

Die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen

Masterarbeit

eingereicht der
Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Klaus Armingeon**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von

Reto Locher Roth
aus Hasle b. Burgdorf (BE)
Matr.-Nr. 95-726-311

Bern, den 30. September 2010

Abstract

Im Zusammenhang mit den jüngsten Turbulenzen auf dem internationalen Finanzmarkt, aber beispielsweise auch bei der Debatte über die Folgen der Globalisierung wird immer wieder die These vertreten, dass die Schweiz vom Primat der Ökonomie geprägt sei. Dies hat auch im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik Gültigkeit, beispielsweise im Rahmen der Kritik am Export von Kriegsmaterial in Krisengebiete. In dieser Arbeit soll diese These anhand der Praxis des Bundesrates zur Gewährung von Exportrisikoversicherungen analysiert werden, da in diesem Bereich vielfach wirtschaftliche und politische Interessen aufeinandertreffen. Dabei geht es darum zu erklären, wie der Bundesrat in diesem Teilbereich der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik mit Zielkonflikten umgeht, und ob er neben ökonomischen auch menschenrechtliche Aspekte in seine Entscheidungen miteinbezieht. In dieser Arbeit wurde diese Frage anhand der sechs ökonomisch bedeutsamsten und politisch umstrittensten Fälle seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Exportrisikogarantie im Jahr 1959 analysiert. Die zu klärende Forschungsfrage lautet: Unter welchen Bedingungen berücksichtigt der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen menschenrechtliche Aspekte?

Aus der empirischen Analyse geht hervor, dass der Bundesrat unter dem Druck internationaler und nationaler Akteure, und insbesondere auch aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen, menschenrechtliche Aspekte in seine Vergabep Praxis miteinbezieht. Damit wurden dem Primat der Ökonomie gewisse Grenzen gesetzt. An dessen grundsätzlicher Vorherrschaft vermag dies jedoch nichts zu ändern: Aufgrund der klaren Machtverhältnisse zugunsten der bürgerlichen Parteien im Parlament und in der Exekutive, aber auch infolge des starken Einflusses der Verbände auf die Aussenwirtschaftspolitik unseres Landes, wird das Primat der Ökonomie die Praxis des Bundesrates auch in Zukunft bestimmen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Definitionen	VI
1 Einleitung	1
1.1 Einführung und Problemstellung	1
1.2 Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit	2
2 Theoretische Grundlagen	4
2.1 Theorien zum Verhältnis zwischen Staat und Ökonomie	4
2.1.1 Das Primat der Ökonomie	4
2.1.2 Das Primat der Politik	6
2.2 Die schweizerische Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik	7
2.2.1 Grundlagen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik	8
2.2.2 Grundlagen der schweizerischen Menschenrechtspolitik	8
2.3 Zielkonflikte in der Aussenpolitik	10
2.3.1 Zielkonflikte und der Begriff der Kohärenz	10
2.3.2 Die politische Konditionalität	11
2.3.3 Lösungsansatz für den Umgang mit Zielkonflikten	12
2.4 Die wichtigsten Akteure in der Aussenpolitik	13
2.4.1 Die Exekutive und die Verbände	14
2.4.2 Die Parteien, das Parlament, die Medien und die NGOs	15
3 Die Exportrisikogarantie und die Exportrisikoversicherung	16
3.1 Die Exportrisikogarantie	17
3.1.1 Gründung, Zielsetzung und Risikodeckung	17
3.1.2 Der Umgang mit Länderrisiken und deren Beurteilung	18
3.1.3 Administrative Auslagerung der ERG	18
3.1.4 Die Berücksichtigung der schweizerischen Aussenpolitik	20
3.2 Die Exportrisikoversicherung	20
3.2.1 Die Gründe für die Revision der ERG	20
3.2.2 Die Ziele und die versicherten Risiken der SERV	21
3.2.3 Die Organisation und Zuständigkeit der SERV	22
3.2.4 Der Grundsatz der Berücksichtigung der schweizerischen Aussenpolitik	23
4 Methodik	25
4.1 Forschungsfrage	25
4.2 Hypothesen	26
4.3 Operationalisierung der Variablen	27
4.3.1 Unabhängige Variable	27
4.3.2 Abhängige Variable	29
5 Die Gewährung von Exportrisikoversicherungen in der Praxis	29

5.1	Kriterien für die Fallauswahl	29
5.2	Exporte in den Apartheidstaat Südafrika.....	32
5.2.1	Die wichtigsten Fakten zum Apartheidsystem in Südafrika	32
5.2.2	Atomkraftwerk Koeberg	33
5.2.3	Wasserkraftwerk Bantustan Transkei	33
5.2.4	Export von PC-7-Flugzeugen.....	35
5.3	Exportrisikogarantien für den Irak	36
5.4	Drei-Schluchten-Projekt (China).....	37
5.5	Ilisu-Staudamm (Türkei)	41
6	Ergebnisse	44
6.1	Argumente für Hypothese 1	45
6.1.1	Die Exportrisikogarantien für Südafrika	45
6.1.2	Das Drei-Schluchten-Projekt und der Ilisu-Staudamm.....	47
6.1.3	Der Einfluss der Exekutive und der Verbände.....	50
6.2	Argumente für Hypothese 2	52
6.2.1	Die Exportrisikogarantien für Südafrika	52
6.2.2	Der generelle Ausschluss von Exportrisikoversicherungen.....	53
6.2.3	Die Folgen des Inkrafttretens der neuen BV und des SERVG.....	55
6.2.4	Der Einfluss der Exekutive und parlamentarischer Vorstösse	56
6.2.5	Der Einfluss der Medien und der NGOs	57
6.3	Schlussfolgerung	59
6.4	Beantwortung der Fragestellung.....	59
7	Zusammenfassung	61
8	Quellenverzeichnis.....	i
9	Tabellen	xii
	Selbstständigkeitserklärung	xiv

Tabellenverzeichnis

Tabellen

Tabelle 1:	Schlüsselaktivitäten im Bereich der Exportrisikogarantie mit dem südafrikanischen Apartheidregime	xii
Tabelle 2:	Departementsvorsteher des EVD seit 1959	xiii
Tabelle 3:	Departementsvorsteher des EPD/EDA seit 1959	xiii

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung (gültig gewesen bis am 31.12.1999)
AKW	Atomkraftwerk
Art.	Artikel
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft (ab 1999 Aussenwirtschaftsdirektion des seco)
BBl	Bundesblatt
BRB	Bundesratsbeschluss
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
DEZA	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit
EDA	Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (ab 1979 EDA)
ERG	Exportrisikogarantie
ERGG	Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ERG-V	Verordnung über die Exportrisikogarantie
ERV	Exportrisikoversicherung
EvB	Erklärung von Bern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fussnote
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
i.V.m.	in Verbindung mit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
lit.	litera
NGO	Nichtregierungsorganisation
NR	Nationalrat

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKR	Private Käuferrisiken
S.	Seite
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERVG	Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERV-V	Verordnung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung
SR-Res	Resolution des UNO-Sicherheitsrats
Swissmem	Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie
u.a.	unter anderem
UBS	Schweizer Grossbank
Unia	Grösste Gewerkschaft der Schweiz
UNO	Die Vereinten Nationen
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VSM	Verein schweizerischer Maschinenindustrieller (ab 1.10.1999 Swissmem)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Definitionen

Bundesrat: Darunter ist der Gesamtbundesrat als kollektives Entscheidgremium zu verstehen.

Exportrisikoversicherung: Wenn allgemein vom „Mechanismus“ der Versicherung von risikobehafteten Gütern und Dienstleistungen die Rede ist, ohne zwischen den verschiedenen gesetzlichen Grundlagen, d.h. dem Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie (nachfolgend: ERGG¹) und dem Bundesgesetz über die schweizerische Exportrisikogarantie (nachfolgend: SERV²) zu unterscheiden, wird der Begriff Exportrisikoversicherung verwendet. Wenn jedoch auf eine spezielle Periode hingewiesen werden soll, so werden die Begriffe ERG (als Abkürzung für Exportrisikogarantie) bzw. ERGG, (wenn das Gesetz gemeint ist) sowie der Begriff ERV (als Abkürzung für Exportrisikoversicherung) bzw. SERV (wenn das Gesetz gemeint ist) verwendet.

Menschenrechtliche Aspekte: Damit sind einerseits Menschenrechte im Sinne einer rechtlichen Definition gemeint, d.h. „durch das internationale Recht garantierte Rechtsansprüche von Personen gegen den Staat oder staatsähnliche Gebilde, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und ihrer Würde in Friedenszeiten und im Krieg dienen“ (Kälin 2008: 17). Andererseits umfasst der Begriff vorliegend auch weitere Aspekte der Aussenpolitik, wie die Friedens-, Umwelt- und Entwicklungspolitik (BBL 2004: 5827), da diese Bereiche bei der Verletzung von Menschenrechten regelmässig ebenfalls tangiert werden.

Vergabepaxis des Bundesrates: Damit ist die Praxis des Bundesrates bei der Überprüfung von Gesuchen um Ausrichtung einer Exportrisikoversicherung für ein konkretes Projekt gemeint. Darunter fällt zum einen der Entscheid des Bundesrats über ein konkretes Gesuch, und zum anderen sind allgemeine Einschränkungen bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen zugunsten menschenrechtlicher Aspekte gemeint.

¹ Vom 26. September 1958, AS 1959 391 (in Kraft gewesen vom 15. Mai 1959 bis am 31.12.2006).

² Vom 16. Dezember 2005, SR 946.10 (in Kraft seit dem 1.1.2007).

1 Einleitung

1.1 Einführung und Problemstellung

„Die Finanzmarktkrise hat deutlich gemacht: Die Schweizer Politik lässt sich stark von Wirtschaftsinteressen steuern. Sie ist wenig innovativ, kaum strategisch. Politik hat eher subsidiäre Funktion. Sie dient vor allem der Unterstützung und Legitimation von etablierten (Wirtschafts-)Interessen. Man könnte fast – in Anlehnung an Clausewitz – behaupten, Politik in der Schweiz sei die Fortsetzung des Geschäfts mit anderen Mitteln. Die Politik hat gegenüber der Wirtschaft wenig Gewicht, vor allem hat sie kaum Eigengewicht. Sie dient in erster Linie den mächtigen Wirtschaftsinteressen“ (Hablützel 2010: 32).

Dieses Zitat von Peter Hablützel respektive die darin vertretene Haltung einer vom Primat der Ökonomie geprägten Schweiz kann vom Finanzsektor ohne Weiteres auch auf andere Wirtschaftszweige unseres Landes übertragen werden. In dieser Arbeit wird Hablützels Standpunkt anhand eines Teilbereichs der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, der Exportrisikoversicherung, überprüft. In der Nachkriegszeit waren die auf Expansion ausgerichtete Aussenwirtschaftspolitik sowie die auf Zurückhaltung bedachte Neutralitätspolitik die beiden wichtigsten Pfeiler der aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz (Fanzun 2005: 132). Dabei verfolgte diese Politik das Ziel, sich einerseits aus allfälligen kriegerischen Konflikten zwischen umliegenden Staaten herauszuhalten, und andererseits den für das ressourcenarme Land Schweiz dringend notwendigen grenzüberschreitenden Handel sicherzustellen (Goetschel et al. 2002: 40 f.). Konzeptionell waren die schweizerischen Aussenbeziehungen durch eine klare Trennung zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik bzw. zwischen Wirtschaft und Politik gekennzeichnet. Insbesondere wurde der Einsatz wirtschaftlicher Mittel zur Verfolgung politischer Ziele, also z.B. die Verhängung von Wirtschaftssanktionen mit dem Ziel, einen Staat zu menschenrechtskonformem Verhalten zu bewegen, zumindest bis zum Ende des Kalten Krieges grundsätzlich abgelehnt. Dabei negierte der Bundesrat noch in den Sechzigerjahren, dass zwischen aussenwirtschaftlichen und menschenrechtlichen Zielen überhaupt Zielkonflikte bestehen können (Fanzun 2005: 133 ff.).

Am Beispiel der Gewährung von Exportrisikoversicherungen soll in dieser Arbeit aufgezeigt werden, wie der Bundesrat seit den Sechzigerjahren mit solchen Zielkonflikten umgeht, da in diesem bedeutenden Bereich der schweizerischen Exportförderung immer wieder „heikle Güterabwägungen zwischen politisch-ethischen und ökonomisch-nutzenorientierten Interessen auf dem Spiel“ stehen (Goetschel/Lalive d’Epinay 2005: 16). Der Bundesrat wurde in den

vergangenen Jahren denn auch wiederholt dafür kritisiert, dass er bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen wirtschaftlichen Interessen regelmässig den Vorrang vor menschenrechtlichen Erwägungen gegeben habe (siehe etwa Künzli 2008: 590). Dabei besteht das zentrale Ziel der Arbeit darin, zu überprüfen, ob der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikogarantien tatsächlich nur ökonomische Interessen berücksichtigt, oder ob er auch menschenrechtliche Aspekte in seine Abwägungen miteinbezieht. Die beiden grundlegenden theoretischen Hilfsmittel, mit welchen diese Analyse durchgeführt wird, sind die Theorien des Primats der Ökonomie und des Primats der Politik. Vereinfacht ausgedrückt muss der Staat gemäss der Theorie des Primats der Ökonomie sein Handeln auf die Präferenzen der Wirtschaft ausrichten. Im Gegensatz dazu besagt die Theorie des Primats der Politik, dass die Politik der Wirtschaft grundsätzlich übergeordnet ist und letztere sich den Bedürfnissen der Politik anzupassen hat. Werden diese Theorien sinngemäss auf die Aussenpolitik übertragen, so stellt sich die Frage, ob der Bundesrat in seiner Güterabwägung bei der Überprüfung eines konkreten Gesuchs ökonomischen oder menschenrechtlichen Erwägungen den Vorzug einräumt.

Der Wert meiner Arbeit besteht darin, die vorliegende Fragestellung einerseits im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Analyse und der entsprechenden Methodik zu untersuchen, andererseits jedoch auch die aus dem Sachverhalt folgende juristische Beurteilung in die Bewertung miteinzubeziehen. Dieser interdisziplinäre Ansatz und die zum Thema Exportrisikoversicherung nur äusserst spärlich vorhandene Literatur stellen die beiden bemerkenswertesten Herausforderungen dieser Arbeit dar.

1.2 Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit

Aus der oben erwähnten Problemstellung wird die folgende Fragestellung abgeleitet:

Unter welchen Bedingungen berücksichtigt der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen menschenrechtliche Aspekte?

Unter dem Begriff der ‚Gewährung von Exportrisikoversicherungen‘ ist einerseits die Konstellation zu verstehen, in welcher der Bundesrat im Einzelfall im Rahmen seiner Gesuchsüberprüfung menschenrechtlichen Interessen den Vorrang vor ökonomischen Interessen eingeräumt hat. Andererseits betrifft dies Konstellationen, bei denen die Gewährung von Exportrisikoversicherungen aus menschenrechtlichen Gründen bereits von vornherein ausge-

geschlossen ist (z.B. wenn gegen einen Staat Wirtschaftssanktionen verhängt worden sind).³ Dabei geht es um die Analyse von Fällen mit besonderer Tragweite, die gemäss den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats fallen (vgl. dazu Ziff. 3.1.3 sowie 3.2.3). Bei den Bedingungen, die den Bundesrat zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte bewegen könnten, sind zum einen rechtliche Vorgaben (Beschlüsse der UNO, internationale und nationale Rechtssätze sowie Richtlinien und Standards von internationalen Organisationen) gemeint. Zum anderen ist darunter der Einfluss verschiedener politischer Akteure in der Aussenpolitik zu verstehen (Einfluss der Exekutive, der Verbände, der Parteien, des Parlaments sowie von Medien und NGOs). Unter Zuhilfenahme dieser Kriterien werden die sechs wichtigsten Fallkonstellationen die seit dem Inkrafttreten des ERGG im Jahre 1959 durch den Bundesrat beurteilt worden sind, dargestellt und anschliessend analysiert. Die Analyse dieser Fälle und die Beantwortung der in Ziff. 4 festgehaltenen Hypothesen werden schliesslich zur Beantwortung der oben festgehaltenen Fragestellung führen.

An dieser Stelle gilt es überdies festzuhalten, dass ich beim Verfassen der Arbeit darauf bedacht war, dass die Ausführungen entweder unmittelbar zur Beantwortung der Fragestellung beitragen oder aber notwendig sind, um den historischen und rechtlichen Kontext zu verstehen, welcher der Arbeit zu Grunde liegt. Überdies wird der Einfachheit halber und einem besseren Lesefluss zuliebe die maskuline Form verwendet; selbstverständlich ist die feminine dabei immer mitgemeint.

Die Masterarbeit ist wie folgt strukturiert: In Ziff. 2 werden die theoretischen Grundlagen festgehalten. Zuerst werden die Theorien zum Primat der Ökonomie und zum Primat der Politik dargestellt, anschliessend folgen die theoretischen Ausführungen zur Aussenwirtschafts- und zur Menschenrechtspolitik, zu Zielkonflikten in der Aussenpolitik sowie zu den wichtigsten Akteuren der Aussenpolitik. In diesem zweiten Teil der theoretischen Ausführungen werden die Theorien zum Primat der Ökonomie und zum Primat der Politik auf die Aussenpolitik übertragen: Das Pendant zum Primat der Ökonomie stellen die aussenwirtschaftlichen Interessen dar, jenes zum Primat der Politik die menschenrechtlichen Interessen. Darüber hinaus sollen mit diesen Ausführungen die wichtigsten Grundlagen und Argumentationsstränge der Aussenpolitik vermittelt werden. In Ziff. 3 werden die rechtlichen Grundlagen der Exportrisikogarantie und der Exportrisikoversicherung dargestellt. Diese Ausführungen dienen dazu, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Exportrisikoversicherung aufzuzeigen. Ziff. 4 widmet sich der Methodik und enthält insbesondere Ausführungen zu den aus der Theorie abge-

³ Vgl. dazu die detaillierten Ausführungen in Ziff. 4.

leiteten Hypothesen und zur Operationalisierung der Variablen. Ziff. 5 behandelt die Gewährung der Exportrisikoversicherungen in der Praxis, indem die wichtigsten Fälle der bundesrätlichen Vergabepaxis seit 1959 dargestellt werden. In Ziff. 6 erfolgt die Überprüfung der erarbeiteten Hypothesen, indem die in Ziff. 5 dargelegten Fälle analysiert werden. Diese Analyse erlaubt anschliessend die Beantwortung der Fragestellung. In Ziff. 7 folgt schliesslich eine Zusammenfassung der in der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Theorien zum Verhältnis zwischen Staat und Ökonomie

In der vorliegenden Arbeit stehen zwei diametrale Theorien im Vordergrund, welche grundsätzlich geeignet sind, die Beziehung zwischen Wirtschaft und Staat zu beschreiben: Das Primat der Ökonomie und das Primat der Politik. Dabei bestehen völlig verschiedene Vorstellungen über die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik. Im Zentrum der Diskussion steht dabei die Frage, ob sich private Investitionen besser mit oder ohne staatliche Wirtschaftsmassnahmen entwickeln, d.h. ob eine angebots- oder eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik betrieben werden soll (Adam 2009: 210). Im Folgenden werden die Kerninhalte dieser beiden Theorien dargestellt, sofern sie im vorliegenden Kontext von Interesse sind.

2.1.1 Das Primat der Ökonomie

Die Theorie des Primats der Ökonomie geht im Wesentlichen davon aus, dass die (private) Wirtschaft gegenüber dem Staat den Vorrang hat, und dass Letzterer auf die Rolle eines Minimalstaates beschränkt werden sollte (Schmidt 2010: 755). Das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft ist also derart zentral, dass sich die anderen Bereiche der Gesellschaft unterordnen müssen. Der Markt wird prinzipiell als gut wahrgenommen, und er produziert als stabiler und effizienter Mechanismus Wohlstand. Der Freiheit kommt dabei ein grösseres Gewicht zu als der Gleichheit.

Diese Grundannahmen werden von verschiedenen Gruppen diskutiert, wobei jeweils „die ökonomischen Funktionsmechanismen und ihre Wirkung auf Gesellschaft, Staat und Politik“ untersucht werden (Schmid et al. 2006: 18). Die erste Gruppe umfasst die neoklassischen Volkswirtschaftler, welche Staatseingriffe grundsätzlich als eher schädlich denn nützlich ansehen. Die zweite Gruppe sind systemtheoretische Autoren, die stärker von einer Perspektive der Autonomie und Eigendynamik der Wirtschaft – und damit einer mangelnden staatlichen Steuerungsfähigkeit – ausgehen. Die dritte Gruppe beschäftigt sich mit der Übertragung von ökonomischen Rationalitätskalkülen und der Idee des methodologischen Individualismus auf

die Demokratie und die Politik. Dabei stellen die Wähler die Konsumenten dar, und die Politiker sind für die Produktion des Angebots zuständig (Schmid et al. 2006: 18). Für die vorliegende Arbeit wird die Theorie des Primats der Ökonomie im Sinne der ersten Gruppe verwendet. Diese volkswirtschaftliche Perspektive steht auch im Bereich der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und damit bei der Exportrisikoversicherung im Zentrum, da es um eine Güterabwägung von Interessen der Wirtschaft (und damit der Unternehmer) gegenüber aussenpolitischen (und damit auch menschenrechtlichen) Interessen geht. Der Bundesrat wird seine Entscheide bei der Überprüfung von Gesuchen um Erteilung von Exportrisikoversicherungen in erster Linie aus volkswirtschaftlichen Überlegungen treffen.⁴

Gemäss der wirtschaftsliberalen Grundhaltung soll der Staat möglichst gar nicht in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Der in den Fünfziger- und Sechzigerjahren für die CDU regierende Wirtschaftsminister Ludwig Erhard hat diese Politik in wenigen Worten auf den Punkt gebracht: „Keine Wirtschaftspolitik ist die beste Wirtschaftspolitik“. Die von den wirtschaftsliberalen Politikern verfochtene angebotsorientierte Wirtschaftspolitik ist bestrebt, die Gewinne der Unternehmen durch eine Senkung der Kosten der Unternehmen zu steigern. Dafür kommen verschiedene Massnahmen in Frage, wie beispielsweise Steuersenkungen, Kürzungen der Staatsausgaben (wodurch u.a. die Zinsen sinken und die Unternehmen einfacher Geld aufnehmen können), Einflussnahme auf die Lohnentwicklung (und damit auf nicht zu hohe Löhne) sowie die Lockerung bzw. Beseitigung von Vorschriften, die für die Unternehmen mit Kosten verbunden sind (Deregulierung). Bei all diesen Massnahmen geht es letztlich darum, die staatlichen Einflussmöglichkeiten auf den Wirtschaftsablauf zu verringern. Die eindrücklichsten Beispiele neoliberaler Wirtschaftspolitik waren die Ära Reagan in den USA sowie die Ära Thatcher in Grossbritannien während der Achtzigerjahren, welche beide eine klassische angebotsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt haben. Bei einer Analyse dieser beiden „Paradebeispiele“ angebotsorientierter Wirtschaftspolitik kommt man allerdings zum Schluss, dass die damit verbundenen Erfolge u.a. auch auf nachfrageseitige Massnahmen zurückzuführen waren (z.B. durch Rüstungsinvestitionen bei Reagan). Zudem hatte diese Politik in beiden Ländern zwar eine grössere Preisstabilität, jedoch auch eine höhere Arbeitslosigkeit sowie eine negative Entwicklung der Einkommensverteilung zur Folge (Adam 2009: 212 ff.). Somit

⁴ Dabei vertreten einzelne Mitglieder des Bundesrates eher eine (neo)liberale Haltung (klassischerweise die bürgerlichen Parteien), andere sind eher wirtschaftskritisch eingestellt und betonen die Rolle des Staates in wirtschaftspolitischen Fragen stärker (klassischerweise die Vertreter linker Parteien bzw. konkret der SP). Für die Entscheide über einzelne Gesuche sind daher höchstwahrscheinlich volkswirtschaftliche Argumente und Grundhaltungen der einzelnen Bundesratsmitglieder und nicht theoretische Argumente im Sinne der zweiten oder dritten Gruppe von Theorien zum Primat der Ökonomie entscheidend.

war diese Politik also nicht erfolgreicher als eine andere; doch etwas überspitzt gesagt, muss sie dies auch nicht sein: Trotz aller Beteuerungen der Verfechter von angebotsorientierter oder nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik geht es letztlich nicht darum, welche Politik richtig und welche falsch ist. Vielmehr geht es darum, „wessen Interessen sich durchsetzen, und wie man diese Interessen am besten unter dem Etikett ‚im Allgemeinwohl liegend‘ kaschiert“ (Adam 2009: 217).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass beim Primat der Ökonomie im hier verstandenen Sinn einer angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in erster Linie die Interessen der Unternehmer vertreten werden.

2.1.2 Das Primat der Politik

Die Theorie des Primats der Politik geht davon aus, dass die Politik gegenüber der Wirtschaft „eine potentielle oder faktische Suprematie“ innehat (nichtmarxistische Variante) bzw. dass „dem Staat eine relative Autonomie auf der Basis eines Patts zwischen den wichtigsten sozialen Klassen zukommt (marxistische Variante) (Schmidt 2010: 756). Im Gegensatz zum Primat der Ökonomie kommt beim Primat der Politik dem Ziel der Gleichheit ein höherer Stellenwert gegenüber der Freiheit zu. Gemäss Schmid et al. lassen sich dem Primat der Politik neben allen Varianten der Planwirtschaft auch wohlfahrtsstaatliche und keynesianische Konzepte zuordnen (Schmid et al. 2006: 19). Nachfolgend wird etwas näher auf das letzterwähnte Konzept eingegangen, da diese nachfrageorientierte Strategie den Gegenpol zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik bildet, die beim Primat der Ökonomie erläutert worden ist.

Im Gegensatz zum angebotsorientierten Konzept soll bei nachfrageorientierten Wirtschaftsstrategien der Gewinn der Unternehmen nicht über eine Reduktion der Kosten, sondern über eine Steigerung des Absatzes erreicht werden. Dazu stehen verschiedene Möglichkeiten wie Steuersenkungen (zur Entlastung der privaten Haushalte, insbesondere jener mit niedrigem Einkommen, um den privaten Konsum anzukurbeln), Zinssenkungen (u.a. damit Konsumenten billiger Kredite aufnehmen können), Erhöhungen der Staatsausgaben (zur Schaffung einer zusätzlichen Nachfrage) sowie eine expansive Lohnpolitik zur Verfügung. Dabei gibt es unterschiedliche Anhänger nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik: Die Rechtskeynesianer sind eher für Massnahmen bei der Steuer- und Zinspolitik (Steuersenkungen bei unterem Einkommen sowie Senkung der Zinsen zur Anregung privater Investitionen). Die Linkskeynesianer setzen dagegen eher auf eine Erhöhung der Staatsausgaben, öffentliche Investitionsprogramme sowie eine expansive Lohnpolitik. Damit vertrauen die Rechtskeynesianer – ähnlich wie die angebotsorientierten Wirtschaftspolitiker – eher auf den privaten Wirtschaftssektor; beide allerdings mit unterschiedlichen Strategien: Die Rechtskeynesianer wollen die unteren Ein-

kommensschichten entlasten, die Angebotstheoretiker dagegen die Unternehmen. Im Gegensatz dazu kommt dem Staat bei den Linkskeynesianern eine zentralere Rolle zu. Er soll eine eigene Nachfrage entwickeln, da die Aktivitäten des privaten Sektors alleine gemäss dieser Überzeugung nicht ausreichend sind. Zudem wollen die Linkskeynesianer auch gesellschaftspolitische Aufgaben wie z.B. den Ausbau der Infrastruktur realisieren.⁵

Das keynesianische Konzept war bis in den Sechziger- und Siebzigerjahren sehr dominant, funktionierte allerdings in Phasen der Stagflation nicht mehr, was neoliberalen Wirtschaftsstrategien wieder Auftrieb gab (Adam 2009: 218f.). Eine Analyse von Verteilungswirkungen nachfrage- und angebotsorientierter Wirtschaftspolitik in Deutschland in den Siebziger- und Achtzigerjahren kam zum Schluss, dass die soziale Ungleichheit bei beiden Strategien grösser wurde, allerdings bei der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik markant langsamer. Aus diesen Erläuterungen wird ersichtlich, dass die Wahl der politischen Strategien vor allem auch dafür entscheidend ist, welche sozialen Gruppen davon profitieren (Adam 2009: 221 f.). Bereits die möglichen wirtschaftspolitischen Massnahmen der nachfrageorientierten Politik lassen klar erkennen, dass davon eher weniger gut begüterte Kreise profitieren.

