

2

dodis.ch/39600

Der schweizerische Botschafter in Nairobi, R. Pestalozzi, an den Delegierten für technische Zusammenarbeit des Politischen Departements, S. Marcuard¹

SCHWEIZERISCHE ENTWICKLUNGSHILFE AN BURUNDI

Nairobi, 16. Januar 1973

Ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 12. Dezember² über die Beantwortung der kleinen Anfrage Butty³.

Es war sicher richtig, dass die Schweiz ihre Entwicklungshilfe, nicht einfach abgebrochen, sondern lediglich eingeschränkt hat, obwohl sie unter dem Eindruck des von der Regierung gedeckten, ja geförderten Genozids an den Hutu⁴ moralisch gesehen zu einem Abbruch der Hilfe berechtigt gewesen wäre. Die Beziehungen waren in den Krisentagen, etwa als die schweizerischen Professoren an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bujumbura entgegen dem Willen von Rektorat und Behörden die Vorlesungen einstellten⁵, oder als einige Schweizer ihrer Entrüstung mehr oder weniger offen Ausdruck gaben – ich verstehe sie gut – ohnehin recht gespannt. Es muss angenommen werden, dass das Aussenministerium unter dem berüchtigten Tutsi-Extremisten Simbananiye die damalige Haltung unseres Konsularagenten, Professor Bonvin, ihm noch immer nachträgt, denn trotz verschiedenen Erinnerungsnoten ist ihm bis heute das Exequatur als Konsul nicht erteilt worden (ich werde nicht mehr darauf bestehen, da Herr Bonvin's Vertrag im Sommer abläuft und er dann Burundi verlassen wird).

Es spricht für unsere Landsleute in Burundi, dass sie trotz der wenn nicht materiell so doch moralisch schwierigen Situation, in die sie angesichts des wilden Mordens um sich herum gerieten, ausharrten. Nur wenige hatten sich zu sehr exponiert und mussten oder wollten gehen. Wichtig ist vor allem dass die übers Land verteilten Missionare blieben, denn so konnte die der Wut ihrer traditionellen Unterdrücker ausgesetzte Hutu-Bevölkerung wenigstens geistlichen Zuspruch erhalten⁶. Obwohl sich die Tutsi auf dem Höhepunkt ihres

1. *Schreiben*: CH-BAR#E2005A#1985/101#277* (t.311). *Visiert von J. Zwahlen am 16. Februar 1973. Kopie an die Politische Direktion und den politischen Dokumentationsdienst des Politischen Departements, J. R. Bonvin und die schweizerische Botschaft in Kigali. Handschriftliche Marginalie von R. Wilhelm: [S. Salvi] + [P. Erni] = m'en parler.*

2. *Schreiben von H.-Ph. Cart an R. Pestalozzi vom 12. Dezember 1972*, CH-BAR#E2005A#1983/18#229* (t.311).

3. *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2060 vom 15. November 1972*, CH-BAR#E1004.1#1000/9#788*.

4. *Zu den Ereignissen in Burundi vgl. den Politischen Bericht Nr. 6 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 2. Juni 1972*, dodis.ch/36755 sowie die Politischen Berichte Nr. 4 und 5 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 18. und 31. Mai 1972, CH-BAR#E2300-01#1977/29#53* (A.21.31).

5. *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 6 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 2. Juni 1972*, dodis.ch/36755, bes. S. 6 sowie *Doss. CH-BAR#E2005A#1983/18#230** (t.311.002).

6. *Vgl. Anm. 5, bes. S. 5.*



Gegenschlages gegen die Hutu in ihren Greuelthaten kaum durch die Gegenwart der weissen Zeugen hatten abhalten lassen, darf angenommen werden, dass in den darauffolgenden Phasen der Wunsch nach Verbesserung des Image der Regierung deren Massnahmen positiv beeinflusst hat. Die Regierung wünschte, dass die weisse Bevölkerung blieb und dass die Entwicklungshilfe fortgesetzt werde und sie musste sich entsprechend verhalten. Wäre die weisse Bevölkerung weggezogen oder die Entwicklungshilfe eingestellt worden, so hätte nur noch wenig Grund bestanden, auf die Meinung des westlichen Auslandes Rücksicht zu nehmen.

Nach den Berichten⁷, die ich über Burundi erhalte, macht die Regierung ernstliche Anstrengungen zum Wiederaufbau des Landes. Die systematischen Aktionen zur Reduktion der Hutu-Bevölkerung und zur Eliminierung der Hutu-Elite ist schon seit einiger Zeit beendet. Gegenteilige Behauptungen, wie sie etwa noch von Ruanda ausgestreut werden, werden von den Beobachtern in Burundi selbst dementiert. Herr Bonvin hat mir im übrigen noch einen ausführlichen Bericht⁸ zu Ihren Händen über die Lage in Burundi in Aussicht gestellt.

