



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
FONDS NATIONAL SUISSE
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION
FONDO NAZIONALE SVIZZERO
Wildhainweg 20 Postfach CH-3001 Bern Schweiz

NFPNR 42+

Beziehungen Schweiz Südafrika

Nationales Forschungsprogramm NFP 42+

Relations between Switzerland and South Africa

National research programme NRP 42+

Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

Programme national de recherche PNR 42+

Impressum

Sekretariat Abteilung IV
Nationale Forschungsprogramme
Schweizerischer Nationalfonds

Secrétariat Division IV
Programme nationaux de recherche
Fonds national suisse

Secretariat Division IV
National Research Programmes
Swiss National Science Foundation

Wildhainweg 20
CH-3001 Bern

www.snf.ch
nfreiburghaus@snf.ch

NFPNR 42+

Beziehungen Schweiz Südafrika

Nationales Forschungsprogramm NFP 42+

Relations between Switzerland and South Africa

National research programme NRP 42+

Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

Programme national de recherche PNR 42+

Inhalt

Editorial	4
Ziel des Nationalen Forschungsprogramms NFP 42+	10
<i>Projekt Guex / Etemad</i>	
Die ökonomischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika von 1945 bis 1990	12
<i>Projekt Harries</i>	
Die Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid: Das Konzept der Entwicklung	16
<i>Projekt Hug</i>	
Südafrika-Politik im UNO-System und die Schweiz	23
<i>Projekt Imhof</i>	
Die Beziehungen der Schweiz zur Apartheid in der öffentlichen politischen Kommunikation	26
<i>Projekt Kellerhals</i>	
Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung	32
<i>Projekt Künzli</i>	
Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber völkerrechtsverletzenden Staaten	38
<i>Projekt Mooser</i>	
Wahrnehmung und Meinungsbildung in der schweizerischen Aussenpolitik	44
<i>Projekt Stähelin-Witt</i>	
Wirkungen der Sanktionen auf Südafrika – Die Rolle der Schweiz	50
<i>Projekt Vatter</i>	
Die Südafrika-Politik der Schweizer Behörden unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz	54
<i>Projekt Widmer</i>	
Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz -Südafrika im Zeitvergleich	62

Contents

Editorial	4
Goal of the National research programme NRP42+	10
<i>Project Guex / Etemad</i>	
The Economic Relations between Switzerland and South Africa, 1945–1990	12
<i>Project Harries</i>	
Switzerland and South Africa under Apartheid: the idea of development	16
<i>Project Hug</i>	
South Africa Policy in the UN System and in Switzerland	23
<i>Project Imhof</i>	
Swiss-South African relationships during apartheid in public political communications	26
<i>Project Kellerhals</i>	
Designing a Swiss-South Africa Image in the Federal Administration	32
<i>Project Künzli</i>	
Legal Room for Maneuver in Swiss Foreign Policy against States that Violate International Law	38
<i>Project Mooser</i>	
Perception and Opinion-Forming in Swiss Foreign Policy	44
<i>Project Stähelin-Witt</i>	
Effects of Sanctions during Apartheid – the Role of Switzerland	50
<i>Project Vatter</i>	
The Coherence of the Swiss Policy Toward South Africa	54
<i>Project Widmer</i>	
Designing Swiss-South African relations – A Comparison across Time	62

Table des matières

Editorial	5
But du Programme national de recherche PNR42+	11
<i>Projet Guex / Etemad</i>	
Les relations économiques entre la Suisse et l’Afrique du Sud de 1945 à 1990	13
<i>Projet Harries</i>	
La Suisse et l’Afrique du Sud au temps de l’apartheid: le concept de développement	17
<i>Projet Hug</i>	
La politique de l’Afrique du Sud à l’ONU et en Suisse	24
<i>Projet Imhof</i>	
Les relations de la Suisse avec l’apartheid dans les communications politiques publiques	27
<i>Projet Kellerhals</i>	
Création d’une image suisse de l’Afrique du Sud dans l’administration fédérale	33
<i>Projet Künzli</i>	
La marge de manoeuvre légale de la politique étrangère de la Suisse face aux Etats qui violent le droit international	39
<i>Projet Mooser</i>	
Perception et formation de l’opinion de la politique sud-africaine de la Suisse	45
<i>Projet Stähelin-Witt</i>	
Effets des sanctions sur l’Afrique du Sud – le rôle de la Suisse	51
<i>Projet Vatter</i>	
La politique sud-africaine des autorités suisses du point de vue de sa cohérence	56
<i>Projet Widmer</i>	
La forme des relations entre la Suisse et l’Afrique du Sud – Comparaison sur la durée	63

Editorial

Der Schweizerische Nationalfonds ist im Mai 2000 vom Bundesrat beauftragt worden, ein kleines Forschungsprogramm über die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika in den Jahren der Apartheid (insbesondere seit den 1960er Jahren) durchzuführen. Einmal mehr darf oder soll die Wissenschaft zur Klärung oder Entsorgung von Vorgängen eingesetzt werden, die als besonders problematisch eingeschätzt werden. Dass es so weit gekommen ist, verdankt die wissenschaftliche Forschung in doppelter Weise der Politik: zum einen der Politik, welche ein rassistisches und in hohem Masse die Menschenrechte missachtendes Regime direkt oder indirekt unterstützt hat; und zum anderen einer gegenläufigen Politik, die diese Politik bekämpfte und zum Gegenstand einer kritischen Durchleuchtung machen wollte. Nach beinahe einem Dutzend parlamentarischer Vorstössen war der Bundesrat im März 1999 bereit, das vor dem Abschluss stehende NFP 42 «Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik» um ein Modul 42+ zu erweitern. Damit ist das Unternehmen in den wissenschaftlichen Bereich übergegangen, die weitere Vorgehensweise muss jetzt allgemein anerkannt

Editorial

The Swiss National Science Foundation was assigned by the Federal Council in May 2000 to carry out a modest research program on Swiss ties to South Africa during the Apartheid years (especially since the 1960s). Once more science may or should be used to clarify or dispose of occurrences that were considered a special problem. Scholarly research owes the fact that it has come so far to politics in two senses: first, to a policy directly or indirectly supporting a racist regime that abused human rights to a high degree; second, to a contrary policy combating this approach and now wanting to make it the subject of critical examination. After nearly a dozen parliamentary steps, the Federal Council was prepared in March 1999 to add a supplementary module to the NRP 42 «Foundation and Possibilities of Swiss Foreign Policy». Thus the inquiry passed to the scientific sector. Further steps must now satisfy general scholarly standards. Basic attitudes cannot substitute for methodical logic and stringent analysis. Yet this does rule out results that serve a policy interest.

Editorial

Au mois de mai 2000, le Conseil fédéral chargeait le Fonds national suisse de la recherche scientifique de mettre sur pied un programme de recherche restreint consacré aux relations qu'entretenait la Suisse avec l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid (en particulier depuis les années 60). Une fois de plus, la science peut et doit être utilisée pour clarifier des processus considérés comme particulièrement problématiques. La recherche scientifique est redevable de la politique d'une double manière: nous avons en effet affaire, d'une part, à une politique qui a soutenu, directement ou indirectement, un régime raciste qui violait ostensiblement les droits de l'homme; et, d'autre part, à une politique opposée qui prenait le contrepied de cette politique et qui voulait qu'elle fasse l'objet d'un éclairage critique. Après environ une douzaine d'interventions parlementaires, le Conseil fédéral était prêt, en mars 1999, d'ajouter un module supplémentaire au PNR 42 «Fondements et possibilité de la politique extérieure suisse». C'est ainsi que le projet est passé du domaine politique au domaine scientifique. Il s'agit maintenant de faire jouer les critères méthodologiques, la logique et la pertinence de



*Prof. Dr. Georg Kreis
Präsident der Leitungsgruppe
Europa-Institut
Universität Basel
Gellertstrasse 27
Postfach, 4020 Basel
georg.kreis@unibas.ch*

*Programmporträt
Rahmenkredit: 2 Millionen CHF
Anzahl Forschungsprojekte: 10
Forschungsdauer: 2001 – 2003
Syntheseergebnisse: 2004*

methodischen Standards genügen, Logik und analytische Stringenz können nicht durch Gesinnung substituiert werden. Das schliesst aber nicht aus, dass die Resultate dann wiederum von politischem Interesse sein werden.

Für das im November 2000 öffentlich ausgeschriebene Programm stehen 2 Mio. Franken zur Verfügung. Das ist vergleichsweise wenig. Andererseits ist auch die in der Schweiz zur Verfügung stehende Forschungskompetenz zum ausgeschriebenen Thema nur in beschränktem Masse vorhanden. Gewiss wäre es wünschbar gewesen, man hätte unter Mitwirkung südafrikanischer Forschungskräfte vor Ort in stärkerem Mass die schweizerische Südafrikapolitik gleichsam von der anderen Seite her beleuchten können. Einige der jetzt bewilligten Projekte werden die «Gegenakten» südafrikanischer Archive einbeziehen, dies ist jedoch nur in beschränktem Umfang möglich. Das bescheidene Format der Programmes wird uns jedenfalls vor der Illusion bewahren, dass wir meinen, alles machen zu können. Andererseits muss man sich damit trösten, dass das Wenige doch einiges mehr ist als gar nichts. Zudem kann man damit rechnen, dass parallel dazu und auch nach Abschluss dieses Impulsprogrammes von Dritten an diesem Thema gearbeitet wird.

Die Auswahl der Projekte ist abgeschlossen. Auf Grund der eingehenden Prüfung der eingereichten Gesuche hat die vom SNF eingesetzte Leitungsgruppe die in diesem Bulletin näher vorgestellten 10 Projekte bewilligt. Die nun feststehenden Element des Programms 42+ «Beziehungen Schweiz-Südafrika» werden aus mehreren Gründen auf verschiedenen Kanälen öffentlich bekanntgemacht.

Some Sfr. 2 million were authorized for the publicly advertised program in November 2000. This is a relatively modest amount. On the other hand, the research expertise available in Switzerland on the topic noted is also only available to a limited degree. It would certainly have been desirable if South African research forces could have been engaged to a greater extent on a simultaneous on-site companion study of Swiss policy on South Africa. A few of the now approved projects will make use of the «dissident files» of the South African archives. However, this is only possible to a limited extent. In any case, the program's modest format will protect us from the illusion that we thought we could do everything. Yet one must take comfort in knowing that this modest amount is still more than nothing at all. One can also take into account that third parties will be working on this topic parallel to us and also after completion of this impulse program.

Project selection is complete. Due to ongoing examination of the successful application, the leadership group assigned by the SNF has approved 10 projects introduced in greater detail in this bulletin. The now firmly established element of the «Swiss-South Africa Ties» 42+ program is being announced publicly at different levels for several reasons. One concerns transparency: The scholarly community involved should know which researchers will take part in this program, and the public at large should learn what areas and topics will be studied. There is another related fact: Public announcement of the projects could cause people with something to contribute in the areas under study being placed in a position of having contact with those responsible for the project. Finally an over-

l'analyse, des approches que l'on ne saurait remplacer par de simples opinions. Ce qui n'exclut toutefois pas que les résultats de cette recherche puissent être à leur tour politiquement intéressants.

Deux millions de francs ont été mis à la disposition pour le programme mis au concours en novembre 2000, ce qui est comparativement peu. Il faut toutefois avouer que les chercheurs et les chercheuses qui possèdent des compétences particulières quant au thème de recherche proposé ne sont pas très nombreux en Suisse. Il aurait certainement été souhaitable si on avait pu compter sur la participation de chercheurs sud-africains, lesquels auraient pu de leur côté étudier la politique sud-africaine de la Suisse. Certains des projets approuvés prendront il est vrai en considération les documents des archives sud-africaines, mais dans des limites relativement restreintes. Le modeste format du programme nous gardera en tout cas de penser pouvoir tout faire. Cela dit, il ne faut pas oublier que c'est déjà mieux que rien. En outre, on peut également espérer que parallèlement à ce programme et dans la foulée de ce dernier d'autres chercheurs et chercheuses se pencheront sur ce thème.

La sélection des thèmes de recherche est achevée. Après avoir examiné minutieusement les requêtes soumises, le groupe de direction mis en place par le FNS a approuvé 10 projets, lesquels sont présentés plus en détail dans le présent Bulletin. Le thème du Programme 42+, «Les relations Suisse-Afrique du Sud», fait l'objet d'une large information publique par le biais de plusieurs canaux et ce pour plusieurs raisons. En effet, il s'agit tout d'abord de promouvoir la transparence: la communauté scientifique

Einmal geht es um die Transparenz: Die interessierte Wissenschaftsgemeinde soll wissen, welche Forscherinnen und Forscher an diesem Programm teilnehmen, und die breitere Öffentlichkeit soll erfahren, welche Bereiche und welche Themen bearbeitet werden. Damit verbindet sich ein weiteres Moment: Die öffentliche Bekanntgabe der Projekte könnte bewirken, dass Personen, die zu den bearbeiteten Bereichen etwas beizutragen hätten, in den Stand gesetzt werden, sich mit den Projektverantwortlichen in Verbindung zu setzen. Schliesslich soll der Überblick über die Projekte des NFP 42+ es den am Programm beteiligten Forscherinnen und Forscher erleichtern, untereinander, wie es sinnvoll ist und erwartet wird, Kontakt aufzunehmen.

Das Programm kann termingerecht gestartet werden, es hat eine Laufzeit von zwei Jahren und muss wiederum termingerecht auf Ende 2003 abgeschlossen werden. Im Namen der Leitungsgruppe wünscht allen einen guten Arbeitsbeginn.

Prof. Georg Kreis

view of NFP 42+ projects should help researchers taking part in the program to open meaningful contact with each other as anticipated.

The program can be started on schedule. It has a two-year duration and must be completed by the end of 2003. On behalf of the leadership group, I wish everyone a good start-up on the project.

Prof. Georg Kreis

intéressée doit savoir quels chercheurs et chercheuses participent à ce programme, tandis que le grand public doit être informé des domaines et des thèmes qui seront traités dans ce cadre. Autre raison encore: cette large information sur les projets pourraient inciter les personnes qui ont oeuvré dans l'un ou l'autre des domaines examinés à se mettre en relation avec les responsables des projets. Enfin, le fait d'avoir une vue d'ensemble des projets du PNR 42+ devrait permettre aux chercheuses et aux chercheurs concernés de nouer des contacts entre eux.

