



DOMINIK MATTER
«SOS BIAFRA»

DIE SCHWEIZERISCHEN AUSSENBEZIEHUNGEN
IM SPANNUNGSFELD DES NIGERIANISCHEN BÜRGERKRIEGS
1967–1970

QUADERNI DI DODIS

BAND 1

Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.)

Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés

BAND 2

Bernd Haunfelder (Hg.)

Aus Adenauers Nähe. Die politische Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1956–1963

BAND 3

Timothée Feller

Le Collège des Diplomates. De la Réunion annuelle des Ministres à la Conférence des Ambassadeurs 1945–1961

BAND 4

Bernd Haunfelder (Hg.)

Österreich zwischen den Mächten. Die politische Berichterstattung der schweizerischen Vertretung in Wien 1938–1955

BAND 5

Dominik Matter

«SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970

Für weitere Bände der Reihe | Pour d'autres volumes de la série | Per altri volumi della collana: www.dodis.ch/quaderni

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsgruppe der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS). Die Manuskripte werden anhand eines Doppelblindverfahrens (double blind peer review) begutachtet.

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar: www.dodis.ch/quaderni

1. Auflage

© 2015 Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS)

Hallwylstrasse 4, CH-3003 Bern

Internet: www.dodis.ch

Email: dds@dodis.ch



Unternehmen der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons [Namensnennung - Nicht kommerziell -
Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Grafisches Konzept: Erik Dettwiler

ISBN 978-3-906051-20-8 (PDF)

ISBN 978-3-906051-21-5 (Print)

ISBN 978-3-906051-22-2 (.epub)

ISBN 978-3-906051-23-9 (.mobi)

ISSN 2235-509X

DOI 10.5907/Q5

Titelfoto: Eine DC-6 der Balair im Dienst des IKRK wird auf dem Flughafen Genf Cointrin für den
Abflug nach Biafra vorbereitet (23. Juli 1968).

Bildquelle: © ICRC / Jean Zbinden / V-P-NG-N-00085-05A

«SOS BIAFRA»

Die schweizerischen Aussenbeziehungen
im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs
1967–1970

Dominik Matter

Diplomatische Dokumente der Schweiz

VORWORT DES REIHENHERAUSGEBERS

Im Jahr 1997 hatte die damalige Forschungsgruppe der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) mit visionärem Pioniergeist die Online-Datenbank Dodis als komplementäre Ergänzung ihrer traditionellen Edition in Buchform ins Leben gerufen. Seitdem betreibt die Forschungsstelle der DDS, ein Unternehmen der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW), unter dodis.ch die wichtigste Internetplattform von Quellen zur schweizerischen Zeitgeschichte und hat dadurch nicht nur viele Erfahrungen mit der Publikation von historischen Materialien in digitaler Form sammeln können, sondern auch wissenschaftliche Publikationspraktiken weiterentwickelt, welche in symbiotischer Art die Vorteile der digitalen Publikation mit jener der traditionellen, analogen Buchkunst verbinden. So sind etwa die gedruckten Bände der Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* zunehmend als Kompass konzipiert, um die rasche und sichere Orientierung in der Fülle von Materialien der Datenbank Dodis zu ermöglichen.

Mit den *Quaderni di Dodis* hat die Forschungsstelle der DDS eine Publikationsreihe lanciert, in der wissenschaftliche Studien, seien es Monografien oder Aufsätze, aber auch Quellen und andere Materialien in digitaler Form veröffentlicht werden. In der Reihe werden Studien zu den internationalen Beziehungen der Schweiz sowie Forschungsergebnisse, die aus unterschiedlichen Initiativen der Forschungsstelle – von grossen internationalen Tagungen bis hin zu Kolloquien oder Workshops für den wissenschaftlichen Nachwuchs – hervorgingen, publiziert. Mit der Reihe *Quaderni di Dodis* beabsichtigt die Forschungsstelle der DDS, die Publikationsmöglichkeiten im etablierten Bereich der Zeitgeschichte und der Aussenbeziehungen der Schweiz zu stärken und insbesondere auch dem wissenschaftlichen Nachwuchs eine attraktive Publikationsplattform zu bieten. Die *Quaderni di Dodis* sind als e-Book konzipiert und dem Open Access-Prinzip verpflichtet.

Die Publikation des vorliegenden fünften Bandes der *Quaderni di Dodis* freut mich ganz besonders, da sie Ausdruck einer erfolgreichen Nachwuchsförderung der Forschungsstelle der DDS ist. «SOS Biafra» wurde von Dominik Matter als Masterarbeit an der Universität Bern unter Betreuung von Prof. Dr. Christian Gerlach erfolgreich eingereicht. Im Rahmen seines Studiums hat er vor vier Jahren ein Hochschulpraktikum bei den DDS absolviert. Danach arbeitete er während mehr als zwei Jahren als studentische Hilfskraft und nun als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Forschungsstelle der DDS. Zudem ist er seit letztem Herbst am Euro-

painstitut der Universität Basel als Assistent für Europäische und Globalgeschichte angestellt und arbeitet an seiner Dissertation. Mit der Publikation von «SOS Biafra» in der Reihe *Quaderni di Dodis* können die Forschungsergebnisse dieser Qualifikationsarbeit in digitaler Form Open Access zur Verfügung gestellt werden.

Die digitale Publikationsform bietet verschiedene Vorteile. So ermöglicht sie beispielsweise eine direkte Verlinkung von Dokumenten, Personen, Körperschaften oder geografischen Orten mit der Online-Datenbank Dodis und anderen relevanten historischen Ressourcen.

Die jeweiligen Bände der Reihe, bzw. die einzelnen Artikel eines Sammelbandes, werden mittels Digital Objects Identifier (DOI) indexiert, was eine rasche und nachhaltige Identifizierbarkeit, Auffindbarkeit und Verbreitung im Internet ermöglicht. Die Bände der *Quaderni di Dodis* können unter dodis.ch/quaderni in den Formaten der gängigen e-Reader heruntergeladen werden. Dort können die Bände der Reihe auch in Buchform als Print on Demand bei Drittanbietern bestellt werden.

Bern, September 2015

Sacha Zala

INHALTSVERZEICHNIS

11	I EINLEITUNG
23	II ÜBERSICHT: DER NIGERIANISCHE BÜRGERKRIEG, DIE IKRK-MISSION UND DIE BÜHRLE-AFFÄRE
23	DER NIGERIANISCHE BÜRGERKRIEG
31	DIE IKRK-HILFSMISSION IN NIGERIA UND BIAFRA
46	DIE BÜHRLE-AFFÄRE
51	III WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN STAATLICHEN UND NICHTSTAATLICHEN AKTEUREN
51	STAATLICHE VORMACHT IM BEREICH DER HUMANITÄREN HILFE?
74	WER BESTIMMT DIE DIPLOMATISCHEN BEZIEHUNGEN?
89	WAFFENEXPORTE, PROPAGANDA UND DEMONSTRATIONEN NICHTSTAATLICHE HANDLUNGEN UND STAATLICHE REAKTIONEN
110	DIE PRESSE ZWISCHEN STAAT UND ÖFFENTLICHKEIT
119	IV AUSWIRKUNGEN UND FOLGEN – EINE BILANZ
119	EINE DIPLOMATISCHE LEHRSTUNDE FÜR DIE BEVÖLKERUNG
120	BIAFRA ALS WENDEPUNKT IN DER HUMANITÄREN HILFE
123	DIE UNVEREINBARKEIT VON HUMANITÄRER HILFE UND KRIEGSMATERIALEXPORTEN
125	V FAZIT
131	VI BIBLIOGRAFIE
131	QUELLEN
134	LITERATUR
141	VII ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS
143	VIII BILDNACHWEIS

THEMA

Im Sommer 1967 begann der nigerianische Bürgerkrieg mit der Polizeiaktion der Bundesarmee gegen die secessionistische Provinz Biafra.¹ Der Ausbruch des Krieges war die Eskalation des Kampfes um politische und ökonomische Ressourcen im postkolonialen Nigeria. Aus der geplanten Polizeiaktion wurde ein 30 Monate dauernder Bürgerkrieg. Im Verlauf der militärischen Auseinandersetzung wurde das Gebiet Biafras durch das Vorrücken der nigerianischen Armee immer mehr eingegrenzt. Ab Mai 1968 war Biafra komplett abgeschnitten und einer wirtschaftlichen Blockade der nigerianischen Armee ausgesetzt.² Der Krieg drohte aufgrund der schwierigen Versorgungslage der Zivilbevölkerung zur humanitären Katastrophe zu werden. Mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und einigen kirchlichen Hilfswerken waren bereits Akteure der humanitären Hilfe im Krisengebiet im Einsatz und versuchten den Menschen auf beiden Seiten der Front zu helfen. Eine wirksame und koordinierte Hilfsaktion konnte vorerst aufgrund fehlender finanzieller und personeller Mittel nicht eingerichtet werden. Durch den gezielten Einsatz von Werbeagenturen entwickelten sich der nigerianische Bürgerkrieg und die Hungersnot in Biafra zu einem globalen Medienereignis.³ Die gestei-

1 Aufgrund der Sezession der Ostregion unter dem Namen «Republik Biafra» wurde der nigerianische Bürgerkrieg oft auch Biafrakrieg genannt. Da die militärische Auseinandersetzung ein interner Konflikt innerhalb der nigerianischen Staatsgrenzen war, wird in dieser Arbeit der Begriff «nigerianischer Bürgerkrieg» verwendet. Die Verwendung des Begriffs «Biafrakrieg» könnte als Sympathiebekundung interpretiert werden. Interessanterweise hat sich im französischen Sprachraum die Verwendung «guerre de Biafra» durchgesetzt, während im englischen Sprachraum in der Regel «Nigerian Civil War» verwendet wird. Die französische Regierung hatte während des Krieges mit Biafra sympathisiert, die britische Regierung hatte Nigeria unterstützt. Marie-Luce Desgrandchamps: «Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières. Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967–1970)», in: *Relations internationales* 146 (2011/2), S. 95–108, hier S. 95.

2 Herbert Ekwe-Ekwe: *The Biafra War – Nigeria and the Aftermath*, London 1990, S. 73–114; Michael Gould: *The Struggle for Modern Nigeria. The Biafran War 1967–1970*, London 2012, S. 39–72.

3 Arua Oko Omaka: «Markpress: The Triumph of Biafras Overseas Press in the Nigeria-Biafra War 1967–1970», in: *Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies* 8 (2013/2), S. 79–88, hier S. 87.

gerte Aufmerksamkeit in Westeuropa führte zur Intensivierung der humanitären Hilfe und zur Intervention weiterer nichtstaatlicher Akteure.

Die mediale Berichterstattung erhöhte das Interesse am militärischen Konflikt in Westafrika auch in der Schweiz. Presse und Teile der Bevölkerung forderten eine aktivere Aussenpolitik des Bundesrates und eine stärkere Unterstützung der humanitären Hilfsaktionen.⁴ Kirchliche Hilfswerke, Vereine, Gruppierungen und Privatpersonen setzten sich für die Zivilbevölkerung Biafras ein. Mit der Ernennung von Botschafter August R. Lindt zum Koordinator der IKRK-Mission reagierten der Bundesrat und das IKRK auf die Startschwierigkeiten der Mission in Nigeria. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wurde die humanitäre Hilfe in Nigeria und Biafra zum Dauerthema im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD). Für grosses Aufsehen, sowohl im In- als auch im Ausland, sorgte die Aufdeckung der illegalen Waffenexporte der schweizerischen Firma Bührle nach Nigeria und sieben anderen Staaten. Die paradoxe Situation, dass die nigerianische Bundesarmee schweizerische Flugabwehrkanonen unter anderem gegen IKRK-Flugzeuge einsetzte, löste in der Schweiz eine emotional geführte, politische Debatte über die Vereinbarkeit von humanitärer Hilfe und Waffenexporten aus.⁵

Der nigerianische Bürgerkrieg und das Schicksal der Zivilbevölkerung in Biafra beschäftigten die Menschen in der Schweiz in aussergewöhnlicher Weise. Das öffentliche Interesse an der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen war ungewohnt hoch. Die IKRK-Mission, die Bührle-Affäre, die «Biafra-Propaganda» der in Genf ansässigen Markpress Agentur und die Petition zur Anerkennung Biafras sind nur eine Auswahl der «politischen Probleme», mit denen sich die schweizerischen Behörden konfrontiert sahen.⁶ Ausgehend von dieser Konstellation werden in dieser Arbeit Wechselwirkungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen der Schweiz untersucht. Es geht nicht darum, die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria darzustellen. Viel eher soll durch die Betrachtung unterschiedlicher Akteursgruppen das traditionelle Bild staatlich dominierter Aussenpolitik aufgebrochen werden.

FRAGESTELLUNG

In dieser Arbeit wird analysiert, inwiefern sich staatliche Macht in den Aussenbeziehungen durchsetzen kann und wie staatliche Akteure auf Handlungen nicht-

⁴ Monika Kalt: Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität, Bern 2010, S. 349–351.

⁵ Ebd., S. 348–352.

⁶ Marc Perrenoud erwähnt in seinem HLS-Eintrag, dass der nigerianische Bürgerkrieg der Schweiz politische Probleme bereitete. Marc Perrenoud: «Nigeria», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 6. August 2009, Zugriff am 21. November 2013, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3460.php>.

staatlicher Akteure sowie Einflüsse aus der Öffentlichkeit reagieren. Konkret werden folgende Fragen beantwortet:

- Wo finden sich Handlungsräume für nichtstaatliche Akteure?
- Wie reagieren staatliche Akteure auf solche Handlungsräume?
- Wie versuchen staatliche Akteure die Kontrolle aufrechtzuerhalten?
- Welche Hierarchien und Machtverhältnisse lassen sich feststellen?

Ziel der Arbeit ist es, die aussenpolitischen Abläufe innerhalb der staatlichen Verwaltung in ihrer ganzen Vielfalt, die Verflechtung von staatlichen mit nichtstaatlichen Akteuren sowie Einflüsse aus der Öffentlichkeit zu analysieren, um dadurch die staatliche Perspektive in der Betrachtung der schweizerischen Aussenbeziehungen zu erweitern. Der Kontext des nigerianischen Bürgerkrieges dient dabei sowohl als zeitliche wie auch als thematische Eingrenzung.

METHODISCHES UND BEGRIFFE

Die Geschichte der Aussenbeziehungen wurde und wird mehrheitlich in Form von Studien bilateraler Beziehungen zwischen Nationen geschrieben. Die Kategorie des Nationalstaates als zentraler Akteur der Aussenpolitik wurde dabei nur selten hinterfragt und meist als a priori Bestandteil dieser Disziplin aufgefasst.⁷ Dass «der Staat» oder in diesem Fall «die Schweiz» keine abgeschlossene und isolierte Einheit darstellt, ist an und für sich eine triviale Erkenntnis. Wie Christian Gerlach treffend festgestellt hat, ist ««der Staat» [...] Teil der Gesellschaft und spiegelt ihre Regeln und Normen wider oder die mächtiger Gruppen, die er dann durchzusetzen und festzuschreiben versucht».⁸ Deshalb ist es naheliegend, nach den Einflüssen und Motiven zu fragen, die sich hinter staatlichem Handeln verbergen. Um diese vielschichtigen Prozesse zumindest ansatzweise fassen zu können, ist es wichtig, «wechselseitige Beeinflussung, Verflechtung, Integration und den Einfluss von Akteuren und Strukturen jenseits der staatlichen Ebene» in die Untersuchung miteinzubeziehen.⁹ Dadurch treten zunehmend Fragen nach gesellschaftlichen Einflüssen und innenpolitischen Bedingungen von Aussenpolitik in den Fokus und ermöglichen einen neuen Blick auf deren Geschichte.¹⁰ Aussenpolitik als ein Feld, in welchem sich «Nationalstaaten als gleichsam personifizierte, nicht weiter auf-

⁷ Margrit Pernau: *Transnationale Geschichte*, Göttingen 2011, S. 20–24; Lutz Rafael: *Geschichtswissenschaft im Zeitalter der Extreme. Theorien – Methoden – Tendenzen*, München 2003, S. 138–144.

⁸ Christian Gerlach: *Extrem gewalttätige Gesellschaften. Massengewalt im 20. Jahrhundert*, München 2011, S. 11.

⁹ Wilfried Loth: «Einleitung», in: ders. / Jürgen Osterhammel (Hg.): *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*, München 2000, S. VII–XIV, hier S. XI.

¹⁰ Ebd.

lösbare Einheiten»¹¹ gegenüberstehen, wird so zu einem Feld, in welchem sich staatliche und nichtstaatliche Akteure in der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen gegenseitig beeinflussen.

Der Einbezug von nichtstaatlichen Akteuren soll dabei keineswegs die staatlichen Akteure aus der Untersuchung ausschliessen. Staatliche Akteure nicht miteinzubeziehen, wäre eine Verkenntung der Verhältnisse in Bezug auf die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen und der fatale Umkehrschluss der methodischen Staatsfixierung, wie sie lange Zeit praktiziert wurde. Wichtig ist die Erkenntnis, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure in einem wechselseitigen Verhältnis stehen und deshalb sowohl die beiden Akteursgruppen als auch deren Verhältnis analysiert werden müssen. Durch die Prämisse, dass nichtstaatliche Akteure staatliches Handeln beeinflussen oder gar bestimmen, kann ausserdem die Hierarchie der beteiligten Akteure hinterfragt werden. Die Suche nach Hierarchien und Machtverhältnissen zwischen den einzelnen Akteuren scheint denn auch in Bezug auf die Relevanz des Einbezugs nichtstaatlicher Akteure von Bedeutung. Schliesslich geht es auch auf der Ebene der Aussenpolitik um die Durchsetzung von partikularen Interessen und den Kampf um Macht.¹²

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird in dieser Arbeit anhand der verfügbaren Quellen nach Handlungsräumen nichtstaatlicher Akteure und Reaktionen von staatlicher Seite gesucht. Das Vorgehen ist der hermeneutisch-historischen Quellenanalyse zuzuordnen.

BEGRIFFE

Um Missverständnissen vorzubeugen, werden in diesem Abschnitt einige zentrale Begriffe, die in dieser Arbeit verwendet werden, definiert.

Aussenbeziehungen: Der Begriff Aussenbeziehungen wird als Erweiterung von Aussenpolitik verwendet. Wie im Englischen «Foreign Relations» wird der Rahmen für Handlungen im internationalen Bereich weniger eng gefasst und bietet somit Raum für eine breitere Analyse. Mit dieser Begriffswahl ist es möglich, nebst politischen auch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Aspekte in den Bereich der internationalen Beziehungen miteinzubeziehen.

Öffentlichkeit: Unter Öffentlichkeit werden in dieser Arbeit alle nichtstaatlichen Akteure, die Einfluss auf die Aussenbeziehungen der Schweiz ausüben, verstanden. Dazu gehören die Bevölkerung, die Presse, Vereine, Organisationen, Verbände und Unternehmen. Öffentlichkeit wird dabei als heterogenes und nicht abgeschlossenes Konstrukt verstanden.

Nichtstaatliche Akteure: Gemeint sind jene Akteure, die keine genuin staatliche Funktion ausüben und in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zum Staat ste-

¹¹ Pernau 2011, S. 20.

¹² Ebd., S. 24.

- 15 hen.¹³ Solche Akteure können sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen von Personen oder Institutionen wie Vereine, Komitees oder Unternehmen sein.

FORSCHUNGSSTAND

Die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit¹⁴ wurde von den AutorInnen einer historiographischen Zwischenbilanz im Jahre 2011 als eine «terra (minime) cognita» bezeichnet.¹⁵ In den letzten Jahren hat die Abkehr von der Fokussierung auf die Zeit des Zweiten Weltkrieges und die zunehmende Verfügbarkeit von Quellenmaterial aus dem Schweizerischen Bundesarchiv dazu geführt, dass die historische Aufarbeitung der Nachkriegszeit intensiviert wurde.¹⁶ Die vorliegende Arbeit kann als weiterer kleiner Schritt hin zur Eliminierung des «minime» in der eingangs zitierten Feststellung gesehen werden und reiht sich damit in die zunehmende Anzahl Studien zu den schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit ein.

Die Fragestellung dieser Arbeit hat zur Folge, dass bei der Darstellung des Forschungsstands unterschiedliche thematische Schwerpunkte berücksichtigt werden müssen. Im Fokus stehen diejenigen Arbeiten, die sich bereits mit den Aussenbeziehungen der Schweiz während des nigerianischen Bürgerkrieges beschäftigt haben. Ausserdem wird die historische Aufarbeitung der IKRK-Mission in Nigeria und Biafra sowie der Beteiligung der Markpress Agentur an der Propagandastrategie Biafras dargestellt.

¹³ Die Trennlinie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ist dabei keineswegs so scharf, wie sie diese Definition vermuten lässt.

¹⁴ Auf eine umfassende Darstellung der Historiographie der schweizerischen Aussenbeziehungen der Nachkriegszeit wird an dieser Stelle verzichtet. Der vor kurzem erschienene *Traverse*-Band zur politischen Geschichte der Schweiz hat dies bereits in beeindruckender Art und Weise zu leisten vermocht. Für die Aussenbeziehungen der Nachkriegszeit sind vor allem die Artikel von Hans-Ulrich Jost, Regula Ludi, Daniel Speich-Chassé und Sacha Zala in diesem Heft von Interesse (siehe diverse Artikel in: *Traverse* 20 (2013/1): «Politikgeschichte in der Schweiz - eine historiografische Skizze»). Für weitere historiographische Übersichtsdarstellungen siehe Sandra Bott / Janick Marina Schaufelbuehl / Sacha Zala: «Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges. Eine Zwischenbilanz», in: dies. (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges*, Basel 2011, S. 5–16; Thomas Fischer: *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969–1986*, Zürich 2004a, S. 28–43; Sacha Zala: «Publications sur les relations internationales de la Suisse parues depuis la fin de la Guerre froide», in: *Relations internationales* 113 (2003), S. 115–133. Auf der Website Dodis findet sich eine umfangreiche Bibliografie zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen, dodis.ch/biblio.

¹⁵ Bott / Schaufelbühl / Zala 2011, S. 6.

¹⁶ Ebd.; Sacha Zala: «Historiographische Anmerkungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 242–257, hier S. 251.

DIE SCHWEIZERISCHEN AUSSENBEZIEHUNGEN WÄHREND DES NIGERIANISCHEN BÜRGERKRIEGES

Die Aussenbeziehungen der Schweiz im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkrieges sind bis anhin nicht umfassend und vor allem nicht mit dem erweiterten Fokus, der dieser Arbeit zu Grunde liegt, aufgearbeitet worden. Diejenigen AutorInnen, die sich mit dieser Thematik befasst haben, taten dies vor allem im Hinblick auf die Bührle-Affäre und deren Auswirkungen auf die Kriegsmaterialpolitik der Schweiz. Zu erwähnen ist die Masterarbeit von Gian-Luca Stössel «Kriegsmaterial und Solidarität – Die Schweiz und der Biafrakrieg».¹⁷ Stössel suchte in seiner 2011 veröffentlichten Arbeit nach der Rolle der Schweiz im internationalen Kontext des nigerianischen Bürgerkrieges und lokalisierte diese im Spannungsfeld der IKRK-Mission und der Bührle-Affäre. Mit seiner Fragestellung hat er die paradoxe Situation der Gleichzeitigkeit von humanitärer Hilfe und illegalen Waffenlieferungen im Auge. Seine Darstellung zeichnet vor allem die Auswirkungen der Bührle-Affäre auf die Ausgestaltung der Waffenexportgesetzgebung nach.¹⁸

Mit der Darstellung der Bührle-Affäre als Diskursereignis, das zur «Volksinitiative für vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot» geführt hat, leistete auch Monika Kalt einen Beitrag zur Aufarbeitung der Diskussionen um die Ausgestaltung der Waffenausfuhrpolitik.¹⁹ Mit ihrem Fokus auf die sozialen Bewegungen rund um Tiersmondismus und Solidarität in der Schweiz liefert ihre Arbeit gerade in Bezug auf die Bührle-Affäre wertvolle Einblicke in die Netzwerke nicht-staatlicher Akteure. Ruedi Tobler hat sich bereits 1995 – wegen der Schutzfrist der Quellen allerdings ohne Zugang zu den Beständen des Bundesarchivs – mit der Bührle-Affäre auseinandergesetzt. Er ist zum Schluss gekommen, dass erst durch die Beteiligung schweizerischer Diplomaten an der IKRK-Mission die Affäre um das gelieferte Kriegsmaterial an die Öffentlichkeit gedungen ist. Seine Ausführungen liefern interessante Erkenntnisse zur Rolle der Presse bei der Skandalisierung der illegalen Waffenexporte.²⁰

DIE IKRK-MISSION IN NIGERIA UND BIAFRA

Zur IKRK-Mission in Nigeria und Biafra lässt sich eine erste deskriptive Phase der Aufarbeitung feststellen, welche ausserdem durch die personelle Nähe der Autoren

¹⁷ Gian-Luca Stössel: *Kriegsmaterial und Solidarität – Die Schweiz und der Biafrakrieg*. Die Bemühungen der Schweiz um Linderung der humanitären Auswirkungen des Biafrakrieges und die Bührle-Affäre, Saarbrücken 2011.

¹⁸ Diese Fragestellung hat er in der Folge auch zu einem Dissertationsprojekt an der Universität Zürich mit dem Titel «Die Schweizerische Landesverteidigung im Kalten Krieg und die Bührle-Affäre» ausgedehnt.

¹⁹ Kalt 2010, S. 347–399.

²⁰ Ruedi Tobler: «Wenn Schweizer Kanonen auf IKRK-Flugzeuge schiessen. Der Bührle-Skandal», in: Heinz Looser et al. (Hg.): *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich 1995, S. 93–106.

zum IKRK geprägt war. Bereits 1973 legte Thierry Hentsch eine Dissertation zur Intervention des IKRK in Nigeria und Biafra vor.²¹ Seine Arbeit ist bis heute der wohl umfassendste und am meisten zitierte Beitrag zur IKRK-Mission. Da er selbst während mehreren Jahren Delegierter des IKRK war, konnte er bereits kurze Zeit nach der Mission mit den internen Quellen des IKRK arbeiten und dadurch die Abläufe und Entscheide der Mission darstellen. Ebenfalls dieser inhaltlichen Aufarbeitung zuzuordnen ist die Monografie «Generale hungern nie. Geschichte einer Hilfsaktion in Afrika» von August R. Lindt.²² Seine Ausführungen geben einen interessanten Einblick in seine Tätigkeit als Koordinator der Mission und stellen eine wertvolle Ergänzung zur eher trockenen Arbeit von Hentsch dar. Beide Autoren waren zur Zeit des nigerianischen Bürgerkrieges in Diensten des IKRK und verleihen so der ereignisgeschichtlichen Aufarbeitung den Hauch einer Innenperspektive.

In den letzten Jahren ist eine zweite Phase der Aufarbeitung der IKRK-Mission unter dem Einfluss des aktuellen Zeitgeistes von internationaler und transnationaler Geschichtsschreibung auszumachen. Marie-Luce Desgrandchamps widmet sich zur Zeit mit ihrem laufenden Dissertationsprojekt «L'humanitaire en guerre civile: Intervenir dans le conflit Nigéria-Biafra (1967–1970)» der humanitären Intervention in Nigeria und Biafra. Ihr Projekt hat bereits zur Veröffentlichung von zwei spannenden Artikeln geführt: Unter dem Aspekt der humanitären Intervention betrachtet sie zum einen die Zusammenarbeit französischer Ärzte mit dem IKRK in Biafra und die darauffolgende Gründung der «Médecins sans frontières» und zum anderen die Konkurrenzsituation der Hilfsorganisationen und deren Auswirkungen auf die Intervention.²³ Ihre Beiträge sind für die vorliegende Arbeit insofern interessant, da sie wertvolle Informationen über die unterschiedlichen Akteure der humanitären Intervention in Biafra liefern. Zu erwähnen ist in dieser zweiten Phase der Aufarbeitung auch das Werk von Ndubisi Obiaga, der sich mit der Politik der Intervention humanitärer Organisationen und deren Einfluss auf die Konfliktparteien beschäftigte.²⁴ Am Beispiel der Intervention in Nigeria und Biafra zeigt er, dass die humanitären Organisationen durch ihre Vorgehensweise auch das Verhalten der Konfliktparteien beeinflussten. Auch er bewegt sich damit im Feld der neueren Forschungen, welche internationale Organisationen als Akteure der internationalen Politik auffassen.²⁵

²¹ Thierry Hentsch: *Face au blocus. Histoire de l'intervention du Comité de la Croix Rouge dans le conflit du Nigéria 1967–1970*, Genf 1973.

²² August R. Lindt: *Generale hungern nie. Geschichte einer Hilfsaktion in Afrika*, Bern 1983.

²³ Desgrandchamps 2011, S. 95–108; dies.: «Entre coopération et concurrence. CICR, UNICEF et organisations religieuses au Biafra», in: *Relations internationales* 152 (2012/4), S. 51–62.

²⁴ Ndubisi Obiaga: *The Politics of Humanitarian Organizations Intervention*, Lanham Maryland 2004.

²⁵ Madeleine Herren: *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009, S. 1–14; Daniel Speich Chassé: «Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 258–274, hier S. 258–263.

MARKPRESS UND DIE PROPAGANDASTRATEGIE BIAFRAS

Die erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit Biafras während des Bürgerkrieges wurde bereits kurz nach dem Krieg ausführlich thematisiert. Gernot Zieser untersuchte 1971 die Propagandastrategie Biafras unter dem Gesichtspunkt der «interkulturellen Kommunikation».²⁶ Seinen Ausführungen zufolge war es hauptsächlich der Markpress Agentur zuzuschreiben, dass «Biafra zu einem Markenartikel des Hungers und des Kriegsleidens» geworden ist.²⁷ Demgegenüber relativierte Morris Davis den inhaltlichen Einfluss der Markpress und reduzierte deren Arbeit auf technische Informationsverteilung. Ausserdem machte er auf die ebenfalls wichtige Rolle der kirchlichen Hilfswerke in Bezug auf die Verbreitung der Informationen aufmerksam.²⁸ In den letzten Jahren rückte die Propagandastrategie Biafras erneut in den Fokus der historischen Forschung. Kunczik, Sturmer und Omaka widmeten sich alle der Bedeutung der Informationspolitik Biafras für den Verlauf des Krieges und der Propaganda als Mittel der Kriegsführung.²⁹ Die Autoren sind sich in der Einschätzung einig, dass die Tätigkeit der Markpress einen wesentlichen Beitrag zur medialen Resonanz des nigerianischen Bürgerkrieges beigetragen hat.

Den erwähnten Arbeiten zu den schweizerischen Aussenbeziehungen während des nigerianischen Bürgerkrieges gemeinsam ist die Fokussierung auf die Bührle-Affäre und den Diskurs um die Unvereinbarkeit von Waffenexporten und humanitärer Hilfe. Durch diese Eingrenzung wurden zahlreiche Gesichtspunkte der Aussenbeziehungen der Schweiz während des nigerianischen Bürgerkrieges nicht oder nur unvollständig thematisiert. Die Zusammenarbeit des IKRK mit den schweizerischen Behörden oder welchen Einfluss die Arbeit der Markpress Agentur auf die schweizerischen Aussenbeziehungen hatte, sind Aspekte, denen in bisherigen Studien kaum Beachtung geschenkt wurde. Hier ergeben sich Möglichkeiten, mit der gewählten Fragestellung nach dem Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die Aussenbeziehungen, den Forschungsstand in dieser Hinsicht zu erweitern.

²⁶ Gernot Zieser: «Die Propagandastrategie Biafras im nigerianischen Bürgerkrieg (1967–1970). Eine Modelluntersuchung zur interkulturellen Kommunikation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern», in: *Publizistik* 16 (1971/2), S. 181–193.

²⁷ Ebd., S. 181.

²⁸ Morris Davis: *Interpreters for Nigeria. The Third World and International Public Relations*, Urbana 1977, S. 133–137, 147–149.

²⁹ Michael Kunczik: «Die Privatisierung der Kriegspropaganda. Öffentlichkeitsarbeit in Kriegszeiten von der Revolution 1776 bis zum Irak-Krieg 2003», in: Martin Löffelholz (Hg.): *Krieg als Medienereignis II. Krisenkommunikation im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2004, S. 81–98; Martin Sturmer: *Afrika! Plädoyer für eine differenzierte Berichterstattung*, Konstanz 2013, S. 101–116; Omaka 2013, S. 79–88.

QUELLENLAGE

Die Quellenlage für die gewählte Thematik im zu untersuchenden Zeitraum ist sehr gut. Im Schweizerischen Bundesarchiv (CH-BAR) in Bern finden sich nebst der offiziellen Berichterstattung des schweizerischen Botschafters in Nigeria etliche Quellen zu den Missionen der Hilfsorganisationen in Nigeria und Biafra. Mit der Einsetzung von Botschafter August R. Lindt als Koordinator der IKRK-Mission erhielt die diplomatische Unterstützung des IKRK im Politischen Departement zusätzliches Gewicht. Die Abteilung für internationale Hilfswerke des EPD war in den Jahren 1968/69 fast ausnahmslos mit dem nigerianischen Bürgerkrieg beschäftigt. Die ganzen administrativen Abläufe und Diskussionen um Entscheide sind dementsprechend gut dokumentiert. Besonders ergiebige Bestände sind die Handakten der zuständigen Mitarbeiter in den Behörden. In diesem Fall sind dies in erster Linie die Handakten von Denise Werner, Ernesto Thalmann, Pierre Micheli und Departementschef Willy Spühler. Da ausserdem die gesamte Kommunikation der IKRK-Mission über die Infrastruktur des Politischen Departements und der schweizerischen Vertretungen im Ausland abgewickelt wurde, kann ein grosser Teil des Informationsaustauschs im Bundesarchiv eingesehen werden.³⁰ Insgesamt ist das untersuchte Quellenkorpus erstaunlich vielseitig und geht weit über reine Verwaltungsquellen hinaus.

Die wichtige Rolle des schweizerischen Botschafters in Nigeria, Fritz Real, bei der Aufdeckung des «Bührle-Skandals» und dessen politischen Konsequenzen hatten zur Folge, dass auch für diesen Themenbereich im Bundesarchiv eine ausgezeichnete Quellenlage vorliegt. Da dieses Forschungsfeld durch die Arbeiten von Stössel und Kalt bereits gut abgedeckt ist und auch auf der Datenbank Dodis viele Dokumente zugänglich sind, wurde auf eigene Forschungen in diesen Beständen verzichtet.³¹ Insgesamt konnten dank dem Forschungsprojekt Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS) und deren Datenbank Dodis³² zahlreiche wichtige Dokumente online abgerufen werden. Die in den DDS-Bänden 24 und 25 abgedruckten Dokumente zum nigerianischen Bürgerkrieg,³³ der IKRK-Mission³⁴ sowie zur Bührle-Affäre³⁵

³⁰ Für die Aufarbeitung der IKRK-Mission war ein Besuch im IKRK-Archiv in Genf vorgesehen. Eine entsprechende Anfrage wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Akten der Jahre 1965–1975 erst ab Sommer 2015 öffentlich zugänglich seien.

³¹ Stössel 2011, S. 64–102; Kalt 2010, 347–399; Die wichtigsten Dokumente zur Bührle-Affäre sind online über das Themendossier der Onlinedatenbank Dodis verfügbar, dodis.ch/T622.

³² Onlinedatenbank Dodis: db.dodis.ch.

³³ DDS, Bd. 24, Dok. 136, dodis.ch/33251; DDS, Bd. 24, Dok. 185, dodis.ch/33253; DDS, Bd. 25, Dok. 43, dodis.ch/35749.

³⁴ DDS, Bd. 25, Dok. 18, dodis.ch/33817.

³⁵ DDS, Bd. 24, Dok. 118, dodis.ch/33266; Ebd., Dok. 132, dodis.ch/33268; DDS, Bd. 25, Dok. 68, dodis.ch/35692; Themendossier Bührle-Affäre, dodis.ch/T622.

dienten dabei auch als Wegweiser für die weitere Recherche im Bundesarchiv und erwiesen sich als sehr hilfreich.³⁶

Nebst den erwähnten Beständen im Bundesarchiv wurden auch Bestände aus dem Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) in Zürich beigezogen. Vor allem der Privatschatz von August R. Lindt erwies sich dabei als sehr ergiebig und nützlich. Im AfZ waren zudem weitere Privatschatzen von involvierten Personen verfügbar. Der Berner Stadtrat Gerhart Schürch war Leiter der IKRK-Mission in Nigeria und Paul Ruegger hatte sich als ehemaliger Präsident des IKRK mehrmals für die Mission in Nigeria eingesetzt. Auch wenn diese beiden Nachlässe quantitativ nicht sehr ergiebig waren, rundeten sie das Quellenkorpus zur IKRK-Mission gut ab.

Ausserdem erleichterten die thematisch zusammengestellten Pressesammlungen des Archivs für Zeitgeschichte den Einbezug von Presseartikeln in das Quellenkorpus. Insbesondere die «Systematische Sammlung» von Presseartikeln zum nigerianischen Bürgerkrieg war sehr umfassend und vielseitig. Ebenfalls als hilfreich erwiesen sich die sogenannten «Biographischen Sammlungen» zu den Personen Albert Bachmann und William «Bill» Bernhardt. Diese Bestände ermöglichten es, bei den Kapiteln zur Presseagentur Markpress und dem Fall Albert Bachmann etwas mehr in die Tiefe zu gehen.

AUFBAU DER ARBEIT

Der erste Teil dieser Arbeit umfasst die ereignisgeschichtliche Aufarbeitung des nigerianischen Bürgerkrieges, der IKRK-Mission in Nigeria und Biafra sowie der Bührle-Affäre. Dabei werden die Grundlagen vermittelt, die für das Verständnis der weiteren Ausführungen hilfreich sind. Im eigentlichen Hauptteil der Arbeit folgt die Untersuchung der wechselseitigen Beeinflussung von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Bereich der schweizerischen Aussenbeziehungen. Der Hauptteil gliedert sich in vier Teile:

Im Bereich der humanitären Hilfe agierten mit dem IKRK und den kirchlichen Hilfsorganisationen gleich mehrere nichtstaatliche Körperschaften. Die Beziehung und die Zusammenarbeit des Bundes mit dem IKRK und den kirchlichen Hilfsorganisationen nehmen in diesem Kapitel den meisten Platz ein. Die Suche nach der Vormachtstellung im Feld der humanitären Hilfe bildet den ersten Teil.

Im zweiten Teil steht die Einflussnahme diverser Akteure im Bereich der «offiziellen Diplomatie» im Zentrum. Die logisch erscheinende staatliche Vormacht in diesem Bereich wird durch die Darstellung versuchter und teilweise auch erfolgreicher Einflussnahmen durch nichtstaatliche Akteure ansatzweise in Frage gestellt.

³⁶ Für weitere Informationen zur Datenbank Dodis als Hilfsmittel für Forschungen zu den schweizerischen Aussenbeziehungen siehe Thomas Bürgisser: ««Dodis» als Instrument zur Erforschung einer politischen Geschichte der Schweiz», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 293–298.

Der dritte Teil widmet sich Handlungsräumen nichtstaatlicher Akteure im weiten Bereich der Aussenbeziehungen und staatlichen Reaktionen darauf. Im wirtschaftlichen Bereich taucht dabei die Firma Bührle als Waffenlieferant mit politischem Skandalpotential auf. Auch die Tätigkeit der Markpress-Agentur im Bereich «Public Relations», die Mission von Albert Bachmann und diverse Aktionen der interessierten Bevölkerung stehen hier im Fokus.

Im vierten Teil wird anhand der medialen Berichterstattung die Rolle der Presse untersucht. Da nicht die gesamte Presselandschaft während des Untersuchungszeitraumes konsultiert werden konnte, wird die Berichterstattung zu einzelnen Ereignissen analysiert. Dabei steht die Frage im Zentrum, wie sich die Presse inhaltlich zwischen Staat und Öffentlichkeit positionierte.

Der Schlussteil der Arbeit wird in zwei Teile unterteilt. Zuerst werden die Auswirkungen der Ereignisse während des nigerianischen Bürgerkrieges auf die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure analysiert. Im zweiten Teil folgen die Ergebnisse dieser Arbeit und die Antwort auf die Fragestellung in Form eines Fazits.

II ÜBERSICHT: DER NIGERIANISCHE BÜRGERKRIEG, DIE IKRK-MISSION UND DIE BÜHRLE-AFFÄRE

Um Wechselwirkungen zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteure der schweizerischen Aussenbeziehungen während des nigerianischen Bürgerkrieges erfassen zu können, ist es wichtig, zuerst den historischen Kontext zu erschliessen. Im Zentrum dieses Kapitels stehen dabei die Ereignisse rund um die kriegerische Auseinandersetzung im Osten Nigerias. Danach folgen einige Informationen zur IKRK-Mission in Nigeria und Biafra und zur Bührle-Affäre, die für die schweizerischen Aussenbeziehungen im Untersuchungszeitraum von entscheidender Bedeutung sind.

DER NIGERIANISCHE BÜRGERKRIEG

Der nigerianische Bürgerkrieg begann im Juli 1967 mit der «Polizeiaktion» der nigerianischen Bundesarmee gegen den Sezessionsstaat Biafra. Der Krieg dauerte rund 30 Monate und endete mit der Kapitulation der biafranischen Truppen im Januar 1970. Es war eine der ersten militärischen Auseinandersetzungen im postkolonialen Afrika und mit vermutlich mehr als einer Million Todesopfern auch eine der schlimmsten seit dem Zweiten Weltkrieg.³⁷

Vorgeschichte und Ausbruch des Konflikts: Der Weg in die Sezession

«For Nigeria had never been more than an amalgam of peoples welded together in the interests and for the benefit of a European power.»³⁸ Frederick Forsyth

In den westlichen Medien wurde der nigerianische Bürgerkrieg oftmals vereinfacht als Religions- bzw. ethnischer Stammeskrieg der islamischen Haussa-Fulani

³⁷ Wenn auch die Opferzahlen des Krieges je nach Autor/In stark variieren (zur Diskussion der Opferzahlen siehe Axel Harneit-Sievers: «Nigeria: Der Sezessionskrieg um Biafra. Keine Sieger, keine Besiegten – Eine afrikanische Erfolgsgeschichte?», in: Rolf Hofmeier / Volker Matthies (Hg.): *Vergessene Kriege in Afrika*, Göttingen 1992, S. 277–318, hier S. 284f.), sind sich die Autor/Innen in der Beurteilung des Konflikts als humanitäre Katastrophe weitgehend einig. Albert Wirz: *Krieg in Afrika. Die nachkolonialen Konflikte in Nigeria, Sudan, Tschad und Kongo*, Wiesbaden 1982, S. 169; Harneit-Sievers 1992, S. 278; Hans O. Staub: «Vorwort. Blutiger Bürgerkrieg um Biafra», in: Lindt 1983, S. 7–16, hier S. 7; Ekwe-Ekwe 1990, S. 115–125.

³⁸ Frederick Forsyth: *The Biafra Story. The Making of an African Legend*, Barnsley 2001 (ergänzte Ausgabe, erstmals 1969), S. 3.

gegen die christlichen Ibo dargestellt.³⁹ Religion und Ethnizität waren zweifellos zentrale Faktoren für den Ausbruch des Konflikts in Westafrika. Die reduzierte Gegenüberstellung dieser beiden andersgläubigen Ethnien wird der Komplexität des Geschehens allerdings nicht gerecht und kann als Einpassung eines afrikanischen Konflikts in westliche Denkmuster und als aktives Ignorieren kolonialer Verfehlungen gesehen werden. Die Regionalpolitik der britischen Kolonialbehörden und vor allem die willkürliche Schöpfung des Staatsgebietes von Nigeria im Jahre 1914 waren zentrale Vorbedingungen der späteren Auseinandersetzungen.⁴⁰ Das grosse und ethnisch heterogene Land wurde in drei Regionen mit jeweils einer dominierenden ethnischen Gruppe eingeteilt. Die Einrichtung des kolonialen Verwaltungssystems stützte sich stark auf bestehende regional-religiöse Unterschiede und zementierte damit die ethnische Komponente in der politischen Organisation des Landes.⁴¹ Die bereits früh christianisierten und gegenüber der islamischen Bevölkerung des Nordens besser ausgebildeten Ibo wurden bei der Besetzung der Kolonialverwaltung bevorzugt, was dazu führte, dass sich im Norden keine politische Elite ausbilden konnte.⁴² Bereits mit der von den Briten 1951 implementierten Verfassung wurde eine politische Vertretung der Regionen anhand der Bevölkerungsverteilung vorgesehen. Der bevölkerungsreiche Norden wurde dadurch bevorteilt, was zur Vertiefung der Nord-Süd Konfliktlinie innerhalb des Landes beitrug. Eine erste Eskalation löste die Volkszählung von 1962 aus, welcher in Bezug auf die politische Repräsentation im Parlament enorme Bedeutung zukam. Wirz betont die Wichtigkeit der Zählung, weil hier erstmals die gesamte Bevölkerung in die latenten politischen Konflikte miteinbezogen wurde.⁴³

Überhaupt lassen sich die politischen Auseinandersetzungen der Jahre rund um die Unabhängigkeit als Kampf um die Ausgestaltung des jungen Staates Nigeria unter stark neokolonialistischen Vorzeichen interpretieren.⁴⁴ Die Briten waren darum bemüht, ihre wirtschaftliche Vormachtstellung in Nigeria möglichst zu erhalten und stützten die von ihnen eingesetzte nigerianische Elite. Die Konflikte zwischen den politischen Parteien wurden dadurch weiter verschärft. In der Folge war es entscheidend, dass der zuvor auf politischer Ebene ausgetragene Parteienstreit

³⁹ Wirz 1982, S. 151; Christoph Marx: *Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart*, Paderborn 2004, S. 290.