Ich glaube, dass wir heute genügend Abstand von den Ereignissen des vergangenen Jahres haben, um zu einem Entschluss über die Weiterführung der Hilfe zu kommen. Insbesondere wenn wir ein Projekt nach Beendigung des laufenden Projektabkommens nicht weiterführen wollen, sollten wir die burundischen Behörden frühzeitig informieren, damit sie sich allenfalls nach anderen Geberländern oder -organisationen umsehen können, welche bereit sein könnten, die schweizerische Hilfe fortzusetzen. Ich habe schon bei meinem Besuch in Bern im letzten September darauf hingewiesen und damals die Auffassung vertreten, dass wir unseren Entscheid über die Weiterführung des Universitätsprojektes bis Ende des Jahres treffen sollten, wenn möglich nach Abklärung bei anderen potentiellen Gebern, z. B. bei den Franzosen oder beim UNDP, ob sie bereit wären, an die Stelle der Schweiz zu treten. Eine Stellungnahme wird nun dringlich, da wir sonst riskieren, dass unser Projekt, wenn wir es nicht weiterführen, vollständig zusammenbricht und unsere bisherigen Anstrengungen vergeblich waren⁹.

Ich erlaube mir hier einige Betrachtungen zur Frage der Weiterführung der Hilfe, die Ihnen Ihre Entscheid erleichtern mögen.

1. Wir haben es in Burundi mit einer rassischen Minderheitsregierung zu tun¹⁰, die gezeigt hat, dass sie das Aufkommen der rassischen Mehrheit mit allen Mitteln zu verhindern gewillt ist. Dasselbe lässt sich etwa von Südafrika sagen, wo ebenfalls eine rassische Minderheit die Gleichstellung mit der als minderwertig angesehenen Mehrheit zu verhindern sucht. Die Mittel sind allerdings andere, aber im Effekt läuft es auf dasselbe hinaus. Die Tutsi in Burundi

7. Vgl. Doss. CH-BAR#E2200.185-02#1985/162#8* (771.20.0).

8. Bericht von J. R. Bonvin vom 12. Januar 1973, Doss. wie Anm. 1. Vgl. ferner die Notiz von H. Grob vom 16. Februar 1973, dodis.ch/40398.

9. Erste handschriftliche Marginalie: Warum sollten wir anderen zumuten, was wir selbst nicht glauben verantworten zu können? Zweite handschriftliche Marginalie: Voici la raison.

10. Vgl. dazu die Notiz von A. R. Hohl an P. Graber vom 25. April 1974, dodis.ch/40399.

wenden eben die traditionellen afrikanischen Mittel an. Man weist in Afrika, etwas maliziös, gerne darauf hin, dass die gegenseitigen Metzereien der weissen Stämme unter sich bedeutend grössere Ausmasse angenommen haben (1. und 2. Weltkrieg), so dass die Entrüstung der Weissen, wenn afrikanische Stämme tödend aufeinanderprallen, zu einem grossen Teil Heuchelei sein müsse. Ich glaube, es tut gut, diese Relation gegenwärtig zu behalten, wenn wir über ein afrikanisches Land mit Stammesfehden ein Urteil fällen.

2. Es gibt in jeder Gesellschaft positive und negative Elemente, solche mit denen man zusammenarbeiten kann und solche, wo dies weniger oder nicht möglich ist. Das trifft auch auf die Tutsi in Burundi zu. Bei jeder Entwicklungshilfe gilt es, mit den positiven Elementen zusammenzuarbeiten und die negativen Elemente möglichst auszuschalten. Die gegenwärtige Regierung setzt sich aus Extremisten und Gemässigten zusammen (von den paar Hutu-Ministern, die reine Dekorationsfiguren zu sein scheinen, spreche ich hier nicht). Unter den Gemässigten gibt es zahlreiche, die gegen eine Verschärfung der Stammesgegensätze sind und einen Ausgleich unter den Stämmen Burundis anstreben. Diese Leute, die das Vorgehen der Extremisten verurteilen, wenn sie es auch aus Stammessolidarität nicht offen sagen, haben weniger Chancen, sich durchzusetzen, wenn sich der Westen von Burundi abwendet.