Le programme a pu démarrer conformément au calendrier fixé. Il durera deux ans, à savoir jusqu'à la fin 2003. Au nom du comité de direction, je vous souhaite à toutes et à tous des recherches fructueuses.

Professeur Georg Kreis

Ziel des Nationalen Forschungsprogramms NFP42+

Das Ziel des Programms besteht darin, mit einer kleinen Anzahl eng koordinierter Forschungsprojekte wissenschaftliche Grundlagen für eine Beurteilung der schweizerischen Südafrikapolitik zu erarbeiten. Das Programm ist multidisziplinär angelegt und wird wirtschaftliche, rechtliche, politologische und historische Fragestellungen berücksichtigen. Die Projekte sollen in kritischer Distanz zur politischen Diskussion stehen, das schweizerische Verhältnis zu Südafrika im internationalen Kontext analysieren und einen auf Quellen gestützten Beitrag für die Politikgestaltung anstreben.

Goal of the National research programme NRP42+

The primary goal of the program is to develop a scholarly basis for assessing Switzerland's South Africa policy with a small number of closely coordinated research projects. Economic, legal, political, and historic issues will be given special consideration in the multidisciplinary-oriented projects. These should maintain critical distance from the political discussion in analysing the Swiss relationship to South Africa within an international context and strive for a policy contribution based on sources.

But du Programme national de recherche PNR42+

Le programme a pour but d'élaborer à partir d'un petit nombre de projets de recherche coordonnés les bases scientifiques d'une évaluation de la politique sud-africaine de la Suisse. S'appuyant sur une approche multidisciplinaire, il prendra en considération les aspects économiques, juridiques, politologiques et historiques de la problématique étudiée. Les projets prendront soin de garder une distance critique par rapport au débat politique, analyseront les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans un contexte international et apporteront une contribution à la définition de la politique en s'appuyant sur des sources dûment documentées.

Leitungsgruppe

Prof. Georg Kreis
Universität Basel, Präsident
Prof. Astrid Epiney, Universität Freiburg
Prof. Laurent Goetschel,
Schweizerische Friedensstiftung, Bern
Prof. Christoph Graf,
Schweizerisches Bundesarchiv, Bern
Prof. Oliver Landmann,
Universität Freiburg i. Br.
Botschafter Georges Martin, EDA

Referentin, Forschungsrat der Abt. IV des SNF

Prof. Beatrix Mesmer, Universität Bern

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Geschäftsstelle des SNF

Dr. Christian Mottas
Schweizerischer Nationalfonds
Wildhainweg 20, 3001 Bern
cmottas@snf.ch

Die ökonomischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika von 1945 bis 1990

Die Schweiz hat vom Ende des zweiten Weltkrieges bis zur offiziellen Abschaffung des Apartheid-Regimes im Juni 1991 zunehmend engere ökonomische Beziehungen zu Südafrika gepflegt. Besonders im Finanzsektor, den Investitionen und dem Goldhandel, waren die Beziehungen sehr intensiv.

Seit 1950 haben Schweizer Banken immer grössere Darlehen an Südafrika gewährt. Offenbar rangierte in den 80er Jahren die Schweiz auf dem fünften Platz der Gläubigerländer. Die Investitionen in Südafrika wuchsen derart, dass unser Land einen führenden Rang unter den ausländischen Investoren einnahm. Auch die Goldkäufe haben von den 60er bis Ende der 80er Jahren an Bedeutung gewonnen; im Anschluss an die Schaffung des «Goldpools» durch die drei grossen Schweizer Banken verlagerte sich der internationale Handel von London nach Zürich; in gewissen Jahren konnte der Pool über die Hälfte der südafrikanischen Produktion bewältigen.

Somit darf behauptet werden, dass die Wirtschaftspolitik der Behörden und der Schweizer Privatwirtschaft während der Apartheidphase und ins-

The Economic Relations between Switzerland and South Africa, 1945–1990

Between the end of WWII and the official abolition of apartheid in June 1991 Switzerland's economic relations with South Africa went from increasingly important to very close. The relations were particularly intense in the area of finance, investments and South African gold imports.

Thus, as of 1950, the Swiss banks granted South Africa increasing loans to the extent that by the eighties, Switzerland apparently ranked fifth amongst that country's creditors. Furthermore, Swiss investment in South Africa grew so much that Switzerland rapidly joined the group of foremost foreign investors. Lastly, from the sixties until the end of the eighties, Switzerland's purchases of South African gold took on vast proportions; following the creation of the «Gold Pool» by the three major Swiss banks in 1968, the international gold market moved from London to Zurich, and in certain years the Pool sold more than half of South Africa's output.

Thus, one can assert that the economic policy pursued by the Swiss public authorities and by the private business community did not only play an important role, but indeed a crucial one at certain difficult times

Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud de 1945 à 1990

De la fin de la Deuxième Guerre mondiale à l'abolition officielle du régime de l'apartheid, en juin 1991, la Suisse a entretenu des relations économiques de plus en plus importantes, jusqu'à devenir étroites, avec l'Afrique du Sud. Les rapports ont été particulièrement intenses dans le domaine financier, des investissements et des importations d'or sud-africain.

Ainsi, dès 1950, des prêts croissants ont été accordés à l'Afrique du Sud par les banques helvétiques, de sorte que dans les années 1980, la Suisse figure, semble-t-il, au 5ème rang parmi les créanciers de ce pays. De même, les investissements helvétiques en Afrique australe ont connu une augmentation telle que la Suisse a rapidement occupé l'un des premiers rangs au sein des investisseurs étrangers. Enfin, au cours des années 1960 et jusqu'à la fin des années 1980, les achats suisses d'or sud-africain ont pris une très grande ampleur: à la suite de la création du «Pool de l'or» par les trois Grandes Banques suisses en 1968, le marché international de l'or s'est déplacé de Londres à Zurich, le Pool écoulant, durant certaines années, plus de la moitié de la production sud-africaine.

Ph.D. Sébastien Guex
Histoire contemporaine,
Faculté des lettres,
Université de Lausanne, BFSH 2,
1015 Lausanne
sebastien.guex@hist.unil.ch

Ph.D. Bouda Etemad
Département d'histoire économique,
Faculté des sciences économiques
et sociales
Université de Genève, Uni Mail,
102 Bd. Carl-Vogt, 1211 Genève 4
bouda.etemad@histec.unige.ch

Kredit: 187 931 CHF
Dauer: 01.12.01 - 30.11.03

besondere in der Zeit der internationalen Sanktionen nicht nur eine wichtige, sondern sogar eine entscheidende Rolle gespielt hat.

Das vorliegende Projekt hat zum Ziel, die Finanz- und Handelspolitik der Schweiz gegenüber Südafrika von 1945 bis 1990 zu beschreiben und zu erklären. Es sollen die wichtigsten Elemente dieser Politik untersucht und ihre Ursachen, Herausforderungen und Folgen unter die Lupe genommen werden. Das Projekt wird auch auf die Akteure, deren Strategien, Divergenzen und Diskurse eingehen. In erster Linie wird es sich dabei auf Dokumente abstützen, die sich in öffentlichen und privaten Archiven befinden und bisher kaum benutzt worden sind.

Die Arbeit soll zu einer Monographie führen, die die grossen Etappen der ökonomischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika von 1945 bis 1990 beschreibt. Es wird sich um die erste Studie handeln, die diese Beziehungen auf der Basis von Archivmaterial während einer langen Periode und unter Berücksichtigung der vielfältigen Aspekte des Handels zwischen der Schweiz und Südafrika untersucht.

the South African authorities had to face, particularly in view of the international sanctions imposed because of apartheid.

The aim of the research study presented here is to analyse, i.e.: to describe and explain the financial and commercial policy of Switzerland with regard to South Africa between 1945 and 1990. It will examine the merits of this policy by attempting to highlight the interests, the context, the origins and the consequences. It will discuss the various actors, their strategies, their arguments, their differences and their conflicts. In this context, it will find its sources primarily in archives, which have hardly been exploited so far.

After completion a monograph outlining the major stages in the economic relations between Switzerland and South Africa between 1945 and 1990 will be published. It will be the first study ever to examine these relations on the basis of archival sources, over such a long period and from a comprehensive point of view, taking into account the various aspects of these relations.

On peut donc affirmer que la politique économique menée par les autorités et les milieux d'affaires privés helvétiques a joué un rôle non seulement important, mais même crucial durant certaines phases délicates auxquelles les autorités sud-africaines ont été confrontées, notamment en raison des sanctions internationales prises contre l'apartheid.

La recherche présentée ici se propose d'analyser, c'est-à-dire à la fois de décrire et d'expliquer, la politique financière et commerciale que la Suisse a menée à l'égard de l'Afrique du Sud de 1945 à 1990. Elle examinera les ressorts de cette politique, en tentant d'en dégager les enjeux, le contexte, les origines et les conséquences. Elle portera sur les différents acteurs, leurs stratégies, leurs discours, leurs divergences et leurs conflits. Dans cette optique, elle s'appuiera en premier lieu sur les sources provenant des archives, sources qui n'ont guère été exploitées jusqu'à maintenant.

Elle débouchera sur l'élaboration d'une monographie retraçant les grandes étapes des relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud de 1945 à 1990. Il s'agira de la première étude examinant ces relations sur la base de sources archivistiques, durant une longue période et dans une perspective d'ensemble, prenant en compte les différents aspects de ces relations.

Die ökonomischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika von 1945 bis 1990

The Economic Relations between Switzerland and South Africa, 1945–1990

Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud de 1945 à 1990

Die Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid: Das Konzept der Entwicklung

Das vorliegende Projekt untersucht die Rolle und die Bedeutung des Konzeptes der Entwicklung und seiner Einsetzung in spezifischen Projekten innerhalb der Beziehungen zwischen Südafrika und der Schweiz zur Zeit der Apartheid. Die bisher erschienene Literatur beschäftigt sich hauptsächlich mit ökonomischen und finanziellen Fragen. Die Konsequenzen der Aktivitäten des Bundes und der Geschäfte der Privatwirtschaft auf die Apartheid standen im Zentrum dieser Untersuchungen. Entwicklungshilfe ist jedoch ein sehr wichtiger Aspekt der Beziehungen zwischen den beiden Staaten. Allein die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) hatte bis Ende 1994 über 50 Millionen Franken für Projekte in Südafrika investiert. Und die Schweizer Mission, deren Einsatz im sozialen Bereich so bedeutend war wie im religiösen, unterstützt seit über hundert Jahren wichtige soziale Projekte (Schulen, Krankenhäuser und Kliniken, landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte usw.).

Das Projekt legt vor, dass Entwicklung einen wesentlichen Teil der Beziehungen Schweiz - Südafrika gebildet hat und dass man von einer Tradition

Switzerland and South Africa under Apartheid: the idea of development

This project focuses on the role that development ideas and projects have played in the relationship between Switzerland and South Africa under apartheid. Most of the literature published so far on this relationship has been primarily concerned with its economic or even financial aspects. Authors have mostly tried to gauge the consequences that the involvement of the Swiss state and Swiss business interests had for apartheid. Yet development is a very important aspect of the relationship between the two countries. By the end of 1994, the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) alone had spent more than 50 million Swiss Francs in South Africa, and the Swiss Mission, whose engagement in social questions was as important as its purely evangelical activities, had been running important social projects (schools, hospitals and clinics, agricultural extension schemes, etc.) for over a hundred years.

This project proposes, therefore, that there is a Swiss tradition of development in South Africa. It places this tradition at the core of its investigation, in particular the forms it took during the apartheid years: What were

La Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid: le concept de développement

Ce projet porte sur le rôle qu'ont joué conceptions et projets de développement dans les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid. Jusqu'à maintenant, la grande majorité des études consacrées à ces relations se sont concentrées sur leur aspect économique ou financier, et les auteurs se sont attachés avant tout à évaluer les conséquences de l'intervention de l'état ou du monde des affaires suisse sur l'apartheid. Pourtant, le développement est une dimension très importante des relations entre les deux pays. Fin 1994 par exemple, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) avait investi à elle seule plus de 50 millions de francs suisses en Afrique du Sud ; la Mission suisse de son côté, dont l'engagement social a toujours été aussi important que ses activités relevant directement de l'évangélisation, avait mis en œuvre d'importants projets dans ce domaine (écoles, hôpitaux et cliniques, développement rural) depuis plus d'un siècle.

En conséquence, ce projet part de l'hypothèse qu'il y a une tradition suisse du développement en Afrique du Sud. C'est cette tradition qui constituera l'axe principal de la

Prof. Dr. Patrick Harries
Historisches Seminar
der Universität Basel
Hirschgässlein 21, 4051 Basel
patrick.harries@unibas.ch

Kredit: 266 945 CHF
Dauer: 01.10.01 - 30.09.03

der Entwicklungshilfe Südafrika gegenüber sprechen kann. Diese Tradition und vor allem die Gestalt, die sie in der Zeitspanne der Apartheid annahm, steht im Zentrum des Projekts: Welche Entwicklungskonzeptionen brachten die beiden Institutionen aus ihrem Herkunftsland nach Südafrika mit, als sie dort ihre Arbeit begannen? Welchen Einfluss hatten sie auf die Beziehung zwischen der Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid? Was für einen Bezug hatten die Projekte und ihre Erfolge zur Apartheid, und was für einen Einfluss hatten sie, wenn überhaupt, auf das südafrikanische Regime? Im Gegensatz, wie reagierte das Apartheidsystem auf die Aktivitäten der DEZA und der Schweizer Mission, und welchen Einfluss hatte es auf die beiden Institutionen?

