> Ich betone das, weil in der Anti-Apartheid-Bewegung der 1970er bis 1980er Jahre die Überzeugung herrschte oder wenigstens die Hoffnung bestand, dass die Zusammenarbeit mit dem Unrechtregime dereinst bestraft würde, wenn dieses einmal überwunden sei; Bestrafung gleichsam von der Geschichte für historisches Fehlverhalten. Das war auch ein Appell der Anti-Apartheid-Bewegung an die Verantwortlichen der Verantwortlichen für Ertragsmaximierung: Man solle aufhören mit der momentanen und befristeten Gewinngenerierung, weil dies in einer unbeschränkten Zukunft wesentlich grössere Gewinnaufschläge zur Folge haben werde. Schön wär's gewesen. Die Geschichte aber ist keine Richterin und sorgt nicht für vorgezogenen Ausgleich bereits im jetzigen Leben, wie die christliche Bergpredigt die Armen und Schwachen mit Jenseitshoffnungen tröstet, dass diejenigen, die jetzt unten sind, nachher oben sein werden, die Oberen (z.B. oben auf dem Herrliberg) einmal unten sein werden.

Dass es bei den primär aus ideologischen Gründen für Apartheid-Südafrika engagierten Eidgenossen ein Umdenken gebe, war ja nicht zu erwarten. Es gab aber auch kein Umdenken bei der vor allem materiell Interessierten. So konnte Martina Egli noch im Februar 2001 Anton Schrafl, Vize von Holderbank, zitieren: „Es ist das Recht und die Pflicht jedes Unternehmens, Profite zu machen. Und aus diesem Grund sehe ich eigentlich nicht ein, dass das einen Zusammenhang haben sollte mit dieser Forderung nach Wiedergutmachung.“<sup>5</sup>

1999 bestätigte der Bericht von einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Volkswirtschaftsdepartements erarbeitete Bericht, dass der schweizerische Wirtschaft und damit die Schweiz aus dem Südafrikageschäft erheblichen Profit zog. Aus der Position eines Christoph Blocher würde das gar nicht bestritten. Es würde und wird aber in Anspruch genommen, dass die Geschäfte mit Südafrika dazu beitragen, dort den Lebensstandard zu heben und auf diese Weise das System der Apartheid auszuhöhlen. Gerne wurde und wird darauf verwiesen (und da dürfen einem heute die Palästinenser in den Sinn kommen, die für die jüdischen Siedler Strassen und Häuser bauen), dass der südafrikanische Arbeitsmarkt mit Apartheid

<sup>3</sup> Anerkennend dagegen die Feststellung: "Mandela hat das schon recht gemacht. Er ging ins Gefängnis, was meistens ein Zeichen ist, das man es ernst meint."

<sup>4</sup> Die beiden seien speziell genannte, weil sie in der NR-Kommissionsberatung unseres Berichts uneingeschränkt die alten Positionen vertraten.

<sup>5</sup> Weltwoche, 8. Februar 2001.

eine grosse Zuwanderung aus Nachbarländern ohne Apartheid hatte.<sup>6</sup> Der bemerkenswert freimütige „Bericht Girard“ räumte ein, dass die Schweiz (Z) «zu unvorsichtig gehandelt» habe. Über die Wirkungen dieser mehr politisch als wirtschaftlich motivierten „Unvorsichtigkeit“ gehen die Meinungen auseinander. Hat die Schweiz zur Verlängerung des rassistischen Regimes am Kap beigetragen? Dahinter steckt ein schwieriges Konzept. Analog zum amerikanischen Kriegsverlängerungsvorwurf für die Jahre 1944/45 wird die Frage verhandelt, ob und in welchem Mass die Schweiz das Apartheid-Regime verlängert habe. Radikale Bekenner wie Jean Ziegler sind überzeugt, dass die südafrikanische Rassendiktatur wegen der Schweiz um zwei Jahre verlängert bzw. nicht abgekürzt worden sei.<sup>7</sup> Der Historiker Peter Hug ist vorsichtiger, er sagt, dies sei „schwer zu sagen“. Klar sei jedoch, dass das Regime schneller kollabiert wäre, wenn die Schweiz nicht in dreifacher Hinsicht geholfen hätte: mit dem Goldhandel, mit der erwähnten Umschuldung und mit dem Tolerieren des off shore Erdölhandels von Marc Rich in Zug.<sup>8</sup>

Wir müssen unser Engagement auch ohne diese Gerechtigkeitserwartung aufrecht erhalten und das nach unserer Überzeugung Nötige tun, selbst wenn wir keine Aussicht haben, einmal triumphieren zu können. Wir sollten beim Begriff „Triumph“ noch einen Moment bleiben. Mandela und das, wofür er steht, haben 1994, vor 20 Jahren, sicher triumphiert. Sie haben aber der Versuchung widerstanden, den Triumph für Abrechnungen auszunutzen. Sie haben sich zurückgehalten, zum Teil aus einer ethischen Haltung (zu der auch die Operation „Truth and Reconciliation Commission“ gehörte), zum Teil aber auch bloss aus rationalem Kalkül. Dieses Kalkül kam unter anderem auch den schweizerischen Apartheid-Freunden zugute. Denn: Die neuen Verantwortlichen der Regenbogen-Nation sagten sich – nachvollziehbar und zutreffend –, dass die starken Wirtschaftsakteure der alten Zeit auch die starken Wirtschaftsakteure der neuen Zeit sein werden und man diese nicht mit Abrechnungen aus dem Land vertreiben möchte.

