

**Zeitschrift:** Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire  
**Herausgeber:** [s.n.]  
**Band:** 16 (2009)  
**Heft:** 2

**Rubrik:** Literatur zum Thema = Comptes rendus thématiques

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 14.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Literatur zum Thema

### Comptes rendus thématiques

#### David Tréfas Die Illusion, dass man sich kennt Schweizerisch-ungarische Beziehungen zwischen 1945 und 1956

Chronos, Zürich 2008, 303 S., Fr. 58.–

Als 1956 über 10'000 ungarische Flüchtlinge in der Schweiz ankamen, wurden sie mehrheitlich wohlwollend, ja mitunter sogar euphorisch empfangen. Die Sympathie weiter Teile der schweizerischen Bevölkerung mit den Aufständischen war gross, die Solidaritäts- und Hilfsaktionen beträchtlich. Das Ereignis prägt die Beziehung zwischen den Flüchtlingen und den Einwohnern ihrer neuen Heimat bis heute. Dankbarkeit für die Aufnahme auf der einen Seite und Bewunderung und Respekt auf der anderen – diese Empfindungen fanden unlängst in den Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Aufstands erneut Ausdruck.

Welche Faktoren haben aber dazu geführt, dass die Reaktion der Schweiz auf den Aufstand und die folgende Flüchtlingswelle so und nicht anders ausfiel? Worin gründet sich das Wohlwollen der schweizerischen Bevölkerung für gerade diese Immigrantinnen und Immigranten, während die Aufnahme in anderen Fällen viel ablehnender ausfiel und ausfällt?

Der Historiker David Tréfas liefert in seiner Untersuchung über die schweizerisch-ungarischen Beziehungen zwischen 1945 und 1956 wichtige Elemente, um diese spezielle Beziehung, die nach seinen Worten zum Teil auf Schweizer Seite an «Hysterie» grenzte, zu beleuchten. Dabei setzt Tréfas nicht erst bei den Ereignissen von 1956 an, sondern geht zurück bis in

die letzten Monate des Zweiten Weltkriegs beziehungsweise bis zur unmittelbaren Nachkriegszeit, um «einen genaueren Blick auf die Hintergründe des helvetischen und ungarischen Befindens» zu gewinnen. Entsprechend teilt er seinen Untersuchungszeitraum in die folgenden drei Perioden ein: die unmittelbare Nachkriegszeit (1944/45–circa 1948/49), die Frühphase des Kalten Kriegs bis zum Herbst 1956 sowie den Ungarnaufstand (ab 23. Oktober 1956). Er endet seine Ausführungen mit einem kurzen Ausblick der schweizerisch-ungarischen Beziehungen seit 1956. Innerhalb der drei Hauptperioden untersucht er das Ungarn-Bild beziehungsweise das Schweiz-Bild in den Bereichen Politik und Diplomatie, Wirtschaft, Kirche sowie Emigration/Auslandskolonie. Tréfas stützt sich auf eine breite deutsch- und ungarischsprachige Quellenbasis aus schweizerischen und ungarischen Archiven sowie auf eine Vielzahl von Zeitungsartikeln.

Tréfas' Vorgehensweise ist vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels zu sehen, der seit den 1990er-Jahren in der Erforschung des Kalten Kriegs zu beobachten ist: nicht mehr nur das Handeln der beiden Supermächte UdSSR und USA bilden den Gegenstand der Forschung, sondern vermehrt auch die Beziehungen der Staaten untereinander, besonders auch der kleineren. «Jedes dieser Länder musste sich in der weltpolitischen Situation zurechtfinden, und jedes dieser Länder entwickelte gemäss seiner aktuellen <kollektiven Identität> eigene Strategien.» Die spezifischen Ausprägungen der «kollektiven Identität» wirken, so Tréfas' Grundthese, «zumindest in Teilbereichen

der schweizerisch-ungarischen Geschichte handlungsleitend».

Der Autor zeichnet den Konstruktionsprozess der jeweiligen kollektiven Identitäten nach und setzt die Konstruktionen mit den jeweiligen Handlungen der Staaten in Beziehung. Für den schweizerischen kollektiven Identitätsentwurf benennt Tréfas als «Hauptmerkmale Neutralität, Solidarität und Universalität». Diese sollen nach innen identitätsstiftend sein, aber auch das Image der Schweiz im Ausland nach dem 2. Weltkrieg verbessern. Gerade die Reaktion der Schweiz auf die gewaltsame Niederschlagung des Ungarnaufstandes ist als Ausdruck des Identitätskonstrukts zu sehen.

Private Hilfsaktionen und symbolische Handlungen wie das landesweite Läuten der Kirchenglocken am 20. November 1956 oder eine dreiminütige Schweigeaktion als Zeichen des Protestes gegen die Unterdrückung des Aufstandes, aber auch die kollektive Anerkennung aller Ungarnflüchtlinge als politische Flüchtlinge, entsprachen nicht nur der Maxime der Solidarität, sie bewirkten auch ein vorübergehendes Gemeinschaftsgefühl in der Gesellschaft. Die offizielle Politik blieb – ganz der Maxime der Neutralität verpflichtet – zurückhaltend bis zaghaft, das «moralische Urteil überliess man den Kirchen, der Presse und der demonstrierenden Bevölkerung».

