



SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
IN KENIA

NAIROBI, den 14. November 1974

P. O. Box 20008 (CARGEN HOUSE)
Tel. 28735

Ref.: 381.0.- Pi/do

P.B. Nr. 10

Die Schweiz und der
Konflikt um die weissen
Regime in Südafrika

An den Vorsteher des
Eidg. Politischen Departementes

3003 B e r n

1. Mit Zirkularschreiben vom 15.7.74 hat die Direktion I.O. mir die von der Apartheid-Studiengruppe der UNO veröffentlichte Studie von Gilbert Rist "Relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud" zugestellt. Diese Schrift kam auch während der Botschafterkonferenz an der Sitzung über Probleme Schwarzafrikas vom 6.9. zur Sprache. Der Vertreter der Direktion I.O. konnte damals noch nicht sagen, was für eine Haltung zu dieser Studie eingenommen werde. Da aber die Absicht bestand, die schweizerische Haltung noch vor Beginn der UNO-Generalversammlung festzulegen, dürfte dies inzwischen geschehen sein. Was für Richtigstellungen drängen sich auf und müsste man, in Ermangelung von Richtigstellungen nicht annehmen, dass der Inhalt der Schrift zutrifft, ja dass die Schweizerbehörden die Auffassung des Autors teilen?

Ich sehe voraus, dass der gute Name der Schweiz in Afrika, aber vielleicht auch anderswo, in nächster Zeit vermehrt unter Druck kommt, wenn es uns nicht gelingt, zu gewissen politischen Fragen eine eindeutige Haltung einzunehmen. Die Angriffe gegen die Schweiz in Aethiopien geben davon vielleicht einen Vorgeschmack. Aehnliche Angriffe stehen uns bevor, wenn einmal das Regime in Kenia wechselt, was von hiesigen Beobachtern als näher in den Bereich der Möglichkeiten gerückt angesehen wird, nachdem man immer offener von den nationalen Interessen zuwiderlaufenden Schiebungen der herrschenden Kreise spricht, wobei die nächste Umgebung des Präsidenten mit dem schlechten Beispiel vorangeht.

Damit scheint allerdings noch kein Zusammenhang mit den Spannungen in Südafrika geschaffen. Aber der Zusammenhang wird bewusst oder unbewusst für den Leser herausgestellt, wenn es in einem Artikel in einer der beiden Tageszeitungen Nairobis auf der ersten Seite unter dem fettgedruckten Titel "Mercenary plan to oust Frelimo" heisst: "A SWISS national, Hans Lenzlinger, has said he is trying to recruit a 1000-strong mercenary army..." und etwas weiter "... Lenzlinger said he has no political motives and was treating the operation as business...". Oder wenn die Investitionsgesellschaft EDESA (Economic Development for Equatorial and Southern Africa) als hinter der extremistischen anti-Frelimo-Bewegung in Mozambique stehend bezeichnet wird und es heisst, diese habe, obwohl in Luxemburg registriert, ihren Sitz in Zürich (Assoziation mit den "Gnomes of Zurich", dieser angelsächsischen Obsession, welche auch in den anglophonen Ländern Afrikas ihren Niederschlag findet).

Das sind nur zwei konkrete Beispiele. Die Meldungen mögen sich sogar als falsch erweisen, aber es bleibt davon doch etwas hängen. Wichtig ist, dass man es den Schweizern zutraut, dass sie aus materiellen Interessen die Aspirationen der afrikanischen Bevölkerung bekämpfen. Gutgesinnte mögen einräumen, dass es sich nur um Firmen (das anonyme Kapital) oder Einzelne handelt und dass man ihr Verhalten nicht der Schweiz als solcher oder dem Schweizervolk ankreiden darf. Aber für ein vereinfachendes Massendenken, für Fanatiker und für Demagogen zählen solche Subtilitäten nicht. Warum tut die offizielle Schweiz nichts, wenn sie schon das Verhalten ihrer Bürger und Firmen nicht gutheisst? Oder heisst sie es etwa gut? Bei solchen Fragen muss dann der schweizerische Interessenvertreter weit ausholen, die Trennung von Wirtschaft und Staat erklären, das Verfassungsrecht heranziehen, nur um bisweilen festzustellen, dass der Gesprächspartner Dinge, die in der Schweiz eine Selbstverständlichkeit sind, als faule Ausrede und als Bestätigung der vorgefassten Meinung von der Doppelbödigkeit der schweizerischen Politik empfindet.