Das bekam man auch in der Schweiz zu spüren. Als wir im Jahr 2000 sogar im offiziellen Auftrag von Regierung und Parlament die schweizerische Apartheid-Vergangenheit zu untersuchen begannen, gab es keine Unterstützung von Seiten des neuen Südafrika. Dieses blieb nicht nur zurückhaltend, es fand sogar lobende Worte für schweizerische Exponenten der alten Zeit. Es könnte bitter stimmen, dass ausgerechnet ein Mandela ausgerechnet einem Mann, dem vorgeworfen wurde, dass er 1985 mit seiner Umschuldungsaktion das Apartheid-Regime verlängert habe, nämlich Fritz Leutwiler, so etwas wie eine Ehrenurkunde ausgestellt hat.<sup>9</sup> Im Juli 1994 erhielt der ehemalige Nationalbankdirektionspräsident Leutwiler zu seinem 70.

6 Blick zitierte Blochers Äusserungen in dessen Privat-TV ([www.teleblocher.ch](http://www.teleblocher.ch)): „Gleichzeitig fand Blocher auch klare Worte zum Verdienst der Weissen in Südafrika, die - bei aller berechtigter Kritik der seinerzeitigen Apartheid-Politik - Ordnung und Wirtschaft über viele Jahrzehnte aufrecht erhalten haben - auch zu Gunsten der Schwarzen, die wie Blocher betont, auch in der Apartheid-Ära jährlich zu Zentausenden nach Südafrika einwanderten, weil sie dort ein besseres Leben vorfanden als in ihren Heimatländern.“

7 Ziegler: Ohne die Unterstützung der offiziellen Schweiz wäre die Rassendiktatur zwei Jahre früher zusammengebrochen. Tausende von Menschenleben hätten gerettet werden können. Dafür sind die Bankiers von der Zürcher Bahnhofstrasse direkt verantwortlich.“ (Interview 8. Dez. 2012 [www.sonntagszeitung.ch/fokus/sonntagsgesprach/sonntagsgesprach-detailseite/?newsid=26908](http://www.sonntagszeitung.ch/fokus/sonntagsgesprach/sonntagsgesprach-detailseite/?newsid=26908),

8 Interview vom 14. Dez. 2013.

Geburtstag von Mandela, der zwei Monate zuvor Südafrikas Staatspräsident geworden war, ein Schreiben, in dem Leutwilers konstruktive Rolle in der Umschuldungsoperation von 1985 anerkannt wurde. Das Fax-Schreiben führte weiter aus: «Weniger bekannt ist, dass Sie gemeinsam mit Premierministerin Margaret Thatcher und Bundeskanzler Helmut Kohl Druck machten auf den damaligen Staatspräsidenten Pieter W. Botha, um meine Entlassung und die meiner Kameraden zu erwirken.» Geschätzt habe er auch, dass Leutwiler diese Aufgaben «diskret, wirkungsvoll und ohne Bezahlung erledigte».<sup>10</sup> Diese Anerkennung und solche Statements sind momentane Zeugnisse, sie haben aber auch ein schier unendliches Fortleben im Internet und einen entsprechenden Einfluss auf das Geschichtsbild wie auf das für die Zukunft wichtige Verständnis der Dinge. So wurde bei Mandelas Tod sogleich auch dieses Schreiben reaktiviert und ohne weitere Belege in der Schlagzeile erklärt, Leutwiler habe Präsident Mandela und die ANC-Aktivisten „im Banking“ beraten.<sup>11</sup>

Die offizielle Schweiz hat stets auf eine Art Doppelstrategie gesetzt: einerseits schon 1968 an der UN-Menschenrechtskonferenz von Teheran eine klare Verurteilung der Apartheid, andererseits die Einstufung Südafrikas als Normalstaat, mit dem man sogar privilegierte wirtschaftliche Beziehungen unterhielt. In der 2. Hälfte der 1980er Jahre wurde die Doppelstrategie noch weiter ausgebaut, 1986 wurde die Einleitung von „positiven Massnahmen“ zu Gunsten der einheimischen Opposition beschlossen und spätestens 1988 sachte mit dem ANC Kontakt aufgenommen (Aktion Rosenthal).