Einen weiteren nicht zu vernachlässigenden Aspekt beim Umgang der Schweiz mit den Ungarnflüchtlingen benennt Tréfas ebenfalls: Der Schweiz, die wegen ihrer Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs massiv in die Kritik geraten war, bot sich 1956 gleichsam die Chance, diesmal ihr tatsächliches Handeln mit der identitätsstiftenden Maxime der Solidarität in Einklang zu bringen. Sie konnte sich als grosszügiges, solidarisches Land präsentieren, das den Opfern totalitärer Unterdrückung Unterschlupf bietet und

als neutraler Staat seine guten Dienste zur Verfügung stellt, um die internationale Krise zu bewältigen. Dass indessen manche der Ungarn, die in die Schweiz kamen, durchaus auch «sehr pragmatische Beweggründe für ihre Flucht» hatten, wurde gar nicht erst zur Kenntnis genommen. Der «Mythos der 10'000 politisch verfolgten Ungarnflüchtlinge» wurde (und wird) «sowohl von den Schweizern als auch von den Ungarn gerne beibehalten». Vermeintlich spezifische schweizerische Eigenschaften wurden dabei häufig auf die Ungarn übertragen, manche Berichtersteller versuchten gar, eine gemeinsame Vergangenheit zu kreieren: «So sind Äusserungen, Ungarn sterbe auch für die Schweiz, oder Zeitungstitel wie «Winkelried Ungarn» zu verstehen».

Entscheidend bei der wohlwollenden Aufnahme der Ungarnflüchtlinge war nebst dem behaupteten gemeinsamen Feind – dem Kommunismus beziehungsweise der Sowjetunion – auch das Bild der Ungarn, das in der Schweiz vorherrschte, also die fremde «kollektive Identität», die nicht anderes ist als «eine Ansammlung von Wissen, ein Tacit Knowledge, [...] in der Regel eine Ansammlung von Stereotypen». Dieses Ungarnbild der Schweizer und Schweizerinnen förderte die Sympathie der Bevölkerung für diese Immigranten, war aber letztlich der Ausdruck einer Illusion, nämlich der «Illusion, dass man sich kennt», wie es der Psychiater und 1956er-Flüchtling Emil Pintér ausdrückte.

Mit seiner Dissertation hat David Tréfas einen wichtigen Beitrag zur Erforschung der schweizerisch-ungarischen Beziehungen geleistet. Kritisch anmerken lässt sich, dass der Autor im Quellenverzeichnis bei der Auswahl der schweizerischen Periodika ausschliesslich deutschsprachige Medien aufführt, ohne diese wichtige Einschränkung im Text zu begründen. Zudem stört die Tendenz, gewisse Aspekte gelegentlich in Form von

Kleinstkapiteln einzustreuen, den Duktus der Abhandlung. Dessen ungeachtet zeigt Tréfas auf schlüssige und fundierte Weise auf, in welchem Mass sich die Konstruktion der eigenen kollektiven Identität als handlungsleitend erweisen kann, macht aber auch deutlich, dass die Konstruktion einer fremden kollektiven Identität eine bedeutende identitätsstiftende Kraft aufweisen kann. Der Titel seiner Untersuchung kann denn auch auf zweifache Weise verstanden werden: Die Illusion der Schweizer und Ungarn, «dass man sich (gegenseitig) kennt», aber auch die Illusion der Schweizer, «dass man sich (selbst) kennt».

*Ildikó Kovács (Bern)*

**Sébastien Farré**  
**La Suisse et l'Espagne de Franco**  
**De la Guerre Civile**  
**à la Mort du Dictateur (1936–1975)**

Editions Antipodes, Lausanne 2006, 486 S., Fr. 42.–

Die Beziehungen der Schweiz zu Spanien, die heute kaum spektakulär sind und als weitgehend unproblematisch gelten, unterlagen vor allem zur Zeit des Bürgerkriegs heftigen Debatten, die in den 1960er-Jahren angesichts antifranquistischer Aktivitäten spanischer Immigranten in der Schweiz wieder aufflammten und nach dem Ende des Franquismus mit den Debatten über die Rehabilitierung der Schweizer Spanienkämpfer periodisch in Erinnerung gerufen wurden. Erst der Rehabilitierungsbeschluss des Parlaments vom Dezember 2008 hat auch diesbezüglich einen Schlussstrich gezogen.

Die anzuzeigende Arbeit versucht eine Gesamtschau der schweizerisch-spanischen Beziehungen im Zeitalter des Franquismus zu geben. Das Schwerkraft – rund drei Viertel des Seitenumfangs – liegt dabei eindeutig auf der

Zeit bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Gestützt auf umfangreiche Bestände schweizerischer und spanischer Archive widmet sich der Verfasser seinem Anliegen, die Schweizer Geschichte in ihrem europäischen Kontext zu analysieren.

