

dodis.ch/38890

*Der schweizerische Botschafter in Nairobi, R. Pestalozzi,
an den Direktor der Direktion für internationale Organisationen
des Politischen Departements, R. Keller¹*

OAU-KONFERENZ DER STAATSCHEFS IN KAMPALA

Vertraulich

Nairobi, 24. Juni 1975

Ich komme auf Ihr Schreiben vom 28. Mai² zurück, auf das Geschäftsträger Wolf in meiner Abwesenheit am 5. Juni³ geantwortet hat. Die bevorstehende Konferenz interessiert Sie vor allem wegen der Massnahmen gegen Rhodesien und Südafrika, von denen die Interessen schweizerischer Firmen berührt werden könnten.

Nicht nur aus dem Schreiben⁴ unserer Botschaft in Dar-es-Salaam, für dessen Kopie ich Ihnen danke, sondern auch aus meinem P. B. N° 14⁵ vom gleichen

1. Schreiben: CH-BAR#E2001E-01#1987/78#4329* (B.51.322.0).

2. Schreiben von J. Iselin an R. Pestalozzi vom 28. Mai 1975, CH-BAR#E2200.185-02#1987/123#44* (332.0).

3. Schreiben von R. Wolf an J. Iselin vom 5. Juni 1975, Doss. wie Anm. 1.

4. Schreiben von R. Berberat an J. Iselin vom 16. April 1975, Doss. wie Anm. 1.

5. Politischer Bericht Nr. 14 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 16. April 1975, dodis.ch/40787.



Datum «Nach der Konferenz der OAU über Australafrika» geht hervor, dass Massnahmen gegen Rhodesien und Südafrika in Prüfung stehen. Nachdem ich erwähnt hatte, dass an der Tagung des Befreiungskomitees der OAU auf Ministerebene ein Kompromiss zustande gekommen ist, der eine Weiterführung der Gespräche mit den Regierungen von Rhodesien und Südafrika erlaubt, fuhr ich fort: «Es wäre indessen falsch, hierin ein Einschwenken auf die Idee von Vorster, die Beziehungen mit Schwarzafrika zu normalisieren⁶, zu erblicken. Es geht lediglich darum, die Erreichung des Ziels einer (schwarzen) Mehrheitsregierung durch friedliche Mittel, d. h. durch Verhandlungen, nicht auszuschliessen. Die Verhandlungen müssen «genuine negotiations to facilitate the transfer of power to the African majority» sein. Grosses Gewicht wird darauf gelegt, dass Afrika wachsam sein müsse, von Smith und Vorster nicht getäuscht und hingehalten zu werden, und dass bis auf weiteres kein Grund bestehe, in den Vorbereitungen für eine bewaffnete Auseinandersetzung, sollten die Verhandlungen scheitern, nachzulassen. Man einigte sich darauf, dass der Druck auf die weissen Regime in keiner Weise verringert werden soll. Er soll sogar noch verstärkt werden. Gegenüber Südafrika sollen folgende Massnahmen näher geprüft werden: Verbot des Handels zwischen Südafrika und dem Rest Afrikas, Beeinträchtigung von Firmen, die Geschäfte mit Südafrika haben (man denkt vor allem an die Multinationalen), Förderung von sozialen Unruhen (Streiks), Rückrufung von rund 600'000 schwarzen Arbeitern aus Südafrika. Auch die Bemühungen, Südafrika aus der UNO auszuschliessen, sollen weitergehen. Der Entscheid, ob zum bewaffneten Widerstand übergegangen werden soll, liege bei den Befreiungsbewegungen, und was immer sie beschliessen, soll von der OAU unterstützt werden. Kontakte mit Südafrika über Namibien sollen nur mit Zustimmung der Befreiungsbewegung SWAPO erfolgen. Berücksichtigt man all dies, so kann kaum von einem Sieg der Gemässigten gesprochen werden.»