In der Transitionsphase der Jahre 1990-1994 hat die Schweiz (haben der Staat wie Privatwirtschaft) weiter geschickt navigiert. Um, wie es wörtlich hiess, das in der Vergangenheit „zerbrochene Geschirr“ zu reparieren, schickte man 1994 eine viel zu grosse Equipe von Wahlbeobachtern nach Südafrika und leistete nebenbei noch einen Beitrag an die ANC-nahe Stiftung „Mandela Trust“. In den Jahren 1994-2004 flossen Millionen Staatsbeiträge ins Land am Kap (allerdings im Vergleich mit heute üblichen Mengen doch lächerlich kleine Beträge). Auch die privaten Direktinvestitionen schnellten in den Jahren 1994-1997 um 30 Prozent in die Höhe. Aber es gab keine Schuldanerkennung und keine Entschuldigung. Um Entschuldigung haben gebeten, weil dies der religiösen Kultur eher entspricht, die beiden grossen Landeskirchen. Schön früh der Evangelische Kirchenbund und im Sommer 2013 auch die katholische Seite, die spät reagierte, weil sie selbst in Südafrika nur eine schwache Position hatte. Die Bischofskonferenz, allen voran der Einsiedler Abt Martin Werlen, sah die Schuld im Mangel an Mut und Liebe und in der zu starken Orientierung an finanziellen Interessen.<sup>12</sup> In der Schweiz machte sich die SP 1999 für eine Schuldentilgung stark, in Südafrika war man aber nicht daran

---

9 Leutwiler war 1974 bis 1984 Präsident der Schweizerischen Nationalbank. 1985 übernahm er das Verwaltungsratspräsidium der BBC (heute ABB), er gehörte später auch dem Verwaltungsrat der Nestlé AG an und war 1990 sein Vizepräsident.

10 STEFAN BARMETTLER 11.12.2013 [www.handelszeitung.ch/konjunktur/mandelas-lob-den-schweizer-banker-538827](http://www.handelszeitung.ch/konjunktur/mandelas-lob-den-schweizer-banker-538827)

11 Ebenda. Verständnis für Mandelas Haltung zeigt auch der in der Regel sehr kritische Historikerkollege Peter Hug (heute internationaler Sekretär der SPS): „Vermutlich hatte Mandela damals keine andere Wahl.“ (Interview Tages-Anzeiger vom 14. Dezember 2013).

12 Vgl. Bericht „Kirchliche Aufarbeitung der Vergangenheit“ in der NZZ vom 16. September 2013.

interessiert und wollte die Schulden brav auf ordentlichem Weg tilgen, weil man die Schuldnerbonität nicht verlieren und bei künftigen Anleihen nicht höheren Zinsen bezahlen wollte.<sup>13</sup>

Wie Stefan Howald in einem noch immer lesenswerten Referat 2005 an der Kantonsschule Trogen ausgeführt hat<sup>14</sup>, hat sich Südafrika in der Apartheid-Zeit mit 22-25 Mia. US-Dollar verschuldet. Das hatte zur Folge, dass in den ersten Jahren der demokratischen Regierung die Schuld noch anwuchs. Es ist pervers, dass die neue Regierung für Schulden aufkommen muss, die das Vorgängerregime mit der Unterdrückung der eigenen Bevölkerung aufgehäuft hat.

Auch in diesem Punkt haben wir eine nicht vergehende Vergangenheit. Wie Howald während seiner Jahre als aktives Mitglied der Aktion Finanzplatz Schweiz-Dritte Welt ausführte, betraf und betrifft diese Schuldenproblematik gewiss Südafrika in hohem Mass, die Odious debts oder illegitime Schulden sind aber ein generelles Problem, das bereits den russische Völkerrechtler A. N. Sack in den 1920er Jahren bezüglich der Schulden von Nachfolgestaaten diktatorischer Regimes beschäftigt hat. Laut Sack hinterlassen Schulden keine Verpflichtungen, wenn sie 1. auf nicht demokratischem Weg eingegangen worden sind, wenn sie 2. für undemokratische Zwecke gebraucht worden sind, insbesondere zur Aufrechterhaltung der undemokratischen Herrschaft; und wenn 3. die Kreditgeber, die Gläubiger um die undemokratischen Verhältnisse gewusst haben.

Eine mit dem Namen Jubilee 2000 (South) verbundene Richtung setzte sich für die nachträgliche Streichung der Schulden ein (sie griff dabei auf ein judäo-christliches Konzept der periodisch wiederkehrenden Schuldenstreichung zurück). Eine andere Richtung wollte für einzelne Apartheid-Opfer Entschädigungen erwirken. Die Selbsthilfeorganisation Khulumani, die über 45'000 Opferfälle einzeln dokumentiert hat, versuchte mit Klagen, die auf Grund der speziellen Rechtslage in den USA möglich waren (ATCA), solche Entschädigungen einzufordern.<sup>15</sup> Das schweizerische Koordinationskomitee für die Entschuldung und Entschädigung des südlichen Afrika (KEESA) hat, wie wohl viele hier anwesenden wissen, unterstützt die u.a. auch gegen schweizerische Unternehmen gerichteten Klagen.<sup>16</sup>

Privat und freiwillig und deutlich ohne Schuldeingeständnis und Zustimmung zu

---

<sup>13</sup> Alles im Bericht, S. 37ff.