Die Entwicklung der schweizerisch-spanischen Beziehungen lässt sich, wie der Verfasser im Resümee der Arbeit ausführt, grob in vier Phasen einteilen: Eine erste Periode von 1936 bis Ende 1942 war geprägt von einer wohlwollenden Haltung der Schweizer Behörden, vor allem Ausenminister Giuseppe Mottas, gegenüber dem Franquismus. Neben der bekannten Kriminalisierung der Schweizer Spanienkämpfer sind in diesem Kontext etwa auch die privilegierten Wirtschaftsbeziehungen mit dem nationalistischen Lager während des Bürgerkriegs und die vorzeitige Anerkennung von Francos Regierung im Februar 1939 zu nennen, sodann für die Zeit nach dem Ende des Bürgerkriegs die abweisende Haltung gegenüber republikanischen Flüchtlingen und die Gleichgültigkeit angesichts der franquistischen Repression bis in die 1940er-Jahre, der in Gefängnissen und Zwangsarbeitslagern mehr Menschen zum Opfer fielen als im Bürgerkrieg selbst. In wirtschaftlicher Hinsicht war diese erste Phase von einer generellen Zunahme des Austausches geprägt, nachdem die Beziehungen Mitte der 1930er-Jahre aufgrund der Finanzprobleme der Republik weitgehend unterbrochen worden waren.

Die Periode von Ende 1942 bis 1948/49 zeigte spanischerseits die Bemühungen um eine Rückkehr zur Neutralität und zur Integration ins System der alliierten Siegermächte. Die Schweiz, die ihrerseits den durch die wirtschaftliche Kooperation mit den Achsenmächten verursachten politischen Schaden zu begrenzen hatte, zeigte sich dabei eher distanziert und vermied allzu enge Kontakte zu einem Land, das stark mit Na-

zideutschland verbunden gewesen war. Immerhin beliess sie aber im Dezember 1946 entgegen einer Empfehlung der UNO als Zeichen der Neutralität ihren Botschafter in Madrid. Auf wirtschaftlicher Ebene gingen die schweizerischen Bemühungen um eine Steigerung des Austausches weiter, stiessen indessen oft auf bürokratische Hindernisse der weiterhin am Grundsatz der Autarkie festhaltenden spanischen Wirtschaftspolitik.

Die Phase von 1950 bis 1959 war als Übergangsperiode geprägt durch eine Normalisierung der Stellung Spaniens auf der internationalen Bühne, die Einbindung des Landes ins westliche Lager des Kalten Kriegs und eine gleichzeitige wirtschaftliche Öffnung. Innenpolitisch verschob sich die Macht weg von den Faschisten der Falange hin zu den «Technokraten» des Opus Dei. Die Schweiz spielte bei der wirtschaftlichen Integration Spaniens eine aktive Rolle. 1954 wurde zwischen den beiden Staaten ein erstes bilaterales Wirtschaftsabkommen abgeschlossen und 1959 unterstützte die Eidgenossenschaft die Aufnahme Spaniens in die OEEC.

Die letzte Periode schliesslich dauerte vom Ende der 1950er-Jahre bis zum Tod des spanischen Diktators. In dieser Zeit trug die Schweiz wesentlich zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierung Spaniens bei. Sie war einerseits eines der drei wichtigsten Auswanderungsländer für Spanierinnen und Spanier und andererseits zweitwichtigster Investor in Spanien. Der einsetzende Massentourismus nach Spanien erfasste auch die Schweiz stark. Gleichzeitig manifestierte sich in den 1960er-Jahren in der Schweiz ein zunehmender, hauptsächlich von Exilspaniern getragener Antifranquismus, wie man ihn seit den späten 1930er-Jahren nicht mehr gekannt hatte. Aufgrund der wichtigen Rolle der spanischen Exilkommunisten in diesem Kontext führte dies bei den Schweizer Behörden zunächst

zu antikommunistischen Reflexen, die sich etwa in der Kooperation mit der spanischen Geheimpolizei niederschlugen. Allerdings glaubt der Verfasser im Verlauf der 1960er-Jahre eine zunehmend kritische Haltung der offiziellen Schweiz gegenüber dem Franco-Regime ausmachen zu können und Ende 1960er-, Anfang 1970er-Jahre kühlte sich auch das diplomatische Verhältnis ab. Bezeichnenderweise war dann 1975 als Ausdruck einer Normalisierung des Verhältnisses bei der Krönung Juan Carlos' auch ein Vertreter des Bundesrats anwesend.

Insgesamt, so Farré, lässt sich für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Franco-Spanien schwerlich ein übergreifendes Interpretationsmodell entwickeln. Zumindest für die Haltung der offiziellen Schweiz arbeitet er aber drei Faktoren heraus, die in der ganzen betrachteten Periode wesentlich waren, nämlich den Antikommunismus, die diplomatische und politische Bedeutung des Franco-Regimes sowie aussenwirtschaftliche Erwägungen.