3. Die Entwicklungshilfe gilt nicht einem Regime, sondern der Bevölkerung der Entwicklungsländer¹¹. Wenn wir durch Einstellung der Entwicklungshilfe einem Regime unser Missfallen gegenüber seiner Politik bezeugen wollen (diese Politik können wir ja nicht durch Entzug unserer Hilfe ändern), so entziehen wir die Hilfe auch den Opfern dieses Regimes¹², der Bevölkerung. Das burundische Volk verdient unsere Hilfe nicht weniger, weil es ein verabscheuenswürdiges Regime hat.

4. Gleichzeitig ist es gut, sich daran zu erinnern, dass Entwicklungshilfe nicht nur ein soziales und humanitäres Unternehmen ist, sondern auch eine politische Komponente hat: internationale Solidarität im politischen Sinne. Der Westen muss das Vertrauen der Entwicklungsländer gewinnen, ansonst die Entwicklungsländer eine antiwestliche Politik (eine noch antiwestlichere Politik als gegenwärtige) betreiben. Ein Mittel dazu ist die Entwicklungshilfe. Dabei ist es weniger schlimm, wenn wir nicht allen Entwicklungsländern helfen – das ist ohnehin nicht möglich –, als wenn wir in einem Land, wo wir geholfen haben, die Hilfe stoppen. Dies wird als politischer Affront aufgefasst und als Versuch der politischen Einflussnahme (Versuch der Erzwingung einer dem Westen genehmen Politik) und beeinträchtigt zweifellos die Beziehungen zur Schweiz. Gewisse Länder reiben sich die Hände, wenn sie sehen, wie sich der Westen aus moralischen Gründen politische Chancen verscherzt. Gewiss kann man geltend machen, dass das kleine Burundi für die Schweiz weder politisch noch wirtschaftlich von Bedeutung ist und deshalb die Verschlechterung der Beziehungen in Kauf genommen werden kann¹³. Aber es geht nicht nur um

11. Vgl. dazu Dok. 112, dodis.ch/38914.

12. *Handschriftliche Marginalie von R. Wilhelm*: Faux, puisqu'il n'y a pratiquement plus d'obédients Hutus!

13. *Zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Burundi vgl. Anm. 12.*

Burundi, sondern um Afrika, um die Dritte Welt. Es geht darum, in der Entwicklungshilfe einen gewissen Durchhaltewillen, eine gewisse Härte gegenüber sich selbst auch dann zu zeigen, wenn man es mit einer widerwärtigen Regierung zu tun hat. Es geht darum, eine Politik auf lange Sicht und befreit von Emotion zu führen. Man kann auch sagen eine realistische Politik. Vor den Schwierigkeiten davonzulaufen, ist keine realistische Politik. Wir schulden es übrigens auch der Solidarität mit dem übrigen Westen, mitzuhelfen, unseren Teil an die Überwindung politisch unbefriedigender Situationen beizutragen.

5. Wir könnten uns allenfalls aus einem Projekt zurückziehen, wenn seine Weiterführung von anderer Seite sichergestellt wäre und zwischen den Partnern des Projektabkommens Einigkeit über die Ablösung herrschen würde. Diese Voraussetzung dürfte indessen kaum erfüllt sein. Das Projekt fallen zu lassen, würde bedeuten, dass die bisherigen Anstrengungen, die zahlreiche vielversprechende Ansätze schufen, nutzlos waren, ja sogar zu negativen Ergebnissen führen, weil es unter Umständen besser ist, ein Projekt gar nicht zu beginnen, als es abzuberechnen, bevor irgend eines der Projektziele erreicht ist.

6. Bedeuten die bisherigen Ausführungen, dass ein begonnenes Projekt unter keinen Umständen abgebrochen werden soll und dass wir jedes Verhalten des Entwicklungslandes hinzunehmen haben? Keinesfalls. Die *clausula rebus sic stantibus* kann auch in der Entwicklungshilfe angerufen werden. Es können Umstände eintreten, bei denen eine Zusammenarbeit unmöglich, unzumutbar, mit unserer Würde und Ehre – ja mit unserer Würde und Ehre; scheuen wir uns nicht, diese Begriffe zu verwenden! – unvereinbar ist. Wofür ich plädiere ist lediglich, dass wir die Grenzen des Möglichen, des Zumutbaren, des Ehrenrührigen nicht zu tief ansetzen.