<sup>14</sup> [www.apartheid-reparations.ch/documents/reparationen/06-01%20S.%20Howald%20afp.pdf](http://www.apartheid-reparations.ch/documents/reparationen/06-01%20S.%20Howald%20afp.pdf)

<sup>15</sup> Die Klagen haben bekanntlich einen doppelten Hintergrund: Einerseits das Ausbleiben einer Entschädigung im eigenen Land und andererseits die aus der Geschichte der Pirateriebekämpfung hervorgegangene Möglichkeit, in den USA Verbrechen einzuklagen, die ausserhalb der USA begangen wurden, deren Täter aber Guthaben oder Firmenanteile in den USA haben. Es geht um den in seiner Gültigkeit allerdings uneindeutigen Alien Tort Claims Act (ATCA, 1798).

<sup>16</sup> Howald: Khulumani wird durch die beiden Rechtsanwälte Charles Abrahams (Südafrika) und Michael D. Hausfeld (USA) vertreten. 91 Klägerinnen und Kläger haben 22 Unternehmen als Objekt der Klage bestimmt. 6 Ölfirmen: ExxonMobilGroup, Shell, Caltex (Chevron Texaco), BP, Fluor Corporation, Total-Fina-Elf, 1 Rüstungsunternehmen: Rheinmetall, 8 Banken: Barclays, Citigroup, Commerzbank, CS, Deutsche Bank, Dresdner Bank, Morgan Chase, UBS, 3 Fahrzeugunternehmen: Ford, DaimlerChrysler, General Motors; 3 Technologieunternehmen: Fujitsu, IBM, AEG; 1 Bergbaufirma: Rio Tinto.

Entschädigungsanspruch haben von den rund 200 in SA tätigen Schweizer Unternehmen zusammen mit der DEZA relativ spät, im 2001, eine Stiftung zur Förderung der Schul- und Berufsbildung alimentiert, andere Unternehmen gaben an, sich in Einzelprojekten direkt engagieren zu wollen. Die Stiftungsbeteiligung hatte nach dem Selbstverständnis der Privaten reinen Wohltätigkeitscharakter. „Dass bei der Initiative das schlechte Gewissen der Schweizer Wirtschaft wegen ihrer früheren Apartheid-Geschäfte mitgespielt haben könnte, weist Anton Schrafl von der Holderbank Financière gegenüber swissinfo zurück. Und DEZA-Direktor Walter Fust doppelte nach und erklärte, wenn die Initiative eine Art Wiedergutmachung für die Apartheid-Geschäfte bezwecken wollte, hätten viele Schweizer Unternehmen gar nicht mitgemacht.“<sup>17</sup>

Alles in allem steht man unter dem Eindruck, dass die Geschichte zwar ihren Gang genommen, die sich Welt dabei aber und insbesondere die Haltung der offiziellen Schweiz und eines Teils der privaten Schweiz nicht verändert habe. Das gilt vor allem für die folgenden drei Bereiche: 1. Verhältnis Privat/Staat, 2. Einstellung zu Sanktionen, 3. Mehrheitsverhältnisse im Lande.

### **1. Verhältnis Privat/Staat**

Die Verhältnisse sind geprägt von der grundsätzlichen Trennung von staatlicher und privater Verantwortung. Dafür steht das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Privaten sind gehalten, allfällige staatliche Regelungen zu beachten oder so zu umgehen, dass diese nicht verletzt werden. In der Apartheid-Zeit zum Beispiel ein jährlicher Plafonds auf 300 Mio. Fr. für längerfristige Kapitalexperte, was zur vermehrten Verwendung der freien unter 10 Mio. liegenden kurzfristigen Kapitalexperten führte. ((Zudem wurde in entgegenkommender Weise die Verlängerung von alten Krediten nicht in die Plafonds-Rechnung einbezogen.)) Andererseits war der Staat auf verschiedene Weise beim Güterexport behilflich, z.B. mit Exportrisikogarantien. Wegleitend war, was an sich nichts Verwerfliches ist, die Gewinngenerierung. Verwerflich ist die Gewinnmaximierung auf Kosten ethischer Grundsätze.