Sébastien Farrés Untersuchung kann abschliessend als eine quellengesättigte, mit grossem Fleiss und Liebe zum Detail geschriebene Studie bezeichnet werden, die erstmals einen umfassenden Überblick schweizerisch-spanischer Beziehungen von den 1930er- bis in die 1970er-Jahre gibt. Die Arbeit bewegt sich dabei trotz des Einbezugs der Wirtschaftsbeziehungen und der verschiedenen Formen von Migration weitgehend in den Bahnen traditioneller Diplomatiegeschichte und deckt dadurch nur einige, wenn auch wichtige, Segmente dessen ab, was im Zeichen des seit einiger Zeit wieder erwachten Interesses der historischen Forschung an grenzüberschreitenden Beziehungen und Verflechtungen unter verschiedenen Labels (Transnationalitätsgeschichte, «new international history», «histoire croisée» *et caetera*) diskutiert wird. Insbesondere kulturhistorische Aspekte, wie etwa die gegenseitige

Wahrnehmung der beiden Länder in der veröffentlichten Meinung, die kulturellen Implikationen des in den 1960er-Jahren erwachenden Tourismus oder – um ein konkretes Beispiel zu nennen – die Umstände der Iberienexpedition der Schweizer Fussball-Nationalmannschaft zum Jahreswechsel 1941/42, werden weitgehend ausgeklammert.

*Christian Koller (Bangor)*

**David Gaffino**  
**Autorités et entreprises suisses face à la guerre du Viêt Nam, 1960–1975**

Alphil, Neuchâtel 2006, 280 p., Fr. 35.–

Basé sur un mémoire de licence, cet ouvrage retrace l'attitude des milieux politiques et économiques suisses face à la guerre du Vietnam, en partant du questionnement suivant: dans quelle mesure cette attitude a-t-elle été orientée par les quatre concepts fondamentaux de la politique étrangère helvétique que sont la neutralité, la solidarité, l'universalité et la disponibilité? Le propos s'articule en trois chapitres chronologiques, subdivisés en deux parties thématiques, qui abordent respectivement la posture des autorités et celle des entreprises. Bien que répétitif, ce plan permet de saisir avec précision l'évolution de la position helvétique dans le déroulement du conflit, en même temps qu'il reflète une symétrie entre la politique étrangère et la présence économique au Vietnam.

A l'instar de ses relations avec les Etats divisés d'Allemagne et de Corée, la conduite de la Suisse à l'égard des deux parties du Vietnam a été marquée par le déséquilibre. Celui-ci est d'abord patent sur le plan diplomatique, contredisant l'aspiration à l'universalité des relations. Pendant presque toute la durée

de la guerre, la Confédération n'est en effet représentée qu'à Saigon, la capitale du Sud-Vietnam, Etat qu'elle a discrètement reconnu en 1958. De son côté, le Nord-Vietnam communiste n'abritait plus d'agence consulaire helvétique depuis 1954 et n'a été reconnu par Berne qu'en 1971, bien qu'un timide rapprochement ait été entamé dès 1966. Il n'a par ailleurs jamais été question d'entretenir des liens avec les dirigeants communistes du Sud-Vietnam, et divers représentants du FNL-GRP ont été considérés *persona non grata* en Suisse. La diplomatie suisse présente ici une image bien pâle en comparaison de la Suède, autre Etat neutre, qui avait, pour sa part, reconnu Hanoi dès 1969. Ces réticences à se rapprocher du Nord-Vietnam ont probablement influé sur la décision d'organiser les négociations de paix à Paris (entre 1968 et 1973), et non pas à Genève, où s'était tenue en 1954 la Conférence qui avait mis fin à la guerre d'Indochine. Un choix qui peut être considéré comme un échec de la politique des bons offices promue par la Confédération selon le principe de disponibilité.

Sur le plan économique, le contraste est tout aussi saisissant. Bien que très modeste, le commerce avec le Sud-Vietnam dépasse très largement le commerce avec le Nord, où aucune entreprise suisse n'a été active pendant toute la guerre. En ce sens, la Suisse respecte *de facto* l'embargo décrété par les Etats-Unis. A l'inverse, elle exporte au Sud-Vietnam montres, produits chimiques et pharmaceutiques, machines. Ces approches différenciées sont non seulement le reflet de l'importance que Saigon occupait dans le commerce de la région, mais aussi d'évidentes affinités politiques et idéologiques (économie de marché). La neutralité économique n'a pas non plus été respectée dans la délicate question militaire. Contournant l'interdiction de vente de matériel de guerre à un Etat belligérant, la Suisse participe à

l'effort de guerre américain au Vietnam. Ainsi, des avions Pilatus-Porter sont-ils fabriqués sous licence aux Etats-Unis, puis utilisés au Vietnam. Plus significative encore est la livraison massive de pignons et d'engrenages produits par l'horlogerie suisse à destination de l'industrie militaire américaine. On découvre ici avec intérêt comment cette affaire a été délibérément étouffée par le Conseil fédéral.

Constituant des entorses manifestes à la neutralité, ces faits attestent que la Suisse a bel et bien pris position dans ce conflit emblématique de la guerre froide. Elle s'est efforcée de ménager Washington, par crainte de mesures de rétorsion américaines mais également par attachement à la lutte contre le communisme. La Confédération n'a ainsi jamais condamné les bombardements américains, qui ont dévasté le Vietnam dès 1965. Eu égard aux immenses souffrances endurées par les populations civiles du Sud-est asiatique, cette apparente indifférence pourrait aisément faire l'objet d'un réquisitoire. Gaffino a su éviter ce piège, préférant souligner la complexité du conflit vietnamien, lequel, de par sa longueur, sa violence, son caractère très idéologisé et sa médiatisation, a représenté un défi pour la diplomatie suisse.