Zusammenfassend kann man deshalb sagen, dass beim Primat der Politik im Sinn einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik in erster Linie die Interessen wirtschaftlich schlecht gestellter Personengruppen – und damit eher ideelle Interessen – vertreten werden. Damit ist beiden Theoriesträngen gemeinsam, dass es in erster Linie um die Vertretung von Interessen geht, denn weder die eine noch die andere Strategie kann für sich alleine zu einem positiven, nachhaltigen Wirtschaftswachstum und damit zu mehr Wohlstand führen: Nur eine Kombination von Massnahmen beider Theorien kann letztlich zum Erfolg führen (Adam 2009: 223).

2.2 Die schweizerische Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik

Auch in der schweizerischen Aussenpolitik gibt es sehr unterschiedliche und miteinander kollidierende Interessen, wie die nachfolgend aufgeführten, in Art. 54 Abs. 2 BV⁶ festgehaltenen Ziele erkennen lassen: Danach setzt sich der Bund „für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt“ ein. Dabei trägt er namentlich bei zur „Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“. Für die vorliegende Arbeit sind der Einsatz für die Wohlfahrt, worunter die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik fällt, sowie die Achtung der Menschenrechte zentral.

⁵ Sofern angebotsorientierte Theoretiker staatliche Ausgaben tätigen, kommen diese eher im Rüstungsbereich oder in den Bereichen Polizei und Justiz zum Tragen.

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

Als Grundlage für die weiteren Ausführungen soll nachfolgend zunächst geklärt werden, welches die wichtigsten Merkmale dieser beiden unterschiedlichen Interessen schweizerischer Aussenpolitik sind. Dies wird erlauben, auf die Problematik von Zielkonflikten zwischen ausenwirtschaftlichen und menschenrechtlichen Interessen einzugehen.

2.2.1 Grundlagen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik

Wie oben erwähnt besteht ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik im Einsatz für die Wohlfahrt der Schweiz. Neben dem qualitativen Wohlergehen der Bevölkerung im Allgemeinen ist unter dem Begriff Wohlfahrt insbesondere der ökonomische Wohlstand zu verstehen (Kley/Lutz 2008: 993). Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik sind in Art. 101 BV geregelt. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung wahrt der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland. Aussenwirtschaft bedeutet grenzüberschreitender Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr. Als traditionelles Welthandelsland betreibt die Schweiz eine Aussenhandelspolitik, welche ihre Exportwirtschaft, d.h. insbesondere ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie den Abbau von Handelsschranken, fördert. Die Aussenwirtschaftspolitik soll also die Interessen der schweizerischen Wirtschaft gegenüber dem Ausland wahrnehmen (Richli 2007: 262). Neben diesen „eigennütigen“ Interessen ist die Schweiz überdies bestrebt, „dem Grundsatz der Fairness Rechnung zu tragen (...) und das Ansehen unseres Landes im Ausland zu wahren“ (Rhinow et al. 1998: 615).

Das Ziel der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik besteht u.a. im Abbau von internationalen Handelshemmnissen, der Stärkung der schweizerischen Exportposition sowie in der Aufrechterhaltung der Investitions- bzw. Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer. Ein Instrument zur Erreichung der Ziele ist die Exportförderung, worunter auch die Exportrisikoversicherung fällt (Schläppi/Kälin 2001: 37 f.).

2.2.2 Grundlagen der schweizerischen Menschenrechtspolitik

Bereits in Art. 2 Abs. 4 der BV findet sich ein Hinweis für die Bedeutung der Menschenrechte, wonach sich die Schweizerische Eidgenossenschaft u.a. „für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ einsetzt (Schläppi/Kälin 2001: 25). Wie einleitend erwähnt wurde, ist die Achtung der Menschenrechte zudem ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik. Die Schweiz setzt sich einerseits aus aussenpolitischen Gründen, andererseits jedoch auch für die Wahrung ihrer eigenen Interessen für den Menschenrechtsschutz ein. Dabei engagiert sie sich in folgenden Bereichen:

- Wahrung und Förderung der elementaren Menschenrechte (Schutz gegen Folter, gegen systematische Rassendiskriminierung und Abschaffung der Todesstrafe);

- Schutz besonderes verletzlicher Gruppen (z.B. Minderheiten, Frauen und Menschenrechtsverteidiger);
- Wirtschaft und Menschenrechte, z.B. der Einbezug der Menschenrechte in die wirtschaftlichen Prozesse (Politische Abteilung IV 2007: 15).

Die Menschenrechtspolitik der Schweiz wird mittels verschiedener Instrumente verfolgt, beispielsweise im Dialog mit bestimmten Ländern oder durch einen Beitrag im Rahmen internationaler Organisationen (z.B. in der UNO, im Europarat oder in der OSZE). Dabei konzentriert die Schweiz ihr Engagement auf einige fundamentale Punkte wie das Recht auf Leben, ein absolutes Folterverbot, den Schutz von Menschenrechtsverteidigern sowie den Einsatz für wirtschaftliche und soziale Rechte (EDA 2007: 15 f.).

Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte bekommt durch die Globalisierung und die damit verbundene, stark gestiegene Bedeutung der Unternehmen für die ganze Gesellschaft ein grosses Gewicht. Neben dem Staat müssen sich auch die Unternehmen an die Menschenrechte halten, hält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte doch fest, dass „alle Organe der Gesellschaft verpflichtet sind, die Menschenrechte zu fördern und anzuerkennen“ (EDA 2007: 15 f.). Zusätzlich zu dieser rechtlichen Dimension liegt ein menschenrechtskonformes Verhalten der Unternehmen auch im eigenen Interesse, denn menschenrechtswidriges Verhalten kann z.B. mit einem grossen Imageschaden verbunden sein.

Die Schweiz ist bekanntlich wirtschaftlich sehr stark mit dem Ausland verflochten. Die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz, d.h. der Mittelwert aus Importen und Exporten von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt, betrug im Jahr 2006 beispielsweise 48.7%, was einen sehr hohen Wert darstellt (Bundesamt für Statistik, Aussenhandelsverflechtung der Schweiz).⁷ Die Schweiz ist deshalb auf gute und möglichst stabile internationale Wirtschaftsbeziehungen und -bedingungen angewiesen und setzt sich aus diesem Grund „für nachhaltige Entwicklung, Frieden und Stabilität, gute Regierungsführung und Einhaltung der Menschenrechte“ ein (Politische Abteilung IV 2007: 19). Die Instrumente dazu sind u.a. die Förderung des Dialogs zwischen Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft, die Entwicklung von Instrumenten zur Integration der Menschenrechte in die wirtschaftlichen Prozesse, die Beratung von Unternehmen sowie die Analyse von politischen Risiken. In nega-

⁷ Von 100 erwirtschafteten Franken stammen damit rund 50 Franken aus Exporten. Etwa 45 Franken fliessen für Importe wieder ins Ausland.

tiver Hinsicht kommen zudem die Teilnahme an (international verhängten) Wirtschaftssanktionen und die Verweigerung von Ausfuhrbewilligungen im Bereich des Kriegsmaterialexportes bei schweren Menschenrechtsverletzungen in Frage (Schläppi/Kälin 2001: 35).

2.3 Zielkonflikte in der Aussenpolitik

Nachdem nun die wesentlichen Inhalte der schweizerischen Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik festgehalten worden sind, geht es in einem nächsten Schritt darum zu klären, wie in der Aussenpolitik mit Zielkonflikten umgegangen wird. Neben einigen Erklärungen und generellen Erläuterungen zu den Begriffen Zielkonflikt und Kohärenz in der Aussenpolitik wird überdies das Instrument der politischen Kohärenz erklärt. Zudem wird erläutert werden, welche Lösungsansätze für den Umgang mit Zielkonflikten erarbeitet worden sind. Zusammen mit den Ausführungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft werden nach dem Abschluss dieses Kapitels alle theoretischen Grundlagen dargelegt worden sein.

2.3.1 Zielkonflikte und der Begriff der Kohärenz

„Zielkonflikte sind nichts anderes als ein Ausdruck der gesellschaftlich vorhandenen Interessengegensätze sowie der widersprüchlichen Handlungsformen durch die im Staat organisierten Interessengruppen und Individuen“ (Goetschel et al. 2002: 193). Es ist offensichtlich, dass solche Zielkonflikte auch bei der Verfolgung aussenwirtschaftlicher Interessen auftreten. Dabei besteht in rechtlicher Hinsicht keine Hierarchie zwischen den aussenpolitischen Zielen was bedeutet, dass im Falle von Zielkonflikten nicht von vornherein klar ist, welches von verschiedenen Zielen einem anderen im Einzelfall zu weichen hat (Goetschel et al. 2002: 193). Vielmehr bedarf es in jedem konkreten Fall einer Interessenabwägung (vgl. dazu Ziff. 2.3.3).

Der Begriff der Kohärenz ist äusserst komplex und vielschichtig, wobei es vereinfacht ausgedrückt um den Zusammenhang zwischen verschiedenen Politikbereichen geht. Dabei kann es zu Widersprüchen innerhalb einzelner Politikbereiche oder zwischen verschiedenen Politikbereichen kommen, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene (Goetschel et al. 2002: 195 ff.). Im Bereich der Aussenpolitik kann Kohärenz „im Sinne des Vermeidens zwischen einzelnen Sachpolitiken“ definiert werden (Schläppi/Kälin 2001: 246). Der Begriff hat seinen Ursprung in den Sechzigerjahren, wo die verschiedenen, widersprüchlichen Politikmassnahmen der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern einen grossen Handlungsbedarf für kohärente Massnahmen nahe legten. Verschiedene Gründe sprechen für kohärenzbildende Massnahmen, darunter die Effektivität der Politiken (effizienter Einsatz von Steuermitteln), die Glaubwürdigkeit staatlicher Aktivitäten (insbesondere auch gegenüber in-

ternationalen Partnern) sowie die moralische Pflicht der industrialisierten Staaten, sich an internationalen Problemlösungen zu beteiligen (Goetschel et al. 2002: 194 f.). Konkrete Grundsätze für ein kohärentes Handeln in der schweizerischen Aussenpolitik sind im aussenpolitischen Bericht 2000 festgehalten (Bundesrat 2000: 261 ff.). Dabei kommt dem EDA eine Koordinationsfunktion für die aussenpolitischen Tätigkeiten der Departemente und Ämter zu, womit es die Aufgabe hat, die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik sicherzustellen. Weiter wird die generelle Bedeutung einer kohärenten Aussenpolitik betont: Der Bundesrat führt aus, dass Verfahren für die Gewährleistung einer kohärenten Aussenpolitik so verbessert werden müssen, „dass Widersprüche zwischen den einzelnen Sachbereichen verringert werden, damit die Glaubwürdigkeit seiner Aussenpolitik im In- und Ausland erhalten bleibt“ (Bundesrat 2000: 298). Der Bundesrat führt weiter aus, dass er „vermehrt überprüfbare Vorgaben für die Aussenpolitik formulieren werde, und dass die Lösung einer aussenpolitischen Sachfrage mit den massgeblichen Verfassungsnormen im Einklang stehen müsse. Als geeignete Mittel einer kohärenten Aussenpolitik nennt er bereichsübergreifende Gesamtstrategien sowie Transparenz der Entscheidungsverfahren (Bundesrat 2000: 298).

2.3.2 Die politische Konditionalität

Am 20. September 1999 hat der Bundesrat entschieden, alle Abkommen mit Drittstaaten mit sogenannten Konditionalitätsklauseln zu versehen. Dazu gehören „eine allgemeine Klausel über die Beachtung der Grundsätze sowie eine ‚Guillotine‘-Klausel über die Annulierung des Abkommens bei Nichteinhaltung der Klausel“. Die entsprechenden Bestimmungen in den Klauseln beziehen sich auf die Wahrung der Menschenrechte und die Grundsätze der Demokratie im Sinne des Völkerrechts. Diese Grundsätze und Rechte stellen neben den Vertragszielen einen wesentlichen Bestandteil des Abkommens dar (Bundesrat 2010: 4). Mit dem Instrument der Konditionalität soll die Aussenpolitik kohärenter gestaltet werden. Die Konditionalität stellt damit einen Spezialfall für kohärentes Handeln dar, welches die Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen der Schweiz mit anderen Ländern betrifft. Falls ein Land schwerwiegend gegen Frieden und Sicherheit verstösst oder grundlegende Prinzipien verletzt, kann die Beziehung zu diesen Staaten integral überprüft und die Zusammenarbeit ganz oder teilweise abgebrochen werden. Gegenstand einer Konditionalität können die folgenden Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik sein: Gute Regierungsführung, Wahrung der Menschenrechte und Schutz von Minderheiten, Fortführung laufender Demokratisierungsprozesse, die Friedens- und Sicherheitspolitik sowie die Rückübernahme abgewiesener Asylbewerber. Neben diesen Grundsätzen werden auch Sozial- und Umweltklauseln berücksichtigt. Ursprünglich wollte der Bundesrat die Konditionalitätsklausel in sämtliche Verträge

mit Drittstaaten einheitlich und systematisch einbauen, dies hat sich aber in der Praxis als schwierig erwiesen (Bundesrat 2010: 7 f.). Der Bundesrat hat deshalb mit Entscheid vom 9. April 2003 beschlossen, von der strikten Konditionalität abzuweichen und zu einem pragmatischen, proaktiven Kurs überzugehen, bei dem der Dialog im Vordergrund steht. Zwar hält der Bundesrat weiter am Ziel einer kohärenten und glaubwürdigen Aussenpolitik fest, verzichtet jedoch bei bilateralen Verträgen auf die Nichterfüllungsklausel (Bundesrat 2010: 10 f). Der Bundesrat will sich dagegen auf multilateraler Ebene vermehrt für die Beachtung der ausserpolitischen Grundsätze der Schweiz einsetzen. Zusammenfassend kann demnach festgehalten werden, dass der Bundesrat bei der Anwendung der Konditionalität über einige Ermessensspielräume verfügt. Einzig in jenen Fällen, wo gesetzliche oder zwingende völkerrechtliche Bestimmungen dies verlangen, muss die Konditionalität auf jeden Fall angewendet werden. Im Bereich der Menschenrechte sind dabei insbesondere dort überall dieselben Forderungen zu stellen, wo Menschenrechte betroffen sind, die nicht ausser Kraft gesetzt werden dürfen (Bundesrat 2010: 10 f).

2.3.3 Lösungsansatz für den Umgang mit Zielkonflikten

Im letzten Unterkapitel der theoretischen Ausführungen zu den Zielkonflikten in der Aussenpolitik werden im Folgenden die in der Praxis anwendbaren Lösungsansätze für den Umgang mit Zielkonflikten dargestellt. Durch die institutionelle Ausgestaltung der Entscheidverfahren und eine sorgfältige Einzelfallprüfung können Zielkonflikte soweit als möglich vermieden werden und zu einer kohärenten und glaubwürdigen schweizerischen Aussenpolitik beitragen.

Zur institutionellen Ausgestaltung der Entscheidverfahren zählt zunächst die **Informationsbeschaffung**: Insbesondere bei heiklen Geschäften ist es notwendig, umfassende menschenrechtspolitische Abklärungen vorzunehmen, bevor ein Projekt durchgeführt wird. Das Erarbeiten fundierter Kenntnisse der menschenrechtlichen Situation und die Bewertung der Menschenrechtssituation eines Landes sind oft mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Der Bund sollte deshalb systematisch und fachkundig Informationen „sammeln, analysieren und den jeweiligen Entscheidungsträgern zugänglich machen“ (Schläppi/Kälin 2001: 263). Ein weiteres Element ist der Grundsatz der **Transparenz**: Damit Entscheide über die Gewährung oder die Verweigerung von Aussenwirtschaftshilfe in der Öffentlichkeit Glaubwürdigkeit genießen, müssen die Entscheidungsprozesse transparent sein. Dies erfordert die Voraussehbarkeit der Entscheidabläufe, was u.a. mit öffentlich zugänglichen Richtlinien mit Grundsätzen über die Gewährung oder Verweigerung von Leistungen erreicht werden kann. Transparenz kann weiter durch den Einbezug sowohl der Betroffenen als auch der interessierten Kreise während des

Entscheidungsprozesses sowie durch die hinreichende Begründung der Entscheide geschaffen werden (Schläppi/Kälin 2001: 263 f.). Schliesslich müssen menschenrechtliche Aspekte auch in **verfahrensrechtlicher Hinsicht** berücksichtigt werden, indem Vertreter derartiger Anliegen automatisch in die Entscheidprozesse mit einbezogen werden (Schläppi/Kälin 2001: 265).

Die soeben erwähnten Mechanismen zur Vermeidung von Zielkonflikten sollen wie eingangs erwähnt in einem institutionellen Sinn gelten. Im Gegensatz dazu stellt die im Folgenden kurz darzustellende **Güterabwägung im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips** eine geeignete Methode dar, um miteinander kollidierende Interessen im Einzelfall konsequent und möglichst objektiv zu beurteilen und zu gewichten (Schläppi/Kälin 2001: 248 ff.). Dabei sind zunächst die sich gegenüberstehenden Interessen zu eruieren. Danach ist zu fragen, ob in völker- oder landesrechtlicher Hinsicht eine absolute Schranke besteht, welche gegen den in Frage stehenden Entscheid spricht.⁸ Weiter ist zu ermitteln, welche der Entscheidungsmöglichkeiten zur Erreichung der aussenpolitischen Ziele geeignet ist (Eignungsprüfung) und inwieweit die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten überhaupt notwendig sind, um zur Erreichung aussenpolitischer Ziele beizutragen (Erforderlichkeit). Schliesslich ist abzuklären, ob „zwischen der Bedeutung des zu erreichenden Ziels und der erwarteten Belastung von direkt Betroffenen in der Schweiz wie im Ausland“ ein angemessenes Verhältnis (Zweck-Mittel-Relation) besteht (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn) (Goetschel et al. 2002: 220).

2.4 Die wichtigsten Akteure in der Aussenpolitik

Nachdem in den vorherigen Ziffern die für die vorliegende Arbeit bedeutendsten Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik erläutert wurden, geht es nun darum, die wichtigsten Akteure der schweizerischen Aussenpolitik zu beschreiben. An dieser Stelle kann bereits vorweggenommen werden, dass es in der Aussenpolitik in erster Linie der Exekutive (und damit auch der Verwaltung) vorbehalten ist, Entscheide zu treffen bzw. diese massgeblich zu beeinflussen. Gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber den Medien und den NGOs hat die Regierung insbesondere den Vorteil, dass sie über einen grossen Informationsvorsprung verfügt (Goetschel et al. 2002: 90). Darüber hinaus haben insbesondere auch die Verbände einen erheblichen Einfluss auf aussenpolitische Entscheidprozesse. Im Folgenden wird zunächst der Einfluss der Exekutive und der Verbände, anschliessend jener der Parteien, des Parlaments sowie der Medien und der NGOs dargestellt.

⁸ Eine absolute Schranke würde beispielsweise dann bestehen, wenn das Projekt gegen zwingendes Völkerrecht verstossen würde.

2.4.1 Die Exekutive und die Verbände

Die Zuständigkeit der Exekutive ergibt sich im Bereich der Exportrisikoversicherung durch die Kompetenz des Bundesrates, Geschäfte von besonderer Tragweite zu beurteilen (vgl. dazu Ziff. 3.1.3 und 3.2.3). Zudem muss festgehalten werden, dass nicht etwa das EDA, sondern vielmehr das EVD dasjenige Departement ist, welches bei aussenpolitischen Fragen am häufigsten die Federführung innehat. Auch in diesem Bereich wird die Aussenpolitik somit von der Aussenwirtschaftspolitik dominiert, womit wiederum das bereits in der Einleitung angesprochene „Bild einer stark wirtschaftlichen, apolitischen Schweiz entsteht“ (Goetschel et al. 2002: 84 ff.). Während Jahrzehnten war es nämlich die Handelsabteilung des EVD und ihre Spitzenbeamten, welche „die entscheidende Rolle in der schweizerischen Aussenpolitik“ spielten – die Dominanz der Wirtschaft manifestiert sich damit auch in der Organisation der Bundesverwaltung (Goetschel et al. 2002: 49). Wie Tabelle 2 entnommen werden kann, ist das EVD seit dem Inkrafttreten des ERGG im Jahr 1959 durchgehend von bürgerlichen Departementsvorstehern geführt worden. Dabei war die Führung des EVD mit Ausnahme der Periode zwischen 1960 und 1961 der CVP und der FDP vorbehalten – Parteien also, welche grundsätzlich eine liberale, auf möglichst geringe staatliche Eingriffe ausgerichtete Wirtschaftspolitik im Sinne des Primats der Ökonomie vertreten. Der traditionelle Gegenspieler des EVD in aussenpolitischen Fragen war seit jeher das EPD bzw. das EDA, das von 1961 bis 1993 sowie seit 2003 durch einen Vertreter der SP geführt wird. Die Departementsvorsteher des EDA vertreten eine wirtschaftskritische Haltung, die menschenrechtlichen Anliegen einen hohen Stellenwert beimisst.

Neben der Exekutive haben die Verbände aufgrund der praktisch inexistenten Präsenz der Verwaltung in der Wirtschaftspolitik massgeblichen Einfluss auf die Aussenpolitik der Schweiz (Goetschel et al. 2002: 93). Der Grund dafür liegt darin, dass sich die Verbände auf nationaler Ebene besser organisieren konnten als die Parteien und sie dem Bund für den Vollzug politischer Aufgaben ihre Organisation zur Verfügung gestellt haben. Damit wurden sie im Bereich der Wirtschaftspolitik faktisch zu Stellvertretern des Staates. Dabei kommt ihnen Vollzugsmacht zu, da sie „dem Staat als Gegenleistung für die Berücksichtigung ihrer Interessen eine Gegenleistung anbieten können“ (Linder 2005: 111). Zudem benötigen sie die Zusammenarbeit des Staates erst dann, wenn dies mangels eigener Kräfte nötig ist. Dies führt zu einer „Verbands- und Branchenpolitik, die mit staatlichen Ressourcen ergänzt wird“ was bedeutet, dass die Wirtschaftspolitik zunächst nicht vom Staat, sondern von den Verbänden ausgeht, was einem subsidiären Wirtschaftsinterventionismus gleichkommt. Dabei ist der Orga-

nisationsgrad der Arbeitgeberseite – im Gegensatz zur Arbeitnehmerseite – sehr hoch. Die sogenannten „Haves“ (Vertreter der Wirtschaft und der Bauer) verfügen aufgrund ihrer höheren Organisations- und Konfliktfähigkeit über grösseren Einfluss als die sogenannten „Have-nots“ (z.B. Gewerkschaften oder Entwicklungsorganisationen) (Linder 2005: 112 ff.). Im Parlament sind die grösseren Verbände gar mit eigenen Abgeordneten vertreten und „organisieren sich mit ihnen in parlamentarischen Clubs“ (Gabriel/Hediger 1998: 19). Eine wichtige Rolle kommt insbesondere den Vertretern der exportorientierten Wirtschaft zu, obschon der Einfluss der Verbände seit den Fünfzigerjahren aufgrund der immer stärker zunehmenden Internationalisierung verschiedenster Politikbereiche im Allgemeinen tendenziell abgenommen hat. Die Interessen der Wirtschaftsverbände werden aber in der Aussenpolitik immer noch sehr stark vertreten (Goetschel et al. 2002: 93 ff.).

2.4.2 Die Parteien, das Parlament, die Medien und die NGOs

Der Einfluss der Parteien auf die Aussenpolitik ist in der Regel gering und beschränkt sich auf die parlamentarische Ebene sowie auf die Propaganda im Rahmen von Abstimmungskampagnen. Gründe dafür sind u.a. die auf nationaler Ebene schwach organisierten und finanziell äusserst beschränkt ausgestatteten Parteien (Goetschel et al. 2002: 92). Auch das Parlament hat trotz seiner Budgethoheit und der Zuständigkeit zur Genehmigung internationaler Abkommen faktisch keinen grossen Einfluss auf die Aussenpolitik und beschäftigt sich in erster Linie mit innenpolitischen Themen. Auf die Politik des Bundesrates hat das Parlament jedoch beispielsweise insofern Einfluss genommen, dass der Bundesrat seine Politik in Menschenrechtsfragen im Jahr 1982 präzisieren musste (Goetschel et al. 2002: 91). Der Einfluss von Mitgliedern des Parlaments ist allerdings nur schwer messbar. Um erfolgreich zu sein, verlaufen Demarchen zu Menschenrechtsfragen beispielsweise meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Wie bei den Parteien kommen Initiativen zu aussenpolitischen Fragen meist nicht vom Parlament selbst, sondern „aus den Fraktionen oder von einzelnen Persönlichkeiten“ (Goetschel et al. 2002: 92).

Die Medien, welche oft als vierte Gewalt im Staat bezeichnet werden, üben im Rahmen ihrer Informationsvermittlung „eine Kontrollfunktion gegenüber den politischen Entscheidungsträgern“ aus (Goetschel et al. 2002: 98). Die Aussenpolitik hat für die Medien allerdings einen geringen Stellenwert und figuriert in der Rangliste der interessantesten politischen Sachbereiche lediglich auf dem achten Platz. Grössere Beachtung findet die Aussenpolitik in erster Linie bei aussenpolitisch relevanten Abstimmungen wie beispielsweise der EWR- oder der UNO-Abstimmung (Goetschel et al. 2002: 98 ff.).

Die letzten erwähnenswerten Akteure sind die NGOs, welche im Gegensatz zu anderen Akteuren nicht kurzfristige Partikulärinteressen, sondern meist allgemeinere, langfristige Interessen vertreten. Sie setzen sich beispielsweise für Umwelt-, Entwicklungs- oder Menschenrechtsanliegen ein und engagieren sich damit für Themen, die sonst über keine oder bloss eine schwache Lobby verfügen. Neben Agenda- und Standard-Settern fungieren sie u.a. als Berater und Experten und arbeiten beispielsweise auch in der Umsetzung von UNO-Projekten mit (Frantz/Martens 2006: 90 ff.). Damit ist auch gesagt, dass NGOs sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene tätig und sehr gut vernetzt sind. Sie agieren u.a. mittels „Sensibilisierungskampagnen, Petitionen, Volksinitiativen und durch die Zusammenarbeit mit anderen NGOs“, wobei grössere Organisationen (z.B. WWF, Helvetas oder Caritas) versuchen, die schweizerische Aussenpolitik direkt zu beeinflussen. Dabei sind persönliche Beziehungen und informelle Kontakte zur Verwaltung sowie „Networking“ im Rahmen von Seminaren, der Vorbereitung internationaler Verhandlungen oder dergleichen sehr wichtig. In der Schweiz funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den NGOs und der Verwaltung anscheinend besser als in anderen Ländern. Als Gründe dafür kommen insbesondere die hierzulande ausgeprägte Verhandlungstradition, die Möglichkeit des Ergreifens von Referenden sowie der föderalistische Aufbau unseres Staates in Frage. In der globalisierten Welt haben sich die NGOs als wichtige und unverzichtbare Akteure etabliert, die sich insbesondere auch Problemen annehmen, die auf zwischenstaatlicher Ebene nicht mehr gelöst werden können (Goetschel et al. 2002: 96 ff.).