Es ist somit zu erwarten, dass an der Konferenz in Kampala die Haltung der OAU gegenüber Rhodesien und Südafrika sich verschärft und dabei die Freunde dieser Länder, zu denen auch die Schweiz gezählt wird, etwas abkommen. Dies umso mehr, als die Anhänger des Dialoges mit Rhodesien und Südafrika, an sich schon in der Minderheit, auf keine Erfolge ihrer Methoden der Beeinflussung der beiden weissen Minderheitsregime verweisen können, nachdem es bei den Verhandlungen zwischen dem African National Council als Vertreter der schwarzen Befreiungsbewegungen und der Regierung Smith bis jetzt nicht zu einem Durchbruch gekommen ist (über den Rhodesien-Konflikt im besonderen verweise ich auf meinen P. B. N° 15 vom 27. 5. 75⁷).

Ich bin ganz mit Ihnen einverstanden, dass die Schweiz mit der OAU, welche Sie als jung und deshalb empfindlich bezeichnen, gute Beziehungen unterhalten soll⁸. Ich habe sogar bisweilen den Eindruck, dass man ihre Be-

6. Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 5 von T. Curchod vom 3. März 1975, dodis.ch/40256.

7. Politischer Bericht Nr. 15 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 27. Mai 1975, CH-BAR#E2300-01#1977/30#59* (A.21.31). Vgl. ferner den Politischen Bericht Nr. 12 von T. Curchod an P. Graber vom 6. August 1974, dodis.ch/40252.

8. Zu den Beziehungen der Schweiz zur OAU vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 86, dodis.ch/35680 und

deutung unterschätzt, weil ihre hochtönenden Erklärungen sich eher selten in konkreten Aktionen niederschlagen. Ich möchte vor einer solchen Unterschätzung warnen, denn ich sehe im Kontakt mit afrikanischen Politikern und Diplomaten immer wieder, welch grosse Stücke von der OAU gehalten und welch grosse Hoffnungen in sie gesetzt werden (der Einfluss der OAU auf ihre Mitglieder wäre übrigens einmal eine Analyse wert). Wenn ich meine Anwesenheit in Kampala während der OAU-Konferenz nicht für angezeigt halte, so ist dies deshalb keineswegs, weil ich die Bedeutung guter Beziehungen der Schweiz zur OAU gering achte. Die Erfahrungen, welche einige meiner westlichen Kollegen gemacht haben, lehren indessen, dass die Afrikaner bei solchen Konferenzen unter sich sein und Aussenstehenden, besonders solchen die, wie im Südafrika-Konflikt nach ihrer Auffassung auf der anderen Seite stehen, nicht Einblick ins «grosse afrikanische Palaver» geben wollen. Es sei für diplomatische Beobachter in der Regel nicht mehr zu erfahren, als was die Organisatoren an den täglichen Pressekonferenzen und in den Schlusserklärungen sagen wollen. Meine Erkundigungen bei Kollegen mit Residenz in Nairobi und Akkreditierung auch in Uganda zeigen, dass sie eine Anwesenheit in Kampala entweder überhaupt nicht für nötig halten oder einen Mitarbeiter entsenden. Dass die Anwesenheit des schweizerischen Botschafters von der OAU als freundliche Geste des Interesses an ihrer Arbeit besonders vermerkt würde und sich günstig auf die Beziehungen zur OAU auswirken könnte, ist nicht zu erwarten. Es sind aber auch keine besonderen Angriffe auf die Schweiz, die an Ort und Stelle abgewehrt werden müssten, zu gewärtigen. Wenn die Schweiz im Zusammenhang mit dem Südafrika-Konflikt erwähnt wird, was natürlich nicht auszuschliessen ist, so als Teil einer Gruppe von Ländern, die nichts oder zu wenig unternehmen, um auf Rhodesien und Südafrika im Sinne der afrikanischen Forderungen nach Mehrheitsregimen Druck auszuüben. Was die schwarzen Listen als Waffe zur Durchsetzung der Forderungen der OAU betrifft, so wird in Kampala wohl nur der Grundsatz besprochen, während die Frage, was für Firmen auf die schwarze Liste zu setzen sind, den ausführenden Organen überlassen wird.