⁴⁰ Für eine ausführlichere Darstellung der Vorgeschichte des Konflikts siehe Gould 2012, S. 10–19; Wirz 1982, S. 23–148.

⁴¹ Ingeborg Grau: «Religion und Politik in Nigeria. Christentum und Islam im langen 20. Jahrhundert», in: dies. / Arno Sonderegger / Birgit Englert (Hg.): *Afrika im 20. Jahrhundert. Geschichte und Gesellschaft*, Wien 2011, S. 154–173, hier S. 155.

⁴² Konrad J. Kuhn: «Liberation Struggle and Humanitarian Aid. International Solidarity Movements and the <Third World> in the 1960s», in: Samantha Christiansen / Zachary A. Scarlett (Hg.): *The Third World in the Global 1960s*, New York 2013, S. 69–85, hier S. 71; Harneit-Sievers 1992, S. 278.

⁴³ Wirz 1982, S. 123.

⁴⁴ Ekwe-Ekwe 1990, S. 17–23.

mehr und mehr in eine gewaltsame Auseinandersetzung innerhalb der Bevölkerung mündete.⁴⁵ Nebst den parteipolitischen Konfliktlinien, liess sich eine «zunehmende Entfremdung zwischen Regierung und Regierenden» und eine wachsende Empörung gegenüber dem Missbrauch politischer Ämter zur persönlichen Bereicherung feststellen.⁴⁶ Die durch die Unabhängigkeit ausgelösten Erwartungen der Bevölkerung hatten sich nicht erfüllt. Die Korruption war im politischen Establishment stark verbreitet und förderte den Unmut in weiten Teilen der Bevölkerung.

Die nach der Unabhängigkeit errichtete Nigerianische Föderation war eigentlich ein Zusammenschluss dreier separater Regionalverwaltungen mit jeweils einer dominierenden politischen Partei. In den Regionen bedeutete politische Macht auch wirtschaftliche Macht. Es war ein von Patronage und Tribalismus geprägtes Gefüge, in welchem Interessen von Minoritäten keinen Platz hatten. Die beiden Regionen des Südens fürchteten sich aufgrund der neuen Staatsorganisation vor der Dominanz des bevölkerungsreichen Nordens, was bereits zu diesem Zeitpunkt Gedanken an eine Sezession aufkommen liess.⁴⁷ Im postkolonialen Nigeria hatten sich also viele Faktoren zu einer explosiven Mischung vermengt: weitzurückreichende ethnisch-religiöse Spannungen, politische Instabilität nach der Unabhängigkeit als Folge der Kolonialherrschaft und Verteilungskämpfe um politische und ökonomische Ressourcen.⁴⁸

Entscheidendes Ereignis für die Eskalation der politischen Wirren in Nigeria war der Militärputsch vom 15. Januar 1966. Unter Führung von Major Nzeogwu wurden die Zentralregierung sowie zahlreiche Regionalregierungen gestürzt und mehrere politische Amtsträger getötet, darunter auch der amtierende Premierminister Abubaka Tafala Balewa. Der wichtigste Auslöser für den Putsch war die eigentümliche ethnische Schichtung der Armee. Deren durch die Briten vorangetriebene Nigerianisierung, bei der mittels einer Quotenregelung die Bevölkerung des Nordens bevorzugt wurde, führte zu Spannungen innerhalb der Streitkräfte, die sich im Putsch vom Januar 1966 gewaltsam entluden.⁴⁹ Die Putschisten waren allerdings nur im Norden des Landes erfolgreich. In den grossen Städten des Südens – vor allem in der Hauptstadt Lagos – konnte der nicht am Putsch beteiligte Generalmajor J. T. Aguiyi-Ironsi die Situation ausnutzen und die Macht an sich reißen. Ironsi schaffte es, sich mit den Anführern des Putschs zu verbünden und versuchte in der Folge, seine Idee eines nigerianischen Einheitsstaates zu verwirklichen.⁵⁰

⁴⁵ Wirz 1982, S. 132f.; Marx 2004, S. 290.

⁴⁶ Wirz 1982, S. 133.

⁴⁷ Gould 2012, S. 19–26.

⁴⁸ Ebd., S. 26.

⁴⁹ Gemäss Ekwe-Ekwe war dies ein weiterer Beleg für die neokolonialistische Politik Grossbritanniens in Nigeria, welche mittels Bevorzugung des Nordens die eigenen ökonomischen Interessen zu schützen beabsichtigte. Ekwe-Ekwe 1990, S. 47–50.

⁵⁰ Gould 2012, S. 27–30.

Dass die Eskalation der Gewalt nach dem ersten Putsch nicht gestoppt werden konnte, hing vor allem mit der ethnischen Interpretation des Aufstandes zusammen. Da die Mehrheit der am Putsch beteiligten Personen Ibo waren und mit Ironsi ebenfalls ein Ibo⁵¹ die Macht übernehmen konnte, wurde der Putsch in weiten Kreisen Nigerias als Ibo-Verschwörung und Beginn der geplanten Beherrschung des ganzen Landes interpretiert.⁵² Vor allem im Norden des Landes fiel diese Interpretation auf nahrhaften Boden. Ironsis Einheitsstaatspolitik unterstützte den Eindruck, dass der Norden gezielt geschwächt werden sollte und wurde als weiteres Indiz für eine schleichende Machtübernahme der Ibo gedeutet. Als Antwort auf die drohende Dominanz durch die Ibo kam es in mehreren Städten des Nordens zu Pogromen und Angriffen auf die ansässige Ibo-Bevölkerung und teilweise auch auf andere Minderheiten. Diesem Ausbruch der Gewalt fielen mehrere tausend Menschen zum Opfer.⁵³

Die Gewalt auf den Strassen fand ihre Entsprechung in einem Gegenputsch, bei welchem General Ironsi getötet wurde und Yakubu Gowon als ranghöchster Militär die Macht übernahm. Von den unter Ironsi eingesetzten regionalen Militärführern blieb nur Ojukwu in der Ostregion an der Macht. Dieser weigerte sich Gowon als neuen Machthaber zu akzeptieren, da er seiner Meinung nach unrechtmässig an die Macht gelangt und für die Massaker in der Nordregion mitverantwortlich war.⁵⁴ In der Folge war es auch der persönliche Machtkampf dieser beiden Akteure, der die Situation weiter eskalieren liess.⁵⁵ Eine vom ghanaischen Präsidenten in Aburi einberufene Krisenkonferenz sollte die offensichtlich gewordenen Gegensätze innerhalb Nigerias entschärfen. Das daraus resultierende «Aburi-Abkommen» wurde aber nicht von allen Unterzeichnenden gleich interpretiert und hatte letztlich den gegenteiligen Effekt.⁵⁶ Ojukwu und die Ibo sahen sich ein weiteres Mal von Gowon hintergangen, was sie in ihrem Streben nach Unabhängigkeit bestärkte.⁵⁷

Die Massaker an der Ibo-Bevölkerung im September 1966 hatten eine wahre Massenflucht in die Ostregion ausgelöst. Zudem verbreitete sich das Gerücht, dass es sich um einen geplanten Völkermord der Bevölkerung und Regierung der Nordregion gegen die Ibo handle.⁵⁸ Die Verfolgungen und Pogrome stärkten und

⁵¹ Ironsis Mutter war Ibo, sein Vater allerdings stammte aus Sierra Leone. In der stark ethnisch geprägten Interpretation des Aufstandes wurde er als Anführer einer Ibo-Verschwörung dargestellt. Wirz 1982, S. 137.

⁵² Grau 2011, S. 163; Wirz 1982, S. 136f.

⁵³ Die genannten Opferzahlen variieren auch hier und bewegen sich je nach Darstellung zwischen 3'000 und 100'000 Toten.

⁵⁴ Ekwe-Ekwe 1990, S. 68.

⁵⁵ Gould 2012, S. 32–38.

⁵⁶ Ebd., S. 48f.

⁵⁷ Ekwe-Ekwe 1990, S. 68f.; Gould 2012, S. 39f.

⁵⁸ Lasse Heerten: «A wie Auschwitz, B wie Biafra. Der Bürgerkrieg in Nigeria (1967–1970) und die Universalisierung des Holocaust», in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 8 (2011/3), Onlineausgabe: <http://bit.ly/1d7rmgS>, S. 4.

verbreiteten den Plan einer Sezession der Ostregion. Ojukwu appellierte an die Ibo, nicht mehr an ihre Arbeitsplätze und Wohnorte im Norden Nigerias zurückzukehren, da die Regierung Gowons und die Regionalregierungen ihre Sicherheit nicht mehr gewährleisten könnten.⁵⁹ Sicherheit wurde damit zum zentralen Schlagwort für die Ibo-Bevölkerung und immer mehr verbreitete sich die Ansicht, dass nur ein eigener Staat ihnen diese Sicherheit bieten konnte.⁶⁰ Die grosse Mehrheit der Ibo hatte sich in die Ostregion Nigerias zurückgezogen und bereitete sich auf die Unabhängigkeit vor.

Die Polizeiaktion wird zum Bürgerkrieg

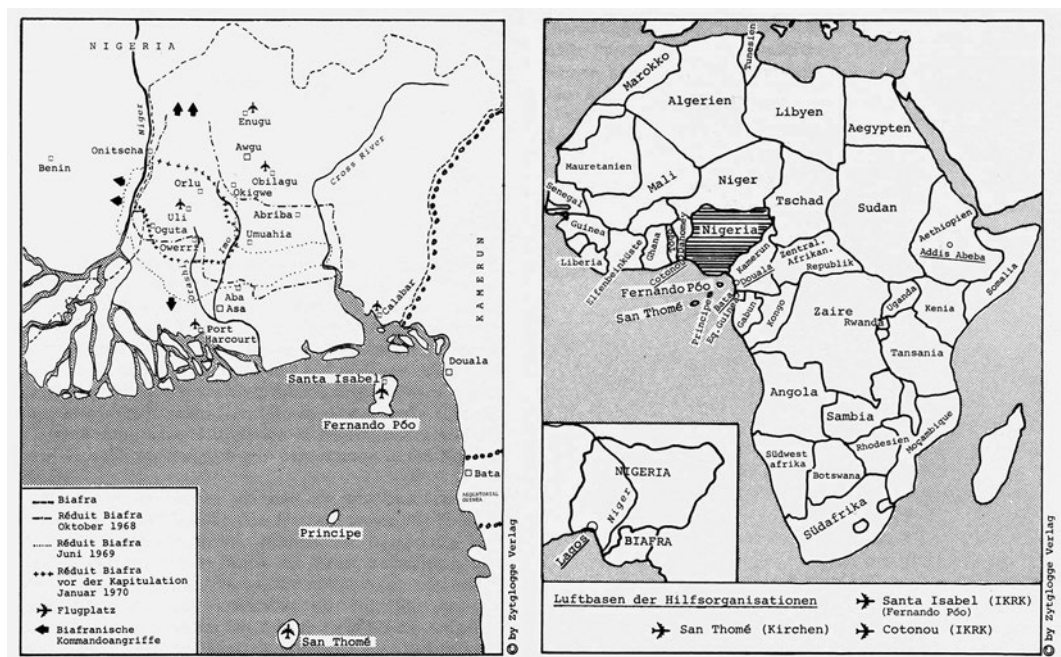


Abbildung 1: Übersichtskarte Nigeria und Biafra (Quelle: Lindt 1983, S. 20f.)

Am 30. Mai 1967 erklärte Ojukwu die Republik Biafra für unabhängig. Gowon hatte zuvor den Ausnahmezustand über das ganze Land verhängt und mit der nicht ungeschickten politischen Entscheidung, Nigeria in zwölf Bundesstaaten aufzuteilen, für die politische Organisation des Landes eine mehrheitsfähige Lösung erarbeitet. Dies hatte zwar den definitiven Bruch mit Ojukwu zur Folge, führte

⁵⁹ Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass die blutigen Massaker auf die Initiative von Stammesführern und Politikern des Nordens, die aufgrund des Putsches ihre Macht verloren hatten, zurückgeführt werden können. Für den schweizerischen Botschafter in Nigeria Fritz Real war klar, dass «die Verfolgungen vielmehr auch diesmal wieder von höherer Stelle vorbereitet und gut organisiert [waren]». Politischer Bericht Nr. 13 vom 20. Oktober 1966, CH-BAR#E2300-01#1973/156#38* (A.21.31.). Ekwe-Ekwe spricht in diesem Zusammenhang auch von der «Kaduna-Mafia», die für die Organisation der Massaker verantwortlich gewesen sein soll. Ekwe-Ekwe 1990, S. 64.

⁶⁰ Wirz 1982, S. 142f.

aber auch zu dessen Isolierung und dazu, dass sich die anderen Regionen gegen eigene Sezessionsbestrebungen entschieden.⁶¹ Durch die erwähnte Einteilung in zwölf Bundesstaaten hätte die Ostregion ihre ökonomisch wertvollsten Gebiete verloren, sodass Ojukwu nur die Wahl zwischen totaler Unterwerfung und dem Weg in die Unabhängigkeit blieb.⁶²

Um die Einheit Nigerias wieder herzustellen, plante die Bundesarmee eine gezielte Polizeiaktion, die innerhalb von 48 Stunden den Widerstand Biafras brechen sollte. Durch die Einnahme strategisch wichtiger Städte sollte dem Sezessionsstaat die ökonomische Grundlage entzogen werden. Obwohl innert kurzer Zeit die Städte Nsukka und Bonny eingenommen werden konnten, scheiterte die Strategie einer schnellen Unterwerfung der Rebellion.⁶³ Nachdem biafranische Truppen ihrerseits bis nach Lagos vorzustossen vermochten, erklärte Gowon der secessionistischen Region den totalen Krieg und mobilisierte Kräfte im ganzen Land.⁶⁴ Ojukwu setzte in dieser Phase des Krieges auf eine Verzögerungstaktik und versuchte durch internationalen Druck einen Waffenstillstand auszuhandeln. Die Kontrolle über die Ölfelder und der damit verbundene Zugang zu erheblichen finanziellen Mitteln war ein zentraler Faktor für den Ausgang des Krieges. Nach der Eroberung der Hafenstadt Bonny im Juli 1967 war die Entscheidung gefallen, wer die Einnahmen aus dem Verkauf der Ölvorräte der Ostregion erhalten würde. Die Bundesregierung konnte die Ölvorkommen und somit die Verträge mit den grossen Ölkonzernen für sich gewinnen, worauf sich auch die zuvor zurückhaltenden Briten ganz klar hinter Nigeria stellten.⁶⁵

Die Gründe für die lange Dauer des Krieges sind vor allem auf nigerianischer Seite zu suchen: Zum einen hatten sie ihren Gegner in Bezug auf Truppenstärke, Motivation und Ausrüstung klar unterschätzt und zum anderen waren die Bundestruppen selbst in keiner Weise auf eine kriegerische Auseinandersetzung vorbereitet.⁶⁶

Das Gebiet des Sezessionsstaates Biafra wurde mit zunehmender Dauer des Krieges immer kleiner. Aus Angst vor den nigerianischen Truppen flüchteten bei nahe alle Bewohner der eroberten Gebiete in das verbliebene biafranische Gebiet. Das von der biafranischen Führung mit der Absicht internationale Hilfe zu er-

⁶¹ Ebd., S. 147.

⁶² Wirz weist darauf hin, dass Ojukwu die Sezession gar nicht ernsthaft gewollt habe, sondern aufgrund der Teilung Nigerias in zwölf Bundesstaaten durch Gowon «ein Opfer seiner eigenen Politik geworden [ist]». Ebd., S. 153.

⁶³ Harneit-Sievers 1992, S. 281.

⁶⁴ Gould 2012, S. 64–68; Wirz 1982, S. 157.

⁶⁵ Wirz 1982, S. 156; Chibuke Uche ist überzeugt, dass für den britischen Entscheid zur Unterstützung Nigerias ökonomische Interessen wichtiger gewesen seien, als politische Überlegungen. Chibuike Uche: «Oil, British Interests and the Nigerian Civil War», in: *The Journal of African History* 49 (2008/1), S. 111–135, hier S. 127–135.

⁶⁶ Gould 2012, S. XV; Wirz 1982, S. 158f.

halten, verbreitete Argument des drohenden Völkermordes, zeigte vor allem bei der eigenen Bevölkerung Wirkung.⁶⁷ Als Folge davon drängten sich immer mehr Menschen in ein immer kleiner werdendes Gebiet, das zudem nur noch aus der Luft mit Lebensmitteln und Hilfsgütern versorgt werden konnte. Als im Mai 1968 auch die Hafenstadt Port Harcourt von den nigerianischen Truppen eingenommen wurde, war der Krieg eigentlich entschieden. Biafra hatte den einzigen Meerzugang und damit seine wichtigste Verbindung zur Aussenwelt verloren und war nun komplett eingeschlossen.

Die Blockade durch die nigerianischen Truppen zusammen mit dem zunehmenden Verlust von Anbaufläche und der steigenden Anzahl von Flüchtlingen liess das Ernährungsproblem Biafras exponentiell anwachsen. Vor allem eiweisshaltige Nahrungsmittel waren knapp vorhanden. Dies führte hauptsächlich bei Kindern zu diversen Krankheiten und Mangelerscheinungen. Die Eiweissmangelkrankheit «Kwashiorkor» breitete sich rasant aus und war innert Kürze die häufigste Todesursache der biafranischen Kinder.⁶⁸

Nach den langandauernden Kämpfen kam das Ende des Krieges überraschend schnell. Im Dezember 1969 lancierte die nigerianische Bundesarmee eine gross-angelegte Offensive mit dem Ziel, den Krieg endgültig zu beenden. Den nigerianischen Truppen gelang es, das biafranische Gebiet durch einen Angriff von zwei Seiten zu zerteilen. Durch diesen Zusammenschluss der ersten und dritten Division der Bundesarmee konnte anschliessend die Stadt Owerri ohne grossen Widerstand eingenommen werden.⁶⁹ Damit war das Schicksal Biafras besiegelt: Ojukwu und mit ihm mehrere Regierungsmitglieder verliessen am 11. Januar 1970 Biafra und flüchteten ins Exil in die Elfenbeinküste. Ojukwu erklärte, dass er den Kampf aus dem Ausland besser weiterführen könne und nicht aufhören werde, sich für die Unabhängigkeit Biafras einzusetzen.⁷⁰ Am 12. Januar 1970 gab General Effiong die Kapitulation der biafranischen Streitkräfte und damit das Ende der Republik Biafra bekannt. Der nigerianische Bürgerkrieg war nach 30 blutigen Monaten beendet.⁷¹

Nigeria nach dem Krieg

Angesichts der drohenden Niederlage und aus Angst vor einer Abrechnung der Bundestruppen mit den BewohnerInnen des Sezessionsgebietes hatte Ojukwu den Krieg bis zum bitteren Ende propagiert. Demgegenüber hatte Gowon mehrmals versichert, dass es keine Abrechnung mit den Aufständischen geben werde. Der Krieg werde nicht gegen das Volk der Ibo geführt, sondern gegen die Anführer der Sezession. Gowon sprach dabei mehrmals davon, dass es weder Sieger noch

⁶⁷ Heerten 2011, S. 4; Wirz 1982, S. 150f.

⁶⁸ Forsyth 2001, S. 196.

⁶⁹ Ekwe-Ekwe 1990, S. 89; John de St. Jorre: *The Nigerian Civil War*, London 1972, S. 394–396.

⁷⁰ Gould 2012, S. 107f.

⁷¹ Ekwe-Ekwe 1990, S. 91.

Besiegte geben werde. Als Ziel des Krieges wurde nicht die Vernichtung Biafras ausgerufen, sondern die Einheit Nigerias und die Reintegration der Ostregion.⁷²

Bis auf einige Ausnahmen haben sich die Bundestruppen nach dem Ende des Krieges denn auch an diese Vorgaben gehalten und die südöstliche Region Nigerias konnte sich den Umständen entsprechend schnell wieder integrieren.⁷³ Ein grosser Teil der im öffentlichen Dienst beschäftigten Ibo wurde auch nach Kriegsende weiter beschäftigt und auch die Verurteilten Militäroffiziere Biafras konnten nach kurzen Gefängnisstrafen wieder ihren Dienst in der Armee aufnehmen. Die bereits vor dem Krieg begonnene politische Umstrukturierung und Errichtung eines föderalen Systems führte dazu, dass das Konfliktpotential der ethnischen Vielfalt Nigerias eingedämmt werden konnte. Die Aufteilung der grossen ethnischen Gruppen in mehrere Bundesstaaten war die Voraussetzung für neue Koalitionen und verhinderte die Dominanz einer Gruppe.⁷⁴

Was hingegen nicht gelang, war der Rückbau der Armee. Während des dreijährigen Krieges war die nigerianische Bundesarmee von 7'000 auf 130'000 Soldaten vergrössert worden⁷⁵ und wurde nach dem Krieg nur langsam verkleinert. Die Armee blieb dadurch innenpolitisch ein sehr machtvoller Akteur.⁷⁶ Auch im wirtschaftlichen Bereich muss die Entwicklung nach dem Bürgerkrieg kritischer beurteilt werden. Nigeria erlebte in den 70er Jahren einen Öl-Boom, verstrickte sich dabei aber in einer immer grösser werdenden Abhängigkeit von den Ölverkäufen und die von den schnellen Einnahmen korrumpierte Elite richtete die restlichen Wirtschaftszweige zu Grunde.⁷⁷ Da die grössten Ölvorkommen im Süden des Landes waren, verstärkte die regionale Verteilung der Einnahmen aus dem Erdölgeschäft erneut die Nord-Süd Konfliktlinie innerhalb des Landes.⁷⁸

Gerade auch was die akademische Aufarbeitung und die Erinnerungskultur der nigerianischen Bevölkerung betrifft, waren die Nachwirkungen des Konflikts noch lange spürbar. So meinte Harneit-Sievers 1991, dass «die Kriegserfahrung und die Ängste der Nachkriegszeit auch 20 Jahre später [...] noch immer sehr präsent sind» und das in der historischen Aufarbeitung der «Zwang zur Ausgewogenheit» weiterhin gewisse Fragen unangetastet lasse.⁷⁹ Aber zumindest in Bezug auf grössere gewaltsame Auseinandersetzungen kann die versöhnende Nachkriegspolitik von Gowon als erfolgreich beurteilt werden.

⁷² Harneit-Sievers 1992, S. 280f.

⁷³ Marx 2004, S. 290; Harneit-Sievers 1992, S. 308; Zur selben Einschätzung gelangte auch der schweizerische Botschafter in Nigeria, Fritz Real, in seinem Bericht über «das Ende der Sezession in Biafra». Politischer Bericht Nr. 1 vom 3. Februar 1970, CH-BAR# E2300-01#1977/28#120* (A.21.31).

⁷⁴ Harneit-Sievers 1992, S. 311.

⁷⁵ Wirz 1982, S. 158.

⁷⁶ Marx 2004, S. 290f.

⁷⁷ Ebd., S. 291.

⁷⁸ Harneit-Sievers 1992, S. 312.

⁷⁹ Ebd., S. 314.

DIE IKRK-HILFSMISSION IN NIGERIA UND BIAFRA

Die IKRK-Hilfsmission in Nigeria und Biafra war die grösste Aktion der internationalen Hilfsorganisation seit dem Zweiten Weltkrieg. Durch die mediale Inszenierung wurde der Biafra-Krieg zum «ersten postkolonialen Konflikt, der weltweit humanitäre Empathie»⁸⁰ auslöste. Die internationalen Hilfswerke profitierten dadurch von einer ungekannten Spendenflut, sahen sich aber auch einem gewissen Handlungsdruck ausgesetzt. Die Mission in Nigeria und Biafra führte zur Einsicht, dass die Organisation des IKRK und die Genfer Konvention auf die neuen Konflikte der Nachkriegszeit keine Antwort hatten und dass eine Reform des Komitees unumgänglich war.⁸¹

Beginn der Mission mit Startschwierigkeiten

Die IKRK-Mission begann zu einem Zeitpunkt, als weder der nigerianische Bürgerkrieg noch die Republik Biafra zum Wortschatz der westlichen Journalisten gehörten. Bereits im Dezember 1966 begann das Komitee Informationen für ein eventuelles Engagement in Nigeria zu sammeln.⁸² Als die Staatskrise in Nigeria im Frühjahr 1967 ihren Höhepunkt erreichte, besuchte Georg Hoffmann, IKRK-Delegierter für Afrika, die beiden Konfliktparteien, um sie auf die Genfer Konventionen im Falle eines Bürgerkrieges aufmerksam zu machen und die Dienste des IKRK anzubieten.⁸³ Erfreulicherweise hatten beide Parteien erklärt, sich an die Genfer Konventionen zu halten und dass sie eine Intervention des IKRK akzeptierten bzw. begrüßten. Dadurch war zumindest die juristische Grundlage für eine Mission des IKRK geschaffen.⁸⁴

Nach dem Ausbruch der Kampfhandlungen im Juli 1967 kümmerte sich das IKRK zuerst um Verletzte und Kriegsgefangene und versuchte die Zusammenarbeit mit nationalen Hilfsorganisationen zu koordinieren. Auf beiden Seiten wurden in- nert kurzer Frist medizinische Zentren mit spezialisiertem Personal eingerichtet.⁸⁵ Trotz juristischer Absicherung war die Situation in der Praxis von Beginn an sehr

⁸⁰ Lasse Heerten: «Die Dystopie postkolonialer Katastrophen – Das Recht auf Selbstbestimmung, der biafranische Sezessionskrieg und die Menschenrechte», in: Jan Eckel / Samuel Moyn (Hg.): *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*, Göttingen 2012, S. 68–99, hier S. 68.

⁸¹ Heinrich Jaggi: «Generalkommissar des IKRK für Nigeria-Biafra 1968–1969», in: Rolf Wilhelm et al. (Hg.): *August R. Lindt. Patriot und Weltenbürger*, Bern 2002, S. 160–166, hier S. 161; Hentsch 1973, S. 253–256; Jacques Freymond: *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge – Réflexions sur le rôle du Comité internationale de la Croix-Rouge*, Genf 1976, S. 98–100; Interne Notiz des EPD vom 1. Mai 1970: «Die schweizerischerseits gemachten Erfahrungen im Bürgerkrieg Nigeria (humanitäre Hilfe)», dodis.ch/33817.

⁸² Hentsch 1973, S. 23f.

⁸³ Desgrandchamps 2012, S. 53.

⁸⁴ Lindt 1983, S. 26.

⁸⁵ Desgrandchamps 2012, S. 53f.; Obiaga 2004, S. 44.

komplex. Um dem Neutralitätsstatut des IKRK gerecht zu werden musste vor Ort jeweils die Zustimmung beider Parteien eingeholt werden. Für sämtliche Operationen in Biafra musste der Delegierte Hoffman zuerst das Einverständnis der nigerianischen Behörden einholen.⁸⁶ In erster Linie war dies natürlich ein Problem für die Organisation von Transportwegen in den Sezessionsstaat. Die vielversprechendste und nach der totalen Blockade durch die nigerianischen Armee einzige Möglichkeit war die Errichtung einer Luftbrücke.

Die Organisation der Mission wurde bereits nach kurzer Zeit von verschiedenen Seiten kritisiert. Vor allem die nigerianischen Behörden warfen dem IKRK Unfähigkeit, Parteinahme und schlechte Zusammenarbeit mit dem nigerianischen Roten Kreuz vor.⁸⁷ Die Mängel waren den Mitarbeitern der Mission ebenfalls bekannt und ein Grund dafür war wohl mitunter die Problematik der Gewichtung internationaler Krisenherde. Zu diesem Zeitpunkt war das IKRK bereits in Vietnam, im Nahen Osten und im Kongo im Einsatz.⁸⁸ Dass sich der Biafra-Konflikt zu einem 30 Monate dauernden Bürgerkrieg und einer humanitären Katastrophe entwickeln würde, konnte zu diesem Zeitpunkt niemand ahnen. Dementsprechend bestellte das IKRK sein Personal für relativ kurze Zeiten, was zu zahlreichen Rochaden bis in die höchsten Positionen führte. Darunter litt vor allem die Weitergabe von entscheidenden Informationen und dadurch wiederum die Konzeption einer dauerhaften Mission.⁸⁹ Hauptsächlich für die Startschwierigkeiten verantwortlich war das Komitee in Genf. Es fehlte ein kompetenter Koordinator, der sich mit den Verhältnissen in Nigeria auskannte und so die Mission trotz wechselndem Personal hätte leiten können.⁹⁰

Am 28. Dezember 1967 erreichten die Delegierten des IKRK in Lagos einen ersten Erfolg auf diplomatischer Ebene. In einem von beiden Parteien unterzeichneten Abkommen wurde festgelegt, wie die Hilfe für das Gebiet Biafras organisiert werden sollte. Santa Isabel auf der äquatorialguineischen Insel Fernando Póo wurde als IKRK-Operationsbasis für die geplante Luftbrücke gewählt. Vor dem Abflug einer Maschine hatte die nigerianische Regierung das Recht, die Flugzeuge und die Ladung zu inspizieren. Von nigerianischer Seite wurde ausserdem darauf hingewiesen, dass die Flüge auf eigenes Risiko unternommen werden müssen.⁹¹

⁸⁶ Freymond 1976, S. 100.

⁸⁷ Lindt 1983, S. 33–35; Hentsch 1973, S. 52–61; Persönliches Schreiben von F. Real an E. Thalman vom 5. Juni 1968, dodis.ch/33767.

⁸⁸ Hentsch 1973, S. 30f.

⁸⁹ Lindt 1983, S. 32.

⁹⁰ Hentsch 1973, S. 40, 98, 255. Hentsch weist vor allem auch auf die Tatsache hin, dass das IKRK zu wenig qualifizierte Personen rekrutieren konnte und jene, die für einen Einsatz gewonnen, nur für eine Zeitspanne von 4–6 Wochen von ihren gewohnten Aufgaben in der Schweiz freigestellt werden konnten. Zur problematischen Personalsituation des IKRK siehe auch Persönliches Schreiben von F. Real an E. Thalman vom 14. Juni 1968, dodis.ch/33772.

⁹¹ Hentsch 1973, S. 50f.; Für eine englische Übersetzung des Abkommens vom 28. Dezember 1967 siehe ebd., S. 264.

Trotz dieses Abkommens und der Möglichkeit Flüge durchzuführen, landete in den folgenden drei Monaten kein einziges Flugzeug in Biafra. Die Hilfsgüter und Lebensmittel blieben in den Hangars in Santa Isabel liegen. Währenddessen flogen die Flugzeuge der kirchlichen Hilfsorganisationen, die sich unter dem Namen der Joint Church Aid (JCA) zusammengeschlossen und sich klar auf die biafranische Seite gestellt hatten, regelmässig in das Gebiet der Sezessionisten. Im Gegensatz zum IKRK kümmerten sie sich nicht darum, eine neutrale Position im Konflikt einzunehmen und flogen deshalb ohne Einverständnis der nigerianischen Behörden und auf eigenes Risiko.⁹² Das IKRK musste in dieser Phase Kritik von allen Seiten einstecken: Die nigerianischen Behörden warfen dem Komitee Unfähigkeit und Parteinahme zugunsten Biafras vor, die biafranische Seite warf ihm zu grosse Rücksicht auf nigerianische Interessen vor und die internationale Presse kritisierte die langsame Verhandlungsstrategie, während in Biafra tausende Menschen verhungerten.⁹³

Die Luftbrücke und diplomatische Leerläufe

Angeblickt dieser massiven Kritik sah sich das IKRK gezwungen zu reagieren. Dabei war dem Komitee in Genf sehr wohl klar, worin das grösste Problem bestand: Es brauchte eine international angesehene Persönlichkeit, welche die Leitung vor Ort übernahm und die Mission koordinieren konnte. In Absprache mit dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) wurde August R. Lindt, schweizerischer Botschafter in Moskau, für diese Aufgabe angefragt.⁹⁴

Als Lindt im Juli 1968 die Leitung der IKRK-Mission übernahm, war seine dringlichste Aufgabe, die Luftbrücke zwischen Santa Isabel und Biafra wieder bzw. endlich richtig in Gang zu bringen. Nach mehreren Gesprächen hatte Lindt von Gowon die Bestätigung erhalten, dass die IKRK-Flugzeuge in der Nacht von Santa Isabel nach Uli im biafranischen Gebiet fliegen können – allerdings auf eigenes Risiko. Nach diesem ersten Erfolg verweigerte jedoch die biafranische Seite die Landeerlaubnis und die IKRK-Flugzeuge blieben weiterhin voll beladen am Boden.⁹⁵ Die Verhandlungen um die Erlaubnis für Flüge der IKRK-Maschinen zogen sich in die Länge und wurden zum politischen Kalkül, indem sich die beiden Kriegsparteien gegenseitig die Schuld zuschoben. Ein Einverständnis der einen Seite löste auf der anderen Seite sofort Misstrauen aus und wurde aus strategischen Gründen zurückgewiesen. So lassen sich die ersten Monate nach der Einsetzung Lindts als

⁹² Lindt 1983, S. 67; Forsyth 2001, S. 198.

⁹³ Hentsch 1973, S. 95–100; Lindt 1983, S. 24f.; Persönliches Schreiben von F. Real an E. Thalmann vom 5. Juni 1968, dodis.ch/33767.

⁹⁴ Die Ernennung von August R. Lindt zum IKRK-Generalkommissar und die Kommunikation zwischen IKRK und den schweizerischen Behörden werden in Kapitel III genauer dargestellt.

⁹⁵ Lindt 1983, S. 39–46; Schreiben der Abteilung für Internationale Organisationen des EPD an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 18. September 1968, «Die Hilfe an Nigeria/Biafra und die Mission Lindt», CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (o.222.4).



Abbildung 2 + 3: Ein IKRK-Flugzeug wird auf dem Flughafen Santa Isabel mit Hilfsgütern für den Transport nach Biafra beladen.

Bildquelle: © ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-08



Abbildung 3. Bildquelle: © ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-09



Abbildung 4: Ein vom IKRK für die Luftbrücke zwischen Äquatorialguinea und Biafra gechartertes Flugzeug auf dem Flugfeld in Santa Isabel. Bildquelle: © ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-01



Abbildung 5: Flughafen Santa Isabel. Beladung einer schwedischen Herkules mit Hilfsgütern für die Zivilbevölkerung in Biafra.

Bildquelle: © ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-N-00042-12A



Abbildung 6: Flughafen Santa Isabel. Beladung einer schwedischen Herkules mit Hilfsgütern für die Zivilbevölkerung in Biafra.
Bildquelle: © ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-N-00042-17A



Abbildung 7: Eine Equipe des Nigerianischen Roten Kreuzes besteigt ein Flugzeug, um in die befreiten Gebiete zu reisen.
Bildquelle: © StAAG / unbekannt / RBA3-1-5730_2



Abbildung 8: Delegierte des IKRK in Biafra: Falk, August R. Lindt und Heinrich Jaggi (v. l. n. r.).
Bildquelle: © ICRC / R.Whit / V-P-NG-E-00386



Abbildung 9: Die IKRK-Delegierten August R. Lindt (mitte) und Heinrich Jaggi (rechts) bei ihrem Einsatz in Umahia, Biafra.
Bildquelle: © ICRC / unbekannt / V-P-NG-E-00387



Abbildung 10: August R. Lindt (mitte) bei seinem Einsatz in Biafra im Gespräch mit Heinrich Jaggi (links) und einem weiteren IKRK-Mitarbeiter. Bildquelle: © ICRC Archives / unbekannt / V-P-PER-E-00191



Abbildung 11: Ein Schweizer Ärzteteam fliegt im Auftrag des SRK und des IKRK nach Biafra, hier vor dem Abflug am Flughafen in Genf. V.l.n.r.: Pfleger René Mäder (Tuggen), Dr. Guido Biedermann (Celerina), Dr. Edwin Spirgi (Unterkulm) und medizinischer Assistent Dieter Thürig (Basel). Bildquelle: © StAAG / unbekannt / RBA3-1-5730_1

Generalkommissar wohl am ehesten als diplomatische Leerläufe mit hohem Frustrationspotential charakterisieren.

Das IKRK blieb hartnäckig und konnte ab September 1968 tatsächlich eine Luftbrücke unter dem Namen International Airlift West Africa (INALWA) etablieren. In den folgenden neun Monaten flogen mehrere Flugzeuge in Nachtflügen von Santa Isabel auf der Insel Fernando Póo nach Uli in Biafra. Zusätzlich konnte mit Cotonou im angrenzenden Dahomey ein zweiter Stützpunkt für Lufttransporte nach Biafra gefunden werden. Dabei konnte die monatliche Menge an transportierten Gütern von knapp 2000 Tonnen im September 1968 auf 5000 Tonnen im April 1969 gesteigert werden.⁹⁶ Zusammen mit den Transporten der JCA konnte die Hungersnot bis im Frühjahr 1969 massgeblich gelindert werden.⁹⁷ Durch die Errichtung der Luftbrücke wurde die Hilfsmission in Biafra und Nigeria⁹⁸ zur grössten und aufwendigsten Aktion des IKRK seit dem Zweiten Weltkrieg⁹⁹. Die verstärkte Hilfe für das Sezessionsgebiet Biafra wurde von der nigerianischen Seite als störend und kriegsverlängernd empfunden und gab den kritischen Stimmen weiter Auftrieb.

Nigerianische Kritik und die Weiterführung der Mission

Mit zunehmender Dauer des Krieges wurde die Einstellung der nigerianischen Behörden gegenüber dem IKRK immer ungehaltener. Auch die Presse führte einen wahren Feldzug gegen die Genfer Organisation und gegen die Person Lindts.¹⁰⁰ Im Zentrum stand weiterhin der Hauptvorwurf der Parteinahme zugunsten des Sezessionsgebietes. Dem IKRK wurde ausserdem vorgeworfen, mit seiner Hilfe an Biafra den Krieg und das Leiden nur zu verlängern.¹⁰¹ Die Forcierung der Lufttransporte nach Biafra führte dazu, dass auch nigerianische Befürworter der IKRK-Mission skeptisch wurden und die Einstellung der Flüge forderten. Von Seiten der nigerianischen Behörden wurden dem Personal des IKRK Steine in den Weg gelegt. Die

⁹⁶ Hentsch 1973, S. 150.

⁹⁷ Ein ausführlicher Report des Spiegels über die IKRK-Mission in Nigeria und Biafra hat die Leistung der Hilfsorganisationen in Zahlen ausgedrückt. Die tägliche Todesrate in Biafra sei von 6'000 im Sommer 1968 auf 300 im Juni 1969 gesunken. Wenn auch die genauen Zahlen kritisch betrachtet werden müssen, sagt die Tendenz doch einiges über den erfolgreichen Verlauf der Hilfsmission aus. Spiegel-Reportage über die Hilfsaktion für Biafra und Nigeria: «Rettung durch die Stockfischbomber», in: *Der Spiegel* (1969/24), S. 106.

⁹⁸ In nigerianischem Gebiet wurden ebenfalls pro Monat durchschnittlich 5'000 Tonnen Hilfsgüter verteilt. Hentsch 1973, S. 148f.

⁹⁹ Entscheidend zum erfolgreichen Verlauf der Mission beigetragen hat Jacques Freymond, der zu dieser Zeit Präsident ad interim des IKRK war und von Genf aus Lindt und seine Mission unterstützte. Jacques Moreillon: «Jacques Freymond au CICR», in: *Relations internationales* 98 (1999), S. 221f.

¹⁰⁰ Schreiben des schweizerischen Botschafters in Nigeria, F. Real, an die Abteilung für Internationale Organisationen des EPD vom 18. Juli 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222).

Verhaftung von August R. Lindt am 28. Mai 1969, die anschliessende Erklärung Lindts zur «Persona non grata» durch die nigerianische Regierung und der Abschuss eines schwedischen Rotkreuzflugzeuges, bei dem vier Menschen ums Leben kamen, stellten dann die Höhepunkte dieser Aversion gegen das IKRK dar.¹⁰² Nach dem Abschuss der schwedischen Maschine blieb dem IKRK nichts anderes übrig, als seine Luftbrücke einzustellen. Die auf beiden Seiten der Front stationierten Teams des IKRK setzen ihre Arbeit fort und konnten vor allem im medizinischen Bereich weiterhin wichtige Hilfe leisten. Bei den Stützpunkten der Luftbrücke zog das IKRK einen Teil des Personals ab, hielt sich aber mit einem kleinen Bereitschaftsteam die Möglichkeit offen, den Betrieb sofort wieder aufnehmen zu können. Allerdings gab es trotz weiterer Verhandlungen bis zum Ende des Krieges keine Möglichkeit mehr, die Transportflüge wieder aufzunehmen.¹⁰³

Eine Bilanz der Hilfsmission des IKRK in Nigeria und Biafra zu ziehen, ist nicht einfach. Die Aktion auf der nigerianischen Seite ist trotz Anlaufschwierigkeiten und Organisationsdefiziten positiv zu beurteilen. Die Hilfe für das Sezessionsgebiet Biafras wird kontroverser beurteilt. Vor allem das Argument, dass die Nahrungsmitteltransporte den Krieg nur unnötig verlängert und dadurch insgesamt mehr Todesopfer verursacht, als Leben gerettet hätten, taucht immer wieder auf.¹⁰⁴

Die Hilfsmission hat aber auch die Organisation des Komitees selbst in Frage gestellt und gezeigt, dass die im 19. Jahrhundert gegründete Hilfsorganisation institutionell nicht auf die Konflikte der Nachkriegszeit vorbereitet war. Die diplomatische Zwickmühle während den Verhandlungen zur Errichtung der Luftbrücke hat vor allem gezeigt, dass die wichtigsten Prinzipien des IKRK einen internen Normenkonflikt auslösen können.¹⁰⁵ Auch die Beziehung zwischen der schweizerischen Regierung und dem IKRK wurde durch die Aktion in Nigeria in Frage gestellt. Die nigerianische Regierung machte mehrmals darauf aufmerksam, dass

101 Hentsch 1973, S. 201; Lindt 1983, S. 135f. Im Gegensatz zur Kritik zu Beginn des Krieges hatte das IKRK zu diesem Zeitpunkt die Unterstützung zahlreicher Staaten. Mit dem hartnäckigen Festhalten an den Grundsätzen der Genfer Konvention, der Errichtung der Luftbrücke und dem Transport unzähliger Tonnen Hilfsmaterial hatte sich die Genfer Institution einiges Ansehen in der westlichen Welt errungen. Schreiben der Abteilung für Internationale Organisationen des EPD an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 18. September 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222.Nig).

102 Hentsch 1973, S. 177f.; Für die «Affäre Lindt» siehe Kap. III.

103 Interne Notiz des EPD vom 13. Januar 1970: «Rappel chronologique des faits (depuis le 5 juin 1969)», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222.Nig).