3 Die Exportrisikogarantie und die Exportrisikoversicherung

Nachdem im zweiten Teil der Arbeit die theoretischen Grundlagen erarbeitet worden sind, geht es nun in einem nächsten Schritt darum, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Exportrisikoversicherung, d.h. das Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie (ERGG, gültig gewesen vom 15. Mai 1959 bis am 31.12.2006) und das Bundesgesetz über die schweizerische Exportrisikoversicherung (SERVG, in Kraft seit dem 1.1.2007) darzustellen. Ziel dieser Ausführungen ist es, die zentralen Grundlagen und Mechanismen dieses Exportförderungsinstrumentes festzuhalten. Wichtig sind dabei im Allgemeinen die rechtlichen Vorgaben betreffend Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz sowie im Besonderen die Struktur und Zusammensetzung der verschiedenen für die Gesuchsüberprüfung zuständigen Behörden.

3.1 Die Exportrisikogarantie

3.1.1 Gründung, Zielsetzung und Risikodeckung

Die ERG wurde 1934 zur Sicherung von Arbeitsplätzen sowie zur Förderung des Exports durch Schweizer Unternehmen geschaffen (BBI 2004: 5796). Der ersterwähnte Zweck ist dabei primär binnenwirtschaftlich orientiert, die Förderung des Exports weist dagegen „auf ein abstraktes Interesse der Schweiz an der internationalen Verknüpfung ihrer Handelsbeziehungen“ hin (Schläppi/Kälin 2001: 95). Die Gründung dieses staatlichen Exportförderungsinstrumentes hat sich aufgedrängt, da Exportgeschäfte regelmässig mit hohen Risiken verbunden sind. Dies hat zur Folge, dass solche Geschäfte durch private Risikoträger wie Banken oder Versicherungen gar nicht oder nur zu hohen Zinsen oder Prämien abgedeckt werden, da sie den potentiellen, durch diese Geschäfte entstehenden Schaden als zu hoch einschätzen (Schläppi/Kälin 2001: 95). Durch die ERG wird den exportierenden Schweizer Unternehmen die Übernahme von Auslandaufträgen, bei denen aufgrund politischer und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse eine Gefährdung des Zahlungseingangs befürchtet werden muss, erleichtert, indem sie auch solche nicht-marktfähigen Risiken versichern können. Deshalb kommt die ERG auch nur dann zur Anwendung, wenn das in Frage stehende Risiko nicht durch eine private Versicherungsgesellschaft gedeckt werden kann (Subsidiaritätsprinzip) (BBI 2004: 5800 ff.). Die Schaffung der ERG war nicht auch zuletzt deshalb notwendig, weil auch alle Standortkonkurrenten der Schweiz ihre Exportwirtschaft mit staatlichen Exportrisikoversicherungen unterstützt haben. Sie ist deshalb ein „wesentlicher Faktor im internationalen wirtschaftlichen Standortwettbewerb“ (BBI 2004: 5800 f.). Die ERG hat sich denn auch als wichtigstes staatliches Instrument der Exportförderung etabliert (Künzli 2005: 252 und Schläppi/Kälin 2001: 95). Die Maschinen- und die chemische Industrie sind diejenigen Wirtschaftszweige, welche am meisten davon profitieren (Goetschel et al. 2002: 208).

Wie bereits eingangs erwähnt, wird die Exportrisikogarantie im ERGG geregelt. Dabei ist „die klassische Dienstleistung der ERG die Deckung von politischen Risiken, die dem Abnehmer die Erfüllung seiner Verpflichtungen verunmöglicht“.⁹ Politische Risiken beinhalten beispielsweise Krieg und Unruhen sowie „devisenrechtliche Massnahmen von Regierungen, die dem Abnehmer die Bezahlung verunmöglichen“ (Silberschmidt 2005: 72). Diese Risiken stehen auch in dieser Arbeit im Vordergrund, da sie „ihre Ursache oft in der systematischen Unterdrückung einer ethnischen oder religiösen Minderheit, in politischer Verfolgung oder in anderen schweren Menschenrechtsverletzungen haben“ (Schläppi/Künzli 2001: 266).

⁹ Dabei übernahm der Bund mit der ERG beim Export von Gütern und Dienstleistungen die Deckung eines Teils allfälliger Verluste oder Rückstände im Zahlungseingang (Art. 3 ERGG).

3.1.2 Der Umgang mit Länderrisiken und deren Beurteilung

Das ERG-System funktioniert nur für Länder, in denen ein wirtschaftliches oder politisches Risiko vorhanden ist. Den verschiedenen Risiken wird durch die von den exportierenden Unternehmen zu entrichtenden, unterschiedlich hohen Gebühren Rechnung getragen. Dabei hat die schweizerische ERG die Länderrisikokategorien der OECD übernommen, um die Festlegung ihrer minimalen Prämien festzusetzen (Schläppi/Kälin 2001: 97 f.).

Die ERG-Kommission ist dafür zuständig zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass die ERG für bestimmte Länder erteilt wird, indem sie „die von ihr gutgeheissenen Gesuche mit ihren Anträgen an die zuständigen Entscheidungsinstanzen weiterleitet“ (Art. 30 Abs. 1 ERG-V). Allerdings können die Verwaltungsbehörden des Bundes (bzw. der Bundesrat), welche letztlich über die Gesuche entscheiden, von der ERG-Kommission positiv beurteilte Gesuche ablehnen, falls sie das Länderrisiko als zu hoch erachten. Dabei bestehen allerdings „weder gesetzliche Bestimmungen noch interne Richtlinien“, wie diese Risiken zu beurteilen sind (Schläppi/Kälin 2001: 99).¹⁰

3.1.3 Administrative Auslagerung der ERG

Während der Geltungsdauer des ERGG waren verschiedene Organe mit dem Vollzug der ERG-Gesetzgebung betraut, nämlich die ERG-Geschäftsstelle, die ERG-Kommission, die Verwaltungsbehörden des Bundes sowie verschiedene Wirtschaftsverbände (Kuoni 2004: 117 ff.). Nachfolgend werden die wichtigsten Funktionen dieser Organe kurz dargestellt, sofern diese im Rahmen der vorliegenden Arbeit von Interesse sind.

Die **ERG-Geschäftsstelle** war für die administrative Abwicklung der ERG zuständig und prüfte die eingehenden Gesuche, welche anschliessend mit einem Bericht an die ERG-Kommission weitergeleitet wurden. Was ihre sachliche Zuständigkeit anbelangte, so konnte die ERG-Geschäftsstelle durch die ERG-Kommission ermächtigt werden, „Gesuche bis zu einem Lieferwert von Fr. 5 Mio. direkt dem seco zum Entscheid zu unterbreiten und grundsätzliche Anfragen bis zu einem Betrag von Fr. 5 Mio. (...) direkt zu beantworten“ (Kuoni 2004: 117 f.). Die ERG-Geschäftsstelle war eng mit dem VSM verbunden, dem die Führung der ERG-Geschäftsstelle verwaltungsvertraglich übertragen worden war. Sie hatte ihren Sitz denn auch in den Räumlichkeiten des VSM in Zürich, wobei letzterer 20% und der Bund 80% der diesbezüglichen Kosten trug. Die Wahl des Geschäftsführers und seiner Mitarbeiter erfolgte

¹⁰ Das OECD Export Credit Arrangement hält dagegen verschiedene Kriterien fest, um die Beurteilung des Länderrisikos vorzunehmen. Diese Kriterien sind auf der Homepage der OECD unter dem Titel „TRADE AND AGRICULTURE DIRECTORATE“ aufgeführt.

durch den VSM (jene des Geschäftsführers und seines Stellvertreters allerdings unter Vorbehalt der Zustimmung des EVD). Trotz der engen Verbundenheit mit dem VSM war die ERG-Geschäftsstelle als Organ der ERG-Kommission anzusehen und unterlag der Weisungsgebundenheit der ERG-Kommission, wobei ihr keine eigene Rechtspersönlichkeit zukam (Kuoni 2004: 119 f.).

Die **ERG-Kommission** konnte zwar selbst keine Garantien erteilen, trotzdem kamen ihr bei der Umsetzung des ERGG wichtige Aufgaben zu. Sie bestand aus 8 Mitgliedern, die paritätisch aus Vertretern des Staates und der Wirtschaft zusammengesetzt waren (Art. 28 Abs. 2 ERG-V). Die Bundesvertreter wurden in der Regel vom *seco*, der DEZA und der EFV ernannt, die Vertreter der Privatwirtschaft waren Delegierte der *economiesuisse*, des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, des VSM bzw. der *Swissmem* und der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie. Durch diese Zusammensetzung sollten sämtliche relevanten Wirtschaftsinteressen berücksichtigt werden. Entwicklungspolitische Kreise kritisierten allerdings, dass auch ihnen die Einsitznahme in der ERG-Kommission gewährt werden sollte, da der Einsitz der DEZA „die unabhängige Expertise von privater Seite (Hilfswerke) nicht ersetzen“ könne (Kuoni 2004: 248).¹¹ Dabei „war der Leiter der ERG-Abteilung im BAWI (...) gleichzeitig immer auch der Präsident der ERG-Kommission (Vatter et al. 2005: 287 f.). Die ERG-Kommission war zuständig für die Begutachtung der ihr von der ERG-Geschäftsstelle zugewiesenen Garantiesuche und leitete die „von ihr gutgeheissenen Gesuche an die zuständigen Entscheidungsinstanzen weiter“ (Kuoni 2004: 121).¹²

Die **Verwaltungsbehörden des Bundes** haben letztlich über die Garantiegewährung entschieden, wobei sie in der Praxis in der Regel den Anträgen der ERG-Kommission gefolgt sind (Kuoni 2004: 123). Als Kriterium für die Entscheidungsbefugnis galt die Höhe der Garantiesumme. Gemäss Art. 31 Abs. 1 ERG-V entschied bei einer Garantiesumme von bis Fr. 5 Mio das *seco* (lit. a), bei einer Garantiesumme zwischen Fr. 5 Mio. und 10 Mio. das EVD und bei einer Garantiesumme, die Fr. 10 Mio. überstieg das EVD mit Zustimmung des EFD (lit. c). Der Bundesrat entschied schliesslich über Gesuche und grundsätzliche Anfragen von besonderer Tragweite und über Gesuche um Gewährung der Garantie für Anleihen in Verbindung

¹¹ Trotz dieser formell paritätischen Zusammensetzung hatte der Bund einen entscheidenden Einfluss innerhalb der Kommission, da der Bundesrat einmal sämtliche Kommissionsmitglieder und Ersatzmitglieder ernennen konnte (Art. 28 Abs. 1 ERG-V). Zudem wurden sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident vom Bund gestellt.

¹² Dabei achtet sie darauf, „dass die Gewährung einer Garantie nicht zu Wettbewerbsnachteilen für andere Schweizer Unternehmen und zu einer Schädigung der wirtschaftlichen Gesamtinteressen führt“ (Art. 30 Abs. 1 ERG-V).

mit der Finanzierung schweizerischer Exporte (Art. 31 Abs. 2 lit. a und b). Somit hat der Bundesrat zwar seine Gesetzesvollzugskompetenz zu einem grossen Teil – und zwar in erster Linie an das EVD – delegiert, er hat jedoch das Instrument der ERG durch seine Verordnungs-kompetenz geprägt (Kuoni 2004: 123).

Wie bereit angetönt haben neben den oben genannten Organen die **Wirtschaftsverbände** eine wichtige Rolle beim Vollzug des ERGG, insbesondere „durch die Führung der ERG-Geschäftsstelle, die Einsitznahme in die ERG-Kommission und Verwaltung von Globalgarantien“ (Kuoni 2004: 124). Die grösste Nachfragerin nach ERG-Dienstleistungen war seit jeher die Maschinenindustrie. Der VSM bzw. Swissmem als Branchenverband dieses Industriezweiges hat deshalb sowohl bei der Entstehung als auch beim Vollzug der ERG eine wichtige Rolle gespielt, indem er wie bereits erwähnt u.a. mit der Führung der ERG-Geschäftsstelle, d.h. mit der administrativen Abwicklung der ERG, verwaltungsvertraglich betraut worden ist.

3.1.4 Die Berücksichtigung der schweizerischen Aussenpolitik

Seit dem Jahr 1981 musste der Bund „bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitberücksichtigen“ (Art. 1 Abs. 2 ERGG). Allerdings betraf diese Bestimmung nur Länder, die von der OECD als solche bezeichnet wurden, sowie die Schwerpunktländer der DEH. Darüber hinaus sind im ERGG keine gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen, welche die Berücksichtigung aussenpolitischer Aspekte bei der Gesuchsüberprüfung vorsehen. Infolge der primär binnenwirtschaftlichen Funktion des ERGG, aber auch aufgrund des Gesetzeswortlautes sowie der konstanten Praxis von Verwaltung und Bundesrat „bietet das ERGG (...) keine Handhabe für die Ablehnung eines Garantiesuchs aus aussenpolitischen Gründen“ bzw. „spezifisch wegen einer allgemein schlechten Menschenrechtsbilanz des Destinationsstaates oder der Gefährdung der Menschenrechtssituation durch das abgesicherte Produkt an sich“ (Künzli 2005: 252 f.).

3.2 Die Exportrisikoversicherung

3.2.1 Die Gründe für die Revision der ERG

Im Jahr 2004 wurde das ERGG total revidiert und durch das Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (nachfolgend: SERV) ersetzt, welches seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist. Die Revision wurde in erster Linie notwendig, da sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändert hatten, was auch die Wirksamkeit der ERG erheblich beeinträchtigt hatte: Weil es in den Importländern zu immer mehr Privatisierungen gekommen war, reduzierte sich der staatliche Wirtschaftssektor. Dadurch wurde der Anteil privater

Besteller und Risiken erheblich grösser. Durch die mit der Globalisierung verbundene Mobilität international tätiger Firmen wurden zudem international wettbewerbsfähige, nationale Rahmenbedingungen und Unterstützungsmechanismen für standortgebundene Unternehmen wie v.a. KMU immer wichtiger (BBl 2004: 5796). Diese Veränderungen der Rahmenbedingungen hatten auch für die schweizerische Exportwirtschaft Folgen, weil die Nachfrage nach Geschäften mit privaten Bestellern und nach Deckung der damit verbundenen Risiken stark gestiegen war. Die ERG konnte jedoch im Vergleich zu den Standortkonkurrenten als einzige Exportrisikoversicherung solche sogenannten privaten Käuferrisiken (PKR) nicht oder nur ungenügend versichern. Die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Produkten auf den Weltmärkten war damit gefährdet, weshalb die Versicherung von PKR ermöglicht werden musste. Weil die Versicherung solcher Risiken wesentlich komplexere Anforderungen mit sich brachte (z.B. hinsichtlich Informationsbeschaffung und Bonitätsabklärungen), musste auch die Organisationsform der neuen Versicherung angepasst werden. Die rechtlich als unselbständiger Fonds ausgestaltete ERG wurde deshalb „in ein selbständiges öffentliches Unternehmen, d.h. eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit dem Namen Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) umgewandelt (BBl 2004: 5796 f.). Durch die rechtliche Verselbstständigung der ERG sollte die Professionalität und Kooperation dieses staatlichen Exportförderungsorgans vergrössert werden.¹³

3.2.2 Die Ziele und die versicherten Risiken der SERV

Die im SERVG definierten Ziele der ERV blieben im Wesentlichen die gleichen wie unter der ERG (vgl. Ziff. 3.1.1), indem die Versicherung gemäss Art. 5 SERVG einen Beitrag zur Schaffung und zum Erhalt von Wertschöpfung in der Schweiz leistet (lit. a) und der schweizerischen Exportwirtschaft die Teilnahme am internationalen Wettbewerb erleichtern soll (lit. b) (BBl 2004: 5826).

Auch der in Art. 12 Abs. 1 lit. a SERVG festgehaltene Begriff der politischen Risiken wird grundsätzlich gleich verstanden wie unter der Exportrisikogarantie. Er wird allerdings insofern erweitert, als dass nicht nur ausländische, sondern auch inländische (z.B. Ausfuhrverbote) sowie internationale staatliche Massnahmen (z.B. Embargos der UNO, der EU und weiterer internationaler Organisationen) darunter fallen. Schliesslich zählen auch Terrorakte im Sinne politisch motivierter Gewaltanwendung, welche im Zusammenhang mit nachhaltigen politischen Entwicklungen im Empfängerland geschehen, zu den politischen Risiken (BBl

¹³ Ein weiterer Grund für diesen Schritt war das Bedürfnis des Bundes nach modernen Steuerungsformen seiner Betriebe und einer klaren, gemäss den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung ausgestalteten Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und ERG.

2004: 5832). Entgegen den Ausführungen in der Botschaft zum SERVVG wurde der Begriff des politischen Risikos in der SERV-V nicht genauer definiert.

3.2.3 Die Organisation und Zuständigkeit der SERV

Mit der Inkraftsetzung des SERVVG wurde die SERV als öffentlich-rechtliche Anstalt geschaffen, wobei sich ihre Organisation nach Art. 22 ff. SERVVG richtet. Das wichtigste Organ der SERV ist der Verwaltungsrat, der sich aus neun Mitgliedern zusammensetzt, die vom Bundesrat für vier Jahre gewählt werden. Wie die ERG-Kommission ist auch der derzeitige Verwaltungsrat mehrheitlich aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzt. Von den neun Mitgliedern kann einzig der Vertreter des Sektors Industrie der Gewerkschaft Unia eindeutig nicht dieser Interessengruppe zugeordnet werden (SERV: Verwaltungsrat). Die haushälterische Verantwortung und die Aufsicht der SERV obliegen dem Bundesrat. Zudem legt er die strategischen Ziele der SERV fest und überprüft diese periodisch. Schliesslich ist er zuständig für die Festlegung des maximalen Umfangs von Versicherungsverpflichtungen (SERV: Organisation).

Im Gegensatz zur ERG, wo sich die Zuständigkeit zur Vergabe von Exportrisikoversicherungen nach der Höhe der versicherten Summe gerichtet hat, ist die SERV grundsätzlich für die Vergabe sämtlicher Versicherungen zuständig. Wie bei der ERG ist jedoch der Bundesrat für die Beurteilung von Exportgeschäften von besonderer Tragweite zuständig. Dabei hat er die Kompetenz, „der SERV auf Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements Anweisungen über die Versicherung eines Exportgeschäfts von besonderer Tragweite“ zu erteilen.¹⁴ Laut den strategischen Zielen des Bundesrates erwartet dieser vom Verwaltungsrat der SERV bei Geschäften von besonderer Tragweite, dass er „eigenverantwortlich aus einer unternehmerischen Beurteilung des Geschäfts über alle Versicherungsanträge entscheidet, insbesondere auch über Anträge, die Fragestellungen betreffend die aussenpolitische Kohärenz, Umweltaspekte, Antikorruption oder Menschenrechte aufweisen“. Weiter ist die SERV verpflichtet, „in der Öffentlichkeit Transparenz über den Abschluss von Geschäften von besonderer Tragweite herstellzustellen und so breiter öffentlicher Kritik an der SERV entgegenzuwirken“. Darüber hinaus muss die SERV mindestens einmal pro Jahr mit der Wirtschaft und der Gesellschaft den Dialog führen, „namentlich mit Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft“. Dabei ist die SERV gehalten, die „Einschätzungen der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft zu den Geschäften von besonderer Tragweite in ihre

¹⁴ Vgl. Art. 34 SERVVG i.V.m. Art. 28 SERV-V.

Entscheidfindung einzubeziehen“ (SERV: Strategische Ziele des Bundesrates, S. 3 f.). Die SERV betont denn auch in ihrem Leitbild, dass sie lösungsorientiert handelt und transparent kommuniziert, und dass sie bezüglich Umwelt und Nachhaltigkeit verantwortungsvoll handelt und die internationalen Standards beachtet (SERV: Leitbild). Auf der Homepage der SERV sind unter der Rubrik „Nachhaltigkeit“ die Bereiche Umwelt, Entwicklung, Transparenz, Korruption sowie Leitsätze für multinationale Unternehmen aufgeführt. Dabei bezieht die SERV die internationalen Standards bei der Überprüfung von Gesuchen um Gewährung von Exportrisikoversicherungen ein (beispielsweise die Umweltempfehlungen der OECD oder die OECD Guidelines for Multinational Enterprises).¹⁵ Bei besonders sensitiven Geschäften müssen die Gesuchsteller spezielle Fragebogen ausfüllen, damit die kritischen Aspekte eines Projekts eingehend geprüft werden können (SERV: Nachhaltigkeit).

3.2.4 Der Grundsatz der Berücksichtigung der schweizerischen Aussenpolitik

Eine zentrale Neuerung des SERVG ist der Grundsatz der expliziten Berücksichtigung der schweizerischen Aussenpolitik bei der Überprüfung von Gesuchen um Versicherungsdeckung.¹⁶ Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. d SERVG muss das zu versichernde Geschäft nämlich mit den Grundsätzen der Geschäftspolitik nach Artikel 6 vereinbar sein. Mit diesem Verweis auf die Grundsätze der Geschäftspolitik werden einerseits die vornehmlich betriebswirtschaftlichen Grundsätze von Art. 6 Abs. 1 SERVG angesprochen, die im vorliegenden Kontext nicht von Bedeutung sind. Wichtig ist dagegen Abs. 2, wonach die SERV die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik berücksichtigt. Damit sind sämtliche Gebiete der Aussenpolitik gemeint, insbesondere die Bereiche „Menschenrechts-, Friedens-, Umwelt- und Entwicklungspolitik“ (BBl 2004: 5827). Für die Konkretisierung dieser Grundsätze wird in der Botschaft zum SERVG auf die in Art. 54 Abs. 2 BV erwähnten aussenpolitischen Ziele der Schweiz verwiesen (vgl. Ziff. 2.2).¹⁷

In der Botschaft zum SERVG finden sich einige weitere Präzisierungen dazu, wie die aussenpolitischen Grundsätze zu berücksichtigen sind: Als öffentlich-rechtliche Anstalt hat die SERV – wie dies bereits bei der Exportrisikogarantie der Fall gewesen ist – sich an die verfassungsmässigen Grundsätze zu halten. Sie muss die von der Schweiz mitgetragenen interna-

¹⁵ Die OECD-Guidelines for Multinational Enterprises sind Leitsätze für multinationale Unternehmen, welche Empfehlungen für verantwortungsvolles Verhalten von Unternehmen beinhalten.

¹⁶ Bisher durften wie unter Ziff. 3.1.4 erwähnt „einzig Garantien für Exporte nach Entwicklungsländern nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen der schweizerischen Entwicklungspolitik stehen“ (Künzli 2005: 255).

¹⁷ In der Botschaft zum SERVG wurde zwar festgehalten, dass die „Berücksichtigung der aussenpolitischen Grundsätze in der Verordnung konkretisiert werden soll“ (BBl 2004: 5828). Diese Vorgabe wurde allerdings nicht umgesetzt, denn die Verordnung enthält keine diesbezüglichen Ausführungen (Künzli 2008: 589).

tionalen Vereinbarungen befolgen. Sie berücksichtigt die Umweltstandards für Exportkredite, welche im Rahmen der Vereinbarungen der OECD-Exportkreditgruppe beschlossen worden sind. Weiter hält sie sich an den Aktionsplan Korruption „sowie an das Gebot, für die ärmsten Entwicklungsländer keine unproduktiven Güter mit offiziellen Exportkrediten zu finanzieren“.¹⁸ Überdies sind landes- und völkerrechtliche Vorschriften zu beachten, und bei Ermessensfreiräumen mit Interessenkonflikten muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Dabei erfolgt die Berücksichtigung der aussenpolitischen Ziele im Sinne von Art. 6 Abs. 2 SERVG grundsätzlich „projekt- und prozessbezogen durch die Organe des SERV“ und „in Fällen von besonderer Tragweite durch den Bundesrat“ (BB1 2004: 5828). Falls es zu Fällen „von besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite (beispielsweise bei Exportleistungen an grosse Staudämme)“ kommt, sollen durch die zuständigen bundesinternen Stellen und externe Interessenvertreter zusätzliche Informationen eingeholt werden (BB1 2004: 5828).

Ein weiterer Hinderungsgrund für die Gewährung einer ERV besteht schliesslich aufgrund der Ausführungen in Art. 13 Abs. 2 SERVG: Selbst wenn sämtliche Voraussetzungen gemäss Abs. 1 erfüllt sind, ist der Abschluss einer Versicherung ausgeschlossen, falls „die Risikolage die Gewährung einer Versicherung verbietet (lit. a). Das beantragte Geschäft kann demnach aufgrund von Risikoüberlegungen von der beantragten Risikodeckung ausgeschlossen werden. Auf der Homepage der SERV ist eine Liste aufgeschaltet, auf welcher die Risiken für die verschiedenen Länder aufgeführt sind (SERV: Länderliste). Ein weiterer Grund für einen Verzicht auf einen Versicherungsabschluss besteht gemäss lit. b dann, wenn „mit dem zu versichernden Exportgeschäft gegen schweizerische oder ausländische Vorschriften verstossen würde“. Dieser Bestimmung kommt allerdings lediglich deklaratorische Bedeutung zu, galten diese Vorgaben – wenn auch ohne explizite gesetzliche Grundlage – doch bereits bei der ERG (Künzli 2008: 590). Schliesslich kann eine Versicherung nicht abgeschlossen werden, wenn „das zu versichernde Exportgeschäft gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstösst“ (lit. c) (BB1 2004: 5834).

Mit diesen Ausführungen wurden die wichtigsten rechtlichen Grundlagen, welche die Exportrisikoversicherung auszeichnen, dargelegt. Im nächsten Teil geht es nun darum zu erläutern, wie die Arbeit in methodischer Hinsicht aufgebaut ist.

¹⁸ Der „OECD environmental common approach for export credits“ legt gemeinsame Regeln für die Evaluierung der Auswirkungen von Infrastrukturprojekten auf die Umwelt festlegt (OECD, Common Approaches for Export Credits). Der Aktionsplan Korruption verpflichtet die SERV, sich an die „Ratsempfehlung über Bestechung und öffentlich unterstützte Exportkredite der OECD“ aus dem Jahr 2006 zu halten (SERV, Korruptionsprävention).

4 Methodik

4.1 Forschungsfrage

Wie in der Einleitung bereits festgehalten wurde, kann aus der in Ziff. 1.1 beschriebenen Problemstellung die folgende Fragestellung abgeleitet werden:

Unter welchen Bedingungen berücksichtigt der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen menschenrechtliche Aspekte.

Anders ausgedrückt geht es um die Beantwortung der Frage, wie der Bundesrat im Bereich der Exportrisikoversicherung mit Zielkonflikten umgeht und in welchen Konstellationen er menschenrechtliche Aspekte zugunsten von ökonomischen Aspekten berücksichtigt. Unter den Begriff ‚Gewährung von Exportrisikoversicherungen‘ fallen dabei zwei Konstellationen: Bei der ersten Konstellation führt die Güterabwägung im Rahmen des Gesuchsüberprüfungsverfahrens dazu, dass im Einzelfall menschenrechtlichen gegenüber ökonomischen Interessen tatsächlich der Vorzug eingeräumt wird. Dies kann sich sowohl auf den Gesamtentscheid (das Gesuch wird als Ganzes abgelehnt), aber beispielsweise auch darauf beziehen, dass ein Gesuch nur unter gewissen Bedingungen erteilt wird. Bei der zweiten Konstellation ist die Gewährung einer Exportrisikogarantie aufgrund von menschenrechtlichen Einwänden von vornherein ausgeschlossen, was sich sowohl auf den Export gewisser Güter (z.B. Kriegsmaterial) als auch auf den Export in bestimmte Länder (da diese z.B. von Wirtschaftssanktionen der internationalen Gemeinschaft betroffen sind) beziehen kann. Der (angeblich erfolgte) bloße Einbezug menschenrechtlicher Aspekte in das Gesuchsüberprüfungsverfahren, ohne dass diese Interessen in die Entscheidungsfindung eingeflossen wären, fällt dagegen nicht unter diesen Begriff. Erfasst werden demnach nur Konstellationen, bei denen der Bundesrat seinen Worten auch Taten folgen lässt und seine wirtschaftskritischen Erwägungen auch tatsächlich in seine Entscheidung einfließen.

Die Forschungsfrage soll im Rahmen der Analyse der in Ziff. 5 dargelegten Fällen beantwortet werden. Damit ist auch bereits gesagt, dass die vorliegende Arbeit als theorieorientierte, interpretative Studie mehrerer Fälle angelegt ist (Jahn 2006: 326). Die Kriterien, welche zur Auswahl der dargestellten Fälle geführt hat, werden in Ziff. 5.1 einleitend ausführlich dargelegt werden.

