

TH/hb

Bern, den 13. Januar 1970

Notiz für Herrn Bundesrat SpühlerB i a f r a(zur Information  
des Bundesrates)

Die im nigerianischen Bürgerkrieg eingetretene Wendung hat da und dort die Frage aufkommen lassen, ob der Bundesrat alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um der schwer bedrängten Ibo-Bevölkerung zu Hilfe zu kommen. Hierzu kann folgendes gesagt werden:

1. Finanzielle Leistungen.

Seit Januar 1969 leistete der Bund an den Betrieb der Luftbrücke des IKRK 1 Mio Franken pro Monat. Als diese Anfang Juni 1969 eingestellt werden musste (nachdem ein Rotkreuzflugzeug abgeschossen wurde), wurden dem IKRK bis Ende des Jahres nur noch 4 Mio ("Bührle-Million" inbegriffen) zugebilligt. Dies war gerechtfertigt, weil dem IKRK aus der weiteren Flugbereitschaft (mehrere Flugzeuge mit Mannschaften in Cotonou) und dem Unterhalt seiner Equipen in Nigeria und Biafra natürlich weiterhin hohe Auslagen erwachsen. Daneben drängte es sich jedoch auf, den privaten Hilfswerken, denen nach der Einstellung der Luftbrücke des IKRK erhöhte Bedeutung zukam, grössere Leistungen zu erbringen. Im zweiten Halbjahr wurden folgende Beiträge zugesprochen:

Kirchliche Hilfswerke (Caritas und HEKS)	Fr. 2'000'000.-
Union Internationale pour la protection de l'enfance, Comité suisse (Alt-Bundesrat Chaudet)	Fr. 480'000.-
Terre des Hommes	Fr. 100'000.-
<u>Total</u>	<u>Fr. 2'580'000.-</u>

- 2 -

Zu erwähnen ist ferner, dass der Bund in der zweiten Jahreshälfte 1,62 Mio Entschädigungen unter dem Titel Kriegsrisikoversicherung ausbezahlen hatte.

Die Gesamtauslagen des zweiten Halbjahres 1969 für Nigeria/Biafra beliefen sich somit auf 8,2 Mio. Dieses Bild ist jedoch insofern unvollständig, als uns das IKRK bereits Anfang November letzten Jahres wissen liess, dass es bis Ende Januar dieses Jahres mit einem Defizit von ungefähr 10 Mio rechne, von dem anzunehmen ist, dass der Bund für Deckung besorgt sein muss. Damit würden sich die Gesamtauslagen des Bundes für das zweite Halbjahr 1969 auf ca. 18 Mio erhöhen.

Unter diesen Umständen war es sicher geboten, mit Bezug auf die Finanzierung weiterer Aktionen Zurückhaltung zu üben. (Dies ist namentlich von den krichlichen Hilfswerken, die noch Anfang dieses Jahres ein Begehren um einen Bundesbeitrag von 4 Mio - je zwei Mio für Caritas und HEKS - stellten, nicht ganz verstanden worden.)

Die Finanzlage des IKRK ist so, dass der Bundesrat schon in seiner nächsten Sitzung über einen weiteren substanziellen Beitrag wird beschliessen müssen und zwar ohne Rücksicht darauf, ob und in welchem Ausmasse es ihm gelingen wird, eine neue gross-angelegte Aktion in Nigeria aufzuziehen. Sollte letzteres der Fall sein, so wären auch hiefür schon bald zusätzliche Beiträge zu beschliessen, wobei allerdings zu erwarten ist, dass dem IKRK auch von seiten anderer Regierungen Mittel zufließen würden (allein die USA haben für die Biafrahilfe 10 Mio Dollar in Aussicht gestellt, von denen ein Grossteil dem IKRK zugutekommen sollte.)

Es sei in diesem Zusammenhange erwähnt, dass die Finanzverwaltung in einem Schreiben vom 9. Januar der Abteilung für internationale Organisationen empfohlen hat, gleich zu Beginn des Jahres für das IKRK einen namhaften Beitrag - 6 bis 8 Mio - zu Lasten der Rubrik 201.493.23 "Frais résultant des oeuvres d'entraide" anzufordern.

## 2. Diplomatische Initiativen.

Das Politische Departement war von Anfang an bemüht, die Hilfe an Biafra nicht nur durch finanzielle Leistungen zu fördern, sondern auch durch verschiedene Initiativen auf diplomatischer Ebene, teils zu Gunsten des IKRK, teils auch ganz unabhängig von diesem. Natürlich war aber immer der besonderen Stellung der Schweiz als Depositärstaat der Genferkonventionen Rechnung zu tragen.