In einem ersten Schritt wird der internationale wie auch der schweizerische historische, soziale, kulturelle und politische Kontext untersucht, in dem sich die Schweizer Mission und die DEZA ihre Aktivitäten für Südafrika vorgestellt und ausgearbeitet haben. Zweitens werden die konkreten Erfolge beider Institutionen ergründet. Schliesslich werden die DEZA und die Schweizer Mission von ihren Schweizer Ursprüngen bis hin zu ihren Erfolgen in Südafrika verglichen, einerseits um die unterschiedlichen Wege zu skizzieren, die Schweizer Institutionen und Individuen angesichts des Apartheidregimes gingen, andererseits um die Art und Weise darzustellen, in der verschiedene Schweizer Projekte mit dem Apartheidsystem zusammenarbeiteten, davon Abstand nahmen oder sich dagegen widersetzten - ob mit Absicht oder nicht. Das Projekt stützt sich auf umfangreiche Archivarbeiten in der Schweiz und Südafrika und

the conceptions of development that both institutions brought with them from their home country when they started to work in South Africa? What was their impact on the relationship between Switzerland and South Africa under apartheid? How did their projects and achievements relate to and, possibly, influence apartheid? Conversely, how did the apartheid system react to and affect both institutions?

We analyse these questions first, by looking at the international and Swiss historical, social, cultural and political context within which the involvement of the Swiss Mission and the SDC in South Africa was imagined and shaped. Secondly, we scrutinise the concrete achievements of both institutions on the ground. Finally, we compare the SDC and the Swiss Mission, both in their Swiss origins and in their achievements in South Africa, in order both to map the diverse ways in which Swiss institutions and individuals approached apartheid, and to present the manner in which different Swiss development projects fitted in, diverged from, or opposed apartheid - willingly or not. The project is based on extensive archival work in Switzerland and in South Africa, and includes in-depth interviews with a wide range of people linked to each of the institutions in both countries.

recherche, en particulier son évolution durant les années d'apartheid. Quelles conceptions du développement est-ce que ces deux institutions ont emporté de leur pays d'origine lorsqu'elles se sont implantées en Afrique du Sud? Quel a été leur impact sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid? Quel genre de lien est-ce que leurs projets et leurs réalisations ont entretenu avec l'apartheid, et dans quelle mesure est-ce qu'ils ont pu, le cas échéant, avoir une influence sur ce régime? A l'inverse, quelle a été la réaction du système d'apartheid face à ces deux institutions, et quelles en ont été les conséquences pour ces dernières?

Pour répondre à ces questions, nous nous pencherons tout d'abord sur le contexte historique, social, culturel et politique, tant en Suisse qu'au niveau international, dans lequel l'intervention de la Mission suisse et de la DDC en Afrique du Sud a été imaginée et élaborée. Ensuite, nous étudierons les résultats concrets des deux institutions sur le terrain. Enfin, nous comparerons la DDC et la Mission suisse, tant au niveau de leurs origines helvétiques que sur le plan de leurs réalisations en Afrique du Sud. Ceci nous permettra, d'une part, de repérer la diversité des positions prises par des institutions ou des individus suisses par rapport à l'apartheid, et, d'autre part, de montrer comment certains projets suisses de développement se sont intégrés à l'apartheid, s'en sont distancés, ou s'y sont opposés - et ce volontairement ou pas. Ce projet reposera sur des recherches approfondies dans des archives en Suisse et en Afrique du Sud, ainsi que sur des entretiens détaillés avec un large éventail de personnes liées à l'une ou

Die Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid: Das Konzept der Entwicklung

Switzerland and South Africa under Apartheid: the idea of development

La Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid: le concept de développement

schliesst Tiefeninterviews mit einer grossen Anzahl von Personen ein, die in beiden Ländern mit der Schweizer Mission oder der DEZA zu tun hatten.

Indem Institutionen untersucht werden, die bisher in Forschungsprojekten über die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika weitgehend ausgeklammert wurden, wird das Projekt einen Beitrag zu einem besseren Verständnis dieser Beziehungen leisten. Ferner wird der Vergleich von zwei verschiedenen Institutionen (die DEZA als staatliche Institution, die seit den 1980er Jahren in Südafrika tätig ist, und die Schweizer Mission als eine zivilgesellschaftliche Institution, die seit über hundert Jahren in Südafrika präsent ist) Aufschluss geben über die mannigfaltigen Formen der Schweizer Beteiligung in Südafrika zwischen den 1960er und 1990er Jahren, wie auch über die historischen, sozialen und intellektuellen Zwängen, die diese Beteiligung einschränkten. Schliesslich wird die Arbeit ein besseres Verständnis der Schweizer Aussenpolitik im allgemeinen erlauben sowie, spezifischer, des Einflusses, welche die DEZA und gewisse zivilgesellschaftliche Bereiche auf aussenpolitische Standpunkte und Entscheidungen ausüben konnten.

Von einem praktischen Standpunkt aus werden die Resultate für Institutionen und Akteure nützlich sein, die sich mit den Einschränkungen und Zwängen auseinandersetzen, innerhalb welcher Entwicklungsbeziehungen und Aussenpolitik stattfinden. Ferner wird das Projekt zur Debatte beitragen über die möglichen Wege der Intervention im Namen der Entwicklung in Ländern, in denen der Staat strenge Grenzen der Demokratie und der Menschenrechte setzt.

By looking at institutions largely ignored by research on Swiss-South African relations, this project contributes to a more complete understanding of these relations. In addition, the comparison of two very different institutions (the SDC as part of the state and involved in South Africa since the 1980s, and the Swiss Mission as part of civil society and present in South Africa for over a century) will permit an examination of the diversity of, and the historical, social and intellectual constraints for, Swiss engagements in South Africa from the 1960s to 1990s. Finally, our research contributes to the understanding of Switzerland's foreign policy in general, and more specifically to the role played by the SDC as well as by certain sectors of civil society in its making.

On a practical level, the results of our research will be useful to institutions and individuals concerned with the limits and constraints within which the relations between development policies and foreign policy take place, as well as to those wishing to discuss the possible ways of intervention in the name of development in countries where the state imposes severe limits to democracy and human rights.

l'autre des institutions dans les deux pays.

En se penchant sur des institutions qui ont été largement ignorées par la recherche sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, ce projet contribuera à une meilleure compréhension de ces dernières. De plus, la comparaison de deux institutions très différentes l'une de l'autre (la DDC dépend de l'état suisse et n'est active en Afrique du Sud que depuis les années 1980, alors que la Mission suisse fait partie de la société civile et que sa présence en Afrique du Sud remonte à plus d'un siècle) nous permettra d'examiner la diversité de l'engagement de la Suisse en Afrique du Sud des années 1960 aux années 1990, ainsi que les contraintes historiques, sociales et intellectuelles qui l'ont influencé. Enfin, notre recherche contribuera également à l'analyse et à la compréhension de la politique étrangère de la Suisse en général, et en particulier au rôle joué dans son élaboration par la DDC aussi bien que par certains secteurs de la société civile.

Au niveau pratique, les résultats de notre recherche seront utiles aux institutions et aux personnes intéressées par la question des limites et des contraintes qui déterminent le lien entre politiques de développement et politique étrangère, ainsi qu'à celles et ceux qui souhaitent réfléchir sur les différentes manières d'intervenir au nom du développement dans des pays où l'état impose de sévères limites à la démocratie et aux droits de l'homme.

Die Schweiz und Südafrika zur Zeit der Apartheid: Das Konzept der Entwicklung

Switzerland and South Africa under Apartheid: the idea of development

La Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid: le concept de développement

Südafrika-Politik im UNO-System und die Schweiz

Die UNO befasste sich seit 1946 mit dem rassendiskriminierenden Apartheid-System in Südafrika, sei es im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen, der Entkolonisierung oder dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Mit dem wachsenden Einfluss schwarzafrikanischer Staaten auf die UNO und ihre Sonderorganisationen ging das UNO-System um 1960 dazu über, die Apartheid auf internationaler Ebene politisch und völkerrechtlich zu ächten und Südafrika durch Ausschlussverfahren diplomatisch zu isolieren. «Südafrika» geriet im UNO-System zum mächtigen Symbol für den Kampf gegen Rassendiskriminierung und gegen ein menschenrechtsverletzendes Regime, das immer wieder auf die Protektion durch die wirtschaftlich potenten westlichen Staaten zählen konnte.

Das Projekt will die Frage untersuchen, welche Rolle die offizielle Schweiz in diesem UNO-Prozess spielte, wie sich dieser Prozess politisch auf die schweizerischen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und die öffentliche Wahrnehmung übersetzte und wie die UNO-Südafrikapolitik der Schweiz auf ihre multilateralen Beziehungen und auf

South Africa Policy in the UN System and in Switzerland

The UN has been involved since 1946 with the Apartheid racial-discrimination system in South Africa, whether in connection with human-rights issues, ending colonialism, or a people's right to self-determination. Given the growing influence of black African states in the UN and its specialized agencies, the UN system moved in 1960 to outlaw Apartheid politically and through international law at the global level and to isolate South Africa diplomatically by the suspension process. In the UN system «South Africa» came across as a powerful symbol of the struggle against racial discrimination and against a regime that violated human rights but could count again and again on protection by the economically powerful Western nations.

The project wants to study the role played officially by Switzerland in this UN process and how the process translated politically in the Swiss state and social institutions, as well as public perceptions. It also focuses on how Switzerland's UN-South Africa policy impacted on its multilateral relations and on aspects of its bilateral contacts with the Apartheid state.

La politique de l'Afrique du Sud à l'ONU et en Suisse

L'ONU a été confrontée depuis 1946 au système d'apartheid basé sur la discrimination raciale mis en place en Afrique du Sud, que ce soit en rapport avec des questions liées aux droits de l'homme, à la décolonisation ou encore au droit des peuples à l'autodétermination. L'influence croissante qu'ont exercée les Etats d'Afrique noire sur l'ONU et ses diverses agences a poussé l'organisation, vers 1960, à proscrire politiquement l'apartheid, déclaré incompatible avec le droit international, ainsi qu'à isoler diplomatiquement l'Afrique du Sud en l'excluant du système onusien. Le terme même «Afrique du Sud» devint à l'ONU un puissant symbole de la lutte contre la discrimination raciale et contre un régime qui bafouait les droits de l'homme, mais qui pouvait toujours compter sur la protection des Etats occidentaux, économiquement très puissants.

Le projet de recherche entend examiner la question du rôle qu'a joué la Suisse officielle dans ce processus onusien, comment ce processus a influencé politiquement les institutions étatiques et sociales de la Suisse ainsi que l'opinion publique. Il s'agira également de voir comment la politique sud-africaine de l'ONU a influé

Dr. Peter Hug, Historisches Institut
der Universität Bern, Unitobler
CH-3000 Bern 9
peter.hug@hist.unibe.ch
Kredit: 300 893 SFR
Dauer: 01.11.01 - 31.10.03

Aspekte ihrer bilateralen Beziehungen mit dem Apartheidstaat rückwirkte.

Im Zentrum der auf Akteure, Mentalitäten, Diskurse, Perzeptionen und Netzwerke fokussierten Untersuchung stehen Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse. Ausgangspunkt der Untersuchung bildet, gestützt auf einen «International History»-Ansatz, die Abklärung der Perzeptionen der Südafrikafrage und ihrer politischen Dynamik im UNO-System. Es soll anhand von fünf bis sechs Stationen verortet werden, über welche Strukturen und Zugänge die Südafrikafrage vom UNO-System in die helvetische Behörden- und Verbandsvielfalt eindrang, welche Wellenschläge die Südafrikafrage in den schweizerischen Institutionen und der heimischen Öffentlichkeit erzeugte und wo sich die entscheidenden Wellenbrecher fanden, d.h. wo und warum das Südafrikathema aufblief. Es ist zu fragen, ob und wie die Schweizer Verhandlungsdelegationen in die vom UNO-System zur Südafrikafrage geschaffenen Politik-Arenen eintraten und an was sie sich orientierten: an der Dynamik des internationalen Systems oder an den Mentalitäten, Perzeptionen und Diskursen beim heimischen Publikum in der Schweiz. Die Hypothese lautet, dass die schweizerische Südafrikapolitik im UNO-System bedingt durch das Regierungssystem von niedriger Kohärenz war und sich die bilateralen Beziehungen, die mit Fallbeispielen charakterisiert werden sollen, unabhängig von den wachsenden politischen Kosten auf multilateraler Ebene entfalten konnten.

Structures and process for decision-making stand at the center of a study focused mainly on actors, mentalities, discourses, perceptions, and networks. The study's point of departure, supported by an «international history» approach, clarifies perceptions of the South Africa issue and its political dynamics in the UN system. Tracked over five or six stages, it should pinpoint the position at which the South Africa issue penetrated a variety of Swiss agencies and associations via UN system structures and access points. It should also locate where the South Africa question created waves in Swiss institutions and among the local public, and where the decisive breakwaters were found, i.e., where and why the South Africa topic ran aground. One needs to raise the issue if and how the Swiss negotiating delegations entered policy arenas created by the UN system on the South Africa question and how they oriented themselves: Was it the dynamics of the international system or the mentalities, perceptions, and discourses among the Swiss public? The hypotheses are that (1) Swiss South Africa policy related to the UN system - conditioned by the government system - was of low coherence and (2) bilateral relations should be characterized with case histories and could unfold at the multilateral level regardless of the growing political costs.

sur les relations multilatérales de la Suisse et sur les relations bilatérales qu'entretenait cette dernière avec l'Etat sud-africain.

Au coeur de cette recherche portant sur les acteurs, les mentalités, les discours, les perceptions et les réseaux, on retrouve les structures et les processus de décision. Le point de départ de cette étude - qui s'appuie sur l'«histoire internationale» - consiste à clarifier la manière dont on percevait les questions relatives à l'Afrique du Sud et leur dynamique politique dans le système onusien. Il s'agit d'identifier, au moyen de cinq à six phases-clé, les structures et les points d'accès par lesquels la question sud-africaine est passée du système onusien aux diverses autorités et associations helvétiques. Il s'agit par ailleurs de décrire les vagues que cette même question a générées au sein des institutions helvétiques et de l'opinion publique suisse et, enfin, de déterminer où étaient aménagés les principaux brise-lames, autrement dit où et pourquoi le thème de l'Afrique du Sud a-t-il été occulté. Il convient ensuite de se poser la question de savoir si et comment sont intervenues les délégations suisses compétentes au sein des organes politiques créés par l'ONU pour traiter la question sud-africaine et en fonction de quoi elles s'orientaient: dynamique du système international? Mentalités? Perceptions ou débats publics en Suisse? Nos hypothèses sont les suivantes: 1) la politique sud-africaine de la Suisse dans le système onusien - conditionnée par le système de gouvernement - était peu cohérente et 2) les relations bilatérales, que l'on illustrera par des exemples concrets, pouvaient se développer au niveau multilatéral indépendamment des coûts politiques, qui eux ne cessaient de croître.