4.2 Hypothesen

Aus der soeben erwähnten Forschungsfrage und den in Ziff. 2 erarbeiteten, sich ohne Weiteres auf das Gebiet der Exportrisikoversicherung übertragbaren theoretischen Grundlagen werden die folgenden Hypothesen abgeleitet:

H1: Der Bundesrat berücksichtigt bei der Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikogarantie ausschliesslich ökonomische Interessen.

Gemäss der Theorie des Primats der Ökonomie soll der Staat idealerweise gar nicht in den Wirtschaftskreislauf eingreifen und den Unternehmen möglichst geringe fiskalische und bürokratische Lasten auferlegen. Dadurch soll erreicht werden, dass die Unternehmen nicht in ihren wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten eingeschränkt werden oder im Extremfall – wenn etwa ein beantragtes Gesuch um Versicherungsdeckung aufgrund menschenrechtlicher Erwägungen abgelehnt werden sollte – die unternehmerischen Aktivitäten sogar vollkommen verunmöglicht werden. Die dem Primat der Ökonomie zugrunde liegende neoliberale, angebotsorientierte Wirtschaftspolitik vertritt damit in erster Linie die Interessen der Unternehmer. Daraus folgt, dass der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen die ökonomischen Interessen gegenüber menschenrechtlichen Interessen bevorzugt.

H2: Der Bundesrat berücksichtigt bei der Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikoversicherung sowohl ökonomische als auch menschenrechtliche Interessen.

Gemäss der Theorie des Primats der Politik soll der Staat lenkend in die Wirtschaftspolitik eingreifen und diese im Sinne einer nachfrageorientierten Politik steuern. Übertragen auf den Bereich der Exportrisikoversicherung bedeutet dies, dass im Falle von Friktionen mit ökonomischen Interessen im Einzelfall menschenrechtlichen Aspekten der Vorzug vor ökonomischen Aspekten gegeben werden kann, falls die entsprechenden Voraussetzungen dies zulassen.¹⁹ Die nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik vertritt in erster Linie die Interessen wirtschaftlich schlecht gestellter Personengruppen wie beispielsweise die durch Menschenrechtsverletzungen potentiell gefährdeten Personen. Daraus folgt, dass der Bundesrat bei der Ge-

¹⁹ Dieser Entscheid zugunsten menschenrechtlicher Aspekte erfolgt durch die im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips durchzuführende Güterabwägung der konkret auf dem Spiel stehenden Interessen (vgl. Ziff. 2.3.3).

währung von Exportrisikoversicherungen sowohl ökonomische als auch menschenrechtliche Interessen berücksichtigt.

4.3 Operationalisierung der Variablen

4.3.1 Unabhängige Variable

Die ‚ausschliessliche Berücksichtigung ökonomischer Interessen‘ als unabhängige Variable bei der **ersten Hypothese** bezeichnet den Umstand, dass der Bundesrat bei seiner Güterabwägung zwischen ökonomischen und menschenrechtlichen Aspekten einzig den erstgenannten Interessen den Vorrang einräumt. Mit dem Begriff ‚ökonomische Interessen‘ sind einerseits die Sicherung von Arbeitsplätzen, andererseits die Förderung der schweizerischen Exportwirtschaft gemeint (vgl. Ziff. 3.1.1). Der Bundesrat misst demnach menschenrechtlichen Aspekten bei seiner Entscheidung keine Bedeutung zu.

Bei der **zweiten Hypothese** ist die unabhängige Variable ‚die Berücksichtigung sowohl ökonomischer als auch menschenrechtlicher Interessen‘. Beim Begriff der ‚ökonomischen Interessen‘ wird auf die oben erwähnten Ausführungen zur ersten Hypothese verwiesen. Der Begriff der ‚menschenrechtlichen Interessen‘ ist Deckungsgleich mit dem bei den Definitionen beschriebenen Begriff ‚menschenrechtliche Aspekte‘ (siehe VI). Der Satzteil ‚sowohl ökonomischen als auch menschenrechtliche Interessen‘ beschreibt den Umstand, dass der Bundesrat im Gegensatz zur ersten Hypothese nicht ausschliesslich ökonomische, sondern auch menschenrechtliche Aspekte in seine Gesuchsbeurteilung einfließen lässt und diesem – falls die entsprechende Güterabwägung dies zulässt – im Einzelfall den Vorzug vor ökonomischen Interessen einräumt.

Bei **beiden Hypothesen** wird ein allfälliger Einfluss menschenrechtlicher Aspekte in die Entscheidungsfindung des Bundesrates anhand der hier folgenden drei Kriterien überprüft.

Ein erstes Kriterium betrifft die für die Exportrisikoversicherung **relevanten Rechtsgrundlagen**, die über die in der Fallstudie erwähnte Zeitspanne (1975 bis 2009) bestanden bzw. die während dieser Zeit neu erlassen worden sind. Diese Rechtsgrundlagen umfassen einerseits das internationale Recht, worunter völkerrechtliche Bestimmungen, Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates und der UNO-Generalversammlung sowie Richtlinien von internationalen Organisationen (beispielsweise der OECD) zu verstehen sind. Andererseits handelt es sich um die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere um die neue Bundesverfassung, das ERGG sowie das SERVG. Im Rahmen der Fallanalyse soll dabei geklärt werden, ob

die bestehenden und neu hinzugekommenen rechtlichen Vorgaben den Bundesrat in seinen Entscheidungen beeinflusst haben oder nicht, und falls ja, inwiefern dies geschehen ist. Bei der Untersuchung sollen nicht nur einzelne Entscheidungen analysiert werden. Vielmehr geht es auch darum, die Praxis des Bundesrates in der untersuchten Zeitperiode als Ganzes zu betrachten und zu klären, wie sich diese über die Jahre entwickelt hat.

Das zweite zu untersuchende Kriterium ist der **Einfluss der Exekutive sowie der Verwaltung und parlamentarischer Vorstösse** auf die Entscheidungen des Bundesrates.²⁰ Beim Einfluss der Exekutive werden die Machtverhältnisse im Bundesrat und der Einfluss wirtschaftskritischer Stimmen, z.B. im Vorfeld anstehender Entscheidungen im Rahmen von Mitberichtsverfahren, analysiert werden. Zudem sollen die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung auf die Vergabepaxis des Bundesrates geklärt werden, da die einzelnen in der Verwaltung Einsitz nehmenden Personen oft für die auch im Bundesrat vertretenen – ökonomischen oder menschenrechtlichen – Interessen eintreten. Beim Einfluss parlamentarischer Vorstösse geht es schliesslich darum zu analysieren, welchen Einfluss die (äusserst zahlreichen) wirtschaftskritischen Voten einzelner Parlamentarier, die sich für den Einbezug menschenrechtlicher Aspekte eingesetzt haben, auf die Vergabepaxis des Bundesrates gehabt haben könnten.

Das dritte Kriterium betrifft schliesslich den **Einfluss der NGOs** auf die wirtschaftsfreundliche Vergabepaxis des Bundesrates. Es geht also um die Frage, inwiefern die Aktivitäten von NGOs die wirtschaftsfreundliche Haltung des Bundesrates beeinflusst haben, worauf er – beispielsweise durch eine Kampagne gegen ein umstrittenes Projekt – seine wirtschaftsfreundliche Haltung korrigieren musste. Dabei wird insbesondere auch das mit Frau Christine Eberlein schriftlich geführte Interview, die bei der EvB als Expertin für den Bereich Exportrisikoversicherung zuständig ist, in die Beurteilung miteinflussen.

Abschliessend gilt es der Vollständigkeit halber noch zu erwähnen, dass nach dem heutigen Kenntnisstand bisher noch keine wissenschaftlichen Studien zum Einfluss der soeben erwähnten Akteure auf die Vergabepaxis des Bundesrates durchgeführt worden sind. Deshalb wird die Fallanalyse in Ziff. 6 argumentativ, insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen Hinweise in der Literatur und der Aussagen des Bundesrates sowie der Ergebnisse des oben erwähnten Interviews, erfolgen.

²⁰ Der Einfluss der Parteien sowie des Parlamentes als gesetzgebende Institution werden hingegen bei der Fallanalyse nicht berücksichtigt werden, da dieser vorliegend nicht massgebend ist bzw. zu gering ausfällt. Aus Gründen der Vollständigkeit wurden diese Akteure im theoretischen Teil trotzdem erwähnt (vgl. Ziff. 2.4.2).

4.3.2 Abhängige Variable

Unter dem Begriff der ‚Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikoversicherungen‘ wird in beiden Hypothesen die konkrete Güterabwägung des Bundesrates verstanden, die im Rahmen der Überprüfung eines konkreten Gesuchs um Versicherungsdeckung vorgenommen wird. Darunter fällt insbesondere die Analyse der in Frage stehenden Interessen, das Erstellen von Gutachten, das Einholen von Expertenmeinungen, zusammenfassend also alle Massnahmen und Argumente, die der Bundesrat als Grundlage seiner Entscheidungsfindung in Betracht zieht.

Nachdem mit diesen Ausführungen die methodischen Rahmenbedingungen erläutert und geklärt worden sind, geht es in der nachfolgenden Ziff. 5 darum, die Fälle darzulegen, welche der Analyse der Hypothesen zugrunde liegen.

5 Die Gewährung von Exportrisikoversicherungen in der Praxis

5.1 Kriterien für die Fallauswahl

Wie in der Einleitung bereits festgehalten wurde, ist der Bereich Exportrisikoversicherung sehr gut dazu geeignet, Zielkonflikte zwischen ökonomischen und menschenrechtlichen Interessen aufzuzeigen und zu analysieren. Solche Zielkonflikte treten insbesondere bei sogenannten Gesuchen „mit besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite“ auf, die in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen (BBI 2004: 5828).²¹ Die nachfolgend erläuterten Fälle sind deshalb allesamt solche, welche dem Bundesrat aufgrund dieser Zuständigkeit zur Überprüfung vorgelegt worden sind.

Eine Schwierigkeit bei der Darstellung der den verschiedenen Fällen zugrunde liegenden Sachverhalte bestand darin, dass die zuständigen Organe eine sehr zurückhaltende Informationspraxis verfolgt haben bzw. auch heute noch verfolgen.²² Gemäss Künzli liegt der Grund für diese restriktive Informationspraxis „nicht zuletzt in der Tatsache, dass die ERG-Geschäftsstelle in verschiedenster Weise eng mit dem VSM verbunden war“ (Künzli 2008: 592).²³ Insbesondere die ERG „bewertete die privaten Geschäftsinteressen der garantiesuchenden Firmen in der Regel höher als das öffentliche Interesse nach Transparenz (Goetschel

²¹ Die Zuständigkeit des Bundesrates ergibt sich aus Art. 31 Abs. 2 ERG-V bzw. Art. 34 SERVG i.V.m. Art. 28 SERV-V (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 3.1.3 und 3.2.3).

²² Seit 2003 veröffentlicht die Exportrisikoversicherung auf ihrer Webseite zwar einige Angaben betreffend 10 Mio. Fr. übersteigende Versicherungen. Diese Veröffentlichung steht jedoch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Exporteurs (Künzli 2008: 592 f.).

²³ Siehe dazu die Ausführungen in Ziff. 3.1.3.

et al. 2002: 208).²⁴ Deshalb werde ich mich im Wesentlichen auf einige wenige publizierte Entscheide des Bundesrates, auf die Antworten des Bundesrats aufgrund von parlamentarischen Vorstössen zu problematischen Geschäften sowie auf die spärlichen Quellen in der Literatur und in der Presse beschränken. Eine ausführliche Recherche im Bundesarchiv oder in ähnlichen Institutionen war nicht möglich, da eine solche den zur Verfügung stehenden zeitlichen Rahmen zum Verfassen dieser Arbeit bei weitem gesprengt hätte. Zusätzlich zu diesen Quellen wurde, wie bereits in Ziff. 4 erwähnt, ein schriftliches Interview mit einer Expertin der EvB durchgeführt.

In den nun folgenden Ausführungen sind die fünf zentralsten, für die vorliegende Arbeit wichtigsten Fälle, die sich seit dem Inkrafttreten des ERGG im Jahre 1959 ereignet haben, festgehalten.²⁵ Die Kriterien für die Wichtigkeit der Fälle waren zum einen die Höhe der gewährten Exportrisikoversicherung, und zum anderen das Ausmass der Zielkonflikte, die sich bei den jeweiligen Projekten ergaben. Dabei kann festgestellt werden, dass zwischen diesen beiden Kriterien ein klarer positiver Zusammenhang besteht, denn bei Projekten mit einem grossen Investitionsvolumen bestehen in der Regel auch die grössten Zielkonflikte zwischen ökonomischen und menschenrechtlichen Interessen.²⁶ Ein weiterer Grund für die Einschränkung auf die ausgewählten Fälle liegt darin, dass das Argumentationsmuster des Bundesrates und der übrigen Stakeholder, die sich in der Vergangenheit regelmässig zur Vergabe von Exportrisikoversicherungen geäussert haben, jeweils mehr oder weniger dasselbe ist. Die Darstellung der hier nicht aufgeführten Fälle würde also auch in dieser Hinsicht keine neuen Erkenntnisse bringen. Aufgrund der soeben erläuterten Kriterien wurden bei den Fällen, welche die Exportrisikoversicherungen für Südafrika betreffen, die Gesuche für das Atomkraftwerk Koeberg und das Wasserkraftwerk Bantustan Transkei sowie der Export von 60 PC-7-Flugzeugen berücksichtigt. Nicht berücksichtigt wurden dagegen die Gesuche für die Lieferung von Dampfturbogruppen des Energiekonzerns ESCOM (in den Jahren 1971 und 1974)

²⁴Die intransparente Grundhaltung der ERG zeigte sich beispielsweise auch darin, dass sie gemäss Art. 28 Abs. 3 ERG-V die Möglichkeit hatte, „Vertreter der Verwaltung oder der Wirtschaft als Sachverständige beizuziehen“. Allerdings verweigerte sie den involvierten Parteien rechtswidrig die Einsicht in die eingeholten Gutachten.

²⁵ Dabei ist es für die Fallanalyse unerheblich, ob eine vom Bundesrat gewährte Exportrisikoversicherung anschliessend auch tatsächlich in Anspruch genommen wurde oder nicht.

²⁶ Dies lässt sich sehr gut an Exportrisikoversicherungen für grosse Staudammprojekte zeigen: Für den Bau des Drei-Schluchten-Projektes wurde beispielsweise eine ERG von Fr. 365 Mio. (und eine solche für Zusatzlieferungen von Fr. 200 Mio.) gewährt, was bis 2007 zu einer Umsiedlung von über 1.2 Mio. Menschen geführt hat (vgl. Ziff. 5.4).

(Künzli 2005: 257 sowie Künzli 2008: 593).²⁷ Darüber hinaus wurden in den Achtzigerjahren vom Bundesrat offenbar keine weiteren ERG-Entscheide getroffen, die hinsichtlich Zielkonflikte in vergleichbarer Weise ebenso problematisch gewesen wären wie die soeben erwähnten Fälle.

Bei den sich in der jüngeren Vergangenheit zugetragenen Fällen wurden das Drei-Schluchten-Projekt in China sowie der Illisu-Staudamm in der Türkei analysiert. Nicht behandelt wurden dagegen die Exportrisikoversicherungen für das Bujagali Kraftwerk in Uganda und den Yusufeli-Staudamm in der Türkei (Künzli 2008: 595 f.).²⁸ Die Auswahl der anschliessend dargestellten Fälle erfolgte damit anhand klar nachvollziehbarer und transparenter Kriterien und erlaubt es, im Rahmen des zu klärenden Forschungsgegenstandes ein objektives Urteil über die Vergabepraxis des Bundesrates seit dem Inkrafttreten des ERGG im Jahr 1959 zu fällen.

Zusätzlich zu den soeben erwähnten Fällen wird in Ziff. 5.3 die Praxis des Bundesrates bei der Gewährung von Exportrisikogarantien für Projekte im Irak Ende der Achtziger- bzw. Anfang der Neunzigerjahre erwähnt. Diese Fallkonstellation entspricht zwar auf den ersten Blick nicht den oben erwähnten Kriterien für die Fallauswahl, da in dieser Zeit aufgrund von Neutralitätspolitischen Vorbehalten bzw. aufgrund von Wirtschaftssanktionen gar keine ERGs für den Irak erteilt worden sind. Da eine solche allgemeine Einschränkung der bundesrätlichen Vergabepraxis ebenfalls eine Konstellation des Begriffs ‚Gewährung von Exportrisikoversicherungen‘ im Sinne der beiden Hypothesen darstellt (vgl. Ziff. 4.1), kann auch dieser Fall unter die den übrigen Fällen zugrundeliegenden Voraussetzungen subsumiert werden. Nur wenn auch dieser Fall in die Analyse miteinbezogen wird, kann in der untersuchten Zeitspanne ein vollständiges Bild der Vergabepraxis des Bundesrates aufgezeigt werden kann.

Nach der Darstellung der einzelnen Fälle wird in Ziff. 6 die politikwissenschaftliche Analyse der Vergabepraxis des Bundesrates erfolgen. Diese Analyse wird im Rahmen der in Ziff. 4 erarbeiteten Hypothesen und auf der Grundlage der in Ziff. 2 erläuterten theoretischen Ausführungen erfolgen. Die Überprüfung der aufgestellten Hypothesen soll schliesslich in einem letzten Schritt erlauben, die Fragestellung der vorliegenden Arbeit zu beantworten.

²⁷ Für diese beiden Projekte wurden ERGs in der Höhe von 120 Mio Fr. (1971) bzw. 336 Mio. Fr. (1974) gewährt.

²⁸ Die für den Bau des Bujagali-Kraftwerkes gewährte ERG betrug 52.5 Mio. US\$, diejenige für den Yusufeli-Staudamm 115 Mio. Fr.

5.2 Exporte in den Apartheidstaat Südafrika

Im Sinne von einleitenden Ausführungen zu den sich während der Zeit des Apartheidregimes in Südafrika dargestellten Fällen wird nachfolgend in Ziff. 5.2.1 zunächst ein kurzer historischer Überblick über die wichtigsten diesbezüglichen Ereignisse dargelegt. Ziel dieser Bemerkungen ist es, die wirtschaftlichen Aktivitäten der Schweiz in Südafrika im historischen Gesamtkontext einordnen zu können.

5.2.1 Die wichtigsten Fakten zum Apartheidsystem in Südafrika

Ab 1948 begann in Südafrika die konsequente Umsetzung der Apartheidpolitik, d.h. „die gesetzlich festgehaltene Diskriminierung der schwarzen Mehrheit zwecks Erhalt der politischen Macht der weissen Minderheit“ (Künzli 2005: 25). Die nichtweisse Bevölkerungsmehrheit verlor dabei fast sämtliche Freiheitsrechte und konnte ihre politischen Mitwirkungsrechte nicht mehr wahrnehmen.²⁹ Bereits 1950 wurde diese Politik von der UN-Generalversammlung verurteilt. Nach dem Massaker von Sharpeville im Jahr 1960, wo bei einer Demonstration gegen die Apartheid 69 Personen starben und 186 verwundet wurden, begann eine internationale Kampagne gegen die Apartheid. Nach weiteren Ereignissen, darunter insbesondere die Tötung von mehreren hundert Schülern anlässlich einer Protestveranstaltung in Soweto im Jahr 1976, verurteilte der UN-Sicherheitsrat die Apartheid einstimmig als „crime against the conscience and dignity of mankind“ und erklärte, dass die Politik des Apartheidsystems den Weltfrieden und die Sicherheit ernsthaft störe (Künzli 2005: 30 f.).³⁰ 1977 erliess der UN-Sicherheitsrat schliesslich ein Waffenembargo gegen Südafrika.³¹ Infolge einer schweren Wirtschaftskrise und von starkem Widerstand der schwarzen Bevölkerung gegen das Apartheidsystem kam es im Verlauf von 1985 zu einer verstärkten Anwendung von Gewalt der Regierung gegen die Regimegegner. Die Ausrufung des Notstandes durch das Apartheidregime hatte zur Folge, dass der UN-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zur Ergreifung wirtschaftlicher Sanktionen gegen Südafrika aufrief. Auch wenn der UN-Sicherheitsrat mangels Konsens zunächst keine verbindlichen Wirtschaftssanktionen beschloss, verhängten verschiedene internationale Organisationen und Einzelstaaten trotzdem Sanktionen, deren Ausmass von einem totalen Handelsboykott (z.B. durch verschiedene skandinavische Staaten)

²⁹ Dabei kann unterschieden werden in die grosse Apartheid, d.h. die räumliche Trennung der verschiedenen Rassen und die Errichtung sogenannter Homelands oder Bantustans für die schwarze Bevölkerung auf nur 13% des Staatsgebietes sowie Townships in den Städten, wo nur die weisse Bevölkerung ein dauerndes Aufenthaltsrecht besass. Daneben gab es die kleine Apartheid, d.h. „die systematische Rassentrennung in allen sozialen Lebensbereichen sowie in Verwaltung und Politik“ (Künzli 2005: 25).

³⁰ SR-Res 392 (1976) vom 19. Juni 1976 (UNO, Resolutionen des Sicherheitsrates)

³¹ SR-Res. 418 (1977) vom 4. November 1977. Ein erstes, allerdings unverbindliches Waffenembargo hatte der UNO-Sicherheitsrat bereits 1963 beschlossen, vgl. SR-Res 182 (1963) vom 4. Dezember 1963 (UNO, Resolutionen des Sicherheitsrates). Auch die Schweiz hatte sich dieser Resolution angeschlossen (vgl. dazu Ziff. 5.2.4).

bis zu partiellen Wirtschaftssanktionen (z.B. durch die USA, die Commonwealth-Staaten, die EG, Japan) reichte. Das neutrale Österreich entschied 1985, dass staatliche und halbstaatliche Unternehmen keine Investitionen mehr in Südafrika tätigen dürfen. Zudem wurde ein Verbot der Gewährung von Exportrisikogarantien für Projekte in Südafrika beschlossen.³² Die Sanktionen wurden schliesslich nach der Haftentlassung von Nelson Mandela im Jahr 1990 und dem Übergang vom Apartheidsystem zu einem demokratischen Rechtsstaat schrittweise gelockert und nach der Wahl Mandelas zum Staatspräsidenten Südafrikas 1994 vollständig aufgehoben (Künzli 2005: 34 ff.).

5.2.2 Atomkraftwerk Koeberg

Im Jahr 1975 stellte die Firma BBC ein durch den Bundesrat zu beurteilendes Gesuch um Erteilung einer Exportrisikogarantie in der Höhe von Fr. 3.2 Mrd. für die Lieferung von Turbinengruppen, die für das AKW Koeberg bestimmt waren. Dabei waren die Ansichten betreffend die Gewährung der Garantie geteilt: Trotz der enormen finanziellen Dimension und der politischen Brisanz dieses Projektes war das EVD der Ansicht, dass das Projekt ohne Vorbehalte unterstützt werden könne. Überlegungen zur Problematik der politischen Opportunität dieses Geschäfts im Nuklearbereich, verbunden mit der beträchtlichen finanziellen Dimension waren im Antrag des EVD kaum zu finden. Das EVD war vielmehr der Ansicht, dass „die südafrikanische Regierung, namentlich durch gewisse Konzessionen im Zusammenleben mit der Bevölkerung, auf eine Entschärfung der Beziehungen mit anderen Ländern hinarbeite“, obschon Südafrika zur Bekämpfung der Gegner der Apartheid damals in Angola militärisch sehr aktiv gewesen ist.³³ Das damalige EPD vertat dagegen eine kritischere Haltung und war der Meinung, dass dieses Geschäft aufgrund „der Proliferationsproblematik sowie der Gefahr von Sekundärsanktionen grundlegenden Interessen der schweizerischen Aussenpolitik entgegenstehe“ (Künzli 2008: 593). Trotz dieser Bedenken stimmte der Bundesrat dem Gesuch in der beantragten Höhe zu. Die ERG wurde allerdings nicht in Anspruch genommen, da das Geschäft schliesslich mit einem französischen Konkurrenzunternehmen abgeschlossen wurde (Künzli 2005: 259).

5.2.3 Wasserkraftwerk Bantustan Transkei

Im Jahr 1978 bewilligte der Bundesrat erneut ein Gesuch für die Erteilung einer Exportrisikogarantie für ein Projekt mit grossem finanziellem Ausmass. Er erteilte eine Garantiezusage in

³² Seit 1986 hatten fast alle Staaten und insbesondere alle wichtigen Handelspartner der Schweiz Sanktionen gegenüber Südafrika ergriffen (Künzli 2005: 65). Die Verhängung verbindlicher Wirtschaftssanktionen scheiterte allerdings noch 1987 am Veto von Grossbritannien und der USA.

³³ Bedenken hatte das Volkswirtschaftsdepartement einzig betreffend die Publizität einer Garantiezusage und einer damit verbundenen kritischen Presseberichterstattung.

der Höhe von Fr. 420 Mio. an ein aus den Firmen Escher-Wyss und BBC bestehendes Konsortium für die Lieferung von Turbinen für den Bau eines Wasserkraftwerks der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft der Transkei. Die Problematik dieses Grossprojektes bestand darin, dass dessen Realisierung mit einer entschädigungslosen Umsiedlung von 15'000 Personen verbunden sein sollte. Darüber hinaus war dieses Projekt auch hinsichtlich seines Standortes im damaligen Homeland Transkei problematisch. Die diesbezüglichen Bedenken wurden jedoch vom EVD nicht problematisiert – anscheinend spielte für das EVD einzig das Argument der Arbeitsplatzerhaltung in der Schweiz sowie die im Fall des AKW Koeberg erteilte Garantie eine Rolle. Das EPD warnte zwar vor allfälligen politischen Risiken der Unterstützung dieses Projektes, opponierte jedoch nicht dagegen, da es offenbar zu spät darüber informiert worden war (Künzli 2005: 260). Infolge der Umsiedlungspolitik, aber auch wegen politischer Differenzen von Südafrika und der Transkei verzögerte sich die Realisierung des Projekts, weshalb die Garantiezusage jährlich erneuert werden musste. Die Garantie wurde 1981 vorläufig sistiert, und 1984 wurde ein erneutes Gesuch eingereicht. Ein vom EDA bei der Direktion für Völkerrecht in Auftrag gegebenes Gutachten kam zum Schluss, dass „die Garantiezusagen an Südafrika als rechtlich unbedenklich und solche für Projekte in Homelands zwar als politisch problematisch, nicht aber als widerrechtlich“ einzustufen seien (Künzli 2005: 261). Lediglich allfällige entschädigungslose Umsiedlungen wurden im Gutachten kritisiert. Der Bundesrat bewilligte auch dieses Gesuch, wobei die Garantie 1986 und 1987 infolge Realisierungsschwierigkeiten erneut verlängert werden musste. Damit erfolgte die letzte Garantieverlängerung für dieses Projekt sogar noch nach der internationalen Sanktionswelle gegen Südafrika.³⁴ In dieser Phase des Geschäfts betonte der Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit, dass für die ERG-Kommission bei der Beurteilung einer Garantieverlängerung auch im Fall von Südafrika einzig die gesetzlichen Grundlagen und damit die Kreditwürdigkeit eines Landes, nicht jedoch politische Gesichtspunkte massgebend seien. Diese Einschätzung des Bundesrates geschah trotz der Tatsache, dass das EDA im Rahmen der Vorbereitung eines gemeinsamen Aussprachepapiers zwischen dem EDA und dem EVD in einer Studie die Frage aufgeworfen hatte, ob im Hinblick auf die zahlreichen Sanktionen von Drittstaaten gegen Südafrika die fortdauernde Anwendung der ERG als Exportförderungsargument überhaupt opportun sei. Bei der definitiven Version des Aussprachepapiers hatte sich dann allerdings das EVD durchgesetzt, da das Aussprachepapier lediglich festhielt, „dass die ERG-Kommission ihren Entschieden grundsätzlich wirtschaftliche und nicht politische Gesichtspunkte zugrunde legt“ (Künzli 2005: 262). Die Option, zukünftig auf derartige Geschäfte zu verzichten, wurde somit

³⁴ Diese fand im Jahr 1985 statt (vgl. Ziff. 5.2.1).

vom EVD, welches sich erneut gegen die Bedenken des EDA durchsetzen konnte, ausgeschlossen.