Nachdem, wie Herr Botschafter Langenbacher meint, die konstruktive Haltung der schweizerischen Behörden und der anvisierten Schweizerfirmen im Generalsekretariat der OAU einen guten Eindruck hinterlassen hat⁹, werden sich unsere Anstrengungen vor allem darauf konzentrieren müssen, diesen guten Eindruck auch künftig in den konkreten Fällen der Drohung mit den schwarzen Listen aufrecht zu erhalten. Dazu wird sich aber in Kampala wohl kaum eine Gelegenheit bieten. Was die allgemeine Haltung der Schweiz im Südafrika-Konflikt¹⁰ betrifft, stehen wir andererseits in den Augen Afrikas nicht besonders gut da. Der einzig eindeutig positive Punkt ist das Waffenausfuhr-

Dok. 132, dodis.ch/35682; DDS, Bd. 26, Dok. 17, dodis.ch/38892, Punkt 11 sowie Dok. 100, dodis.ch/38893.

9. Vgl. dazu das Schreiben von H. Langenbacher an J. Iselin vom 21. März 1975, Doss. wie Anm. 1.

10. Vgl. dazu Dok. 17, dodis.ch/38892, Punkt 2; Dok. 60, dodis.ch/38915 sowie Dok. 162, dodis.ch/38916.

verbot nach Rhodesien¹¹ und Südafrika¹². Bei den wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien haben wir uns die Beibehaltung des «courant normal» im Handelsverkehr vorbehalten und beschränken entsprechend die Einfuhr aus Rhodesien, nicht aber meines Wissens die Ausfuhr dorthin¹³. Im Afrika-Symposium an der Botschafterkonferenz 1974¹⁴ war zwar davon die Rede, dass auch die Ausfuhr nach Rhodesien der Bewilligungspflicht unterstellt werden soll, aber diese Absicht ist offenbar wieder fallen gelassen worden. Im übrigen wickeln sich zahlreiche Geschäfte mit Rhodesien über den Finanz- und Handelsplatz Schweiz ab, wogegen wir offenbar nichts unternehmen können oder wollen. Dass es sich dabei in den meisten Fällen nicht um legitime schweizerische Interessen handelt und wir somit den Kopf für Interessen von Drittländern herhalten müssen, macht die Sache nicht besser. Die Durchsicht der mir zur Kenntnis gebrachten Fälle zeigt, dass es sich eigentlich nur bei Wild, Heerbrugg¹⁵, um ein echtes schweizerisches Anliegen handelt. Im übrigen wissen wir natürlich genau so wie die OAU, dass die Sanktionen gegenüber Rhodesien durch die Zwischenschaltung von Südafrika umgangen werden können. Das wird übrigens noch vermehrt der Fall sein, wenn Mozambique, wie es immer mehr den Anschein hat, die Ein- und Ausfuhr Rhodesiens über die Häfen von Lourenço Marques und Beira nicht mehr gestatten sollte. Es ist deshalb nur konsequent, wenn die OAU darnach trachtet, die Sanktionen auf Südafrika auszudehnen.

Was im besonderen die Apartheidpolitik betrifft, so können wir es als glücklichen Zufall bezeichnen, dass die schweizerische Delegation an der Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968 die bekannte Erklärung¹⁶ abgegeben hat, auf die uns zu berufen, wie Sie richtig sagen, uns schon verschiedentlich gelegen kam. Aber es muss auffallen, dass man es seither nicht wieder gewagt hat, eine entsprechende Erklärung abzugeben, ganz offensichtlich um unsere Beziehungen mit Südafrika nicht zu beeinträchtigen. Der Erklärung von Teheran kommt deshalb nur ein relativer Wert zu. Aber noch aus einem anderen Grund sollten wir die Berufung auf die Erklärung von Teheran nicht strapazieren. Es ist nämlich keineswegs damit getan, die Apartheid in Worten zu verurteilen. Die Verurteilung der Apartheidpolitik wird hier als ein Selbstverständlichkeit bezeichnet, als Ausfluss der Menschenrechte, die übrigens eine abendländische Erfindung seien. Worauf es aber ankomme, sei, die Konsequenzen daraus zu ziehen. Hier fehle es offensichtlich am guten Willen. Es sei Heuchelei, wenn man einerseits die Apartheidpolitik verurteile, andererseits aber fortfahre, das

11. BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, dodis.ch/31953.

12. BR-Prot. Nr. 2284 vom 6. Dezember 1963, CH-BAR#E1004.1#1000/9#681*. Vgl. dazu auch DDS, Bd. 22, Dok. 187, dodis.ch/30436.