L'auteur révèle que, au-delà de la maxime «solidarité», ce sont bien les intérêts suisses, mêlant aspects mercantiles et enjeux géopolitiques, qui ont sous-tendu nombre d'initiatives helvétiques relatives à l'aide au développement et à l'assistance humanitaire, domaines qui ont du reste été passablement délaissés au Vietnam. Il est vrai que l'affaire des microscopes livrés par la Suisse à l'Université de Saïgon en 1962–1964 avait été récupérée par la propagande américaine et sud-vietnamienne, incitant la Confédération à plus de retenue. Ce n'est qu'après la signature des Accords de Paris de 1973, qui ont mis fin à l'engagement militaire des Etats-Unis, que l'aide humanitaire helvétique augmente au

profit des deux parties en conflit, avec, en arrière fond, la perspective de se placer en vue de la reconstruction du Vietnam.

Ces arrière-pensées pragmatiques sont mises en évidence par l'historien, qui s'emploie à préciser les opinions et les motivations des différents acteurs (Conseil fédéral, Département politique, division du Commerce, diplomates). On aurait pourtant aimé en savoir davantage sur l'impact que l'opinion publique a pu exercer sur leurs décisions. Imprégnée d'anticommunisme, celle-ci est devenue de plus en plus critique vis-à-vis de l'intervention américaine, ce qui s'est notamment traduit par l'activisme du courant pacifiste ou l'anti-impérialisme des mouvements de 1968.

Dans l'ensemble, l'ouvrage de Gaffino constitue néanmoins une excellente contribution à l'histoire des relations internationales de la Suisse. Préfacé par Daniel Bourgeois, illustré par quelques documents bien choisis, il propose une analyse fine et convaincante, qui éclaire la politique prudente et réservée de la diplomatie suisse, ainsi que les ambiguïtés de la neutralité à l'épreuve de la guerre froide.

*Nuno Pereira (Lausanne)*

**Mascha Madörin**  
**Helfer der Apartheid**  
**oder «verlässliche Freunde»**  
**Wie die Schweizer Banken**  
**das südafrikanische**  
**Apartheidregime stützten**

Edition 8, Zürich 2008, 136 S., Fr. 22.–

Die Basler Ökonomin und langjährige Antiapartheidaktivistin legt ein politisch engagiertes Buch vor, das Aufsätze zu den Beziehungen der Schweizer Wirtschaft zum Apartheidregime Südafrikas vereint. Die Studie entstand im Rahmen der Recherchiergruppe Schweiz – Südafrika, die

seit 1999 historische Aufarbeitung betreibt und die Forderungen nach Entschuldung und Entschädigung von Apartheidopfern der internationalen Jubilee-Kampagne unterstützt. Das Buch schreibt sich denn auch in die international breit und kontrovers diskutierte Thematik der «Wiedergutmachung» vergangenen Unrechts ein. Madörin hält Gerechtigkeit nur für möglich, wenn die Verbrechen aufgeklärt, die Verantwortlichen zur «Rechenschaft gezogen» (9) und die Opfer entschädigt werden. So werden die Unterscheidungen zwischen unternehmerischer Mitverantwortung und dem Profitieren von einem Unrechtsregime zur Diskussion gestellt und die langwierigen Bemühungen um eine juristische Aufarbeitung der Apartheid präsentiert. Spannend lesen sich die Ausführungen zur Reaktion der Schweiz auf die 2002 eingereichten Sammelklagen. Mit vereinten Anstrengungen von Bund, Wirtschaftsverbänden und Bankiervereinigung wurde erfolgreich eine Abwehrstrategie umgesetzt, die in der schweizerischen Öffentlichkeit verding und dazu führte, dass die Thematik der schweizerischen Verbindungen zum Apartheidregime kaum mehr diskutiert werden. Madörin macht dabei ihr Unverständnis für Argumente deutlich, die im juristischen Weg der Sammelklage nicht das adäquate Mittel zur Versöhnung und historischen Aufarbeitung sehen.

Durch den detaillierten Blick auf die «internationalen Komplizen» (9) des Unrechtsregimes wird deutlich, wie eng die Zusammenarbeit vor allem der Schweizer Grossbanken – der Bankgesellschaft, der Kreditanstalt und des Bankvereins – ab Ende der 1950er-Jahre war. Die Ausführungen zeigen, dass die Banken, unterstützt durch einen «Schulterschluss» (16) mit der Schweizer Industrie, generell federführend in der Zusammenarbeit Schweiz – Südafrika waren und auf diese Weise die Schweizer Politik dominieren konnten. Zentral waren dabei auch per-