5.2.4 Export von PC-7-Flugzeugen

Der Bundesrat hatte im Jahr 1983 in einem Grundsatzentscheid beschlossen, für Kriegsmaterial keine Exportrisikogarantien zu gewähren, auch wenn dieser Entscheid nicht lückenlos umgesetzt worden ist. Wie in Ziff. 5.1 bereits erwähnt, ist es seit 1963 ohnehin untersagt, Kriegsmaterial nach Südafrika zu liefern, was eine Folge des ersten unverbindlichen UNO-Waffenembargos gegen Südafrika gewesen ist, dem sich auch die Schweiz angeschlossen hat. Diese Einschränkung galt jedoch nicht für Dual-Use-Güter bzw. besondere militärische Güter, d.h. für solche Güter, welche sowohl für den zivilen als auch für den militärischen Gebrauch Verwendung finden können, wie etwa PC-7-Flugzeuge oder Atomtechnologieexporte (Künzli 2005: 253 f.). Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit der Gewährung von ERGs für den Export von PC-7-Flugzeugen waren solche Geschäfte insbesondere dann problematisch, wenn die Flugzeuge für eine nachträgliche Bewaffnung vorbereitet waren, wie es beim geplanten Export von 60 Flugzeugen dieses Typs nach Südafrika im Jahre 1993 der Fall gewesen war.³⁵ Dieses Exportvorhaben war demzufolge sehr umstritten, allerdings nicht in erster Linie wegen der Exportrisikogarantie, sondern v.a. wegen der Ausfuhrbewilligung an sich. Im schweizerischen Parlament gingen alleine dazu 12 Anfragen ein. Zudem intervenierte das UNO-Sanktionskommittee zweimal schriftlich dagegen, und auch innerhalb des ANC regte sich grosser Widerstand gegen dieses Projekt. Im Lichte dieser starken Kritik war der Bundesrat bereit, die Ausfuhrbewilligung nochmals zu überdenken, und knüpfte sie an drei Bedingungen: Erstens mussten die PC-7 in der Weise modifiziert werden, dass keine Waffen mehr angebracht werden konnten. Zweitens musste das südafrikanische Verteidigungsministerium eine schriftliche Zusicherung abgeben, die Flugzeuge lediglich zu Trainingszwecken zu gebrauchen, und drittens durfte die Auslieferung der Flugzeuge nicht vor April 1994, dem südafrikanischen Wahltermin, erfolgen (Vatter et al. 2005: 290). Die Gewährung einer ERG für dieses Geschäft war in einer parlamentarischen Anfrage thematisiert worden.³⁶ In seiner schriftlichen Antwort vom 1. Juni 1993 führte der Bundesrat dazu (lediglich) aus, dass er „bei der

³⁵ Diese Flugzeuge „sollten über 6 Aufhängepunkte resp. Hardpoints verfügen“, was hinsichtlich kurz zuvor in Burma beobachteter Schiessversuche solcher Flugzeuge unter Mitwirkung von Pilatus-Technikern äusserst problematisch war (Künzli 2005: 247). Bereits 1989 hatte die Schweiz nämlich den Export von PC-7-Flugzeugen nach Südafrika und Bophuthatswana in der Originalversion, d.h. mit mehr als zwei Befestigungspunkten, bewilligt. Diese Flugzeuge tauchten in der Folge in militärischen Tarnfarben auf einer „Briefmarkenserie dieses Homelands zum 10-jährigen Jubiläum seiner Luftwaffe“ wieder auf. Der Export dieser Produkte stellt damit einen Verstoss gegen das seit 1977 geltende rechtlich verbindliche Waffenembargo der UNO gegen Südafrika dar (Künzli 2005: 324).

³⁶ Dazu sind in den Bundesarchivbeständen keine Dokumente gefunden worden (Vatter et al. 2005: 290).

Beurteilung eines Garantiesuchts für diese Lieferungen sämtliche für einen Entscheid massgebenden Überlegungen mit berücksichtigen und in eine Gesamtabwägung einbeziehen werde“. Am selben Tag erteilte er die Ausfuhrbewilligung für die 60 PC-7-Flugzeuge, da die Anfang März gestellten Bedingungen erfüllt worden seien. Zudem hiess er auch eine ERG-Deckung für dieses Geschäft gut. Allerdings handelte es sich lediglich um eine eingeschränkte Deckungszusage, da der Bundesrat „die mit diesem Geschäft verbundenen besonderen Risiken, welche sonstigen Geschäften mit Südafrika nicht anhaften“, ausschloss.³⁷

Mit diesen Ausführungen sind die Fallkonstellationen betreffend ERGs nach Südafrika während der Apartheidzeit abgeschlossen. An dieser Stelle muss jedoch der Vollständigkeit halber noch erwähnt werden, dass im Zusammenhang mit der Vergabepraxis zu Südafrika mitunter argumentiert wurde, dass die Schweiz aufgrund der formellen Vorgaben des ERGG gar nicht die Möglichkeit gehabt hätte, die ERG für Südafrika auszusetzen. Deshalb sei im Rahmen der im Einzelfall anwendbaren Bedingungen versucht worden, die ERG zumindest wirtschaftlich unattraktiv zu machen. Durch die Senkung des Prozentsatzes der Versicherungsdeckung sowie die Erhöhung der Prämien seien mittlere und grössere Exportprojekte praktisch verunmöglicht worden (Vatter et al. 2005: 288).³⁸ Diese Praxis wurde beispielsweise auch für die ERG betreffend den Bau des Wasserkrafwerkes Bantustan Transkei angewandt, indem ein Deckungsgrad von lediglich 80% bzw. später 75% gewährt wurde. Überdies bestand die Schweiz bei Geschäften mit Südafrika darauf, „dass die Lieferverträge nicht mit Homeland-Behörden abgeschlossen wurden“, da ein solches Vorgehen der ERG „als eine faktische völkerrechtliche und aussenpolitische Anerkennung des Homelands hätte interpretiert werden können“. Aufgrund dieser Massnahmen wurde argumentiert, dass diese Politik insgesamt dazu geführt habe, dass „einige Exporteure aufgrund der absehbar schlechten ERG-Konditionen von vornherein auf die Einreichung eines formellen Gesuches verzichtet haben“ (Vatter et al. 2005: 289). Eine Übersicht über die Schlüsselaktivitäten der Schweiz im Bereich der Exportrisikogarantie zur Zeit des Apartheidregimes findet sich in Tabelle 1.

5.3 Exportrisikogarantien für den Irak

Ende der Achtziger- bzw. Anfang der Neunzigerjahre waren Exportrisikogarantien für Geschäfte betreffend den Irak und den Iran während und nach dem Golfkrieg verwaltungsmässig

³⁷ Diese Einschränkung war darauf zurückzuführen, dass ANC-Exponenten lange Zeit damit gedroht hatten, die mit der Firma Pilatus abgeschlossenen Verträge nach einem allfälligen (wahrscheinlichen) Wahlsieg zu annullieren (Vatter et al. 2005: 291).

³⁸ Die Prämienenerhöhung erfasste jedoch – angeblich aus entwicklungspolitischen Gründen – keine Ersatzteillieferungen für bereits bestehende Investitionen (Vatter et al. 2005: 288).

unter neutralitätspolitischen Gesichtspunkten thematisiert worden. Der Schweizer Botschafter im Irak hatte in einem Schreiben vom 5. September 1988 an das damalige BAWI beispielsweise Folgendes festgehalten: „Tout octroi par la GRE de sa couverture pendant la guerre pour des contrats avec l’Irak et l’Iran (...) constitue donc une violation du droit de la neutralité et porte atteinte aux principes de base de la politique neutralité suisse. (...) L’entrée en vigueur du cessez-le-feu ne change rien à ce devoir, puisque l’état de guerre subsistera jusqu’à la conclusion d’un traité de paix entre les deux pays“ (Künzli 2008: 595). In diesem Bereich findet sich auch eines der wenigen Beispiele für die Ablehnung eines Gesuchs um Gewährung einer Exportrisikogarantie, die sowohl aus aussenpolitisch als wohl auch aus rechtlichen Gründen erfolgte. Dieser Fall aus dem Jahr 1988 betraf eine Garantie für die Lieferung einer Anlage zur Herstellung von Tetrachlorkohlenstoff in den Irak, die dazu geeignet war, Nervengas herzustellen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges vollzog die Schweiz in neutralitätsrechtlicher Hinsicht einen Kurswechsel, indem die Schweiz im Rahmen des sogenannten autonomen Nachvollzugs Sanktionen, die von der UNO erlassen worden waren, integral übernahm (Goetschel et al. 2002: 189). Dies traf zum ersten Mal nach dem Überfall von Irak auf Kuwait ein, als die Schweiz den von der UNO am 6. August 1990 beschlossenen Handelsboykott in vollem Umfang übernahm.³⁹ Die Übernahme dieser Sanktionen betraf selbstverständlich auch die Exportrisikoversicherung, womit keine Gesuche mehr gestellt werden konnten, die eine Versicherungsdeckung für Projekte im Irak betrafen.

5.4 Drei-Schluchten-Projekt (China)

In der jüngeren Vergangenheit haben vor allem Garantiegewährungen für grosse Staudammprojekte, welche die Umsiedlung einer grossen Anzahl von Menschen mit sich brachten und auch hinsichtlich anderer Aspekte problematisch waren, das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen und menschenrechtlichen Interessen aufgezeigt (Künzli 2008: 594). Im Folgenden werden die beiden politisch umstrittensten und bezüglich dem finanziellen Volumen bedeutendsten Projekte, nämlich das Drei-Schluchten-Projekt in China sowie der Ilisu-Staudamm in der Türkei, dargestellt. Dabei werden insbesondere die Aussagen des Bundesrates, von Parlamentariern, der Medien und von NGOs festgehalten werden, um die unterschiedlichen Positionen betreffend dieser Projekte möglichst transparent und vollständig darzustellen.

³⁹ SR-Res 661 (1990) vom 6. August 1990 (UNO, Resolutionen des Sicherheitsrates).

Gemäss der Erklärung von Bern ist das Drei-Schluchten-Projekt in China „das bisher grösste Infrastrukturprojekt in der Geschichte der Menschheit“ (EvB: Drei Schluchten). Der Bau des 600 Kilometer langen Stausees am Jangtse-Fluss führe zur Umsiedlung von mehr als zwei Millionen Menschen. Zudem sei das Projekt mit erheblichen ökologischen Risiken verbunden. Bezüglich der Umweltproblematik hatte die EvB insbesondere darauf aufmerksam gemacht, dass von der Überflutung des in Frage stehenden Gebietes u.a. auch zwei Grossstädte sowie zahlreiche Kohle- und weitere Industrieanlagen betroffen sein werden, was massive negative ökologische Auswirkungen auf die gesamte Region haben werde. Die chinesische Regierung hatte jedoch einen ausreichenden Bau von Kläranlagen zugesichert, um eine ertragreiche Fisch- und Krebszucht zu gewährleisten (EvB: Drei Schluchten Staudamm: Warnungen haben sich bestätigt).

Trotz der im Vorfeld des Projektes geäusserten Vorbehalte und Kritik von verschiedenen Organisationen entschied sich der Bundesrat mit Beschluss vom 9. Dezember 1996 dafür, die Anfragen der Firmen ABB und Sulzer-Escher-Wyss für die Erteilung einer ERG zur Lieferung von 14 Generatoren im Betrag von Fr. 340 Mio. und Turbinenteilen für Fr. 25 Mio. für das Drei-Schluchten-Projekt grundsätzlich gutzuheissen (BAWI: Exportrisikogarantie an ABB und Sulzer für das Drei-Schluchten-Kraftwerk in China). Zur Begründung seines Entscheids führte er u.a. aus, dass das Projekt drei Zielen, nämlich dem Hochwasserschutz, dem Bau eines Wasserkraftwerkes und der damit verbundenen Energieproduktion sowie der Erleichterung der Schifffahrt auf dem Jangtse, diene, wobei dem erstgenannten Ziel Priorität zukomme. Diesen positiven Projektzielen stünden zwar „negative Auswirkungen im Bereich der Umwelt, der Kulturgüter und insbesondere das Problem der grossen Anzahl umzusiedelnder Menschen gegenüber (...)“ (Grüne Fraktion 1996). Trotz dieser Bedenken kommt der Bundesrat zum Schluss, dass das Projekt aufgrund einer Gesamtabwägung der zu berücksichtigenden Faktoren, d.h. der Projektrisiken hinsichtlich „Grösse, Bauzeit, Rückzahlung, Umwelt und Umsiedlung sowie der positiven Effekte in den Bereichen Hochwasserkontrolle, Wirtschaftsentwicklung und saubere Energiegewinnung“, gutgeheissen wird. Dabei gab „die grosse standort- und beschäftigungspolitische Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Auftragschancen, welche angesichts des scharfen globalen Wettbewerbs und der schlechten Beschäftigungslage in der Schweiz sowie der gesetzlichen Zielsetzung der ERG, den Ausschlag für den positiven Garantieentscheid des Bundesrates“ (Grüne Fraktion 1996).⁴⁰

⁴⁰ Darüber hinaus wurde argumentiert, dass der Bau des Staudammes ohnehin, d.h. auch ohne Beteiligung von schweizerischen Unternehmen erfolgen werde. Die Beteiligung von internationalen Firmen am Bau des Projek-

Die Problematik der fraglichen Menschenrechtskonformität des Projektes wurde vom BAWI in seiner Pressemitteilung dagegen nicht thematisiert, kam jedoch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zur Sprache. In seiner Antwort vom 18. Dezember 1996 auf die bereits erwähnte dringlichen Anfrage der Grünen Fraktion hielt der Bundesrat fest, dass der Entscheid für den Bau der Talsperre für das Drei-Schluchten-Projekt „ohne demokratisches Mitwirkungsverfahren erfolgte und die Opposition gegen dieses Projekt unterdrückt oder erschwert wurde“. Er wies jedoch darauf hin, dass die Entwicklung demokratischer Strukturen in einem derart bevölkerungsreichen Land wie China in einem langfristigen Prozess erfolgen müsse. Die Schweiz müsse versuchen, diesen Prozess im Rahmen eines kritischen Dialogs zu unterstützen, wobei die zunehmenden Handels- und Investitionsflüsse und die damit einhergehende Kommunikation diesen Prozess fördern würden.

Anlässlich der Beantwortung der einfachen Anfrage Fehr am 3. September 2003 äusserte sich der Bundesrat noch einmal ausführlich zum Thema der chinesischen Umsiedlungspolitik und zum Vorwurf, wonach diese Politik menschenrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufe. Er hielt dabei fest, dass die internationalen Meinungen über das Drei-Schluchten-Projekt auseinandergingen, und dass sich die verantwortlichen chinesischen Stellen der komplexen Situation bewusst seien, die mit diesem Projekt einhergehen. Die ERG habe im Jahr 1996 ein unabhängiges Expertengutachten betreffend dem Umsiedlungsaspekt des in Frage stehenden Projektes eingeholt. Daraus sei einerseits hervorgegangen, dass „die Umsiedlungsgrundsätze der Drei-Schluchten-Trägersgesellschaft genügten und den international anerkannten Richtlinien entsprachen, andererseits die Umsiedlungen als die grosse soziale Herausforderung des Projektes betrachtet wurden“ (Fehr 2006). Die Umsiedlungen müssten jedoch auch im Zusammenhang mit dem geplanten Hochwasserschutz gesehen werden, denn der Bau des Staudamms würde in Zukunft verhindern, dass hunderttausende Menschen Opfer von Überschwemmungen werden. Überdies habe die Weltbank zum Zeitpunkt des Gutachtens die gute Umsiedlungspraxis Chinas bestätigt. Im Weiteren nahm der Bundesrat Bezug auf die aktuelle Situation des Staudammprojekts und räumte ein, dass in jüngerer Zeit verschiedene Mängel in der Umsiedlungspolitik geltend gemacht worden seien. Die mit der Überprüfung der Situation beauftragte Schweizer Botschaft in Beijing habe dies ebenfalls bestätigt. Es könne „von systematischen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Umsiedlungen jedoch nicht gesprochen werden“. Das Expertengutachten sei zum Schluss gekommen, dass „die Umsiedlungs-

tes könnte für die chinesischen Behörden einen zusätzlichen Anreiz darstellen, um damit verbundene Umsiedlungen korrekt durchzuführen.

grundsätze des Drei-Schluchten-Projektes international anerkannten Richtlinien entsprechen“. Darüber hinaus habe die chinesische Umsiedlungspolitik die formellen Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik erfüllt. Im Hinblick auf die nun geltend gemachten Umsetzungsmängel sei der Bundesrat überdies bestrebt, „den zuständigen chinesischen Behörden im Dialog seine Besorgnis und die Wünschbarkeit von entsprechenden Massnahmen darzulegen“. Schliesslich würden weitere Gesuchsanfragen um Versicherungsdeckung für das Drei-Schluchten-Projekt gemäss den „geltenden Umweltrichtlinien der OECD für Exportrisikogarantien geprüft, welche auch von der schweizerischen ERG angewandt werden“, wobei notwendige Umsiedlungen ein wichtiger Aspekt der Projektprüfung seien (Fehr 2006).

Im Jahr 1999 wurde der Bundesrat erneut um eine ERG in der Höhe von 200 Mio. Fr. für Zusatzlieferungen für das Drei-Schluchten-Projekt angefragt. Er hiess diesen Kredit gut, ohne die Öffentlichkeit jedoch von sich aus darüber zu informieren. Zudem stellte sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob projektkritische NGOs in diese Entscheidung miteinbezogen worden sind, und ob die vom Bundesrat am 20. September 1999 verabschiedeten Richtlinien betreffend der politischen Konditionalität (vgl. Ziff. 2.3.2) in den Vergabeentscheid miteinbezogen worden sind. Der Bundesrat äusserte sich anlässlich der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse zu den aufgeworfenen Fragen (Gonseth 1999 a und 1999 b sowie Vollmer 1999 a). Dabei hielt er zunächst fest, dass die neuen Gesuche umfassend geprüft worden seien, und dass sich die wesentlichen Umstände im Vergleich zum im Jahr 1996 erfolgten Vergabeentscheid nicht geändert hätten. Deshalb sei das erneute Gesuch gutgeheissen worden. Da die Gründe für den Vergabeentscheid dieselben gewesen seien wie beim Entscheid im Jahre 1996, sei auf eine erneute Kommunikation verzichtet worden sei. Betreffend die Richtlinien über die politische Konditionalität führte der Bundesrat aus, dass diese vom Bundesrat erst am 20. September 1999 verabschiedet worden seien, der Vergabeentscheid sei jedoch bereits am 28. Mai 1999 erfolgt. Die Grundsätze der politischen Konditionalität kämen allerdings bei der ERG ohnehin nicht zur Anwendung, da bei der Vergabe von Exportrisikoversicherungen kein direktes Vertragsverhältnis mit einem ausländischen Käufer entstehe. Somit fehle es an einer vertraglichen Beziehung, an welche das Instrument der politischen Konditionalität anknüpfen müsse, um überhaupt zur Anwendung zu gelangen. Im Übrigen verwies der Bundesrat darauf, dass es sich bei den angesprochenen Richtlinien lediglich um einen Grundsatzentscheid des Bundesrates handle, und dass sich eine diesbezügliche Praxis erst noch herausbilden müsse. Schliesslich habe man auf einen Einbezug der NGOs verzich-

tet, da bei der Evaluierung des neuen Garantiesuches keine Probleme für die Gesamtrealisierung des Drei-Schluchten-Projekt entdeckt worden seien (Vollmer 1999 b).

In seiner Antwort vom 18. Dezember 1996 zur dringlichen einfachen Anfrage der Grünen Fraktion äusserte sich der Bundesrat schliesslich noch zur Frage, ob in der ERG-Kommission nicht zusätzlich zu den vier Vertretern der Wirtschaft und der Verwaltung noch Vertreter der privaten und gemeinnützigen Entwicklungsorganisationen Einsitz nehmen sollten, damit zukünftig eine kohärentere Entwicklungspolitik gewährleistet werden könne. Der Bundesrat vertrat zu dieser Frage die Auffassung, dass „die ERG kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, sondern der Exportförderung“ sei, „wobei gegenüber ärmeren Ländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mit zu berücksichtigen seien“. Diese Anliegen würden bereits durch das BAWI und die DEZA abgedeckt, und letztlich sei es ohnehin Aufgabe des Bundesrates, die entsprechende Güterabwägung vorzunehmen.

Die eingangs geäusserten Befürchtungen der EvB betreffend die Auswirkungen des Projekts auf Umwelt und Mensch scheinen sich im Übrigen mittlerweile bestätigt zu haben: Gemäss einem Presseartikel mit dem Titel „Im Soja-See blühen die giftigen Algen“ hat sich die Wasserqualität seit der Inbetriebnahme des Staudamms im Mai 2007 stark verschlechtert, was zu einem massiven Fisch- und Vogelsterben, aber auch zum Tod von Menschen geführt habe. Entgegen den Zusicherungen der chinesischen Regierung gebe es kaum Kläranlagen, was zusätzlich zur Verschmutzung durch an den Stausee angrenzende Fabriken zu einer massiven Wasserverschmutzung führe. Insgesamt seien mittlerweile bereits „zwei Städte, elf Kreisstädte und 1352 Dörfer von den Fluten verschluckt worden“. Von der Umsiedlung seien mittlerweile bereits 1,2 Mio. Menschen betroffen, wobei 200'000 weitere Menschen auf ihre Umsiedlung warteten. In diesem Zusammenhang wird zudem von menschenrechtswidrigen Umsiedlungspraktiken der örtlichen Behörden sowie von Bereicherung durch korrupte Beamte berichtet. Schliesslich habe der Staudamm auch negative Auswirkungen auf noch bestehende Ortschaften, indem der hohe Wasserdruck die Hänge aushöhle und Flutaktionen zusätzlich zu Erosionen führten. Zahlreiche Häuser und Felder seien durch diese Vorgänge bereits in den Jangtse gerutscht, was zu einer grossen Zahl von „Umweltflüchtlingen“ geführt habe (Tagesanzeiger vom 22. November 2007, S. 10).

5.5 Ilisu-Staudamm (Türkei)

Das zweite grosse Projekt, das in der jüngeren Vergangenheit zu Kontroversen Anlass gab, ist das von der türkischen Regierung in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre konkretisierte Pro-

jekt für den Bau eines der umstrittensten Wasserkraftwerke der Welt: Das Illisu-Kraftwerk im Südosten der Türkei, welches rund 2% der türkischen Stromproduktion liefern sollte, und wo für der Tigris auf 350 km² gestaut werden sollte. Mehrere NGOs kritisierten, dass dieses Projekt in verschiedener Hinsicht problematisch sei und deshalb keinesfalls realisiert werden dürfe. Konkret beanstandeten sie, dass das geplante Kraftwerk grosse Umweltzerstörungen, die Zerstörung verschiedenster Kulturgütern⁴¹, die dramatische Verringerung der für die Landwirtschaft benötigte Restwassermenge der Anrainerstaaten Irak und Syrien sowie die Umsiedlung von bis zu 60'000 Menschen zur Folge haben werde. Weiter wurde argumentiert, dass die in Südostanatolien bereits bestehende schwierige Menschenrechtslage, d.h. die Unterdrückung der dort ansässigen kurdischstämmigen Bevölkerung, zur Folge habe, dass sich die vom Projekt betroffenen Menschen aus Angst vor Repressalien nicht kritisch dagegen äussern könnten (EvB: Ilisu, Folgen).

Trotz dieser Bedenken gewährte der Bundesrat am 30. November 1998 einem Konsortium eine Exportrisikogarantie über Fr. 470 Mio. für Lieferungen, die mit dem Bau dieses Kraftwerkes zusammenhingen (Künzli 2008: 596). In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wurde dieses Geschäft stark kritisiert. Dabei wurde u.a. auch die Frage nach der Menschenrechtskonformität dieses Projektes aufgeworfen. Zur Begründung dieser Kritik wurde auf die katastrophale Menschenrechtssituation im Südosten der Türkei und im Norden des Iraks verwiesen, wo zahlreiche Menschen kurdischer Herkunft unter massiver Repression und Vertreibung durch die türkischen Behörden zu leiden hätten (Vermot-Mangold 1998)⁴². In seiner Antwort vom 14. Dezember 1998 nahm der Bundesrat zu diesen Vorwürfen u.a. wie folgt Stellung: „Die ERG-Organe und der Bundesrat haben sich im Vorfeld des positiven Entscheides (...) ausführlich über die Einzelheiten des Projektes (...) informieren lassen. Die interessierten Exporteure hatten dazu eine umfassende Studie ausarbeiten lassen (...). Die Angaben, die zu den einzelnen Aspekten vorlagen, bildeten Bestandteil einer Gesamtbeurteilung. Besonderes Gewicht beim Entscheid hätten die aus der Türkei vorliegenden Zusicherungen hinsichtlich der Abfederungsmassnahmen in den Bereichen Umsiedlung und Kulturgüter. Diese umfassende Güterabwägung hat den Bundesrat zum Beschluss geführt, die ERG für das Projekt Ilisu zu gewähren“. Der Bundesrat führte weiter aus, dass die Umsiedlung der Bevölkerung mit Unterstützung eines unabhängigen Monitorings gemäss den international gängigen Normen und den von den türkischen Behörden abgegebenen schriftlichen Zusagen überwacht werden sollte.

⁴¹ Darunter u.a. die kulturhistorische Stadt Hasankeyf.

⁴² Praktisch deckungsgleich war die Interpellation der Grünen Fraktion vom 22.9.1998.

Ein von der EvB in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kam im Jahr 2000 zum Schluss, dass die Türkei mit dem Bau des Ilisu-Kraftwerkes „gewöhnheitsrechtlich geltende Verfahrenspflichten sowie Verpflichtungen zur Verhinderung erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen gegenüber den Unterrainern“ verletze. Mit der Gewährung einer ERG für dieses Projekt würde die Schweiz somit gegen das völkergewohnheitsrechtliche Beihilfeverbot verstossen (Künzli 2008: 596). Trotz der türkischen Zusicherungen zogen sich nach und nach verschiedene Baufirmen und Geldgeber vom Projekt zurück, darunter auch die UBS. Letztere gab als Grund für den Ausstieg ökologische, soziale und wirtschaftliche Bedenken an, womit der Bau des Staudamms zunächst gescheitert war (EvB: Ilisu, Geschichte bis heute).