2. Bevor ich die Frage aufwerfe, ob wir dem machtlos gegenüberstehen müssen oder ob wir etwas dagegen tun können, seien

einige Feststellungen über die Ereignisse gemacht, die sich an der Front zwischen Schwarzafrika und dem weissen Südafrika in jüngster Zeit abspielten. Diese Ereignisse sind vor allem die Folge des Regimewechsels in Portugal und haben in ihrer Plötzlichkeit selbst afrikanische Politiker überrascht, war man doch auf einen längeren Guerillakrieg mit allmählicher Aushöhlung der portugiesischen Kolonialposition eingestellt. Man kann dabei zwei entscheidende Phasen unterscheiden:

- Die Zuerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Kolonien nach dem Putsch in Lissabon vom April, welche die Frage der Art des künftigen Regimes in diesen noch offen liess;
- die Verständigung zwischen Lissabon und Frelimo vom September, welche einer Abdankung Portugals gleichkommt und die die Entscheidung über die Unabhängigkeit Mozambiques und auch weitgehend über die Art des künftigen Regimes in diesem Lande brachte.

Dadurch war Bewegung in die afrikanische Südfront (die Nordfront liegt an den Grenzen von Israel) gekommen und wir können heute folgendes feststellen:

- a. Eine Verschiebung der Front nach Süden, wodurch
- Sambia seine weitgehende Einkreisung durch Länder mit weissen Minderheitsregimen wenigstens teilweise gesprengt sieht;
 - Malawi aus dem unmittelbaren Frontbereich ausscheidet;
 - Tansania, das eine Spitzenposition im Kampf um die Befreiung der schwarzen Bevölkerung im Süden Afrikas einnimmt, nicht mehr an der Front steht;
 - andererseits Rhodesien vermehrt eingekreist wird und entsprechend unter Druck gesetzt werden kann;
 - Südafrika direkt in den Frontbereich rückt mit der Folge, dass z.B. künftig auch Guerillaoperationen in Südafrika möglich werden.

- b. Die Bewegung zur Beseitigung der weissen Minderheitsregime im südlichen Afrika hat durch diese Erfolge einen nicht zu unterschätzenden Auftrieb erhalten. Man müsse den Schwung, der in die Sache gekommen sei, ausnützen, um die Front weiterhin aufzurollen, wobei man in erster Linie an Angola denkt, das Regime Smith in Rhodesien bereits zum Tode verurteilt, sich die Chancen ausrechnet, wann Namibien "fällt" und sich konkrete Gedanken macht, wie der restliche grosse Brocken, Südafrika, in Angriff zu nehmen sei.
- c. Die Ereignisse scheinen jenen rechtgegeben zu haben, die für Anwendung von Gewalt zum Sturze der weissen Regime eintreten. Nur durch die Erfolge der Guerilla sei die portugiesische Armee der Aussichtslosigkeit des Kampfes bewusst geworden, was seinerseits den Putsch in der Metropole auslöste. Und bei der Frage, ob die Macht an Frelimo zu übergeben sei, sei wiederum die Entschlossenheit der Frelimo entscheidend gewesen, sich wenn nötig mit Gewalt gegenüber anderen Parteien durchzusetzen, was schliesslich zur Kapitulation Portugals geführt habe. Es bestätigt sich damit, was wir in ganz Afrika mit seinen zahlreichen Militärregimen sehen, dass Waffengewalt der entscheidende Faktor im politischen Kampf ist und dass man sich ohne viel Ueberlegung dem Stärkeren unterwirft. Die Anhänger des Dialoges und der friedlichen Lösungen gehen aus den Ereignissen geschwächt hervor. Verhandlungen und diplomatische Druckmittel werden zwar keineswegs abgelehnt, im Gegenteil, aber es sollen dabei keine wesentlichen Konzessionen gemacht und sie sollen mit militärischen Mitteln untermauert werden.
- d. Einen Prestigegewinn haben auch jene Kreise zu verzeichnen, die Kolonialismus (Portugal) und Ausbeutung der Schwarzen (Rhodesien, Namibien, Südafrika) mit dem westlichen Kapitalismus, die Befreiung der unterdrückten Völker dagegen mit Sozialismus gleichsetzen. Der Sieg der Progressiven in Portugal wird als Sieg der Unabhängigkeitskämpfer gesehen und damit wird das Ansehen jener Länder verstärkt, die einem sozialistischen Gesellschaftssystem verschrieben sind, während umgekehrt der kapitalistische Westen als derjenige erscheint, der