104 Hentsch 1973, S. 253f.

105 Dazu Hentsch: «L'histoire de l'intervention du CICR au Nigéria montre que l'acheminement des secours à destination des populations biafraises a surtout posé un problème politique, en relation avec les principes généraux qui guident l'action de la Croix-Rouge. Le principe primordial d'humanité veut que le CICR agisse partout où sa présence est nécessaire. Mais d'autres principes, tels que la neutralité et l'impartialité, viennent donner un cadre strict à l'action». Ebd., S. 229.

die personelle und operationelle Nähe der beiden Körperschaften die Unabhängigkeit kompromittiere.¹⁰⁶ Nach dem Ende der Mission stellte der Präsident des IKRK in einem Brief an die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates fest, dass es von entscheidender Bedeutung sei, die gegenseitige Unabhängigkeit auch in Zukunft aufrechtzuerhalten.¹⁰⁷

DIE BÜHRLE-AFFÄRE

Mit dem etwas plakativen Titel «Wenn Schweizer Kanonen auf IKRK-Flugzeuge schiessen»¹⁰⁸ hat Ruedi Tobler die Bührle-Affäre in einem Aufsatz darzustellen versucht. Er zielte mit dieser Formulierung auf die paradoxe Konstellation ab, dass während des nigerianischen Bürgerkrieges zum einen Waffen schweizerischer Herkunft im Einsatz waren und zum anderen grosse Anstrengungen zur Linderung der Kriegsleiden unternommen wurden.¹⁰⁹ Dies verdeutlicht, weshalb Tobler in der Einleitung schreibt, dass «der Bührle-Skandal nur mit dem Bürgerkrieg in Nigeria [...] zu erklären [ist].»¹¹⁰ Denn obwohl nur ein kleiner Teil der Deliktsumme von insgesamt 90 Millionen Franken aus den Waffenverkäufen nach Nigeria stammte,¹¹¹ waren es Meldungen von Mitarbeitern der Hilfsmissionen in Nigeria und Biafra und Presseberichte darüber, dass auf Seiten der nigerianischen Bundestruppen Geschosse der Firma Oerlikon-Bührle im Einsatz stehen würden, die dazu führten, dass die Behörden eine Untersuchung einleiteten und dadurch den grössten Skandal der schweizerischen Waffenausfuhrpolitik ans Licht brachten.

Bereits 1966 hatten mehrere Delegationen aus unterschiedlichen Regionen Nigerias versucht, in die Schweiz einzureisen, um Waffen zu kaufen. Die Reisen der

¹⁰⁶ Die Beziehungen zwischen den schweizerischen Behörden und dem IKRK werden in Kapitel III genauer dargestellt.

¹⁰⁷ Schreiben von IKRK-Präsident Marcel Alfred Naville an die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates vom 22. Oktober 1971, dodis.ch/35514.

¹⁰⁸ Tobler 1995.

¹⁰⁹ Der Titel lässt sich auf einen Artikel in der NZZ zurückführen (Erich A. Kägi: «Fliegerabwehrkanonen und Rotkreuzflugzeuge», in: NZZ vom 3. Dezember 1968). Ob tatsächlich mit schweizerischen Kanonen auf Flugzeuge der IKRK-Mission geschossen wurde, konnte nicht belegt werden. Bestätigt ist aber, dass die nigerianische Armee über schweizerische Flugabwehrkanonen verfügte und dass am 5. Juni 1969 ein markiertes Rot-Kreuz Flugzeug schwedischer Herkunft von nigerianischen Bundestruppen abgeschossen wurde. Zu den genauen Umständen des Absturzes gibt es unterschiedliche Ansichten. Jacques Moreillon geht davon aus, dass die IKRK-Maschine von einem nigerianischen Flugzeug abgeschossen wurde. Die Titelwahl von Tobler weist aber in erster Linie darauf hin, dass die beschriebene paradoxe Konstellation einiges dazu beigetragen hat, dass der Skandal nicht unter den Tisch gekehrt werden konnte. Tobler 1995, S. 95, 103; Kalt 2010, S. 354f; Moreillon 1999, S. 222.

¹¹⁰ Tobler 1995, S. 95.

¹¹¹ Der weitaus grösste Teil der Deliktsumme – 53 der insgesamt 90 Millionen – stammte aus illegalen Waffenverkäufen nach Südafrika. In der Öffentlichkeit fand dieses Geschäft allerdings viel weniger Beachtung als die Waffenlieferungen nach Nigeria. Ebd., S. 94.

nigerianischen Delegationen fanden auf Einladung der in Zürich ansässigen Firma «IPTC Industrieprodukte Aktiengesellschaft»¹¹² statt. Walter Squindo, Leiter der IPTC Zweigstelle in Lagos, war für die Interessenvertretung schweizerischer Unternehmen – darunter auch die Firma Oerlikon-Bührle – in Nigeria zuständig und stellte so den Kontakt zwischen den nigerianischen Behörden und den Waffenfabriken her.¹¹³ Der schweizerischen Botschaft in Nigeria blieben diese Kontaktaufnahme und die nigerianische Absicht, in der Schweiz Waffen zu kaufen, nicht verborgen. Die Berichterstattung des schweizerischen Botschafters führte dann auch dazu, dass im EPD die Prüfung eines Verbotes von Waffenlieferungen nach Nigeria eingeleitet wurde. Im April 1967 reagierte der Bundesrat auf die Ereignisse in Nigeria und verhängte ein Kriegsmaterialembargo gegenüber dem Krisengebiet und den Nachbarstaaten.¹¹⁴

Trotzdem kursierten seit 1967 immer wieder Gerüchte, dass Waffen aus der Schweiz nach Nigeria gelangt seien. Nach aussen verwies der Bundesrat aber noch im August 1968 auf das generelle Ausfuhrverbot von Kriegsmaterial gegenüber Nigeria und dass dieses strikte eingehalten werde.¹¹⁵ Wie Tobler belegen konnte, brauchte es einigen Druck auf die eidgenössische Verwaltung, bis eine Untersuchung eingeleitet und die Öffentlichkeit über das heikle Thema informiert wurde. Eine wichtige Rolle spielte dabei sowohl der schweizerische Botschafter in Lagos, Fritz Real,¹¹⁶ als auch der IKRK-Hochkommissar August R. Lindt. Beide wussten von der Existenz der Flugabwehrkanonen aus der Schweiz und teilten dies auch

¹¹² Die IPTC unterhielt auch eine Zweigstelle in Lagos unter dem Namen «IPTC West Africa Ltd.».

¹¹³ Stössel 2011, S. 68f.

¹¹⁴ Seit 1949 war die Ausfuhr von Waffen grundsätzlich untersagt, der Bundesrat konnte aber Ausfuhrbewilligungen vergeben. Gegenüber Staaten, in denen Krieg herrschte oder Gefahr einer kriegerischen Auseinandersetzung bestand, konnte ein generelles Ausfuhrverbot verhängt werden. Nebst Nigeria hatte der Bundesrat solche Verbote gegenüber Israel und den arabischen Staaten (1955), Südafrika (1963), Indonesien und Malaysia (1964), Zypern, Griechenland und der Türkei (1964) und Rhodesien (1965) erlassen (Kalt 2010, S. 352f.). Für eine genauere Darstellung der Kriegsmaterialausfuhrpolitik in den 1950er und 1960er Jahren siehe Reto Moosmann: «Die Verwässerung des <generellen Ausfuhrverbots> im Dienste von Armee und Rüstungsindustrie. Zur Kriegsmaterialausfuhrpolitik des Bundesrates in den 1950er und 60er Jahren», in: SZG 56 (2006/2), S. 152–167; Mauro Mantovani: Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin, Zürich 1999, S. 123–159; François Godet: «Die schweizerische Waffenausfuhrpolitik», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 973–988.

¹¹⁵ Tobler 1995, S. 97.

¹¹⁶ Botschafter Real scheint es sich zur persönlichen Mission gemacht zu haben, das Auftauchen schweizerischer Waffen in Nigeria aufzuklären. Er ging jedem Hinweis nach und berichtete minutiös an das EPD. Eine ausführliche Darstellung der Aufklärung und Berichterstattung Reals findet sich bei Stössel 2011, S. 64–88.

mehrfach den zuständigen Behörden mit. Vor allem Lindt machte mehrfach auf den drohenden Imageschaden aufmerksam, welcher der Schweiz aufgrund dieser Situation drohte.¹¹⁷

Die sich verdichtenden Indizien, dass Kanonen der Firma Oerlikon-Bührle trotz des verhängten Embargos nach Nigeria gelangt waren, lösten eine interne Untersuchung aus. Durch die Ermittlungen wurde festgestellt, dass Nigeria nicht das einzige Land war, in das illegal Waffen verkauft worden waren und dass es sich dabei nicht um Missverständnisse, sondern um gezielte Umgehungen des Embargos handelte.¹¹⁸ Dazu hatten sich die verantwortlichen Mitarbeiter der Oerlikon-Bührle mehrerer Tricks bedient, um das generelle Ausfuhrverbot zu umgehen. In mehreren Fällen hatten sie sich gefälschte Endverbraucher-Bestätigungen besorgt, um die Bewilligungen zu erhalten. Mit diesen Dokumenten belegten sie, dass ihre Waffenlieferungen in Länder gelangten, die keinem Embargo unterstanden. Nach der Bewilligung durch die Behörden, wurden die Lieferungen in das eigentliche Bestimmungsland umgeleitet.¹¹⁹ Das Ausmass des Skandals wurde vor allem aufgrund der systematischen Umgehung der geltenden Ausfuhrbestimmungen eklatant. Die verantwortlichen Mitarbeiter der Bührle-Oerlikon hatten sich über die Jahre eine Praxis erarbeitet, die sie immer wieder anwenden konnten. Sie hatten wichtige Kontakte ins Ausland und zu den eidgenössischen Behörden.¹²⁰

Am 27. November 1970 wurden die vier angeklagten Mitarbeiter der Firma Bührle wegen Urkundenfälschung und Verstoss gegen den Bundesratsbeschluss über die Kriegsmaterialausfuhr von 1949 zu Gefängnisstrafen zwischen 8 und 18 Monaten sowie Bussen von bis zu 20'000 Franken verurteilt.¹²¹ Die Höhe der Strafen, die Tatsache, dass die Beteiligung der Behörden an den Waffenlieferungen nicht genauer untersucht wurde und die Fortsetzung der fragwürdigen Waffenausfuhrpolitik bestätigen den Eindruck, dass die Folgen der Bührle-Affäre – mit den Worten Toblers – für alle Beteiligten nicht «mehr als ein Nasenstuber war[en]».¹²²

Das milde Urteil ist vor allem auf den Umstand zurückzuführen, dass die gesetzliche Grundlage zur Verurteilung des illegalen Exports fehlte. Dies erklärt, weshalb die Angeklagten eigentlich nur wegen Urkundenfälschung belangt werden konnten. Das Bundesstrafgericht nahm zwar in seinem Urteil explizit Bezug auf die Waffenlieferungen nach Nigeria und bezeichnete sie als «besonders verwerflich».¹²³ Aufgrund der fehlenden juristischen Grundlage blieb dem Gericht

¹¹⁷ Tobler 1995, S. 99; Lindt 1983, S. 24f.

¹¹⁸ Kalt 2010, S. 354.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Stössel weist darauf hin, dass in der Korrespondenz der beteiligten Akteure mehrfach von einem internationalen «Dokumentenmarkt» die Rede ist. Auf diesem Weg wurden auch die gefälschten äthiopischen Endverbraucherzertifikate der Lieferung besorgt, die für Nigeria bestimmt war. Stössel 2011, S. 70.

¹²¹ Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 27. November 1970, dodis.ch/36188.

¹²² Tobler 1995, S. 103.

¹²³ Zit. nach Kalt 2010, S. 355.

nichts anderes übrig, als diese moralische Verurteilung der illegalen Waffenverkäufe. Als direkte Reaktion auf diese Sachlage sei das Kriegsmaterialgesetz von 1973 zu sehen, argumentiert Stössel.¹²⁴ Die Ausfuhr von Waffen wurde dadurch zwar nicht eingeschränkt, die Kontrollmechanismen zur Vorbeugung der Umgehung von einzelnen Ausfuhrverboten wurden allerdings gestärkt. Der internationale Imageschaden der Bührle-Affäre für die «neutrale» Schweiz war aufgrund der mehrfach erwähnten paradoxen Situation, die sich in Nigeria in Zusammenhang mit der IKRK-Mission ergeben hatte, relativ gross. In der Schweiz löste sie eine breite Debatte über die Handhabung der Waffenexporte aus, die 1973 in der Volkssinitiative «für vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot» ihren Höhepunkt erreichte.¹²⁵

124 Stössel 2011, S. 101f.

125 Wie die Bührle-Affäre als Diskursereignis die politische Debatte rund um diese Initiative beeinflusst hat, ist bei Monika Kalt nachzulesen. Kalt 2010, S. 347–400.

III WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN STAATLICHEN UND NICHTSTAATLICHEN AKTEUREN

In den folgenden Kapiteln werden die Wechselwirkungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anhand des Quellenmaterials analysiert. Dabei liegt das Augenmerk insbesondere auf personellen und institutionellen Überschneidungen der beiden Akteursgruppen. Anhand der Darstellung mehrerer Beispiele wird versucht zu analysieren, inwiefern sich staatliche Macht in den Aussenbeziehungen durchsetzen kann und wie staatliche Akteure auf Handlungen nichtstaatlicher Akteure sowie Einflüsse aus der Öffentlichkeit reagieren.

STAATLICHE VORMACHT IM BEREICH DER HUMANITÄREN HILFE?

Das IKRK und die Schweiz – eine komplexe Beziehung

«Für die Wahrung der schweizerischen Interessen in Nigeria ist es wichtig, dass die Eidgenossenschaft und das IKRK in Lagos getrennt operieren und dass die Anliegen unseres Landes und jene der Genfer Organisation bei den hiesigen Amtsstellen nicht vermischt werden.»¹²⁶ Fritz Real

Was der schweizerische Botschafter in Nigeria im obigen Zitat feststellt, ist ein Problem, mit welchem die schweizerische Regierung und das IKRK häufig konfrontiert waren. Die Beziehung zwischen dem neutralen Kleinstaat und der internationalen Hilfsorganisation mit Sitz in Genf ist nicht nur wegen ihrer ähnlichen Flagge eine äusserst Komplexe. François Bugnion versucht das Verhältnis der beiden zwischen den Extrempolen der vollständigen Unabhängigkeit und der Auffassung, das IKRK sei ein Instrument der schweizerischen Aussenpolitik, zu verorten.¹²⁷

Die Beziehung zwischen den beiden Körperschaften besteht gemäss Bugnion auf verschiedenen Ebenen: personell, juristisch, finanziell, diplomatisch, operationell und symbolisch. Da die Mitglieder des Komitees einen schweizerischen Pass besitzen müssen,¹²⁸ ist die personelle Verbindung naheliegend. Juristisch gesehen

¹²⁶ Schreiben des schweizerischen Botschafters in Nigeria, F. Real, an den Generalsekretär des EPD, P. Micheli, vom 8. Juli 1969, dodis.ch/33822.

¹²⁷ François Bugnion: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genf 1994, S. 1156–1175.

¹²⁸ Die Mitglieder des Komitees werden durch Kooptation ernannt. Aufgrund der Bedingung der Staatszugehörigkeit spricht man in Bezug auf das Komitee auch vom Wesensmerkmal der «Mononationalität». Hans Haug: «Die Schweiz, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und

ist das IKRK ein Verein nach schweizerischem Recht und mit dem Sitz in Genf dem Recht seines Gastlandes unterstellt. Die Neutralität ist ebenfalls eine bedeutende Gemeinsamkeit, obwohl die schweizerischen Behörden in der Auslegung ihrer sogenannten «politischen Neutralität»¹²⁹ mehr Spielraum haben als das IKRK.¹³⁰ Auf diplomatischer Ebene unterstützt die Schweiz das IKRK mit ihrer Infrastruktur im Ausland und versucht mit Vorstössen die Arbeit des Komitees zu erleichtern. Das Personal der Missionen wird oft aus der eidgenössischen Verwaltung rekrutiert und mit schweizerischen Diplomatenpässen ausgestattet, damit sie sich im Ausland frei bewegen können. Ausserdem war die Schweiz Gastgeberin der Konferenzen, die zu den Genfer Konventionen und deren Erneuerungen geführt haben.¹³¹ In finanzieller Hinsicht ist die Eidgenossenschaft im Verhältnis zu ihrer Grösse einer der wichtigsten Geldgeber des IKRK. Die finanzielle Unterstützung des IKRK wird oft als einer der wichtigsten Bestandteile der humanitären Hilfe der Schweiz bezeichnet.¹³² Während Missionen des IKRK steht die Schweiz mit operationeller Hilfe zur Seite, indem zum Beispiel Transport- oder Kommunikationsmittel zur Verfügung gestellt werden oder das Personal des IKRK die Räumlichkeiten der schweizerischen Vertretungen im Ausland benützen kann. Die symbolische Verbindung der beiden Körperschaften tritt am offensichtlichsten bei der Verwendung des Kreuzes zu Tage. Die Wahl des roten Kreuzes auf weissem Grund ist als Hommage an die Schweiz zu sehen¹³³ und führte häufig zu Verwechslungen:

das Internationale Komitee vom Roten Kreuz», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 677–692, hier S. 686.

129 Die Unterscheidung zwischen «politischer» und «juristischer» Neutralität ist ein diskursives Meisterstück, dass auf den Juristen Max Huber (1874–1960) zurückgeht. Für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund hatte er die Unterscheidung zwischen Neutralitätspolitik und Neutralitätsrecht, die sogenannte differentielle Neutralität eingeführt (Bundesblatt (BBl) 35 Bd. 4, 1919, S. 576f.). Obwohl die Schweiz 1938 offiziell zur absoluten Neutralität zurückkehrte (Alois Riklin: «Die Neutralität der Schweiz», in: ders. / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 191–209, hier S. 192f.), wurde die Unterscheidung argumentativ immer wieder verwendet. Siehe zum Beispiel die Notiz von S. de Dardel vom 26. April 1971: «Corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger (Motion Furgler)», dodis.ch/35199.

130 Referat von W. Spühler vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der eidgenössischen Räte am 23. bzw. 25. Januar 1968: «Aktuelle Neutralitätsfragen mit besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz», CH-BAR# E2807#1974/12#414* (074).

131 Zu den Genfer Konventionen siehe Bugnion 1994, S. 11–31; Yves Sandoz: «Die Schweiz und das humanitäre Kriegsvölkerrecht, insbesondere die Genfer Abkommen zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 247–264; Zusätzliche Informationen finden sich auf der Datenbank Dodis unter dodis.ch/R27223 und dodis.ch/R27163.

132 Dringliche kleine Anfrage Bachmann (inkl. Antwort des Bundesrates) vom 26. September 1968, AfZ NL August R. Lindt (190).

133 Bugnion 1994, S. 1168.

«Le fait que les couleurs soient inversées n'est souvent pas pris en considération à l'étranger et il n'est pas rare que le signe de la Croix-Rouge soit confondu avec notre emblème national.»¹³⁴

All diese Verbindungen und Gemeinsamkeiten stellen wichtige Pfeiler einer Vertrauensbeziehung dar, die nach aussen als unabhängig beschrieben wird. Historisch betrachtet ist «der schrittweise Ausbau des humanitären Völkerrechts zu einem imposanten Kodex der Menschlichkeit im Krieg eine Art Gemeinschaftswerk des IKRK und der Eidgenossenschaft».¹³⁵ Aus diesem Grund tragen das IKRK und der Ausbau des Völkerrechts für sein Gastland zu internationalem Ansehen als neutraler und humanitärer Staat bei.¹³⁶ Oder wie es Bundesrat Spühler formuliert hat:

«Dadurch, dass die Neutralität der Schweiz dem IKRK erlaubt, seine humanitäre Tätigkeit weiter auszuüben, erfüllt sie eine allgemein menschliche Funktion. Und umgekehrt stärkt die Tätigkeit des IKRK wohl auch die Stellung unseres Landes im Kreis der Mächte.»¹³⁷

Die hier auf theoretischer Ebene vorgenommene Erörterung der Beziehung zwischen der Schweiz und dem IKRK wurde während des Bürgerkrieges in Nigeria zum praktischen Problem. Bereits zu Beginn der Mission in Nigeria tauchte das von Fritz Real angesprochene Problem der Unterscheidung zwischen IKRK- und schweizerischen Interessen auf. Nach dem schlecht organisierten Start der Hilfsaktion wurde das IKRK von nigerianischer Seite scharf kritisiert. Als die Kritik auch von den diplomatischen Vertretungen der USA und Grossbritanniens übernommen wurde, informierte Real das EPD:

«Ich sehe mich dazu veranlasst, weil die teils recht freimütig geäusserten Kritiken am IKRK bis zu einem gewissen Grad auch auf unser Land zurückfallen. [...] Der Unmut über das IKRK ist nicht etwa nur bei den nigerianischen Behörden festzustellen [...] sondern die Genfer Institution wird heute ziemlich allgemein auch in den massgeblichen diplomatischen Kreisen Lagos kritisiert.»¹³⁸

Sowohl die Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft als auch der IKRK-Mission sahen sich einer negativen Haltung der nigerianischen Behörden gegenüber. Es finden sich mehrere Beispiele von verweigerten Besuchsterminen, Verzögerungen schriftlicher Dokumente und bürokratischer

¹³⁴ Vertrauliche Notiz des EPD vom August 1969: «Les relations de la Suisse avec le CICR», dodis.ch/32834.

¹³⁵ Haug 1992, S. 685.

¹³⁶ Albert Wirz: «Die humanitäre Schweiz im Spannungsfeld zwischen Philanthropie und Kolonialismus: Gustave Moynier, Afrika und das IKRK», in: *Traverse* 5 (1998/2), S. 95–111, hier S. 98–102.

¹³⁷ Referat von W. Spühler vor den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten der eidgenössischen Räte am 23. bzw. 25. Januar 1968: «Aktuelle Neutralitätsfragen mit besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz», CH-BAR# E2807#1974/12#414* (074).

¹³⁸ Schreiben des schweizerischen Botschafters in Nigeria, F. Real, an E. Thalmann, Abteilung für Internationale Organisationen im EPD vom 5. Juni 1968, dodis.ch/33767.

Leerlaufprozesse.¹³⁹ Die «Falken» innerhalb der nigerianischen Behörden forderten das Ende der IKRK-Mission in Biafra und die Übergabe der Leitung der Mission auf nigerianischem Gebiet an das nigerianische Rote Kreuz.¹⁴⁰

Aufgrund der Meldungen stellte die Abteilung für Internationale Organisationen fest, dass die schweizerische Regierung wegen der Nähe zum IKRK im Ausland unter Beobachtung stand. Die Mission des IKRK in Nigeria hatte in der Folge direkte Auswirkungen auf die Ausgestaltung der diplomatischen Beziehungen zu Nigeria und Äquatorialguinea.¹⁴¹ Vor allem für den schweizerischen Botschafter in Nigeria waren die Monate des Bürgerkrieges eine Gratwanderung. Er hatte den Auftrag des Bundesrates erhalten, die IKRK-Mission in Nigeria auf diplomatischer Ebene so gut wie möglich zu unterstützen. Die Kritik am und die schlechte Stimmung gegenüber dem IKRK stellten schon bald die grössten Probleme dar. Real sah sich gezwungen einzuschreiten, da sich die Verstimmung zusehends ausbreitete und in den Äusserungen der Kritiker eine Radikalisierung festzustellen war. Internationale Presseagenturen hatten die Vorwürfe übernommen, wodurch das IKRK auch ausserhalb Nigerias unter Druck geriet. Die Vorwürfe waren triftig:

«Das Mildeste, was dem IKRK vorgeworfen wird, ist Naivität und Dilettantismus. In Regierungskreisen beschuldigt man die Organisation offen der Parteinahme für Biafra. Ich höre immer wieder von Chefbeamten, das IKRK sei gar nicht neutral. Der britische Hochkommissär in Lagos sagte mir heute, das IKRK sei ganz einfach der einseitigen Propaganda der Biafraner zugänglich, [...]. Das Urteil der Amerikaner ist noch schärfer. Der amerikanische Geschäftsträger machte heute mir gegenüber die Bemerkung, «the ICRC has been so much brainwashed by the Biafrans that it has lost its usefulness!»»¹⁴²

Vor allem mit dem Angriff auf die Neutralität des IKRK und damit indirekt auch auf diejenige der Schweiz, wurde ein wunder Punkt getroffen. In der Folge bemühte sich Real als Vertreter der schweizerischen Eidgenossenschaft in zwei Anliegen: Zum einen versuchte er den nigerianischen Behörden die Trennung zwischen dem Staat Schweiz und der Hilfsorganisation des IKRK zu erklären und zum anderen versuchte er beim EPD die notwendige Intervention beim Komitee in Genf zu erwirken. Das Vorgehen ist aus dieser Sicht eigentlich paradox. Während er in Nigeria

139 Notiz von F. Real für A. Lindt vom 9. Oktober 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222); Hentsch 1973, S. 47–169; Lindt 1983, S. 46–213.

140 Lindt spricht in seiner Publikation über die IKRK-Mission von «Tauben» und «Falken» innerhalb der nigerianischen Behörden. Den eher gemässigten und dem IKRK gegenüber positiv eingestellten Tauben standen die Falken als Vertreter einer harten Linie gegenüber, die kein Verständnis für eine IKRK-Mission auf biafranischem Gebiet aufbringen konnten und das Komitee offen kritisierten. Lindt 1983, S. 31–45.

141 Streng vertrauliche Notiz der Abteilung für Internationale Organisationen vom 28. März 1969: «Die Hilfsaktion zugunsten Biafras. Tätigkeit und Erfahrung des EPD», CH-BAR#E2200.7A#1986/42#168* (751.135.10). Zu den Beziehungen zu Äquatorialguinea siehe Abschnitt «Die Anerkennung Äquatorialguineas».

142 Persönliches Schreiben von F. Real an E. Thalmann vom 5. Juni 1968, dodis.ch/33767.



Abbildung 12: Eine DC-6 der Balair im Dienst des IKRK wird auf dem Flughafen Genf Cointrin für den Abflug nach Biafra vorbereitet (23. Juli 1968). Das Bild zeigt exemplarisch das Nebeneinander von rotem und weissem Kreuz.

Bildquelle: © ICRC / Jean Zbinden / V-P-NG-N-00085-05A



Abbildung 13: In Genf werden 6,5 Tonnen Medikamente und Vitamine in eine vom IKRK gecharterte DC-4 für den Lufttransport nach Biafra verladen (27. Mai 1968). Bildquelle: © ICRC / V. Markevitch / V-P-NG-E-00231

versucht, die Unabhängigkeit des IKRK zu erklären, riet er dem EPD, Einfluss auf das IKRK zu nehmen, um weitere Fehler zu verhindern:

«Ich bin mir durchaus bewusst, dass sich unsere Behörden nicht in die Probleme des IKRK einmischen können und ich orientiere sie auch nicht speziell deswegen. Es ist mir aber daran gelegen, dass das Departement auf dem laufenden ist. Möglicherweise bietet sich ihnen doch eine Gelegenheit, mitzuhelfen, dass das IKRK die richtigen Persönlichkeiten für die Nigeria-Aktion findet.»¹⁴³

Die Situation wurde nun sowohl im EPD als auch beim Komitee in Genf gleichermassen eingeschätzt. Der Erfolg der Mission war davon abhängig, ob das IKRK die organisatorischen Mängel beheben und eine geeignete Führungspersönlichkeit für dieses Unterfangen finden konnte. Im EPD war man sich ausserdem der Konsequenzen des Scheiterns bewusst. Ein Misserfolg der Mission würde auf die Schweiz zurückfallen und das Ansehen bei den anderen Staaten beeinflussen. Von diesem Moment an erhielt die Mission in Nigeria im Politischen Departement erste Priorität.¹⁴⁴

Die Ernennung von Generalkommissar August R. Lindt und andere Personalentscheide

Bis zum Zweiten Weltkrieg war es keine Seltenheit, dass ein Bundesrat auch Mitglied des IKRK war. Diese personelle Nähe hatte mit Bundesrat Phillip Etter, der als letzter sowohl in der schweizerischen Landesregierung als auch im Genfer Komitee Mitglied war, ein Ende gefunden.¹⁴⁵ In den folgenden Jahren war man eher bemüht, eine gewisse personelle Distanz zu wahren. Für Missionen der Genfer Institution war der Bund aber weiterhin bereit, Mitarbeiter aus den eigenen Reihen zur Verfügung zu stellen.

Als das IKRK seine Mission in Nigeria startete, wurde der Mission aus bereits erwähnten Gründen nicht erste Priorität eingeräumt.¹⁴⁶ Die Dauer des Konflikts wurde von allen Beteiligten falsch eingeschätzt und deshalb die Mitarbeiter nur für kurze Zeiträume eingestellt. Der Beginn der Mission in Nigeria war in personeller Hinsicht alles andere als ein Erfolg. Als die Mission deswegen kritisiert wurde, löste dies sowohl in Genf als auch in Bern eine Prioritätenverschiebung aus.

Dass die Organisation der IKRK-Mission in Nigeria zu Beginn ungenügend war, wurde den zuständigen MitarbeiterInnen im EPD von verschiedenen Seiten berichtet. Denise Werner, die für internationale Hilfswerke zuständige Mitarbeite-

¹⁴³ Schreiben des schweizerischen Botschafters in Nigeria, F. Real, an E. Thalmann, Abteilung für Internationale Organisationen im EPD vom 14. Juni 1968, dodis.ch/33772.

¹⁴⁴ Notiz von E. Thalmann an W. Spühler vom 13. Januar 1970: «Biafra (zur Information des Bundesrates)», dodis.ch/34279.

¹⁴⁵ Bugnion 1994, S. 1172.

¹⁴⁶ Siehe Kapitel II.

rin in der Abteilung für Internationale Organisationen des EPD,¹⁴⁷ stellte bereits im April 1968 fest, dass in Genf ein Koordinationsproblem bestand. Nachdem sie in einer Angelegenheit betreffend eines Balair-Flugzeuges von verschiedenen IKRK-Mitarbeitern unterschiedliche Informationen erhalten hatte, schrieb sie an ihren Vorgesetzten Ernesto Thalmann:

«La leçon à tirer de cette expérience [...] est sans doute qu'il faudrait obtenir du CICR qu'il désigne à chaque nouvelle action que nous traitons avec lui un responsable, au lieu qu'une série de personnes à tous les échelons prennent à tour de rôle le téléphone pour nous faire part souvent des demandes contradictoires ou insuffisamment explicites.»¹⁴⁸

Die umfangreiche Kritik und die festgestellten Mängel führten bei den involvierten Stellen zur Erkenntnis, dass es einer fähigen Persönlichkeit bedurfte, welche die Koordination der Mission übernahm. Am 16. Juli berichtete Thalmann, dass ihm der Präsident des IKRK in einem Telefongespräch mitgeteilt habe, «dass für die Leitung der Hilfsaktion eine Persönlichkeit gewonnen werden müsse, die internationales Ansehen geniesst und die nötige Autorität besitzt, um die Errichtung einer Luftbrücke zu erwirken sowie die zahlreichen staatlichen und privaten Hilfsaktionen zu koordinieren.»¹⁴⁹ Präsident Gonard hatte mit Botschafter August R. Lindt bereits eine bestens vernetzte Person mit IKRK-Vergangenheit und grosser Erfahrung in der internationalen Zusammenarbeit im Blickfeld.¹⁵⁰ Im gleichen Gespräch fragte er ob das EPD bereit wäre, Botschafter Lindt für diese Aufgabe zur Verfügung zu stellen. Thalmann leitete diese Anfrage an Bundesrat Spühler weiter und dieser entschied noch während seines Urlaubs in Arosa, dass Lindt, falls er selbst bereit dazu sei, die Mission übernehmen solle.¹⁵¹

Der in Moskau akkreditierte Botschafter Lindt erhielt am 17. Juli 1968 ein Telegramm von Bundesrat Spühler mit der Aufforderung, das Mandat des IKRK anzunehmen. Der Vorsteher des Politischen Departementes machte Lindt darauf aufmerksam, welche Bedeutung die Mission in Nigeria für das IKRK und die Schweiz habe.¹⁵² Die Entscheidung, Lindt dem IKRK für die Mission in Nigeria zur Verfügung zu stellen, war keine Einfache gewesen. Der Bundesrat war aber überzeugt, dass Lindt die richtige Person für diese Aufgabe sei. Deshalb wurde auch in Kauf

¹⁴⁷ Falls nicht anders vermerkt, stammen die biografischen Angaben zu Personen aus der Datenbank Dodis, db.dodis.ch.

¹⁴⁸ Notiz von D. Werner an E. Thalmann vom 2. April 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

¹⁴⁹ Aktennotiz von E. Thalmann vom 17. Juli 1968, dodis.ch/33790.

¹⁵⁰ August R. Lindt (dodis.ch/P83) war 1945 während einem Jahr Delegierter einer Sondermission des IKRK in Berlin und hatte bereits mehrere Mandate für die UNO übernommen. Marc Perrenoud: «Lindt, August R.», in: HLS, Version vom 24. Januar 2008, Zugriff am 25. März 2014, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14864.php>.

¹⁵¹ Kabel Nr. 189 des EPD an A. Lindt vom 17. Juli 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (o.222.4).

¹⁵² Kabel Nr. 184 des EPD an A. Lindt vom 17. Juli 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

genommen, dass der wichtige diplomatische Posten in Moskau während unbestimmter Zeit unbesetzt blieb.¹⁵³ Vor allem aus wirtschaftlicher Perspektive meldete Lindt selbst seine Bedenken an. Der geplante Besuch einer Delegation des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins und die dadurch erhoffte wirtschaftliche Zusammenarbeit könnte durch seine Absenz gefährdet werden.¹⁵⁴ Im EPD hatte man bei der Entscheidung, Botschafter Lindt dem IKRK zur Verfügung zu stellen, damit gerechnet, dass Lindt bereits im September wieder in Moskau sein könnte und die Delegation des Vororts zu diesem Zeitpunkt werde empfangen können.¹⁵⁵ Da die Mitarbeiter im EPD die Dauer des Konflikts in Nigeria falsch eingeschätzt hatten wurde auch kein Ersatz für den Botschafterposten in Moskau gesucht. So kam es zu der unglücklichen Situation, dass die schweizerische Botschaft in Moskau unbesetzt war, als die sowjetische Armee in Prag einmarschierte und die Aufstände gewaltsam niederschlug.¹⁵⁶

Ein halbes Jahr nach Antritt der Aufgabe beim IKRK schlug der Bundesrat denn auch vor, dass Lindt auf seinen Posten in Moskau zurückkehren soll. Aufgrund der politischen Entwicklungen innerhalb der sowjetischen Staaten und dem schweizerischen Anliegen, die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Sowjetunion zu vertiefen, könne «der Bundesrat die Verwaisung des Postens in Moskau nicht länger verantworten».¹⁵⁷ Lindt konnte sich allerdings nicht vorstellen, die Mission in Nigeria vorzeitig zu verlassen und liess sich vom diplomatischen Dienst beurlauben. Im April 1969 wurde dann mit Jean de Stoutz ein neuer Botschafter in Moskau ernannt, der seinen Posten am 1. Juli antrat.¹⁵⁸ Insgesamt war die schweizerische Vertretung in Moskau wegen der IKRK-Mission mehr als ein Jahr nicht vollständig besetzt.

Der Botschafterposten in Moskau war aber nicht der einzige personelle Engpass, der sich aufgrund der humanitären Hilfsaktion in Nigeria ergab. Ende August 1968 reagierte das EPD auf die Kommunikationsprobleme mit dem IKRK und ernannte Jean-Pierre Zehnder als Verbindungsmann für die Mission in Nigeria. Zehnder war zu diesem Zeitpunkt Mitarbeiter der ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in

153 Antwort des Bundesrates auf die dringliche kleine Anfrage von Nationalrat Hubacher betreffend Beschuldigungen gegen Botschafter Dr. Lindt vom 19. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

154 Kabel Nr. 229 von A. Lindt vom 17. Juli 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (o.222.4).

155 Kabel Nr. 189 des EPD an A. Lindt vom 17. Juli 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (o.222.4).

156 Bundesrat Spühler beurteilte die Abwesenheit von Lindt während den Ereignissen in Prag als bedauerlich. Schreiben von W. Spühler an A. Lindt vom 14. Februar 1969, dodis.ch/33809.

157 Ebd.

158 Ernennung durch den Bundesrat am 2. April 1969, Beschlussprotokoll des Bundesrates Nr. 563, CH-BAR#E1004.1#1000/9#745*.

Genf.¹⁵⁹ Als im September Lindts persönlicher Mitarbeiter François Pictet in Nigeria ernsthaft erkrankte, trat Zehnder seine Nachfolge an und reiste nach Nigeria.¹⁶⁰ Schon einige Monate später wurde seine Absenz in Genf zum Problem. Die Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten bemerkte, dass die «aufgelaufenen Probleme» in Genf eine baldige Rückkehr Zehnders nötig mache. Lindt beharrte aber darauf, dass Zehnder für seine Mission unverzichtbar sei und Thalmann im EPD entschied, Zehnder in Nigeria zu belassen und in Genf weiterhin auf Ersatzleute zu setzen.¹⁶¹ Die Entscheidung zeigt ein weiteres Mal, welche Bedeutung der Hilfsaktion im EPD zugeschrieben wurde. Der Bundesrat hatte der «Mission Lindt» höchste Priorität eingeräumt und dafür wurden auch interne Schwierigkeiten und Personalknappheit in Kauf genommen.

Die personelle Nähe zwischen IKRK und den eidgenössischen Behörden wurde auch bei der Frage der Löhne offensichtlich. Die Gehälter der Bundesangestellten Lindt, Pictet und Zehnder, die während mehreren Monaten für das IKRK in Nigeria im Einsatz standen, wurden vom Bund entrichtet. In dieser Angelegenheit sind vor allem zwei Argumente interessant: Zum einen argumentierte das Eidgenössische Personalamt, dass es sich «bei der Mission dieser beiden Beamten eher um eine von der Verwaltung beschlossene Abkommandierung handelt als um eine Anforderung durch das internationale Komitee vom Roten Kreuz».¹⁶² Zum anderen wurde betont, dass «ihre allfällige Entlohnung durch das IKRK automatisch eine Erhöhung der Bundessubventionen an diese Institution zur Folge hätte».¹⁶³ Aufgrund der finanziellen Abhängigkeit des IKRK spielte es für die interne Abrechnung keine Rolle, ob die Löhne direkt vom Bund bezahlt wurden oder das IKRK die Löhne bezahlt hätte. Politisch gesehen verdeutlicht diese Begründung ein weiteres Mal, dass die Abhängigkeit des IKRK von den schweizerischen Behörden grösser war, als gegen aussen zugegeben wurde.

Mit der Einsetzung von Lindt konnten zwar die grössten organisatorischen Mängel behoben und mit der Errichtung der Luftbrücke die lautesten Kritiker zur Ruhe gebracht werden. Doch gewisse Vorbehalte blieben bestehen. Aufgrund der Konstellation des Konflikts und der Versorgung der biafranischen Bevölkerung bes-

159 Notiz verfasst von H. Langenbacher vom 29. August 1968: «Verbindungsmann EPD-IKRC», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

160 Telegramm Nr. 273 von A. Lindt an E. Thalmann vom 24. September 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

161 Notiz von H. Langenbacher an D. Werner vom 27. November 1968: «Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

162 Notiz verfasst von R. Tellenbach vom 25. September 1968: «Besoldung der Urlauber für Rotkreuzmissionen, BRB vom 18. September 1967», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

163 Aktennotiz von R. Tellenbach vom 22. November 1968: «Besoldung der Urlauber für Rotkreuzmissionen, BRB vom 18. September 1967 und 30. Oktober 1968 – Botschafter Lindt und Herr Zehnder, z. Zeit für das IKRK in Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

serte sich die Stimmung gegenüber dem IKRK, vor allem bei den nigerianischen Behörden und Pressevertretern, aber auch in anderen afrikanischen Ländern, nicht. So fasste zum Beispiel der schweizerische Botschafter in Kenia, die Aussage eines Vertreters des kenianischen Aussenministeriums folgendermassen zusammen:

«Nach Mr. Kaylo¹⁶⁴ [...] müsse es [das IKRK, DM] sehr achtgeben, nicht im Schlepptau privater humanitärer Organisationen und der christlichen Kirchen zu operieren. [...] Dem Verdacht, mit diesen Organisationen irgendwie verkettet zu sein, könne das IKRK nur dadurch entgehen, dass es einerseits mit den lokalen Rot-Kreuz-Institutionen eng zusammenarbeite und andererseits selber afrikanische Delegierte und Mitarbeiter in seine Reihen aufnehme. Rein optisch seien zu viele «weisse Gesichter», d.h. Nicht-Afrikaner, mit afrikanischen Belangen beschäftigt.»¹⁶⁵

Die Stimmung gegenüber dem IKRK hatte sich in den afrikanischen Staaten und vor allem in Nigeria nicht wesentlich verbessert. Auswirkungen, die auch im Bundeshaus in Bern für Wirbel sorgten, liessen nicht lange auf sich warten.

Die «Affäre Lindt»

Am 28. Mai 1969 wurde Lindt auf einem Flugplatz in der Nähe von Lagos von einem nigerianischen Offizier wegen angeblicher «Missachtung von Befehlen» verhaftet. Zusammen mit seinen drei Begleitern musste er eine Nacht in einem Gefängnis auf dem Flughafengelände verbringen. Nach der Intervention des schweizerischen Botschafters Real wurden die Inhaftierten umgehend freigelassen.¹⁶⁶ Abklärungen Reals bei den nigerianischen Behörden ergaben, dass der nigerianische Offizier aus eigenem Antrieb und ohne Weisung der Behörden gehandelt habe. In einem Gespräch machte Real den nigerianischen Aussenminister darauf aufmerksam, dass «der Vorfall nicht ohne Nachwirkungen bleiben» werde.¹⁶⁷ Sowohl für das EPD als auch für das IKRK stellte die Verhaftung ein Affront dar und beide reichten umgehend nach Bekanntwerden des Vorfalls Protest bei der nigerianischen Regierung ein.¹⁶⁸ Die Verhaftung des IKRK-Generalkommissars stand sinnbildlich für die Stimmung, die gegen Ende des Krieges in weiten Teilen Nigerias vorherrschte. Das IKRK hatte durch seine aufwändige Hilfsaktion zugunsten der secessionistischen Bevölkerung ihr Ansehen verloren.¹⁶⁹ Die anhaltende Polemik in der nigeriani-

¹⁶⁴ John Kyalo war zu dieser Zeit Staatssekretär im kenianischen Aussenministerium, vgl. dodis.ch/P44908.

¹⁶⁵ Schreiben des schweizerischen Botschafters in Kenia, H. K. Frey, an den Generalsekretär des EPD, P. Micheli, vom 13. Dezember 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222).

¹⁶⁶ Lindt 1983, S. 230–238.