7. Wir wussten, als wir uns in das Projekt einliessen, dass die Stammesgegensätze zwischen Hutu und Tutsi in Burundi nicht überwunden sind, ja mit dem Wegzug¹⁴ der Belgier neuen Auftrieb erhalten hatten. Zweimal schon war in der kurzen und bewegten Geschichte des unabhängigen Burundi ein Teil der Hutu-Elite physisch vernichtet worden¹⁵. Man musste damit rechnen, dass dies ein weiteres Mal geschehen würde (das Gegenteil zu hoffen, war sehr ehrenwert, aber auf Wünsche und Hoffnungen soll man bekanntlich keine Entscheide aufbauen), allerdings nicht in dem Ausmasse wie in den Ereignissen von 1972. Wir haben also bewusst ein langfristiges Projekt in einem politisch unstabilen Land begonnen¹⁶. Burundi ist heute wieder in einem Stadium des Wiederaufbaus, wenn man es schön sagen will, beim Aufräumen eines Scherbenhaufens, wenn man es ungeschminkt sagen will. Hoffnungen für die Zukunft sind so berechtigt bzw. so unberechtigt wie damals, als wir das Projekt begannen. Was also ist genau der Unterschied zwischen jetzt, wo es darum geht, ob wir das

14. *Handschriftliche Marginalie*: Conseiller militaire.

15. Vgl. dazu *DDS, Bd. 22, Dok. 85*, dodis.ch/30589; *DDS, Bd. 23, Dok. 178*, dodis.ch/31359; *den Politischen Bericht Nr. 5 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 15. März 1973*, dodis.ch/40345 sowie *den Politischen Bericht Nr. 4 von R. Pestalozzi an P. Graber vom 18. Mai 1972*, CH-BAR#E2300-01#1977/29#53* (A.21.31).

16. Vgl. dazu *das Schreiben von H. K. Frey an S. Marcuard vom 9. Mai 1967*, dodis.ch/34045 sowie *das BR-Prot. Nr. 1903 vom 12. November 1969*, dodis.ch/34044.

Projekt weiterführen sollen, oder damals, wo es darum ging, das Projekt zu beginnen? Seien wir mit uns selber konsequent.

8. Es ist richtig, dass wir keine Schule unterstützen können, in die nur Angehörige eines bestimmten Stammes, unter Diskriminierung anderer Stämme, zugelassen werden, denn wir wollen nicht Rassismus und Tribalismus fördern. Das sagt ja auch deutlich die Antwort auf die kleine Anfrage Butty. Wir müssen somit abklären, ob Burundi bereit ist, auch Hutu in die Universität aufzunehmen. Sagt Burundi dies zu, so ist dennoch Vorsicht am Platz und abzuwarten, ob die Zusage auch eingehalten wird¹⁷. Das und die Tatsache, dass die Lage nach den Ereignissen des vergangenen Jahres noch immer labil ist und es auch im besten Falle noch eine zeitlang bleiben wird, rechtfertigt es, dass wir das ursprüngliche Programm abändern und erklären, uns bis auf weiteres nicht an der Eröffnung der Oberstufe (3. und 4. Jahr) der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät beteiligen zu wollen. Dagegen wäre ich der Meinung, dass, wenn Burundi eine weitere Zusammenarbeit mit der Schweiz wünscht, trotzdem es weiss, dass wir die Ereignisse im vergangenen Jahr missbilligen, und wenn wir die nötigen Professoren finden, wir mit der Unterstützung der Fakultät (1. und 2. Jahr) weiterfahren¹⁸.

Nur nebenbei: Hat man schon geprüft, ob man das Collège officiel de Kigali weiter unterstützen soll¹⁹? Dort werden neuerdings keine Tutsi mehr zugelassen²⁰. Ich nehme an, dass wir auf Ruanda und auf Burundi die gleichen Grundsätze anwenden²¹.

17. *Handschriftliche Marginalie*: C'est le cas du moins dans les écoles secondaires.

18. *Handschriftliche Marginalie*: Oui. Zur Weiterführung des Projekts vgl. Doss. CH-BAR# E2005A#1983/18#230* (t.311.002).

19. Vgl. dazu Dok. 15, dodis.ch/39603; das Schreiben von R. Pestalozzi an S. Marcuard vom 22. Juni 1973, dodis.ch/40332 sowie den Projektantrag Nr. 275 von I. Cornaz an S. Marcuard vom 19. Oktober 1973, CH-BAR#E2005A#1985/101#684* (t.311.008).

20. Vgl. dazu das Schreiben der schweizerischen Lehrpersonen des Collège officiel de Kigali an S. Marcuard vom 21. Februar 1973, dodis.ch/40329; die Notiz von O. Hafner vom 26. Februar 1973, dodis.ch/40330 sowie das Schreiben von R. Pestalozzi an S. Marcuard vom 6. März 1973, dodis.ch/40331.

21. Vgl. dazu Dok. 17, dodis.ch/38992; die Notiz an P. Graber vom 5. Februar 1974, dodis.ch/40312 sowie die Notiz von R. Dannecker vom 16. Oktober 1974, dodis.ch/40315.