Nachdem die Türkei 2004 einen neuen Anlauf für den Bau eines (modifizierten) Ilisu-Kraftwerks in Angriff genommen und Partner für die Realisierung des Projektes suchte, stellte Ende Dezember 2005 ein Schweizer Konsortium ein neues Gesuch um Erteilung einer ERG. Wiederum wurde der Bundesrat mit der Problematik der Umweltverträglichkeit, der Umsiedlungen sowie den Auswirkungen auf die Anrainerstaaten konfrontiert. Weiter wurde im Rahmen eines parlamentarischen Vorstosses die Frage aufgeworfen, ob „die Beurteilung des Gesuchs (...) nach den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik gemäss Artikel 54 Abs. 2 der Bundesverfassung (...) gewährleistet sei“ (Gysin 2006). Ähnlich wie bereits bei der Beantwortung der Interpellation Vermot-Mangold versicherte der Bundesrat in seiner Antwort vom 17. Mai 2006, dass er bei der Beurteilung des Gesuches „eine umfassende Güterabwägung zwischen den gesamtwirtschaftlichen Interessen des Werkplatzes Schweiz und den verschiedenen Aspekten der aussenpolitischen Kohärenz“ vornehmen werde. Dabei würden insbesondere auch „die Völkerrechtskonformität und die Einhaltung der massgeblichen Richtlinien der Weltbank evaluiert“. Zudem habe die Türkei ihre Informations- und Konsultationspflichten gegenüber den Unterrainerstaaten Syrien und Irak zu erfüllen. Der Bundesrat hielt schliesslich fest, dass auch unter dem ERGG gewährleistet sei, dass die Beurteilung des Gesuchs unter Berücksichtigung der Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik gemäss Art. 54 Abs. 2 BV vorgenommen werde. Die Gewährung der ERG wurde somit nur unter Vorbehalt der Erfüllung verschiedener Bedingungen im Bereich Umsiedlung, Umweltverträglichkeit und Verpflichtungen gegenüber der Anrainerstaaten in Aussicht gestellt. In der Folge erteilte der Bundesrat den Unternehmen Alstom, Colenco, Maggia und Stucky am 15. Dezember 2006 eine bedingte ERG für Lieferungen und Ingenieurleistungen von Fr. 225 Mio. Für die definitive Zusage musste die Türkei noch verschiedene Bedingungen im Bereich Um-

siedlung und gegenüber den Anrainerstaaten erfüllen. (BRB vom 15. Dezember 2006). Am 28. März 2007 erteilte der Bundesrat schliesslich die definitive ERG, welche die Einhaltung von insgesamt 150 Auflagen in den Bereichen Umwelt, Umsiedlung, Kulturgüter und Verpflichtungen gegenüber den Anrainerstaaten beinhaltete, wobei 23 dieser Auflagen bereits vor der definitiven Erteilung der ERG erfüllt worden waren. Die Umsetzung der Massnahmen sollte von einem Expertenkomitee überwacht werden. Zur Begründung für den positiven Entscheid führte der Bundesrat aus, dass „die positiven Auswirkungen der Leistungen des Projekts auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei“ mitentscheidend gewesen seien (BRB vom 28. März 2007). Der Bundesrat machte hingegen keine Aussagen betreffend der Frage, ob die Türkei ihren Verpflichtungen gegenüber den Anrainerstaaten Syrien und Irak mittlerweile nachgekommen war oder nicht. Nicht erwähnt wurde zudem, dass zum Zeitpunkt der Gewährung der ERG mehrere Beschwerden wegen mutmasslich begangener Menschenrechtsverletzungen infolge von Umsiedlungen vor dem ERMG hängig waren (Künzli 2008: 597). Überdies war im Vorfeld dieser Entscheidung in der Presse darüber spekuliert worden, dass die Türkei die Schweiz massiv unter Druck gesetzt und damit gedroht hatte, das Kraftwerk durch chinesische Firmen bauen zu lassen, falls die Schweiz die definitive Zusage nicht demnächst erteile. Zudem könne ein Verzicht auf eine ERG negative Folgen für die Lieferung von 21 Trainingsflugzeuge der Stanser Pilatusflugzeuge an die Türkei nach sich ziehen (Tagesanzeiger vom 10. März 2007).

Nachdem die Türkei den erwähnten vertraglich vereinbarten Auflagen nicht nachgekommen war, stellte die SERV zusammen mit ihren deutschen und österreichischen Partnern der Türkei Ende Dezember 2008 eine Frist von 180 Tagen, um diese Auflagen zu erfüllen. Andernfalls wurde der Türkei der Rückzug aus dem Projekt in Aussicht gestellt. (NZZ vom 24. Dezember 2008). Da die Türkei „trotz teilweise erheblicher Verbesserungen“ innerhalb der 3-monatigen Frist die Auflagen im Bereich der Umwelt, Kulturgüter und Umsiedlung nicht umgesetzt hatte, wurden die Exportrisikoversicherungen der Schweiz, Deutschland und Österreich am 7. Juli 2009 aufgehoben (Medienmitteilung SERV vom 7. Juli 2009). Es war das erste Mal in der Geschichte der SERV, dass ein derartiger Entscheid gefällt worden war.

6 Ergebnisse

Basierend auf den soeben erläuterten Fällen werden in den folgenden Ausführungen die in Ziff. 4 erarbeiteten Hypothesen überprüft. Insbesondere soll dabei auch die Entwicklung der Vergabep Praxis des Bundesrates im Verlauf der letzten Jahre und Jahrzehnte beleuchtet werden. In Ziff. 6.1 werden zunächst die Argumente aufgeführt, welche für die erste Hypothese

sprechen und in Ziff. 6.2 anschliessend diejenigen, welche die zweite Hypothese als plausibel erscheinen lassen. In Ziff. 6.3 erfolgt die Schlussfolgerung aus den gewonnenen Erkenntnissen, die schliesslich in Ziff. 6.4 zur Beantwortung der Fragestellung führen wird.

6.1 Argumente für Hypothese 1

Die zu überprüfende, in Ziff. 4 erarbeitete Hypothese lautet:

Der Bundesrat berücksichtigt bei der Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikogarantie ausschliesslich ökonomische Interessen.

Im Folgenden werden zunächst allfällige Einflüsse rechtlicher Kriterien analysiert (Ziff. 6.1.1 und Ziff. 6.1.2). Danach wird der Einfluss der Exekutive und der Verbände überprüft (Ziff. 6.1.3).

6.1.1 Die Exportrisikogarantien für Südafrika

Ein erstes Argument für die Bejahung von Hypothese 1 ist die Vergabep Praxis des Bundesrates betreffend Gesuche für Projekte in Südafrika während der Apartheidzeit. Rechtlich war der Bundesrat damals einzig durch den 1981 eingeführten Art. 1 Abs. 2 ERGG verpflichtet, menschenrechtliche Aspekte bzw. konkret die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern in seine Abwägungen miteinzubeziehen (vgl. Ziff. 3.1.4). Allerdings war diese Bestimmung für Projekte in Südafrika gar nicht anwendbar, da es sich dabei nicht um ein Entwicklungsland im Sinne dieser Bestimmung handelte (Vatter et al. 2005: 287). Sowohl die Gewährung der ERG für das Atomkraftwerk Koeberg (Ziff. 5.2.2) als auch für das Wasserkraftwerk Bantustan Transkei (Ziff. 5.2.3) können somit als klassische Beispiele für die nach rein ökonomischen Kriterien ausgerichtete Vergabep Praxis des Bundesrates betrachtet werden.

Im ersten Fall wurde das Projekt trotz Bedenken wegen der Proliferationsproblematik unterstützt. Zudem behauptete der Bundesrat, dass Südafrika „sogar“ bereit sei zu gewissen Konzessionen im Zusammenleben mit der Bevölkerung, und dass das Land sich bemühe, die problematischen Beziehungen zu anderen Ländern zu entschärfen. Diese Argumentation kann angesichts der menschenverachtenden Politik des Apartheidstaates und der militärischen Auseinandersetzungen Südafrikas mit Angola nur als zynisch beurteilt werden.

Auch im zweiten Fall blieb der Bundesrat seiner wirtschaftsfreundlichen Vergabep Praxis treu, obschon der Bau des Wasserkraftwerks in einem Homeland erfolgte und dafür 15'000 Personen entschädigungslos umgesiedelt werden mussten. Auch das vom EDA in Auftrag gegebene

ne Gutachten hielt Bedenken betreffend die Umsiedlungspraxis der südafrikanischen Behörden fest. Dies hatte aber offensichtlich keinen Einfluss auf den wirtschaftsfreundlichen Kurs des Bundesrates. Dieser betonte vielmehr, dass einzig die gesetzlichen Grundlagen und damit die Kreditwürdigkeit eines Landes und nicht politische Gesichtspunkte für die Beurteilung bzw. die Verlängerung der ERG massgebend gewesen seien. Schliesslich zeigen auch die verwaltungsinternen Dokumente zu diesen beiden Fällen auf, dass der Bundesrat bei der Beurteilung der Gesuche keine sorgfältige Güterabwägung vorgenommen hat, sondern sich bei seinen Entscheiden vielmehr einzig vom Grundsatz der Universalität und vom Argument der Arbeitsplatzzerhaltung leiten liess (Künzli 2008: 594).⁴³

Auch die Argumentation, wonach der Bundesrat aufgrund der formellen Vorgaben des ERGG aus rechtlichen Gründen gar keine Möglichkeit gehabt habe, die ERG für Südafrika auszusetzen, spricht für eine rein ökonomische Sichtweise des Bundesrates (vgl. Ziff. 5.2.4). Bei genauer Betrachtung stellt sich dieses sehr formalistische Argument als eine reine Schutzbehauptung für die komplette Ausblendung menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen heraus. Der Bundesrat war sich nämlich durchaus bewusst, „dass er über einen weiten Handlungsspielraum verfügt“, der nicht ausschliesslich „durch das konkrete wirtschaftliche (...) Risiko eines bestimmten Projekts determiniert war“ (Künzli 2005: 263).⁴⁴ Der Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen des ERGG schloss auch gemäss der Einschätzung des Bundesrates „die Berücksichtigung anderer als der im Gesetz vorgesehenen Gründe nicht aus“. Dies gilt insbesondere seit den Ereignissen von Soweto und der vom UN-Sicherheitsrat einstimmig beschlossenen Empfehlung, welche die „suspension of export loans“ forderte.⁴⁵ Zumindest die fallweise Ablehnung gewisser Projekte wäre durch eine völkerrechtskonforme Auslegung des ERGG angezeigt gewesen.⁴⁶ Zudem gilt es festzuhalten, dass die Garantievergabepolitik der ERG bereits während der Zeit, als das Apartheidregime noch bestand, von aussenstehenden Stellen als wenig restriktiv bezeichnet wurde. So führte beispielsweise das politische Sekretariat des EDA in einer Notiz vom 8. August 1989 an EVD-Staatssekretär Jacobi zu den Ergebnissen der Sitzung einer EDA-internen informellen Arbeitsgruppe Folgendes aus: „Il sera également nécessaire de tenir compte du fait qu'en

⁴³ Der Grundsatz der Universalität besagt, dass ein Staat Wirtschaftsbeziehungen mit allen Staaten unterhält (Künzli 2005: 70).

⁴⁴ So hat er beispielsweise am 4. September 1968 ein Verbot der Gewährung von Garantien für Exporte nach Rhodesien (früherer Name von Simbabwe) verfügt, auch wenn eine solche Einschränkung durch den Wortlaut des ERGG gar nicht vorgesehen ist. Siehe zudem die weiteren, in Ziff. 6.2.2 erwähnten Beispiele in diesem Zusammenhang.

⁴⁵ SR-Res 569 (1985) vom 26. Juli 1985 (UNO, Resolutionen des Sicherheitsrates).

⁴⁶ Dies hätte z.B. Projekte betreffen können, bei denen heikle Produkte hätten geliefert werden sollen (z.B. Non-prolifera-tionsproblematik), im Falle einer Verletzung des Waffenembargos oder „generell bei der Verletzung von Menschenrechten einer grossen Anzahl von Individuen“ (Künzli 2005: 264).

matière de garantie pour les risques à l'exportation, la GRE pratique une politique relativement généreuse à l'égard de l'Afrique du Sud“ (Vatter et al. 2005: 289 f.).

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass sich der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikogarantien für Südafrika in den beschriebenen Fällen ausschliesslich von wirtschaftlichen Interessen leiten liess und menschenrechtliche Aspekte im Rahmen des Gesuchsüberprüfungsverfahrens erst gar nicht einbezogen hat. Überdies tat er es im Bewusstsein, dass er aufgrund seines durchaus vorhandenen Handlungsspielraumes auch anders hätte handeln können.

6.1.2 Das Drei-Schluchten-Projekt und der Illisu-Staudamm

Auch bei der Analyse der Gewährung der ERGs für Lieferungen und Dienstleistungen für den Bau des Drei-Schluchten-Projekts (Ziff. 5.4) sowie den Illisu-Staudamm (Ziff. 5.5) können einige Argumente für die Bejahung der ersten Hypothese abgeleitet werden: Beim Drei-Schluchten-Projekt gibt es klare Hinweise für diese Haltung des Bundesrates, und zwar sowohl vor, als auch nach der Inkraftsetzung der neuen BV, die zu einem stärkeren Einbezug aussenpolitischer Interessen geführt hat (vgl. Ziff. 6.2.3).

Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass für den Bundesrat für die Erteilung der ERG am 9. Dezember 1996 „die grosse standort- und beschäftigungspolitische Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Auftragschancen (...)“ ausschlaggebend gewesen ist. Der Bundesrat hiess die ERG also gut, obschon er über die massive und substantielle Kritik gegen das Projekt informiert gewesen war. Die Problematik der fraglichen Menschenrechtskonformität des Projektes wurde in der Pressemitteilung des BAWI nicht einmal erwähnt, obschon der Bundesrat in seiner Antwort vom 18. Dezember 1996 auf die dringliche einfache Anfrage der Grünen Fraktion – also rund zehn Tage nach der Bekanntgabe seines Entscheides – festgehalten hatte, dass das Projekt „ohne demokratisches Mitwirkungsverfahren erfolgte und die Opposition dagegen unterdrückt oder erschwert worden war“. Auch nach der Inkraftsetzung der neuen BV äusserte sich der Bundesrat im Rahmen der Beantwortung der einfachen Anfrage Fehr zum Thema der chinesischen Umsiedlungspolitik. Er argumentierte, dass „die Umsiedlungsgrundsätze (...) den internationalen Richtlinien entsprachen“ und diese insbesondere auch im Kontext des mit dem Projekt geplanten Hochwasserschutzes gesehen werden müssten. Zudem habe auch die Schweizer Botschaft in Beijing keine systematischen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Umsiedlungen festgestellt. Diese Argumentation des Bundesrates kontrastiert stark mit dem in Ziff. 5.4 erwähnten Presseartikel über die Situation im Gebiet des Stausees im Jahr 2007 und ist angesichts der enormen Zahl umgesie-

delter Menschen nicht sehr glaubwürdig bzw. nachvollziehbar. Auch die Gewährung einer ERG für Zusatzlieferungen für das Drei-Schluchten-Projekt im Jahr 1999 ohne den Einbezug von projektkritischen NGOs und ohne Information der Öffentlichkeit lässt aufhorchen. Es ist doch sehr erstaunlich, dass der Bundesrat eine ERG-Zusage in derart grossem Umfang der Öffentlichkeit nicht einmal mitteilte. Damit konnten sich kritische Stimmen erst gar nicht dazu äussern, obschon es gegen das ursprüngliche Projekt derart massive Opposition gegeben hatte.

Dabei entsteht das Bild einer bundesrätlichen Politik, die wirtschaftlichen Anliegen unter allen Umständen zum Durchbruch verhelfen will und kritische Stimmen schlichtweg ignoriert. Zudem widerspricht dieses Vorgehen der vom Bundesrat im aussenpolitischen Bericht 2000 selbst geforderten Transparenz der Entscheidungsverfahren (vgl. Ziff. 2.3.1). Schliesslich wirft auch die Argumentation des Bundesrates zur politischen Konditionalität Fragen auf: Formell ist es zwar richtig, dass diese nicht auf die ERG anwendbar ist, da dabei kein direktes Vertragsverhältnis mit einem ausländischen Käufer entsteht. Sinngemäss sollten die dort entwickelten Grundsätze aber auch hier gelten, denn es geht dabei ja letztlich um Grundsätze die eine kohärente Aussenpolitik gewährleisten sollen. Der Bundesrat war aber auch bei der diesbezüglichen Argumentation einzig darauf bedacht, sich einen möglichst grossen Handlungsspielraum offenzulassen, um seiner äusserst wirtschaftsfreundlichen Orientierung keine Grenzen zu setzen.

Etwas differenzierter erfolgten die Antworten und die Argumentationslinie des Bundesrates im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen betreffend Gesuchen für den Bau des Illisu-Staudamms: Der Bundesrat ging dabei auf Fragen zur Menschenrechtskonformität des Projektes relativ detailliert ein. Zudem verwies er auf die von den Exporteuren in Auftrag gegebenen Studien und auf Zusicherungen der Türkei betreffend Umsiedlung und Kulturgüter. Weiter sollten die Umsiedlungen durch ein unabhängiges Monitoring überwacht werden (Vermot-Mangold 1998). Auch die Argumentation des Bundesrates beim zweiten, modifizierten Projekt für den Bau des Illisu-Staudamms im Jahr 2004 – und damit nach der Inkraftsetzung der neuen BV – lässt aufgrund der erwähnten Kriterien zumindest oberflächlich auf eine seriöse Überprüfung des Projekts, auch hinsichtlich menschenrechtlicher Kriterien, schliessen: Die SERV liess die Einhaltung der völkerrechtlichen Vorgaben sowie der Richtlinien der Weltbank evaluieren, und die Türkei wurde verpflichtet, die im Rechtsgutachten der EvB stark kritisierte Informations- und Konsultationspflicht der Unterrainerstaaten Syrien und Irak zu erfüllen (Vermot-Mangold 2006). Zudem wurde die ERG erst nach mehreren Stufen defi-

nitiv erteilt: Zunächst unter Vorbehalt verschiedener menschenrechtlicher Bedingungen und anschliessend nur unter Vorbehalt der Erfüllung zahlreicher Auflagen.

Allerdings erwähnte der Bundesrat bei der definitiven Erteilung nicht, dass zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Beschwerden wegen mutmasslich begangener Menschenrechtsverletzungen infolge von Umsiedlungen vor dem EGMR hängig waren. Weiter äusserte er sich nicht zur Frage, ob die Türkei den Informations- und Konsultationspflichten bereits nachgekommen ist oder nicht. Diese Unterlassungen sowie die Spekulationen in der Presse, wonach die Schweiz von der Türkei im Vorfeld des Entscheides massiv unter Druck gesetzt worden war, wecken erneute Zweifel an der Ernsthaftigkeit der bundesrätlichen Argumentation betreffend den seriösen Einbezug menschenrechtlicher Aspekte in seine Entscheidungsfindung. Der Eindruck kommt auf, dass der Bundesrat zwar gegen aussen im Vergleich zu den vorher beschriebenen Fällen eine moderatere Argumentation vertritt, die offiziell der von vielen Seiten geäusserten Kritik Rechnung trägt. Doch trotz dieser substantiellen Kritik hat er sowohl im Fall des Drei-Schluchten-Projekts als auch beim Illisu-Staudamm die beantragten ERGs erteilt und damit letztlich – entgegen allen gegenteiligen Beteuerungen – wiederum den ökonomischen Interessen den Vorzug gegeben. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Bundesrat zumindest beim ersten Projekt für den Bau des Illisu-Staudamms die Gesuchserteilung offenbar ausschliesslich nach ökonomischen Interessen beurteilt hat. Beim zweiten Illisu-Projekt weckt die intransparente Kommunikation des Bundesrates betreffend kritischer Aspekte des Projekts im Rahmen der definitiven Gesuchserteilung zumindest Zweifel an der Ernsthaftigkeit seiner Argumentation.

Die soeben erläuterte Kritik an der bundesrätlichen Vergabep Praxis deckt sich mit der Haltung von Künzli. Dieser führt aus, dass sich der Bundesrat trotz der Einführung der Bundesverfassung im Jahr 2000 und der dadurch geschaffenen klaren Rechtslage (vgl. dazu Ziff. 6.2.3) “konstant und teilweise bis vor wenigen Jahren selbst dem Grundsatz nach weigerte, aussenpolitischen Erwägungen im Rahmen einer Gesuchsüberprüfung ihren gebührenden Platz einzuräumen“ (Künzli 2008: 590). Exemplarisch für die Haltung des Bundesrates sind seine Ausführungen in der Antwort vom 13. September 2000 auf die Interpellation Aepli Wartmann zu Fragen betreffend Exportrisikoversicherungen für Grossprojekte in Indonesien. Darin führte der Bundesrat aus, dass es sich „im Sinne der Kohärenzbestrebungen von Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik verstehe, dass die ERG aussenpolitische Ziele in Bereichen wie Entwicklung, Menschenrechte, Demokratie, friedliches Zusammenleben der Völker und Umwelt in Betracht ziehe, soweit sie mit ihnen bei Geschäften in Berührung komme“.

Zur unmittelbaren Realisierung dieser aussenpolitischen Ziele sei die ERG jedoch weniger geeignet; die schweizerischen Exporteure stünden in der Regel im Wettbewerb zu Konkurrenten aus Drittländern, und die ERG habe keine Vertragsbeziehungen zum Käufer oder Käuferland. „Jedoch trügen bilaterale Wirtschaftsbeziehungen und die persönlichen Kontakte im Rahmen von Ausfuhrgeschäften mit dem damit verbundenen Dialog und Gedankenaustausch langfristig per se bereits zur Förderung aussenpolitischer Ziele bei“ (Interpellation Aepli Wartmann 2000). Diese Haltung hat der Bundesrat sinngemäss auch beim Drei-Schluchten-Projekt vertreten. Er manifestiert damit in diesen Fällen seine klare und uneingeschränkte Grundhaltung zu Gunsten des Primats der Ökonomie: Gemäss seiner Argumentationslinie werden aussenpolitische und damit auch menschenrechtliche Anliegen in (ferner) Zukunft allenfalls schon (indirekt) von seiner Vergabepaxis profitieren, doch zunächst einmal gilt es, die Interessen des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu vertreten – eine klassisch neoliberale Grundhaltung.

Insbesondere die Analyse der Fälle zu Südafrika, aber auch die Vergabepaxis beim Drei-Schluchten-Projekt und zumindest beim ersten Projekt für den Bau des Illisu-Staudammes lassen die Schlussfolgerung, wonach der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen ausschliesslich ökonomische Interessen berücksichtigt, als plausibel erscheinen.

6.1.3 Der Einfluss der Exekutive und der Verbände

Wie in Ziff. 2.4.1 festgehalten wurde, sind die beiden wichtigsten Akteure der Exekutive das EVD und das EDA, wobei das EVD in den meisten aussenpolitischen Dossiers die Federführung innehat. Das EVD vertrat in den analysierten Fällen eine dezidiert wirtschaftsfreundliche Haltung, das EDA forderte dagegen verschiedentlich den Einbezug menschenrechtlicher Kriterien bei der Gesuchsüberprüfung. Bei der ERG für das AKW Koeberg vertrag das EDA beispielsweise die Haltung, dass das Geschäft den aussenpolitischen Interessen der Schweiz aufgrund der Proliferationsproblematik und der Gefahr von Sekundärsanktionen schaden könnte (vgl. Ziff. 5.2.2). Auch beim Wasserkraftwerk Bantustan Transkei warnte das EDA vor politischen Risiken des Geschäfts. Zudem stellte die Direktion für Völkerrecht in ihrem Rechtsgutachten fest, dass eine Unterstützung des Projekts zwar nicht widerrechtlich sei. Gleichzeitig wurden jedoch die damit verbundenen entschädigungslosen Umsiedlungen kritisiert (vgl. Ziff. 5.2.3). Das EDA unterlag allerdings mit seiner kritischen Haltung in beiden Fällen an den klaren Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. Diese bürgerliche Dominanz wirkte sich auch im Drei-Schluchten-Projekt sowie zumindest beim ersten Projekt für den Bau des Illisu-Staudammes zugunsten der ökonomischen Interessen aus. Das EDA stand in diesen Fällen aus realpolitischen Gründen mit seiner Haltung betreffend den Einbezug von menschenrechtli-

chen Aspekten auf verlorenem Posten. Die bürgerliche Mehrheit im Bundesrat konnte ihre rein ökonomische Beurteilung dieser Gesuche jeweils ohne Weiteres durchsetzen.

Der im theoretischen Teil erörterte, starke Einfluss von Wirtschaftsverbänden auf die Aussenpolitik (vgl. Ziff. 2.4.1) schlägt sich auch im Bereich der Exportrisikoversicherung, d.h. in der Organisation der ERG und der SERV, nieder. Der Aufbau der ERG ist ein klassisches Beispiel für die Übertragung einer staatlichen Aufgabe an einen Wirtschaftsverband, konkret an den VSM. Diesem war die Führung der ERG-Geschäftsstelle verwaltungsvertraglich übertragen worden, und die ERG-Geschäftsstelle hatte ihren Sitz sogar in den Räumlichkeiten des VSM. Zudem wurde die Wahl des Geschäftsführers und seines Stellvertreters – wenn auch unter Vorbehalt der Zustimmung EVD – durch den VSM vorgenommen. Auch in der ERG-Kommission hatten die Wirtschaftsverbände einen entscheidenden Einfluss (vgl. die Ausführungen in Ziff. 3.1.3). Es ist offensichtlich, dass sich bei Abstimmungen zu aus menschenrechtlicher Perspektive problematischen Fällen in der Regel die aussenwirtschaftsfreundliche Haltung der Vertreter der Privatwirtschaft, des seco und des EFV durchgesetzt haben. Wirtschaftskritische Haltungen waren am „ehesten von der DEZA und allenfalls von der Gewerkschaftsseite zu erwarten“.⁴⁷ Dabei haben anscheinend nicht finanzielle, sondern v.a. „Kohärenzfragen zu grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kommissionsmitgliedern geführt“ (Goetschel et al. 2002: 209). Zwar hat nicht die ERG-Kommission selbst, sondern die Verwaltungsbehörde des Bundes – bzw. in Fällen von besonderer Tragweite der Bundesrat – letztendlich über die Gesuche um Erteilung von Exportrisikoversicherungen entschieden. In der Praxis folgten die Behörden jedoch in der Regel den Anträgen der ERG-Kommission (Kuoni 2004: 123). Dies wird bei Entscheiden des Bundesrates höchstwahrscheinlich nicht anders gewesen sein, da sich dieser in der Regel stark auf die Experten der Verwaltung verlässt. Somit hatten die verschiedenen Gremien der ERG und insbesondere die ERG-Kommission einen entscheidenden Einfluss auf die Vergabepaxis des Bundesrates. Die starke Gewichtung ökonomischer Kriterien hat sich auch mit dem Inkrafttreten des SERV und der Schaffung der SERV nicht geändert: Von den neun Mitgliedern des Verwaltungsrates kann einzig der Gewerkschaftsvertreter der Unia nicht klar als Vertreter ökonomischer Interessen identifiziert werden (vgl. Ziff. 3.2.3). Alle anderen Verwaltungsratsmitglie-

⁴⁷ Dazu kommt, dass die DEZA als Vertreterin des EDA erst seit 1992 in der ERG-Kommission vertreten ist (Vatter et al. 2005: 288).

der sind entweder eindeutige Wirtschaftsvertreter oder aufgrund ihrer Tätigkeit zumindest in der Tendenz wirtschaftlichen Interessen verbunden.⁴⁸

Auch hier kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Machtverhältnisse im Bundesrat, in den verschiedenen Gremien der ERG sowie in der SERV weitere Argumente für die Bejahung der ersten Hypothese bieten, wonach der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen ausschliesslich ökonomische Interessen berücksichtigt.

6.2 Argumente für Hypothese 2

Die zu überprüfende, in Ziff. 4 erarbeitete Hypothese lautet:

Der Bundesrat berücksichtigt bei der Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikoversicherungen sowohl ökonomische als auch menschenrechtliche Interessen.

Auch bei der Analyse der zweiten Hypothese werden im Folgenden zunächst die Einflüsse rechtlicher Kriterien analysiert (Ziff. 6.2.1 – Ziff. 6.2.3) und anschliessend die Einflüsse der Exekutive, parlamentarischer Vorstösse (Ziff. 6.2.4) sowie der Medien und von NGOs überprüft (Ziff. 6.2.5).