nicht nur nichts zur Befreiung der schwarzen Bevölkerung tut, sondern die Position der weissen Minderheitsregime zu stärken versucht.

- e. Rhodesien und Südafrika müssen versuchen, sich den neuen Verhältnissen anzupassen. Diese Versuche werden zwar aufmerksam registriert, aber es wird ihnen die kalte Schulter gezeigt. Sowohl für Sambia wie für Mozambique ist es zwar wichtig, ihre wirtschaftlichen Probleme, die nicht gering sind, zu lösen. Das mag einige faktische Bindungen schaffen, aber eine echte Koexistenz ist kaum denkbar.

3. Was ist nun die Haltung der Schweiz in dieser Situation? Im Frühjahr wurde die Frage der Unterstützung der Befreiungsorganisationen geprüft. Ich nahm dazu mit Schreiben vom 6.6.74 an die Direktion I.O. Stellung. Seither hat die Botschaft nichts mehr von dieser Angelegenheit gehört. Ist die Idee fallen gelassen worden und aus was für Gründen? Auch über die Ergebnisse anderer Initiativen haben die schweizerischen Missionen nichts mehr gehört, wie etwa die Untersuchung des politischen Sekretariats über die Kräfteverhältnisse im Indischen Ozean vom vergangenen Sommer, die auch den Südafrikakonflikt umfasst (siehe mein Schreiben vom 3.4.74). Ein weiteres Beispiel der Kommunikationslücke ist die fehlende Stellungnahme zum eingangs erwähnten Bericht Rist. Die Rhodesien-Sanktionen werden in Bern gelegentlich einer Prüfung unterzogen und an der Sitzung vom 6.9. in Bern konnten die Botschafter erfahren, dass in Erwägung gezogen werde, ausser den Einfuhren aus Rhodesien in die Schweiz auch die Ausfuhren aus der Schweiz nach Rhodesien einer Kontrolle zu unterstellen. Aber was daraus geworden ist, weiss ich nicht. Die Botschafter sind aufgefordert worden, zur Frage der schwarzen Liste gegen Firmen Stellung zu nehmen, die mit den Ländern des weissen Südafrika wirtschaftliche Beziehungen unterhalten. Ueber das Ergebnis dieser Untersuchung sind die diplomatischen Missionen wiederum nicht informiert worden.

So bleibt denn kaum etwas anderes übrig als anzunehmen, dass bei den für die schweizerische Aussenpolitik verantwortlichen Stellen die Meinung besteht, es dränge sich eine Aenderung unserer bisherigen Haltung nicht auf und man könne es bis auf weiteres beim Alten lassen. Ich halte dies für gefährlich.

An der erwähnten Sitzung vom 6.9. in Bern wurde gefragt, ob die Beziehungen zwischen der Schweiz und Schwarzafrika unter unserer gegenwärtigen Haltung gegenüber den Ländern Südafrikas mit weissen Minderheitsregimen leiden. Da man dies nicht ohne weiteres bejahen und belegen kann, sondern mit einem "nein, aber..." beantworten muss, wird die Schlussfolgerung gezogen: Warum dann das Gstümm? Als ob man getrost abwarten könnte, bis sich unsere Beziehungen zu Schwarzafrika eindeutig verschlechtern, wo es doch klug wäre, dem im Rahmen des Möglichen vorzubeugen.