Südafrika-Politik im UNO-System und die Schweiz

South Africa Policy in the UN System and in Switzerland

La politique de l'Afrique du Sud à l'ONU et en Suisse

Die Beziehungen der Schweiz zur Apartheid in der öffentlichen politischen Kommunikation

Für das Verständnis der jüngsten, im Kontext der Diskussionen um die «Schatten des Zweiten Weltkrieges» erneut aufgeflammt politischen Diskussion um das Verhältnis Schweiz-Südafrika ist eine Rekonstruktion der Positionen, Wahrnehmungen und Erwartungen der politischen Akteure im zeitgenössischen Kontext unabdingbar. Sie liefert nicht nur die Grundlage zur Beurteilung der Handlungen (und Unterlassungen) der involvierten politischen Akteure gestern, sondern auch für deren Positionierung und Rechtfertigung heute und ermöglicht damit erst eine historische Beurteilung. Dieses Forschungsprojekt analysiert deshalb die Karriere des Themas «schweizerisch-südafrikanische Beziehungen zur Apartheidzeit» in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz zwischen 1948 und 2001. Die Grundlage dieser Untersuchung bildet eine systematische Analyse der Medienarena und der parlamentarischen Arena. Im Zuge dieser Arenaanalyse werden einerseits die Resonanz der Positionen von Behördenvertretern, Apartheidkritikern und Antikritikern der schweizerischen Südafrika-Politik in den Teilsystemen Politik und Medien analysiert und

Swiss-South African relationships during apartheid in public political communications

In order to understand the most recent political debate which has flared up again within the context of the discussion of the so called «Schatten des Zweiten Weltkrieges» (shadow of the Second World War) about the relationship between Switzerland and South Africa, it is absolutely crucial to reconstruct the positions, perceptions and expectations of the political agents against a contemporary background. This not only provides the foundations for judging the actions (and omissions) of the political agents involved in the past, but also for their present-day positioning and justification and is thus indispensable for forming a valid historical judgment. This research project consequently analyses the evolution of the topic of «Swiss-South African relationships during the period of apartheid» in public political communications in Switzerland between 1948 and 2001. The basis for this investigation is formed by a systematic analysis of the media and parliamentary arenas. Two factors are analysed in the course of this arena analysis. The first is the resonance evoked by the positions taken up by representatives of the authorities, by apartheid critics and anti-critics of Swiss policy vis-à-vis

Les relations de la Suisse avec l'apartheid dans les communications politiques publiques

Si l'on veut comprendre le récent débat sur le rapport entre la Suisse et l'Afrique du Sud, débat qui est reparti de plus belle dans le contexte des discussions menées autour de ce qu'il est convenu d'appeler «Schatten des Zweiten Weltkrieges» («à l'ombre de la deuxième guerre mondiale»), il est indispensable de procéder à une reconstruction des positions, des perceptions et des attentes des acteurs politiques, ce en tenant compte du contexte actuel. Cette reconstruction nous livre non seulement les bases qui permettent d'évaluer les actions (et les omissions) des acteurs politiques impliqués dans le passé, mais aussi de comprendre leur position et leur justification hic et nunc, approche indispensable en vue d'une première appréciation historique. Ce projet de recherche analyse en détail l'évolution du thème dit des «relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid» dans les communications politiques publiques en Suisse, entre 1948 et 2001. Cette enquête repose pour l'essentiel sur une analyse systématique des sphères médiatique et parlementaire. Il s'agira donc, d'une part, d'étudier l'écho qu'ont rencontré les positions des représentants des autorités, des critiques de

andererseits die Wechselwirkungen zwischen dem Mediensystem und dem politischen System (Parlament, Behörden) und damit die Diffusionsprozesse der Deutungsmuster und Positionen bezüglich der schweizerisch-südafrikanischen Beziehungen erfasst.

Wie diverse Untersuchungen bereits nachgewiesen haben, erfahren die schweizerischen Beziehungen zum südafrikanischen Apartheidregime vor allem 1960-1964 (nach dem Sharpeville-Massaker) 1976-1980 (nach dem Soweto-Aufstand), 1985-1989 (in der Hoch-Zeit des internationalen Südafrika-Boykotts) und wiederum ab 1998/99 (durch diverse parlamentarische Vorstöße zur Aufarbeitung der kontroversen Beziehungen) eine hohe Thematisierungintensität in den Medien und im Parlament. In diesen Phasen erhöhter Resonanz in der medialen wie der parlamentarischen Arena werden die Positionen der politischen Akteure und der Medien zu den Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidregime mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht (Akteurs-, Positions- und Resonanzanalyse). Bei der Analyse der Medienarena werden nebst den wichtigsten Leitmedien der Deutschschweiz auch repräsentative Medien der Romandie und des Tessins miteinbezogen. Zudem werden im Rahmen der zentralen politischen Debatten über den Waffenexport (60er Jahre) und die Boykottfrage (80er Jahre) die wichtigsten Verwaltungsquellen analysiert. Die Akteurs-, Positions- und Resonanzanalyse wird durch eine Diffusionsanalyse ergänzt, mit der wir die Interdependenzbeziehungen zwischen den Arenen und den Massnahmen und Beschlüssen der Exekutive erfassen. So lässt sich nicht nur das Wechselspiel zwischen der Verwal-

South Africa in the subsystems of politics and media. The second comprises the interrelationships between the media and political (parliament, government authorities) systems and thus the diffusion processes of the interpretative models and positions with respect to the relationships between these two countries.

As various investigations have already shown, the relationships between Switzerland and the South African apartheid regime became a matter of greatly intensified focus in the media and in parliament particularly in the periods 1960-1964 (after the Sharpeville massacre) 1976-1980 (after the Soweto uprising), 1985-1989 (at the high point of the international boycott against South Africa) and again from 1998/99 (as a result of diverse parliamentary initiatives aimed at clarifying controversial relationships). The positions assumed by the political agents and the media regarding the relationships between Switzerland and South Africa's apartheid regime during these phases of increased resonance in the media and parliamentary arenas will be examined by a qualitative contents analysis (agent, position and resonance analysis). The analysis of the media arena will include representative media from the French and Italian-speaking parts of Switzerland in addition to the leading media from the German-speaking region. The most important administrative sources will also be analysed within the scope of the central political debates on arms exports (during the sixties) and the question of a boycott (eighties). The agent, position and resonance analysis will be supplemented by a diffusion analysis which will be used to examine the interdependence between these arenas and the mea-

l'apartheid et des milieux favorables à la politique sud-africaine de la Suisse dans les sous-systèmes que sont la politique et le monde des media, et, d'autre part, de relever les interactions entre le monde des médias et celui de la politique (Parlement, autorités gouvernementales). Cette double analyse nous permettra ensuite de décrire les processus de diffusion des modèles d'interprétations et des positions concernant les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud.

Comme plusieurs études l'ont déjà montré, les relations entre la Suisse et le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud ont été traitées avec beaucoup d'intensité dans les médias et au Parlement, notamment durant la période 1960-1964 (après le massacre de Sharpeville), de 1976 à 1980 (après le soulèvement de Soweto), de 1985 à 1989 (au plus fort du boycott international de l'Afrique du Sud) et à nouveau à partir de 1998/99 (après diverses interventions parlementaires demandant des explications quant à ces relations controversées). Pour ces phases où l'actualité sud-africaine connaissait une résonance particulière dans les milieux médiatiques et parlementaires, nous nous proposons d'effectuer une analyse qualitative des contenus des positions des acteurs politiques et des media par rapport aux relations qu'entretenait la Suisse avec le régime d'apartheid sud-africain. L'analyse de la sphère médiatique portera sur les principales publications de Suisse alémanique, ainsi que sur les media représentatifs de Suisse romande et du Tessin. Il s'agira en outre d'analyser sur la base des principales sources provenant de l'administration les grands débats politiques sur l'exportation des armes (dans les années 60) et les questions relatives au boycott de l'Afrique du

Die Beziehungen der Schweiz zur Apartheid in der öffentlichen politischen Kommunikation

Swiss-South African relationships during apartheid in public political communications

Les relations de la Suisse avec l'apartheid dans les communications politiques publiques

tung, den politischen Akteuren und den Medienakteuren in Parlament und Medien rekonstruieren, sondern auch analysieren, unter welchen Bedingungen auch nicht-etablierte politische Akteure über mediale Aufmerksamkeitsgewinnung ihre Positionen in die parlamentarische Arena einbringen und so gegebenenfalls politische Prozesse initiieren oder beeinflussen können.

Ein solch umfassender Zugriff auf die öffentliche politische Kommunikation erscheint uns unabdingbar, um ein abgerundetes Bild der Beziehungen der Schweiz zum Apartheidregime zu gewinnen und die Aussenpolitik der offiziellen Schweiz zur Apartheidzeit vor dem Hintergrund der entsprechenden öffentlichen Meinung(en) zu reflektieren. Ohne systematische Kenntnis der öffentlichen Auseinandersetzung werden die Ergebnisse der anlaufenden Archivrecherchen zur Haltung der offiziellen Schweiz gegenüber Südafrika zur Apartheidzeit nicht abschliessend zu bewerten sein. Denn die historische Beurteilung von Handlungen (und Unterlassungen) muss vor dem Hintergrund ihrer Positionierung im öffentlichen politischen Diskurs und in Kenntnis der dabei vorhandenen Deutungen erfolgen.

asures and resolutions taken by the executive. This allows two things: firstly, the interplay between the administration, the political agents in parliament and the media agents can be reconstructed. And secondly, the conditions under which non-established political agents impact the parliamentary arena by gaining the attention of the media in order to initiate or influence political processes can be analysed.

Such comprehensive access to public political communications appears indispensable to us in order to obtain a well-rounded picture of the relationships between Switzerland and the apartheid regime and to reflect official Swiss foreign policy during the apartheid period against the background of corresponding public opinion. Without a systematic knowledge of the public debate, the results of the archive searches which have been initiated in order to bring to light official Swiss attitudes to South Africa during the apartheid period could not be conclusively assessed. This is because the historical judgment of actions (and omissions) must be made against the background of their positioning in public political discourse and with a knowledge of the interpretations used in this discourse.

Sud (dans les années 80). Cette analyse des acteurs, des positions et des échos sera complétée par une analyse de la diffusion qui permettra d'examiner l'interdépendance entre ces sous-systèmes et les mesures et les résolutions prises par l'exécutif. Il sera ainsi possible non seulement de reconstruire les interactions entre l'administration, les acteurs du monde de la politique et des media, que ce soit au Parlement ou dans les media, mais aussi d'analyser dans quelles conditions des acteurs politiquement non-établis faisaient passer leurs positions dans la sphère parlementaire en éveillant l'intérêt des media, ce afin d'initier ou d'influencer des processus politiques.

Une telle approche globale des communications politiques publiques nous semble indispensable si nous voulons avoir une vue générale des relations qu'entretenait la Suisse avec le régime d'apartheid sud-africain et clarifier la politique étrangère que notre pays pratiquait à l'égard de ce régime tout en tenant compte des opinions publiques correspondantes.

Die Beziehungen der Schweiz zur Apartheid in der öffentlichen politischen Kommunikation

Swiss-South African relationships during apartheid in public political communications

Les relations de la Suisse avec l'apartheid dans les communications politiques publiques

Konstruktion eines schweizerischen Süd-afrikabildes in der Bundesverwaltung

Der Forschungsentwurf beschäftigt sich mit den verschiedenen Aspekten des von offizieller Seite geprägten schweizerischen Südafrikabildes zwischen 1948 und 1990. Als Quellengrundlage für die Langzeituntersuchung dienen die Politischen Berichte der diplomatischen Vertretung in Südafrika und die Aussenpolitischen Berichte der Zentrale in Bern (Eidg. Politisches Departement bzw. Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten). Die Politischen Berichte enthalten - obschon weder formal noch inhaltlich normiert - die wichtigsten, als zuverlässig eingestuft und zum Teil vertraulichen Informationen der schweizerischen Vertretungen über das Gastland. Bei den Aussenpolitischen Berichten des EPD bzw. EDA dagegen handelt es sich um summarisch gehaltene, zumeist monatlich an alle Posten versandte Auswertungen der Politischen Berichte bzw. allgemeine aussenpolitische Lagebeurteilungen. In welchem Masse und in welchen konkreten Fällen die Politischen Berichte tatsächlich in die aussenpolitische Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung des EPD bzw. EDA eingeflossen sind, ist eine der Hauptfragestellungen der Arbeit.

Designing a Swiss-South Africa Image in the Federal Administration

The research proposal concerns various aspects of the Swiss-South African image influenced by Swiss officialdom between 1948 and 1990. Policy reports from diplomatic representatives in South Africa and foreign-policy reports from headquarters in Berne (Swiss Federal Policy Department or EPD and Swiss Federal Department for Foreign Affairs or DFA) serve as sources for the long-term study. The policy reports - though standardized in neither a formal nor content sense - contain the most important information on the guest country classified as reliable and in part confidential from Swiss diplomats. On the other hand, the foreign-policy reports of the EPD and DFA concern evaluations of policy reports or general situation assessments usually sent to all posts monthly in summary form. To what degree and in which specific cases these policy reports actually flowed into the foreign-policy situation assessments and decision-making of the EPD and DFA is one of the study's central questions.