6.2.1 Die Exportrisikogarantien für Südafrika

Die Vergabepaxis des Bundesrates betreffend Projekte in Südafrika während der Apartheidzeit orientiert sich auf den ersten Blick ausschliesslich an ökonomischen Kriterien (vgl. Ziff. 6.1.1). Doch bei diesen Geschäften finden sich durchaus auch Argumente für eine zumindest partielle Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikogarantien: Erstens war der Bundesrat darauf bedacht, dass die von Exportrisikogarantien profitierenden Unternehmen keine Verträge mit Behörden der Homelands abschlossen. Damit sollte vermieden werden, dass diese Gebiete durch ein solches Vorgehen völkerrechtlich oder aussenpolitisch faktisch anerkannt werden (vgl. Ziff. 5.2.4). Diese Praxis kann im Sinne einer Auflage im Rahmen einer gewährten Exportrisikogarantie beurteilt werden, indem der Bundesrat den Gesuchstellern vorschreibt, wie diese ihre Geschäfte in der Praxis umzusetzen haben. Ein zweites Argument betrifft die Praxis der ERG-Kommission und (im Falle seiner Zuständigkeit) des Bundesrates im Zusammenhang mit der Senkung des Deckungsgrades und der Erhöhung der Prämien für Geschäfte mit Südafrika. Damit sollte erreicht werden, dass Geschäfte mit dem Apartheidregime für potentielle Investoren von vornherein unattraktiv

⁴⁸ Vgl. die Kurzportraits der Verwaltungsratsmitglieder auf der Homepage der SERV (SERV, Verwaltungsrat).

werden. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass für mittlere und grössere Projekte kaum noch Gesuche eingereicht worden sind (vgl. Ziff. 5.2.4). Mit diesem Vorgehen griff der Bundesrat zwar nicht politisch zugunsten menschenrechtlicher Interessen ein. Faktisch führte dies jedoch zu einer Verringerung von Gesuchsanfragen, womit auch die Anzahl menschenrechtlich problematischer Projekte potentiell abgenommen hat. Diese Praxis des Bundesrates kann als Teil der zweiten Konstellation des Begriffs ‚Gewährung von Exportrisikogarantien‘ im Sinne der Forschungsfrage betrachtet werden (vgl. Ziff. 4.1), in dem faktisch eine erhebliche Zahl von menschenrechtlich kritischen Projekten von vornherein ausgeschlossen worden sind. Drittens flossen auch bei der Gewährung des Exports der 60 PC-7-Flugzeuge im Jahr 1993 menschenrechtliche Aspekte in den Vergabeentscheid des Bundesrates ein: Die ERG für dieses Geschäft wurde insbesondere nur unter der Auflage gewährt, dass die Flugzeuge in der Weise modifiziert werden mussten, dass keine Waffen mehr angebracht werden konnten (vgl. zu den übrigen Bedingungen die Ausführungen in Ziff. 5.2.4). Damit konnten die Flugzeuge beispielsweise nicht mehr für den Einsatz gegen oppositionelle Gruppen eingesetzt werden. Der Auslöser des Einbezugs menschenrechtlichen Aspekte war zwar höchstwahrscheinlich nicht die gewissenhafte Güterabwägung des Bundesrats, sondern vielmehr der massive internationale und nationale Druck gegen das ursprüngliche Projekt. Nichtsdestotrotz hat der Bundesrat in diesem Fall menschenrechtliche Aspekte bei seiner Gesuchsbeurteilung mitberücksichtigt.

Somit sprechen bereits bei der Analyse der Praxis des Bundesrats zu Südafrika verschiedene Argumente für den Einbezug menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen durch den Bundesrat.

6.2.2 Der generelle Ausschluss von Exportrisikoversicherungen

Neben den soeben erwähnten fallbezogenen Beispielen gab es weitere Konstellationen, in denen der Bundesrat menschenrechtliche Aspekte in seine Praxis zur Gewährung von Exportrisikoversicherungen einbezogen hat.⁴⁹ Zwar vertrat der Bundesrat offiziell die Haltung, dass einzig wirtschaftliche und nicht politische Kriterien für die Gewährung von Exportrisikoversicherungen massgebend seien (vgl. Ziff. 5.2.3). Betrachtet man jedoch die Praxis des Bundesrates, so zeigt sich, dass er sich nicht ausnahmslos an den Grundsatz der Nichtberücksichtigung politischer Faktoren gehalten hat.

Eine erste Fallkategorie stellt die Einschränkung für gewisse Exportgüter dar: Als Folge des am 4. Dezember 1963 vom UNO-Sicherheitsrat beschlossenen (unverbindlichen) Waffenem-

⁴⁹ Dies betrifft ungefähr die Zeitspanne von Ende der Sechziger- bis Anfang der Neunzigerjahre.

bargos gegen Südafrika gewährte die Schweiz keine Exportrisikogarantien für Kriegsmaterial nach Südafrika (vgl. Ziff. 5.2.4). Eine zweite Fallkategorie waren von Wirtschaftssanktionen betroffene Länder: Im Jahr 1968 verfügte der Bundesrat ein Verbot der Garantiegewährung für Exporte nach Rhodesien.⁵⁰ Ein weiterer Fall dieser Kategorie betrifft das vorläufige Verbot für die Gewährung von Exportrisikogarantien nach Polen, nachdem die dortige Regierung 1981 das Kriegsrecht ausgerufen hatte. Als Grund für diesen Beschluss gab der Bundesrat allerdings (offiziell) wirtschaftliche und nicht politische Gründe an. Ein letzter Fall dieser Kategorie betrifft schweizerische Massnahmen, mit denen seit 1990 UNO-Sanktionen autonom nachvollzogen werden, da diese Massnahmen ebenfalls solche Verbote enthalten. So wurden beispielsweise „die Gewährung von Darlehen im Zusammenhang mit Ausfuhrgeschäften in den Irak“ oder „alle Dienstleistungen, welche die Wirtschaft Jugoslawiens förderten, untersagt“ (Künzli 2005: 254). Eine dritte Fallkategorie betrifft Staaten mit problematischen Menschenrechtssituationen: Die schlechte Menschenrechtssituation in einem Staat konnte zwar im Rahmen der Beurteilung des Länderrisikos dieses Staates miteinfließen, stellt jedoch kein selbständiges Entscheidkriterium dar. Dies wurde allerdings vom EDA verschiedentlich gefordert und schliesslich vom Bundesrat 1993 auf einer theoretisch-konzeptionellen Ebene auch anerkannt: Der Bericht über die schweizerische Aussenpolitik in den Neunzigerjahren führte „den Verzicht auf staatliche Kreditgarantien als Möglichkeit einer schweizerischen Reaktion auf systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen“ an (Künzli 2005: 255). Bemerkenswerterweise hatte sich diese neue Sichtweise trotz gleichbleibender Gesetzeslage durchgesetzt.

Zur Praxis des Bundesrates von Ende Sechziger- bis Anfang der Neunzigerjahre kann somit zusammenfassend festgehalten werden, dass er neben wirtschaftlichen durchaus menschenrechtliche Gesichtspunkte in seine Vergabepraxis miteinbezogen hat, auch wenn dies im ERGG an sich gar nicht vorgesehen war. Wie soeben ausgeführt wurde, betraf diese Praxis Ausnahmen wie das Exportverbot für gewisse Güter (z.B. Kriegsmaterialexporte nach Südafrika) oder den Vorbehalt des Exportes nach von Wirtschaftssanktionen betroffenen Ländern (z.B. Exporte in den Irak). Überdies vollzog sich seit den Neunzigerjahren im Bundesrat ein Paradigmenwechsel, indem eine prekäre Menschenrechtssituation im importierenden Staat ein Grund für die Verweigerung einer ERG sein konnte.

⁵⁰ Dieser Entscheid wurde allerdings nicht sofort publik gemacht, „um – so ein Telegramm des Politischen Sekretariats an eine ausgewählte Anzahl von Schweizer Botschaften vom 4. September 1968 – nicht einen Präzedenzfall zu schaffen, der, sollten einmal UN-Sanktionen gegen ein anderes Land ergriffen werden, für uns unter Umständen von weit grösserer Bedeutung sein könnte“ (Künzli 2005: 254). Mit dieser Aussage konnte im damaligen Kontext einzig Südafrika angesprochen worden sein.

6.2.3 Die Folgen des Inkrafttretens der neuen BV und des SERVG

Der auf theoretisch-konzeptioneller Ebene erwähnte Paradigmenwechsel des Bundesrates vollzog sich auf formaljuristischer Ebene erst im Jahr 2000 mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung. Seither besteht nämlich für die Behörden – und damit auch für den Bundesrat – eine rechtliche Verpflichtung, sämtliche aussenpolitischen Ziele gleichwertig zu berücksichtigen. Dies hatte selbstverständlich auch im Bereich der ERG Gültigkeit, wo das in Art. 101 BV festgehaltene Ziel der Exportförderung den übrigen aussenpolitischen Zielsetzungen – „d.h. unter anderem der Förderung der Menschenrechte resp. einer gesunden Umwelt und eines friedlichen Zusammenlebens der Völker“ – angemessen Rechnung tragen musste (Künzli 2005: 255). Mit anderen Worten musste die Verfolgung eines Ziels auch die anderen Ziele mitberücksichtigen, „im Falle von Friktionen in der Form einer Güterabwägung“ (BB1 2004: 5807). Mit dem Inkrafttreten des SERVG wurde dieser Paradigmenwechsel im Bereich der Exportrisikoversicherung auch gesetzlich verankert, womit die SERV explizit dazu verpflichtet wurde, bei ihren Aktivitäten die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik zu berücksichtigen.⁵¹ Dabei ist die SERV zusätzlich zu den völkerrechtlichen und landesrechtlichen Bestimmungen auch an verschiedene Standards und Richtlinien gebunden, die bei der Exportförderung internationalen Gepflogenheiten entsprechen (z.B. an die Umweltstandards für Exportkredite der OECD oder an den Aktionsplan Korruption, vgl. Ziff. 3.2.4). In Fällen von besonderer politischer, sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Tragweite ist sie überdies dazu verpflichtet, durch die zuständigen bundesinternen Stellen und externe Interessenvertreter zusätzliche Informationen einzuholen (vgl. die Ausführungen in Ziff. 3.2.3).

Diese neue rechtliche Situation hatte u.a. zur Folge, dass der Bundesrat zumindest offiziell immer wieder betonte, dass er bei der Überprüfung eines Gesuchs sämtliche relevanten Interessen in seine Güterabwägung miteinbezogen habe. Dies manifestierte sich in verschiedenen Antworten zu den zahlreichen wirtschaftskritischen parlamentarischen Vorstössen (vgl. Ziff. 5.4 und Ziff. 5.5). Ein gutes Beispiel dafür ist die Antwort des Bundesrats vom 17. Mai 2006 auf die Interpellation Gysin zur Frage des Einbezugs der aussenpolitischen Grundsätze bei der Gesuchsüberprüfung (vgl. Ziff. 5.5). Bis zum Entscheid, die Exportrisikoversicherung für das zweite Illisu-Projekt aufzuheben, wurde diese Argumentation von wirtschaftskritischen Akteuren wohl in erster Linie als reine Rhetorik abgetan, da die kritischen Argumente letztend-

⁵¹ Dass diese Grundsätze wie in der Botschaft vorgesehen in der SERV-V nicht konkretisiert worden sind, ist ein Hinweis auf die nach wie vor grundsätzlich wirtschaftsfreundliche Haltung des Bundesrates. Durch den Verzicht auf eine Konkretisierung hat er sich bei der Gesuchsüberprüfung einen möglichst grossen Handlungsspielraum offen gelassen.

lich doch nicht in den effektiven Vergabeentscheid eingeflossen waren. Die Aufhebung der ERV für das Illisu-Projekt am 7. Juli 2009 hat jedoch gezeigt, dass der Bundesrat den rechtlichen Paradigmenwechsel zumindest in diesem Einzelfall in seine Gesuchsbeurteilung einbezogen hat. Die im März 2007 definitiv gewährte ERV für dieses Projekt wurde aufgehoben, da die Türkei die Auflagen in den Bereichen Umwelt, Kulturgüter und Umsiedlung nicht innert der gesetzten Frist eingehalten hatte (vgl. Ziff. 5.5). Es war das erste Mal in der Geschichte, dass Exportrisikoversicherungen⁵² Umwelt- und Sozialstandards als Bedingung für die Versicherungsdeckung in ein Projekt haben einfließen lassen (Eberlein et al. 2010: 308).

An dieser Stelle kann zusammenfassend gesagt werden, dass die rechtliche Verpflichtung zum Einbezug aussenpolitischer Aspekte durch das Inkrafttreten der neuen BV und des SERVG auch die Praxis des Bundesrats beeinflusst haben. Im Fall des Illisu-Staudammes hat der Bundesrat zum ersten Mal menschenrechtliche Aspekte als Bedingung für die Gewährung einer Exportrisikoversicherung in seinen Entscheid einfließen lassen. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass er die ERV auch tatsächlich aufgehoben hat, nachdem die Türkei die entsprechenden Bedingungen nicht erfüllt hatte. Damit hat er seinen Worten Taten folgen lassen und trotz beträchtlichen ökonomischen Interessen den menschenrechtlichen Aspekten den Vorzug eingeräumt. Die neuen rechtlichen Vorschriften haben damit insgesamt zu einer klaren Verschärfung der bundesrätlichen Praxis bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen geführt.

6.2.4 Der Einfluss der Exekutive und parlamentarischer Vorstösse

Der Einfluss jener Kreise in der Regierung, welche den Einbezug menschenrechtlicher Erwägungen in die Gesuchsüberprüfung befürwortet hat, war aufgrund der klaren Mehrheitsverhältnisse zugunsten der bürgerlichen Parteien insgesamt eher bescheiden (vgl. Ziff. 6.1.3). Über die Jahre hat sich diese wirtschaftskritische Haltung jedoch immer mehr Geltung verschaffen können, bis der Bundesrat im Jahr 1993 zumindest auf theoretisch-konzeptioneller Ebene entschieden hat, dass eine prekäre Menschenrechtslage im importierenden Staat ein Grund für die Verweigerung einer ERG sein konnte (vgl. Ziff. 6.2.2). Dazu hat sicher auch die seit dem Ende des Kalten Krieges gestiegene Bedeutung der Menschenrechte „sowohl in der völkerrechtlichen als auch in der politischen Diskussion“ beigetragen (Goetschel et al. 2002: 187).

⁵² Neben der Schweiz haben bekanntlich auch die Exportrisikoversicherungen von Österreich und Deutschland Versicherungsdeckungen für den Bau dieses Projekts gewährt (und diese wie die Schweiz am 9. Juli 2009 aufgehoben).

Der Einfluss von parlamentarischen Vorstössen auf die Vergabepaxis des Bundesrates ist wie der Einfluss einzelner Mitglieder des Parlaments auf die Aussenpolitik im Allgemeinen nur schwer messbar (vgl. Ziff. 2.4.2). Trotzdem ist es durchaus denkbar, dass die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse, die einen stärkeren Einbezug menschenrechtlicher Erwägungen in die Gesuchsüberprüfung von Exportrisikogarantien gefordert haben, zum Kurswechsel des Bundesrats beigetragen haben: Der Bundesrat war dadurch gezwungen, seine insbesondere vom linken politischen Lager kritisierte wirtschaftsfreundliche Haltung zu rechtfertigen und zu der teilweise massiven und substantiellen Kritik Stellung zu nehmen. Letztendlich war es aber sicher eine Kombination verschiedener Einflüsse (EDA, parlamentarische Vorstösse sowie Aktivitäten der Medien und von NGOs) und ein genereller Wertewandel zugunsten menschenrechtlicher Interessen, welche den Bundesrat zur Änderung seiner Position bewogen haben.

6.2.5 Der Einfluss der Medien und der NGOs

Der Einfluss der Medien auf die Vergabepaxis des Bundesrats ist generell schwierig einzuschätzen. Wie in den theoretischen Ausführungen festgehalten worden ist, hat die Aussenpolitik in den Medien grundsätzlich einen geringen Stellenwert. Hingegen verweist z.B. Goetschel bei seinen Ausführungen zur ERG darauf, dass es infolge mangelnder Transparenz bezüglich der Risikoabwägung der ERG den Medien und den NGOs überlassen war, in diesem Bereich für die „Herstellung von Öffentlichkeit“ zu sorgen.⁵³ Infolge mangelnder Richtlinien zum systematischen Einbezug von entwicklungs-, umwelt- und menschenrechtspolitischen Gesichtspunkten und da ausser der DEZA keine nicht wirtschaftlich orientierten Akteure in der ERG-Kommission vertreten seien, könne „hinsichtlich der Berücksichtigung von Kohärenzproblemen (...) nicht allzuviel erwartet werden“. Einzig der Hartnäckigkeit von NGOs und den Medien sei es zu verdanken, dass allein in den Neunzigerjahren einige prominente Beispiele aufgedeckt worden seien, darunter u.a. das Illisu-Staudammprojekt. Die diesbezüglichen Veröffentlichungen hätten „dazu beigetragen, dass die ERG-Kommission bei umweltsensiblen Projekten (...) zwingend einen Umweltverträglichkeitsbericht erstellen lässt, sofern die Garantiesumme CHF 10 Mio. übersteigt“. Darüber hinaus seien Massnahmen zur Bekämpfung gegen die Korruption ergriffen worden (Goetschel et al. 2002: 210 f.).

Auch das Interview mit Christine Eberlein, der Expertin für den Bereich Exportrisikoversicherung der EvB, ergab, dass die Zusammenarbeit mit den Medien zu den Hauptaufgaben der

⁵³ Vgl. die allgemeinen Ausführungen zur mangelnden Transparenz bei der Exportrisikoversicherung in Ziff. 5.1.

Arbeit der EvB und generell von NGOs gehört und sehr gut funktioniert. Die EvB arbeitet eng mit anderen NGOs zusammen, und zwar je nach Projekt sowohl mit lokalen als auch mit internationalen NGOs.⁵⁴ Die Zusammenarbeit mit der ERG sei in den Neunzigerjahren nicht sehr gut gewesen, habe sich aber seit 2001 stark verbessert. Zudem habe die explizite Erwähnung der Berücksichtigung aussenpolitischer Interessen im SERVG eine Verbesserung bei der Güterabwägung durch den Bundesrat gebracht. Die diesbezüglichen Abklärungen seien in den letzten Jahren viel sorgfältiger und detaillierter geworden, was ohne den Druck der NGOs wahrscheinlich nicht geschehen wäre. Trotzdem würden nach wie vor klar die Interessen der Wirtschaft überwiegen. Als generellen Erfolg der NGOs erachtete Christine Eberlein weiter die Verbesserung der OECD-Umweltstandards für Exportrisikoversicherungen sowie die Verbesserung der Umweltprüfung bei der ERG bzw. der SERV. In der zweiten Phase des Illisu-Staudammprojekts seien zudem die Einschätzungen der EvB in die Endentscheidung der SERV miteingeflossen, was ihr auch von der SERV bestätigt worden ist (Interview Eberlein). Wie bereits unter Ziff. 6.2.3 erwähnt wurde, war dieser Fall ein Meilenstein für die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte im Rahmen eines durch Exportrisikoversicherungen unterstützten Projektes. Der Einsatz verschiedener NGOs war mitentscheidend dafür, dass diese Standards überhaupt in die Bewilligungen eingeflossen sind, und dass deren Umsetzung professionell und gewissenhaft überwacht worden ist.⁵⁵

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen Ausführungen, dass die Medien und die NGOs und insbesondere die Zusammenarbeit dieser beiden Akteure speziell in den letzten Jahren einen erheblichen Einfluss auf die Praxis des Bundesrates zur Gewährung von Exportrisikoversicherung gehabt haben. Die Aufhebung der ERV für das Illisu-Staudamms ist ein Musterbeispiel für den beträchtlichen Einfluss der NGOs, die untereinander sehr gut vernetzt sind und als äusserst agile und trotz der beschränkten finanziellen Mittel auch schlagkräftige und effektive Akteure angesehen werden müssen.⁵⁶

⁵⁴ In der Schweiz arbeitet die EvB beispielsweise mit Transparency International Schweiz, der Aktion Finanzplatz Schweiz, Pro Natura, Amnesty International und weiteren NGOs (z.B. Bird Watch oder dem WWF) zusammen. Auf der Homepage von ECA Watch, einer internationalen NGO zur Überwachung von Export Credit Agencies, finden sich weitere Informationen zu diesem Themenbereich.

⁵⁵ Eine detaillierte Studie zur Rolle der Export Credit Agencies und der Zusammenarbeit mit den NGOs im Fall Illisu findet sich im Artikel von Eberlein et al. 2010.

⁵⁶ Überdies hatte die EvB wohl bereits bei der Einstellung des ersten Illisu-Projekts eine wichtige Rolle inne, in dem sie das Gutachten in Auftrag gegeben hatte, welches ein rechtswidriges Verhalten der Türkei gegenüber den Unterrainerstaaten festgehalten hatte. Die Feststellungen des Gutachtens waren wohl mit ein Grund dafür, dass in der Folge zahlreiche Baufirmen und Geldgeber aus dem Projekt ausgestiegen waren.

6.3 Schlussfolgerung

Aus den folgenden Gründen ergibt die Abwägung der für die beiden Hypothesen sprechenden Argumente, dass die erste Hypothese abgelehnt, die zweite hingegen befürwortet werden muss: Zwar wurden in Ziff. 6.1 einige Argumente aufgeführt, die für die erste Hypothese sprechen. Ins Gewicht fällt dabei v.a. die auch im internationalen Vergleich äusserst wirtschaftsfreundliche Vergabepraxis des Bundesrates im Zusammenhang mit Projekten für Südafrika. Doch wie in Ziff. 6.2.1 und 6.2.2 aufgezeigt worden ist, hat der Bundesrat seine Vergabepraxis bereits damals in verschiedener Hinsicht zu Gunsten von menschenrechtlichen Aspekten eingeschränkt. Dabei hat er insbesondere auch ohne explizite gesetzliche Grundlage im ERGG – und entgegen seinen eigenen Beteuerungen – politische Kriterien in seine Vergabepraxis einfliessen lassen. In der jüngeren Vergangenheit hat der Bundesrat die Versicherungsdeckung für Geschäfte mit Irak infolge des autonomen Nachvollzugs der UNO-Sanktionen gegen dieses Land von vornherein ausgeschlossen. Weiter hat die Aufhebung der ERV für den Illisu-Staudamm gezeigt, dass der durch die neue BV und das SERVG erfolgte rechtliche Paradigmenwechsel zu Gunsten menschenrechtlicher Aspekte auch in die Vergabepraxis des Bundesrats eingeflossen ist. Trotz der soliden Mehrheitsverhältnisse zugunsten ökonomischer Interessen in der Exekutive sowie in den Organen der ERG und in der SERV konnten sich letztendlich die wirtschaftskritischen Kreise mit ihrem Anliegen, auch menschenrechtliche Aspekte in die Gewährung von Exportrisikoversicherungen miteinzubeziehen, durchsetzen. Neben dem Engagement des EDA haben die zahlreichen wirtschaftskritischen parlamentarischen Vorstösse sowie der Einfluss der Medien und v.a. auch jenem der NGOs dazu beigetragen. Damit hat das Primat der Politik dem Primat der Ökonomie im Bereich der Gewährung von Exportrisikoversicherungen zumindest gewisse Schranken gesetzt.

6.4 Beantwortung der Fragestellung

Das Ziel dieser Arbeit bestand darin, die nachfolgende Fragestellung zu beantworten:

Unter welchen Bedingungen berücksichtigt der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen menschenrechtliche Aspekte?

Die Analyse der in Ziff. 5 dargelegten Fälle hat ergeben, dass der Bundesrat bei der Beurteilung von Gesuchen um Ausrichtung einer Exportrisikoversicherung nicht nur ökonomische, sondern auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigt hat. Dabei sind die Ursachen für die Vergabepraxis des Bundesrats letztlich in der aussenpolitischen Gesamtausrichtung der

Schweiz zu suchen: Wie in der Einleitung festgehalten wurde, hat sich diese Ausrichtung bis zum Ende des Kalten Krieges auf politischer Ebene durch eine zurückhaltende Neutralitätspolitik und auf wirtschaftlicher Ebene durch eine forsche Expansionspolitik ausgezeichnet. Die grundsätzliche Weigerung des Einsatzes von wirtschaftlichen Mitteln zur Erreichung politischer Ziele hat zum äusserst regen Wirtschaftsaustausch mit dem südafrikanischen Apartheidregime geführt. Trotzdem hat der Bundesrat auch in diesem Zusammenhang menschenrechtliche Aspekte in seine Vergabepaxis miteinfließen lassen: Das seit 1963 geltende Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Südafrika war eine Folge des unverbindlichen UNO-Waffenembargos von 1963. Dazu kommen die Massnahmen zur Erschwerung mittlerer und grösserer Geschäfte für Südafrika durch die Senkung des Deckungsgrades und die Erhöhung der Prämien. Und schliesslich hat der Bundesrat durch das Verbot direkter Vertragsabschlüsse mit Behörden der Homelands sowie der Verpflichtung zur Umrüstung der PC-7-Flugzeuge weitere Eingeständnisse zugunsten menschenrechtlicher Interessen gemacht. Diesen Fällen ist gemeinsam, dass der Anstoss zum Einbezug menschenrechtlicher Erwägungen von aussen, d.h. in erster Linie aufgrund von Beschlüssen der internationalen Staatengemeinschaft und des daraus folgenden Drucks, gekommen ist. Der Bundesrat befand sich nämlich mit seiner offensiven Wirtschaftspolitik auf einer Gratwanderung, denn es musste befürchtet werden, dass die Schweiz selbst sogenannte Sekundärsanktionen zu gewärtigen hatte, wenn sie völlig schrankenlos Geschäfte mit Südafrika abwickelte.⁵⁷ Im Fall der Exporte der 60 PC-7-Flugzeuge spielten neben dem Druck der UNO auch noch jener des ANC sowie der innenpolitischen Akteure eine Rolle.

Die Bedingungen, die den Bundesrat bis zum Ende des Kalten Krieges zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Aspekten bewogen haben, waren somit zusammenfassend in erster Linie der Druck der internationalen Gemeinschaft und die damit verbundene Angst von Sekundärsanktionen gegen die Schweiz.

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich der Bundesrat im Rahmen des autonomen Nachvollzugs zur integralen Übernahme von UNO-Sanktionen entschlossen und hat damit auch das schweizerische Neutralitätsverständnis den neuen globalen Gegebenheiten angepasst. Dies hat u.a. zum Verbot von Exportrisikogarantien für den Irak geführt. Diese aussenpolitische Richtungsänderung hat generell damit zu tun, dass nicht mehr die „Fortführung der Handelsbeziehungen (...) im Zentrum des aussenpolitischen Interesses der Schweiz stand“, son-

⁵⁷ Die Schweiz musste also damit rechnen, ebenfalls sanktioniert zu werden, wenn sie ihre Handelsbeziehungen mit Südafrika in allen Bereichen aufrechterhalten hätte. Sekundärsanktionen befürchtete beispielsweise das EPD im Vorfeld der Gewährung der ERG für das AKW Koeberg (Künzli 2008: 593).

dem „die Durchsetzung der UNO-Charta und des internationalen Menschenrechtsschutzes höher gewichtet“ wurden (Goetschel et al. 2002: 191). Dieser Wertewandel hat auch durch das Inkrafttreten der neuen BV und des SERVG auf nationaler Ebene seine Fortsetzung gefunden. Neben dem Völker- und dem Landesrecht müssen gemäss dem SERVG bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen auch zahlreiche internationale Richtlinien und Konventionen beachtet werden. Neben diesen rechtlichen Kriterien war zudem auch die Einflussnahme wirtschaftskritischer Kreise in der Exekutive und im Parlament sowie der durch die Medien und die NGOs erzeugte Druck für die vermehrte Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte ausschlaggebend. Dass diese Kriterien bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen durch den Bundesrat auch tatsächlich berücksichtigt wurden, hat die Aufhebung der Exportrisikoversicherung für das Illisu-Projekt eindrücklich aufgezeigt.

Die Bedingungen, die den Bundesrat nach dem Ende des Kalten Krieges zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Aspekten bewogen haben, waren damit zusammenfassend einerseits die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte, der autonome Nachvollzug von UNO-Sanktionen und die landesinternen Vorschriften betreffend den Einbezug von Menschenrechten. Andererseits hat aber auch der Druck der soeben erwähnten Akteure dazu geführt, dass der Bundesrat bei seiner Gesuchsüberprüfung vermehrt menschenrechtliche Erwägungen berücksichtigt hat.