Was noch immer gleich geblieben (also nicht vergehende und darum auch gegenwärtige Vergangenheit) ist: Das Bankengesetz von 1934 erwartet, dass die schweizerischen Aktivitäten den „wirtschaftlichen Landesinteressen“ entsprechen. Bei der Revision dieses Gesetzes hatte das Parlament 1970 es ausdrücklich abgelehnt, den Art. 8 breiter zu fassen und „Gesamtinteressen des Landes“ zum Kriterium zu machen.<sup>18</sup>

Hier sind wir in der Nähe der Problematik des Kriegsmaterialexports. Wenn auch gelockert und immer wieder Aufweichungen ausgesetzt, gilt seit 1972 und aktuell gemäss KMG von 1998 eine Exportrestriktion für Krisengebiete. In der Formulierung von 1972: im Art. 11, Abs. 2, lit. b für den Export nicht nur eine Möglichkeit, sondern sogar eine Pflicht zur Einschränkung vor, „wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im

<sup>17</sup> [www.swissinfo.ch/ger/archiv/Bessere\\_Berufsbildung\\_fuer\\_Suedafrika.html?cid=1870974](http://www.swissinfo.ch/ger/archiv/Bessere_Berufsbildung_fuer_Suedafrika.html?cid=1870974) und Martina Egli in Weltwoche vom 8. Februar 2001.

<sup>18</sup> Beratungen im Ständerat am 29. September und am 18. Dezember 1970; im Nationalrat am 10. und 15. Dezember 1970 und am 1. März 1971, Schlussabstimmung 11. März 1971; in Kraft getreten auf 1. Juli 1971.

internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe beeinträchtigen“.

Man kann sich fragen, warum analoge Bestimmungen nicht für den Kapitalexport gelten, können doch Kredite ebenfalls die Funktion von Munition haben.

1997 wurde dem Volk die Totalrevision des KMG als indirekter Gegenvorschlag zu einer weiteren Volksinitiative, welche die Kriegsmaterialausfuhr unterbinden wollte, zur Abstimmung vorgelegt und von diesem angenommen. Das neue und heute noch geltende KMG trat am 1. April 1998 in Kraft. Das totalrevidierte KMG, welches die internationalen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Kriegsmaterial umfassend regelt, bildet die Basis der aktuellen Gesetzgebung im Bereich der Exportkontrolle von Rüstungsgütern. An dessen Seite tritt das Güterkontrollgesetz<sup>10</sup> (GKG), welches grenzüberschreitende Aktivitäten mit Rüstungsgütern, welche nicht Angriffs- oder Gefechtsführungszwecken dienen (besondere militärische Güter), sowie doppelt verwendbaren Gütern (Dual-use Güter) regelt. Beide Gesetze operieren mit Bewilligungs- und Meldepflichten für internationale Aktivitäten.

Das wenig später verabschiedete Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 sah indessen ... Grundsätzlich wäre denkbar gewesen, dass eine analoge Einschränkung für andere Güter (inklusive Kapital) und für die Exportrisikogarantie und das Doppelbesteuerungsabkommen eingeführt worden wäre. Der Bundesrat betonte in seiner Stellungnahme von 1982 aber, dass lit. b bisher alleine nie zu einem Exportverbot geführt habe, immer sei das Verbot vor allem wegen lit. a ausgesprochen worden, in dem von Gebieten die Rede, „in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonst wie gefährliche Spannungen bestehen“. Andererseits kann die flagrante Verletzung der Menschenrechte in einem Empfängerland die Fortführung eines Programms der Entwicklungszusammenarbeit in Frage stellen.<sup>19</sup> Alles in allem gibt es aber keine Doktrin, die den Menschenrechten in der aussenpolitischen Praxis eine erhöhte Bedeutung einräumt. Ganz im Gegenteil, der Bundesrat bezeichnete in seinem Bericht von 1982 (Vorstoss von Gabrielle Nanchen von 1978) die Regelung für das Kriegsmaterial als Ausnahme und bemerkte ohne relativierende Abschwächung, dass die Schweiz die Beachtung bzw. die Missachtung der Menschenrechte durch ein Land „nie zu einem Kriterium für den Güterexport“ gemacht habe.<sup>20</sup>

Seit 1963 bestand ein Waffenausfuhrstopp, dieser war aber weit weniger rigoros, als die Behörden später geltend machten, es gab auf Seiten der Wirtschaft, des Militärdepartements und der Armee gewisse innenpolitische Rücksichtnahmen, aber keine aussenpolitischen und schon gar keine menschenrechtlichen Bedenken gegen die Belieferung Südafrikas mit militärischen Ausrüstungsgütern. Die Schweiz duldete auch bis 1996 die unkontrollierten Lizenzübertragungen (inklusive Zulieferungen und technische Beratungsdienstleistungen). Die Duldung betraf nicht nur den privaten Waffenhandel, sondern schloss auch Engagements staatlicher Institutionen (Eidg. Pulverfabrik Wimmis) mit ein.

---

<sup>19</sup> Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 9. Juli 1980 (BBl 1980 II, S. 1309ff).

<sup>20</sup> Bericht 1982, S. 770.