The body of sources selected not only supplies the institutional framework in which the study is introduced (federal administration, or more precisely

Création d'une image suisse de l'Afrique du Sud dans l'administration fédérale

Ce projet de recherche porte sur plusieurs aspects de l'image de l'Afrique du Sud que s'est forgée la Suisse officielle entre 1948 et 1990. Les sources utilisées pour l'analyse à long terme de cette problématique sont les rapports de la représentation politique suisse en Afrique du Sud, ainsi que les rapports de politique étrangère de l'administration centrale à Berne, à savoir le Département politique, qui deviendra plus tard le Département des affaires étrangères. Les rapports politiques contiennent - bien que cela ne soit pas explicité formellement - les informations les plus importantes sur le pays hôte fournies par les représentations suisses, informations considérées comme fiables et en partie confidentielles. Pour ce qui est des rapports de politique étrangère établis par le Département politique, le DFAE respectivement, il s'agit au contraire d'évaluations des rapports politiques, de jugements sur des situations générales de politique étrangère respectivement, évaluations envoyées en général tous les mois à tous les postes. Dans quelle mesure et dans quels cas concrets les rapports politiques ont effectivement influé sur l'appréciation de la situation et la prise de décision du Département poli-

Vizedirektor Andreas Kellerhals
Schweizerisches Bundesarchiv
Archivstrasse 24, 3003 Bern
andreas.kellerhals@bar.admin.ch

Kredit: 157 416 CHF
Dauer: 01.09.01 - 28.02.03

Der gewählte Quellenkorpus liefert nicht nur den institutionellen Rahmen, in welchem die Untersuchung anzusiedeln ist (Bundesverwaltung, im Speziellen die diplomatischen Handlungsträger), sondern verweist auch auf einen spezifischen Kommunikationsprozess: auf die Wahrnehmung der Lage in Südafrika durch die Aussenposten und deren Beurteilung in den Politischen Berichten folgt in einem zweiten Schritt ein analoges Verfahren. Wiederum haben wir es - diesmal in der Berner Zentrale - mit einem Rezeptionsprozess zu tun. Die «Materialisierung» dieses Prozesses geschieht in den Aussenpolitischen Berichten, welche die Einschätzung der Aussenposten aufnehmen und zu einem EPD- bzw. EDA-spezifischen Bild der Lage in Südafrika verarbeiten.

Seine Entsprechung findet der geschilderte Prozess im gewählten methodischen Verfahren, der Hermeneutik. Den Grundsätzen der Hermeneutik gemäss gilt es, eine Auslegung des Untersuchungsgegenstandes im Spiegel seiner Zeit zu finden. Bezogen auf unsere Fragestellung bedeutet dies, dass das schweizerische Südafrikabild einerseits aus dem historisch-politischen Kontext und andererseits aus dem Textkontext selber rekonstruiert werden soll.

Der geschilderte, vom Quellenkorpus vorgegebene Untersuchungsrahmen gibt auch die Struktur für die Fragestellungen vor. Diese werden in den folgenden in die drei thematischen Bereiche Perzeption / Rezeption - Kommunikationsprozesse - Kommunikationszusammenhang gegliedert:

Perzeption / Rezeption: Welches Südafrikabild lässt sich in den Politischen und Aussenpolitischen Berichten erkennen?

the diplomatic negotiators) but also refers to a specific communications process: on perception of the situation in South Africa by the foreign posts and their judgment in the policy reports follows an analogous process in a second step. Once more we are involved in a reception process - this time at Berne headquarters. The «materializing» of the process occurs in the foreign-policy reports. They receive foreign post evaluations and process them into an image of the situation in South Africa specific to the EPD or DFA.

The process's portrayal finds its equivalent in the methodical procedure selected, hermeneutics. In accord with the basics of hermeneutics, it is necessary to find an interpretation of the study object in the mirror of its time. In relation to our question, this means that the Swiss-South Africa image should be reconstructed from the context of both historical policy and the text itself.

The study framework suggested by the preset body of sources also pre-determines the inquiry structure. This is divided into three topical areas in the following: perception/reception, communications process, and communications context:

Perception/reception: What image of South Africa can be recognized in the policy and foreign-policy reports?

Communications process: How do administrative in-house communications work? How are policy reports received and processed in Berne? What part of these policy reports flows into the headquarters situation assessments (which elements, in which judgment)? How vital were these reports in preparing decision-making options?

tique, du DFAE respectivement, telle est l'une des questions clé de notre travail.

L'ensemble des sources sélectionnées ne fournit pas seulement le cadre institutionnel dans lequel la recherche doit s'insérer (administration fédérale, et plus particulièrement les responsables de la diplomatie), mais il renvoie également à un processus de communication spécifique, à savoir la perception de la situation en Afrique du Sud par les postes extérieurs et, dans un deuxième temps, l'appréciation de cette même situation telle que décrite dans les rapports politiques. Nous avons à nouveau à faire à un processus de réception - mais cette fois au niveau de la centrale bernoise. La «matérialisation» de ce processus se fait dans les rapports de politique étrangère, lesquels reprennent l'appréciation des postes extérieurs et les transforment en une image de la situation en Afrique du Sud spécifique au DFP, au DFAE respectivement.

L'approche choisie pour décrire ce processus s'apparente à la méthode herméneutique. Conformément aux principes de cette science, en effet, l'interprétation de l'objet analysé doit se faire en tenant compte du contexte spécifique à l'époque de son occurrence. Par rapport à notre approche, cela signifie que l'image de l'Afrique du Sud que s'est forgée la Suisse doit être reconstruite, d'une part à partir du contexte historique et politique et, d'autre part, à partir du libellé du texte lui-même.

Le cadre de la recherche qu'impose l'ensemble des sources utilisées détermine également la structure des thèmes à traiter. Ces derniers sont subdivisés en trois grands domaines, à savoir: perception/réception, proces-

Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung

Designing a Swiss-South Africa Image in the Federal Administration

Création d'une image suisse de l'Afrique du Sud dans l'administration fédérale

Kommunikationsprozesse: Wie läuft die verwaltungsinterne Kommunikation? Wie werden in Bern die Politischen Berichte aufgenommen und verarbeitet? Was aus diesen Politischen Berichten fließt ein in die Lagebeurteilungen der Zentrale (welche Elemente, in welcher Beurteilung)? Wie bedeutend waren diese Berichte für die Entscheidvorbereitung?

Kommunikationszusammenhang: In welchem Kommunikationszusammenhang sind diese Politischen und Aussenpolitischen Berichte zu sehen? Welche strukturellen und personellen Voraussetzungen wirkten prägend auf Wahrnehmung und Kommunikation?

Communications context: In what communications context should these policy and foreign-policy reports be viewed? What structural and staff premises have a major impact on perception and communications?

sus de communication et contexte de communication.

Perception / réception: quelle image de l'Afrique du Sud les rapports politiques et de politique étrangère font-ils ressortir?

Processus de communication: comment la communication interne à l'administration fonctionne-t-elle? Comment les rapports politiques sont-ils réceptionnés et traités à Berne?

Qu'est-ce qui, dans ces rapports politiques, influe sur les appréciations de la situation par la centrale (quels éléments, dans quelle appréciation)?

Quelle importance avaient ces rapports pour la préparation des décisions?

Contexte de communication: dans quel contexte communicationnel faut-il voir ces rapports politiques et de politique étrangère? Quelles présuppositions structurelles et personnelles ont-elles influé notablement sur la perception et la communication?

Konstruktion eines schweizerischen Südafrikabildes in der Bundesverwaltung

**Designing a Swiss-South
Africa Image in the
Federal Administration**

**Création d'une image
suisse de l'Afrique
du Sud dans l'admini-
stration fédérale**

Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber völkerrechtsverletzenden Staaten

Aussenpolitische Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen einer werteorientierten Aussenpolitik und den Forderungen einer exportorientierten Wirtschaft standen, wie das Stichwort der schweizerischen Südafrikapolitik nachdrücklich belegt, in der jüngeren Vergangenheit häufig im Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Die Vertreter beider Lager verwendeten dabei in auffälliger Weise auch rechtliche Argumente zur Abstützung ihrer Ansichten. Dieser Befund beruht nicht auf Zufälligkeiten. Vielmehr lassen Entwicklungen in zwei verschiedenen Bereichen erwarten, dass derartige Auseinandersetzungen und damit besonders pointiert die Frage nach den rechtlichen Grenzen einer Zusammenarbeit mit völkerrechtsverletzenden Staaten zukünftig vermehrt auch die schweizerische Rechtswirklichkeit prägen werden: Zum einen die zunehmende Vernetzung der Volkswirtschaften und zum anderen die Tendenz einer fortschreitenden Verrechtlichung internationaler Beziehungen.

Hier soll die geplante Untersuchung ansetzen und Lösungsansätze liefern, indem sie anhand dieses bis heute einzigartigen Fallbeispiels untersucht,

Legal Room for Maneuver in Swiss Foreign Policy against States that Violate International Law

As the slogan of Swiss-South Africa policy emphatically demonstrates, foreign-policy decisions in the tense area between values-oriented foreign policy and promotion of an export-oriented economy have recently taken center stage in political debate. Thus defenders of both camps also use legal arguments to support their viewpoints in a striking manner. This finding does not result by accident. Rather developments in two different areas raise the expectation that in the future such debates and hence the particularly critical question about legal limits of cooperation with states that violate international law will impact on Swiss legal practice: on one hand, the increased networking of economics and, on the other, the trend toward more and more use of legal arguments in international relations. The planned study should start here and provide approaches to solve the problem by using this still unique case example to examine the extent to which Swiss foreign policy opposed the legal violations of South Africa's Apartheid regime:

* First, by setting clear legal restrictions or obligations to act.

* But, second, by illustrating legal loopholes that showed where foreign-

La marge de manoeuvre légale de la politique étrangère de la Suisse face aux Etats qui violent le droit international

Les décisions en matière de politique étrangère, prise dans un contexte difficile où s'affrontent une politique orientée vers des valeurs et les exigences d'une économie axées sur les exportations, se sont récemment retrouvées au centre du débat politique, notamment sous la forme de ce qu'il est convenu d'appeler «la politique sud-africaine de la Suisse». Les tenants des deux camps usent et abusent parfois d'arguments juridiques pour étayer leurs points de vue, une attitude qui ne doit en fait rien au hasard. En effet, on peut s'attendre à des développements dans deux domaines différents: ce genre de discussions et donc la question particulièrement épineuse des limites légales d'une collaboration avec des Etats qui ne respectent pas le droit international marquera de plus en plus la pratique juridique de la Suisse. Ces développements sont: 1) l'interconnection croissante des économies nationales et 2) la tendance à légiférer de plus en plus en matière de relations internationales.

Tel sera le point de départ de cette recherche, qui devrait permettre de proposer des solutions en utilisant ce cas - qui reste unique. Il s'agit donc

inwiefern die Rechtsverletzungen des südafrikanischen Apartheidregimes der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber diesem Staat

erstens klare rechtliche Schranken oder Handlungspflichten setzten oder

aber zweitens Rechtssetzungslücken illustrierten, indem sie aufzeigen, wo aussenpolitische Werteentscheidungen, wie z.B. die Solidaritätsmaxime, in der zu untersuchenden Zeitspanne noch keinen normativen Niederschlag in der Rechtswirklichkeit fanden.

Folglich gilt es unter Berücksichtigung landes- und völkerrechtlicher Grundlagen zu klären,

ob und in welchem Ausmass die Schweiz einerseits im Sinne einer Unterlassungspflicht als Folge der Völkerrechtsverletzung Südafrikas gehalten war, bestehende Kontakte mit diesem Staat zu unterlassen, d.h. etwa Unterstützungsleistungen abzubauen, sowie andererseits

ob und in welchem Ausmass die Schweiz aus demselben Grund im Sinne einer Handlungspflicht verpflichtet war, einerseits bisher erbrachte Leistungen weiterzuführen oder umgekehrt gar mittels aktiver Massnahmen auf die Rechtsverletzungen Südafrikas zu reagieren.

Das Fallbeispiel Südafrika präsentiert sich für ein derartiges Vorhaben nicht nur wegen seiner politischen Einzigartigkeit als besonders günstig. Vielmehr erlebte die schweizerische Aussenpolitik während der fraglichen Periode einen eigentlichen Paradigmenwechsel: Galt bis weit in die 1970er Jahre hinein dieser Politikbereich als eigentliches Reservat der Exekutive, manifestieren verschiedene, teilweise normativ noch nicht klar fassbare Entwicklungen in der Aus-

policy value decisions (e.g., the solidarity maxim] still found no normative influence in legal practice during the period to be studied.

As a result, it should be clarified in terms of a national and international legal basis

* If and to what degree Switzerland on one hand upheld an obligation to refrain from existing contacts with South Africa as the result of its violations of international law in the sense envisioned, i.e., perhaps breaking off support services, and

* If and to what degree Switzerland for the same reason was obligated in the sense of a duty to act by continuing previously rendered services or, conversely, even to take active measures to react to South Africa's legal violations.

The South Africa case history not only presents itself as particularly favorable for such a plan due to its political uniqueness. Rather Swiss foreign policy experienced a paradigm change during the period in question: This political area served as the exclusive reserve of the executive branch until far into the 1970s. Yet various partially normative but not yet clearly imaginable developments in foreign policy increasingly manifested the outlook of a state under the rule of law that - in recognizing the shrinking possibilities of an isolated national policy structure - sought high-ranking domestic policy values and goals to break through at the global level. The period in question also allows the erosion of various dogmas in international law to be observed in a legal system previously based purely on consensus. The speed with which new and dogmatic legal figures developed - some of whom were extremely diffi-

d'examiner jusqu'à quel point la politique étrangère de la Suisse s'est opposée aux violations du droit dont s'est fait l'auteur le régime d'apartheid sud-africain, via des restrictions légales claires ou des obligations d'agir, mais aussi d'énumérer les lacunes juridiques qui permettent de relever où les décisions de politique étrangère orientées vers des valeurs (p.ex.: la principe de solidarité) n'avaient encore aucune influence normative à l'époque dans la pratique du droit.

Il s'agit ensuite de clarifier, en prenant en considération les principes du droit national et international, si et dans quelle mesure la Suisse était tenue - par un devoir de réserve suite aux violations du droit international par l'Afrique du Sud - d'abandonner les contacts existants avec cet Etat, en cessant par exemple de lui offrir ses services, ainsi que, d'autre part, si et dans quelle mesure la Suisse, pour la même raison, était soumise à une obligation d'agir, soit en poursuivant les prestations servies jusqu'alors ou, au contraire - en faisant appel à des mesures actives - de réagir aux violations du droit par l'Afrique du Sud.