¹⁶⁷ Telegramm von F. Real vom 28. Mai 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

¹⁶⁸ Der Protest wurde von der nigerianischen Regierung mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass sich der Pilot des Flugzeugs, mit welchem Botschafter Lindt gelandet war, über Anweisungen des Bodenpersonals hinweggesetzt habe. Mitteilung des EPD vom 6. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

¹⁶⁹ Obiaga 2004, S. 56.

schen Presse heizte die Stimmung weiter an. Die Mitarbeiter des IKRK wurden von militärischer Seite teilweise gar bedroht.¹⁷⁰

Die Vorwürfe an Lindt und das IKRK lösten auch in der Schweiz einigen Wirbel aus. Nationalrat Hubacher verlangte vom Bundesrat, «die Anschuldigen [...] mit der nötigen Klarheit zu widerlegen».¹⁷¹ Denn durch die anhaltenden Vorwürfe wurde auch das Ansehen der Schweiz stark in Mitleidenschaft gezogen. Real machte erneut auf die mangelnde Unterscheidung der nigerianischen Presse zwischen IKRK und der Eidgenossenschaft aufmerksam und erwähnte, dass bereits Mitarbeiter von schweizerischen Unternehmen in Nigeria ihre Besorgnis darüber geäußert hätten.¹⁷² Somit sah sich der Bundesrat durch die Ereignisse in Nigeria gezwungen, seine eigenen Bürger zu schützen und sein Vorgehen, zur Beruhigung der Medien, auch öffentlich zu machen:

«Was immer auch der unmittelbare Anlass für die Festnahme von Botschafter Lindt war und selbst wenn der Pilot des Flugzeuges gewisse Flugvorschriften verletzt haben sollte, so lässt sich diese Behandlung eines schweizerischen Diplomaten durch eine Regierung, mit der normale diplomatische Beziehungen unterhalten werden, nicht rechtfertigen. Der Bundesrat hat dies in den letzten Tagen durch Botschafter Real nochmals der nigerianischen Militärregierung unmissverständlich zum Ausdruck gebracht.»¹⁷³

Trotz der mehrmals erwähnten klaren Trennung zwischen IKRK und der Eidgenossenschaft wird in dieser Antwort des Bundesrates zweimal auf die Tatsache hingewiesen, dass der Verhaftete ein schweizerischer Diplomat sei. Es lässt sich feststellen, dass die nach aussen zu wahren versuchte Distanz in Wirklichkeit kleiner ausfiel und eine klare Trennung nicht möglich war. Denn weiter unten im selben Dokument meint der Bundesrat:

«Die einzelnen Vorwürfe [...] beziehen sich auf seine Tätigkeit als Generalkommissär des IKRK. Es liegt deshalb am IKRK, das eine von der schweizerischen Regierung unabhängige Institution ist, dazu Stellung zu nehmen.»¹⁷⁴

Sowohl der Bundesrat als auch die Leute im EPD waren sich der Bedeutung Lindts für beide Seiten bewusst. Gegenüber Nigeria konnte der Bundesrat allerdings kaum mehr unternehmen als einen Protest zu platzieren. Seit Monaten versuchte Botschafter Real in Lagos den nigerianischen Behörden zu erklären, dass die Schweiz und das IKRK zwei völlig unabhängige Körperschaften seien. Eine andere Reaktion als die oben zitierte hätte diesem Vorhaben natürlich entgegengewirkt. Gerade Au-

170 Notiz von H. Langenbacher für W. Spühler vom 16. Juni 1969: «Krise IKRK-Lagos», CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

171 Dringliche kleine Anfrage Hubacher vom 10. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

172 Telegramm Nr. 261 vom 16. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

173 Antwort auf die dringliche kleine Anfrage von Nationalrat Hubacher betreffend Beschuldigungen gegen Botschafter Dr. Lindt vom 19. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

174 Ebd.



Abbildung 14: August R. Lindt bei einer Pressekonferenz über die Hilfsaktion des IKRK in Biafra in Genf am 14. August 1968. Bildquelle: © ICRC Archives / Jean Zbinden / V-P-PER-E-00189



Abbildung 15: August R. Lindt und François Pictet bei einer Pressekonferenz über die Hilfsaktion des IKRK in Biafra in Genf am 14. August 1968. Bildquelle: © ICRC Archives / Jean Zbinden / V-P-PER-E-00190

gust R. Lindt ist aber das beste Beispiel dafür, dass diese Unabhängigkeit vor allem diskursiv existierte bzw. konstruiert wurde.

Die Tragweite des Vorfalles auf dem Flughafen und der folgenden Ereignisse war zu diesem Zeitpunkt nicht allen bewusst. Lindt selbst blieb in der Beurteilung seiner Verhaftung zurückhaltend:

«Meine Verhaftung darf man nicht überbewerten. Es war ganz einfach der Übergriff eines Offiziers [...], der ohne Befehl seiner Regierung gehandelt hat.»¹⁷⁵

Scheinbar hatte Lindt das Ausmass des Vorfalles noch nicht erfasst. Denn die Verhaftung des IKRK-Kommissars war der Anfang vom Ende der «Mission Lindt». Als Höhepunkt der Affäre Lindt wurde der Generalkommissar des IKRK am 14. Juni 1969 von der nigerianischen Regierung zur «Persona non grata» erklärt.¹⁷⁶ Die Begründung lautete, dass sich Lindt auf die Seiten der Rebellen gestellt habe und deshalb nicht neutral sei. Dabei wurde ein Funkspruch Lindts zitiert, in dem er sich zu einer Sympathiebekundung gegenüber Biafra hinreissen liess.¹⁷⁷ Ausserdem habe sich Lindt viel mehr in Biafra als in Nigeria aufgehalten und an einer Pressekonferenz in Basel «hochpolitische Erklärungen abgegeben, welche die Neutralität einer humanitären Institution verletzen» würden.¹⁷⁸ In mehreren Zeitungen wurden Lindt nebst dem Vorwurf der Parteilichkeit ausserdem ziemlich ungehalten Spionage und Waffenschmuggel vorgeworfen. Das IKRK wies die Anschuldigungen gegen Lindt in aller Deutlichkeit zurück und machte auf die erfolgreiche Arbeit des Generalkommissars aufmerksam.¹⁷⁹ Auf die Entscheidung der nigerianischen Regierung hatte dies keinen Einfluss. Gowon erklärte gegenüber Real, dass er «Lindt nicht mehr in Nigeria sehen will».¹⁸⁰ Für Lindt war ebenfalls klar, dass sein Einsatz nach dieser Affäre beendet war. Er reichte am 19. Juni 1969 seine Demission ein und kehrte in die Schweiz zurück.¹⁸¹

¹⁷⁵ Alphons Matt: «Dr. August Lindt – Botschafter der Menschlichkeit. Biafra ist ein zweites Solferino», in: *Weltwoche* vom 6. Juni 1969.

¹⁷⁶ Telegramm Nr. 256 vom 14. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

¹⁷⁷ Als Lindt in einer IKRK-Maschine nach Biafra mitflog, verweigerte der Flughafen in Uli die Landeerlaubnis. Daraufhin hatte Lindt über Funk Folgendes geantwortet: «Die Verweigerung der Landeerlaubnis für ein IKRK-Flugzeug wird dem internationalen Ansehen Biafras schaden, was ich persönlich bedauern würde.» Dieser letzte Nebensatz wurde von der nigerianischen Regierung später als Argument verwendet, um zu belegen, dass Lindt nicht neutral und deshalb kein geeigneter Leiter der IKRK-Mission sei. Lindt 1983, S. 188.

¹⁷⁸ Beilage Nr. 1 der Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 16. Juni 1969: «Krise IKRK-Lagos», CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

¹⁷⁹ Pressemitteilung des IKRK vom 14. Juni 1969: «Das IKRK weist Anschuldigungen gegen Dr. Lindt zurück», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

¹⁸⁰ Notiz von H. Langenbacher für W. Spühler vom 16. Juni 1969: «Krise IKRK-Lagos», CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

¹⁸¹ Pressemitteilung des IKRK vom 19. Juni 1969: «Déclaration de M. Auguste Lindt», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

Für das IKRK bedeutete die «Affäre Lindt» und der Abschuss der schwedischen IKRK-Maschine die Einstellung der Hilfsflüge nach Biafra. Bis zum Ende des Krieges wurden diese auch nicht mehr aufgenommen. Die Querelen hatten die Position des Komitees auch auf der nigerianischen Seite weiter geschwächt. Die Presse stellte auch nach dem Rücktritt Lindts ihre Vorwürfe nicht ein. In einzelnen Zeitungen wurde gar die Ausweisung des gesamten IKRK-Personals aus Nigeria gefordert.¹⁸²

Die Kommunikation der IKRK-Mission

Die Verwendung der Infrastruktur des EPD zur Kommunikation ist ein fester Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Behörden und dem IKRK.¹⁸³ Während der IKRK-Mission in Nigeria betrug der Anteil der Telegramme am gesamten Telegrammverkehr des EPD zwischen 10 und 20 Prozent.¹⁸⁴ Die Zahlen zeigen in welchem Ausmass sich die Kommunikation der IKRK-Mission bewegte und wie gross der Aufwand für die Mitarbeiter des EPD zugunsten des IKRK war.

Was auf den ersten Blick als grosszügige Geste aussieht, hat unter Umständen auch eine machtpolitische Seite. Gerade im Fall der Mission in Nigeria wird klar, dass durch die gemeinsamen Kommunikationswege die Abteilungen des EPD einen Informationsvorteil hatten. Vor allem der schweizerische Botschafter Real war in diesem Zusammenhang sehr gut informiert. Er funktionierte als Verbindungsglied zwischen EPD und IKRK und hatte entscheidenden Anteil an der Aufdeckung der Bührle-Affäre, der personellen Intervention des EPD zugunsten der IKRK-Mission und an der Anerkennung und Unterstützung Äquatorialguineas.¹⁸⁵ Real war die Schaltstelle vor Ort mit direkten Kontakten nach Bern und Genf und tauchte in beinahe allen untersuchten Themenbereichen auf.

Die Zurverfügungstellung von Infrastruktur kann als Möglichkeit der Informationskontrolle und Einflussnahme der Verwaltung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren interpretiert werden. Insgesamt wird in Bezug auf die Kommunikation und die Personalsituation eher der Eindruck vermittelt, dass das IKRK ein Instrument der schweizerischen Aussenpolitik und sehr gut in die Verwaltungsstrukturen des EPD integriert ist. Auf diskursiver Ebenen kann allerdings «je nach Anlass und Interessen die Nähe oder die Distanz betont» werden.¹⁸⁶

¹⁸² Telegramm Nr. 243 von F. Real an EPD vom 11. Juni 1969, CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

¹⁸³ Bugnion 1994, S. 1166.

¹⁸⁴ Notiz von E. Thalmann an W. Spühler vom 13. Januar 1970: «Biafra (zur Information des Bundesrates)», dodis.ch/34279.

¹⁸⁵ Für weitere Informationen siehe die Abschnitte «Schweizerische Kanonen in Nigeria – die Bührle-Affäre», «Die Ernennung von Generalkommissar August R. Lindt und andere Personalentscheide» und «Die Anerkennung Äquatorialguineas».

¹⁸⁶ Wirz 1998, S. 98.

Die Unterstützung der kirchlichen Hilfsorganisationen

Die Unterstützung der kirchlichen Hilfsorganisationen war für das EPD eine besonders heikle Angelegenheit. Aufgrund der klaren Stellungnahme der kirchlichen Organisationen zugunsten Biafras stellte ihre finanzielle Unterstützung ein potentiell Problem für die neutrale Position der Schweiz dar. Im September 1968 stellte der CVP Nationalrat Karl Bachmann im Nationalrat die Anfrage, weshalb der Bundesrat nicht mehr Gelder den gegenüber dem IKRK effizienteren kirchlichen Hilfsorganisationen zukommen lasse.¹⁸⁷ In seiner Antwort rechtfertigte der Bundesrat in erster Linie seine finanziellen Aufwendungen zugunsten des IKRK und vermied eine klare Absage an die kirchlichen Organisationen. Als «Treuhänder der Genfer Konvention» sei es die Pflicht des Bundesrates, das IKRK finanziell zu unterstützen.¹⁸⁸ Den privaten Hilfsorganisationen komme in dieser Hinsicht nicht der gleiche Stellenwert zu. Der Bundesrat verwies aber auch auf die Möglichkeit, konkrete Gesuche für die Unterstützung von Projekten einzureichen. Diese müssten dann – unter anderem auf die Vereinbarkeit mit der schweizerischen Neutralitätspolitik – geprüft werden.¹⁸⁹

Damit hatte der Bundesrat die Tür zumindest einen Spalt breit offen gelassen. Diese Entscheidung war sicherlich beeinflusst durch die Kenntnis der emotionalen Stimmung in der schweizerischen Bevölkerung,¹⁹⁰ die sich bereits in zahlreichen Schreiben mit demselben Anliegen an den Bundesrat gewandt hatte.¹⁹¹ Eine konsequente Ablehnung finanzieller Unterstützung an kirchliche Organisationen hätte wohl negative Reaktionen zur Folge gehabt. Im November 1968 stellte die Caritas gemäss den Ausführungen des Bundesrates ein konkretes Gesuch um finanzielle Unterstützung im Rahmen von 400'000 Franken. Das Geld sollte für die Fortsetzung der Luftbrücke von São Tomé eingesetzt werden. Abteilungsleiter Thalmann, der das Gesuch im EPD behandelte, war sich der Bedeutung einer solchen Spende durchaus bewusst:

«Wir gehen wohl nicht fehl wenn wir annehmen, dass eine Spende der offiziellen Schweiz an die Caritas zur Weiterführung der Einflüge von São Tomé aus ihre Stellung bei der nigerianischen Regierung und die Aktionen des IKRK's wesentlich erschweren könnte.»¹⁹²

¹⁸⁷ Dringliche kleine Anfrage Bachmann (inkl. Antwort des Bundesrates) vom 26. September 1968, AfZ NL August R. Lindt (190).

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ Ebd.

¹⁹⁰ Notiz von H. Langenbacher an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 28. August 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222).

¹⁹¹ Einige dieser Schreiben finden sich im Bundesarchiv in folgendem Bestand: CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1).

¹⁹² Schreiben von E. Thalmann an A. Lindt vom 21. November 1968: «Gesuch des Schweizerischen Caritasverbandes um eine Bundesspende zur Finanzierung ihrer Lufttransporte São Tomé / Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

Im EPD nervte man sich insgeheim, dass der Bundesrat bei der Beantwortung der Anfrage Bachmann keine klare Absage an Spenden zugunsten der kirchlichen Organisationen gegeben hatte. Thalmann holte sich für den Entscheid Rat bei Lindt. Für die Einschätzung der Konsequenzen war Lindt als schweizerischer Diplomat und Leiter der IKRK-Mission natürlich prädestiniert. Mit Hinweis auf die Gefährdung der schweizerischen Neutralität durch eine solche Aktion stimmte er der Ansicht Thalmanns zu. Er riet davon ab, Caritas eine Bundesspende zukommen zu lassen.¹⁹³

Caritasdirektor Peter Kuhn liess nach der Absage nicht locker. Er wusste mit den Nationalräten Furgler und Bachmann zwei Parlamentarier auf seiner Seite. Zu dritt sprachen sie bei Bundespräsident Spühler vor und verlangten erneut auf die Frage zurückzukommen. Der Bundesrat bekräftigte aber seinen Entscheid. Eine positive Antwort wäre als Präzedenzfall für jede weitere Forderung von privaten Hilfsorganisationen verwendet worden. Die Gefährdung der schweizerischen Neutralität blieb das Hauptargument des Bundesrates.¹⁹⁴

Auch im Bereich der Kommunikation hoffte die Caritas auf Unterstützung des EPD. Nebst der Verwendung der Telegramm-Infrastruktur konnte das IKRK eine direkte Funkverbindung von Genf nach Nigeria und Biafra betreiben. Die Errichtung einer solchen Verbindung unterlag den Bestimmungen der internationalen Fernmeldeunion, der sowohl die Schweiz als auch Nigeria als Mitgliedstaaten angehörten. Auch hier hatte sich das EPD dafür eingesetzt, dass die direkte Verbindung zwischen Genf und Nigeria aufgebaut werden konnte. Im Gegensatz dazu, konnte einem Gesuch der Caritas für eine eigene Verbindung nach Biafra und São Tomé nicht zugestimmt werden. Anders als das IKRK, versuchte die in der «Joint Church Aid» (JCA) zusammengeschlossene kirchliche Hilfe gar nicht erst neutral zu bleiben. Aufgrund der Sympathien mit dem christlichen Volk der Ibo, versuchte die JCA dem eingeschlossenen Sezessionsstaat zu helfen. Der schweizerische Caritasverband war eine der ersten kirchlichen Organisationen, die in Biafra Hilfe leisteten und übernahm innerhalb der JCA wichtige Koordinationsaufgaben.¹⁹⁵ Dazu gehörte unter anderem die Errichtung einer Funkverbindung, die allen interessierten Hilfswerken der JCA zur Verfügung gestellt werden sollte. Im Dezember 1968 hatte die Caritas ein Konzessionsgesuch für diese Verbindung eingereicht und im Januar wandte sich Caritasdirektor Kuhn mit einem Schreiben an das

¹⁹³ Schreiben von A. Lindt an E. Thalmann vom 6. Dezember 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222).

¹⁹⁴ Aktennotiz von W. Alder vom 6. Dezember 1968: «Gesuch der Caritas um Bundessubvention, Vorsprache von Herrn Direktor Kuhn», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

¹⁹⁵ Zur Hilfsaktion des schweizerischen Caritasverbandes in Biafra siehe Matthias Schmidhalter: «Die Hilfsaktion für Biafra. Wendepunkt in der Auslandhilfe des schweizerischen Caritasverbandes», in: Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte 98 (2004), S. 171–182.

EPD.¹⁹⁶ Wegen der politischen Brisanz des gestellten Gesuchs forderte die Konzessionsbehörde eine Stellungnahme des Politischen Departements ein und an dieser Stelle versuchte Kuhn, Einfluss zu nehmen.¹⁹⁷ Seine Intervention war allerdings erfolglos. Da für eine solche internationale Konzession das Einverständnis der nigerianischen Bundesregierung notwendig gewesen wäre und diese der JCA keineswegs wohlgesinnt war, entschied sich auch das EPD gegen eine Konzession für die Caritas.¹⁹⁸

Die Mission des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes in London

Ein weiterer nichtstaatlicher Akteur, der im nigerianischen Bürgerkrieg aktiv wurde, war der schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK). Ähnlich der Caritas, bezog der SEK im Konflikt ganz offen zugunsten der christlichen Ibo-Bevölkerung in Biafra Partei.¹⁹⁹ Durch finanzielle Beiträge an das Hilfswerks der evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) wurde die Mission der JCA in Biafra unterstützt. Im Wissen, dass aufgrund der nigerianischen Blockade die materielle Hilfe nur teilweise bis nach Biafra gelangen konnte, fasste der SEK eine politische Mission ins Auge. Zu diesem Zweck rief der Präsident des SEK, Pfarrer Alexandre Lavanchy, zu einer Konferenz auf, bei welcher über mögliche politische Schritte diskutiert werden sollte.²⁰⁰

An der Konferenz geriet vor allem die Haltung Grossbritanniens gegenüber den Konfliktparteien in die Kritik. Eine politische Intervention würde bei der britischen Regierung am meisten Sinn machen, lautete die Quintessenz der Diskussion, an der mit Walter Renschler und Jean Ziegler auch zwei aussenpolitisch affine Nationalräte teilnahmen. Mit zwei konkreten Massnahmen wollte man die britische

¹⁹⁶ Im Auftrag von Kuhn war die Funkverbindung bereits vor dem Konzessionsgesuch errichtet worden, konnte nach dem negativen Entscheid allerdings nie legal betrieben werden. Ebd., S. 178f.

¹⁹⁷ Persönliches Schreiben von P. Kuhn an E. Thalmann vom 23. Januar 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#761* (o.222.4).

¹⁹⁸ Pressemitteilung des EPD: «Radioverbindung mit Biafra», in: NZZ vom 13. Februar 1969.

¹⁹⁹ Der SEK schrieb dazu: «So begann sich im Laufe des vergangenen Frühlings in unserem ganzen Lande, hauptsächlich durch die Kirchen angeregt, [...] eine Welle von Sympathie und Hilfsbereitschaft für das leidende Biafra zu regen. In den Landeskirchen und andern Körperschaften entstand tiefe Besorgnis um das Schicksal der vorwiegend christlichen Ibo.» Die Fortsetzung der Argumentation, aus welchen Gründen der SEK die Ibo in Nigeria unterstützt und weshalb es unverständlich sei, dass Grossbritannien die Gegenseite unterstütze, strotzt geradezu vor kolonialem Eurozentrismus: «als es sich bei den Ibo um ein weitgehend durch angelsächsische Missionsarbeit auf einen hohen Bildungs- und Zivilisationsstand gebrachtes Volk handelt, das sowohl um seiner natürlichen Tüchtigkeit wie um dieses Standards willen den Neid und Hass anderer Stämme Nigerias, vor allem der muslimischen Haussas und Fulanis im Norden, erregt.» Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²⁰⁰ Ebd.

Regierung zu beeinflussen versuchen. Zum einen mit Schreiben an den British Council of Churches und den Kardinal-Erzbischof von Westminster zum anderen mit einer Reise einer «repräsentativen Delegation» aus der Schweiz.²⁰¹ Mit Alt-Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen konnte eine aussenpolitisch erfahrene Persönlichkeit für die Leitung der Mission gewonnen werden.²⁰² Vom 26.–28. Juni 1968 hielt sich die sechsköpfige Delegation der schweizerischen Landeskirchen in Grossbritannien auf und besuchte mehrere einflussreiche Persönlichkeiten.²⁰³

Die schweizerische Botschaft in London unterstützte die Delegation bei der Organisation der Besuche in England. Wenn auch der politische Inhalt der Forderungen der kirchlichen Vereinigungen nicht unterstützt werden konnte, wollte man der humanitären Absicht nicht im Wege stehen. Bei den verschiedenen Besuchen war aber niemand von der Botschaft anwesend.²⁰⁴ Die klare Parteinahme zugunsten Biafras wäre wohl mit der schweizerischen Neutralität nicht zu vereinbaren gewesen.

Aus den Gesprächen in London nahmen die Teilnehmer die Erkenntnis mit, dass die britische Regierung eine vermittelnde Aktivität der schweizerischen Kirchen bzw. der Schweiz im Allgemeinen begrüssen würde. Für eine Vermittlungsaktion sei es wichtig, dass die biafranische Regierung zu mehr Flexibilität motiviert werden könne.²⁰⁵ Von britischer Seite wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es auch Ojukwu Sturheit zu verdanken sei, dass die Hilfsaktionen in Biafra nicht besser organisiert werden können und vor allem in dieser Hinsicht interveniert werden müsse. Die britischen Kirchenvertreter zeigten sich ausserdem sehr beeindruckt vom interkonfessionellen Vorgehen der schweizerischen Landeskirchen.²⁰⁶

Bei der Durchsicht der Protokolle der Gespräche lässt sich ein weiteres Mal feststellen, wie unscharf die Trennlinie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sein kann. Alt-Bundesrat Wahlen war als Privatperson Vorsteher der Delegation der Landeskirchen. In den Auszügen aus seinen Wortmeldungen bei den

201 Ebd.

202 Friedrich Traugott Wahlen war von 1959–1965 Mitglied des Bundesrates und leitete von 1961–1965 das Politische Departement, vgl. dodis.ch/P1047.

203 Darunter der Minister für die Commonwealth-Beziehungen Lord Shepherd, die Mitglieder des Oberhauses Lord Goodman und Lord Redesdale, der Erzbischof von Canterbury, Dr. Michael Ramsey sowie der Generalsekretär des British Council of Churches Bischof, C. Kenneth Sansbury. Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

204 Notiz von F. Muheim vom 1. Juli 1968: «Biafra-Visite d'une délégation des Eglises suisses», dodis.ch/33780.

205 Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

206 Aktennotiz des SEK über die Pressekonferenz vom 29. Juni 1968 in Bern nach Rückkehr der England-Delegation der drei Schweizer-Kirchen i.S. Nigeria/Biafra, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).



Abbildung 16: Ein Flugzeug von Caritas, welches für die Luftbrücke zwischen São Tomé und Biafra eingesetzt wurde. Bildquelle:
© ICRC / unbekannt / RBA4-3-90_HilfsaktionenRotesKreuz_3_IKRR



Abbildung 17: Im britischen Lyneham werden kurz nach der Kapitulation Medizinische Hilfsgüter für Biafra in ein Flugzeug verladen (13. Januar 1970). Bildquelle: © Central Press Photos Ltd. London / RBA4-3-90_HilfsaktionenRotesKreuz_2

Besuchen wird aber deutlich, dass er die «offizielle Schweiz» während Jahren aussenpolitisch vertreten hatte. Er verwies mehrmals auf die Haltung und Handlungsmöglichkeiten «der Schweiz» und sprach dabei als wäre er immer noch ein Vertreter der schweizerischen Regierung:

«Wenn die Schweiz in dieser Beziehung [...] gute Dienste leisten könne, so tue sie dies mit Freuden. Vor allem gehe es ihr zunächst um die ungehinderte und umfangreiche Hilfe durch das bewährte Medium des IKRK, damit eine Katastrophe von Riesenausmass verhindert werde. [...] Die Schweiz dringe nicht auf die Erfüllung irrealer Postulate, sondern, ihrer ganzen Tradition entsprechend, auf konkrete und jetzt realisierbare Schritte.»²⁰⁷

Die Vergangenheit Wahlens in der schweizerischen Regierung und dessen Wortwahl verliehen der Delegation einen offiziellen Status. Wahlen wies zwar in der Pressekonferenz nach Abschluss der Reise darauf hin, dass die Demarche der Landeskirchen ohne Vermittlung durch das Politische Departement realisiert worden sei.²⁰⁸ In England entstand aber der Eindruck, dass die Delegation offiziellen Charakter habe. Lord Shepherd entgegnete im Gespräch, dass er «die selbstlose Rolle der Schweiz in der Erfüllung humanitärer Aufgaben [...] als notwendig betrachtet».²⁰⁹ Dass die «Rolle der Schweiz» in diesem Gespräch zwischen schweizerischen Kirchenvertretern und dem britischen Minister überhaupt zur Sprache kam, ist auf die Person und die Wortwahl von Alt-Bundesrat Wahlen zurückzuführen.

Die Mission der schweizerischen Landeskirchen in Grossbritannien wurde überall herzlich begrüsst und die Gespräche in angenehmer Atmosphäre abgehalten, wirklich erreicht wurde allerdings nichts. Die britische Regierung teilte zwar die Ansicht, dass alles unternommen werden müsse, um den Opfern des Krieges auf beiden Seiten zu helfen und versicherte, dass sie jede Initiative willkommen heissen und prüfen würde. Eine Einstellung der Waffenlieferungen an die nigerianische Bundesarmee war aber keine reelle Option. Auch von der Haltung der öffentlichen Meinung in der Schweiz nahmen die Gesprächspartner interessiert Kenntnis. Beim Gespräch mit Lord Shepherd machte dieser aber keinen Hehl aus seiner Ansicht, dass die schweizerische Öffentlichkeit der Propagandastrategie Biafras erlegen sei. Auch die religiöse Komponente des Konfliktes versucht er mit dem Hinweis zu entschärfen, «dass sowohl im Westen wie im Norden Nigerias zahlreiche Christen völlig unbehelligt leben, dass General Gowon selbst und ein

²⁰⁷ Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²⁰⁸ Aktennotiz des SEK über die Pressekonferenz vom 29. Juni 1968 in Bern nach Rückkehr der England-Delegation der drei Schweizer-Kirchen i.S. Nigeria/Biafra, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²⁰⁹ Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

beträchtlicher Teil seiner Minister überzeugte Christen seien und dass noch heute in Lagos zahlreiche Ibo, darunter viele Christen, ohne Unterdrückung lebten».²¹⁰

Im Hinblick auf die Proteste gegenüber den britischen Waffenlieferungen wies Shepherd auf die politischen Konsequenzen einer Einstellung der Lieferungen hin. Ein Stopp würde den Bruch mit der nigerianischen Regierung nach sich ziehen, wodurch Grossbritannien seinen «mässigenden» Einfluss nicht mehr geltend machen könnte.²¹¹ Ausserdem würde Nigeria dadurch den Einflüssen anderer Staaten – höchstwahrscheinlich Russland und Ägypten – preisgegeben.²¹²

In Bezug auf eine Änderung der britischen Aussenpolitik konnte die Delegation der schweizerischen Kirchen nichts erreichen. Alt-Bundesrat Wahlen betonte an der abschliessenden Pressekonferenz, dass sich auch in England die öffentliche Meinung immer mehr gegen die Waffenlieferungen stelle.²¹³ Die Kirchen hätten einen wesentlichen Beitrag zur Mobilisierung der britischen Bevölkerung gegen die eigenen Waffenlieferungen beigetragen. Die Delegation der schweizerischen Landeskirchen konnte zumindest in dieser Hinsicht einen kleinen Erfolg verzeichnen.²¹⁴

WER BESTIMMT DIE DIPLOMATISCHEN BEZIEHUNGEN?

Im Gegensatz zur humanitären Hilfe, die stark durch Handlungsräume für nicht-staatliche Akteure geprägt war, stellte die «offizielle Diplomatie» ein genuin staatliches Feld dar. Trotzdem zeigte sich bei genauerer Betrachtung, dass sich auch im diplomatischen Bereich Möglichkeiten der Einflussnahme für nichtstaatliche Akteure boten und die Ausgestaltung staatlicher Aktionen ein Aushandlungsprozess zwischen mehreren Beteiligten war. Diese Prozesse und die unterschiedlichen Versuche der Einflussnahme werden im folgenden an einigen Beispielen analysiert.

²¹⁰ Ebd.

²¹¹ Aktennotiz des SEK über die Pressekonferenz vom 29. Juni 1968 in Bern nach Rückkehr der England-Delegation der drei Schweizer-Kirchen i.S. Nigeria/Biafra, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²¹² Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²¹³ Aktennotiz des SEK über die Pressekonferenz vom 29. Juni 1968 in Bern nach Rückkehr der England-Delegation der drei Schweizer-Kirchen i. S. Nigeria/Biafra, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

²¹⁴ Schlussbericht der Delegation der Schweizer Landeskirchen nach Grossbritannien in der Frage des Krieges zwischen Nigeria und Biafra vom 5. Juli 1968, CH-BAR#J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2).

Diskussionen um die Anerkennung Biafras Petition der schweizerischen Bevölkerung

«In allen Bevölkerungsschichten besteht indessen der Hang sich von Emotionen mitreissen zu lassen. Man hat wenig Verständnis dafür, dass die offizielle Schweiz nicht wie der einzelne Bürger reagieren kann.»²¹⁵ Bundesrat Willy Spühler

Im Sommer 1968 sammelte die «Bewegung zur Anerkennung Biafras» Unterschriften und versuchte so, den Bundesrat zur Anerkennung des afrikanischen Sezessionsstaates zu bewegen. Nebst der Anerkennung wurde der Bundesrat ausserdem aufgefordert, «die humanitäre Hilfe des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) durch einen namhaften Beitrag zu unterstützen».²¹⁶ Von Mitte Juni bis Anfang August brachte die Bewegung 5'726 Unterschriften zusammen. Am 1. August wurde die Petition dem Bundesrat überreicht.

Der Bundesrat sah aber von Beginn an keine Möglichkeit, Biafra als Staat anzuerkennen. Da die Schweiz mit der nigerianischen Regierung diplomatische Beziehungen unterhielt und diese wiederum die Ostregion des Landes nicht als eigenständigen Staat anerkannt hatte, war die Situation für den Bundesrat klar:

«Solange der Bürgerkrieg andauert, würde die Anerkennung der abgefallenen Provinz als Staat eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates bedeuten. Sie würde damit eindeutig gegen das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung verstossen. Dies gilt in besonderem Masse für einen dauernd neutralen Staat wie die Schweiz.»²¹⁷

Im Falle einer Anerkennung Biafras durch die Schweiz wäre wohl mit diplomatischen Konsequenzen von Seiten der nigerianischen Regierung zu rechnen gewesen.²¹⁸ Vor allem für die Hilfs- und Vermittlungstätigkeit der Schweiz im Krisengebiet wäre eine Anerkennung ungünstig gewesen – höchstwahrscheinlich hätte auch das IKRK mit negativen Auswirkungen zu rechnen gehabt. Die Anerkennung Biafras hätte ziemlich sicher den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Nigeria und der Schweiz und unter Umständen eine Ausweisung der Schweizer und Schweizerinnen aus Nigeria zur Folge gehabt. Für die Weiterführung der Mis-

215 Bundesrat W. Spühler gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates am 1. April 1969, dodis.ch/33251.

216 Schreiben der Bewegung zur Anerkennung Biafras an den Bundesrat vom 1. August 1968, CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1).

217 Notiz an den Departementsvorsteher W. Spühler vom 6. August 1968, dodis.ch/33821.

218 Gowon hatte bereits vor der Sezession Biafras im März 1967 alle diplomatischen Vertretungen in Nigeria darauf aufmerksam gemacht, dass die Bundesregierung die einzige Regierung Nigerias sei und er keine andere Lösung als einen nigerianischen Einheitsstaat dulden werde (Vertrauliches Schreiben von F. Real an P. Micheli vom 2. März 1967: «Deklaration Gowons über Nigerias innenpolitische Lage», CH-BAR#E2001E#1980/83#3510* (B.73.0)). Nach der Unabhängigkeitserklärung liess Gowon verlauten, dass Nigeria die diplomatischen Beziehungen mit Staaten abbrechen werde, die Biafra anerkennen würden. Politischer Brief Nr. 1 von F. Real an P. Micheli vom 23. April 1968, CH-BAR#E2300-01#1973/156#220* (A.21.31).

sion des IKRK hätte dies die Einstellung der Hilfeleistungen bedeutet. Mit diesem Hinweis versuchte der Bundesrat der Stimmung in der Bevölkerung zugunsten Biafras Rechnung zu tragen. Das Argument, dass die Anerkennung mehr Schaden anrichten würde als die bestehende Situation, sollte die negative Antwort besser aussehen lassen. Der zweite Punkt der Petition zur Anerkennung Biafras kam dem Bundesrat insofern sehr gelegen, als er dadurch auf die bereits sehr grosszügige finanzielle Hilfe des Bundes an das IKRK und die diplomatische Unterstützung der Mission hinweisen konnte.²¹⁹ Mit dieser Strategie versuchte der Bundesrat der «emotionalen» Bevölkerung die nüchterne Haltung des neutralen Staates nahe zu bringen.

Diskussionen im Parlament

Auch in den aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments wurde über die Anerkennung Biafras diskutiert. In beiden Gremien wurde der Fall der Sezession in Nigeria unter dem Aspekt der «geteilten Staaten»²²⁰ betrachtet. Bundesrat Spühler nahm dieser Diskussion allerdings ziemlich schnell den Wind aus den Segeln, indem er darauf hinwies, dass die Situation in Nigeria in keiner Weise mit den anderen geteilten Staaten – namentlich Deutschland, Vietnam und Korea – zu vergleichen sei. Es handle sich hier um einen Bürgerkrieg in Folge eines Sezessionsprozesses und nicht um zwei «konsolidierte Staaten».²²¹ Mehrere Nationalräte der aussenpolitischen Kommission setzten sich für eine aktivere Aussenpolitik im Falle des nigerianischen Konflikts ein. Vor allem die Nationalräte Renschler und Sauser verlangten vom Bundesrat die sofortige Anerkennung Biafras, um aktiv im Vermittlungsprozess eingreifen zu können.²²² In der Kommission gab es allerdings auch Stimmen, die darauf hinwiesen, dass der Bürgerkrieg in Nigeria vor allem die

219 Schreiben des Bundesrates an die Bewegung zur Anerkennung Biafras vom 11. September 1968, CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1).

220 Die Frage der «geteilten Staaten» war ein Dauerthema im Bereich der schweizerischen Aussenbeziehungen während des Kalten Krieges. Aufgrund der dauernden Neutralität und der damit verbundenen Universalität musste die Schweiz mit allen Staaten diplomatische Beziehungen unterhalten. Vor allem im Fall der BRD und der DDR stellte dies die schweizerische Regierung vor Probleme (Therese Steffen: *Das Kreuz mit Hammer, Zirkel, Ährenkranz. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR in den Jahren 1949–1972*, Berlin 2002). Weitere Beispiele waren die geteilten Staaten Vietnam (David Gaffino: *Autorités et entreprises suisses face à la guerre du Viêt Nam, 1960–1975*, Neuchâtel 2006) oder Korea (Urs Alfred Mueller-Lhotska: *Schweizer Korea-Mission im Wandel der Zeit, 1953–1997. Eine Studie zur Geschichte und Aufgabe der schweizerischen Delegation in der Überwachungskommission der neutralen Nationen in der Republik (Süd-)Korea*, Zürich 1997). Zusätzliche Informationen und Dokumente zu den Beziehungen der Schweiz zu geteilten Staaten finden sich im Themendossier der Datenbank Dodis, dodis.ch/T903.

221 Nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Protokoll der Sitzung vom 16. Mai 1968, CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1).

222 Ebd.

«humanitäre Aussenpolitik»²²³ der Schweiz betreffe und deshalb die Unterstützung des IKRK im Mittelpunkt stehe und eine Anerkennung Biafras die Hilfsmission nur behindern würde. Ausserdem betonte Nationalrat Chevallaz, dass sich der Bundesrat in solchen Entscheidungen nicht zu stark von der öffentlichen Meinung beeinflussen lassen dürfe:

«Il faut donc distinguer entre les manifestations de l'opinion publique et la politique du Conseil fédéral [...]. Car en matière de reconnaissance des Etats, l'application de critères moraux serait toujours extrêmement difficile.»²²⁴

Die Mehrheit der Parlamentarier legten den Schwerpunkt der schweizerischen Aussenpolitik in Bezug auf den nigerianischen Bürgerkrieg denn auch auf die Fortsetzung der Unterstützung der humanitären Hilfsaktionen und stärkten damit die Haltung des Bundesrates. Die Diskussion verlagerte sich ausserdem zusehends auf die aussenpolitische Kompetenzteilung. Gerade bei der diplomatischen Anerkennung von Staaten hat der Bundesrat immer wieder auf der klaren Kompetenzteilung der schweizerischen Aussenpolitik beharrt. Für das aussenpolitische Tagesgeschäft sei es notwendig, in solchen Fragen unabhängig und schnell Entscheide treffen zu können.²²⁵ Einige Mitglieder der aussenpolitischen Kommissionen forderten vom Bundesrat eine Information ihrer Gremien, bevor Entscheidungen vom Ausmass einer Staatsanerkennung getroffen würden. Das EPD versuchte aufzuklären:

«Für die Führung der Aussenpolitik besteht eine gemeinsame Verantwortung von Bundesrat und Parlament. Nach heutiger Auslegung [...] der Bundesverfassung bestimmt die Bundesversammlung die grossen Richtlinien der Aussenpolitik während der Bundesrat für alle Einzelentscheide zuständig ist.»²²⁶

EPD und Bundesrat wollten in der Frage der Anerkennung von Staaten unabhängig von den eidgenössischen Räten entscheiden können. Eine vorgängige Information der Räte und die möglichen Diskussionen in solchen Fällen hätten ungewollte Verzögerungen zur Folge gehabt.

Einigkeit innerhalb des Politischen Departements

Innerhalb des Politischen Departements führten vor allem die Nachrichten von Botschafter Real aus Lagos, wonach mehrere afrikanische Staaten Biafra anerkannt hätten,²²⁷ zu Diskussionen. Die Mitarbeiter des EPD beobachteten die Reaktionen der anderen Staaten, um das eigene Verhalten zu bestimmen. Die Einschätzungen

²²³ Aussage von Nationalrat Furgler in der Sitzung vom 16. Mai 1968, ebd.

²²⁴ Ebd.

²²⁵ Notiz an den Departementsvorsteher W. Spühler vom 6. August 1968, dodis.ch/33821.

²²⁶ Ebd.

²²⁷ Bis zum Ende des Krieges anerkannten lediglich vier afrikanische Staaten Biafra als unabhängigen Staat: Gabun, die Elfenbeinküste, Sambia und Tansania. Für den Kriegsverlauf waren diese politischen Sympathiebezeugungen nicht entscheidend. John J. Stremlau: *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967–1970*, Princeton 1977, S. 127; Gould 2012, S. 114f.

von Real über die Reaktionen der Grossmächte auf die Sezession waren denn auch von grosser Bedeutung für das Politische Departement. Als den vier afrikanischen Staaten keine weiteren und vor allem keine einflussreichen Staaten folgten, sahen sich der Bundesrat und das EPD in ihrer Haltung bestätigt. Die Antwort des Bundesrates fiel sowohl in den beiden Aussenpolitischen Kommissionen als auch in der Antwort auf die Petition der «Bewegung zur Anerkennung Biafras» identisch aus. Parlament und Bevölkerung wurden also mit denselben Worten informiert. Auch die zahlreich eingegangenen Bürgerbriefe und Postkarten zur Frage der Anerkennung Biafras wurden vom EPD mit denselben Argumenten beantwortet.

Eine Anerkennung Biafras wurde im EPD und im Bundesrat nie ernsthaft in Erwägung gezogen. Die Diskussion spielte sich auch hier eher auf innenpolitischem Parkett ab. Ein Teil der Bevölkerung setzte sich durch die Petition für die Anerkennung Biafras ein. Zusätzlich wurden zahlreiche Bürgerbriefe mit derselben Aufforderung an den Bundesrat geschickt. Die Wortführer der Befürworter einer Anerkennung hatten sich mit Parlamentariern vernetzt, die ihren Einfluss geltend zu machen versuchten. Als weitere Akteure der öffentlichen Meinung setzten sich diverse Journalisten über die Kanäle der Medien für die Anerkennung ein. Die Antwort des Bundesrates auf alle diese Aktionen enthielt eine leicht elitäre Note. Ähnlich wie bei der Frage der Vermittlung der Schweiz versuchte der Bundesrat seine Bevölkerung über die Regeln und Normen der internationalen Politik aufzuklären. Die internationale Politik und deren Regeln wurden dabei zu einer «hohen Kunst der Diplomatie» stilisiert, mit der sich der Durchschnittsbürger nicht auskennen konnte. Die Aufklärung der Bevölkerung stellte demnach beinahe die schwierigere Aufgabe dar, als die politischen Handlungen selbst. Mit dem Hinweis auf die Gefährdung der IKRK-Mission im Falle einer Anerkennung Biafras und der Zusicherung, dass die humanitäre Hilfe an Biafra fortgesetzt wird, hatte der Bundesrat eine gute Möglichkeit gefunden, die emotionale Komponente für sich einzusetzen.

Die Anerkennung Äquatorialguineas

Der afrikanische Kleinstaat Äquatorialguinea, seit dem 18. Jahrhundert eine spanische Kolonie, erlangte am 12. Oktober 1968 die Unabhängigkeit von Spanien. Am gleichen Tag überreichte Bundespräsident Willy Spühler dem Präsidenten Äquatorialguineas per Telegramm die besten Wünsche für die Zukunft²²⁸ und bereits am 4. November 1968 wurden mit dem jungen Staat diplomatische Beziehungen aufgenommen.²²⁹ Der Grund für die ungewöhnlich schnelle Anerkennung war

²²⁸ Telegramm von W. Spühler an F. Macias Nguema vom 12. Oktober 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

²²⁹ Der schweizerische Botschafter in Nigeria Fritz Real wurde als Botschafter für Äquatorialguinea akkreditiert, Bundesratsbeschluss Nr. 1733 vom 4. November 1968: «Relations diplomatique avec la République de Guinée Equatoriale. Nomination de M. Fritz Real en qualité d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Santa Isabel», dodis.ch/34162.

die strategische Bedeutung der äquatorialguineischen Insel Fernando Póo für die IKRK-Mission in Biafra.

Der Zeitpunkt der Unabhängigkeit war für die Aufrechterhaltung der Luftbrücke der IKRK-Mission zwischen Fernando Póo und Uli in Biafra sehr ungünstig. Unter der Leitung von August R. Lindt war ab September 1968 ein regelmässiger Flugbetrieb erreicht worden. Die spanischen Behörden hatten das Vorhaben unterstützt und dem IKRK auf der äquatorialguineischen Insel keine grossen Steine in den Weg gelegt.²³⁰ Nach der Unabhängigkeit gestaltete sich die Situation für das IKRK zusehends komplizierter. Kurz vor Weihnachten 1968 wurde der Flugplatz in Santa Isabel für alle Flüge blockiert, die Luftbrücke nach Biafra war unterbrochen.²³¹ Nach einem Gespräch mit dem Aussenminister Äquatorialguineas berichtete der schweizerische Botschafter Real Folgendes: Unter dem Einwand, dass sich Äquatorialguinea innenpolitisch einer eigenen Sezessionsbewegung gegenüber sehe, müsse die Regierung alles vermeiden, was den Eindruck erwecke, sie unterstütze die Bewegung Biafras. Das IKRK sollte deshalb seine Luftbrücke nicht mehr von äquatorialguineischem Boden aus durchführen. Die Abmachungen für diese Operationsbasis seien «mit der spanischen Verwaltung getroffen worden», mit Äquatorialguinea «bestehe aber keine Übereinkunft».²³² Real schätzte nach diesem Gespräch die Chancen für eine Weiterführung der Luftbrücke als eher gering ein.