Es liesse sich noch einiges zu den Rüstungsgütern sagen, hier möchte ich aber vielmehr auf die Problematik des dualen oder sogar multiplen Gebrauchs von Gütern hinweisen, da sind z. B. die Bagger-Maschinen, welche gegen Townships (wie heute in anderen Gegenden gegen Flüchtlingslager) eingesetzt werden, oder Computer zum Betreiben der segregierenden Passsysteme zu nennen (wie IBM offenbar bereits Grundlagen für die Judenverfolgungen geliefert hat).<sup>21</sup>

In der Schweiz fehlte der politische Wille, schweizerische Beiträge für das atomare Rüstungsprogramm Südafrikas zu unterbinden. Dies mit der Konsequenz, dass Schweizer Wissenschaft und Industrie nicht nur an der Urananreicherung, sondern auch in verschiedenster Hinsicht am Bau der südafrikanischen Atombombe involviert war. Für die Haltung namhafter Wirtschaftsakteure steht die Äusserung eines Sulzer-Vertreters, der bezogen auf den Atomsperrvertrag ausdrücklich zu verstehen gab, dass man «jede politische Beurteilung» ablehne, und dies wie folgt begründete: «Da es sich um ein Geschäft in <dreistelliger Millionenhöhe> handle, sei Sulzer gewillt, bis an die Grenze des rechtlich Machbaren zu gehen.»

((Die Studie Hug erklärt die skandalöse bzw. skandalisierende Missachtung des Ausfuhrstopps durch Oerlikon-Bührle nur zu einem Teil aus der Einstellung dieser Firma und zu einem anderen Teil aus der Einstellung auch des gesellschaftlichen und behördlichen Umfelds. So habe sich Bundesrat Rudolf Gnägi, Chef des EMD, persönlich dafür eingesetzt, dass Dieter Bührle auch nach dem Platzen des Bührle-Skandals das volle Vertrauen der Beschaffungsbehörden genoss und seine illegalen Geschäfte mit Südafrika selbst nach Einleitung der Strafermittlungen ungehindert fortsetzen konnte.))

## **2. Einstellung zu Sanktionen (UNO)**

Eine zentrale und inzwischen in neuer Form immer wiederkehrende Frage betrifft die internationalen Sanktionen. Auseinanderzuhalten sind dabei die Fragen der Wirksamkeit von Sanktionen an sich und die spezifische Problematik der schweizerischen Mitwirkung bei Sanktionen.

Zum allgemeinen: Die bekannteste Untersuchung dazu stammt von Gary Clyde Hufbauer vom Peterson Institute for International Economics in Washington. Hufbauer hat 204 Sanktionsepisoden zwischen 1914 und 2000 untersucht. In nur einem Drittel der Fälle haben die Maßnahmen dazu geführt, dass das sanktionierte Land dem Druck nachgegeben hat (Zeit vom 15. Mai 2014). - Ob die beschränkten Sanktionen im Fall Südafrika gewirkt haben, ist umstritten. Auch hier liefert die Geschichte keine Beweise.

Die Neutralität war für die Südafrika-Politik rechtlich irrelevant, trotzdem wurde recht häufig auf sie als politische Richtlinie Bezug genommen. Wichtiger war das Prinzip der Universalität und der Irrelevanz der politischen Landesverhältnisse für das Betreiben von Wirtschaftsbeziehungen. *Dass die Schweiz der [UNO](#) so lange nicht beiträt, deutete man im Ausland als Schutzmassnahme für die Schweizer Exportwirtschaft. Als Nichtmitglied musste sich die Schweiz zum Beispiel nicht am Südafrika- oder Rhodesien-Embargo der UNO beteiligen.*

<sup>21</sup> Edwin Black, IBM and the Holocaust, 2001, [www.spiegel.de/wirtschaft/ibm-der-programmierte-massenmord-a-117132.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/ibm-der-programmierte-massenmord-a-117132.html)

Wirtschaftliche Sanktionen wurden von sanktionierenden Staaten stets nur partiell umgesetzt. Staatliches Handeln nahm Rücksicht auf die Volkswirtschaft und, zum Teil auch mit Blick auf die Arbeitsplatzsicherung, auf spezifische Interessen grösserer Unternehmen. Zwischen Sanktionsbeschlüssen und deren Realisierung gab es in der internationalen Sanktionenpolitik mitunter grössere Diskrepanzen. Dies liess den Vorwurf der Scheinheiligkeit als gerechtfertigt erscheinen. Die in der Schweiz beschlossene Kapitalexportplafonierung von 1974 und andere ähnlich uneindeutige Massnahmen (vgl. Kap. 5.5.2) waren eine Alibiübung (vgl. die Studie Guex/Etemad) ohne wirkliche Bremswirkung, aber mit dem Vorteil, dass man gegen innen wie gegen aussen sagen konnte, man halte den *Courant normal* ein. Die 1986 eingeführte statistische Überwachung von konvergenten, das heisst von mehreren massgebenden Staaten praktizierten Sanktionen, sollte zeigen, ob über den schweizerischen Aussenhandel Umgehungsgeschäfte abgewickelt würden. Ein Eingreifen schien nicht nötig, da entweder keine signifikanten Bewegungen festgestellt werden konnten oder in diesem Bereich (wie im Falle der Diamanten oder des Goldes) keine konvergenten Sanktionsbeschlüsse vorlagen. Die Umgehungsgeschäfte, die von der Schweiz aus getätigt wurden, ohne dass die Ware mit schweizerischem Territorium in Berührung kam (zum Beispiel Erdöl), wurden ohne Bedauern als nicht unterbindbar hingenommen. - Inzwischen ist das Instrument der smart Sanktion entwickelt worden, das vor allem die Elite von sanktionierten Staaten treffen soll. Mir ist nicht bekannt, dass vor 1990 so was im Falle Südafrikas eingeführt worden wäre.