Le cas de l'Afrique du Sud est particulièrement intéressant pour une approche de ce type, ce non seulement en raison de sa spécificité politique, mais aussi et surtout parce que la politique étrangère de la Suisse a connu durant cette période un véritable changement de paradigme. Si, en effet, ce domaine politique était considéré jusque dans les années 70 comme la chasse gardée de l'exécutif, plusieurs développements en matière de politique étrangère - parfois difficile à imaginer - reflétaient de plus en plus la manière de voir d'un Etat de droit qui, conscient des limites aux-

Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber völkerrechtsverletzenden Staaten

Legal Room for Maneuver in Swiss Foreign Policy against States that Violate International Law

La marge de manoeuvre légale de la politique étrangère de la Suisse face aux Etats qui violent le droit international

senpolitik zunehmend die Sichtweise eines Rechtsstaates, der - in Anerkennung der schrumpfenden Möglichkeiten einer isolierten nationalen Politikgestaltung - innenpolitisch hochrangigen Werten und Zielen auch auf globaler Ebene zum Durchbruch verhelfen will. Während der fraglichen Zeitspanne lässt sich auch im Völkerrecht die Erosion verschiedener Dogmen eines bisher rein auf Konsens beruhenden Rechtssystems beobachten. Die Geschwindigkeit der Entwicklung neuer, dogmatisch teilweise äussert schwierig zu fassender Rechtsfiguren bewirkte, dass diese durch die Völkerrechtswissenschaft bis heute nicht präzise eingeordnet werden können. Dieser Befund gilt weniger deutlich für die Frage nach der Berechtigung von Drittstaaten gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, dafür umso prägnanter für die hier interessierende und in der juristischen Literatur weitgehend neuartige Fragestellung nach den Verpflichtungen der Schweiz im Umgang mit solchen Rechtsverletzern.

cult to imagine - means that they cannot be classified precisely by international law scholars even today. This finding applies less clearly for the issue of third state entitlement against states that violate international law. Yet it applies all the more for the interesting and largely novel formulation of issues in legal literature here based on Switzerland's obligations in contact with such legal violations.

quelles une politique nationale isolée peut être confrontée, cherchait à opter pour des valeurs et des objectifs de haut niveau en matière de politique domestique tout en visant une percée au niveau global. La période en question permet donc d'observer l'érosion de plusieurs dogmes en matière de droit international, érosion qui touche un système légal auparavant basé exclusivement sur le consensus. La rapidité du développement de nouvelles figures juridiques - dont certaines étaient parfois extrêmement difficiles à imaginer - fit que ces dernières n'ont pu, à ce jour, être intégrées avec toute la précision souhaitable par le droit international. Cette constatation est moins évidente pour la question du droit des Etats tiers par rapport à des Etats ne respectant pas le droit international. Elle est d'autant plus prégnante pour la formulation, intéressante et largement inédite dans la littérature juridique, des obligations de la Suisse face à de telles violations du droit.

Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber völkerrechtsverletzenden Staaten

Legal Room for Maneuver in Swiss Foreign Policy against States that Violate International Law

La marge de manoeuvre légale de la politique étrangère de la Suisse face aux Etats qui violent le droit international

Wahrnehmung und Meinungsbildung in der schweizerischen Aussenpolitik

Das Forschungsthema des vorliegenden Projektes sind Wahrnehmung und Situationsdefinition, welche die schweizerische Politik gegenüber Apartheid-Südafrika strukturierten. Bedingungen und Umfeld der Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie der Prozess der Meinungsbildung, welcher dem aussenpolitischen Handeln der schweizerischen Regierung zugrunde lag, sollen untersucht, Fragen nach Kontinuität und Veränderung der verwendeten Metaphern und Argumentationslinien, Kohärenz und Glaubwürdigkeit des Diskurses gestellt sowie der Umgang mit Zielkonflikten nachgezeichnet werden.

Das Projekt untersucht erstens die Politik der Informationsbeschaffung und -auswertung durch die schweizerische Vertretung in Südafrika; im Speziellen soll die Wahl der als glaubwürdig erachteten Informationsquellen diskutiert werden. Es sollen auch die subjektiven Bedingungen, welche die Wahrnehmungsraster der Akteure vor Ort bestimmten, sowie deren Mentalität und Einbindung in soziokulturelle Netzwerke untersucht werden.

Perception and Opinion-Forming in Swiss Foreign Policy

The research topic of this project is perception and definition of the situation that structured Swiss policy against South African Apartheid. The work should study conditions and background on information gathering and processing as well as the process of opinion forming that shaped Swiss government foreign-policy. It should portray issues of continuity and change in the metaphors and lines of argument used, coherence, and credibility of discourse as well as handling of conflicting goals.

The project first studies the policy of information gathering and evaluation by the Swiss representation in South Africa; particularly discussing the choice of information sources regarded as credible. It should also study subjective conditions that determined the local actors' perception structure as well as their mentality and integration within socio-cultural networks.

Perception et formation de l'opinion de la politique sud-africaine de la Suisse

Les thèmes de recherche du présent projet sont la perception et la définition de la situation qui ont structuré la politique suisse à l'égard de l'apartheid sud-africain. Il s'agit d'analyser dans ce contexte les conditions de l'acquisition et du traitement de l'information ainsi que du processus de formation de l'opinion à la base de l'attitude du gouvernement suisse en matière de politique étrangère. Il s'agit d'autre part de décrire les questions de la continuité et du changement des métaphores et des argumentations utilisées, la cohérence et la crédibilité du discours, ainsi que le comportement face aux conflits d'objectifs.

Le projet aborde en premier lieu la question de l'acquisition et du traitement de l'information par la représentation suisse en Afrique du Sud. Il s'agit en particulier de discuter dans ce contexte le choix des sources d'information qui étaient considérées comme crédibles. Il s'agira par ailleurs de se pencher sur les conditions subjectives qui déterminaient le cadre de perception des acteurs sur place, ainsi que leur mentalité et leur enracinement dans les réseaux socioculturels.

Prof. Dr. Josef Mooser
Historisches Seminar der Universität
Basel, Hirschgässlein 21, 4051 Basel
josef.mooser@unibas.ch

Kredit: 167 174 CHF
MDauer: 01.10.01 - 30.09.03

Zweitens werden vier historische Schlüsselereignisse bestimmt, anhand derer die obigen Fragestellungen aus einer mikrohistorischen Perspektive synchron und diachron beschrieben werden. Diese Schlüsselereignisse stellen für die weitere Entwicklung und die Position Südafrikas in der internationalen Gemeinschaft Wendepunkte dar:

1. 1960 Das Massaker von Sharpeville
2. 1976 Die Schüleraufstände von Soweto
3. 1984-86 Unruhen in den Townships und die Verhängung des Ausnahmezustands
4. 1990 Die Freilassung von Nelson Mandela und die Aufnahme von Verhandlungen.

Die in den politischen Berichten zuhanden des heutigen Eidgenössischen Departementes für Auswärtige Angelegenheiten EDA formulierten regelmässigen Lageeinschätzungen der Botschaft und zusätzliche Quellen bezüglich dieser Schlüsselereignisse werden diskursanalytisch untersucht mit dem Ziel, die Strukturierung der Wahrnehmung bezüglich der südafrikanischen Situation durch die beteiligten schweizerischen Akteure darzustellen und zu interpretieren und die zugrundeliegenden politischen Werthaltungen, die Vorstellungen der Welt und der schweizerischen Rolle in dieser Welt herauszuarbeiten.

Drittens wird die Rezeption der Informations-Inputs aus der diplomatischen Vertretung in Südafrika in der aussenpolitischen Zentrale in Bern ausgehend von den Akten des EDA, rekonstruiert und mit Inputs anderer Provenienz (andere Departemente, andere diplomatische Kanäle, parla-

Second, four historic key events are determined, based on which the issues above are described in synchronic and diachronic terms from a micro-historic perspective. These key events represented turning points for South Africa's further development and position in the international community:

1. 1960 The Sharpesville massacre
2. 1976 Student resistance at Soweto
3. 1984-86 Unrest in the townships and imposition of the state of emergency
4. 1990 Release of Nelson Mandela and opening of negotiations.

The study discusses the embassy's situation assessments regularly formulated for the current Swiss Federal Department of Foreign Affairs (DFA) as well as other sources. It discusses sources through discourse analysis regarding these key events with the goal of representing and interpreting the perceptual structure regarding the South African situation by the Swiss actors involved and to work out basic policies held, world outlooks, and the Swiss role in this world.

Third, reception of information input from Swiss diplomats in South Africa at foreign-policy headquarters in Berne is reconstructed in detail from DFA files and compared with input from other sources (e.g., other departments, other diplomatic channels, parliamentary inquiries, interest groups, and the general public). In addition to shaping and weighting various input in defining the situation, the concepts and arguments conveyed with it and their relative weight in the opinion-forming process are of inter-

Il est prévu, dans un deuxième temps, de sélectionner quatre événements historiquement importants, événements qui seront décrits dans une perspective micro-historique synchrone et diacrone. Ces événements-clé représentent des tournants majeurs du développement futur et de la position de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale:

1. 1960 Le massacre de Sharpeville
2. 1976 Le soulèvement des étudiants de Soweto
3. 1984-86 Les troubles dans les townships et la proclamation de l'état d'urgence
4. 1990 La libération de Nelson Mandela et le début des négociations.

Les appréciations de la situation régulièrement formulée par l'ambassade dans les rapports politiques à l'attention de l'actuel Département fédéral des affaires étrangères (DFEA), et d'autres sources relatant ces événements-clé, feront l'objet d'une analyse du discours, analyse qui devrait permettre de présenter et d'interpréter la structure de la perception de la situation sud-africaine par les acteurs suisses concernés, et de dégager les valeurs politiques sous-jacentes, les visions du monde et le rôle de la Suisse dans ce monde.

Troisièmement, la réception de l'input informationnel donné par la représentation diplomatique en Afrique du Sud à la centrale de Berne fera l'objet d'une reconstruction sur la base des documents du DFAE, reconstruction qui sera comparée avec les inputs d'autre provenance (autres départements, autres canaux diplomatiques, interventions parlementaires, groupes d'intérêt et opinion publique, etc.).

Wahrnehmung und Meinungsbildung in der schweizerischen Aussenpolitik

Perception and Opinion-Forming in Swiss Foreign Policy

Perception et formation de l'opinion de la politique sud-africaine de la Suisse

mentarische Interventionen, Interessensgruppierungen und allgemeine Öffentlichkeit o.ä.) verglichen. Neben der Ausprägung und der Gewichtung der verschiedenen Inputs bei der Situationsdefinition interessieren die damit transportierten Konzepte und Argumente und ihr relatives Gewicht im Meinungsbildungsprozess. Anhand von vier konkreten Fallbeispielen wird untersucht, wie das jeweilige Schlüsselereignis, respektive die davon im Gesamtkontext zustande kommende Perzeption und Interpretation das ausgewählte Thema beeinflusste. Auch auf dieser Ebene soll der Fokus der Untersuchung einzelne Akteure, deren Wahrnehmung und Umfeld, einbeziehen.

est. Based on four specific case examples, the study examines how both the key events and the perceptions and interpretations emerging from them influenced the selected topic's total context. The study focus should also involve individual actors, their perceptions, and their settings.

Outre l'appréciation de l'importance des divers inputs pour définir la situation, sont également intéressants les concepts et les arguments, avec leur poids respectif, dans le processus de formation de l'opinion. Il s'agira également, sur la base de quatre cas concrets, d'examiner comment chacun de ces événements-clé, respectivement la perception et l'interprétation dont ces derniers faisaient l'objet, influençaient le thème choisi. La recherche devra également porter sur les divers acteurs individuels, leur perception et leur environnement.

Wahrnehmung und Meinungsbildung in der schweizerischen Aussenpolitik

**Perception
and Opinion-Forming in
Swiss Foreign Policy**

**Perception et formation
de l'opinion de la
politique sud-africaine
de la Suisse**

Wirkungen der Sanktionen auf Südafrika – Die Rolle der Schweiz

Die Studie untersucht die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika während der internationalen Sanktionspolitik, analysiert, welche wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen die schweizerische Haltung für Südafrika gehabt hat und beurteilt die schweizerische Haltung mit Hilfe des public choice-Ansatzes. Untersucht werden in erster Linie die drei wichtigsten Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika, der Finanzbereich, der Gold- und der Diamantenhandel. Dabei waren der Gold- und Diamantenhandel durch die anderen Länder nicht sanktioniert (ausgenommen der Handel mit Krügerrand), der Gold- und Diamantenhandel waren jedoch zentral für die südafrikanische Wirtschaft und Regierung; zudem war der Goldhandel aufs engste mit den schweizerischen Banken verknüpft.

Das Vorgehen ist wie folgt: zunächst werden die wichtigsten Wirtschaftsflüsse zwischen der Schweiz und Südafrika erfasst. Wesentlich ist dabei auch die Abgrenzung des Anteils der Umgehungsgeschäfte. Mit Hilfe eines bestehenden input-output-Modells für Südafrika wird sodann untersucht, welche Wirkungen die Wirtschaftsbe-

Effects of Sanctions during Apartheid – the Role of Switzerland

The study examines business ties between Switzerland and South Africa during the period of international sanctions, analyses the economic and political impact that the Swiss position had for South Africa, and assesses the Swiss position with the help of the public-choice approach. The study focuses mainly on the three most important business ties between Switzerland and South Africa: finance, gold, and diamonds. At the same time, other countries did not sanction trade in gold and diamonds (except Kruger rand dealings), but gold and diamond trade were vital to the South African economy and government; moreover, trade in gold was linked very closely with the Swiss banks.