Mit der Aussicht auf neue Verhandlungen des IKRK mit der äquatorialguineischen Regierung konnte eine vorübergehende Flugerlaubnis für zwölf Tage ausgemacht werden. Der internationale Druck war für Präsident Macias Nguema wohl doch zu gross, als dass er es verantworten wollte, gerade über die Festtage die humanitäre Hilfe an Biafra verhindert zu haben.²³³ Trotzdem schien die Entscheidung gefallen, dass die Regierung Äquatorialguineas die Operationsbasis des IKRK nicht mehr beherbergen wollte. Ob von der Regierung angeordnet oder aus eigenem Antrieb behinderten Milizen die Transporte der Hilfsgüter mit immer ungewöhnlicheren Auflagen. Lindt schrieb frustriert nach Genf: «Sie wollen uns nicht hinauswerfen, sondern hinausschikanieren.»²³⁴ Da dem IKRK verboten wurde, Dieselöl nach Biafra zu transportieren, bestand dort keine Möglichkeit mehr, die gelieferten Waren vom Flughafen zu den Verteilzentren zu liefern. Lindt entschied die Flüge vorübergehend einzustellen und versuchte mit seinen Mitarbeitern, eine Alternative für die Operationsbasis des IKRK zu suchen. Nach negativen Antworten

230 Lindt hatte nach Beginn seiner Aufgabe beim IKRK Nationalrat Furgler gebeten seinen Einfluss bei der spanischen Regierung geltend zu machen, um ungehindert fliegen zu können (Lindt 1983, S. 83). Furgler reiste tatsächlich nach Madrid und erreichte die Zusicherung der spanischen Regierung, dass das IKRK bis zu 16 Flüge täglich durchführen konnte. Vertrauliche Aktennotiz vom 21. August 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.1).

231 Pressemitteilung des IKRK vom 23. Dezember 1968: «Interruption du pont aérien du CICR vers le Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

232 Telegramm Nr. 34 vom 26. Dezember 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

233 Ebd.

234 Lindt 1983, S. 177.

aus Gabun, Ghana und Togo wurden sie schliesslich in Cotonou, der Hauptstadt Dahomeys, fündig.²³⁵ Das IKRK verlegte die Mehrheit des Personals und der Flugzeuge nach Cotonou und flog nun von dort in Nachtflügen die Hilfsgüter nach Biafra. Nur wenige Wochen später konnte auch der Flughafen in Santa Isabel wieder als Operationsbasis verwendet werden, wodurch das IKRK über zwei Luftbrücken verfügte und die Kapazität der Hilfslieferungen erhöhen konnte.²³⁶

Entwicklungshilfe als Gegenleistung

Der äquatorialguineische Aussenminister hatte Real gegenüber bereits im Dezember geäussert, dass sein Land zu wenig von der Mission des IKRK profitiere. Die Haltung der Bevölkerung und der Regierung gegenüber der Mission und dem IKRK könne durch eine entsprechende Gegenleistung verbessert werden.²³⁷ Das EPD stellte daraufhin dem äquatorialguineischen Aussenministerium als Sofortmassnahme einen Kommunikationsexperten zur Verfügung. Dieser übernahm ab Ende März 1969 in Santa Isabel Koordinationsaufgaben zur Verbesserung der Organisation des Aussenministeriums.²³⁸ Im April 1969 stellte Macias Nguema eine offizielle Anfrage um zusätzliche schweizerische Hilfe. Botschafter Real leitete dieses Gesuch weiter und nach Abklärungen im EPD wurde festgestellt, dass Unterstützung insbesondere im Bereich der technischen Zusammenarbeit und in der humanitären Hilfe sinnvoll wäre.²³⁹ Interessant ist aber vor allem die Begründung, die zur Entscheidung führte, Äquatorialguinea als Empfänger für Entwicklungshilfe zu definieren:

«Eine Geste zur Erhaltung des im Augenblick der Schweiz und dem IKRK gegenüber günstigen Klimas in Äquatorial-Guineas drängte sich auf.»²⁴⁰

Die Gesamtkosten der Hilfe für die ehemalige spanische Kolonie sollte sich auf 120'000 Franken belaufen. Das Schweizerische Rote Kreuz wurde mit der Planung der humanitären Hilfe beauftragt, die vor allem die Aufstellung eines schweizerischen Ärzteteams umfassen sollte. Zur Unterstützung des Experten der bereits im Aussenministerium in Santa Isabel im Einsatz war, wurden Fachleute für den Ausbau des Telefon- und Fernmeldenetzes gesucht.²⁴¹ Das IKRK stellte ausserdem zum Aufbau von sanitären Zentren in Äquatorialguinea einige Ärzte der Mission in Nigeria zur Verfügung. Mit diesen Massnahmen versuchten das EPD und das IKRK bei der neuen Regierung in Santa Isabel ein positives Klima für die Weiterführung

²³⁵ Ebd., S. 186f.

²³⁶ Hentsch 1973, S. 164f.

²³⁷ Telegramm Nr. 34 vom 26. Dezember 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

²³⁸ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. April 1969, dodis.ch/33251.

²³⁹ Schreiben des EPD an das EFZD vom 21. Mai 1969, dodis.ch/33626.

²⁴⁰ Ebd.

²⁴¹ Ebd.

der Luftbrücke zu erreichen.²⁴² Zumindest teilweise kann diese Strategie als Erfolg bezeichnet werden. Die Flüge konnten vorerst wieder aufgenommen werden.

Die Einrichtung eines Programmes für technische Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe in Äquatorialguinea ist vor allem auf den Einfluss von August R. Lindt im EPD zurückzuführen. Seine Hinweise auf die politische Situation in Santa Isabel und die Möglichkeit, mit einem solchen Programm die Stimmung zugunsten des IKRK verbessern zu können, waren entscheidend für dessen Inbetriebnahme. Wenn auch die finanziellen Aufwendungen mit ungefähr 120'000 Schweizer Franken vergleichsweise gering waren, kann ein weiteres Mal die personelle Nähe zwischen EPD und IKRK im politischen Tagesgeschäft konstatiert werden. Lindt war zwar als Leiter der IKRK-Mission in Äquatorialguinea. Aufgrund seiner Position als schweizerischer Diplomat mit persönlichen Beziehungen bis in die Spitze des EPD konnte er seinen gesamten Einfluss geltend machen. Sowohl die schnelle Anerkennung als auch die Errichtung eines Programms für technische Hilfe waren somit direkt mit der IKRK-Mission in Nigeria und Biafra verknüpft. Die Anerkennung kann auf die Interessen einer nichtstaatlichen Organisation zurückgeführt werden und ist dadurch ein Beispiel erfolgreicher Einflussnahme.

Vermittlungsversuche der Schweiz – «Mercy-Week»

Die traditionelle Rolle der Schweiz wird oftmals mit dem Prädikat der «neutralen Vermittlerin» beschrieben. Der Kleinstaat soll seine Neutralität zu nutzen versuchen, um internationale Konflikte friedlich zu lösen.²⁴³ Die humanitäre Solidarität gepaart mit der dauernden Neutralität bildeten nach dem Zweiten Weltkrieg die diskursiven Pfeiler der schweizerischen Aussenpolitik. Humanitäre Hilfe und die Unterstützung des IKRK wurden quasi zur «staatlichen Mission» erklärt und prägten das «ausserpolitische Selbstverständnis».²⁴⁴

Die schweizerische Regierung stand mehrmals vor der Frage, ob es eine Möglichkeit gebe, im nigerianischen Bürgerkrieg vermittelnd einzugreifen. Diskutiert wurde die Durchführung einer Friedenskonferenz auf schweizerischem Boden, eine Initiative in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (OAU) oder eine sogenannte «Mercy Week».²⁴⁵

²⁴² Pressemitteilung des EPD vom 6. Juni 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

²⁴³ Zum Rollenkonzept der schweizerischen Aussenpolitik siehe Laurent Goetschel / Magdalena Bernath / Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002, S. 39–56; Fischer 2004a, S. 457–459; ders.: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg, Zürich 2004b, S. 41–45.

²⁴⁴ Fischer 2004a, S. 50.

²⁴⁵ Notiz von E. Thalmann an W. Spühler vom 13. Januar 1970: «Biafra (zur Information des Bundesrates)», dodis.ch/34279.

Bereits im Mai 1968 wurde von verschiedenen Seiten versucht, die beiden Kriegsparteien an einen Tisch zu bringen. Meist scheiterten die Versuche allerdings bereits bei der Klärung der organisatorischen Details. Vorschläge von nigerianischer Seite wurden von der biafranischen Regierung abgelehnt und umgekehrt. Am 7. Mai 1968 informierte das EPD seinen Botschafter in Nigeria, dass ein Genfer Anwalt, der für die Agentur Markpress²⁴⁶ arbeitete, in Bern vorgesprochen habe. Er habe gefragt, ob nicht die schweizerische Regierung in einer öffentlichen Erklärung Genf als Ort für Friedensverhandlungen zur Verfügung stellen könne. Eine solche Erklärung würde es beiden Parteien erleichtern, in Verhandlungen einzuwilligen.²⁴⁷ Nach Sondierungen in Lagos meldete Real, dass wohl auch die nigerianische Seite Genf als Verhandlungsort akzeptieren würde.²⁴⁸ Das EPD entschied sich aber vorerst nichts zu unternehmen, da die «Bereitschaft zu guten Diensten und die Disponibilität Genfs als Verhandlungsort» bereits mehrfach erwähnt und damit allgemein bekannt seien.²⁴⁹ Ausserdem wollte man die Vermittlungsversuche der Organisation für afrikanische Einheit (OUA) und des äthiopischen Kaisers Haile Selassie nicht stören.²⁵⁰ Beide versuchten zu dieser Zeit mit diplomatischen Vorstössen, die Kriegsparteien zu einer friedlichen Lösung zu bewegen und schafften es auch mehrmals, die beiden Staatschefs zusammenzubringen.²⁵⁰ Die Konferenzen blieben allerdings allesamt erfolglos. Zu unterschiedlich waren die Ansichten der Kontrahenten über die politische Zukunft Nigerias.

«Mercy Week» und die «Indiskretion Franzoni»

Mit zunehmender Dauer des Krieges wurde ersichtlich, dass Nigeria nicht an einer Vermittlungsaktion interessiert war. Aufgrund der militärischen Situation Biafras wäre eine diplomatische Lösung des Konflikts nur zum Vorteil Biafras gewesen. Trotzdem kam Ende 1969 noch einmal Bewegung in die schweizerische Vermittlungstätigkeit. Nationalrat Enrico Franzoni reiste im Oktober 1969 auf Einladung der schweizerischen Caritas nach Biafra. Franzoni war Mitglied der aussenpoliti-

²⁴⁶ Für weitere Informationen siehe Abschnitt «Markpress – Harmlose Informationsübermittlung oder politische Propaganda?».

²⁴⁷ Telegramm Nr. 49 des EPD an die schweizerische Botschaft in Nigeria vom 7. Mai 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

²⁴⁸ Telegramm Nr. 66 der schweizerischen Botschaft in Nigeria an EPD vom 8. Mai 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

²⁴⁹ Telegramm Nr. 49 des EPD an die schweizerische Botschaft in Nigeria vom 7. Mai 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

²⁵⁰ Auf die afrikanischen Vermittlungsversuche angesprochen meinte Langenbacher in einem Interview im Deutschschweizer Radio: «Diese Bemühungen sollten [...] keinesfalls durch eine Initiative von dritter Seite gestört werden, dies umso weniger als die Afrikaner den Konflikt als eine afrikanische Angelegenheit betrachten. [...] Ein afrikanischer Vermittlungserfolg ohne den «weissen Mann» wäre auch für die Zukunft Nigeriens und Afrikas psychologisch-politisch die bessere Lösung.» Abschrift des Interviews mit Minister H. Langenbacher vom 24. Dezember 1969, CH-BAR#E2200.176#1986/3#52* (412.0(6)).

schen Kommission des Nationalrates und berichtete nach seinem Aufenthalt in Biafra dem EPD über seine gemachten Erfahrungen. In einem Gespräch mit den Spitzenbeamten Micheli und Thalmann erwähnte er mehrmals, dass die biafranische Bevölkerung sehr froh über die Hilfe aus der Schweiz sei, die Mitglieder der Regierung sich aber weitere Schritte auf diplomatischer Ebene erhofften.²⁵² Bei dieser Gelegenheit überbrachte er ausserdem ein persönliches Schreiben von Ojukwu an den Bundespräsidenten sowie ein Schreiben des Aussenministers an Bundesrat Spühler.²⁵³ Die beiden biafranischen Politiker forderten darin die schweizerische Regierung auf, alleine oder gemeinsam mit anderen europäischen Staaten eine Vermittlungsaktion, mit dem Ziel einen Waffenstillstand auszuhandeln, zu unternehmen.²⁵⁴ Kurz vor Kriegsende wurde dadurch die Vermittlungstätigkeit des EPD neu lanciert.

Seit den Schwierigkeiten der IKRK-Mission in Nigeria und Biafra und den negativen Pressemeldungen hierzu, war der nigerianische Bürgerkrieg im EPD zum Dauerthema geworden. Seit 1968 war die Abteilung für internationale Hilfswerke beinahe ausschliesslich mit Nigeria beschäftigt. Nach der Übergabe der Anfrage von Biafra arbeiteten die Mitarbeiter der Sektion für internationale Hilfswerke den Plan einer «Woche der Menschlichkeit – Mercy Week» aus. Der Plan sah vor, dass während einer Woche die Kampfhandlungen ruhen sollten, damit die Hilfsorganisationen ungehindert arbeiten könnten. Das Flugfeld in Uli sollte in dieser Woche rund um die Uhr – also mit Tag- und Nachtflügen – angefliegen werden. Biafra hätte sich ausserdem verpflichten müssen, während dieser Woche keine Waffen einzufliegen.²⁵⁵

251 So zum Beispiel am 1. Mai 1968 in Niamey (Niger), vom 23.–31. Mai 1968 in Kampala (Uganda) und vom 5.–9. August 1968 in Addis Abeba (Äthiopien). Alle diese Verhandlungen führten zu keinem Ergebnis und wurden nach wenigen Tagen aufgrund nicht zu vereinbarenden Ansprüchen der beiden Parteien beendet (Gould 2012, S. 210–213). Für eine detaillierte Übersicht über die Bemühungen der OUA und mehreren afrikanischen Persönlichkeiten siehe Politischer Bericht Nr. 3 von F. Real vom 7. November 1969: «Friedensfühler im Nigeria/Biafra Konflikt», CH-BAR#E2300-01#1977/28#39* (A.21.31).

252 Aktennotiz des Generalsekretärs des EPD, P. Micheli, an Bundesrat W. Spühler vom 30. Oktober 1969: «Notice pour le Chef du Département», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

253 Das Schreiben des biafranischen Aussenministers Cookey an W. Spühler sowie eine Kopie des Schreibens von O. Ojukwu an L. von Moos finden sich in den Handakten von Spühler im Bundesarchiv: CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

254 Schreiben von E. Thalmann an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 20. Februar 1970: «Demande de médiation adressée à la Suisse dans l'affaire du Nigéria-Biafra», CH-BAR#E2200.176#1986/3#52* (412.0(6)).

255 Den Anstoss zur Planung der Mercy-Week hat nebst Nationalrat Franzoni der frühere IKRK-Präsident Paul Ruegger gegeben. Ruegger war im November im Auftrag des IKRK in Nigeria und versuchte mit den Kriegsparteien neue Bedingungen für Hilfsflüge nach Biafra auszuhandeln. Seine Bemühungen waren erfolglos, weshalb er die Idee der Mercy Week ins Auge fasste. Notiz von E. Thalmann für P. Graber vom 18. November 1969: «Nigeria/Biafra. Orientierung des Bundesrates», CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

Die direkte Kontaktaufnahme der biafranischen Regierungsmitglieder schien auch beim Bundesrat Eindruck gemacht zu haben. Bei seinem Besuch in Belgrad unterbreitete Aussenminister Spühler dem jugoslawischen Staatschef Tito und dem Aussenminister den Vorschlag einer gemeinsamen Aktion. Die Unterstützung durch das «blockfreie Jugoslawien», welches sich durch die Unterstützung einiger unabhängig gewordenen afrikanischer Staaten einen einflussreichen Status auf dem Kontinent erarbeitet hatte, schien erfolgsversprechend.²⁵⁶ Ausserdem sollten mit Österreich und Schweden zwei weitere neutrale Staaten ins Boot geholt werden. Die Reaktion der angefragten Staaten waren durchaus positiv und die Aussicht, die nigerianische Regierung überzeugen zu können, schien aufgrund der Zusammensetzung der Gruppierung nicht schlecht. Doch der Aktionismus des EPD und des Bundesrates in dieser Sache war von kurzer Dauer.

Zentrale Bedingung einer neutralen Vermittlungsaktion ist die Zustimmung aller beteiligten Parteien. Da das Vorhaben der Vermittlungsaktion auf eine Anfrage Ojukwus zurückzuführen war, mussten die Vorbereitungen geheim ablaufen. Vor allem die nigerianische Regierung durfte nichts von der Anfrage Biafras wissen, da eine solche Aktion unweigerlich als ein «von Ojukwu inspiriertes Unternehmen»²⁵⁷ interpretiert und deshalb abgelehnt worden wäre. Im EPD war man sich der Risiken eines Informationslecks durchaus bewusst. In allen Mitteilungen an die anderen Staaten wurde denn auch mehrfach auf die nötige Diskretion im Umgang mit den Informationen über die geplante Aktion hingewiesen.²⁵⁸

Der Diskretion setzte dann allerdings Nationalrat Franzoni am 25. November 1969 ein Ende: Er wandte sich ohne Absprache mit dem EPD an die Medien. In einem Interview im Westschweizer Fernsehen sprach er offen über die Pläne der «Mercy Week» und löste damit eine kleine diplomatische Krise aus. Die Meldung über eine Vermittlung der neutralen Staaten Europas im nigerianischen Bürgerkrieg auf Wunsch Ojukwus wurde von den internationalen Presseagenturen aufgegriffen und breitete sich rasch aus.²⁵⁹ Vor allem die Verwendung des Wortes «Vermittlung» in der Pressemeldung war unglücklich. Die ganze Aktion erhielt so ungewollt eine politische Dimension.²⁶⁰

256 Offizieller Besuch des Vorstehers des Eidg. Politischen Departements in Belgrad vom 28.10.–1.11.1969. Protokoll der beiden Arbeitssitzungen im Aussenministerium vom 29. und 30. Oktober 1969, CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

257 Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 29. November 1969: «Nigeria/Biafra: Mercy Week», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

258 Vertrauliches Telegramm des EPD an die schweizerischen Botschaften in Belgrad, Stockholm, Wien, Addis Abeba, Lagos, London und Washington vom 6. November 1969, CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

259 Schreiben von E. Thalmann an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 20. Februar 1970: «Demande de médiation adressée à la Suisse dans l'affaire du Nigéria-Biafra», CH-BAR#E2200.176#1986/3#52* (412.0(6)).

260 Telegramm Nr. 463 von F. Real an das EPD vom 26. November 1969, CH-BAR#E2807#1974/12#414* (074).

Die Regierungen der für die Aktion angefragten Staaten sahen sich unerwartet einem Ansturm der Medien gegenüber und waren durch die Indiskretion von Franzoni verständlicherweise gleichermassen überrascht wie enttäuscht. Die schweizerische Regierung hatte die betroffenen Behörden der anderen Staaten mehrfach auf die Bedeutung der Geheimhaltung der Vorbereitungsarbeiten hingewiesen und hatte nun selbst ein Leck in der Informationsweitergabe zu verantworten. Der Vertrauens- und Imageverlust bei den befreundeten Staaten wurde vom EPD als erheblich eingeschätzt.²⁶¹ Kritische Rückmeldungen gab es ausserdem von denjenigen Staaten, die mit der Schweiz und dem IKRK zusammenarbeiteten und die für dieses Vorhaben nicht angefragt bzw. nicht darüber informiert worden waren.

Aber auch die nigerianische Regierung zeigte sich negativ überrascht über die Interventionsabsichten der Schweiz aufgrund einer Anfrage Ojukwus. In der nigerianischen Hauptstadt habe die Meldung «zu tiefem Misstrauen und Konfusion geführt», meinte der stellvertretende Abteilungschef der Politischen Abteilung im EPD, Heinz Langenbacher.²⁶² Ein Mitarbeiter der nigerianischen Botschaft in Bern erklärte denn auch, dass «der Konflikt eine afrikanische Angelegenheit sei und sofern Hilfe von aussen komme, sie höchstens von Haile Selassie bzw. der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) kommen sollte.»²⁶³

Langenbacher hielt aufgrund des Verhaltens Franzonis und der zahlreichen Pressemeldungen auch längerfristige Auswirkungen auf das internationale Ansehen der Schweiz für wahrscheinlich:

«Aber auch auf lange Sicht, im Hinblick auf andere zukünftige Vermittlungsbemühungen, ist durch die Indiskretion die schweizerische Stellung, unsere Vertrauenswürdigkeit geschwächt worden.»²⁶⁴

Ein weiteres Mal schien also das Bild der neutralen und hilfsbereiten Schweiz im Ausland angekratzt. Um das Gesicht zu wahren und «um allfälligen Reaktionen des Unwillens» vorzubeugen,²⁶⁵ wurde Botschafter Real beauftragt, der nigerianischen Regierung zu erklären, dass die schweizerische Regierung anstelle einer politischen Vermittlung eine humanitäre Aktion durchführen möchte. Mit diesem Hinweis auf die «humanitäre Art» der geplanten Initiative wurde der Angelegenheit die politische Dimension genommen und das Leiden der Zivilbevölkerung in den Mittelpunkt gestellt.²⁶⁶ Sollte nun die nigerianische Regierung diesen Vorschlag ablehnen, wäre der Schaden des gesamten Vorfalls nach Einschätzung Langenbachers nicht allzu gross. Der Plan ging auf: Die Schweiz wandte sich mit dem

²⁶¹ Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 29. November 1969: «Nigeria/Biafra: Mercy Week», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

²⁶² Ebd.

²⁶³ Ebd.

²⁶⁴ Ebd.

²⁶⁵ Ebd.

²⁶⁶ Pressemitteilung des EPD vom 3. Dezember 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

Vorschlag eine humanitäre Aktion durchzuführen an die nigerianische Regierung. Diese lehnte die Aktion ab und die schweizerische Regierung stellte sich auf den Standpunkt, es zumindest versucht zu haben.²⁶⁷

In der Öffentlichkeit wurde die Zurückhaltung der Schweiz in Bezug auf eine mögliche Vermittlung schon länger kritisch beurteilt. Vor allem in der Presse und in Form von Bürgerbriefen wurde vom Bundesrat eine aktivere Vermittlungstätigkeit gefordert. Um solchen Stimmungen in der Bevölkerung in Zukunft vorzubeugen, erschien Langenbacher vor allem die Aufklärung der Öffentlichkeit über die Maximen der Diplomatie wichtig:

«Ein Pressekommuniqué wird schliesslich [...] mit aller Deutlichkeit hervorheben müssen, dass im subtilen Bereiche der guten Dienste bei aller Bereitschaft zur Information die Diskretion erstes Gebot der Stunde ist.»²⁶⁸

Damit spielte Langenbacher auf ein Problem an, dass kurze Zeit später im EPD ausgedehnt diskutiert wurde. Gemeint waren die Informations- und Kommunikationspraxis des Bundes gegenüber der Bevölkerung und die Zusammenarbeit mit den Medien, die zu Beginn des Jahres 1970 einer Überprüfung unterzogen wurden.²⁶⁹

Der Asylantrag von General Ojukwu

«Sollte Ojukwu in der Schweiz aufgenommen werden, ist hier mit lebhafter Reaktion zu rechnen: negative Pressekampagne, wahrscheinlich Demonstrationen von Studenten und Gewerkschaftsorganisationen [...] möglicherweise aber auch Massnahmen gegen schweizerische Interessen.»²⁷⁰ Fritz Real

Mit der drohenden Niederlage vor Augen flüchtete General Ojukwu im Januar 1970 kurz vor der Kapitulation Biafras in die Elfenbeinküste. Der ivoirische Präsident Felix Houphouët-Boigny hatte bereits während des Krieges mit der Anerkennung Biafras seine Sympathien gegenüber Ojukwu gezeigt und gewährte ihm in seinem Land Asyl. Nach einem Interview mit englischen Journalisten, in welchem sich Ojukwu äusserst kämpferisch gab, wurde die Anwesenheit des Sezessionsführers für die Elfenbeinküste zum politischen Problem. Vor allem die Beziehung zu Nigeria litt merklich darunter. Die Konsequenz war, dass die ivoirischen Behörden eine Abschiebung des Sezessionsführers zu planen begannen.²⁷¹

Die schweizerische Regierung wurde im Oktober 1970 über zwei Kanäle mit einem Asylantrag Ojukwus konfrontiert. Zum einen wurde dem EPD durch den

²⁶⁷ Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 29. November 1969: «Nigeria/Biafra: Mercy Week», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ Siehe Kap. IV.

²⁷⁰ Warnung von F. Real an EPD, Telegramm Nr. 259 vom 21. Oktober 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

²⁷¹ Schreiben von F. Real an die Abteilung für Politische Angelegenheiten vom 23. Oktober 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

Genfer Anwalt Jaques Vernet die Bitte um Asyl für Ojukwu und seine Familie zugetragen und zum anderen wandte sich auf offiziellem Weg der ivorische Honorarkonsul in Vevey, Jean-Louis Rinsoz, an Abteilungsleiter Thalmann im EPD. Auf den doppelten Antrag angesprochen, meinte Rinsoz, dass Vernet nicht im Auftrag der ivorischen Regierung handle. Es wäre aber möglich, dass der Auftraggeber von Vernet das «Maison Bernhardt» – also die Markpress-Agentur – in Genf gewesen sei.²⁷²

Der Asylantrag von Ojukwu stellte das Politische Departement und den Bundesrat vor ein Problem. Die Gewährung von politischem Asyl gilt als weiterer wichtiger Grundsatz der humanitären Tradition der Schweiz. Die schweizerische Öffentlichkeit, immer noch geprägt durch die Berichterstattung über das Leid in Biafra, forderte für den Anführer der biafranischen Sache politisches Asyl. In der Empfehlung an den Bundesrat erwähnt das EPD denn auch die öffentliche Meinung, die durchaus mitberücksichtigt werden müsse. Aber die drohenden Konsequenzen für die in Nigeria lebenden Schweizer seien wohl höher zu gewichten.²⁷³ Die Polizeiabteilung und das EPD gelangten zur gleichen Einschätzung und empfahlen dem Bundesrat, dem Gesuch Ojukwus nicht zuzustimmen.²⁷⁴

Dem Entscheid des Bundesrates waren mehrere Drohungen der nigerianischen Regierung vorausgegangen. Bereits vor dem Asylantrag Ojukwus wurde Botschafter Real in Lagos von der nigerianischen Regierung gewarnt, dass eine Asylgewährung ernsthafte Konsequenzen für die Beziehungen zwischen Nigeria und der Schweiz haben werde.²⁷⁵ Nach der Anfrage im Oktober 1970 wurde die gleiche Warnung sowohl in Lagos als auch in Bern ausgesprochen. Der nigerianische Geschäftsträger in Bern machte Sektionschef Gelzer vom EPD darauf aufmerksam, dass «Ojukwu für den nigerianischen Bürgerkrieg verantwortlich sei» und demnach ein positiver Entscheid «in Widerspruch zur schweizerischen Asylpraxis» stehen würde.²⁷⁶ In Lagos sah sich Real mit ähnlichen Hinweisen und Drohungen konfrontiert. Mit Verweis auf die Verhaftung und spätere Ausweisung von Botschafter Lindt aus Nigeria und der «aufgestauten Animosität gegenüber Westeuropa wegen der Haltung der öffentlichen Meinung» während des Bürgerkrieges, empfahl Real dem EPD, die Drohungen Nigerias ernst zu nehmen. Gelzer fasste dessen Empfehlungen mit eigenen Worten sehr deutlich zusammen:

272 Notiz von Bundesrat L. von Moos vom 27. Oktober 1970: «Asylgesuch Ojukwu», CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

273 Bundesratsbeschluss Nr. 1858 vom 28. Oktober 1970: «Asylgewährung an General Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu, geb. 1933, ehemaliges biafranisches Oberhaupt», dodis.ch/36701.

274 Kabel Nr. 636 vom 23. Oktober 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

275 Ausgelöst hatten diese Warnung Äusserungen von Bundesrat Graber in einem Interview. Notiz von M. Gelzer an P. Graber vom 27. Oktober 1970: «Asylbegehren Ojukwu», dodis.ch/35749.

276 Notiz verfasst von M. Gelzer vom 19. Oktober 1970: «Asylgesuch Ojukwu», CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

«Es wäre verfehlt, in derartigen Angelegenheiten von einem afrikanischen Staat wie Nigeria logische und rationelle Überlegungen vorauszusetzen, sodass im Falle einer Asylgewährung nicht nur mit Massnahmen auf diplomatischer Ebene, sondern auch mit solchen gegen schweizerische Unternehmen zu rechnen wäre.»²⁷⁷

Diese Ansicht wurde ausserdem durch einige Zwischenfälle in Nigeria gestärkt. Nach Bekanntwerden des Gesuchs von Ojukwu wurden mehreren in Nigeria tätigen Schweizern die Pässe entzogen und mitgeteilt, dass sie sich auf ihre Ausweisung vorbereiten sollen.²⁷⁸ Nach einer Intervention Reals in Lagos wurden diese angeblich von unteren Polizeistellen durchgeführten Massnahmen sofort rückgängig gemacht. Die Schweizerbürger in Nigeria waren dadurch natürlich in Aufruhr versetzt und wandten sich zahlreich an das EPD, um einen Entscheid zugunsten von Ojukwu zu verhindern.²⁷⁹ Schweizerische Unternehmen mit grösseren Interessen in Nigeria setzten sich in Bern als auch in Lagos mit den eidgenössischen Behörden in Verbindung, um auf die möglichen Konsequenzen aufmerksam zu machen. Gleich mehrere Kadermitarbeiter dieser Firmen hatten sich gemeinsam bei Botschafter Real in Lagos versammelt, um ihre Beunruhigung mitzuteilen. Sie hatten über nigerianische Kontaktpersonen Drohungen erhalten, dass ihre finanziellen Mittel blockiert und die schweizerischen Mitarbeiter im Falle einer Aufnahme Ojukwus ausgewiesen würden.²⁸⁰

Auch IKRK-Präsident Naville wandte sich an das EPD. Für die Fortführung einer IKRK-Mission in Nigeria – die so schon schwierig genug war – würde die Aufnahme Ojukwus in der Schweiz weitere «schwerwiegende Folgen» haben.²⁸¹ In Folge dieser vielfältigen Einflussnahmen fiel die Entscheidung schliesslich klar gegen den früheren Sezessionsführer aus. Der Druck von nigerianischer Seite war ziemlich gross und der Bundesrat nahm die Drohungen nicht auf die leichte Schulter. Obwohl der Bundesrat nach aussen mehrfach betont hatte, er habe sich nicht unter Druck setzen lassen, hat vor allem die Angst vor wirtschaftlichen Verlusten in Nigeria zu diesem Entscheid geführt. Der Argumentation des Bundesrates kam entgegen, dass Ojukwu in der Elfenbeinküste nicht wirklich in Gefahr war und mit

²⁷⁷ Notiz für P. Graber verfasst von M. Gelzer vom 27. Oktober 1970: «Asylbegehren Ojukwu», dodis.ch/35749.

²⁷⁸ Telegramm Nr. 263 vom 21. Oktober 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

²⁷⁹ Es meldeten sich vor allem Mitarbeiter von grossen Firmen mit wirtschaftlichen Interessen in Nigeria wie beispielsweise Ciba-Geigy, die Union Handelsgesellschaft Basel und die Swissair.

²⁸⁰ Telegramm Nr. 263 vom 21. Oktober 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

²⁸¹ In einem Telefongespräch hatte IKRK-Präsident Naville gegenüber Abteilungschef Thalmann den Standpunkt des IKRK dargelegt, wies aber darauf hin, dass «eine Ablehnung des Asylgesuches nach aussen niemals mit dem Hinweis auf das IKRK begründet werden dürfte». Vertrauliche Notiz von E. Thalmann an P. Graber vom 23. Oktober 1970: «Asylgesuch Ojukwu», CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

seinem Verstoß gegen die Abmachung, keine politischen Aktivitäten zu verfolgen, seine Glaubwürdigkeit in dieser Hinsicht eingebüßt hatte.

Durch die Betrachtung der Ablehnung des Asylantrages von Ojukwu lassen sich Muster in der versuchten Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf staatliche Handlungen und der Reaktion der Behörden feststellen. Durch die Vorsprachen der Vertreter der schweizerischen Unternehmen, IKRK-Präsident Naville und Rechtsanwalt Vernet im Auftrag der Markpress wurden die unterschiedlichen Interessen und Standpunkte dargelegt. Die Mitarbeiter des EPD und des EJPD sammelten diese und versuchten dem Bundesrat ein möglichst umfassendes Bild der möglichen Konsequenzen zu liefern. Diese beiden Departemente nahmen auch bereits eine Gewichtung der unterschiedlichen Argumente vor und empfahlen dem Bundesrat, den Antrag abzulehnen. Die Entscheidung lag schliesslich beim Bundesrat. Die Drohungen der nigerianischen Regierung und die dadurch gefährdeten wirtschaftlichen Interessen waren ausschlaggebend für die Ablehnung des Asylantrags. Die Untersuchung der Entscheidungsfindung innerhalb der eidgenössischen Behörden zeigt, dass die humanitäre Tradition der Schweiz durchaus eine ökonomische Kehrseite hat.²⁸²

WAFFENEXPORTE, PROPAGANDA UND DEMONSTRATIONEN – NICHTSTAATLICHE HANDLUNGEN UND STAATLICHE REAKTIONEN

Nebst den Bereichen der humanitären Hilfe und der «offiziellen Diplomatie» zeigten sich in der Betrachtung der Aussenbeziehungen zahlreiche weitere Handlungsfelder. In diesem Kapitel werden einige Fälle untersucht, in denen nichtstaatliche Akteure durch ihr Handeln eine Reaktion der staatlichen Akteure hervorgerufen haben. Die Beispiele ereigneten sich in ganz unterschiedlichen Feldern, haben aber dasselbe Muster zugrunde. Mit den Unternehmen Bührlé und Markpress stehen wirtschaftliche Akteure im Fokus. Hinzukommen soziale Gruppierungen wie die Aktion Pro Biafra und mit Albert Bachmann trat in Biafra auch eine Einzelperson in Aktion.

282 Zur gleichen Einsicht gelangt Marisa Birri in ihrem Artikel zur Haltung der Schweiz im Kongokonflikt 1960–1963, indem sie feststellt, «dass die Schweiz in diesem Konflikt alles andere als der unbeteiligte, neutral helfende Kleinstaat ohne koloniale Vergangenheit war. Hinter einem humanitären Diskurs versteckten sich handfeste wirtschaftliche Interessen». Marisa Birri: «Der Kalte Krieg war in Afrika ein Heisser. Die Schweiz und der Kongokonflikt 1960–1963», in: Sandra Bott / Janick Marina Schaufelbühl / Sacha Zala (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges*, Basel 2011, S. 65–80, hier S. 65.

Schweizerische Kanonen in Nigeria – die Bührle-Affäre

«Die schweizerischen Exportgrundsätze haben mit Moral sehr wenig zu tun, sondern beruhen auf Opportunismus. Man sollte das ehrlicher Weise nicht immer verschleiern.»²⁸³

Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des EPD

Nur sehr selten sind in Dokumenten der schweizerischen Bundesverwaltung solche offenherzige Aussagen, wie diese von Rudolf Bindschedler zu lesen. Er spielt auf die Diskussionen um moralische Grundsätze in Bezug auf den Export von Kriegsmaterial an, die durch die Bührle-Affäre ausgelöst wurden und nimmt dabei kein Blatt vor den Mund. Die Bührle-Affäre war der grösste Skandal der Waffenausfuhrpolitik der Schweiz. Wie in Kapitel II bereits dargelegt wurde, war die Aufdeckung der illegalen Waffenlieferungen eng mit dem nigerianischen Bürgerkrieg und der IKRK-Mission verbunden. Wären zu dieser Zeit nicht zahlreiche Schweizer in Nigeria im Einsatz gewesen, hätten die unrühmlichen Waffenverkäufe wohl gar nicht aufgedeckt werden können. Durch die personelle Nähe zwischen dem IKRK und dem EPD war es einzelnen Personen möglich, gegenüber den Behörden genug Druck aufzusetzen, damit eine Untersuchung eingeleitet wurde. Als klar war, dass sich schweizerische Waffen in Nigeria befanden, waren es August R. Lindt und Fritz Real, die persönlich intervenierten.²⁸⁴ Beide wandten sich wiederholt an das EPD. Lindt, in seiner Position als IKRK-Koordinator, war aufgrund der illegalen Waffenlieferungen «sehr aufgebracht».²⁸⁵ Er machte deutlich, dass er von den zuständigen Stellen eine genaue Aufklärung der Angelegenheit erwartete. Lindt war sich ausserdem der Konsequenzen der illegalen Exporte für die IKRK-Mission bewusst, sollte die Affäre an die Presse gelangen. So versuchte er seinen Einfluss geltend zu machen, damit die Angelegenheit möglichst geheim behandelt wurde.²⁸⁶ Diskretion war durchaus im Interesse der Verwaltung, die einen Skandal so lange wie möglich zu verhindern versuchte. Die Presse wurde über die illegalen Geschäfte lange gar nicht informiert und der Bundesrat beantwortete alle Fragen mit dem Hinweis auf das Waffenembargo gegenüber Nigeria, welches strikte eingehalten werde.²⁸⁷ Erst als diverse Zeitungen aufgrund anderer Informationsquellen berichteten, dass im nigerianischen Bürgerkrieg mit schweizerischen Kanonen unter anderem auf IKRK-Flugzeuge geschossen werde, trat der Bundesrat an die Öffentlichkeit und leitete eine Untersuchung gegen die Firma Bührle ein.²⁸⁸

²⁸³ Notiz von R. Bindschedler an M. Gelzer vom 12. November 1971: «Beantwortung der Anfrage von Nationalrat Baechtold», dodis.ch/35572.

²⁸⁴ Tobler 1995, S. 98f.

²⁸⁵ Notiz von R. Hartmann an W. Spühler vom 15. August 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (o.222.4).

²⁸⁶ Ebd.

²⁸⁷ Tobler 1995, S. 97.

²⁸⁸ Obwohl der Bundesrat seit Mitte Juli 1968 von den gefälschten Endverbraucherzertifikaten wusste, leitete er erst im Oktober ein Verfahren ein (Notiz von M. Gelzer an W. Spühler vom 16. Dezember 1968: «Schweizerisches Kriegsmaterial in Nigeria», dodis.ch/33499). Am

Der Bundesrat hielt in einer öffentlichen Stellungnahme zur Affäre selbstkritisch fest, dass die betroffenen Amtsstellen bereits im August 1967 die Geschäfte der Firma Bührle genauer hätten überprüfen müssen. Am 30. August hatte Botschafter Real gemeldet, dass sich zwei «Schiessinstruktoren für Fliegerabwehrgeschütze» jener Firma in Nigeria aufhalten würden.²⁸⁹ Wenn auch zu diesem Zeitpunkt noch nicht erwiesen war, dass die Instruktoren ihre Schulungen an Waffen aus schweizerischer Produktion durchführten, hätte die Reise der beiden Schweizer nach Nigeria skeptischer betrachtet werden müssen. Mit dem Hinweis, dass der Skandal nur Dank der aufmerksamen Arbeit der zuständigen Stellen habe aufgeklärt werden können, lenkte der Bundesrat das Interesse von der Verwaltung ab. Er schob die Verantwortung für den Skandal einzig und allein den zuständigen Mitarbeitern der Zürcher Waffenfabrik zu und verurteilte diese:

«In einer Zeit, da sich in Nigeria ein tragischer Bürgerkrieg abspielt und das Schweizervolk seinem Helferswillen in zahlreichen humanitären Aktionen Ausdruck gibt, stehen wir vor der Tatsache, dass ein bedeutendes schweizerisches Unternehmen sich durch illegale Waffenexporte nach diesem Land die humanitären Manifestationen des Volkes kompromittiert und dem Ansehen unseres Landes schweren Schaden zugefügt hat.»²⁹⁰

Mit dieser geschickten Kombination aus leiser Selbstkritik und Schuldzuweisung versuchte der Bundesrat die zuständigen Amtsstellen aus der Schusslinie zu nehmen. Der Verlauf der Presseberichterstattung und der gerichtlichen Untersuchung zeigte, dass die bundesrätliche Strategie Erfolg hatte. Eine interne Untersuchung fand nicht statt und das Bundesgericht konzentrierte sich auf die leitenden Mitarbeiter der Firma Bührle. Aus moralischer Sicht geriet auch der Besitzer der Firma Bührle in die Kritik. Dieter Bührle, seines Zeichens Oberst im Generalstab der Schweizer Armee, hätte den illegalen Praktiken seiner Mitarbeiter Einhalt gebieten müssen. Aufgrund dieser unterlassenen Pflicht, wurde Bührle vom Bundesgericht ebenfalls verurteilt.²⁹¹ Nach der Verurteilung war er für die Armee nicht mehr tragbar.²⁹² Bührle ist ein weiteres Beispiel für die personelle Überschneidung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Als Besitzer der Firma Bührle war er in erster Linie privater Unternehmer. Durch seine militärische Stellung als Oberst im Generalstab stand er aber auch im Dienste der Schweizer Armee und hatte gute

6. Dezember hielt der Bundesrat eine Pressekonferenz ab und informierte über die illegalen Waffenexporte und die eingeleitete Untersuchung. Tobler 1995, S. 97–99.

289 Antwort des Bundesrates auf die Motion Renschler vom 2.10.1968, die Interpellation Riesen vom 2.12.1968, die Interpellation Franzoni vom 16.12.1968, das Postulat Muret vom 5.12.1968, die dringlichen Kleinen Anfragen Ziegler vom 3.12.1968, Rasser vom 10.12.1968 und Schütz vom 17.12.1968 und auf die Kleine Anfrage Muret vom 26.9.1968 betr. Kriegsmaterialausfuhr erteilt durch Bundespräsident Willy Spühler am 19. Dezember 1968, dodis.ch/33440.

290 Ebd.

291 Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 27. November 1970, dodis.ch/36188.

292 Ueli Müller: «Bührle, Dieter», in: HLS, Version vom 18. Dezember 2012, Zugriff am 5. April 2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30947.php>.

Kontakte zum Eidgenössischen Militärdepartement (EMD), die er auch zu nutzen wusste. Bührle stand sinnbildlich für die Verflechtung des EMD mit der privaten Rüstungsindustrie, die sich häufig in der erfolgreichen Durchsetzung partikularer Interessen äusserte.²⁹³

Die Aufdeckung der illegalen Waffenlieferungen durch ein schweizerisches Unternehmen sorgte auch international für Empörung. In ausländischen Medien wurden nicht in erster Linie die Exporte der Firma Bührle kritisiert, sondern der Schweiz unterstellt, wahllos Kriegsmaterial zu exportieren und damit aus den Konflikten in verschiedenen Regionen der Welt Profit zu schlagen.²⁹⁴ Diese übertriebene Darstellung in den Medien stellte das Bild der humanitären Schweiz in Frage und schadete dem Ansehen des Landes.²⁹⁵ Die Bührle-Affäre löste einen kleinen Skandal in den Beziehungen zwischen der Schweiz und Äthiopien aus. Äthiopien wurde von den Verantwortlichen der Firma Bührle als Empfängerland für die Flugabwehrkanonen angegeben.²⁹⁶ Sie hatten zudem ein gefälschtes Endverbraucherzertifikat der äthiopischen Regierung an das EMD geliefert, womit bestätigt wurde, dass die Kanonen das Bestimmungsland nicht verlassen würden. Die äthiopische Regierung protestierte natürlich aufgrund dieser Verstrickung in ein illegales Waffengeschäft bei der schweizerischen Regierung und forderte eine Aufklärung des Tatbestandes sowie eine Überprüfung der Kontrollmechanismen, damit sich ein solcher Skandal nicht wiederholen könne.²⁹⁷ Der äthiopische Premierminister Akililu zeigte sich sehr verwundert, dass sich die schweizerischen Behörden durch die Fälschung der Firma Bührle hatte täuschen lassen:

«Nous aurions compris qu'une fraude de ce genre arrive dans un pays en voie de développement mais pas en Suisse, connue pour sa précision.»²⁹⁸

293 Beispielsweise bei der «Verwässerung des allgemeinen Ausfuhrverbotes», siehe dazu Moosmann 2006.

294 Stössel 2011, S. 85.

295 Antwort des Bundesrates auf die Motion Renschler vom 2.10.1968, die Interpellation Riesen vom 2.12.1968, die Interpellation Franzoni vom 16.12.1968, das Postulat Muret vom 5.12.1968, die dringlichen Kleinen Anfragen Ziegler vom 3.12.1968, Rasser vom 10.12.1968 und Schütz vom 17.12.1968 und auf die Kleine Anfrage Muret vom 26.9.1968 betr. Kriegsmaterialausfuhr erteilt durch Bundespräsident Willy Spühler am 19. Dezember 1968, dodis.ch/33440.