### **3. Mehrheitsverhältnisse im Lande (Abstimmungen)**

Die ohne Berührungsängste betriebene Südafrikakooperation konnte sich in all den Jahren auf eine solide Mehrheit im Parlament und trotz der beachtlichen Anti-Apartheid-Bewegung auch in der sog. Öffentlichkeit stützen. Um die Frage, wie sich die Schweiz gegenüber Südafrika verhalten sollte, fand eine polarisierte Debatte statt, die für schweizerische Verhältnisse intensiv und heftig geführt wurde, aber keine Verhaltensveränderungen bewirkte (vgl. die Studien Imhof und Widmer). Aus kirchlichen Kreisen wurde teilweise ebenfalls heftige Kritik an der offiziellen Südafrika-Politik der Schweiz angebracht, doch waren die Kirchen in der Sanktionenfrage gespalten (vgl. die Studie Harries). Die kritischen Kräfte vor allem im eigenen Land, aber auch im Ausland bewirkten, dass die im Allgemeinen sehr entgegenkommende Haltung gegenüber dem Apartheidregime etwas gezügelt und vor allem möglichst unscheinbar gemacht wurde. Es ist beeindruckend festzustellen, wie die öffentliche Meinung des In- und Auslandes immer wieder als beinahe bedrohliche und mitunter auch einschränkende Grösse in den internen Überlegungen vor allem der Bundesverwaltung in Erscheinung trat. Andererseits ist es auch bedenklich, feststellen zu müssen, wie manipulativ oft gedacht wurde. Recht eigentlich täuschenden Charakter hatten die hehren Berufungen auf die Beschränkungsvorschriften (insbesondere im Kapital- und im Kriegsmaterialexport), die in der Praxis ausgesprochen large gehandhabt wurden. Auffallend ist sodann, wie häufig von «diskretem» Vorgehen die Rede war und man – auch verständlicherweise – bei problematischem Verhalten kein Aufsehen erregen wollte.

Die Frage, wie stark die Anti-Apartheid-Bewegung war, wird unterschiedlich beantwortet. Objektiv feststellbar ist, dass sie als Boykottbewegung eine bemerkenswert lange Lebensdauer hatte. Die Beurteilung kann im internationalen Vergleich der Organisationsgrade der verschiedenen nationalen Bewegungen, sie

kann auch in Bezug auf den Einfluss beurteilt werden, den sie auf die Behörden, die anvisierten Privatunternehmen und die öffentliche Debatte hatte. Die Wirkung der Anti-Apartheid-Bewegung war insofern schwach, als sie das Verhalten der wirtschaftlichen Grossakteure im Kern nicht beeinflussen konnte. Ihre Wirkung war insofern aber stark, als sie von ihren Gegenspielern sehr ernst genommen wurde und eine Gegenöffentlichkeit bildete, an der sich Bürger und Bürgerinnen orientieren konnten – wenn sie dies wollten. Im Juni 1983 nahm in der Begründung für die Weiterführung des Plafonds für den Kapitalexport das Risiko «scharfer Reaktionen» im Ausland wie im Inland eine wichtige Stellung ein.

Das Aufkommen einer Anti-Apartheid-Bewegung führte auf derjenigen Seite, welche mit der Apartheid gute Beziehungen unterhalten wollte, zu einem Ausbau der Aktivitäten mit Vorträgen, Presstexten, Reisli der [Arbeitsgruppe Südliches Afrika](#) (asa) mit Christoph Blocher als Gründungspräsident und Ulrich Schlüer als Organisator sowie der Swiss-South Africa Association. Die Bedeutung dieser wirtschaftsnahen Organisationen bestand weniger darin, dass sie die Südafrika-Politik der Behörden zu beeinflussen verstand, als darin, in der Öffentlichkeit ein Gegengewicht zur Anti-Apartheid-Bewegung zu bilden und damit deren Wirkung in Grenzen zu halten.

## Sperre

Wie man weiss, sind im Frühjahr 2003, es war ein Karfreitag, ein black friday, und etwa eine schwache Halbzeit in unser Forschungsarbeit, alle einschlägigen **Akten gesperrt** worden (rund 400 Dossiers). Zu meinem Bedauern, sah der Nationalfonds, in dessen Zuständigkeit nach der Beauftragung autoritär eingegriffen wurde, wohl aus Rücksicht auf die allgemeine Forschungsförderung durch den Bund von einem Protest ab.