13. Zur Problematik des Handelsverkehrs zwischen der Schweiz und Rhodesien vgl. Dok. 17, dodis.ch/38892, Punkt 1 sowie Dok. 183, dodis.ch/40605, bes. Anm. 6.

14. Zur Botschafterkonferenz vom 4.–6. September 1974 vgl. das Protokoll des Politischen Departements vom September 1974, dodis.ch/35118.

15. Vgl. dazu das Schreiben von B. Turrettini an E. Thalmann vom 27. März 1974, dodis.ch/39330; das Schreiben von H. Langenbacher an E. Thalmann vom 21. März 1975, dodis.ch/39331 sowie die Notiz von H. Kaufmann vom 11. Juli 1975, dodis.ch/39646.

16. DDS, Bd. 24, Dok. 80, dodis.ch/33245.

südafrikanische Regime zu unterstützen. Aber für den kapitalistischen Westen gehe eben das Geschäft vor die moralischen Grundsätze.

Darf ich Sie, da inzwischen in Bern Personalveränderungen stattfanden, bitten, mein Schreiben vom 30. 5. 74¹⁷ «Sanktionen gegen Rhodesien» (Ihre Ref. p.C.23.20.Rhod.(1)) sowie meinen Bericht vom 3. 4. 74¹⁸ über Konfliktherde im Gebiete des Indischen Ozeans, wo ich näher auf den Südafrika-Konflikt einging, zu lesen. Noch weiter zurückliegend habe ich mich mit dem Problem ausführlich in meinem P. B. N° 3 vom 5. 4. 72¹⁹ befasst. Wir haben zwei Möglichkeiten des Verhaltens im Südafrika-Konflikt. Die eine entspricht unserer gegenwärtigen Politik: Abwarten, Beschwichtigen, sich Kleinmachen, den Schaden im Einzelfall möglichst limitieren, Nachgeben nur unter dem Druck der Ereignisse. Offenbar findet man, mit dieser Politik komme man am besten davon und sie entspreche auch unserer öffentlichen Meinung. Die andere Haltung wäre eine Afrika-Politik, die diesen Namen verdient und bei der wir in Abwägung der längerfristigen Interessen uns nicht ins Lager der weissen Minderheitsregime Südafrikas drängen lassen, sondern uns ein Image schaffen, das uns gute Beziehungen zu dem politisch und wirtschaftlich wohl immer wichtiger werdenden schwarzen Afrika erlaubt, auch wenn dies Schritte erfordert, die nicht in unseren aussenpolitischen Traditionen liegen, sondern Neuland darstellen (ich habe in dem genannten Bericht vom 5. 4. 72 einige solche Schritte erwähnt).

Wenn Sie in Ihrem eingangs erwähnten Schreiben sagen «Sollte effektiv eine weitere Verschärfung der Haltung der OAU gegenüber diesem Land eintreten, könnte dies grosse Risiken für unsere Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika bringen» und «Die von Südafrika gehandhabte Apartheidpolitik bringt auch für unser Land Schwierigkeiten politischer Natur mit sich»²⁰, so stimme ich dem voll zu. Während aber die Eskalation im Südafrika-Konflikt weitergeht, ist die schweizerische Aussenpolitik, mit anderen ihr wichtiger scheinenden Angelegenheiten beschäftigt, stationär geblieben. An der Sitzung der Afrika-Botschafter der letztjährigen Botschaftertagung wurde das Problem auch von den Vertretern des Politischen Departementes und der Handelsabteilung erkannt und es entstand der Eindruck, dass unsere Südafrika-Politik einer Überprüfung unterzogen werden sollte. Aber seither ist, soviel ich weiss, nichts geschehen und wir drehen uns immer noch mit Argumenten in Kreise herum, die zum Teil längst überholt sind²¹.

17. Schreiben von R. Pestalozzi an E. Thalmann vom 30. Mai 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#4765* (C.23.20.(1)).

18. Notiz von R. Pestalozzi an P. Graber vom 3. April 1974, dodis.ch/40788.

19. Politischer Bericht Nr. 3 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 5. April 1972, CH-BAR#E2300-01#1977/29#53* (A.21.31).

20. Vgl. Anm. 2.

21. Vgl. dazu auch Dok. 100, dodis.ch/38893.