296 Dass ausgerechnet Äthiopien in den Skandal verwickelt wurde, war in Bezug auf den nigerianischen Bürgerkrieg ebenfalls von Bedeutung. Der äthiopische Kaiser Haile Selassie bemühte sich sehr aktiv darum, eine diplomatische Lösung des Konflikts herbeizuführen. Durch die Meldung, dass Äthiopien als Durchgangsland für Waffenlieferungen nach Nigeria gedient habe, wäre er für die biafranische Seite als Vermittler untragbar geworden. Die Verhandlungen für eine diplomatische Lösung des Konflikts scheiterten aber kurz darauf an der Unnachgiebigkeit der Kriegsparteien. Die Verwicklung Äthopiens in den Waffenlieferungsskandal spielte keine Rolle. Stössel 2011, S. 80.

297 Schreiben von F. Bernoulli an das EPD vom 25. Juli 1968: «Canons Oerlikon pour le Nigéria», dodis.ch/33452.

298 Äusserung des äthiopischen Premierministers H. Akililu gegenüber dem schweizerischen

Dass die schweizerischen Behörden so leicht auf die Fälschung der Firma Bührle hereingefallen waren – eine Rückfrage bei der äthiopischen Botschaft in Bern hätte gereicht, um die Fälschung zu erkennen – stellte sie in ein entsprechend schlechtes Licht. Der Vorwurf, dass die illegalen Waffenlieferungen durch die Verwaltung toleriert worden seien, lässt sich nicht gänzlich von der Hand weisen.²⁹⁹ In der Gerichtsverhandlung hatte ein Verteidiger der Mitarbeiter Bührles mehrfach darauf hingewiesen, dass den Angeklagten Tipps aus dem EMD zugespielt worden seien, wie die Ausfuhrbeschränkungen am besten umgangen werden können.³⁰⁰ Da für eine konkrete Schuldzuweisung die Beweise fehlten, wurde keine interne Untersuchung eingeleitet. Die Verwaltung trifft eher den Verdacht einer moralischen Mitschuld. Denn bereits bei der Lockerung der Praxis der Exportbewilligung war der Einfluss der Rüstungsindustrie offensichtlich und die leitenden Instanzen des EMD stellten mehrfach wirtschaftliche Interessen über juristische und moralische Grundsätze.³⁰¹

Die Waffenausfuhrpolitik war in der schweizerischen Politik wie auch in der Bevölkerung bereits seit längerer Zeit ein intensiv und emotional diskutiertes Thema.³⁰² Um das nach dem Zweiten Weltkrieg von der politischen Elite konstruierte Bild der neutralen und humanitären Schweiz zu wahren,³⁰³ wurden die Waffenausfuhrgeschäfte möglichst im Geheimen abgewickelt. Vor kurzem beurteilte der Historiker und Südafrikaspezialist Peter Hug den Bührle-Skandal und das Verhalten der Behörden folgendermassen:

«Für die Verwaltung bestand der Bührle-Skandal von 1968 nicht in der Tatsache, dass die Rüstungsfirma Oerlikon-Bührle widerrechtlich Geschütze nach Südafrika [und 7 weiteren Staaten, DM] geliefert hatte, sondern darin, dass dies öffentlich wurde.»³⁰⁴

In der Öffentlichkeit wurde vor allem die Waffenlieferung an Nigeria als skandalös empfunden. In weiten Teilen der Bevölkerung hatte sich durch die mediale Berichterstattung eine Sympathie für die biafranische Unabhängigkeitsbewegung ausgebreitet. Umso verwerflicher erschienen die Waffenlieferungen der Firma Bührle an die nigerianische Bundesarmee. Als zudem bekannt wurde, dass die IKRK-Mission in Biafra durch den Einsatz der schweizerischen Kanonen gefährdet

Botschafter in Adis Abeba F. Bernoulli, zit. nach ebd.

299 Tobler 1995, S. 95.

300 Ebd., S. 94.

301 Zur Kriegsmaterialpolitik der 1950er und 1960er Jahre siehe Moosmann 2006 und Mantovani 1999, S. 123–159.

302 Moosmann 2006, S. 154f.

303 Zur «mythischen Überhöhung» der Neutralität nach 1945 siehe Jon A. Fanzun: «Souveränität, Neutralität, Humanität: Zur schweizerischen Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg», in: SZG 56 (2006/4), S. 459–472, hier S. 460; ders.: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg, Zürich 2005, S. 49–68; Fischer 2004a, S. 47–50.

304 Interview von Carlos Hanimann und Kaspar Surber mit Peter Hug: «Erst rassistische Deals, dann Krokodilstränen», in: WoZ Nr. 50/2013 vom 12. Dezember 2013.

war, wuchs die Empörung an.³⁰⁵ Der Bundesrat hatte möglichst lange versucht, die Affäre intern zu lösen und gehofft, die Schuldigen zu finden, ohne die Öffentlichkeit informieren zu müssen. Diese Strategie der gezielten Informationszurückhaltung war im Bereich der Waffenexporte keineswegs neu. Die Behörden und der Bundesrat wussten um die Unvereinbarkeit von friedenssichernder Neutralitäts- und humanitärer Solidaritätspolitik mit der Ausfuhr von Kriegsmaterial.³⁰⁶ Die Einführung des generellen Ausfuhrverbots 1949 und dessen «Verwässerung» auf Drängen der Rüstungsindustrie sind Ausdruck dieses Interessenkonflikts.³⁰⁷ Zu Beginn der 1950er Jahre stiegen die Exporte aufgrund der gelockerten Praxis des weiterhin bestehenden generellen Ausfuhrverbots an. Um diesen Anstieg vor der Bevölkerung zu verbergen, wurde in der Bundesverwaltung ernsthaft über einen Vorschlag von Emil Bührle diskutiert, der vorsah, Kriegsmaterialexporte aus der offiziellen Aussenhandelsstatistik zu entfernen.³⁰⁸ Gegen eine solch krasse Manipulation wehrte sich aber das EPD. In der Folge wurde eine andere Verschleierungstaktik angewendet: 1952 hatte Bundesrat Petitpierre Emil Bührle gebeten, die Lieferung von 100'000 Bührle-Raketen an die USA in kleinen Kontingenten auszuführen. Durch die Aufteilung sollten die Kriegsmaterialexporte in der Statistik weniger auffallen.³⁰⁹

Emotionale Diskussionen um Waffenexporte waren ein fester Bestandteil der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz in der Nachkriegszeit. Die Empörung über die illegalen Waffenverkäufe nach Nigeria war in der Bevölkerung entsprechend gross. Nebst der juristischen Strafe versuchte Bührle in Form einer Spende die Wogen zu glätten. Insgesamt eine Million Schweizer Franken wurden dem Bundesrat für die humanitäre Hilfe an Nigeria und Biafra zur Verfügung gestellt.³¹⁰ Diese Spende ist als Reaktion auf die Empörung in der schweizerischen Bevölkerung zu interpretieren. Der Umstand, dass die einzelnen Bürger und zahlreiche Vereine verhältnismässig viel Geld zur Unterstützung der humanitären Hilfsmissionen für die Opfer des nigerianischen Bürgerkrieges sammelten und

305 Antwort des Bundesrates auf die Motion Renschler vom 2.10.1968, die Interpellation Riesen vom 2.12.1968, die Interpellation Franzoni vom 16.12.1968, das Postulat Muret vom 5.12.1968, die dringlichen Kleinen Anfragen Ziegler vom 3.12.1968, Rasser vom 10.12.1968 und Schütz vom 17.12.1968 und auf die Kleine Anfrage Muret vom 26.9.1968 betr. Kriegsmaterialausfuhr erteilt durch Bundespräsident Willy Spühler am 19. Dezember 1968, dodis.ch/33440; Tobler 1995, S. 101.

306 Walter Kälin: «Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit», in: Walther L. Bernecker / Thomas Fischer (Hg.): Unheimliche Geschäfte. Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Zürich 1991, S. 73–91, hier S. 73.

307 Moosmann 2006, S. 153–161.

308 Ebd., S. 161.

309 Bott / Schaufelbühl / Zala 2011, S. 12.

310 Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 19. August 1969: «Bührle-Million», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

gleichzeitig ein schweizerischer Rüstungskonzern mit Waffenlieferungen Profit aus demselben Konflikt schlug, hatte diesen Sturm der Empörung ausgelöst.³¹¹

Der Bundesrat hatte entschieden, das Geld dem IKRK zur Verfügung zu stellen. Obwohl das EDP darauf hinwies, dass die Weitergabe der Bührle-Million an das IKRK eventuell als nicht opportun aufgefasst werden könnte, wurde die Spende dem IKRK zur Verfügung gestellt.³¹² Um eine mögliche Polemik zu vermeiden, wurde die Bührle-Million allerdings nicht separat ausgewiesen, sondern zur finanziellen Unterstützung des Bundes an das IKRK der zweiten Jahreshälfte 1969 gezahlt.³¹³ Dies ist ein weiteres Beispiel, für die Wahl der Mittel, mit welchen die Behörden versuchten, Diskussionen rund um die Bührle-Affäre zu vermeiden. Mit dem Wissen, dass Waffenexporte und humanitäre Hilfe prinzipiell einen Zielkonflikt der schweizerischen Aussenpolitik darstellten, sollte unnötiges Aufsehen verhindert werden. Die Angst vor der Öffentlichkeit als Handlungsmotiv lässt sich im Bereich der Waffenausfuhrpolitik durchaus feststellen. Die Zurückhaltung von Informationen kann als staatliche Reaktion auf die Empörung in der Bevölkerung interpretiert werden.

Markpress – Harmlose Informationsübermittlung oder politische Propaganda?

«In the propaganda field the Ibos have often seemed to be winning the war of words while losing the battle of arms.»³¹⁴ *Biafran Secretary of State Cookey*

Dass der nigerianische Bürgerkrieg zu einem medial inszenierten Ereignis von beinahe globalem Ausmass wurde, ist zu einem grossen Teil auf die Tätigkeit von Public Relations Agenturen im Auftrag der beiden Kriegsparteien zurückzuführen. Vor allem für den biafranischen Unabhängigkeitskampf waren die Medienvertretungen eminent wichtig.³¹⁵ Im Gegensatz zu Nigeria konnte Biafra im Ausland nicht auf ein funktionierendes diplomatisches Netzwerk zur Informationsübermittlung vertrauen. Auf Seiten Biafras übernahm diese Aufgabe ab dem 1. Februar 1968 die in Genf ansässige Agentur Markpress. Die Aufarbeitung der medialen Propagandastrategie des Sezessionsstaates hat gezeigt, dass die Markpress-Agentur mitverantwortlich war, dass die öffentliche Meinung in vielen Ländern Europas Anteil nahm am Schicksal der biafranischen Bevölkerung.³¹⁶

311 Bis im August 1968 wurden im «privaten Sektor» durch Institutionen wie das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), die Caritas und die «Aktion Pro Biafra» mehr als 3 Millionen Franken gesammelt, Notiz von G. Fonjallaz an W. Spühler vom 7. August 1968: «Aide de la Suisse en faveur de Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#759* (o.222.11).

312 Notiz von H. Langenbacher an W. Spühler vom 19. August 1969: «Bührle-Million», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

313 Notiz von E. Thalmann an W. Spühler vom 13. Januar 1970: «Biafra (zur Information des Bundesrates)», dodis.ch/34279.

314 Aussage von Staatssekretär Cookey zit. nach Omaka 2013, S. 85.

315 Ebd., S. 83, 87.

316 Ebd. S. 79–88; Sturmer 2013, S. 101–114; Davis 1977, S. 119–156; Zieser 1971; Karen

«Es lässt sich eindeutig nachweisen, dass nach dem 1. Februar 1968 – dem Arbeitsbeginn von Markpress für Biafra – Formulierungen und Stereotypen in der Kriegsberichterstattung auftauchen, die zuvor nicht oder nur minimal existent waren und die nunmehr von besagter Agentur kreiert wurden.»³¹⁷

Die Zeitungen in Europa übernahmen die Meldungen aus dem Sezessionsstaat und beteiligten sich dadurch an der diskursiven Ausbreitung des biafranischen Elends. Schon bald wurde «Biafra» mit Bildern hungernder und kranker Kinder in Verbindung gebracht. Biafra hatte mit seiner Opferfokussierung den Kampf um die Vorherrschaft in den Medien gewonnen.³¹⁸ Ob die erwähnten Formulierungen und Stereotypen tatsächlich von den Mitarbeitenden der Markpress kreiert wurden oder ob sie die von biafranischer Seite erhaltenen Meldungen einfach weitergaben, ist schwierig zu eruieren.³¹⁹ Für die Beurteilung des Einflusses der Agentur auf diesen medialen Erfolg spielt dies allerdings auch keine Rolle. Mit ihrem Eifer und effizientem Ausnutzen der verfügbaren Kanäle und Netzwerke hatte Markpress entscheidenden Anteil am Erfolg der PR-Strategie Biafras. Zur selben Einsicht gelangte auch die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) im Januar 1970, wobei es «der ausgezeichneten Arbeit» der Markpress zugeschrieben wurde, dass «die Weltöffentlichkeit dem hartbedrängten Ibo-Volk seine Sympathien zuwandte und eine wohl einmalige Spendenfreudigkeit entwickelte.»³²⁰

Die Zusammenarbeit der Markpress mit Biafra

Gründer und Besitzer der Markpress war der Amerikaner William H. Bernhardt. Er hatte 1952 in Genf die Firma «H. Wm. Bernhardt Inc.» gegründet, zu der die Markpress als Unterabteilung für Public Relations gehörte. Im November 1967 wurde Bernhardt von der biafranischen Regierung angefragt, die Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung des biafranischen Unabhängigkeitskampfes für den euro-

Rothmeyer: «What Really Happened in Biafra», in: *Columbia Journalism Review* 9 (1970/3), S. 43–47.

317 Zieser 1971, S. 182.

318 Heerten 2012, S. 86; Nebst der wichtigen Rolle der Medienagenturen ist auch auf die Bedeutung der in Biafra tätigen Priester und Missionare hinzuweisen. Über ihre Netzwerke der christlichen Organisationen verbreiteten sie Bilder und Nachrichten der leidenden Zivilbevölkerung Biafras. Die Identifikation mit den christlichen Ibo wurde von den europäischen Kirchenvertretern weitgehend übernommen und trug ebenfalls viel zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung bei. Davis 1977, S. 147–149; Sturmer 2013, S. 106–109; Ken Waters: «Influencing the Message. The Role of Catholic Missionaries in Media Coverage of the Nigerian Civil War», in: *The Catholic Historical Review* 90 (2004/4), S. 697–718, hier S. 701–718.

319 Während Zieser überzeugt ist, dass es die Mitarbeitenden der Markpress waren, welche die Pressemitteilungen verfasst hatten, schätzte Davis den inhaltlichen Einfluss der Agentur als marginal ein. Zieser 1971, S. 182f.; Davis 1977, S. 133–137, 147–149.

320 «Gowons Sorge um sein Image. Verstimmung in Lagos über die ausländische Presse», in: NZZ vom 26. Januar 1970.

päischen Raum zu übernehmen.³²¹ Die Anfrage hatte ein Geschäftspartner Bernhards weitergeleitet, der im Osten Nigerias arbeitete und dadurch mit Vertretern der biafranischen Regierung bekannt war.³²² Bedenken wegen der politischen Implikationen dieses Auftrags traten für Bernhardt in den Hintergrund, als er sah, dass seine Agentur vor allem technische Arbeit übernehmen sollte.³²³ Die Vertragsverhandlungen zogen sich allerdings bis Januar 1968 hin und erst ab Februar 1968 übernahm Markpress das operative Geschäft der Medienarbeit Biafras.

Zwischen Genf und dem jeweiligen Regierungssitz Ojukwu wurde eine direkte Telex-Verbindung eingerichtet. Es war die einzige ständige Nachrichtenverbindung Biafras nach Europa und wurde deshalb auch zu anderen Zwecken als nur für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet. Markpress übernahm schon bald Aufgaben eines Konsulats, besorgte Visa für Ein- und Ausreisen und organisierte Biafra-Aufenthalte für Journalisten.³²⁴ Diese organisierten Reisen für Journalisten ins Krisengebiet waren sehr erfolgreich. Bis Mitte 1968 schleuste Markpress 80 Medienvertreter aus Europa in das Sezessionsgebiet.³²⁵ Sämtliches Material, das die Journalisten während dieser Reisen publizieren wollten, musste über die Agentur in Genf geleitet werden. Dies führte zu einer Art Monopolstellung der Markpress in Bezug auf Informationen aus Biafra.

William Bernhardt übernahm zudem immer mehr auch diplomatische Aufgaben. Er begleitete als offizieller Berater Delegationen der biafranischen Regierung zu diversen Gesprächen und Verhandlungen – unter anderem auch zu Gesprächen mit dem IKRK.³²⁶ Bernhardt zeigte sich sichtlich stolz, dass er diese Aufgaben übernehmen durfte und dadurch ganz nah am Geschehen war:

«My role was that of a governmental advisor. Briefing sessions were held prior to the meetings and after each session my suggestions were listened to with respect to all decisions and my advice was usually followed.»³²⁷

Für die «H. Wm. Bernhardt Inc.» wurde die Niederlage Biafras zum finanziellen Desaster. Aufgrund zahlreicher offener Rechnungen musste die Firma «H. Wm. Bernhardt Inc.» liquidiert werden und nur die vorherige Unterabteilung Markpress blieb bestehen. Trotzdem führte Bernhardt mit einem kleinen Team die Arbeit wei-

321 Bereits seit Februar 1967 – also noch vor Kriegsausbruch – hatte die biafranische Regierung mit «Ruder-Finn» eine PR-Firma damit beauftragt, in den USA die Öffentlichkeitsarbeit für den biafranischen Unabhängigkeitskampf zu übernehmen. 1968 wurde «Ruder-Finn» durch die Agentur «Robert S. Goldstein Enterprises» abgelöst. Kunczik 2004, S. 91.

322 Davis 1977, S. 119.

323 Gespräch von Andy Güdel mit William H. Bernhardt: «Erst Nachrichten und dann Gold aus Biafra», in: *Oberländer Anzeiger* Zürich vom 19. Februar 1970.

324 «Gowons Sorge um sein Image. Verstimmung in Lagos über die ausländische Presse», in: *NZZ* vom 26. Januar 1970.

325 Davis 1977, S. 140.

326 Ebd., S. 130f.

327 Schreiben von William Bernhardt an Morris Davis vom 2. Oktober 1972, zit. nach Ebd., S. 130.

ter und versuchte mit dem Verkauf von biafranischen Goldmünzen doch noch einen ökonomischen Nutzen aus dem Engagement in Westafrika zu ziehen.³²⁸ Nach dem Debakel des Biafra-Auftrages suchte Bernhardt lange vergeblich nach weiteren Aufträgen. Ab 1972 arbeitete er mit seinem verbliebenen Personal für die irische Regierung. Der Vertrag mit dem Medienfachmann löste im irischen Parlament wegen dessen Rolle im nigerianischen Bürgerkrieg grossen Protest aus. Bernhardt begegnete der Kritik mit demselben Hinweis, wie er dies auch während des Biafra-konflikts getan hatte: Die Aufgaben der Markpress-Agentur seien nicht politischer Natur, sondern bestünden lediglich in der Informationsweitergabe.³²⁹

Die Tätigkeit der Markpress – Ein Problem für die Neutralität?

Im September titelte die Zeitung «Journal de Genève»: «Genève, centre d'«intox»» und führte weiter aus, «Genève est le centre de la guerre psychologique qui fait rage en marge du conflit Nigéria-Biafra».³³⁰ Mit dem Zentrum der psychologischen Kriegsführung in Genf war die Werbeagentur von William Bernhardt gemeint. Die Arbeit der Markpress wird im Verlauf des zitierten Artikel mehrfach als Propaganda bezeichnet, deren Folge die Manipulation der öffentlichen Meinung gewesen sei.³³¹ Die Tätigkeit der Markpress Agentur, die auch in den Augen der nigerianischen Behörden nichts anderes als politische Propaganda war, führte zu mehreren Vorsprachen von Mitarbeitern der nigerianischen Behörden beim EPD in Bern und bei der schweizerischen Botschaft in Lagos. In den Unterlagen des EPD dauert es allerdings ziemlich lange, bis diese Kritik auftaucht und zu konkreten Massnahmen führt. Erst im Sommer 1969 wird folgende Meldung intern weitergegeben:

«Er [der nigerianische Botschafter A. S. Kolo, DM] liess auch durchblicken, dass die «age long monetary open door policy» der schweizerischen Regierung die Propaganda der Sezessionisten begünstige. Er habe gegen die Aktivität der amerikanischen Publizitätsfirma «Markpress» bei den schweizerischen Behörden protestiert, da diese die guten Beziehungen zwischen Nigeria und der Schweiz trübe.»³³²

Nach der Beschwerde des nigerianischen Botschafters beauftragte das EPD die Bundespolizei, die Tätigkeiten der Presseagentur zu überprüfen. Die Untersuchung ergab, dass Markpress «lediglich Nachrichten weiterleite» und «keine eigenen Stellungnahmen veröffentlichte».³³³ Ein Einschreiten seitens der Bundesverwaltung

³²⁸ Andy Güdel: «Erst Nachrichten und dann Gold aus Biafra», in: *Oberländer Anzeiger* Zürich vom 19. Februar 1970.

³²⁹ Robert Hutchinson: «Dublins Stimme vom Genfersee», in: *Weltwoche* vom 19. April 1972.

³³⁰ J.-B. Houriet: «Genève, centre d'«intox»», in: *Journal de Genève* vom 26. September 1968, online verfügbar unter: <http://bit.ly/1nWAsCp>.

³³¹ Ebd.

³³² Schreiben des schweizerischen Botschafters in Nigeria, F. Real, an den Generalsekretär des EPD, P. Micheli, vom 17. Juli 1969, dodis.ch/33829.

³³³ Notiz von M. Gelzer an Bundesrat Spühler vom 19. Januar 1970: «Pressedienst der Sezessionisten Nigerias in Genf: Markpress», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

schien nicht angebracht – wie sich noch zeigen wird, spielte dabei die öffentliche Meinung eine wichtige Rolle.

Denn bereits bevor die nigerianischen Behörden vorstellig wurden, hatte sich das EPD mit der Agentur aus Genf befassen müssen. Nachdem Markpress die Arbeit aufgenommen hatte und mit Material aus Biafra geradezu überschwemmt wurde, stellte die Agentur einen Antrag für die Anstellung zusätzlicher ausländischer Mitarbeiter. Nachdem die Genfer Kantonalbehörden ein erstes Gesuch abgelehnt hatten und ein Rekurs beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ebenfalls negativ behandelt wurde, versuchte es der Rechtsanwalt Vernet von Markpress mit einem weiteren Schreiben an die entsprechenden Stellen. Das BIGA forderte daraufhin eine Beurteilung der Angelegenheit durch das Politische Departement ein. Sektionschef Gelzer schätzte die Tätigkeiten der Agentur einigermassen kritisch ein:

«Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der Aufgabenbereich dieses Büros sich nicht immer auf Nachrichtenvertrieb beschränkt, sondern auch Funktionen umfasst, die teilweise diplomatischen Charakter aufweisen. Die Tätigkeit dürfte demnach von den nigerianischen Behörden [...] kaum sehr gern gesehen werden.»³³⁴

Da bis zu diesem Zeitpunkt von Seiten der nigerianischen Behörden noch keine Schritte unternommen worden waren und da sich die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit Biafras auch auf die öffentliche Meinung in der Schweiz ausgewirkt hatte schlugen die Mitarbeiter des EPD vor, «im Hinblick auf die Haltung der öffentlichen Meinung in der Schweiz zum nigerianischen Konflikt» der Anfrage zuzustimmen.³³⁵ Noch deutlicher spielte Heinz Langenbacher auf die Stimmung in gewissen Teilen der Bevölkerung an:

«Mit Ihnen neigen wir – mit Rücksicht auf die emotionelle Stimmung in der öffentlichen Meinung – der Ansicht zu, dass dem Gesuch obiger Firma [Markpress, DM] im gegenwärtigen Zeitpunkt entsprochen werden sollte. Eine negative Antwort könnte einen Sturm der Entrüstung entfachen, der der Bedeutung, die ihr zuzumessen ist, nicht entspräche.»³³⁶

Schliesslich wurde das Gesuch bewilligt, allerdings zeitlich beschränkt auf drei Monate. Hinter diesem Entscheid verbarg sich die Hoffnung, das der Bürgerkrieg innerhalb dieses Zeitraums beendet sein würde.³³⁷ Die Hoffnung sollte sich nicht erfüllen, die kriegerische Auseinandersetzung dauerte noch fast 16 Monate. Allerdings folgten keine weiteren Gesuche um Anstellung ausländischer Arbeitskräfte. Dafür war höchstwahrscheinlich die finanzielle Lage der Markpress verantwortlich. Mit zunehmender Dauer des Krieges wurden die Zahlungen der biafranischen

³³⁴ Notiz von M. Gelzer an die Abteilung für Internationale Organisationen vom 26. August 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222).

³³⁵ Ebd.

³³⁶ Notiz von H. Langenbacher an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 28. August 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222).

³³⁷ Ebd.

Regierung an die Agentur unregelmässiger. Markpress begann die Medienmitteilungen zu edieren, um sie verkaufen zu können. Zudem wurde versucht, mit den Journalistenreisen Geld zu generieren.³³⁸

Als im Januar 1970 der Bürgerkrieg zu Ende war, verschärfte sich die Kritik der nigerianischen Behörden. Erneut war es der nigerianische Botschafter Kolo, der sich über die Propagandatätigkeit der Presseagentur beschwerte. Seiner Meinung nach sei die in Genf ansässige Firma mittlerweile eines der wenigen verbliebenen Sprachrohre Ojukwus und dies könne nicht weiter zugelassen werden.³³⁹ Da die Einschätzung der Tätigkeit der Markpress im EPD als ähnlich erwies, wandte sich Gelzer an William Bernhardt persönlich, um über die Weiterführung der Öffentlichkeitsarbeit zugunsten Biafras zu sprechen. Er erklärte ihm, dass die Tätigkeiten von Markpress sowohl die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria belasten als auch die Mission des IKRK gefährden würden. Vor allem Letzteres sei sicherlich nicht im Interesse von Bernhardt, da von der IKRK-Mission auch die Ibo profitieren würden.³⁴⁰ Die Antwort von William Bernhardt zeigt, dass aus der «rein technischen» Arbeit des Werbers längst politisches Engagement geworden war:

«Sein Gewissen gestatte es ihm nicht, jetzt schon seine Tätigkeit, für die er seit längerer Zeit nicht mehr bezahlt werde, einzustellen. [...] daher sei es heute mehr denn je notwendig, dass MARKPRESS die ihr zukommenden Meldungen über die Not im Sezessionsgebiet und Erklärungen betreffend die Haltung Lagos verbreite.»³⁴¹

Bernhardt erklärte sich aber bereit zu prüfen, ob die weitere Tätigkeit nicht auch von einem anderen Ort aus durchgeführt werden könnte.³⁴² Nach der Aufforderung durch Gelzer und sicherlich auch aufgrund der kritischen finanziellen Situation von Markpress dauerte die Biafra-Aktion nicht mehr lange und Bernhardt machte sich auf die Suche nach neuen Vertragspartnern. Gegenüber der Zürcher Oberländer Zeitung hatte Bernhardt Anfang 1970 erwähnt, dass mehrere afrikanische Regierungen Interesse an seiner Tätigkeit angemeldet haben, worauf die Zeitung mutmasste, dass Markpress sich «zu einer Art Übersee-Propaganda-Ministerium für afrikanische Staaten entwickle».³⁴³ Soweit kam es nicht. Ab 1971 arbeiteten Bernhardt und sein Markpressteam dann für die irische Regierung.³⁴⁴

³³⁸ Davis 1977, S. 125–129.

³³⁹ Vertrauliche Notiz verfasst von H. Grob vom 19. Januar 1970: «Betreffend den Besuch des nigerianischen Botschafters Kolo vom 19. Januar 1970 beim Chef des Politischen Departementes», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

³⁴⁰ Notiz von M. Gelzer an Bundesrat Spühler vom 19. Januar 1970: «Pressedienst der Sezessionisten Nigerias in Genf: Markpress», CH-BAR#E2003A#1980/85#756* (o.222).

³⁴¹ Ebd.

³⁴² Ebd.

³⁴³ Artikel von W. Güdel im Zürcher Oberländer Anzeiger vom 19. Februar 1970: «Erst Nachrichten und dann Gold aus Biafra», AfZ PA Syst Sammlung «Biafra» (913).

³⁴⁴ Für genauere Informationen zur Tätigkeit der Markpress-Agentur für die irische Regierung siehe Robert Hutchinson: «Dublins Stimme vom Genfersee», in: Weltwoche vom 19. April 1972.

Es ist erstaunlich, wie wenig Probleme Markpress der schweizerischen Regierung bereitet hatte. Vor allem da sich die Aufgaben der Agentur keineswegs nur im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit bewegten und die Inhalte der Publikationen weit entfernt von unpolitischer Informationsweitergabe waren. Dies hat sicher auch damit zu tun, dass Bernhardt in Biafra als Amerikaner auftrat und deshalb nicht direkt mit der Schweiz in Verbindung gebracht wurde. Trotzdem gab es gegen Ende des Krieges einige Reklamationen der nigerianischen Behörden. Nach dem Ende des Krieges drohte die Markpress dann ein weiteres Mal die Beziehungen zwischen Nigeria und der Schweiz zu belasten.

Goldmünzen aus Biafra

Mit Hilfe der Markpress hatte die biafranische Regierung während des Krieges eine eigene Währung eingeführt und Goldmünzen anfertigen lassen.³⁴⁵ Als nach dem Krieg die biafranische Währung wertlos war, versuchten die Mitarbeiter von Markpress die biafranischen Goldmünzen in Europa als Erinnerungsstücke zu verkaufen. Mit dem Erlös sollte zumindest ein Teil der offenen Rechnungen gedeckt werden.³⁴⁶

Da die Verkaufsaktion der Münzen erneut Publizität für den eigentlich beendeten Biafra-Konflikt bedeutete, war die nigerianische Regierung keineswegs erfreut darüber. Der nigerianische Botschafter in Bern wurde wegen des Verkaufs der Münzen mehrmals vorstellig beim EPD und verlangte, dass der Handel unterbunden werde und endlich Massnahmen gegen diese Agentur eingeleitet werden sollen.³⁴⁷ In einer internen Besprechung der EPD Abteilungschefs war man sich einig, dass dem nigerianischen Wunsch wenn möglich entsprochen werden sollte. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern dürften nach den Ereignissen rund um die IKRK-Mission und die Person August R. Lindt nicht weiter strapaziert werden. Dem EPD fehlte aber die gesetzliche Grundlage, um rechtliche Schritte gegen Markpress einzuleiten. So blieb Abteilungsleiter Thalmann nichts anderes übrig, als «nochmals die Markpress darauf aufmerksam [zu machen], dass ihre Umtriebe [die] Beziehungen mit Nigeria stören».³⁴⁸

Das Problem löste sich mit dem neuen Auftrag der Markpress von selbst. Der Umgang mit der Kritik der nigerianischen Behörden zeigt ein weiteres Merkmal der Vorgehensweise der Mitarbeiter des EPD auf. Eine offizielle Verfolgung der Tätigkeiten der Markpress während des Krieges war dem EPD wegen der öffentlichen Meinung zu heikel. Mit dem persönlichen Gespräch von Gelzer mit Bernhardt konnte das Problem auf diskrete Art und Weise gelöst werden. Als nach dem Krieg

³⁴⁵ Gould 2012, S. 210–213.

³⁴⁶ Andy Güdel: «Erst Nachrichten und dann Gold aus Biafra», in: *Oberländer Anzeiger Zürich* vom 19. Februar 1970.

³⁴⁷ Notiz von E. Thalmann für M. Gelzer und P. A. Nussbaumer vom 3. März 1970, CH-BAR#E2003A#1984/84#793* (o.222.4)

³⁴⁸ Ebd.

erneut gegen die Werbeagentur in Genf protestiert wurde, kam eine Untersuchung aufgrund der fehlenden juristischen Grundlage nicht in Frage. Den Äusserungen der zuständigen Beamten ist aber anzumerken, dass sie die Tätigkeiten der Markpress zu diesem Zeitpunkt gerne unterbunden hätten.³⁴⁹

Die PR-Agentur aus Genf hat als nichtstaatlicher Akteur für einigen Wirbel in Bezug auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria gesorgt. Das Beispiel der Markpress zeigt die Gratwanderung auf, die der Bundesrat und das EPD zwischen ausländischen Interessen, Rücksicht auf die öffentliche Meinung und den gesetzlichen Grundlagen zur Einschränkung von nichtstaatlichen Akteuren zu bewältigen hatte. Ausserdem zeigt sich die begrenzte Macht des Staates in Bezug auf die Kontrolle privater Tätigkeiten, welche durchaus die Aussenbeziehungen beeinflussen können.

Albert Bachmanns Geheimmission in Biafra

Der «Fall Albert Bachmann» ist wohl die kurioseste Geschichte im Rahmen der Aussenbeziehungen der Schweiz während des nigerianischen Bürgerkrieges und eignet sich hervorragend, den Einfluss von Einzelpersonen auf das EPD sowie personelle Überschneidungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu analysieren.

Im Dezember 1969 musste der Bundesrat im Nationalrat betreffend der Tätigkeit Bachmanns in Biafra einige heikle Fragen beantworten. Der Zürcher Nationalrat Max Arnold stellte in einer dringlichen Kleinen Anfrage unter anderem folgende Fragen:

«Hält es der Bundesrat mit der Stellung eines schweizerischen Berufsoffiziers im Dienste einer humanitären Organisation vereinbar, auf diese Weise in einem bewaffneten Konflikt Partei zu ergreifen? [...] Wie stellt sich der Bundesrat zu angeblich geheimen, persönlichen Abenteuermissionen eines vom Bund besoldeten Offiziers?»³⁵⁰

Was hatte Albert Bachmann in Biafra gemacht, dass Max Arnold sich veranlasst sah, dem Bundesrat obige Fragen zu stellen? Auf der Suche nach der Antwort wird klar, dass Albert Bachmann kein gewöhnlicher Berufsoffizier war und aufgrund seines extrovertierten Verhaltens bis heute als schillernde Persönlichkeit des schweizerischen Nachrichtendienstes, als «Abwehrindianer» und «Nachrichtentarzan» in Erinnerung geblieben ist.³⁵¹

³⁴⁹ Ebd.

³⁵⁰ Dringliche Kleine Anfrage Max Arnold vom 8. Dezember 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222).

³⁵¹ Begriffe aus Markus Ahmadi: «Der Oberst und sein geheimes Reich – Die Affäre Bachmann», in: Heinz Looser et al. (Hg.): Die Schweiz und ihre Skandale, Zürich 1995, S. 131–150, hier S. 134. Als Albert Bachmann 2011 in Irland starb, erschienen in zahlreichen Zeitungen ausführliche Artikel zu seinem Wirken im schweizerischen Nachrichtendienst. Unter anderem im Tagesanzeiger (Daniel Foppa: «Der Spion, der aus den Alpen kam», in: *Tagesanzeiger* vom 21. April 2011) in der NZZ (Willi Wottreng: «Ein Proletarierbub wird Geheimdienstchef»,

Oberst im Generalstab Bachmanns Bekanntheit hatte nicht in erster Linie mit seiner Tätigkeit in Biafra zu tun. Weitaus mehr Aufsehen erregten zwei andere Ereignisse: Zum einen war Bachmann Initiator und Mitautor des umstrittenen «Zivilverteidigungsbüchleins»³⁵² und zum anderen war er für eine der grössten Spionage-Affären des schweizerischen Bundesstaates verantwortlich. 1979 wurde bei einer Grossübung des österreichischen Militärs ein schweizerischer Spion festgenommen. Dieser hatte im Auftrag von Bachmann herauszufinden versucht, ob bzw. wie lange die österreichische Armee einem Angriff der Sowjetunion standhalten könnte.³⁵³ Obwohl Bachmann, der damals Chef der Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr (Una) des EMD war, als Auftraggeber für diese Komödie verantwortlich war, waren die Konsequenzen vergleichsweise gering. Nachdem bekannt geworden war, dass er den Befehl zur illegalen Beobachtungsmission eigenmächtig gegeben hatte, wurde er zwar sogleich suspendiert, arbeitete jedoch im Hintergrund weiterhin für den Nachrichtendienst.³⁵⁴ Eine vollständige Aufklärung der Affäre Bachmann wurde durch aggressives Vorgehen gegen unliebsame Fragesteller verhindert. Als Folge davon wurden die komisch anmutenden Spionagespiele im schweizerischen Nachrichtendienst fortgesetzt und bei der Aufdeckung der Geheimarmee «P-26» 1990³⁵⁵ herausgefunden, dass diese aus dem von Bachmann gegründeten Spezialdienst hervorgegangen ist.³⁵⁶

Bachmann arbeitete bereits Ende der 1960er Jahre als Instruktionsoffizier im EMD. Zudem gehörte er seit 1967 der «Gruppe für Internationale Missionen» des IKRK an – eine Art Pool geeigneter Einsatzkräfte für internationale Operationen.³⁵⁷ Als das IKRK 1968 für seine Mission in Nigeria Personen mit militärischer Ausbildung und guten Englischkenntnissen suchte,³⁵⁸ stellte sich Albert Bachmann zur Verfügung. Für das IKRK war Bachmann allerdings nie im Einsatz, wie ein Mitarbeiter des Komitees auf Anfrage des EPD bestätigte.³⁵⁹ Geplant war, dass Bachmann am 21. Juli 1968 mit einer IKRK-Maschine nach Biafra fliegen sollte. Der Abflug wurde mehrmals verschoben, worauf sich der Berufsoffizier der Caritas zur Verfügung stellte. Mit Caritas einigte sich Bachmann auf einen Einsatz von drei

in: NZZ vom 1. Mai 2011) und in *Le Temps* (Jean-Claude Péclet: «Albert Bachmann, un espion si exotique pour la Suisse», in: *Le Temps* vom 23. April 2011).

352 Zur Entstehung des «Zivilverteidigungsbüchleins» siehe Löffler 2004.

353 Foppa 2011.

354 Ahmadi 1995, S. 146.

355 Wolfgang Wettstein: «Die Enttarnung einer privaten Guerillatruppe. Der Geheimarmee-skandal», in: Heinz Looser et al. (Hg.): *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich 1995, S. 219–236.

356 Ahmadi 1995, S. 147; Foppa 2011.

357 Entwurf der Antwort des Bundesrates auf die dringliche Kleine Anfrage Arnold vom 8. Dezember 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

358 Schreiben von Generalstabschef Gygli an die Generalstabsoffiziere vom 13. August 1968, «Betr. Aktion Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222.4).

359 Telegramm Nr. 412 der schweizerischen Botschaft in Lagos an das EPD vom 27. November 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222).

Monaten und wurde mit Koordinationsaufgaben betraut. Nach 14 Tagen in Biafra war sein Einsatz für die katholische Hilfsorganisation allerdings vorerst beendet.³⁶⁰ Bachmann verfolgte in Biafra nebst der humanitären Hilfe eigene Interessen. Unter dem Decknamen «Henry Peel»³⁶¹ hatte er eine Audienz bei General Ojukwu und verfasste in englischer Sprache Berichte über die Kriegssituation in Biafra, die politischen Ambitionen des Sezessionsstaates und die wirtschaftliche Lage Biafras.³⁶² Als Caritas-Präsident Kuhn von der Doppelrolle Bachmanns erfuhr, distanzierte er sich von ihm und schickte ihn in die Schweiz zurück.³⁶³ Ein Hilfswerk-Mitarbeiter, der sich mit zwei unterschiedlichen Identitäten zu erkennen gab, war für den Leiter der Caritas-Mission nicht tragbar. Das EMD sah dies allerdings anders. In einem Entwurf der Antwort an Nationalrat Arnold unterschied der Verfasser ganz klar zwischen der Person Albert Bachmann und dessen Pseudonym Henry Peel.³⁶⁴ Wichtig sei nicht, ob Bachmann Berichte verfasst habe, sondern nur, dass er diese nicht im Auftrag des Militärdepartements verfasst habe:

«Dagegen trifft es zu, dass er sich unter dem Pseudonym «Henry Peel» mehrfach schriftlich zugunsten der Unabhängigkeitsbestrebungen Biafras geäußert hat. Seine Arbeit in Biafra leistete er jedoch unter seinem richtigen Namen. Auch sein Pass und das Empfehlungsschreiben des IKRK waren auf diesen ausgestellt.»³⁶⁵

Interessant ist nun vor allem, dass diese Textstelle in der offiziellen Antwort des Bundesrates nicht mehr enthalten war. Scheinbar hatte auch der Bundesrat seine Mühe damit, dass sich eine Person mit unterschiedlichen Identitäten zu erkennen gab. Somit verschwieg der Bundesrat in seiner Antwort die Tatsache, dass Bachmann unter Verwendung eines Pseudonyms in Biafra Berichte verfasst hatte, obwohl das EMD in seinem Entwurf genau dies bestätigt hatte.³⁶⁶

Mit welcher Motivation sich Bachmann nach Biafra begab und in wessen Auftrag er handelte, ist unklar. In den Zeitungen wurde fleissig spekuliert wobei vor allem ein Interview mit Bachmann in einer Lausanner Zeitung für grosses Aufsehen sorgte. Aus dem Satz «Ich habe nie Waffen geliefert!» wurde in der Zeitung

360 Gemäss einem undatierten Zeitungsartikel («Der kurze Caritas-Einsatz des Herrn Bachmann») war Bachmann vom 14.–30. August 1968 in Biafra, AfZ PA Biographische Sammlung «Bachmann, Albert».

361 Peel lautete der Nachname seiner irischen Mutter.

362 Notiz verfasst von S. de Dardel vom 20. November 1969: «Note pour information à M. Langenbacher», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01); Dringliche Kleine Anfrage Max Arnold vom 8. Dezember 1969, CH-BAR-#E2003A#1980/85#755* (o.222).

363 Undatierter Zeitungsartikel: «Der kurze Caritas-Einsatz des Herrn Bachmann», AfZ PA Biographische Sammlung «Bachmann, Albert».

364 Entwurf der Antwort des Bundesrates auf die dringliche Kleine Anfrage Arnold vom 8. Dezember 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

365 Ebd.

366 Bundesratsbeschluss Nr. 2221 vom 23. Dezember 1969: «Dringliche Kleine Anfrage Arnold vom 8. Dezember 1969», dodis.ch/33175.

der weitaus heiklere Satz «Ich habe die Waffen geliefert!». ³⁶⁷ Dadurch wurde Bachmann plötzlich zum potentiellen Waffenlieferanten für Biafra und damit auch zur Gefahr für die schweizerische Neutralität. Dass er das Unabhängigkeitsbestreben Biafras unterstützte, war kein Geheimnis, wie eine Passage aus einem anderen Interview zeigt:

«...j'ai toujours été du côté des Biafrais, parce-que j'estime qu'ils ont le droit à l'indépendance.» ³⁶⁸

Ob er seiner Sympathiebekundung an Biafra auch materielle Unterstützung hat folgen lassen und tatsächlich Waffen geliefert hat, ist nicht bestätigt. Heinz Langenbacher berichtete in einer Aktennotiz, die auch an die Bundespolizei ging, von einer «Geldsammlung für den Kauf von Waffen für Biafra». ³⁶⁹ Die Initiative für diese Sammlung soll von Major Bachmann ausgegangen sein. Die Aktion sei aber aufgrund des Kriegsverlaufs in Nigeria abgebrochen worden. ³⁷⁰

Über seine Auftraggeber schwieg sich Bachmann aus. Spekulationen, dass ein solcher existierte, nährte er in einem Gespräch mit einem Journalisten selbst, indem er klar machte, dass er diesen auch für eine Million Franken nicht preisgeben werde. ³⁷¹ Für seine Antwort an Nationalrat Arnold hatte der Bundesrat bei Bachmann wegen dieser Aussage nachgefragt, worauf dieser die Aussage als Irrtum bezeichnet hatte. ³⁷² Der Bundesrat begnügte sich mit dieser Antwort und schrieb an Arnold, dass seine Informationen einem Irrtum entsprungen sein müssen. ³⁷³

Spekulationen um diesen geheimnisvollen Auftraggeber reichten von einem geheimen Auftrag innerhalb des Nachrichtendienstes bis zur Möglichkeit, dass Bachmann ein Doppelagent sei, der auch für die CIA gearbeitet habe. ³⁷⁴ Allem Anschein nach wurde «Henry Peel» bereits vor der Akkreditierung bei einer Hilfsorganisation mit jener zweifelhaften Mission betraut. Dies würde auch erklären,

367 Der Irrtum entstand durch eine fehlerhafte Übersetzung eines Journalisten der Zeitung «Feuille d'avis de Lausanne», der anstelle von «nie» fälschlicherweise «die» verstanden hat (Undatierte Notiz: «Major Bachmann hat nie Waffen geliefert», AfZ PA Biographische Sammlung «Bachmann, Albert»). Das Gerücht der Waffenlieferungen hielt sich aber hartnäckig.