sönliche Netzwerke zwischen schweizerischen Wirtschaftsvertretern (beleuchtet wird die Rolle des ehemaligen Nationalbankpräsidenten Fritz Leutwiler bei den Umschuldungsmassnahmen 1985/86), der Apartheidregierung und südafrikanischen Konzernen. Madörin erkennt bei schweizerischen Exponenten von bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsunternehmen, abgesehen von Einzelfiguren, zwar keinen offenen Rassismus, dennoch aber die ideologische Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Kontrolle der schwarzen Bevölkerung Südafrikas durch eine weisse Minderheit. Dabei erwiesen sich auch die antikommunistischen Diskurse als wirkungsmächtig, die im Rahmen der «totalen Strategie» Südafrikas unter Premier Botha ab 1978 zur Verteidigung der Apartheid formuliert wurden. Evident wird an mehreren Beispielen die vitale Rolle der Schweizer Grossbanken für die Stabilisierung der durch Liquiditätskrisen und internationale Sanktionen getroffenen Wirtschaft Südafrikas. Im Rahmen des «Zürcher Goldpools» ab 1968 vermarkteten diese die wichtigste Ressource des Apartheidregimes, das südafrikanische Gold, international. Gottfried Wellmer führt den Nachweis, dass die Schweizer Anleihen an Südafrika generell weit höher waren, als bisher bekannt war, und weist am Beispiel des Energiekonzerns Eskom auch auf die Rolle der parastaatlichen Betriebe hin. Der Schweizer Finanzplatz war demnach zwischen 1951 und 1980 viertwichtigster Financier dieses auch in der Uranförderung und beim Bau von südafrikanischen Nuklearwaffen beteiligten Konzerns. Am Beispiel der aus den Krisenjahren stammenden enormen Schulden, die den Aufbau der südafrikanischen Gesellschaft über Jahre bremsen, werden auch die wirtschaftlichen Folgen der Apartheid für die demokratisch gewählte Regierung thematisiert.

Detailliert beleuchtet und kommentiert die Autorin über diese wirtschaftlichen



Befunde hinaus die Widerstände, die der historischen Forschung im Rahmen des NFP 42+ entgegentraten. Diese erfuhr durch politisch bestimmte Nervositäten erhebliche Einschränkungen, die sich in skandalösen Archivsperrern und vergleichsweise knappen Budgets manifestierten. Dies führte dazu, dass deren Resultate trotz – oder gerade wegen – ihrer Brisanz kaum wahrgenommen oder öffentlich diskutiert wurden. Diese staatlichen Behinderungen und Geheimhaltungen im Bezug auf Südafrika stehen dabei in einer 50-jährigen Tradition, wie anhand von abgeänderten Statistiken, überschrittenen Kapitalexportplafonds und diskreten Diplomaten dargestellt wird. Gerade am Beispiel des Kapitalexportplafonds, der zur Beschwichtigung der Öffentlichkeit als «Courant normal» ab 1979 bei gegen 300 Millionen Franken Neugeld pro Jahr festgelegt wurde, zeigt sich exemplarisch der Stellenwert, den die Grossbanken dem Südafrika-Geschäft beimassen. Was die schweizerische Antipartheidbewegung und die entwicklungspolitische Solidaritätsbewegung bereits in den 1980er-Jahren festgestellt hatten, konstatiert die Autorin nun mit später Genugtuung über die Richtigkeit der damaligen Kritik: die Limite wurde kaum eingehalten und konstant massiv überschritten, diese Tatsache gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit aber sorgsam unter Verschluss gehalten.

Das Buch erweitert, trotz einiger inhaltlicher Redundanzen, die in den letzten Jahren entstandenen rechtlichen, politologischen und historischen Studien zur schweizerischen Südafrikapolitik. Dabei kommt dem Buch das Verdienst zu, einem nicht spezialisierten Publikum zentrale Befunde des Forschungsprogramms in gut lesbarer Form bekannt zu machen. Dennoch bleiben auch im Bereich der Wirtschaftsgeschichte zahlreiche Fragen weiterhin ungeklärt, gerade weil sowohl in Südafrika als auch in der Schweiz Ar-

chive noch gesperrt sind. Aus dieser Sicht sind weitere hartnäckige Forschungen aus zivilgesellschaftlichem und akademischem Umfeld zu begrüssen, die eine breite Debatte über die menschenrechtsverletzende Zusammenarbeit der Schweizer Wirtschaft mit Apartheid-Südafrika anstossen würden. Damit könnte die historische Forschung mit ihrer Analyse, ohne verkürzende Funktionalisierung der Geschichte für aktuelle politische Prozesse, handlungsleitend wirken für eine menschenrechtskonforme Zukunft, die Unrechts- und Ausbeutungsstrukturen konsequent benennt und verhindert.