Schief ist auch, nur nach den Beziehungen zwischen Schwarzafrika und der Schweiz zu fragen, als ob besondere Massnahmen gegen die Schweiz zu erwarten wären. In Frage stehen vielmehr die Beziehungen zum Westen. Aus diesem Kreis können wir uns nicht heraushalten. Wir können zwar z.B. mit Ueberzeugung sagen, dass wir keine Waffenausfuhren nach Südafrika dulden, aber nicht mit Ueberzeugung bestreiten, dass solche Waffengeschäfte über schweizerische Firmen getätigt werden. Man traut den tüchtigen Schweizern hierzulande vieles zu, vielleicht mehr als den Tatsachen entspricht. Wenn Massnahmen getroffen werden (schwarze Listen wären nur eine Möglichkeit, wohl nicht einmal die wichtigste), so werden sie nicht gegen die Schweiz getroffen, sondern allgemein gegen jene, die mit den weissen Minderheitsregimen Geschäfte führen und sie damit in den Augen Schwarzafrikas unterstützen. Vorerst aber ist mehr die gefühlsmässige Abneigung gegen jene Länder und wirtschaftlichen Systeme von Bedeutung, von denen geglaubt wird, dass sie ein Interesse daran haben, die südafrikanischen Regime zu stärken, eine Abneigung, die im übrigen von den kommunistischen Staaten, aber auch von den Arabern (die es nötig haben, vergessen zu lassen, dass sie mit ihren Oelpreisen zahlreiche afrikanische Länder in grosse wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen) tüchtig geschürt wird. Dass wir nie Kolonien besaßen, spielt heute kaum mehr eine Rolle, wohl aber, dass Schweizer nach Südafrika auswandern und dort investieren.

Niemand dürfte ernstlich bestreiten, dass die Beziehungen zum schwarzen Afrika für die Zukunft der Schweiz wichtiger sind als jene zum weissen Südafrika. Das geht aus allen meinen Gesprächen

mit schweizerischen Geschäftsleuten hervor und fand auch seine Bestätigung an der Sitzung vom 6.9. in Bern. Aber man glaubt, sich nicht, noch nicht für die eine oder andere Seite entscheiden zu müssen. Zumindest sollten wir aber auf diesen Fall vorbereitet sein und in dieser Perspektive wäre es wichtig, dass wir unsere Beziehungen zum weissen Südafrika auf einem möglichst tiefen Niveau halten. Sollten wir uns z.B. eines Tages veranlasst sehen, unseren Handel auf dem courant normal einfrieren zu lassen wie im Falle von Rhodesien, so ist das viel leichter durchzusetzen, wenn dieser nicht zu hoch ist. Auch die innenpolitischen Widerstände (Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch die Interessenten) werden geringer, wenn die schweizerischen Interessen gering sind. Dazu kommt, dass wir in diesem Falle weniger auffallen im Vergleich zu anderen Nationen. Wir sollten wenn möglich eine Ausgangslage schaffen, bei der wir eine Chance haben durchzuschlüpfen (wie das bei Rhodesien mehr oder weniger der Fall ist) und nicht unter speziellen Druck kommen. Es ist besser, vorzubeugen als unter dem Zwang der Verhältnisse handeln zu müssen.

4. Für eine Politik, welche unsere Beziehungen zum weissen Südafrika auf einem kleinen Feuer hält, gibt es, wie auch in anderen Bereichen der Aussenpolitik - ich denke etwa an die Entwicklungszusammenarbeit - zweierlei Motivationen, eine materielle und eine ideelle. Die Einen werden mehr von jener, die Anderen von dieser angezogen sein.

Die materielle Motivation geht davon aus, dass es langfristig gesehen politisch und wirtschaftlich opportun ist, wenn die Reste weisser Vorherrschaft in Afrika abgebaut werden und der Westen von dieser Hypothek befreit wird, sowie wenn es darüber nicht zu einem Konflikt mit einem Afrika kommt, das für unsere Versorgung und für den Absatz unserer Produkte wichtig, ja unentbehrlich ist, jedenfalls wichtiger als unsere Interessen in Südafrika.