Bevor wir auf einzelne Aktionen eintreten, sei ganz allgemein erwähnt, dass die Sektion für internationale Hilfswerke seit etwa anderthalb Jahren zum grössten Teil für die Hilfe an Biafra arbeitet. Einen Begriff vom Ausmasse dieser Arbeit erhält man anhand des Telegrammverkehrs: dieser schwankte in dieser Zeit zwischen 10 und 20% des gesamten Telegrammverkehrs des Politischen Departements (mit Einschluss der Handelsabteilung!).

### Einzelne Aktionen:

a) Ende August 1969 unternahm das IKRK grosse Anstrengungen, um von den nigerianischen Behörden die Ermächtigung zur Wiederaufnahme der Hilfsflüge (Tagesflüge) zu erhalten. Es ging darum, die Position des IKRK im Hinblick auf die Rotkreuzkonferenz von Istanbul zu stärken. Das EPD unterstützte diese Bemühungen durch Demarchen bei der britischen Regierung, die ihren Einfluss in Lagos im gewünschten Sinne geltend machte. Am 13. September kam es zu einer Vereinbarung mit Lagos über Tagesflüge; diese blieb jedoch wirkungslos, weil Biafra sich weigerte, Tagesflüge zuzulassen, ohne vorher internationale Garantien zu erhalten.

b) Am 30. Oktober 1969 überbrachte Herr Nationalrat Franzoni, der von Caritas zu einem Besuch Biafras eingeladen worden war, Botschaften Ojukwus an den Bundespräsidenten und von

- 4 -

Cookey (eine Art Staatssekretär) an den Chef des Politischen Departements, in denen unser Land aufgefordert wurde, allein oder zusammen mit andern europäischen Neutralen eine Vermittlungsaktion zu unternehmen im Hinblick auf einen Waffenstillstand und die Aufnahme von Verhandlungen ohne Vorbedingungen. Gleichzeitig wurde die diplomatische Anerkennung durch die Schweiz begehrt.

Am 4. November sprach eine biafranische Delegation unter Leitung von Cookey bei Botschafter Thalmann vor. Es wurde ihr zu verstehen gegeben, dass weder eine diplomatische Anerkennung noch eine politische Mediation in Betracht komme. (Es stand schon damals fest, dass Lagos für eine Vermittlung keinen andern Rahmen, als jenen der OUA akzeptierte.) Dagegen wurde eine Aktion humanitärer Art in Aussicht gestellt.

Der Chef des EPD benützte die Gelegenheit seines offiziellen Besuches in Belgrad, um Präsident Tito und dem jugoslawischen Aussenminister den Plan einer "Mercy-Week" zu unterbreiten. Die Grundidee war die, dass eine Beteiligung Jugoslawiens, das in Afrika - vor allem auch beim Negus - in hohem Ansehen steht, Lagos in eine Zwangslage gebracht hätte, seine Zustimmung zu geben.

Der Bundesrat wurde seinerzeit ausführlich über den Plan orientiert, ebenso über die Gründe seines Scheiterns, an dem die Erklärungen von Nationalrat Franzoni wohl nicht ganz unschuldig waren.

c) Am 5. Dezember 1969 trat im Haag die sog. "Haager-Gruppe" zusammen, der die Länder angehören, die bisher die finanzielle Hauptlast der Hilfsleistungen an Biafra getragen haben (USA, Kanada, Niederlande, Belgien, Bundesrepublik, Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland, Irland, Oesterreich, Italien, Luxemburg und Schweiz). Inzwischen hatten sich die Aussichten für Friedensgespräche im Rahmen der OUA konkretisiert,

- 5 -

weshalb unser Vertreter in der Gruppe, Botschafter Caillat, unterstützt von den USA und Kanada, dafür eintrat, dass nichts unternommen werde, um diese Gespräche nicht zu stören. (Wie man weiss, kam es in der Folge nicht zu einer Begegnung der Streitparteien in Addis Abeba.)

Wir entschlossen uns hierauf, eine eigne Aktion beim äthiopischen Kaiser zu unternehmen. Botschafter Bernoulli erklärte ihm unsern Standpunkt: keine politische Vermittlung, sondern rein humanitäre Aktion in einem vom Negus selbst als günstig erachteten Zeitpunkt und in einer ihm genehmen Form. Haile Selassie erklärte unserem Botschafter, er sei dankbar für alles, was Schweiz getan habe und noch tun werde. Diesbezügliche Verhandlungen müssten aber zwischen den Parteien und mit Vertretern des IKRK direkt geführt werden.

Am 20. Dezember ergriff die italienische Regierung eine Initiative, indem sie die Regierungen der Haager-Gruppe aufforderte, einen Aufruf zu einer Mercy-Week zu erlassen. Wir mussten dem italienischen Botschafter erklären, dass uns ein solcher Aufruf völlig aussichtslos erscheine. Er unterblieb denn auch in der Folge.

d) Es war inzwischen klar geworden, dass Lagos entschlossen war, eine militärische Lösung herbeizuführen und alle Vorschläge auf humanitärem Gebiete als Einmischung und Störung ihres Dispositivs betrachtete.