The plan is as follows: first, the most important business flows between Switzerland and South Africa are noted. Essential here is also differentiation between legitimate and evasion business. With the help of an existing input-output model for South Africa, the study will examine what impact business ties between Switzerland and South Africa had on the South African economy as a whole, on individual sectors, as well as on the job

Effets des sanctions sur l’Afrique du Sud – le rôle de la Suisse

Cette recherche porte sur les relations économiques entre la Suisse et l’Afrique du Sud pendant la période de sanctions internationales; elle analyse les effets économiques et politiques qu’a suscitée l’attitude de la Suisse en faveur de l’Etat sud-africain; elle évalue enfin l’attitude suisse en utilisant l’approche dite «public choice». Il s’agit en premier lieu d’examiner les trois principaux domaines économiques dans lesquels la Suisse et l’Afrique du Sud avaient établi des relations, à savoir: les finances, l’or et les diamants. Le commerce de l’or et des diamants n’était pas sanctionné par certains autres pays (à l’exception des transactions en Krügerrand), mais il était de toute première importance pour l’économie et le gouvernement sud-africain. En outre, le commerce de l’or était très étroitement lié aux banques suisses.

Nous nous proposons d’identifier dans un premier temps les principaux flux économiques entre la Suisse et l’Afrique du Sud. Il sera en effet essentiel dans ce contexte de bien distinguer le commerce légal des affaires illicites. Au moyen d’un modèle d’input-output existant pour l’Afrique du Sud, il s’agira ensuite d’examiner

ziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika auf die südafrikanische Wirtschaft als Ganze, auf einzelne Branchen sowie die Beschäftigung gehabt haben. Die Frage, inwieweit die schweizerische Politik die politische Transformation in Südafrika beeinflusst hat, wird anschliessend mit Hilfe der Public Choice Analyse beantwortet. Es wird gezeigt, welchen politischen Einfluss die einzelnen Bevölkerungs- und Interessengruppen hatten, und wie die schweizerische Politik die wirtschaftlichen Position dieser Interessengruppen und ihre Einflussnahme im politischen Prozess verändert hat. Abschliessend wird ebenfalls mit Hilfe der Public Choice Analyse versucht, die Haltung der Schweiz im Lichte der Haltung anderer Länder zu beurteilen.

market. The question to which degree Swiss policy influenced the political transformation in South Africa is then answered with the help of a public-choice analysis. It shows the political influence that individual population and interest groups had and how Swiss policy changed the economic position of these interest groups and the influence they exerted within the political process. Finally, using public-choice analysis, we also attempt to assess the Swiss position in light of other countries' positions.

quels effets ont eu les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud sur l'économie sud-africaine dans son ensemble, sur ces diverses branches, ainsi que sur l'emploi. La question de savoir dans quelle mesure la politique suisse a influencé la transformation politique de l'Afrique du Sud sera ensuite abordée via l'analyse «public choice». On montrera quelle influence politique avaient les divers groupes d'intérêts et sociaux et comment la politique suisse a modifié la position économique de ces mêmes groupes d'intérêts, ainsi que leur influence sur le processus politique. Pour terminer, nous tenterons, également au moyen d'une «public choice analysis», d'évaluer l'attitude de la Suisse à la lumière de celle des autres pays.

Wirkungen der Sanktionen auf Südafrika – Die Rolle der Schweiz

Effects of Sanctions during Apartheid – the Role of Switzerland

Effets des sanctions sur l'Afrique du Sud – le rôle de la Suisse

Die Südafrika-Politik der Schweizer Behörden unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz

Die aussenpolitische Entscheide sind in der Regel das Resultat eines komplexen, mehrdimensionalen Entscheidungsprozesses, in dem mehrere Akteure in- und ausserhalb der Verwaltung beteiligt sind. Diese Akteure verfolgen unterschiedliche und oft konfliktuelle Ziele. Wenn es darum geht, konkrete aussenpolitische Entscheide zu fällen, führen nicht abgesprochene Zielsetzungen oft zu vagen Stellungnahmen und inkonsistentem Verhalten in der Verwaltung. Ungenügende Kohärenz kann der Effektivität und dem Ruf der Aussenpolitik eines Landes schaden. Dies gilt besonders dann, wenn widersprüchliche Zielsetzungen zeitgleich aufeinander prallen, beispielsweise die Solidarität (im Zusammenhang der Menschenrechte) einerseits und die Aussenhandels- und Wirtschaftspolitik andererseits. Diese aussenpolitische Konflikte liegen auf geradezu paradigmatische Art und Weise in der schweizerischen Südafrikapolitik vor. Die ungenügende Kohärenz und die dadurch sinkende Glaubwürdigkeit der schweizerischen Politik gegenüber Südafrika bildeten schliesslich einen der zentralen Kritikpunkte im In- und Ausland. Das Projekt konzentriert sich auf die Frage widersprüchlicher Ziele und inkonsistenter Entscheidungen sei-

The Coherence of the Swiss Policy Toward South Africa

Problem and target: The basis of the present proposal is the understanding that, as a rule, a country's foreign policy decisions are the result of complex, multifaceted decision making processes involving numerous government and non-government participants. These actors pursue different and often conflicting goals. When transferred to concrete foreign policy decision-making, unresolved goal conflicts frequently lead to undecided votes and inconsistent behavior by the individual administrative units. Insufficient coherence can become seriously significant and restricting to the effectiveness and reputation of a country's foreign policy. This is especially true when simultaneously antinomial goals oppose one another, such as solidarity (in the area of human rights, for example) on one side and foreign trade and business policy on the other side. These foreign policy conflicts are found in a truly paradigmatic way in the Swiss South African policy. The insufficient coherence, and therefore sinking credibility of the Swiss policy towards South Africa contributed to the development of a central point of criticism, domestically and abroad.

The research project focuses on the question of conflicting goals and

La politique sud-africaine des autorités suisses du point de vue de sa cohérence

Les décisions prises en matière de politique étrangère sont en général le résultat d'un processus complexe, multidimensionnel, auquel participent plusieurs acteurs au sein de l'administration ainsi qu'à l'extérieur de cette dernière. Ces acteurs poursuivent des objectifs différents et souvent conflictuels. Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concrètes dans le domaine de la politique étrangère, des conflits d'objectifs non résolus débouchent souvent sur des prises de position trop vagues et des comportements inconsistants au sein de l'administration. Un manque de cohérence peut nuire à l'efficacité et à la crédibilité de la politique étrangère d'un pays. Ceci est particulièrement valable lorsque des objectifs contradictoires s'opposent simultanément, comme par exemple les impératifs de la solidarité (dans le contexte des droits de l'homme), d'une part, et les intérêts commerciaux et les échanges économiques, d'autre part. On retrouve d'une manière remarquablement paradigmatique ce type de conflits de politique étrangère dans la politique sud-africaine de la Suisse. Le manque de cohérence et donc la diminution de la crédibilité de la politique suisse à l'égard de l'Afrique du Sud ont finalement contribué à l'émergence d'une

PD Dr. rer.pol. Adrian Vatter
Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, Unitobler
Universität Bern, 3000 Bern 9
vatter@ipw.unibe.ch

Kredit: 200 065 CHF
Dauer: 01.11.01 - 30.04.03

tens der Schweizer Regierung in ihrer Südafrikapolitik in den Jahren 1984 bis 1994. Im Zentrum steht die Frage nach der Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik während dieser sehr kontroversen Periode.

Theoretische Ausgangslage: Im Forschungsprojekt wird hauptsächlich die auf die Akteure fokussierte Rollentheorie angewendet, die die latenten Rollenverständnisse, die äusseren Erscheinungsformen und das Entscheidungsverhalten der Bundesbehörde in den Vordergrund rückt. Die Stärke der Rollentheorie liegt darin, dass sie verschiedene Analyseebenen verbindet: strukturelle und systemische Elemente (kollektive Ziele und Normen) sowie akteurzentrierte Variablen (Weltbild, Meinungsnetz und Verhaltensmuster). Im Projekt wird der Rollenbegriff als analytisches Muster verstanden, das benutzt wird, um Interessen und Ziele zu verbinden, sofern spezifische Interessen und Ziele formuliert und entsprechende Strategien und Instrumente beschlossen sind.

Arbeitshypothesen und Forschungsfragen:

In Übereinstimmung mit der Rollentheorie gehen wir von der Arbeitshypothese aus, dass die Existenz kongruenter Rollenverständnisse eine zentrale Bedingung für eine effektive und kohärente Aussenpolitik darstellt. Dementsprechend lauten die Leitfragen der Forschung wie folgt:

- Konflikte unter den Akteuren: Welche Akteure und Departemente der Verwaltung waren die Schlüsselakteure in der schweizerischen Südafrikapolitik? Welches waren die grösseren und kleineren Konfliktfelder?

inconsistent decision-making on the part of the Swiss government in their policy toward South Africa from 1984 to 1994. At the core is the question of the coherence of the Swiss South African policy during its most controversial phase.

Theoretical approach: The research project mainly applies the actor focused role theory, which moves the latent and manifested role understanding, the outlook patterns, and the decision making behavior of the federal actors into the foreground. The strength of the role theory lies in the fact that it ties different levels of analysis together - structure and system elements (collective goals and norms) as well as actor centered variables (world images, belief systems and behavior concepts). In this project the role concept is conceived as an analytical framework that is utilized to work towards a realization of interests and goals, so far as specific goals and interests are formulated and as strategies and instruments are decided upon.

Working hypothesis and research questions:

In accordance with the role theory, we assume as a leading working hypothesis that the existence of extensive, congruent role conceptions build the central condition for an effective and coherent foreign policy. Accordingly, the leading research questions are as follows:

Actors' groupings and conflicts: Which actors and departments in the administration were the key players in the Swiss South African policy? Which were the major and minor areas of conflict?

critique radicale, que ce soit à l'intérieur du pays ou à l'étranger. Le projet de recherche se concentre sur la question des objectifs conflictuels et des décisions inconsistantes prises par le gouvernement helvétique dans le cadre de sa politique sud-africaine dans les années 1984 à 1994. Il s'agit surtout ici de la question de la cohérence de la politique sud-africaine de la Suisse pendant cette période très controversée.

Approche théorique: Le projet de recherche portera principalement sur la théorie des rôles axée sur les acteurs, la compréhension latente de ces rôles, les formes extérieures ainsi que le comportement en matière de décision des autorités fédérales. L'intérêt de la théorie des rôles réside en ceci qu'elle permet plusieurs niveaux d'analyse: éléments structurels et systémiques (objectifs collectifs et normes), ainsi que des variables centrées sur les acteurs (visions du monde, réseaux d'opinion et types de comportement). Dans ce projet, la notion de rôle sera prise comme modèle analytique et sera utilisée pour établir des liens entre intérêts et objectifs, pour autant que des intérêts spécifiques et des buts aient été formulés et que des stratégies et leurs instruments aient fait l'objet de décision.

Hypothèses de travail et thèmes de recherche:

Conformément à la théorie des rôles, nous partons de l'hypothèse de travail selon laquelle l'existence de compréhensions congruentes des rôles représente une condition essentielle pour une politique étrangère efficace et cohérente. Les principaux axes de la recherche seront en conséquence les suivants:

Die Südafrika-Politik der Schweizer Behörden unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz

The Coherence of the Swiss Policy Toward South Africa

La politique sud-africaine des autorités suisses du point de vue de sa cohérence

- Rollenkonzepte der Verwaltungsak- teure (eigene Wertesysteme und äus- sere Rollenerwartungen): Welche individuellen Wertevorstellungen, organisationsspezifische Welt- und Leitbilder und eigene Rollenerwar- tungen lagen den beteiligten Departe- menten und Amtsstellen für ihre damalige Südafrikapolitik zugrunde? Welche äusseren Rollenerwartungen wurden an sie herangetragen? Wie weit widersprachen sich die einzelnen Rollenkonzepte der beteiligten Stellen in der Bundesverwaltung?

- Interessen, Ziele und Zielerrei- chung: Welche Ziele und Interessen haben die beteiligten Behörden ihrer ämter- und themenspezifischen Süd- afrikapolitik Ende der achtziger Jahre zugrunde gelegt? Gab es divergieren- de Lagebeurteilungen? Wie, durch wen und in welcher Form wurden die Interessen-, Mittel- und Zielkonflikte der beteiligten Amtsstellen koordi- niert und bearbeitet?

- Vorgehen beim Umgang mit Infor- mationen, Erreichen von Beschlüssen und Koordination: Wie arbeiteten relevante Akteure mit Informationen auf der individuellen und der organi- satorischen Ebene?

Kohärenz der schweizerischen Süd- afrikapolitik: All diese Aspekte führen zur Prüfung der empirischen und theoretischen Gründe des Grads der Kohärenz der schweizerischen Süd- afrikapolitik sowie des Verwaltungs- verhaltens in seiner Gesamtheit. Historisch-empirisch: Existierte ein vom Bundesrat festgelegtes strategi- sches Management (mit Richtlinien und Zielhierarchien)? Wo sind die Schnittstellen und interdepartemen- talen Funktionen in der Verwaltung? Theoretisch: Welche Erklärungskraft kommt den akteurspezifischen Rol- lenkonzepten der beteiligten Behör-

Role conceptions of Federal agencies (belief system and external role expectations): Which individual val- ues, world images, models, and indi- vidual role expectations formed the basis of the participating offices and departments' South African policies? Which external role expectations were introduced? How much did individual role conceptions contradict one another in the Federal adminis- tration?

Interests, goals, and goal realization: Which goals and interests formed the basis for the participating depart- ments' specific policies?

Instruments and strategies: Which instruments and strategies did the involved administrative participants utilize to reach their goals?

Procedures for working with informa- tion, reaching decisions, and coordi- nation: How did relevant agencies work with information on an individ- ual and organizational level?

Coherence of the Swiss South African policy: Finally, this leads to question- ing the empirical and theoretical rea- sons for the degree of coherence of the Swiss South African policy found here as well as the established bureaucratic behavior in its entirety. Historical-empirical: Did a strategic management of the Federal Council (with guidelines and goal hierarchies) exist? Where are the intersections and interdepartmental functions found in the administration? Social scientific-theoretical: Which explana- tions for the insufficient coherence of the Swiss South African policy relate to the individual role conceptions found in participating Federal offices? Which explanatory power have other approaches? Which normative con-

- Groupes d'acteurs et conflits: quels acteurs et départements de l'adminis- tration étaient les intervenants-clé en matière de politique sud-africaine de la Suisse? Quels étaient les divers domaines de conflits (majeurs et mineurs)?

