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

Autor(en): **Müller, Barbara**

Objekttyp: **BookReview**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **16 (2009)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

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 Archivsperren 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 Antiapartheidbewegung 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 Archive 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 Entscheidfindung 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 Eruierung 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 werteorientierter 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 Entscheidfindung 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 Entscheidfindungen 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 Entscheidfindungen 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 Entscheidfindung 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 dienten 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 beruhten daher nicht auf fehlenden landesrechtlichen Grundlagen, sondern stellten eine bewussste 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 Wirtschaftsverkeht 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. Schäppi, 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