*Konrad J. Kuhn (Zürich)*

**Jörg Künzli**  
**Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes**  
**Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten**

Stämpfli, Bern 2008, 686 S., Fr. 144.–

In den letzten Jahren haben Debatten über die Ausgestaltung der Aussenpolitik vermehrt auch Rekurs auf rechtliche Fragen genommen. Jörg Künzli, der die schweizerische Aussenpolitik im Rahmen des Nationalfondsprogramms NFP42+ (Beziehungen Schweiz – Südafrika 1948–1994) aus völkerrechtlicher Sicht begutachtete, legt mit der referierten Studie die erste umfassende Darstellung des rechtlichen Handlungsspielraums der Aussenpolitik dar, der durch das Völker- und Landesrecht begrenzt wird. Anhand einer Fülle von konkreten Fallbeispielen beurteilt er sodann die aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Praxis der Schweiz im Licht des komplexen zeitgenössischen Regelwerks. Wie im Falle des schweize-

rischen Umgangs mit dem Unrechtsstaat Südafrika, wo er nachwies, dass der rechtliche Handlungsspielraum des Bundesrates für die Verhängung von Sanktionen gegen das Apartheidregime weitaus grösser war, als dieser gegenüber Parlament und Öffentlichkeit vorgab, moniert Künzli auch in der vorliegenden Studie substanzielle völkerrechtliche Defizite der zeitgenössischen Aussenpolitik. Neben dem Beispiel Südafrika beleuchten die dargelegten Beispiele die schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik gegenüber Saudiarabien, Irak, Israel in den letzten 30 Jahren.

Aufgrund welcher Kriterien gestaltet die Schweiz die Kooperation mit Unrechtsregimes, das heisst mit Staaten, die in qualifizierter Weise Völkerrecht verletzen? Zu dieser Frage, die in den letzten Jahren auch für die Schweiz an Bedeutung gewonnen hat, war bisher wenig Literatur vorhanden. Die rechtliche Kompatibilität des aussenpolitischen Handelns lässt sich nur beschränkt aus öffentlich zugänglichen Quellen erschliessen. Da Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik durch Vertraulichkeit der Entscheidungsfindung und damit durch relativ geringe Transparenz charakterisiert sind, stützt sich die Studie auf unveröffentlichte Berichte und Gutachten sowie Gespräche mit Mitarbeitern der Bundesverwaltung (EDA, Bundesamt für Justiz, seco, parlamentarische Kommissionen).

Seit dem Beginn dieses Jahrtausends unterliegen die internationalen Beziehungen einem substanziellen Wandel des Kooperationsvölkerrechts. Im Kontext der Vernetzung der Volkswirtschaften und der stärkeren normativen Regulierung der internationalen Beziehungen kommt der rechtlichen Argumentation zunehmende Bedeutung zu. Zur Eruiierung des Handlungsspielraums der Verwaltung diskutiert die Studie, wo und innerhalb welcher Grenzen Völkerrecht und Landesrecht den Staaten Verpflichtungen gegenüber Recht

verletzenden Staaten auferlegen, damit sie sich nicht der Beihilfe zu Völkerrechtsverletzungen schuldig machen.

Die aussenpolitischen Entscheidungen der Schweiz werden im Spannungsfeld zwischen wertorientierter Aussenpolitik und den Forderungen einer exportorientierten Wirtschaft beschrieben, das heisst zwischen Eigeninteresse sowie einer aktiven, solidarischen und kooperativen Aussenpolitik. Dieses Dilemma, das in der Bundesverfassung verankert ist, muss gemäss Künzli zwingend durch eine sorgfältige Güterabwägung zwischen divergierenden öffentlichen und privaten Interessen gelöst werden, um dem Anspruch einer kohärenten Entscheidungsfindung zu genügen. Die Maximen der schweizerischen Aussenpolitik – Neutralität, Universalität, Solidarität und Disponibilität – versuchen diese beiden Pole auszutarieren. Die beobachtete operationelle Praxis folgt jedoch einem anderen Muster: wirtschaftsrelevante Massnahmen gegen völkerrecht verletzende Staaten wurden regelmässig abgelehnt. Güterabwägungen dienten allenfalls dazu, entsprechende Entscheidungsfindungen nachträglich zu untermauern. Für diese Praxis führt die Studie zahlreiche Beispiele auf, insbesondere die schweizerische Zusammenarbeit mit Südafrika in den Bereichen Waffenexport, militärische, nukleare und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit und Exportrisikogarantie.

Entsprechend der festgestellten Tendenz zu rechtlicher Kodifizierung der internationalen Beziehungen wird auch in der Schweiz ein Wandel in der Ausrichtung der Aussenpolitik festgestellt. Diese war bis zum Ende des Kalten Kriegs durch eine passive, allein an internen Interessen orientierte Haltung charakterisiert, die auf dem Neutralitätsbegriff beruhte. Danach wird die Entwicklung zu einer aktiveren, normgeleiteten Aussenpolitik beschrieben. Seit 1989 ist das internationale Recht zu

einer eigentlichen Referenzgrösse in der schweizerischen Aussenpolitik geworden. So wird heute anerkannt, dass das Recht Grundlage und Schranke aussenpolitischen staatlichen Handels darstellt, obwohl die entsprechenden Umsetzungen auf Gesetzesstufe fehlen. Künzli kritisiert, dass dies eine generell dominierende Stellung der Exekutive bei untergeordneter Rolle von Legislative und Judikative zur Folge hat. Sein Befund lautet: Das Nichtergreifen von Massnahmen gegenüber Recht verletzenden Staaten basiert grundsätzlich auf politischen Entscheidungsfindungen und folgt nur beschränkt rechtlichen Normierungen.