- Conceptions du rôle de l'administra- tion fédérale (systèmes de valeurs spécifiques et attentes extérieures des rôles): quelles étaient les représenta- tions normatives individuelles, les conceptions du monde et de l'organi- sation et les attentes quant aux rôles à la base des départements et des offices en charge à l'époque de la poli- tique sud-africaine? Quelles attentes externes quant à ces rôles peut-on identifier? Dans quelle mesure les diverses conceptions des rôles des instances concernées dans l'adminis- tration fédérale se contredisaient- elles?

- Intérêts, buts et réalisation: quels buts et quels intérêts spécifiques à leurs offices et à leurs thèmes les autorités concernées ont-elles mis en avant dans leur politique sud-africai- ne? Y a-t-il eu des évaluations diver- gentes de la situation? Comment, par qui et sous quelle forme les conflits d'intérêts, de moyens et d'objectifs des instances concernées étaient-ils coordonnés et traités?

- Manière de traiter les informations, de prendre des décisions et coordina- tion: comment les acteurs concernés travaillaient-ils avec les informations au niveau individuel et organisation- nel?

Cohérence de la politique sud-africai- ne de la Suisse: tous ces aspects con- duisent à examiner les motifs empi- riques et théoriques du degré de cohérence de la politique sud-africai- ne de la Suisse, ainsi que le degré de

Die Südafrika-Politik der Schweizer Behörden unter dem Gesicht- punkt der Kohärenz

The Coherence of the Swiss Policy Toward South Africa

La politique sud- africaine des autorités suisses du point de vue de sa cohérence

denstellen für die Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik zu? Welche Erklärungskraft haben andere Ansätze? Welche normativen Konzepte stellten die Basis des Verhaltens der Akteure dar?

Ausgewählte Fallstudien:

Folgende Fallstudien sollen in einem exemplarischen Sinn behandelt werden:

- Apartheid und Menschenrechte
- Ökonomische Sanktionen
- Finanzpolitik und Kapitalexport
- «Positive Massnahmen» (Entwicklung und Kooperation)

cepts formed the basis for agency behavior?

Selected case studies:

Four specific issue areas have been selected as exemplary for the present research interest and will be treated as case studies:

- Apartheid and Human Rights
- Economic Sanctions
- Financial Policy and Capital Exports
- Positive Measures (Development and Cooperation)

cohérence du comportement de l'administration dans son ensemble. D'un point de vue historico-empirique: existait-il une gestion stratégique définie par le Conseil fédéral (avec des directives et des hiérarchies de buts)? Où se situent les interfaces et les fonctions interdépartementales dans l'administration? D'un point de vue théorique: le manque de cohérence de la politique sud-africaine de la Suisse s'explique-t-il en partie par la conception individuelle des rôles spécifiques aux acteurs des offices fédéraux concernés? Quelle puissance explicative ont les autres approches? Quels concepts normatifs étaient à la base du comportement des acteurs?

Etudes de cas:

Les études de cas ci-après seront traités à titre d'exemples:

- l'apartheid et les droits de l'homme
- les sanctions économiques
- la politique financière et l'exportation de capitaux
- «Mesures positives» (développement et coopération)

Die Südafrika-Politik der Schweizer Behörden unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz

The Coherence of the Swiss Policy Toward South Africa

La politique sud- africaine des autorités suisses du point de vue de sa cohérence

Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz – Südafrika im Zeitvergleich

Die Gestaltung der schweizerischen Beziehungen zu Südafrika zur Zeit der Apartheid muss im Kontext verschiedener politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungen gesehen werden: Das internationale politische System - und darin die Rolle der Republik Südafrika - wandelte sich genauso wie die politische und gesellschaftliche Situation in Südafrika und der Schweiz; letztlich ergaben sich aus diesen Veränderungsprozessen verschiedene Konsequenzen für die innere Dimension der schweizerischen Aussenpolitik, speziell auch gegenüber Südafrika. Das vorliegende politikwissenschaftliche Forschungsprojekt untersucht unter Berücksichtigung dieser Veränderungen das Zustandekommen der offiziellen Position der schweizerischen Behörden gegenüber dem Apartheidregime und vergleicht sie über verschiedene Zeitphasen hinweg. Die Untersuchung beschränkt sich auf die innere Dimension, das heisst sie konzentriert sich auf die schweizerischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure und berücksichtigt die internationale Dimension als potentiellen Einflussfaktor. Die zu bearbeitende Fragestellung lautet:

Designing Swiss-South African relations – A Comparison across Time

The designing of Swiss-South African relations during the Apartheid era must be seen within the context of various political, economic and societal changes: Both the international political system, including the role played by the Republic of South Africa, and the political and societal situations in South Africa and Switzerland underwent alterations over time. Such changes resulted in various consequences for the inner dimension of Swiss foreign policy, in particular regarding South Africa. These changes are taken into consideration by the present political science research project, which investigates how Swiss authorities' official positions on the Apartheid regime came about, and compares them across time. The study is limited to the inner dimension in that it concentrates on Swiss governmental and non-governmental actors. The international dimension is taken into account as a potential influencing factor. The research project intends to address the following questions:

What was the Swiss federal government's policy regarding South Africa from 1977 to 1994? What phases can be identified within this time span?

La forme des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud – Comparaison sur la durée

La forme des relations qu'entretenaient la Suisse et l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid doit être vue dans un contexte marqué par divers changements politiques, économiques et sociaux: le système politique international - et donc le rôle de la République sud-africaine - changeait en effet tout comme changeait la situation politique et sociale en Suisse et en Afrique du Sud. Enfin, ces processus de changement eurent plusieurs conséquences pour la dimension interne de la politique étrangère de la Suisse, en particulier en ce qui concerne l'Afrique du Sud. Le présent projet de recherche en sciences politiques étudie - en tenant compte de ces changements - l'émergence de la position officielle des autorités suisses à l'égard du régime d'apartheid et la compare sur plusieurs périodes. La recherche se limite à la dimension interne, c'est-à-dire qu'elle se concentre sur les acteurs étatiques et non étatiques suisses et qu'elle tient compte de la dimension internationale comme facteur d'influence potentiel. Les questions à traiter sont les suivantes:

Quelle politique la Confédération a-t-elle suivie par rapport à l'Afrique du

Dr. Thomas Widmer
Institut für Politikwissenschaft
Universität Zürich
Karl-Schmid-Strasse 4, 8006 Zürich
thow@pwi.unizh.ch

Kredit: 178 273 CHF
Dauer: 01.10.01 - 30.09.03

Welche Politik verfolgte der Bund gegenüber Südafrika von 1977 bis 1994? Welche Phasen lassen sich dabei erkennen?

Wie verlaufen die Prozesse zur Formulierung der schweizerischen Position gegenüber Südafrika in den einzelnen Phasen?

Welche Gemeinsamkeiten und Differenzen lassen sich dabei zwischen den verschiedenen Phasen erkennen und wie lassen sich diese erklären?

Welche Gemeinsamkeiten und Differenzen zeigen sich zwischen der schweizerischen Positionierung gegenüber Südafrika und derjenigen in zwei ausgewählten Vergleichsfällen? Wie können diese erklärt werden?

Zeitlich eingegrenzt ist die Untersuchung auf die Zeitspanne von der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen die Apartheid von 1977 bis zur Überwindung der Apartheid und den ersten freien demokratischen Wahlen in Südafrika im Jahre 1994.

Die Untersuchung verwendet zur Bearbeitung dieser Fragestellung Konzepte der Policy-Analyse (wie ‚Policy Cycle‘ und ‚Advocacy Coalition Framework‘). Die methodische Umsetzung erfolgt mit einem fallvergleichenden Ansatz, in dem zu den Positionsbezügen der Schweiz gegenüber Südafrika - ergänzt um zwei Vergleichsfälle - detaillierte qualitative Fallstudien erarbeitet werden. Diese erlauben die Bearbeitung der ersten zwei Fragen. Für die Fragen 3 und 4 erfolgt ein systematischer Fallstudienvergleich. Die zwei zusätzlich beigezogenen Vergleichsfälle dienen dabei als Kontrastfälle, bei denen einerseits Parallelen in der Problemstellung, andererseits aussagekräftige

What characterizes the policy formulation processes during these individual phases?

Which similarities and differences can be found between different phases and what explains them?

Which similarities and differences can be detected when comparing Switzerland's South Africa policy with its policies concerning two selected cases? What accounts for them?

The proposed study will cover a time span beginning with the 1977 World Conference of the United Nations for Action against Apartheid and ending with the overcoming of Apartheid and the first free democratic elections in South Africa in 1994.

To answer the research questions, the project bases itself on concepts from the realm of policy analysis (such as ‚policy cycle‘ and ‚advocacy coalition framework‘). In terms of method, the research project will use a comparative case study approach, which will be used to complete a detailed and qualitative case study on Switzerland's South Africa policy. For the sake of comparison, Swiss foreign policy in two other cases will also be investigated. These case studies will make it possible to answer the first two questions posed. Questions 3 and 4 will be addressed through a systematic case study comparison. In this context, the two additional case studies will, on the one hand, serve as contrasting cases, which may offer parallels regarding research questions. On the other hand, they are expected to yield important differences on the issue of sanctions.

Empirically, the research project foresees a systematic analysis of written governmental and non-governmental sources. For the purpose of recon-

Sud de 1977 à 1994? Quelles en sont les principales phases identifiables?

Comment se déroulent, dans chacune de ces phases, les processus en vue de la formulation de la position suisse face à l'Afrique du Sud?

Quelles caractéristiques communes et quelles différences peut-on identifier entre les diverses phases et comment est-il possible de les expliquer?

Quelles caractéristiques communes et quelles différences remarque-t-on entre la position de la Suisse par rapport à l'Afrique du Sud et celle choisie dans les deux cas de figure pour comparaison? Comment ces dernières peuvent-elles s'expliquer?

Limitée dans le temps également l'étude de la période qui va de la Conférence mondiale des Nations-Unies contre l'apartheid en 1977 à l'abolition de ce même apartheid et aux premières élections démocratiques d'Afrique du Sud en 1994.

La recherche utilise pour traiter cette question des concepts relatifs à l'analyse de la «policy» (tels que ‚Policy Cycle‘ et ‚Advocacy Coalition Framework‘). Pour ce qui est de la méthode, la recherche repose sur une approche favorisant la comparaison entre plusieurs cas, comparaison qui servira ensuite pour compléter une étude de cas détaillée et qualitative de la politique sud-africaine de la Suisse. Les questions 3 et 4 seront traitées via une comparaison systématique d'études de cas. Les deux cas supplémentaires soumis à comparaison serviront de contrastes qui permettront d'une part d'établir des parallèles possibles au coeur de la problématique et, d'autre part, de définir des différences majeures en ce qui concerne la question des sanctions.

Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz - Südafrika im Zeitvergleich

Designing Swiss-South African relations – A Comparison across Time

La forme des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud – Comparaison sur la durée

Differenzen zur Sanktionenfrage vermutet werden.

Empirisch stützt sich die Untersuchung auf eine systematische Analyse von schriftlichen Quellen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Neben den öffentlich zugänglichen Quellen werden zum Zweck der Rekonstruktion der politischen Prozesse verschiedene nicht-öffentliche Akten und Dokumente in die Analyse einbezogen (Akten verschiedener Bundesstellen, Protokolle der parlamentarischen Kommissionen, soweit zugänglich Aktenbestände gesellschaftlicher Kreise). Die Dokumentenanalysen werden mit qualitativen Leitfadenterviews ergänzt. Das Forschungsprojekt ergänzt damit die bisherigen Forschungsarbeiten im Rahmen des NFP 42, indem es sich nicht auf die Staatsvertragsaktivitäten des Bundes konzentriert, sondern sich mit einem spezifischen und aussergewöhnlichen Fall der schweizerischen Aussenpolitik befasst. Im Sinne des Auftrages des Bundesrates an das NFP 42+ verspricht das Forschungsprojekt insbesondere Erkenntnisse über die Beurteilung der Südafrika-Frage durch die schweizerischen Behörden seit den siebziger Jahren und über den unterschiedlichen Einfluss staatlicher und gesellschaftlicher Akteure auf die Formulierung und Ausgestaltung der schweizerischen Politik in dieser Frage.

structuring policy processes, analysis will take into account not only publicly accessible sources, but also records and documents inaccessible to the public (records of certain federal offices, protocols of parliamentary commissions, and, as far as possible, records available from societal circles). Qualitative semi-directive interviews will supplement documentary analysis. By focusing on a specific and remarkable case in Swiss foreign policy, the proposed research project complements previous research conducted in the context of NRP 42, which focused on Switzerland's activities leading up to individual international treaties. In accordance with the mission given to NRP 42+ by the Federal Council, this research project promises to produce findings on Swiss authorities' assessment of the South Africa issue since the 1970s. It also promises to yield information on what different levels of influence governmental and societal actors exercised in the context of the formulation and designing of Switzerland's South Africa policy.

La recherche s'appuie empiriquement sur une analyse systématique de sources écrites provenant d'acteurs étatiques et non étatiques. Outre les sources publiquement accessibles, la reconstruction des processus politiques a nécessité de se référer à divers actes et documents non publics (provenant de divers offices fédéraux, procès-verbaux des commissions parlementaires, ainsi que, si accessibles, des actes de milieux associatifs). Les analyses des documents seront complétées par des interviews qualitativement ciblées. Le projet de recherche complète ainsi les travaux effectués à ce jour dans le cadre du PNR 42, en ce sens qu'il ne se concentre pas sur les activités constitutionnelles de la Confédération, mais sur un cas spécifique et extraordinaire de la politique extérieure de la Suisse. Dans le sens du mandat donné au PNR 42+ par le Conseil fédéral, le projet de recherche promet notamment des connaissances sur l'appréciation de la question sud-africaine par les autorités helvétiques depuis les années septante, ainsi que sur l'influence fluctuante des acteurs étatiques et non étatiques sur la formulation et la mise en oeuvre de la politique suisse dans ce domaine.

Die Gestaltung der Beziehungen Schweiz -Südafrika im Zeitvergleich

Designing Swiss-South African relations – A Comparison across Time

La forme des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud – Comparaison sur la durée