Die ideelle Motivation ist, dass eine Politik der Rassen- und der sozialen Diskrimination mit unseren Ueberzeugungen über die Menschenrechte unvereinbar ist und dass wir deshalb auf-

gerufen sind, zur Aenderung dieser Politik nach Möglichkeit beizutragen, selbst wenn dadurch eigene Interessen beeinträchtigt werden sollten.

Beide Motivationen ergänzen sich und führen zum gleichen Ergebnis. Man braucht sich weder auf die eine noch auf die andere ausschliesslich festzulegen. Dass der Staat sich auch durch ethische Werte leiten lässt, ist jedenfalls nicht abwegig.

5. Einige Argumente gegen eine Politik der Unterstützung der Bestrebungen zur Reform der Regime in Südafrika erscheinen auf den ersten Blick recht stichhaltig und verdienen, dass man darauf eingeht:

- a. Nicht nur in Südafrika werden Menschenrechte verletzt, sondern auch anderswo und vielleicht in noch schlimmerer Weise. Wenn wir etwas gegen die Politik der Apartheid in Südafrika tun und nichts gegen die Verletzung der Menschenrechte an anderen Orten, so wenden wir ungleiche Masstäbe an. Wir können aber unmöglich gegen alle vorgehen, welche in irgendeiner Weise die Menschenrechte in gröblicher Weise verletzen. - Dieses Argument ist nur teilweise stichhaltig und kann mit der Parallele ad absurdum geführt werden: Wir können unmöglich allen Menschen helfen, die in Not sind, also helfen wir besser niemandem. Anstatt dessen kann man sich sagen, dass, wo wir die Möglichkeit haben, eine Verletzung der Menschenrechte mit Aussicht auf Erfolg zu korrigieren, wir diese Gelegenheit ergreifen sollten.
- b. Der Bund hat nicht die rechtlichen Mittel, in die freie Entfaltung der Wirtschaftsbeziehungen einzugreifen. - Darauf könnte man etwa grob antworten: Dann muss er sie eben schaffen. Aber man braucht nicht so weit zu gehen. Es wäre schon viel erreicht, wenn alle bestehenden Mittel ausgeschöpft würden. Im Falle der Rhodesiensanktionen hat sich der Bund, soviel ich weiss, auf seine allgemeine Kompetenz zur Führung der Aussenpolitik gestützt. Man fand also die rechtlichen Mittel. Dabei sei zugegeben, dass man sie mit Vorsicht und einer gewissen Zurückhaltung einsetzen muss und den Bogen nicht überspannen darf.

- c. Wir würden dem schwarzen Rassismus in die Hände arbeiten. Die weissen Rassisten Südafrikas sind nicht schlimmer als die schwarzen und wir müssen uns als Weisse mit den Weissen Südafrikas solidarisch erklären und sie vor den schwarzen Rassisten schützen. - Ein Argument von nicht zu unterschätzendem emotionellem Gewicht. Wir können selbstverständlich nicht genau wissen, was mit der weissen Minderheit geschieht, wenn die schwarze Mehrheit an die Macht kommt. Ich habe im Laufe der Zeit mehrere afrikanische Persönlichkeiten auf dieses Problem angesprochen. Sie bestreiten alle, dass die Gefahr des schwarzen Rassismus bestehe, was freilich an sich nicht viel bedeutet. Interessant ist aber die oft vertretene Ansicht, dass es sich in Südafrika nicht in erster Linie um Rassengegensätze handle, sondern um soziale Gegensätze, um soziale Diskriminierung. Einer Ausbeuterklasse stehe eine Klasse von Ausgebeuteten gegenüber und der Rassengegensatz sei diesem sozialen Gegensatz überlagert, nachträglich hinzugekommen, um die weisse Vorherrschaft zu erklären und zu rechtfertigen. Wenn die sozialen Unterschiede abgebaut würden, dann würden auch die Rassengegensätze abgebaut.
- d. Wir sollten nicht eine Bewegung unterstützen, die mit Gewalt (Guerilla, Terrorismus) ihr Ziel zu erreichen versucht. - Ein äusserst schwaches Argument, denn die Rassentrennung wird ja von den Weissen ihrerseits mit Gewalt durchgesetzt.
- e. Es handelt sich um eine interne Angelegenheit Südafrikas, in die sich aussenstehende Mächte nicht einmischen sollten. - Mit zunehmendem Ausbau der faktischen internationalen Beziehungen wird die absolute nationale Souveränität immer problematischer. Solidarität unter den Völkern bedeutet unter anderem, dass der nationalen Souveränität gewisse Grenzen gesetzt sind.
6. Wer die Dinge so sieht, muss die schweizerische Afrikapolitik - falls es eine solche bewusste Politik überhaupt gibt - als ungenügend empfinden. Unter den möglichen Massnahmen einer aktiveren Politik könnten die folgenden näher geprüft werden:

- a. Erklärung bei passender Gelegenheit, dass die Schweiz die Rassenpolitik der Regierungen in Südafrika missbilligt. Die Erklärung von 1968 an der Menschenrechtskonferenz in Teheran liegt schon weit zurück und Einige betrachten sie als Zufallsprodukt, so dass eine Bekräftigung der damaligen Aussagen nicht unnötig ist.
- b. Hinweis von potentiellen Auswanderern nach Rhodesien oder Südafrika und Investoren in diesen Ländern auf die damit verbundenen Gefahren. Eine solche Warnung kann selbstverständlich missachtet werden. Einige werden sich aber doch abhalten lassen und der Bund ist jedenfalls entlastet, wenn es später einmal zu Schwierigkeiten kommen sollte.
- c. Unterlassen der Förderung der Wirtschaftsbeziehungen durch staatliche Massnahmen. Weder ein Staat noch die schweizerische Wirtschaft haben Anspruch auf solche Förderungsmassnahmen. Beispiel: keine Gewährung von Exportrisikogarantie; keine Bewilligung von Anleihen in der Schweiz.
- d. Strikte Ueberwachung des Waffenausfuhrverbotes. Prüfung, ob nicht auch die Vermittlung und Finanzierung von Waffen aus Drittstaaten verboten werden kann.
- e. Strikte Ueberwachung möglicher Umgehung der UNO-Sanktionen (dies ist nicht nur ein Postulat unserer Afrikapolitik, sondern auch unserer UNO-Politik). Neben der Einfuhrkontrolle auch Ausfuhrkontrolle. Studium der Umgehungen durch Vermittlung und Finanzierung von Aus- und Einfuhren von Drittstaaten und allenfalls Kontrolle solcher Transaktionen.
- f. Beiträge an Befreiungsorganisationen. Dabei müssten m.E. allerdings strenge Kriterien angewandt werden. Beiträge, deren Verwendung für Guerilla- und Terroritätigkeit möglich ist, sind abzulehnen. Sie stünden im Widerspruch zu unserer Politik der Befürwortung friedlicher Lösungen, zu unserer Disponibilität für gute Dienste und unserer Unterstützung der Organisationen des Roten Kreuzes. Sie müssten sich auf humanitäre Hilfe im engeren Sinn beschränken (z.B. ärztliche Hilfe, Flüchtlingshilfe) und müssten auch der anderen Konfliktpartei angeboten werden.

g. Schaffung der Instrumente für unsere Disponibilität zu guten Diensten unter den Konfliktparteien, wozu gehört, dass wir über leistungsfähige Vertretungen bei den Konfliktparteien verfügen, sowie Förderung der Bestrebungen zur Herbeiführung des Dialogs unter den Konfliktparteien im Hinblick auf friedliche Lösungen.

Diese Massnahmen werden am besten schrittweise und unauffällig eingeführt, einerseits mit Rücksicht auf die Beziehungen zu Südafrika, andererseits weil es nicht leicht sein dürfte, die schweizerische Oeffentlichkeit für eine solche Politik zu gewinnen. Je früher man damit beginnt, desto mehr Zeit steht dafür zur Verfügung. Durch Zuwarten gewinnt man nichts und erschwert sich nur die spätere Aufgabe.

DER SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFTER:

P. Pestalozzi
(Pestalozzi)