Am vergangenen Wochenende kam dann der Zusammenbruch des organisierten Widerstandes der Sezessionisten. Im Einvernehmen mit dem Bundespräsidenten wurde am Montag das bekannte Communiqué veröffentlicht.

Ebenfalls am Montag gaben wir auf Wunsch der italienischen Regierung unserem Botschafter in Addis Abeba den

- 6 -

Auftrag, sich einer italienischen Demarche beim Negus anzuschliessen, durch die der Kaiser ersucht wird, einen Appell an die nigerianische Regierung zu richten, die unterlegenen Biafraner menschenwürdig zu behandeln. Haile Selassie hat inzwischen einen solchen Aufruf erlassen.

Gestern, 13. Januar, liessen wir unsern Botschaften in den Ländern der Haager-Gruppe folgende Instruktionen zugehen:

Wie andern Regierungen, liegt auch dem Bundesrat sehr daran, der Ibo-Bevölkerung zu helfen. Wenn Hilfe wirksam sein soll, muss sie rasch und konzentrisch erfolgen. Gefahr besteht, dass einem Ueberangebot von Hilfeleistungen keine entsprechende Verteilungsstruktur gegenübersteht. Auch steht noch keineswegs fest, ob Lagos bereit ist, die Hilfe von allen Seiten entgegenzunehmen. Es ist z.B. denkbar, dass kirchliche Hilfswerke, die ohne Zustimmung der Bundesregierung Luftbrücke von Sao Tomé (Portugal!) aus betrieben, ausgeschaltet werden, oder dass Lagos sich auf britische Hilfe beschränkt (Grossbritannien hat laut gestrigen Erklärungen Stewarts grosse Vorräte in Nigeria und umliegenden Ländern angehäuft.) IKRK steht im Begriffe, mit den nigerianischen Behörden abzuklären, ob und wie es seine Mission erfüllen kann. Es ist jederzeit in der Lage, mit drei Flugzeugen von Cotonou aus, wo es über 7'000 t Lebensmittel und genügend Treibstoff verfügt, nach Nigeria zu fliegen. Da Flugplatz Uli zerstört ist, hat IKRK Lagos vorgeschlagen, Zonen im sezessionistischen Gebiet zu bezeichnen, in welche Abwürfe ("free dropping") gemacht würden. Nachdem IKRK seit Einstellung der Luftbrücke "Lindt" sein Verhältnis zu Bundesregierung zu normalisieren vermochte, dürften seine Aussichten nicht schlecht sein. IKRK handelt im übrigen im Einvernehmen mit Liga und UNICEF. Vom schweizerischen Standpunkt aus gesehen, wäre es natürlich wünschenswert, wenn IKRK jetzt seine traditionelle Rolle wieder übernehmen könnte. Können uns auch vorstellen, dass viele Geberstaaten im übrigen froh wären, ihre Hilfe über diese internationale Organisation zu leiten, vor allem dann, wenn ihre Direkthilfe von Nigeria nicht angenommen werden sollte.

Ersuchen Sie, mit Regierung Ihres Gastlandes abzuklären, welches deren Vorstellungen betreffend praktische Durchführung der Hilfe sind, wobei von vorstehenden Informationen Kenntnis gegeben werden kann, ohne jedoch Eindruck zu erwecken, Sie sprächen im Namen des IKRK. Ersuchen um raschen Bericht.



- 7 -

e) Das weitere Vorgehen hängt nun weitgehend davon ab, wie die Antwort von Lagos auf die Hilfsangebote des IKRK und der Liga der Rotkreuzgesellschaften lautet. Bis gestern abend hat weder die eine noch die andere Organisation eine Antwort erhalten. Leider wurde die Abreise der Delegierten des IKRK, Bignami und Hoffmann, nach Lagos wegen schlechten Flugwetters verzögert. Sie dürften kaum vor heute abend in Nigeria eintreffen.

Sofern die nigerianische Regierung die Rotkreuzhilfe annimmt und womöglich der politisch verträglicheren Direkthilfe vorzieht, so wird das IKRK (und die Liga) eine sehr grosse Aufgabe zu bewältigen haben, in der wir es finanziell und wohl auch personell unterstützen müssen. In diesem Falle dürfte es jedoch auch auf namhafte Beiträge anderer Regierungen und Organisationen zählen können. (Streng vertraulich: Die Joint Church Aid hat dem IKRK bereits zugesagt, ihre ganze Hilfe über das IKRK zu leiten, sofern dieses zum Zuge kommt.)