368 Aussage Bachmanns in einem Interview zit. nach einer Notiz verfasst von S. de Dardel vom 20. November 1969: «Note pour information à M. Langenbacher», CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (0.222.4.01).

369 Aktennotiz von H. Langenbacher vom 17. September 1968: «Geldsammlung für den Kauf von Waffen für Biafra», CH-BAR#E2003A#1980/85#762* (0.222.4).

370 Ebd.

371 Ahmadi 1995, S. 133.

372 Ebd.

373 Bundesratsbeschluss Nr. 2221 vom 23. Dezember 1969: «Dringliche Kleine Anfrage Arnold vom 8. Dezember 1969», dodis.ch/33175.

374 Die Wochenzeitung (WoZ) schrieb im Juli 1982 in einem Artikel, dass der schweizerische Oberst in Biafra, Angola, Chile und Vietnam für den US-Geheimdienst im Einsatz gewesen sei. Die Anschuldigungen wurden sowohl von Bachmann als auch vom EMD dementiert. Ahmadi 1995, S. 141.

weshalb Bachmann unbedingt nach Biafra wollte und sich, als er sah, dass sich der IKRK-Flug verzögern würde, sofort der Caritas zur Verfügung stellte. Journalisten spekulierten ausserdem, dass für den Wechsel zur katholischen Hilfsorganisation auch die Auferlegung der strikten Neutralität durch das IKRK entscheidend gewesen sei. Die Caritas, die selbst während des Konflikts zugunsten der christlichen Ibo Stellung bezogen hat, hätte ihm dagegen mehr Spielraum geboten.³⁷⁵

Ob wegen seiner Tätigkeit und seiner klaren Parteinahme für die biafranische Sache interne Massnahmen im EMD ergriffen wurden, ist unklar. Gegen eine Sanktionierung spricht der weitere Karriereverlauf von Albert Bachmann, der kurze Zeit später zum Oberst im Generalstab und zum Leiter der Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr befördert wurde und in der eidgenössischen Verwaltung weiter für Spektakel sorgen konnte.

Der Fall Albert Bachmann zeigt auf, wie die Tätigkeit einer Einzelperson staatliche Akteure in Aufruhr versetzen kann. Entscheidend war für die Mitarbeiter des EPD die Tatsache, dass Bachmann sein Urlaubsgesuch zwar für einen Einsatz mit dem IKRK gestellt hatte, für die Genfer Organisation aber nie im Einsatz stand. Durch interne Recherchen hatte das EPD festgestellt, dass Bachmann weder im Auftrag der schweizerischen Regierung noch als Mitarbeiter des IKRK in Biafra gewesen sei. Somit stellte er gemäss Einschätzung des EPD für die schweizerische Neutralität keine direkte Gefahr dar und die Gerüchte über seine Verstrickung in Waffenlieferungen, seien mit Fakten zu entkräften.³⁷⁶

Aufgrund der Quellenlage ist zu schliessen, dass der Fall Bachmann in Nigeria keine Polemik auslöste oder gar nicht bekannt war. Der Bundesrat wies denn auch zurecht darauf hin, dass die Tätigkeit Bachmanns in Biafra scheinbar keine Auswirkungen auf die Missionen der Hilfsorganisationen in Nigeria und Biafra hatte.³⁷⁷ Viel grösser war das Echo in der Schweiz. Mit der Herausgabe des stark kritisierten Zivilverteidigungsbüchleins hatte sich Bachmann bereits ins mediale Kreuzfeuer begeben. Seine ungeschickten Aussagen in Bezug auf allfällige Waffenlieferungen nach Biafra gegenüber der Presse hatten diverse kritische Artikel und auch die dringliche Kleine Anfrage von Arnold zur Folge. Der Fall Bachmann war denn auch eher Bestandteil der laufenden innenpolitischen Debatte über die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik und insbesondere der Intervention im nigerianischen Bürgerkrieg. Ausserdem lassen sich einige Schlüsse in Bezug auf die Trennlinie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ziehen. Diese Trennung ist in diesem Fall eine Frage der Interpretation. Während Nationalrat Arnold und

375 Undatierter Zeitungsartikel von Daniel Andres: «Wer sind sie, Mr. Peel?», AfZ PA Biographische Sammlung «Bachmann, Albert».

376 Telegramm Nr. 412 der schweizerischen Botschaft in Lagos an das EPD vom 27. November 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#755* (o.222).

377 Antwort des Bundesrates auf die dringliche Kleine Anfrage Arnold vom 8. Dezember 1969, CH-BAR#E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01).

mehrere Journalisten einige Mühe damit hatten, zwischen dem schweizerischen Berufsoffizier und dem in Biafra tätigen Henry Peel zu unterscheiden, war dieselbe Unterscheidung für den Bundesrat relativ problemlos. Eine scharfe Trennlinie lässt sich nicht ausmachen. Die Problematik liegt in der Tatsache, dass sich hinter jeder staatlichen Funktion eine Privatperson mit eigenen Ansichten und Interessen versteckt. Diese Erkenntnis ist insofern wichtig, dass sie bei der Betrachtung von staatlichen Handlungen mitgedacht werden muss.

Sammelaktionen und Proteste

Die mediale Berichterstattung zum nigerianischen Bürgerkrieg und vor allem Fokussierung auf das Leiden der biafranischen Bevölkerung beeinflusste die öffentliche Meinung in vielen Staaten Westeuropas. Die Meldungen und Bilder der hungernden Menschen lösten eine Welle der Sympathie für die secessionistische Region Ostnigerias aus. In vielen Städten bildeten sich nach dem medialen Sturm der Entrüstung sogenannte «Biafrakomitees» zur Linderung der Not und zur Unterstützung des Unabhängigkeitskampfes.³⁷⁸ In Zürich wurde am 13. Mai 1968 die «Aktion Pro Biafra» gegründet. Sie setzte sich zum Ziel, der Zivilbevölkerung Biafras zu helfen. Mit Hilfe von Geldsammlungen und Informationsveranstaltungen wollten die InitiantInnen dieses Ziel erreichen. Ausserdem versuchten sie «die Öffentlichkeit auf die Dringlichkeit der Hilfe aufmerksam [zu] machen» und «die Gründung ähnlicher Gesellschaften in anderen Schweizer Städten» anzuregen.³⁷⁹ Die gesammelten finanziellen Mittel wurden dem IKRK zur Verfügung gestellt oder in der Schweiz in medizinische Güter investiert welche dem IKRK zugeführt wurden. Dank der Unterstützung durch prominente Personen und der Zusammenarbeit mit den kirchlichen Hilfswerken erhielten die Aktionen zugunsten Biafras ziemlich viel Aufmerksamkeit.³⁸⁰

In Deutschland und Österreich bildeten sich ähnliche Komitees zur Unterstützung Biafras, die sich untereinander vernetzten. Die internationale Zusammenarbeit der Komitees wurde durch die Gründung der «Aktion Biafra International»

378 Eckard Beckmann: «Die Arbeit der Biafrakomitees», in: Tilman Zülch / Klaus Guercke (Hg.): *Soll Biafra überleben? Dokumente - Berichte - Analysen - Kommentare*, Berlin 1969, S. 191–192; Konrad J. Kuhn: «Liberation Struggle and Humanitarian Aid. International Solidarity Movements and the <Third World> in the 1960s», in: Samantha Christiansen / Zachary A. Scarlett (Hg.): *The Third World in the Global 1960s*, New York 2013, S. 69–85.

379 Informationsbroschüre der «Aktion Pro-Biafra» vom 11. Juli 1968, AfZ PA Syst Sammlung «Biafra» (913).

380 Die Veranstaltung «Turmbau Pro Biafra» war eine der Erfolgreichsten der Aktion Pro Biafra und den kirchlichen Hilfswerken Caritas und HEKS. Durch den Verkauf von Ziegelsteinen für den Bau symbolischer Türme in vier schweizerischen Städten konnten mehr als 30'000 Franken Spendengelder im Verlauf eines Tages generiert werden. Über die Aktion wurde in mehreren Zeitungen berichtet: «Turmbau pro Biafra», in: NZZ vom 12. Juli 1968; «Hohe Türme für Biafra», in: *National-Zeitung* vom 12. Juli 1968.

mit Sitz in Stockholm zusätzlich vereinfacht.³⁸¹ Der Zürcher Verein «Aktion Pro Biafra» arbeitete ausserdem eng mit einer Gruppierung in Frankfurt zusammen. Die beiden Partnerorganisationen benutzen denn auch den gleichen Namen. Die Besonderheit dieser Kooperation lag darin, dass namhafte Politiker für die Sache gewonnen werden konnten. So unterstützten die Stadtpräsidenten der beiden Städte die Aktion offiziell, wodurch zusätzliche mediale Aufmerksamkeit und dadurch Spendengelder generiert werden konnten.³⁸² Das Zürcher Komitee wurde zudem von einer ganzen Reihe prominenter Personen unterstützt, darunter mehrere Nationalräte³⁸³ und zahlreiche Universitätsprofessoren.

Die «Aktion Pro Biafra» war keine genuin politische Aktion. Ihr Engagement war eher humanitärer Art. Der Einfluss der «Aktion Pro Biafra» auf die Aussenbeziehungen der Schweiz kann als marginal bezeichnet werden. Wenn man die Aktion aber im grösseren Kontext einer Bewegung innerhalb der schweizerischen Bevölkerung betrachtet, erscheint ihre Rolle weniger klar. Die «Aktion Pro Biafra» blieb in der Schweiz nicht die einzige Gruppierung, die sich zugunsten Biafras positionierte.

Proteste gegen Grossbritannien

Die Gründung eines ähnlichen Komitees in Basel stellt einen weiteren interessanten Fall dar. Im Gegensatz zur «Aktion Pro Biafra» war dessen Ausrichtung klar politisch. Unter dem Namen «Komitee gegen die Englische Woche in Basel» wurde beabsichtigt ein Zeichen gegen die englische Politik in Nigeria zu setzen. Im Herbst 1968 war in Basel eine Messe zur Forcierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen England und der Stadt Basel geplant. Die Waffenlieferungen von britischen Waffenfabrikanten an die nigerianische Armee waren das Hauptargument für den Boykottaufruf der Gruppierung. Das Komitee veröffentlichte folgenden Aufruf:

«Die britische Wirtschaft, die den nigerianischen Schlächtern die Werkzeuge liefert, darf die Schaufenster unserer Stadt dazu missbrauchen, um für sich Propaganda zu betreiben. [...] Wir finden es moralisch verantwortungslos, diese Wirtschaft mit dem Kauf ihrer Waren zu unterstützen. [...] Wir rufen sie deshalb auf, boykottieren sie die «Englische Woche.»³⁸⁴

381 Der internationalen Aktion hatten sich Komitees aus zehn Staaten Nordamerikas und Westeuropas angeschlossen. Beckmann 1969, S. 192.

382 Zürichs Stadtpräsident Sigmund Widmer rief in einem Interview mit dem Schweizerischen Fernsehen zur Unterstützung der Aktion auf. Beitrag im Schweizerischen Fernsehen vom 6. März 1969: «Hilfsaktion für Biafra», verfügbar im Online-Archiv von SRF unter <http://bit.ly/1g75EZp>.

383 Es waren die Nationalräte E. Akeret, J. Binder, W. Bringolf, R. Broger, G. A. Chevallaz, P. Eisenring, T. Gut, A. Hummler, K. Ketterer, W. Renschler und A. Stalder. Informationsbroschüre der «Aktion Pro-Biafra» vom 11. Juli 1968, AfZ PA Syst Sammlung «Biafra» (913).

384 Aufruf des Komitees gegen die Englische Woche in Basel: «Biafra stirbt!», in: *National-Zeitung* vom 10. September 1968.

Dem Boykott schlossen sich zahlreiche prominente Personen wie der Schriftsteller Friedrich Dürrenmatt oder der Theologe Karl Barth an und einige der für die Messe von schweizerischer Seite vorgesehenen Unternehmen sagten ihre Teilnahme ab. Der Protest sorgte in Grossbritannien für einiges Aufsehen. Mit zunehmender Dauer des Krieges war die britische Pro-Nigeria Politik und vor allem die Waffenlieferungen aufgrund der Pressekampagne Biafras auch im eigenen Land in die Kritik geraten.³⁸⁵ Die negative Haltung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber den britischen Waffenlieferungen kamen bereits bei der Reise der schweizerischen Landeskirchen nach Grossbritannien zum Ausdruck. Aus Angst vor Demonstrationen und Protestkundgebungen des Komitees während der geplanten Messe wurde die Englische Woche in Basel denn auch tatsächlich abgesagt.³⁸⁶

Politische Konsequenzen der Angelegenheit blieben indessen aus. Da die Veranstaltung als eine rein wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Basel und einigen britischen Unternehmen konzipiert war, gab es von Seiten der beiden Regierungen keine politischen Interventionen. Der Basler Protestaktion ist demnach isoliert betrachtet kein nennenswerter Einfluss auf die Aussenbeziehungen der Schweiz zuzuschreiben. Allerdings waren die Gründung solcher Vereine, die Resonanz in den Medien und die relative grossen Spendeneinnahmen deutliche Indikatoren der Stimmung in der Bevölkerung, welche in ihrer Gesamtheit einen gewissen Einfluss auf die politischen Entscheide der staatlichen Akteure gehabt haben. Im Politischen Departement war man sich der Haltung weiterer Teile der Bevölkerung bewusst und bezog dieses Wissen auch mehrfach in die Überlegungen bei Beschlüssen ein.³⁸⁷ Ausserdem konnte die «Aktion Pro Biafra» durch die Unterstützung mehrerer Nationalräte im Parlament auf einige Wortführer zählen. Mit Postulaten und Anfragen sorgten sie dafür, dass die Anliegen in den eidgenössischen Räten und beim Bundesrat wahrgenommen wurden.³⁸⁸ Die versuchte Einflussnahme bestätigt auf jeden Fall das Interesse von Teilen der Bevölkerung an aussenpolitischen Entscheiden. Der Bundesrat wurde dadurch gezwungen, seine Entscheide und Argumentation öffentlich zu begründen und die Stimmung in der Bevölkerung als Faktor miteinzubeziehen.

385 Kalt 2010, S. 349f.

386 Fritz Latscha: «Basler «British Week» abgesagt», in: *National-Zeitung* vom 19. September 1968.

387 Explizite Hinweise auf den Einbezug der Stimmung in der Bevölkerung als Faktor finden sich in den Abschnitten zur Markpress-Agentur, dem Asylantrag Ojukwus und bei der Bühler-Affäre.

388 Es waren vor allem die Nationalräte Bringolf, Chevallaz, Eisenring und Renschler, die für Biafra Partei ergriffen und mehrfach im Parlament und beim Bundesrat intervenierten. Siehe zum Beispiel Nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Protokoll der Sitzung vom 16. Mai 1968, CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1).

DIE PRESSE ZWISCHEN STAAT UND ÖFFENTLICHKEIT

In diesem Kapitel wird zu einigen bereits behandelten Ereignissen die Presse als doppelt diskursives Element der «Öffentlichkeit» analysiert.³⁸⁹ Doppelt diskursiv in dem Sinne, dass Pressemeldungen zum einen Bestandteil bestehender Diskurse sind, zum anderen aber auch grossen Einfluss auf die Bildung und Steuerung von Diskursen haben. Die Medien befinden sich dadurch in einer Sonderstellung zwischen der Öffentlichkeit und den staatlichen Entscheidungsträgern.³⁹⁰

Die IKRK-Mission im Lichte der Presse

Die IKRK-Mission wurde durch die schweizerischen Zeitungen aktiv verfolgt und kommentiert. Kritische Kommentare erschienen vor allem in Bezug auf die langatmigen Verhandlungen um die Hilfsflüge. Umso mehr die Bilder der hungernden Kinder durch die westlichen Medien zirkulierten, desto vehementer wurden die Rufe nach einer sofortigen Hilfe ohne Rücksicht auf die politischen Implikationen. In der Wochenzeitung «Die Tat» wurde das IKRK ganz direkt aufgefordert endlich zu handeln statt zu verhandeln. Unter dem Titel «Zum Teufel mit den Ausreden – rettet die Kinder!» wurde auf die steigende Zahl sterbender Kinder und die stagnierende Hilfe des IKRK aufmerksam gemacht.³⁹¹ Ähnliche Aufforderungen fanden sich zu dieser Zeit auch in anderen Zeitungen.³⁹² Das Auftauchen dieser Forderung scheint mit der Bilderflut der hungernden Kinder aus Biafra zu korrelieren und führte auch dazu, dass Spenden vermehrt an die Adresse der vermeintlich effizienteren kirchlichen Organisationen gingen.³⁹³

In der Weltwoche wurde hingegen das Vorgehen des IKRK verteidigt. Die diplomatische Zurückhaltung sei gegenüber den afrikanischen Staaten aufrichtiger als die «Kolonialmentalität», die sich hinter dem bedenkenlosen Missachten völkerrechtlicher Regeln der kirchlichen Hilfsorganisationen verstecke:³⁹⁴

«So kann auch die manifeste Missachtung des klar ausgesprochenen nigerianischen Willens und die damit verbundene Verletzung ihrer Souveränität durch die anderen «mutigeren» Hilfsorganisationen auf längere Sicht der Sache der Humanität mehr schaden als die scheinbare Rückgratlosigkeit des IKRK.»³⁹⁴

389 Die Auswahl, der hier dargestellten Ereignisse wurde durch die Pressesammlung des Archivs für Zeitgeschichte beeinflusst (siehe Kap. I). Eine umfassende Analyse der Presselandschaft während des gesamten Zeitraums war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

390 Laurent Goetschel / Magdalena Bernath / Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002, S. 98f.

391 «Zum Teufel mit den Ausreden – rettet die Kinder», in: *Die Tat* vom 13. September 1968.

392 «Biafra – Beispiel des Ungenügens», in: *National-Zeitung* vom 22. September 1968; «Hinaus aus der Erstarrung», in: *Schaffhauser Nachrichten* vom 31. August 1968.

393 Schmidhalter 2004, S. 178.

394 Peter Schmid: «Das «feige» Rote Kreuz und die «tapferen» Kirchen», in: *Weltwoche* vom 25. Juli 1969.

Nach dem Ende des Bürgerkriegs verteidigte auch die NZZ in einer Bilanz der Mission das Vorgehen des IKRK. Die Verzögerungen und Unterbrüche während der Mission seien nicht auf Fehler des IKRK zurückzuführen, sondern auf die politische Konstellation des Konflikts.³⁹⁶ Spätestens nach dem Ende des Krieges nahm die emotionale Komponente in der Berichterstattung ab und damit verschwand auch die Kritik am IKRK. Mit zunehmender Distanz wurde das Erreichte mehrheitlich positiv bewertet und das kontinuierliche Festhalten an den Prinzipien des Roten Kreuzes gelobt.³⁹⁷

Die «Nicht-Anerkennung» Biafras

In Bezug auf die Anerkennung Biafras als unabhängigen Staat waren sich die Medienvertreter nicht einig. Während der «Tagesanzeiger» auf einen Kommentar verzichtete und einfach die Antwort des Bundesrates wiedergab, bezeichnete die katholische Zeitung «Neue Zürcher Nachrichten» (NZN) eine allfällige Anerkennung als «unklugen Schritt».³⁹⁸ Auch in diesem Artikel wurden in erster Linie die Argumente des Bundesrates wiederholt und so versucht, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass eine Anerkennung nicht der geeignete Weg sei, um Biafra zu helfen. Die Mehrheit der Zeitungen nahm in dieser Frage vor allem die Rolle einer Vermittlungsinstanz zwischen Bundesrat und Bevölkerung ein.

Auch die Weltwoche unterstützte die Entscheidung des Bundesrates Biafra nicht anzuerkennen und bezeichnete die Petition aus der Bevölkerung als «ungeschickt».³⁹⁹ Allerdings gab die Weltwoche auch einem Kritiker der schweizerischen Aussenpolitik Raum: Nationalrat Jean Ziegler schrieb in regelmässigen Abständen über den Bürgerkrieg in Nigeria und äusserte sich auch zur negativen Haltung des Bundesrates gegenüber der Anerkennung Biafras. Im März 1969 kam er auf die Forderungen der Petitionäre zurück und wies auf die veränderte Situation hin. In seinen Augen war nun klar, dass die nigerianische Blockade gegenüber Biafra ein ungeheuerliches Kriegsverbrechen darstelle, das durch die Unterstützung der humanitären Hilfsaktionen alleine nicht zu stoppen sei.⁴⁰⁰ Er forderte von der schweizerischen Regierung ein deutliches Zeichen:

«Angesichts eines Kriegsverbrechens von so scheusslichem Ausmass, wie es die willentliche Aushungerung des biafranischen Volkes durch die nigerianische Militärdiktatur darstellt, verlangt die humanitäre Tradition unseres Landes eine klare, deutliche, un-

³⁹⁵ Ebd.

³⁹⁶ «Nigeria-Bilanz des IKRK», in: NZZ vom 11. Februar 1970.

³⁹⁷ Siehe zum Beispiel Ebd. und «Einstellung der Nigeriahilfe des IKRK», in: NZZ vom 6. Februar 1970.

³⁹⁸ «Es wäre ein unkluger Schritt», in: Neue Zürcher Nachrichten vom 8. August 1968.

³⁹⁹ «Die Hilfe für Biafra», in: Weltwoche vom 19. Juli 1968.

⁴⁰⁰ Jean Ziegler: «Die Antwort der Schweiz», in: Weltwoche vom 28. März 1969.

missverständliche Antwort: diese Antwort kann heute bloss noch die Entsendung eines schweizerischen Geschäftsträgers nach Umuahia sein.»⁴⁰¹

Interessanterweise war es ein weiterer Nationalrat, der mit einem Pressebeitrag den Bundesrat für seinen Entscheid kritisierte. Paul Eisenring wies den Bundesrat bereits vor dessen Antwort zur Petition auf die Stimmung in der Bevölkerung hin. In seinen Augen war der «Grad der Zurückhaltung» des Bundesrates nicht zu vereinbaren mit der Besorgnis der Bevölkerung und forderte, der Bundesrat müsse «Biafra die völkerrechtliche Anerkennung zukommen lassen».⁴⁰² In einigen weiteren Zeitungen wurde zumindest durch die unkommentierte Erwähnung der Unterschriftensammlung für die Anerkennung Stellung bezogen.⁴⁰³ Aber mit Ausnahme der Artikel der beiden Nationalräte lässt sich keine Medienkampagne zur Anerkennung Biafras feststellen. Viel eher versuchen die Medienvertreter die Entscheidung des Bundesrates der Bevölkerung zu erklären und damit dessen Vorgehen zu legitimieren. Im Falle der Anerkennung Biafras lässt sich demzufolge eine mehrheitlich regierungstreue Berichterstattung konstatieren.

Die Presse zu den Vermittlungstätigkeiten der Schweiz

Nach der Indiskretion von Nationalrat Franzoni berichteten gleich mehrere Zeitungen über eine mögliche Intervention durch die Eidgenossenschaft. Vor allem Jean Ziegler kommentierte in seinen Artikeln in der Weltwoche die Vermittlungstätigkeit der Schweiz durchaus kritisch. Am 5. Dezember 1969 meinte er, es sei «tatsächlich zu hoffen, dass der Bundesrat sich im Fall der Mission nicht mit einigen allgemeinen Sätzen zur «schweizerischen humanitären Tradition» begnügt», sondern endlich etwas unternimmt.⁴⁰⁴ Die Zeitungen der Westschweiz stimmten in diese Kritik ein: Die Schweiz zeige in Bezug auf den nigerianischen Bürgerkrieg die «typisch helvetische Zurückhaltung» und verstecke sich hinter «formaljuristischen Argumenten».⁴⁰⁵ Auch in der links-liberalen National-Zeitung⁴⁰⁶ begegnete man den zurückhaltenden diplomatischen Aktionen des EPD eher negativ und gewann der Indiskretion von Nationalrat Franzoni gar positive Seiten ab:

⁴⁰¹ Ebd.; Die erwähnte Stadt Umuahia war zu diesem Zeitpunkt Hauptstadt und Verwaltungszentrum Biafras.

⁴⁰² Paul Eisenring: «Ein Wort für Biafra», in: *Der Oberthurgauer* vom 16. Juli 1968.

⁴⁰³ «Für die Anerkennung Biafras», in: *St. Galler Tagblatt* vom 9. Juli 1968.

⁴⁰⁴ Jean Ziegler: «Der Krieg in Biafra: Vermittlung der Schweiz?», in: *Weltwoche* vom 5. Dezember 1969.

⁴⁰⁵ Daniel Margot, Bundeshauskorrespondent der «Gazette de Lausanne», zit. nach: «Der Einsatz der schweizerischen Diplomatie für Biafra», in: *NZZ* vom 5. September 1968.

⁴⁰⁶ Die «National-Zeitung» war zu dieser Zeit die grösste Basler-Zeitung. 1976 fusionierte sie mit den «Basler Nachrichten» zur «Basler Zeitung». Ruedi Brassel-Moser: «National-Zeitung», in: *HLS*, Version vom 7. September 2009, Zugriff am 24. März 2014, URL:

<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30547.php>.

«Vielleicht hat Nationalrat Franzoni gefürchtet, dass bei allzu strenger Wahrung des «Protokolls» die Sache über Gebühr liegen bleiben könnte. Nun aber, da jedermann weiss, dass Biafra, vielleicht sogar auch Nigeria, um die guten Dienste der Schweiz froh wären, müssen sich auch unsere Landesväter eher unter einem gewissen Druck fühlen.»⁴⁰⁷

Dementgegen stellte sich die NZZ in dieser Frage hinter den Bundesrat und hielt fest, dass die Schweiz ihre Möglichkeiten im Bereich der humanitären Intervention ausgeschöpft habe. Der Bundesrat habe eine realistische Interventionspolitik verfolgt, lautete das Urteil der NZZ und der Verzicht auf Aktionen, die von Anbeginn zum Scheitern verurteilt gewesen wären, wurde mit Wohlwollen goutiert.⁴⁰⁸ Bereits bei früherer Gelegenheit hatte die NZZ das schweizerische Vorgehen in Nigeria gelobt und kritischen Stimmen bei anderen Zeitungen Unwissenheit vorgeworfen.⁴⁰⁹ Die Berichterstattung zu den Vermittlungstätigkeiten unterstreicht die Feststellung, dass die NZZ regierungstreu blieb. Gerade in Bezug auf die Interventionstätigkeit nimmt die Berichterstattung der NZZ elitäre und aufklärerische Züge sowohl gegenüber ihren Lesern als auch gegenüber anderen Pressevertretern an.

Die Presse zum Asylantrag von Ojukwu

Die Frage der Asylgewährung für Ojukwu brachte nach dem Ende des Bürgerkrieges in Nigeria die Thematik erneut in die schweizerischen Zeitungen. Interessant war vor allem eine Meldung der Basler Abendzeitung vom 10. April 1970. Gemäss diesem Artikel hatte sich der Vorsteher des EPD Pierre Graber in Kinshasa für die Gewährung von politischem Asyl für Ojukwu ausgesprochen. Als Grund gab er die lange Tradition der Schweiz in der Gewährung von politischem Asyl an. Bedingung sei allerdings, dass Ojukwu jede politische Tätigkeit aufgebe.⁴¹⁰ Diese Pressemeldung, die scheinbar auch in anderen Zeitungen abgedruckt wurde, sorgte für ziemlichen Wirbel. Aufgeschreckt durch die Meldung und aus Angst vor politischen Konsequenzen verfasste das EPD vier Tage später eine Richtigstellung mit folgendem Inhalt: Da bis zu diesem Zeitpunkt kein Gesuch von Ojukwu eingegangen war, habe Graber lediglich die allgemeine Praxis der Schweiz in Bezug auf politische Asylgewährung dargelegt. Seine Äusserungen seien weder eine Einladung an Ojukwu noch eine präjudizierende Einschätzung für den Fall eines Gesuches.⁴¹¹ Grabers Äusserungen hatten erste Warnungen der nigerianischen Behörden gegenüber dem schweizerischen Botschafter in Nigeria zur Folge.⁴¹² Die Richtigstellung

⁴⁰⁷ Artikel von Werner Gysin in der National-Zeitung vom 27. November 1969, zitiert nach dodis.ch/33814.

⁴⁰⁸ «Schweizerische Hilfsbereitschaft in Nigeria», in: NZZ vom 15. Januar 1970.

⁴⁰⁹ «Der Einsatz der schweizerischen Diplomatie für Biafra», in: NZZ vom 5. September 1968.

⁴¹⁰ «Ojukwu fände in der Schweiz Asyl», in: Basler Abendzeitung vom 10. April 1970.

⁴¹¹ Notiz des Generalsekretärs des EPD, P. Micheli, an Bundeskanzler K. Huber vom 14. April 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

⁴¹² Notiz für P. Graber verfasst von M. Gelzer vom 27. Oktober 1970: «Asylbegehren Ojukwu», dodis.ch/35749.

war vor allem für die Beruhigung der Gemüter in Nigeria wichtig. Das Beispiel zeigt, welchen Einfluss Pressemeldungen auf staatliche Akteure haben können.

Nach Bekanntwerden des Asylgesuchs im Oktober 1970 war es vor allem die NZZ, die sich mit der Thematik befasste. Der negative Entscheid des Bundesrates wurde dabei nicht kritisiert, wohl aber das Verhalten der nigerianischen Regierung. Die Druckausübung von nigerianischer Seite und das Verhalten gegenüber Schweizerbürgern in Nigeria wurde als «unverkennbare Verwilderung des völkerrechtlichen Umgangs und der diplomatischen Sitten» bezeichnet.⁴¹³ Etwas überheblich wurde darauf hingewiesen, dass der Bundesrat gegenüber der nigerianischen Regierung «unter dem Titel pädagogische Entwicklungshilfe» hätte Protest einlegen müssen.⁴¹⁴ Das Vorgehen Nigerias hatte auch das Schweizerische Kaufmännische Zentralblatt beschäftigt. Mit einer treffenden Karikatur brachte ein Karikaturist die Situation auf den Punkt und wies auf die ökonomische Dimension des Entscheides hin.



«Wehe deinem Rucksack, wenn du nett zu ihm bist!»

Abbildung 18: Karikatur zur Frage der Asylgewährung für General Ojukwu aus dem Schweizerischen Kaufmännischen Zentralblatt vom 13. November 1970, CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21).

Ansonsten war die Ablehnung des Asylgesuches den meisten Zeitungen nicht mehr als eine Erwähnung des negativen Entscheides wert. Seit dem Ende des Krieges war die emotionale Komponente aus der Berichterstattung zu den Ereignissen in Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg in Nigeria verschwunden.

⁴¹³ «Die Ablehnung des Asylgesuches Ojukwus», in: NZZ vom 1. November 1970.

⁴¹⁴ Ebd.

Kanonen und humanitäre Hilfe: Die Bührle Affäre in der Presse

Die paradoxe Konstellation der schweizerischen Unterstützung der Hilfsmission in Biafra und das Auftauchen von Bührle-Kanonen in Nigeria blieb auch der Presse nicht verborgen. Die Gegenüberstellung von Waffenexporten und humanitärer Hilfe tauchte denn auch in mehreren Schlagzeilen auf.⁴¹⁵ Der Nebelspalter stellte sich geradezu bildlich vor, wie die unterschiedlichen Lieferungen aus der Schweiz in Nigeria für Verwirrung gesorgt haben müssen:

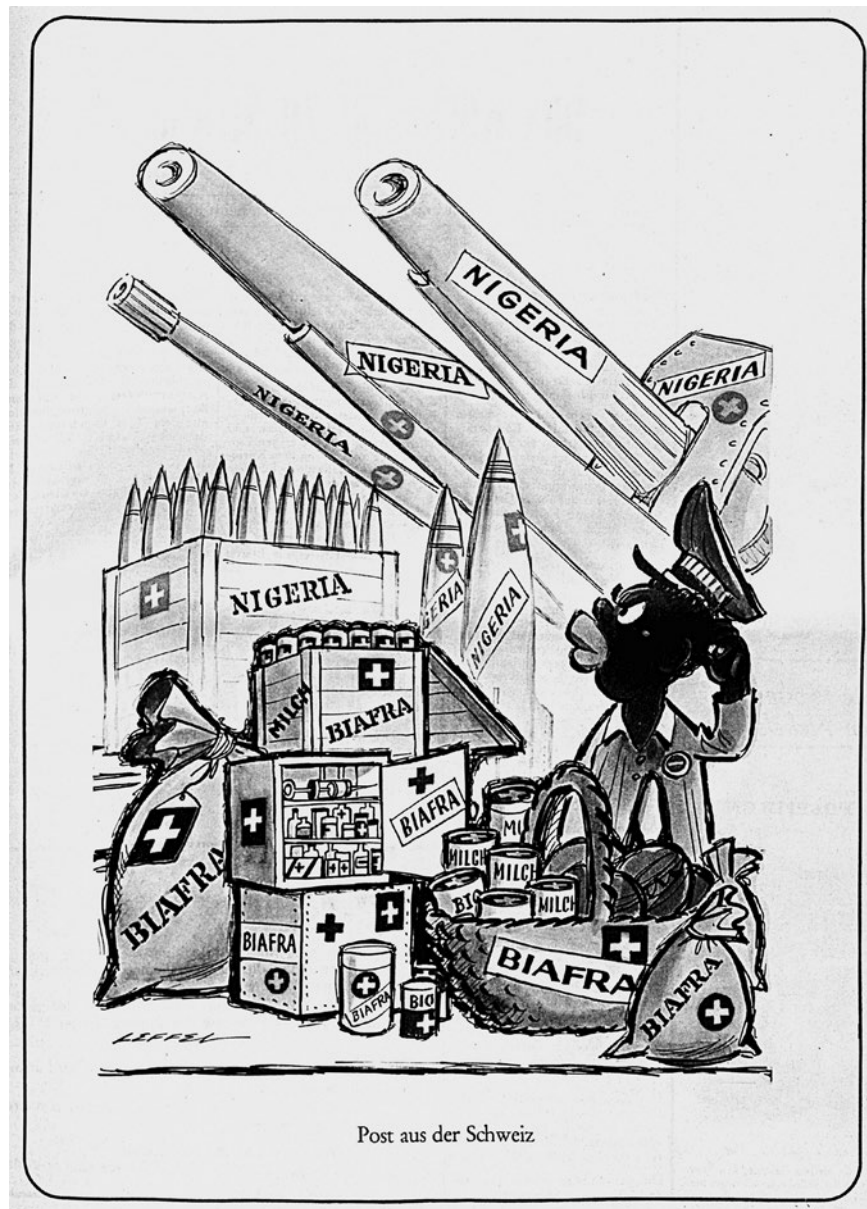


Abbildung 19: Karikatur aus dem Nebelspalter mit der Unterschrift «Post aus der Schweiz» vom 11. Dezember 1968, AfZ PA Syst Sammlung «Biafra» (913)

⁴¹⁵ Erich A. Kägi: «Fliegerabwehrkanonen und Rotkreuzflugzeuge», in: NZZ vom 3. Dezember 1968; Marcel Beck: «Barmherzigkeit und Raketen. Das kleinstaatliche Waffenexport-Unbehagen», in: Zürcher Woche vom 24. Januar 1969.

Ruedi Tobler, der für seinen Artikel über die Bührle-Affäre wegen der Schutzfrist nicht auf die Quellen des Bundesarchivs zurückgreifen konnte, untersuchte die Rolle der Zeitungen bei der Aufdeckung dieses Skandals. Dabei fällt vor allem auf, dass die NZZ ihre Regierungstreue für kurze Zeit aufgab. Im Dezember 1968 war die Zeitung massgeblich an der Skandalisierung der Waffenlieferungen beteiligt und mutmasste, dass die Behörden bereits seit mehreren Monaten Bescheid gewusst hätten.⁴¹⁶ Als die Bundesanwaltschaft die Untersuchung gegen die Firma Bührle aufgenommen hatte, konzentrierte sich die Berichterstattung der NZZ auf die verantwortlichen Mitarbeiter der Firma und unterstützte damit wieder das Vorgehen des Bundesrates. Die Verstrickung der Verwaltung wurde nicht weiter thematisiert.⁴¹⁷

In der Weltwoche machte Manfred Kuhn auf die tieferliegende Verantwortung der Bundesverwaltung für die illegalen Waffenlieferungen aufmerksam. Die Bundesbehörden verlangten auf der einen Seite eine leistungsfähige einheimische Rüstungsindustrie, schränkte aber gleichzeitig die Exporte durch die Gesetzgebung ein. Die lasche Umsetzung der Gesetzgebung wiederum sei geradezu eine Einladung zur illegalen Umgehung des Exportverbotes. Um weitere Skandale zu verhindern, müsse grundlegend über die Gesetzgebung der Waffenausfuhr nachgedacht werden.⁴¹⁸

Die Presse spielte eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung und der Untersuchung der Bührle-Affäre. Durch die Berichterstattung wurde der Bundesrat unter Druck gesetzt und die Öffentlichkeit für den Interessenkonflikt zwischen humanitärer Hilfe und Waffenlieferungen sensibilisiert.

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass vor allem die NZZ als eine der renommiertesten Zeitungen der schweizerischen Presselandschaft mehrheitlich eine regierungstreue Berichterstattung verfolgte. Die NZZ übte teilweise auch die Rolle als Kontrollorgan gegenüber anderen Zeitungen aus. Mehrfach kritisierte die NZZ andere Zeitungen für Falschmeldungen und bezichtigte sie der Aufwiegelung gegen die Regierung oder das IKRK.⁴¹⁹ Demgegenüber stehen zumindest teilweise die Artikel der Weltwoche und der Basler National-Zeitung.

In Bezug auf einzelne Ereignisse kann nur bei der Bührle-Affäre von einer Druckausübung durch die Presse auf staatliche Akteure gesprochen werden. Bei den anderen untersuchten Ereignissen wird insgesamt häufiger das Vorgehen des Bundesrates bzw. des EPD legitimiert als kritisiert.

⁴¹⁶ Kalt 2010, S. 353.

⁴¹⁷ Tobler 1995, S. 101.

⁴¹⁸ Manfred Kuhn: «Der Fall Bührle: Ein Bundeshausskandal», in: *Weltwoche* vom 6. Dezember 1968.

⁴¹⁹ Exemplarisch dazu: «Der Einsatz der schweizerischen Diplomatie für Biafra», in: NZZ vom 5. September 1968 und «Die Aktivität des IKRK in Nigeria/Biafra», in: NZZ vom 11. März 1969.

- 117** Anzumerken gilt es, dass diese Analyse keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben kann. Für ein solches Vorhaben wäre eine umfassende Recherche bei den grossen Tageszeitungen notwendig. Die Pressesammlung des Archivs für Zeitgeschichte ist eine thematische Selektion von Zeitungsartikeln, von der nicht behauptet werden kann, dass sie umfassend ist.⁴²⁰ Für die Beantwortung der Fragestellung dieser Arbeit ergab sich so die Möglichkeit, zumindest einen Einblick in die Medienlandschaft zu erhalten und die Presse als Akteur in Bezug auf die Aussenbeziehungen nicht gänzlich aussen vor zu lassen.

420 Insbesondere die Medienlandschaft der französisch- und italienischsprachigen Schweiz wird in dieser Sammlung nicht abgedeckt.

Welche Auswirkungen hatten die Erfahrungen im Kontext des nigerianischen Bürgerkriegs auf die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen der Schweiz? Welche Schlüsse zogen die unterschiedlichen Akteure aus den gewonnenen Erkenntnissen? Hinter diesen Fragen verbirgt sich die Suche nach strukturellen Reaktionen der Behörden auf die Einflüsse aus der Öffentlichkeit. Demgegenüber werden auch die Auswirkungen auf die nichtstaatlichen Akteure beleuchtet.

EINE DIPLOMATISCHE LEHRSTUNDE FÜR DIE BEVÖLKERUNG

Während dem nigerianischen Bürgerkrieg lassen sich mehrmals Situationen feststellen, in welchen die Behörden mit Pressemitteilungen die Öffentlichkeit über die Regeln der internationalen Politik aufzuklären versuchten.⁴²¹ Dabei ist den Stellungnahmen ein gewisses Unbehagen gegenüber der Unwissenheit der eigenen Bevölkerung anzumerken. Das fehlende Verständnis aussenpolitischer Zusammenhänge und mögliche Massnahmen dagegen wurden im EPD zum gleichen Zeitpunkt intensiv diskutiert. Eine neue Informations- und Kommunikationsstrategie sollte es ermöglichen, eine möglichst grosse Zahl von Personen zu erreichen.⁴²² In einem persönlichen Schreiben an den Präsidenten der Vereinigung der Bundeshaus-Journalisten Daniel Margot sprach Bundesrat Graber dieses Problem an und erwähnte eine mögliche Lösung:

«Le gouvernement [...] se pose depuis quelque temps la question de savoir ce qu'il est possible d'entreprendre pour créer et maintenir dans l'opinion publique à tous les niveaux mais plus particulièrement à celui de la grande masse, un climat d'ouverture, de compréhension et d'intérêt suffisant pour les problèmes qui seront soumis au peuple au cours des prochaines années. [...] Cette crainte se rapporte particulièrement aux problèmes essentiels de notre politique extérieure.»⁴²³

Um diesem Wissensdesiderat der Bevölkerung beizukommen, gründete das EPD auf Anweisung des Bundesrates eine Arbeitsgruppe. Die Gruppe sollte herausfinden, wie die neuen Möglichkeiten im medialen Bereich – vor allem audio-visuelle

⁴²¹ Siehe diverse Beispiele in Kapitel III.

⁴²² Notiz von P. Graber an den Bundesrat vom 2. November 1970: «Politique de communication du Département politique», dodis.ch/35352.

⁴²³ Vertrauliches Schreiben von P. Graber an D. Margot vom 26. Februar 1971, dodis.ch/35353.

Medien – zu diesem Zweck eingesetzt werden könnten. Nebst den Spitzenbeamten des EPD sollten auch einige Medienvertreter bei den Besprechungen anwesend sein. Ziel war die Ausarbeitung eines didaktischen Programms zur Aufklärung der Bevölkerung. Den Initianten war es wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Vorhaben nicht propagandistischer Natur sein sollte.⁴²⁴ Für die Realisierung wurde ein Medienexperte angestellt, der sich für die jeweilige «Mission» ein Team aus Mitarbeitern der Verwaltung und der Medienlandschaft zusammenstellen konnte.⁴²⁵ Es ist durchaus möglich, dass sich der Bundesrat bei dieser Entscheidung durch die erfolgreiche Medienarbeit der Markpress für Biafra hat inspirieren lassen.