7 Zusammenfassung

Diese Arbeit hatte zum Ziel, den Umgang des Bundesrates mit Zielkonflikten bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen zu analysieren. Dabei galt es insbesondere zu klären, ob der Bundesrat neben ökonomischen auch menschenrechtliche Aspekte in seine Entscheide miteinbezieht. Auf theoretischer Ebene wurden zu diesem Zweck die Theorien zum Primat der Ökonomie und zum Primat der Politik als Erklärungsansatz herangezogen. Die diesbezüglichen Ausführungen kamen zum Schluss, dass bei der erstgenannten Theorie die Interessen der Unternehmer, bei der zweitgenannten dagegen die Interessen wirtschaftlich schlecht gestellter Personengruppen vertreten werden. In der Theorie betreffend Zielkonflikte in der Außenpolitik werden diese beiden gegensätzlichen Interessen in der Güterabwägung zwischen ökonomischen und menschenrechtlichen Interessen abgebildet. Auf der Grundlage der theoretischen Erklärungsansätze und unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben der Exportrisikoversicherung wurden anschliessend die wichtigsten durch den Bundesrat entschiedenen Gesuche um Gewährung von Exportrisikoversicherung von 1959 bis heute analysiert. Die Überprüfung der sechs bedeutendsten Fälle dieser Zeitperiode hat ergeben, dass der Bundesrat

bei der Beurteilung von Gesuchen um Gewährung einer Exportrisikogarantie sowohl ökonomische als auch menschenrechtliche Interessen berücksichtigt. In der Zeit des Kalten Krieges tat er dies in erster Linie aufgrund des Drucks der internationalen Staatengemeinschaft, um Sekundärsanktionen anderer Staaten gegen die Schweiz zu vermeiden. Menschenrechtliche Interessen wurden dabei insbesondere durch das Verbot von Exportrisikoversicherungen für Lieferungen von Kriegsmaterial nach Südafrika und die grundsätzliche Erschwerung von Geschäften mit Südafrika durch wirtschaftlich unattraktive Rahmenbedingungen berücksichtigt. Nach dem Ende des Kalten Krieges waren der allgemeine Wertewandel zugunsten menschenrechtlicher Aspekte und der Durchsetzung der UNO-Charta für die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte entscheidend. Zudem hat der Druck verschiedener Akteure, namentlich des EDA, wirtschaftskritischer Stimmen einzelner Parlamentarier, der Medien und insbesondere auch der NGOs dazu geführt, dass menschenrechtlichen Interessen ein grösseres Gewicht zugekommen ist. Dies hat sich in der Vergabepaxis des Bundesrates u.a. im generellen Ausschluss von Exportrisikoversicherungen für den Irak sowie in der Aufhebung der ERV für das Illisu-Staudammprojekt im Jahr 2009 manifestiert.

Die aus aussenpolitischer Sicht erfreuliche Erkenntnis, dass der Bundesrat bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen neben ökonomischen auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigt, darf jedoch über eines nicht hinwegtäuschen: Ökonomischen Interessen wird gegenüber menschenrechtlichen Interessen nach wie vor klar der Vorzug gewährt. Die erläuterten Fälle zeigen quasi nur die Spitze des Eisbergs, bei denen der Bundesrat aus den erwähnten Gründen gar nicht anders konnte, als auch menschenrechtliche Aspekte in seine Beurteilung miteinzubeziehen. Der Auslöser dafür war nicht etwa die sorgfältige Güterabwägung im Sinne des von Schläppi/Kälin vorgeschlagenen Ansatzes für die Lösung von Zielkonflikten in der Aussenpolitik (vgl. Ziff. 2.3.3). Die Fallanalyse hat vielmehr gezeigt, dass der Bundesrat jeweils dann im Sinne menschenrechtlicher Aspekte entscheiden hat, wenn er aufgrund des von aussen aufgebauten Drucks keine andere Wahl mehr hatte. Der Bundesrat will sich bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen auch zukünftig einen möglichst grossen Handlungsspielraum offen lassen, auch wenn dieser durch die neuen rechtlichen Vorgaben bis zu einem gewissen Grad zugunsten menschenrechtlicher Interessen eingeschränkt worden ist. Dies zeigt sich z.B. darin, dass der Bundesrat nicht gewillt war, in der SERV-V zu konkretisieren, wie der Einbezug aussenpolitischer Kriterien konkret erfolgen soll. Im Bereich der Exportrisikoversicherung konnte dem Primat der Ökonomie zwar verschiedene Schranken gesetzt werden. An der grundsätzlichen Vorherrschaft wirtschaftlicher Erwägungen in diesem

Teilbereich der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik hat sich dadurch jedoch nichts geändert: Aufgrund der klaren Machtverhältnisse zugunsten der bürgerlichen Parteien im Parlament und in der Exekutive, aber auch infolge des starken Einflusses der Verbände auf die Aussenwirtschaftspolitik unseres Landes, wird das Primat der Ökonomie die Praxis des Bundesrates auch in Zukunft bestimmen.

8 Quellenverzeichnis

Amtliche Publikationen

Aeppli Wartmann, Regine (2000): Interpellation vom 26. Juni 2000, Geschäftsnummer 00.3304.

Bundesrat (2000): Aussenpolitischer Bericht 2000, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15. November 2000, BBl 2000 261 ff.

Bundesrat (2004): Botschaft zum Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung, BBl 2004 5795 ff.

Bundesrat (2007): Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Exportrisikoversicherung, 2007 – 2010, gültig vom 01.01.2007 bis 31.12.2010, <http://www.serv-ch.com/de/ueber-uns/geschaeftpolitik/> (siehe unter weiterführende Dokumente, besucht am: 29. September 2010).

Bundesrat (2010): Bericht des Bundesrates zur Umsetzung der Konditionalität in der Aussenpolitik (in Erfüllung des Postulats Leuthard 02.3591 vom 3. Oktober 2002).

Fehr, Mario (2006): Einfache Anfrage vom 4. Juni 2006, Geschäftsnummer 03.1055.

Gonseth, Ruth (1999 a): Frage vom 27. September 1999, Geschäftsnummer 99.5132.

Gonseth, Ruth (1999 b): Frage vom 4. Oktober 1999, Geschäftsnummer 99.5140.

Grüne Fraktion (1996): Dringliche Einfache Anfrage vom 26. November 1996, Geschäftsnummer 96.1110.

Grüne Fraktion (1998): Interpellation vom 22. September 1998, Geschäftsnummer 98.3383.

Gysin, Remo (2006): Interpellation vom 8. März 2006, Geschäftsnummer 06.3027.

Leuthard, Doris (2002): Postulat vom 3. Oktober 2002, Geschäftsnummer 02.3591.

Nationalrat (1985): Amtliches Bulletin, 1043.

Politische Abteilung IV (2007): Menschliche Sicherheit in der schweizerischen Aussenpolitik, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Politische Direktion PD, Politische Abteilung IV, Menschliche Sicherheit, Bern 2007.

Vermot-Mangold, Ruth-Gaby (1998): Interpellation vom 24. September 1998, Geschäftsnummer 98.3398.

Vollmer, Peter (1999 a): Frage vom 27. September 1999, Geschäftsnummer 99.5123.

Vollmer, Peter (1999 b): Frage vom 4. Oktober 1999, Geschäftsnummer 99.5151.

Literatur

Adam, Hermann (2009): Bausteine der Wirtschaft, Eine Einführung, 15. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, S. 210 – 223.

Eberlein, Christine/Drillisch, Heike/Ayboga, Ercan/Wenidoppler, Thomas (2010): The Illisu Dam in Turkey and the Role of Export Credit Agencies and NGO Networks, in: Water Alternatives 3 (2) 2010, S. 291 – 312, abrufbar unter http://www.water-alternatives.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 (besucht am: 29. September 2010).

Fanzun, Jon A. (2005): Die Grenzen der Solidarität, Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2005, S. 132 – 138.

Frantz, Christiane/Martens, Kerstin (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 90 – 97.

Gabriel, Jürg Martin/Hediger, Sandra (1998): Schweizer Aussenpolitik 1970 – 1997: Eine Bilanz, Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für internationale Beziehungen, Zürich 1998.

- Goetschel, Laurent/Bernath, Magdalena/Schwarz, Daniel (2002): Schweizerische Aussenpolitik, Grundlagen und Möglichkeiten, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2002.
- Goetschel, Laurent/Lalivè d'Épinay, Danielle (2005): Zum Verhältnis von Aussenpolitik und Wirtschaft, in: Laurent Goetschel, Danielle Lalivè d'Épinay (Hrsg.), Basler Zeitschriften zur europäischen Integration, Nr. 77, S. 7 – 20.
- Hablützel, Peter, In der Sonderfalle, Das Magazin, Ausgabe 2010/18, Zürich 2010, S. 32 – 38.
- Jahn, Detlef (2006): Einführung in die Vergleichende Politikwissenschaft, 1. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, S. 320 – 336.
- Kälin, Walter (2008): Was sind Menschenrechte, in: Das Bild der Menschenrechte, Kälin, Walter/Müller, Lars/Wyttenbach, Judith (Hrsg.), 2. Auflage, Lars Müller Publishers, Baden 2008, S. 14 – 37.
- Kley, Roland/Lutz, Martin (2008): St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastroradi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Dieke Verlag, Zürich 2008, S. 978 – 1004.
- Kuoni, Wolfram (2004): Die Exportrisikogarantie des Bundes, Dissertation der Universität Zürich, Schultheiss Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2004.
- Künzli, Jörg (2005): Zwischen Recht und Politik, Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976 – 1994), Chronos Verlag, Zürich 2005.
- Künzli, Jörg (2008): Vom Umgang des Rechtsstaates mit Unrechtsregimes, Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, Habilitationsschrift der Universität Bern, Stämpfli Verlag, Bern 2008, S. 589 – 603.
- Linder, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 2. Auflage, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 2005, S. 111 – 126.

Rhinow, René/Schmid, Gerhard/Biaggini, Giovanni (1998): Öffentliches Wirtschaftsrecht, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main 1998, S. 609 – 629.

Richli, Paul (2007): Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Stämpfli Verlag, Bern/Luzern 2007, S. 261 – 265.

Schläppi, Erika/Kälin, Walter (2001): Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik, Konflikte und Konvergenzen, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 2001.

Schmid, Josef/Buhr, Daniel/Roth, Christian/Steffen, Christian (2006): Wirtschaftspolitik für Politologen, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn 2006. S. 18 – 20.

Schmidt, Manfred G. (2010): Wörterbuch zur Politik, 3. Auflage, Alfred Körner Verlag, Stuttgart 2010, S. 755 – 756.

Silberschmidt, Peter, Exportförderung am Beispiel der ERG (2005): Wirtschaftliche versus politische Zielsetzung? in: Laurent Goetschel, Danielle Lalive d'Epinaay (Hrsg.), Basler Zeitschriften zur europäischen Integration, Nr. 77, S. 71– 77.

Tagesanzeiger vom 10. März 2007 (Printausgabe, S. 2), „Türkei stellt der Schweiz ein Ultimatum“.

Tagesanzeiger vom 22. September 2007 (Printausgabe, S. 10), „Im Soja-See blühen die giftigen Algen“.

Vatter, Adrian/Rüefli, Christian/Schwarz, Daniel/Rheinegger, Michael (2005): Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik, Verwaltungskoordination am Beispiel der Südafrikapolitik, Verlag Rüegger, Zürich 2005, S. 287 -292.

Internetfundstellen

BAWI, Exportrisikogarantie an ABB und Sulzer für das Drei-Schluchten-Kraftwerk in China, Pressemitteilung vom 9. Dezember 1996,

<http://www.admin.ch/cp/d/1996Dec9.153254.6948@idz.bfi.admin.ch.html> (besucht am: 29. September 2010).

Bundesamt für Statistik, Aussenhandelsverflechtung der Schweiz,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.indicator.71101.290105.html> (besucht am: 29. September 2010).

Bundesratsbeschluss vom 15. Dezember 2006 (Ilisu),

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=9765>
(besucht am: 29. September 2010)

Bundesratsbeschluss vom 28. März 2007 (Ilisu):

<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=11768>
(besucht am: 29. September 2010)

ECA Watch, <http://www.eca-watch.org/> (besucht am: 29. September 2010).

Erklärung von Bern, Drei Schluchten, <http://www.evb.ch/p47.html> (besucht am: 29. September 2010).

Erklärung von Bern, Drei Schluchten Staudamm: Warnungen haben sich bestätigt, <http://www.evb.ch/p25013782.html> (besucht am: 29. September 2010).

Erklärung von Bern, Ilisu, Folgen, <http://www.evb.ch/p14236.html> (besucht am: 29. September 2010).

Erklärung von Bern, Ilisu, Geschichte bis heute, <http://www.evb.ch/p14233.html> (besucht am 29. September 2010)

Homepage der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

<http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/departementsvorsteher/archiv/index.html?lang=de> (besucht am: 29. September 2010).

NZZ online, „Exportrisikoversicherung für Ilisu suspendiert“ (24. Dezember 2008), http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/exportversicherung_fuer_ilisu_suspendiert_1.1579286.html (besucht am: 29. September 2010).

OECD, Common Approaches for Export Credits, http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en_2649_201185_21688824_1_1_1_1,00.html, besucht am 29. September 2010.

OECD, „Trade and Agriculture Directorate“ [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=TAD/PG\(2010\)2&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=TAD/PG(2010)2&doclanguage=en) (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Medienmitteilung vom 7. Juli 2009 „Projekt Ilisu/Türkei: Exportrisikoversicherungen enden“, http://www.serv-ch.com/fileadmin/serv-dateien/Ethik-Umwelt/d/Ilisu_Medienmitteilung_d.pdf (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Länderliste, <http://www.serv-ch.com/de/deckungspolitik/laenderliste/> (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Leitbild, http://www.serv-ch.com/fileadmin/serv-dateien/Ueber_uns/Leitbild_D.pdf (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Korruptionsprävention, http://www.serv-ch.com/fileadmin/serv-dateien/Ethik-Umwelt/d/Information_Korruptionspraevention_D.pdf (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Nachhaltigkeit, <http://www.serv-ch.com/de/nachhaltigkeit/> (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Organisation, <http://www.serv-ch.com/de/ueber-uns/organisation/> (besucht am: 29. September 2010).

SERV, Verwaltungsrat, http://www.serv-ch.com/fileadmin/serv-dateien/Ueber_uns/Verwaltungsrat.pdf (besucht am: 29. September 2010).

UNO, Resolutionen des Sicherheitsrates, <http://www.un.org/documents/scres.htm>, besucht am: 29. September 2010).

Interview

Schriftliches Interview vom 15. September 2010 mit Frau Christine Eberlein, Erklärung von Bern, Expertin für den Bereich Exportrisikoversicherungen.

A) Ausgangslage

Ich schreibe eine Masterarbeit zum Thema Exportrisikoversicherung mit dem Titel „Die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen. Der Begriff „menschenrechtliche Aspekte“ ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen (vgl. die Definition auf S. VI). Die Arbeit hat einen interdisziplinären Ansatz mit den Fachgebieten Politikwissenschaften und Recht, wobei die erstgenannte Disziplin (u.a. auch hinsichtlich der Methodik) im Vordergrund steht. Im Wesentlichen geht es dabei um Zielkonflikte in der Aussenpolitik, konkret um die Güterabwägung zwischen ökonomischen und aussenpolitischen Interessen. Ein Teil der Arbeit widmet sich dem Einfluss von NGOs auf die Bewilligungspraxis des Bundesrates.

Meine Hypothese geht davon aus, dass der Bundesrat bei der Güterabwägung zwischen ökonomischen und aussenpolitischen (insb. menschenrechtlichen Aspekten) in aller Regel den ökonomischen Interessen den Vorrang gibt. Die Aktivitäten von NGOs schränken diese wirtschaftsfreundliche Haltung jedoch ein, indem durch die Kampagnen die Öffentlichkeit sensibilisiert/mobilisiert wird und die kritischen Argumente bezüglich der zu beurteilenden Gesuche in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Überdies geraten so auch die Behörden unter Rechtfertigungsdruck. Die untenstehenden Fragen sind in diesem Kontext zu verstehen.

B) Fragen

1) Welche Kampagnen hat die EvB gegen problematische Projekte geführt (Illisu, Dreischluchten-Projekt, Bujangali, Yusufeli, weitere?)

Vgl. Antwort auf Frage 3.

2) Zusammenarbeit mit anderen NGOs

a) Welche NGOs engagieren sich in der Schweiz neben der EvB gegen problematische Projekte im Zusammenhang mit Exportrisikoversicherungen (Alliance Sud, weitere?)

Transparency Schweiz, Aktion Finanzplatz Schweiz, Pro Natura, Amnesty International und je nach Projekt andere (Bird Watch oder WWF etc.).

- b) Mit welchen ausländischen NGOs arbeitet die EvB zusammen und wie sieht diese Zusammenarbeit aus?

Kommt auf das Projekt an. Mit lokalen NGOs und mit internationalen NGOs, die auch zu diesem Projekt arbeiten (nähere Infos bei www.eca-watch.org).

- c) Wie hat diese Zusammenarbeit beim Illisu-Staudammprojekt, das ja auch von deutschen und österreichischen "Exportrisikoversicherungen" profitiert hat, ausgesehen? *Siehe die Diplomarbeit Ludwig Fliesser (Wien), Atzl (Deutschland) sowie den Artikel in Water Alternatives (neueste Edition) zu Ilisu.*

- d) Gibt es weitere Beispiele für eine solche Zusammenarbeit?

Siehe www.eca-watch.org, wir arbeiten bei jeder Kampagne so.

- 3) Gab es ausser beim Illisu-Staudamm, wo die ERV im Jahr 2009 aufgehoben wurde, weitere markante Erfolge? Wenn ja welche und wie haben sich diese ausgezeichnet (z.B. mehr Auflagen für umstrittene Projekte oder dergleichen)?

- *Projekte: Yusufeli 2008 (siehe Homepage EvB)*
- *Allgemein: Verbesserungen der OECD-common approaches für exportrisiko Versicherungen und Verbesserungen der Umwelt-Prüfung bei der ERG/SERV durch Druck der NGOs.*
- *1996: ABB Garantie für das Sengkang Kraftwerk, Indonesien Lieferungen an den Narmada Staudamm in Indien*
- *1997: Geräte an die indonesische Industrie*
- *1999: ERG an den Dreischluchten-Staudamm in China*
- *2002: Lieferungen an den Bujagali Staudamm in Uganda*

- 4) Informationsbeschaffung

- a) Woher beziehen Sie im Allgemeinen Ihre Informationen (eigene Recherchen, Zusammenarbeit mit anderen NGOs)?

Durch persönliche Abklärungen vor Ort, Informationen von den lokalen Partner NGOs, Informationen durch öffentliche Stellen (insofern sie uns informieren), breite Abklärungen mit allen mögliche Partnern und CSOs vor Ort.

- b) Haben Sie insbesondere Zugang zu Personen aus der Verwaltung, die Ihnen Informationen liefern können, an die sie sonst „nicht rankommen“?

Nein

- c) Arbeiten Sie diesbezüglich beispielsweise auch mit der Presse zusammen? Falls ja, wie muss man sich diese Zusammenarbeit vorstellen?

Selbstverständlich arbeiten wir mit der Presse zusammen, dass gehört zu unserer Hauptarbeit. Siehe dazu den Artikel in Water Alternatives zu Ilisu.

5) Zusammenarbeit mit der SERV

Gemäss den strategischen Zielen des Bundesrates ist die SERV verpflichtet, mindestens einmal pro Jahr mit der Wirtschaft und der Gesellschaft den Dialog führen, namentlich mit Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft. Dabei ist sie gehalten, die Einschätzungen der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft zu den Geschäften von besonderer Tragweite in seine Entscheidungsfindung einzubeziehen.

- a) Wie funktioniert diese Zusammenarbeit mit der SERV? Was muss man sich unter dem Dialog vorstellen? Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit der SERV allgemein beschreiben (Klima des gegenseitigen Respektes & Vertrauens, eher misstrauen, Neutral etc.)?

Gut, wir bringen selbst Themen zur Sprache die uns interessieren, es besteht ein gegenseitiger Respekt und eine gute Zusammenarbeit.

- b) Inwiefern wurden die Einschätzungen der EvB ihrer Ansicht nach bisher in die Entscheidungsfindung der SERV berücksichtigt?

Bei Ilisu sind die Einschätzungen der EvB in die End-Entscheidung eingeflossen (wurde mir letzte Woche von Direktor Wight bestätigt).

- d) Hat sich die Zusammenarbeit seit dem Inkrafttreten des SERVVG verbessert/verschlechtert/gleich geblieben? Wie war die Zusammenarbeit mit der ERG?

Sie war unter dem Direktor Silberschmid in den 90er nicht sehr gut. Seit 2001 ist sie aber gut und hat sich nicht geändert.

6) Berücksichtigung aussenpolitischer Kriterien im SERVG

- a) Hat das SERVG und die darin festgehaltene explizite Erwähnung der Berücksichtigung aussenpolitischer Kriterien (Art. 6 Abs. 2 SERVG) Ihrer Ansicht nach Verbesserungen bei der Güterabwägung zwischen ökonomischen und aussenpolitischen Interessen gegeben? Wenn ja welche?

Ja, weil alle Konventionen, die die Schweiz unterschrieben hat (inklusive Menschenrechte) berücksichtigt werden müssen. Das haben andere ECAs nicht.

- b) Der Bundesrat hat im Rahmen verschiedener Antworten zu parlamentarischen Vorstössen in der jüngeren Vergangenheit stets betont, dass seinen Entscheiden eine umfassende Güterabwägung zu Grunde liegt. Ist dem Ihrer Ansicht nach so oder handelt es sich bei den aussenpolitischen Kriterien lediglich um einen „Papiertiger“, damit die SERV und der Bundesrat gegen aussen formell korrekt dastehen?

Er hat sich zumindest seit ein paar Jahren mehr bemüht als früher und die Abklärungen sind sehr viel detaillierter und sorgfältiger geworden. Ohne den Druck der EvB hätten wäre die Situation wahrscheinlich nicht so. Trotzdem überwiegen logischerweise die Interessen der Wirtschaft.

7) Zusammenarbeit mit den Medien

- a) Wie funktioniert ihrer Zusammenarbeit mit den Medien generell?

Sehr gut.

- b) Arbeiten Sie eng zusammen, gibt es viele Synergien (Informationsbeschaffung, Druck der EvB auf die öffentliche Meinung über „verlinkte“ mediale Kanäle etc.)?

Wir haben mit ausgewählten Journalisten eine enge Zusammenarbeit.

- 8) Haben Sie weitere Anmerkungen, die im Hinblick auf die Klärung der Hypothese von Interesse sein könnten?

Nein, bzw. ist dir bekannt, dass der Bundesrat nur bei „Projekten von grosser Tragweite“ entscheidet?

- 9) Wie würden Sie meine Hypothese aufgrund ihrer Erfahrungen und unter Berücksichtigung der oberwähnten Aspekte beurteilen? Welche Einfluss haben NGO's tatsächlich auf die Güterabwägung des Bundesrates zwischen ökonomischen und aussenpolitischen Interessen?

Es kommt auf die Dimension und die Konsequenzen des Projekts sowie auf die Kampagne, die Wirtschaftsinteressen und die Kampagne der NGOs an. Weitere interessante Informationen finden sich allenfalls in „Aussenwirtschaftsförderung und Menschenrechte“ von Scheper und Feldt.

9 Tabellen

Tabelle 1: Schlüsselaktivitäten im Bereich der Exportrisikogarantie mit dem südafrikanischen Apartheidregime

August 1985	Senkung des ERG-Deckungssatzes für Südafrika Aufgrund zunehmender Zahlungsschwierigkeiten Südafrikas senkt das BAWI den maximalen Versicherungssatz von 90 auf 85 Prozent.
April 1986	Politische Lagebeurteilung im Fall Südafrika bleibt dem Bundesrat vorbehalten Im Zusammenhang mit einem Gesuch um Verlängerung einer ERG-Zusage (Transkei-Projekt) wird von der ERG-Kommission und dem BAWI der Antrag vorgebracht, bei zukünftigen Verlängerungsgesuchen die aktualisierte Lagebeurteilung selbst vornehmen zu können. Das Ansinnen wird im Mitberichtsverfahren auf Antrag des EJPD gestoppt.
Juni 1986	Senkung des ERG-Deckungssatzes für Südafrika Das BAWI senkt aufgrund der Unsicherheiten in Südafrika den maximalen Versicherungsdeckungsatz von 85 auf 80 Prozent.
18. September 1986	Aussprachepapier EDA/EVD In einem von EDA und EVD gemeinsam verfassten Positionspapier an den Bundesrat wird die bisherige Handhabung der ERG bestätigt. Es wird auch bekräftigt, dass die ERG-Kommission bei ihren Erwägungen „grundsätzlich wirtschaftliche und nicht politische Gesichtspunkte“ zugrunde zu legen hat. Das Prinzip der Nichtumgehung ausländischer Sanktionen über die Schweiz wurde akzeptiert, nicht aber der Vorschlag des EDA nach einem Prinzip des Nichtnutzenziehens.
22. September 1986	Erklärung des Bundesrates Die auf dem Aussprachepapier vom 18. September basierende Erklärung bestätigt das Prinzip der Nichtumgehung. Darunter fällt auch die ERG.
1. Mai 1989	Einführung eines neuen ERG-Gebührenmodells Die neuen Richtlinien zur Erhebung der ERG-Gebühren richten sich stärker nach dem Länderrisiko, was zu einer Verteuerung von Südafrikageschäften führt. Neu wird beim Garantiesatz auch eine Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Geschäften gemacht. Kurzfristige Geschäfte stehen ab Juni 1989 bei einem maximalen Garantiesatz von 90 Prozent, langfristige bei 80 Prozent.
Herbst 1986 bis 1991	Überwachung der Wirtschaftsbeziehungen neu durch südafrikaspezifische IDA zur statistischen Überwachung Bereiche, in denen international „konvergente“ Sanktionen erlassen wurden, werden von der neuen Arbeitsgruppe statistisch überwacht, was indirekt auch die ERG-Vergabe tangiert.
1992	DEH/DEZA nimmt als Vertreterin des EDA in der Kommission Einsitz Zusammen mit der DEH erhalten auch die Gewerkschaften einen Sitz im nun achtköpfigen Gremium zugesprochen. Dieser Wechsel in der Zusammensetzung kommt nicht zuletzt auf Druck von NGO-Seite zustande.
1. Juni 1993	Bundesrat beschliesst reduzierte ERG-Deckung für PC-7-Export Nach heftigen in- und ausländischen Protesten und nachdem die Stanser Pilatus-Werke und die südafrikanische Regierung zusätzliche Bedingungen erfüllt haben, heisst der Gesamtbundesrat die Ausfuhrbewilligungen und eine eingeschränkte ERG-Deckung für die 60 Flugzeuge im Wert von ca. 250 Mio. CHF gut.
September 1993	Senkung des ERG-Deckungssatzes für Südafrika Der maximale Versicherungsdeckungsatz beträgt neu 85 Prozent für kurzfristige und 75 Prozent für langfristige Geschäfte.

Quelle: Vatter et al. 2005: 291 f.

Tabelle 2: Departementsvorsteher des EVD seit 1959

Jahr	Zuständiger Bundesrat	Parteizugehörigkeit
1955 – 1959	Thomas Holenstein	CVP
1960 – 1961	Friedrich Traugott Wahlen	SVP
1961 – 1969	Hans Schaffner	FDP
1969 – 1978	Ernst Brugger	FDP
1978 - 1982	Fritz Honegger	FDP
1983 – 1986	Kurt Furgler	CVP
1987 – 1998	Jean-Pascal Delamuraz	FDP
1998 – 2002	Pascal Couchepin	FDP
2002 – 2006	Josef Deiss	CVP
2007 – heute	Doris Leuthard	CVP

Tabelle 3: Departementsvorsteher des EPD/EDA seit 1959

Jahr	Zuständiger Bundesrat	Parteizugehörigkeit
1945 – 1961	Max Petitpierre	FDP
1961 – 1965	Friedrich Traugott Wahlen	SVP
1961 – 1970	Willy Spühler	SP
1970 – 1978	Pierre Graber	SP
1978 - 1987	Pierre Aubert	SP
1988 – 1993	René Felber	SP
1994 – 1999	Flavio Cotti	CVP
2000 – 2002	Josef Deiss	CVP
2003 – heute	Micheline Calmy-Rey	SP

Quelle: Homepage der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Es ist mir bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 30. September 2010

Reto Locher Roth