Die Archivsperre wurde verhängt aus Furcht vor den angedrohten Verantwortlichkeitsklagen, die von Privatunternehmen im Falle von Verurteilungen in den eingereichten Sammelklagen gegen die Eidgenossenschaft hätten eingereicht werden können, weil diese mit dem Archivzugang für das Bekanntwerden belastender Vorgänge eben hätten verantwortlich gemacht werden können.

Diese als „vorläufig“ verhängte Sperre besteht bis heute und übersteigt sogar die übliche Sperrfrist von 30 Jahren. Von der Sperre war sogar die offizielle Aktenedition der DDS betroffen. - Das Forschungsprojekt hatte nicht wie die Bergier-Kommission einen privilegierten Archivzugang. Die Archive der Privatwirtschaft blieben unerreichbar. Nichtregierungs-Organisationen hatten vergeblich eine Öffnung der Unternehmens-Archive zur Aufarbeitung der Beziehungen zwischen der Schweiz und dem südafrikanischen Apartheid-Regime verlangt. Ich rechnete nicht mit Zugänglichkeit. In einem direkten Kontakt mit Nestlé regte ich an, dass man doch wenigstens durch interne Abklärungen die Rolle der eigenen Firma öffentlich darlegen soll, z.B. über die Förderung von jungen Schwarzen im Lehrlingswesen. Die Darlegungen hätten von besonders grossem Verständnis für das Firmenverhalten geprägt gewesen sein können, aber doch auch nicht völlig neben der „Wahrheit“ liegen, weil ja damit gerechnet werden musste, dass in Jahren ungefiltertes Wissen an den Tag kommen wird.

Eine Interpellation von Paul Rechsteiner zu deren Aufhebung ist im November 2013 erfolglos geblieben. Der St. Galler Ständerat erklärte: Entweder würden mit der Archivsperre Verbrechen vertuscht. In dem Fall habe die Öffentlichkeit aber ein

Recht, davon zu erfahren, erklärte Rechsteiner. Oder die Dokumente enthielten lediglich Banalitäten, dann sei die Sperre nichts anderes als eine Gängelung durch die Obrigkeit. Weder noch sei der Fall, erwiderte Widmer-Schlumpf. Die Sperre jener Dokumente, in welchen einzelne Banken, Unternehmen oder deren Kunden genannt würden, diene vielmehr der Herstellung der Rechtsgleichheit, da die Schweiz gegenüber anderen Ländern eine liberale Einsichtspraxis habe.<sup>22</sup>

*Der oberste Gerichtshof der USA hat die Klage in dieser Sache abgewiesen. Im Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) bleibt man aber vorsichtig. Man wolle Firmen «nicht unnötig in Schwierigkeit bringen», so Mario Tuor vom SIF. Er lässt aber durchblicken, dass, je nach Entwicklung, die Archivsperre bald aufgehoben werde.*

Vier grössere Felder konnten wegen der Unzugänglichkeit der Archive oder der Begrenztheit der Geld- und Zeitressourcen nicht oder viel zu wenig und vor allem nicht systematisch bearbeitet werden: erstens die Einwirkungen der südafrikanischen Regierung und ihrer Vertretung in der Schweiz auf schweizerische Stellen, zweitens die Einschätzung der schweizerischen Haltung durch andere Staaten, drittens die tatsächlichen Dimensionen der Südafrika-Geschäfte gewisser Unternehmen, die aber nur mit dem Zugang zu den Unternehmensarchiven festgestellt werden könnten, und viertens die Bedeutung des schweizerischen Engagements für das Apartheidregime.

Dass die Geschichte nicht von sich aus Lektionen auferlegt und dass die Bereitschaft, aus Geschichte zu lernen zuweilen sehr bescheiden ist, könnte deprimieren und lähmen. Dennoch Engagements wie dasjenige der Anti-Apartheid-Bewegung zu entwickeln und aufrecht zu erhalten, ist weiterhin gerechtfertigt und höchst wünschenswert. 1. Weil es einer guten Sache dient, 2. Weil das der Unverfrorenheit der Gegenseite doch Grenzen setzt und 3. Weil es dem Vergessen entgegenwirkt. Es sorgt dafür, dass etwas wolzig ausgedrückt, das „dunkle und düstere Kapitel“ Teil des politischen Diskurses und des historischen Bewusstseins bleibt und immer wieder auf den Tisch kommt: so war es – schwubs – da, als 2010 in Südafrika die Fussballweltmeisterschaft ausgetragen wurde, dann war es da im Dezember 2013 bei Nelson Mandelas Tod und ist es da – heute Abend.

---

22 Interpellation - Rechsteiner Paul; Sozialdemokratische Fraktion, 20. Nov. 2013 [www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133739](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133739) Bemerkenswert gleich gestimmt die NZZ mit Davide Scruzzi „Zwielichtige Beziehungen bleiben im Dunkeln“ (26. November 2013).