Die aussenpolitischen Dokumente des Bundesrats aus den Jahren 1993, 2000 und 2005 deuten auf eine Entwicklung zu scheinbarer Kongruenz der Interessen. In operationeller Hinsicht manifestierte sich in den letzten Jahren jedoch wieder vermehrte Zurückhaltung gegenüber Massnahmen gegen Recht verletzende Staaten, die eigene materielle Interessen beeinträchtigt hätten. Der Schutz der Arbeitsplätze in der Schweiz hat in der konkreten Entscheidungsfindung im Allgemeinen Vorrang vor völkerrechtlichen Normen, die an sich zwingend wären. Künzli stellt den wieder häufigeren Rückgriff auf sogenannte positive Massnahmen gegenüber Völkerrecht verletzenden Staaten fest, mit denen eine privilegierte Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte oder der Entwicklungszusammenarbeit besteht. Diese dienen als innenpolitische Rechtfertigung für fehlende aussenwirtschaftliche Anordnungen.

Dabei wäre die zu beachtende Hierarchie der Rechtsgrundsätze unzweideutig gegeben: «Verhindern landesrechtlich gesetzte Grenzen des Verhaltensspielraums die Erfüllung völkerrechtlicher Verhaltensvorgaben, sind diese völkerrechtswidrig.» (640) Die im allgemeinen Völkerrecht begründete Solidaritätsverpflichtung ist

in der Bundesverfassung verankert und wird von der Schweiz vor allem im Bereich Aussenwirtschaft zum Teil nicht eingehalten. Dabei würde die Solidaritätsverpflichtung zwingend den Erlass nationaler Rechtsgrundlagen verlangen, welche deren Umsetzung ermöglichen.

Am klarsten sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen von Drittstaaten gegenüber Recht verletzenden Staaten durch die verbindlichen Anordnungen des UN-Sicherheitsrates geregelt. Das schweizerische Landesrecht bietet eine umfassende Grundlage zur Umsetzung solcher Anordnungen. Festgestellte Implementierungsdefizite beruhen daher nicht auf fehlenden landesrechtlichen Grundlagen, sondern stellen eine bewusste politische Entscheidung der Exekutive dar.

Die Studie kritisiert weiter, dass die aussenwirtschaftliche Gesetzgebung «bewusst offen gehaltene und sachlich nicht zu rechtfertigende Lücken» aufweise. So fehlt im schweizerischen Landesrecht im Unterschied zur Gesetzgebung anderer Staaten eine allgemeine gesetzliche Grundlage zur Beschränkung der Grundrechte im Bereich Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie aus völkerrechtlichen und aussenpolitischen Motiven. Dem Bund fehlten daher teilweise die notwendigen Instrumente, um in grundrechtskonformer Weise Gegenmassnahmen und Anordnungen zur Vermeidung einer rechtlichen Mitverantwortung für Völkerrechtsverletzungen durch einen Drittstaat zu ergreifen. Dabei hätte der Bundesrat in verfassungsunmittelbarer Weise die Kompetenz, diese Lücken weitgehend auszufüllen. Dies tut er nicht, da er Eingriffe in den privaten Wirtschaftsverkehr mit Völkerrecht verletzenden Staaten ablehnt.

Das völkerrechtliche Sekundärrecht verankert durch sein allgemeines Beihilfeverbot eine generelle Unterlassungspflicht zur Vermeidung einer indirekten Beteiligung an drittstaatlichen Völkerrechts-

verletzungen. Besonders beim Kriegsmaterialexport macht Künzli auf schwerwiegende Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung und Praxis aufmerksam, die

wiederholt zur Verletzung von völkerrechtlichen Bestimmungen führten.

*Barbara Müller (Basel)*

# WIDERSPRUCH

Beiträge zu  
sozialistischer Politik

## 55

### Demokratie und globale Wirtschaftskrise

Finanzmarkt-Kapitalismus, Wirtschaftsdemokratie, öffentlicher Sektor, Verteilungsgerechtigkeit; Gleichberechtigung, Geschlechterdemokratie: Erwerbsarbeit und Familie; Postdemokratie, Gewerkschaften; Pensionskassen; Zukunft der Demokratie und politische Bildung; SVP contra Rechtsstaat

M.R. Krätke, H. Schächli, H.-J. Bontrup, H. Schui, W. Spieler, A. Demirović, F.O. Wolf, G. Notz, Th. Wüthrich, K. Dörre, W. Hafner, U. Marti, S. Da Rin, S. Künzli, M. Spescha

#### Diskussion

H.-J. Burchardt: Die Herausforderung Lateinamerika  
R. Rey: Demokratische Entwicklungen  
B. Ringger: Chávismo und Demokratie in Venezuela  
S. Ben Néfissa: NGO, Staat, Zivilgesellschaft

**240 Seiten, Fr. 25.– (Abonnement Fr. 40.–)  
zu beziehen im Buchhandel oder bei  
WIDERSPRUCH, Postfach, 8031 Zürich  
Tel./Fax 044 273 03 02**

**vertrieb@widerspruch.ch    www.widerspruch.ch**