Die mediale Berichterstattung über den nigerianischen Bürgerkrieg und die Hungerkatastrophe hatte die öffentliche Meinung in der Schweiz stark beeinflusst und das Interesse für die Entscheide des Bundesrates erhöht. Das EPD und der Bundesrat sahen sich mit der Situation konfrontiert, dass ein Teil der Bevölkerung eine aktivere Aussenpolitik zugunsten Biafras forderten. In den Augen der Experten waren diese Forderungen politisch nicht umsetzbar und doch musste auf die Stimmung Rücksicht genommen werden. Aus dem oben zitierten Schreiben geht hervor, dass man in Zukunft solchen Situationen durch eine gezielte Informationsstrategie vorzubeugen hoffte. Mit pädagogischer Kommunikation versuchten die Behörden die Distanz zwischen der politischen Elite und dem Volk zu verkleinern. Diese Bestrebungen sind als machtpolitische Massnahme im Hinblick auf die Hoheit in der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen zu sehen.⁴²⁶

BIAFRA ALS WENDEPUNKT IN DER HUMANITÄREN HILFE

Der nigerianische Bürgerkrieg wird oft als Wendepunkt in der Ausgestaltung der humanitären Hilfe bezeichnet. Fast alle beteiligten Institutionen nahmen nach den Erfahrungen in Nigeria strukturelle Anpassungen vor. Als Beispiel für diese These wird in der Regel die Gründung der französischen Hilfsorganisation «Médecins sans frontières» angeführt.⁴²⁷ Frustriert über die politischen Diskussionen, welche die IKRK-Mission in Biafra behindert hatten, gründeten französische Ärzte nach dem Ende des Krieges die Organisation «Médecins sans frontières».

Die Hilfsaktion in Nigeria und Biafra hatte offensichtliche Schwächen in der Organisation des IKRK ans Licht gebracht. Nebst den Schwierigkeiten bei der Suche nach geeignetem Personal und der fehlenden personellen Kontinuität während der Aktion geriet auch die Struktur des Komitees in die Kritik.⁴²⁸ Vor allem die

⁴²⁴ Ebd.

⁴²⁵ Notiz von P. Graber an den Bundesrat vom 2. November 1970: «Politique de communication du Département politique», dodis.ch/35352.

⁴²⁶ Ob das Vorhaben erfolgreich war, könnte an aussenpolitischen Entscheiden in den 1970er Jahren durch gezielte Analyse der Informationsstrategie der Behörden überprüft werden.

⁴²⁷ Desgrandchamps 2011, S. 95.

⁴²⁸ Freymond 1976, S. 98–101; Kalt 2010, S. 351.

Mononationalität der Mitglieder des Komitees und der Delegierten geriet unter Druck. Das Prinzip der Mononationalität wurde zwar auch nach dem nigerianischen Bürgerkrieg beibehalten, von verschiedenen Seiten wurde aber gefordert, zumindest «nichtschweizerische Experten zu konsultieren».⁴²⁹

In Nigeria wurde ausserdem eine grosse Schwäche der rechtlichen Grundlagen des IKRK eklatant. Die Genfer Konventionen waren den politischen Implikationen eines Bürgerkrieges nicht gewachsen. Ursprünglich war die Tätigkeit des IKRK auf direkte Opfer des Krieges, das heisst auf Verwundete an der Front und Kriegsgefangene, ausgerichtet.⁴³⁰ Der grösste Teil der IKRK-Mission in Nigeria und Biafra war zugunsten der Zivilbevölkerung durchgeführt worden. Der nigerianische Bürgerkrieg wird deshalb auch als Wendepunkt in der Ausrichtung der Arbeit des IKRK beschrieben. In den folgenden Jahren wurde der Fokus in kriegesischen Auseinandersetzungen vermehrt auf die schutzbedürftige Zivilbevölkerung gelegt und die Organisation des Komitees dementsprechend angepasst.⁴³¹

Nach dem Ende der IKRK-Mission in Nigeria zog auch die Abteilung für Internationale Organisationen im EPD Bilanz. In einer internen Aktennotiz fasste Sektionschefin Werner die «gemachten Erfahrungen» zusammen und zog Schlüsse für die Zukunft. Nebst dem Hinweis auf die finanziellen Ausmasse der Mission in Nigeria und der Notwendigkeit, dass für zukünftige Aktionen wohl «bedeutend grössere Mittel bereitgestellt werden müssen»,⁴³² kam auch das personelle Problem des IKRK zu Beginn der Mission zur Sprache:

«Die Bewältigung der organisatorischen Probleme mit Hilfe von Kadern aus den verschiedenen Verwaltungen dagegen hat sich als Notlösung nicht schlecht bewährt. Sie hat aber einmal mehr bewiesen, wie notwendig die Bereitstellung eines Katastrophenhilfskorps ist, auf das in solchen Fällen zurückgegriffen werden kann.»⁴³³

Die grösste Konsequenz, die aus den Erfahrungen der Mission in Nigeria gezogen wurde, war denn auch die Ernennung eines Delegierten für Katastrophenhilfe

429 Wirz 1998, S. 98; Während der Mission in Nigeria sprach der kenianische Staatssekretär genau diese Vorwürfe aus, als er gegenüber dem schweizerischen Botschafter erwähnte, dass «rein optisch [...] zu viele «weisse Gesichter», d.h. Nicht-Afrikaner, mit afrikanischen Belangen beschäftigt [seien]» (Schreiben des schweizerischen Botschafters in Kenia, Hans Karl Frey, an den Generalsekretär des EPD, P. Micheli, vom 13. Dezember 1968, CH-BAR#E2003A#1980/85#754* (o.222)). Zudem wurde vor allem dem IKRK-Präsidenten M. A. Naville Naivität und Unkenntnis der afrikanischen Verhältnisse vorgeworfen. Peter Schmid: «Das «feige» Rote Kreuz und die «tapferen» Kirchen», in: *Weltwoche* vom 25. Juli 1969.

430 Yves Sandoz: «Rotes Kreuz», in: HLS, Version vom 5. Januar 2012, Zugriff am 21. November 2013, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25812.php>.

431 Ebd.

432 Interne Notiz der Abteilung für Internationale Organisationen des Politischen Departements verfasst von D. Werner vom 1. Mai 1970: «Die schweizerischerseits gemachten Erfahrungen im nigerianischen Bürgerkrieg (humanitäre Hilfe)», dodis.ch/33817.

433 Ebd.

1971. Dieser war direkt dem Bundesrat unterstellt und mit der Führung eines Registers der zur Verfügung stehenden Personen beauftragt. Dem Bundesrat oblag es ebenfalls, vor jedem Einsatz die Vereinbarkeit mit der schweizerischen Neutralität zu prüfen.⁴³⁴ Diese Variante wurde dem Aufbau einer «bataillonsähnlichen Truppe» vorgezogen.⁴³⁵ Damit die Helfer auch anderen Hilfsorganisationen zur Verfügung gestellt werden konnten wurde die Koordination nicht dem IKRK übertragen. Als wichtig wurde ebenfalls erachtet, dass in dieses Register nicht eine möglichst grosse Anzahl Freiwilliger aufgenommen werde, sondern vor allem qualifizierte und verfügbare Fachleute.⁴³⁶ Die in Nigeria gemachten Erfahrungen führten also zur Gründung des bis heute bestehenden Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH).⁴³⁷

Nach dem Einsatz in Nigeria und dem mehrmaligen Vorwurf, dass das IKRK auch die schweizerische Neutralität in Mitleidenschaft ziehe, wurde auch über diese Konstellation nachgedacht. Dabei wies die Abteilung für Internationale Organisationen ein weiteres Mal darauf hin, dass die Mitarbeiter einer IKRK-Mission dem IKRK unterstellt seien und nicht der schweizerischen Regierung. Die Neutralität des IKRK sei ausserdem Garant für die Wahrung der Neutralität seiner Mitarbeiter und dadurch auch für die Eidgenossenschaft.⁴³⁸ Speziell in Bezug auf die Erfahrungen in Nigeria lautete die Einschätzung der Problematik folgendermassen:

«L'exemple de la guerre civile au Nigéria, où le CICR a été accusé de prendre parti pour un camp, ne constitue pas un argument suffisant pour nous engager à prendre nos distances vis-à-vis de toute intervention humanitaire dans un cas de conflit armé.»⁴³⁹

Auch andere Hilfswerke, die in Nigeria und Biafra aktiv waren, stiessen durch die Grösse der Hilfsaktion an ihre Grenzen. Die Hilfsaktion zugunsten der Bevölkerung in Biafra schätzt Schmidhalter als «die grösste erfolgreich gelöste Aufgabe der schweizerischen Caritas» ein.⁴⁴⁰ Zugleich war das Ausmass der Aktion weit über den Möglichkeiten des katholischen Hilfswerks. Die innere Struktur des Verbandes geriet durch die Aktion durcheinander, was nach dem Ende des Krieges in Nigeria zur grössten Krise innerhalb der Caritas führte. Vor allem Direktor Kuhn, dem die

434 Résumé de la proposition au Conseil fédéral du Département politique, du 11 juin 1971, relative à l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (Motion Furgler), dodis.ch/35193.

435 Bundesratsbeschluss Nr. 165 vom 28. Januar 1970: «Katastrophenhilfe im Ausland. Motion Furgler», dodis.ch/35185.

436 Ebd.

437 Das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SKH) ist seit 1973 aktiv und heute der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) unterstellt. Charles Raedersdorf: «Die humanitäre Hilfe der Schweiz. Humanitäre Hilfe der öffentlichen Hand», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 727–740, hier S. 733.

438 Notiz von S. de Dardel vom 26. April 1971: «Corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger (Motion Furgler)», dodis.ch/35199.

439 Ebd.

440 Schmidhalter 2004, S. 178.

Erfahrung für die Leitung einer derart grossen Hilfsaktion fehlte, hatte sich durch sein grosses Engagement für Biafra angreifbar gemacht. Der grosse Medienrummel und die politische Brisanz der kirchlichen Hilfeleistungen hatten den Caritasdirektor überfordert.⁴⁴¹ Durch einen öffentlichen Brief mit anonymen Vorwürfen an Caritasdirektor Kuhn, geriet dieser auch ins Kreuzfeuer der Presse. Ihm wurde unkoordiniertes und eigenmächtiges Verhalten vorgeworfen, wodurch die Caritas viel Geld verloren habe. Kuhn blieb nach diesen Vorwürfen nichts anderes übrig als zurückzutreten. Immerhin entlastete eine Untersuchungskommission Kuhn in Bezug auf die Vorwürfe während der Biafra-Mission. Die Kommission bestätigte aber die Notwendigkeit von organisatorischen Reformen für die Handhabung internationaler Hilfsaktionen.⁴⁴² Mit einer Revision der Statuten wurde auf die neue Herausforderung reagiert. Die Krise nach der Hilfsaktion in Biafra und die dadurch eingeleiteten strukturellen Veränderungen waren entscheidend für die Entwicklung der Caritas zu einem internationalen Hilfswerk.⁴⁴³

Nebst dem IKRK bekam also auch der Caritas-Verband der Schweiz die Auswirkungen der Mission in Nigeria und Biafra auf organisatorischer Ebene zu spüren. Schmidhalter stellt dazu abschliessend fest:

«Es ist bemerkenswert, dass ein afrikanischer Konflikt die traditionellen grossen, von Westeuropa geprägten Hilfswerke wie Caritas und IKRK ins Schwanken und sogar aus dem Gleichgewicht bringen konnte.»⁴⁴⁴

Hier gilt es indessen klar zu stellen, dass nicht in erster Linie der afrikanische Konflikt, sondern die mediale Berichterstattung in Westeuropa die Hilfswerke an ihre Grenzen gebracht hatte. Erst durch die mediale Verbreitung der Leidensgeschichte der biafranischen Bevölkerung und vor allem der Einsatz der Bilder hungernder Kinder liess die humanitären Hilfsaktionen aufgrund der Empörung der Bevölkerung anwachsen.⁴⁴⁵ Ohne die grosse Anteilnahme in der Bevölkerung wären weder die finanziellen Mittel noch der Druck auf die Organisationen gross genug gewesen, um eine Intervention dieser Grössenordnung auszulösen.

DIE UNVEREINBARKEIT VON HUMANITÄRER HILFE UND KRIEGSMATERIALEXPORTEN

Der Skandal um die illegalen Waffenexporte der Firma Bührle verlieh den Gegnern von Waffenexporten enormen Aufschwung. Direkte Auswirkung war die Volksinitiative zur totalen Einschränkung der Waffenexporte, die 1971 mit 50,3% Stimm-

⁴⁴¹ Urs Altermatt: «Caritas Schweiz. Von der katholischen Milieuorganisation zum sozialen Hilfswerk 1901–2001», in: ders. (Hg.): 100 Jahre Caritas Schweiz. Von der katholischen Milieuorganisation zum sozialen Hilfswerk, Luzern 2002, S. 15–43, hier S. 28f.

⁴⁴² Schmidhalter 2004, S. 178f.

⁴⁴³ Altermatt 2002, S. 29.

⁴⁴⁴ Schmidhalter 2004, S. 180.

⁴⁴⁵ Heerten 2011, S. 1–10.

anteilen äusserst knapp abgelehnt wurde. Als Gegenvorschlag zur Initiative wurde vom Bundesrat eine Anpassung der Kontrollmassnahmen vorgenommen. Damit konnten zum einen die lautesten Kritiker zum Verstummen gebracht und zum anderen die Rüstungsindustrie bei Laune gehalten werden. Vorausgegangen war dem Gegenvorschlag eine Untersuchung durch eine Expertenkommission. Nationalrat Renschler hatte mit einer Motion einen grundsätzlichen Bericht über die Bedeutung der Waffenexporte für die Schweiz gefordert. Die Untersuchung durch die Expertenkommission war die Antwort des Bundesrates auf die emotionale Stimmung in der Bevölkerung und auf diverse Eingaben aus dem Parlament. Der Bericht ist allerdings in erster Linie ein Loblied auf die schweizerische Neutralitätspolitik und die Bedeutung der Rüstungsindustrie zur Aufrechterhaltung derselben. Grosse Änderungen erschienen der Kommission denn auch nicht notwendig. Einzig die Kontrollmechanismen und die Zusammenarbeit zwischen EMD, EPD und Bundesanwaltschaft sollte verbessert werden.⁴⁴⁶ Die wirtschaftlichen und militärischen Konsequenzen eines totalen Ausfuhrverbotes waren sowohl für die Expertenkommission als auch für die Stimmbevölkerung schliesslich zu bedrohlich.⁴⁴⁷ Auch die Handhabung der Gesetzgebung in den folgenden Jahren liess der Rüstungsindustrie genug Spielraum. Die Diskrepanz zwischen gesetzlicher Grundlage und praktischer Umsetzung liess «die Waffenausfuhr zum politischen Dauerbrenner» werden.⁴⁴⁸

446 Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr (Motion Renschler) vom November 1969, dodis.ch/33432.

447 Für eine genauere Darstellung der Auswirkungen der Bührle-Affäre auf die Gesetzgebung siehe Kalt 2010, S. 347–399 und Stössel 2011, S. 95–101.

448 Tobler 1995, S. 103.

Die Betrachtung der schweizerischen Aussenbeziehungen während des nigerianischen Bürgerkrieges hat einen exemplarischen Einblick in die wechselseitige Verflechtung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ermöglicht. Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass sich durch den Einbezug nichtstaatlicher Akteure in die Untersuchung der Aussenbeziehungen eine Vielfalt an Einflüssen und Wechselwirkungen feststellen lässt. Die triviale Bemerkung, dass die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen während des nigerianischen Bürgerkrieges äusserst komplex ist, wird nun anhand der Erkenntnisse dieser Arbeit aufgefächert. Handlungsräume für nichtstaatliche Akteure finden sich zahlreich und insbesondere in diesen Bereichen:

Humanitäre Hilfe

Während des nigerianischen Bürgerkrieges öffneten sich vor allem auf dem Feld der humanitären Hilfe Handlungsräume für nichtstaatliche Akteure. Hilfsorganisationen wie das IKRK, die Caritas oder das HEKS waren sowohl in Afrika als auch in der Schweiz aktiv. Die eidgenössischen Behörden unterstützten die Organisationen mit finanziellen und personellen Mitteln. Eine Sonderstellung kam dabei dem IKRK zu. Die personellen Überschneidungen zwischen der Schweiz und dem IKRK zeigten die Verflechtung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren deutlich. August R. Lindt koordinierte die IKRK-Mission in Nigeria als beurlaubter Diplomat. Sein Gehalt wurde während dieser Zeit weiterhin von der Bundesverwaltung entrichtet. Dasselbe gilt für die Herren Pictet und Zehnder, die ebenfalls für das IKRK in Nigeria im Einsatz standen. Diese strukturelle Nähe der beiden Körperschaften war allerdings kein Hindernis, gegenüber anderen Staaten immer wieder die völlige Unabhängigkeit zu betonen. Die paradoxe Konstellation dieser schweizerischerseits angewendeten, diskursiven Strategie manifestierte sich besonders eindrücklich, als das IKRK und August R. Lindt in Nigeria in die Kritik gerieten. Dass es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handelte, hat Albert Wirz im Hinblick auf die Beziehung zwischen der Schweiz und dem IKRK bereits vor einigen Jahren festgestellt: «Je nach Anlass und Interessen wird die Nähe oder die Distanz betont; das gehört zum Spiel».⁴⁴⁹ Insgesamt wurde in Bezug auf die Kommunikation und die Personalsituation eher der Eindruck vermittelt, dass das IKRK ein Instrument

449 Wirz 1998, S. 98.

der schweizerischen Aussenpolitik und sehr gut in die Verwaltungsstrukturen des EPD integriert war. Vor diesem Hintergrund scheint es sogar fraglich, ob die Bezeichnung nichtstaatlicher Akteur auf das IKRK überhaupt zutrifft.

Gegenüber den kirchlichen Hilfswerken agierten die Behörden aus neutralitätspolitischen Überlegungen zurückhaltender. Die klare Stellungnahme der religiösen Vertreter zugunsten der christlichen Bevölkerung in Biafra konnte von staatlicher Seite nicht unterstützt werden. Auch die Reise einer Delegation der schweizerischen Landeskirchen nach London erfolgte ohne staatliche Beteiligung. Allerdings verlieh Alt-Bundesrat Wahlen mit der Rhetorik des ehemaligen Regierungsmitglieds der Delegation offiziellen Charakter.

Im Bereich der humanitären Hilfe liessen sich zwar viele nichtstaatliche Handlungsräume konstatieren, die staatliche Vormachtstellung wurde dadurch allerdings nicht in Frage gestellt. Mitentscheidend dafür war sicherlich die finanzielle Abhängigkeit der Hilfswerke. Da diese auf Unterstützung aus der Bevölkerung oder von staatlicher Seite angewiesen waren, konnten sie nicht unabhängig operieren. Die Nähe zwischen den schweizerischen Behörden und dem IKRK stellte einen weiteren Grund für die erfolgreiche Durchsetzung von staatlichen Interessen dar. Durch die Einsetzung von August R. Lindt und weiteren Personals aus der Bundesverwaltung kam der Bundesrat seiner Verpflichtung gegenüber dem Hilfswerk nach, konnte so aber auch seinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Mission erhöhen. Da zudem die Kommunikation der Mission über die Infrastruktur der schweizerischen Vertretungen im Ausland abgewickelt wurde, verfügten die Mitarbeiter des EPD über alle wichtigen Informationen und waren in der Lage, bei einer Gefährdung der eigenen Interessen zu reagieren.

Ausgestaltung der diplomatischen Beziehungen

Es konnte gezeigt werden, dass sich Handlungsräume und Möglichkeiten der Einflussnahme für nichtstaatliche Akteure zahlreich und vor allem auch in traditionell staatlich dominierten Bereichen finden lassen. Die Entscheidungsgewalt für die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen der Schweiz mit anderen Staaten lag beim Bundesrat. Im Kontext des nigerianischen Bürgerkriegs stellte sich diese Frage sowohl gegenüber Biafra als auch Äquatorialguinea. Als Beispiel erfolgreicher Einflussnahme ist die schnelle Anerkennung Äquatorialguineas zu nennen. Der Entscheid war aufgrund der Problemlage der IKRK-Mission und auf Drängen von Lindt gefällt worden. Auch die Aufstellung eines Programms für Entwicklungshilfe gegenüber Äquatorialguinea ist auf die Hilfsmission des IKRK zurückzuführen. Dementgegen steht die Anerkennung Biafras. Ein Teil der Bevölkerung versuchte, mittels Petition den Bundesrat zur Anerkennung zu bewegen. Mit völkerrechtlichen Argumenten und einer Lehrstunde über das Verhalten eines neutralen Staates konnte sich der Bundesrat in dieser Frage durchsetzen. Die Einflussnahme in Form der Petition blieb in Bezug auf die Anerkennung Biafras erfolglos.

Die Betrachtung der Vermittlungsversuche der Schweiz im nigerianischen Bürgerkrieg hat allerdings gezeigt, dass die sogenannten «Pfeiler» der schweizerischen Aussenpolitik nicht viel mehr als diskursive Konstrukte sind und Aktivitäten häufig erst bzw. nur zur Wahrung eines konstruierten Bildes der Schweiz in Betracht gezogen werden. Die Angst um das Ansehen der Schweiz stellten ein zentrales Handlungsmotiv für das Politische Departement dar. Bei den Diskussionen um den Asylantrag des biafranischen Generals Ojukwu nach dem Ende des Krieges wurde ersichtlich, dass das öffentliche Interesse an der Thematik abgenommen hatte. Die Ablehnung des Gesuchs hat keine Empörung hervorgerufen, weder in der Bevölkerung noch in der Presse. Die Intervention der Wirtschaftsvertreter mit Interessen in Nigeria beim EPD hat ausserdem veranschaulicht, dass ökonomische Interessen auch bei humanitären Fragen mitentscheidend sind. Es verstärkt sich das Bild, dass sich die schweizerischen Aussenbeziehungen in einem Interessenkonflikt zwischen humanitärem Engagement und ökonomischen Interessen bewegt hatten.

Auch im Bereich der «offiziellen Diplomatie» lassen sich Handlungsräume für nichtstaatliche Akteure lokalisieren. Dabei wird klar, dass die erfolgreiche Einflussnahme in erster Linie vom Umfang der potentiellen Druckausübung abhängt. Die 5'000 Unterschriften für die Anerkennung Biafras waren kein genügendes Druckmittel. Vor allem fehlte der Gegenwert für die staatlichen Akteure. Das IKRK als auch die Wirtschaftsvertreter mit Interessen in Nigeria konnten an dieser Stelle gewichtigere Argumente einsetzen. So erwiesen sich ökonomische Interessen und das Ansehen der Schweiz, welches durch ein mögliches Scheitern der IKRK-Mission in Mitleidenschaft gezogen zu werden drohte, ganz offensichtliche als ausreichende Druckmittel.

Wirtschaftliche Interessen, soziale Gruppierungen und Einzelpersonen

Mit den beiden Unternehmen Bührlé und Markpress standen zwei eigentliche Kriegsprofiteure im Fokus. Während Bührlé mit den illegalen Waffenlieferungen an die nigerianische Bundesarmee einen Skandal auslöste, waren die substantiellen Auswirkungen der biafranischen Propaganda durch die Markpress Agentur relativ klein. Markpress zeigte die Gratwanderung auf, die der Bundesrat und das EPD zwischen ausländischen Interessen, Rücksicht auf die öffentliche Meinung und den gesetzlichen Grundlagen zur Einschränkung von nichtstaatlichen Akteuren zu bewältigen hatte. Die Fälle Bührlé und Markpress demonstrierten die begrenzte Macht des Staates in Bezug auf die Kontrolle wirtschaftlicher Tätigkeiten, welche durchaus die Aussenbeziehungen beeinflussen können. Gerade in Bezug auf die Rüstungsindustrie offenbarte sich die «doppelte Moral» der schweizerischen Aussenpolitik.⁴⁵⁰ Die Unvereinbarkeit von ökonomischen Interessen und humanitärer Hilfe in den Aussenbeziehungen der Nachkriegszeit kam wohl kaum je so offen-

450 Kalt 2010, S. 368.

sichtlich zum Ausdruck, wie im nigerianischen Bürgerkrieg, als schweizerische Kanonen gegen IKRK-Flugzeuge eingesetzt wurden.

Eine scharfe Trennlinie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren lässt sich auch hier nicht in jedem Fall ausmachen. Die Problematik liegt in der Tatsache, dass sich hinter jeder staatlichen Funktion letztlich eine Privatperson mit eigenen Ansichten und Interessen verbirgt. Als Beispiele tauchten in dieser Arbeit die Privatmission des Berufsoffiziers Albert Bachmann, der Auftritt von Alt-Bundesrat Wahlen als Delegationsleiter der schweizerischen Landeskirchen oder auch die Indiskretion Franzonis auf. Bei der Betrachtung von staatlichen Handlungen sollte diese Erkenntnis miteinbezogen werden, was es ermöglicht, Motive und Einflüsse die sich dahinter verbergen zu eruieren.

Die Aktion Pro Biafra, der Protest gegen die Englische Woche in Basel und die Petition zur Anerkennung Biafras waren Indikatoren der Stimmung in der Bevölkerung. Die versuchte Einflussnahme bestätigte auf jeden Fall das Interesse von Teilen der Bevölkerung an aussenpolitischen Entscheiden. Der Bundesrat wurde dadurch gezwungen, seine Entscheide und Argumentationen öffentlich zu begründen und die Gemütslage der Bevölkerung als Faktor zu berücksichtigen.

Die Presse

Es hat sich gezeigt, dass die Presse häufig eine Vermittlerfunktion zwischen ihren Lesern und der Regierung einnahm. Insgesamt lässt sich bei den betrachteten Beispielen feststellen, dass die Zeitungen oft die Haltung der Regierung teilten. Nur in einzelnen Fällen (z. B. bei der Bührle-Affäre) liess sich eine Druckausübung auf die Regierung durch die Presse feststellen. Innerhalb der Medienlandschaft setzte sich die NZZ als Kontrollorgan gegenüber anderen Zeitungen in Szene. Mehrfach kritisierte die NZZ andere Zeitungen für Falschmeldungen und bezichtigte sie der Aufwiegelung der Öffentlichkeit gegen die Regierung oder das IKRK. Die staatlichen Akteure waren sich der Bedeutung der Medien für die öffentliche Meinung bewusst. Dies zeigte sich vor allem, bei den Plänen einer didaktischen Aufklärungskampagne über aussenpolitische Grundsatzfragen (vgl. Kap. IV) und bei der versuchten Zurückhaltung von Informationen (vgl. Kap. III).

Staatliche Reaktionen auf nichtstaatliche Handlungen

Nach der Darstellung von Handlungsräumen folgen nun die staatlichen Reaktionen. Insgesamt lassen sich staatliche Handlungen der Schweiz während des nigerianischen Bürgerkrieges viel eher mit reagieren denn mit agieren beschreiben. Der «situativ sehr flexibel adaptierbare Neutralitätsdiskurs» und die Wahrung des Bildes der humanitären Solidarität bildeten die Leitlinien dieser Reaktionspolitik.⁴⁵¹ Der Neutralitätsdiskurs durchdrang die Argumentationen der eidgenössischen Behörden und wurde je nach Situation angepasst. Die Neutralität kann dabei

⁴⁵¹ Bott / Schaufelbühl / Zala 2011, S. 8; Fischer 2004a, S. 50.

Begründung für eine passive Haltung sein, andererseits stellte eine Gefährdung der Neutralität immer ein dringendes Handlungsmotiv dar. Wenn das staatliche Konzept der schweizerischen Neutralität durch nichtstaatliche Akteure untergraben wurde, musste auf diskursiver Ebene interveniert und wenn möglich, der nichtstaatliche Akteur für das Problem sensibilisiert werden. Müsste ein zentrales Handlungsmotiv der schweizerischen Aussenbeziehungen des untersuchten Zeitraums hervorgehoben werden, so wäre das die Wahrung des Bildes der neutralen und humanitären Schweiz. Sacha Zala hat diese Strategie treffend als «schweizerische Dialektik zwischen Neutralitätsschein und Neutralitätssein»⁴⁵² beschrieben, mit der die Vorsteher des Politischen Departements die Schweiz jeweils mehr oder weniger erfolgreich durch die internationale Politlandschaft während des Kalten Krieges manövriert haben.

Die Frage der Macht

Staatliche Akteure zeigten sich gegenüber nichtstaatlichen Akteuren in vielerlei Hinsicht in einer Machtposition. Diese Machtposition zeigte sich je nach Situation mehr oder weniger stark. Es konnte gezeigt werden, dass nicht alle nichtstaatlichen Akteure die gleichen Einflussmöglichkeiten haben. Dadurch lässt sich eine Hierarchie innerhalb der nichtstaatlichen Akteure feststellen. Die Durchsetzung partikularer Interessen von nichtstaatlichen Akteuren hing vom Gewicht ab, dass sie ihren Interessen verleihen konnten. Wirtschaftliche Akteure waren dadurch generell in einer stärkeren Position, als Gruppierungen aus der Bevölkerung. Entscheidend waren ausserdem die Zugänge, die sich die Akteure zu Nutzen machen können. August R. Lindt oder Emil Bührle sind Beispiele für gut vernetzte Personen, die ihre Kontakte zur Durchsetzung von Interessen einsetzen konnten. Die staatliche Vormachtstellung wurde in dieser Untersuchung vor allem dann in Frage gestellt, wenn es um wirtschaftliche Interessen oder die Gefährdung des Ansehens der Schweiz im Ausland ging. Ansonsten wussten die staatlichen Akteure ihre Machtposition zu ihren Gunsten zu nutzen.

Ausblick

Das Vorhaben, Einflüsse der Öffentlichkeit auf staatliche Akteure zu analysieren, wird stark durch die Verfügbarkeit von Quellen eingeschränkt. Staatliche Handlungen sind gegenüber öffentlichen Einflussnahmen oder Handlungen von Privatpersonen schlicht besser dokumentiert. In den Beständen des Schweizerischen Bundesarchivs finden sich trotz ihrer Vielfalt in erster Linie staatliche Akten. Aus diesem Grund erscheint es wünschenswert, externe Archive beizuziehen. Dass sich die Schweiz als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen hierfür in einer privilegierten Position befindet, hat Madeleine Herren bereits vor 15 Jahren aus-

452 Zala 1997, S. 774.

fürhlich dargelegt.⁴⁵³ Nebst den Beständen des Bundesarchivs könnte in weiteren Forschungen auf Quellen aus dem IKRK-Archiv, dem Archiv der UNO, dem Archiv für Zeitgeschichte, dem Sozialarchiv oder auch aus Archiven von Unternehmen und Vereinen beigezogen werden.

Die personelle Überschneidung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren liess sich am besten bei ehemaligen Bundesmitarbeitern veranschaulichen. Die Tätigkeiten von Alt-Bundesräten und Beamten nach Beendung ihrer staatlichen Mandate ist bisher nicht umfassend aufgearbeitet worden. Mit einer prosopografischen Darstellung des Verwaltungsapparats und des diplomatischen Korps könnte systematisch nach Überschneidungen der beiden Akteursgruppen gesucht werden.⁴⁵⁴

Die Rolle der Medien konnte in dieser Arbeit sicher nicht genügend berücksichtigt werden. Um die Einflüsse der Presse richtig einschätzen zu können, müsste eine umfassende Recherche bei den grösseren Zeitungen aller Sprachräume der Schweiz durchgeführt werden. Das Zusammenspiel zwischen staatlichen Akteuren, Pressevertretern und nichtstaatlichen Akteuren könnte dadurch sicherlich noch ausführlicher untersucht werden.

Eine Differenzierung der Einflussmöglichkeiten und Machtverhältnisse unter den verschiedenen staatlichen Akteuren könnte sich als interessant erweisen. Beispielsweise wurde bisher kaum untersucht, wie die Kompetenzteilung zwischen Bundesrat, dem Politischen Departement und dem Parlament aussah. In der Diskussion um die Anerkennung Biafras in den aussenpolitischen Kommissionen wurde ersichtlich, dass auch in zwischen den staatlichen Akteuren Machtkämpfe um die Durchsetzung von partikulären Interessen ausgetragen werden.⁴⁵⁵

Die hier angedeuteten Möglichkeiten für weitergehende Forschungen könnten sicher beliebig erweitert werden. Wenn auch das Ziel, den Forschungsstand zu den schweizerischen Aussenbeziehungen um einige Aspekte zu erweitern erreicht werden konnte, bieten sich weitere Forschungen geradezu im Übermass an.

453 Madeleine Herren: «International History. A View from the Top of the Alps», in: SZG 49 (1999/3), S. 375–384, hier S. 379–381; Zur «multiarchivarischen Forschung» siehe auch Ursula Lehmkuhl: «Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte. Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziologischem Institutionalismus», in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001/3), S. 394–423, hier S. 395.

454 Dieses Desiderat hat auch Sacha Zala festgestellt. Zala 2013, S. 252.

455 Nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Protokoll der Sitzung vom 16. Mai 1968, CH-BAR#E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1); Notiz an den Departementsvorsteher W. Spühler vom 6. August 1968, dodis.ch/33821.

QUELLEN**Unveröffentlichte Quellen****Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich (AfZ)****NL August R. Lindt:**

- 174 Sammlung private Korrespondenz (1968–1970)
- 175 Bignami, E. (1969)
- 176 de Haller, Jaques (1968)
- 178 Hitz, R. (1968)
- 179 Hocké, Frey (1969)
- 180 Hoffmann, Georg (1968)
- 181 IKRK, Direktion (1968)
- 185 Sammlung, Telexe und Telegramme (1968–1970)
- 187 Aufrufe des IKRK (1968)
- 190 Dringliche Kleine Anfrage Bachmann vom 26. September 1968 (1968)
- 192 INALWA standing orders (1968)
- 193 Organigramme der Hilfsaktion 25. September 1968 (1968)
- 194 Personallisten und -statistiken der IKRK-Hilfsoperation im Bürgerkrieg Nigeria/Biafra (1968–1969)

NL Paul Ruegger:

- 28.3.36.1 Communiqué vom 20.8.1968 (August Lindt ist Generalkommissar des IKRK für Westafrika); Berichte, Korrespondenz, Zeitungsartikel; Notizen
- 28.3.36.1 Abschuss eines IKRK-Flugzeuges durch nigerianisches Feuer

NL Gerhart Schürch:

- 6 IKRK Mission in Nigeria

PA Biographische Sammlung:

Bernhardt, Bill (*12.2.1914), Chef Markpress (PR Agentur)

PA Biographische Sammlung:

Bachmann, Albert (26.11.1929–12.4.2011), Oberst Nachrichtendienst / Autor
«Zivilverteidigungsbuch»

PA Syst Sammlung:

913 Biafra (Biafra/Nigeria)

Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR)

Abteilung für politische Angelegenheiten

E2001E#1980/83#3477* (B.14.21.0) Verträge mit der Schweiz (1961–1970)

E2001E#1980/83#3478* (B.15.11.1) Frage der Anerkennung von Biafra.
Ostnigeria (1967–1969)

E2001E#1980/83#3479* (B.15.11.1.Uch) Petitionsbogen (1968)

E2001E#1980/83#3503* (B.41.21) Ojukwu Chuwuemeka O., General,
ehem. Staatsoberhaupt. Asylgesuch (1970)

E2001E#1980/83#3510* (B.73.0) Politische Bewegungen und Zustände (1968)

Abteilung für Internationale Organisationen

E2003A#1980/85#754* (o.222) Actions d'entraide au Nigéria (1967–1969)

E2003A#1980/85#755* (o.222) Actions d'entraide au Nigéria – Handakten
Frl. Werner (1967–1969)

E2003A#1980/85#756* (o.222) Actions d'entraide au Nigéria – Biafra –
Handakten de M. l'Ambassadeur Thalmann (1967–1969)

E2003A#1980/85#757* (o.222) Actions d'entraide au Nigéria – Echange de
télégrammes (1967–1969)

E2003A#1980/85#759* (o.222.11) Actions d'entraide au Nigéria – Avion du
CICR pour le Biafra Assurances (1967–1969)

E2003A#1980/85#761* (o.222.4) Aide du CICR au Nigéria/Biafra: Handakten
de Mlle Werner (1967–1969)

E2003A#1980/85#762* (o.222.4) Aide du CICR au Nigéria/Biafra: Mission
Lindt, commissaire du CICR en Afr.oc. (1967–1969)

E2003A#1980/85#763* (o.222.4.01) Historique de la mission Lindt au Biafra
(1968–1969)

E2003A#1984/84#793* (o.222.4) Actions d'entraide de la Confédération en
Nigéria - Actions de la Confédération (1970–1971)

Politische Berichte und Briefe der Auslandsvertretungen

- E2300-01#1973/156#38* (A.21.31) Lagos (Berichte, Briefe) (1966)
 E2300-01#1973/156#127* (A.21.31) Lagos (Berichte, Briefe) (1967)
 E2300-01#1973/156#220* (A.21.31) Lagos (Berichte, Briefe) (1968)
 E2300-01#1977/28#39* (A.21.31) Lagos (1969)
 E2300-01#1977/28#120* (A.21.31) Lagos (1970)

EPD Handakten Willy Spühler

- E2807#1974/12#414* (074) Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)
 (1966–1970)
 E2807#1974/12#472* (09) Nigeria (1967–1969)

EPD Handakten Pierre Micheli

- E2806#1971/57#138* (17-71) Nigéria (1961–1970)

Schweizerische Vertretungen im Ausland

- E2200.7A#1986/42#168* (751.135.10) Le CICR et Biafra/Nigéria –
 Généralités (1969–1970)
 E2200.176#1986/3#52* (412.0(6)) Nigeria/Biafra (1970)

Terre des Hommes

- J2.236-02#1998/178#314* (1.2-120) Markpress, Correspondance, publicaton
 (1968–1970)

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

- J2.257#2001/124#151* (A.5.3 2) Korrespondenz, Grundsatzpapiere etc. betr.
 Haltung und Engagement des SEK zum Krieg Nigeria/ Biafra (1968–1970)
 J2.257#2001/124#156* (A.5.3 2) Korrespondenz, Grundsatzpapiere etc. betr.
 Haltung und Engagement des SEK zum Krieg Nigeria/ Biafra (1968–1970)

Veröffentlichte Quellen

- Bundesblatt (BBl) 35 Bd. 4, 1919.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, 1848 ff., Online Datenbank Dodis:
dodis.ch.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 24 (1967–1969), Zürich 2012.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 25 (1970–1972), Zürich 2014.

- Ahmadi, Markus: «Der Oberst und sein geheimes Reich – Die Affäre Bachmann», in: Heinz Looser et al. (Hg.): *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich 1995, S. 131–150.
- Altermatt, Urs: «Caritas Schweiz. Von der katholischen Milieuorganisation zum sozialen Hilfswerk 1901–2001», in: ders. (Hg.): *100 Jahre Caritas Schweiz. Von der katholischen Milieuorganisation zum sozialen Hilfswerk*, Luzern 2002, S. 15–43.
- Beckmann, Eckhard: «Die Arbeit der Biafrakomitees», in: Tilman Zülch / Klaus Guercke (Hg.): *Soll Biafra überleben? Dokumente – Berichte – Analysen – Kommentare*, Berlin 1969, S. 191–192.
- Birri, Marisa: «Der Kalte Krieg war in Afrika ein Heisser. Die Schweiz und der Kongokonflikt 1960–1963», in: Sandra Bott / Janick Marina Schaufelbühl / Sacha Zala (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges* (Itinera, Bd. 30), Basel 2011, S. 65–79.
- Bott, Sandra / Janick Marina Schaufelbuehl / Sacha Zala: «Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges. Eine Zwischenbilanz», in: dies. (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges* (Itinera, Bd. 30), Basel 2011, S. 5–16.
- Brassel-Moser, Ruedi: «National-Zeitung», in: HLS, Version vom 7. September 2009, Zugriff am 24. März 2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30547.php>
- Bugnion, François: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genf 1994.
- Bürgisser, Thomas: ««Dodis» als Instrument zur Erforschung einer politischen Geschichte der Schweiz», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 293–298.
- David, Thomas / Bouda Etemad: «Gibt es einen schweizerischen Imperialismus? Zur Einführung», in: *Traverse* 5 (1998/2), S. 17–27.
- Davis, Morris: *Interpreters for Nigeria. The Third World and International Public Relations*, Urbana 1977.
- Desgrandchamps, Marie-Luce: «Entre coopération et concurrence. CICR, UNICEF et organisations religieuses au Biafra», in: *Relations internationales* 152 (2012/4), S. 51–62.
- : «Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières. Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970)», in: *Relations internationales* 146 (2011/2), S. 95–108.
- Ekwe-Ekwe, Herbert: *The Biafra War – Nigeria and the Aftermath*, London 1990.
- Fanzun, Jon A.: *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zürich 2005.
- : «Souveränität, Neutralität, Humanität: Zur schweizerischen Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg», in: *SZG* 56 (2006/4), S. 459–472.

- Fischer, Thomas: Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969–1986 (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 7), Zürich 2004a.
- : Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnahme 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Bd. 73), Zürich 2004b.
- Forsyth, Frederick: The Biafra Story. The Making of an African Legend, Barnsley 2001 (ergänzte Ausgabe, erstmals 1969).
- Freymond, Jacques: Guerres, Révolutions, Croix-Rouge – Réflexions sur le rôle du Comité internationale de la Croix-Rouge, Genf 1976.
- Gaffino, David: Autorités et entreprises suisses face à la guerre du Viêt Nam. 1960–1975, Neuchâtel 2006.
- Gerlach, Christian: Extrem gewalttätige Gesellschaften. Massengewalt im 20. Jahrhundert, München 2011.
- Godet, François: «Die schweizerische Waffenausfuhrpolitik», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 973–988.
- Goetschel, Laurent / Magdalena Bernath / Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002.
- Gould, Michael: The Struggle for Modern Nigeria. The Biafran War 1967–1970, London 2012.
- Grau, Ingeborg: «Religion und Politik in Nigeria. Christentum und Islam im langen 20. Jahrhundert», in: Arno Sonderegger / Ingeborg Grau / Birgit Englert (Hg.): Afrika im 20. Jahrhundert. Geschichte und Gesellschaft (Edition Weltregionen, Bd. 21), Wien 2011, S. 154–173.
- Harneit-Sievers, Axel: «Nigeria: Der Sezessionskrieg um Biafra. Keine Sieger, keine Besiegten – Eine afrikanische Erfolgsgeschichte?», in: Rolf Hofmeier / Volker Matthies (Hg.): Vergessene Kriege in Afrika, Göttingen 1992, S. 277–318.
- Haug, Hans: «Die Schweiz, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 677–692.
- Heerten, Lasse: «A wie Auschwitz, B wie Biafra. Der Bürgerkrieg in Nigeria (1967–1970) und die Universalisierung des Holocaust», in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History* 8 (2011/3), Onlineausgabe: <http://bit.ly/1d7rmgS>.
- : «Die Dystopie postkolonialer Katastrophen – Das Recht auf Selbstbestimmung, der biafranische Sezessionskrieg und die Menschenrechte», in: Jan Eckel / Samuel Moyn (Hg.): Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren (Schriftenreihe der FRIAS School of History, Bd. 5), Göttingen 2012, S. 68–99.
- Hentsch, Thierry: Face au blocus. Histoire de l'intervention du Comité de la Croix

- Rouge dans le conflit du Nigéria 1967–1970, Genf 1973.
- Herren, Madeleine: «International History. A View from the Top of the Alps», in: SZG 49 (1999/3), S. 375–384.
- : Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009.
- Jaggi, Heinrich: «Generalkommissar des IKRK für Nigeria-Biafra 1968–1969», in: Rolf Wilhelm et al. (Hg.): August R. Lindt. Patriot und Weltenbürger, Bern 2002, S. 160–166.
- Jost, Hans-Ulrich: «A rebours d’une neutralité suisse improbable», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 200–214.
- Kälin, Walter: «Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit», in: Walther L. Bernecker / Thomas Fischer (Hg.): Unheimliche Geschäfte. Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Zürich 1991, S. 73–91.
- Kalt, Monika: Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität (Social Strategies. Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik, Bd. 45), Bern 2010.
- Kuhn, Konrad J.: «Liberation Struggle and Humanitarian Aid. International Solidarity Movements and the <Third World> in the 1960s», in: Samantha Christiansen / Zachary A. Scarlett (Hg.): The Third World in the Global 1960s (Protest, Culture and Society, Bd. 7), New York 2013, S. 69–85.
- Kunczik, Michael: «Die Privatisierung der Kriegspropaganda. Öffentlichkeitsarbeit in Kriegszeiten von der Revolution 1776 bis zum Irak-Krieg 2003», in: Martin Löffelholz (Hg.): Krieg als Medienereignis II. Krisenkommunikation im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2004, S. 81–98.
- Lehmkuhl, Ursula: «Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte. Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziologischem Institutionalismus», in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001/3), S. 394–423.
- Lindt, August R.: Generale hungern nie. Geschichte einer Hilfsaktion in Afrika, Bern 1983.
- Loth, Wilfried: «Einleitung», in: ders. / Jürgen Osterhammel (Hg.): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten (Studien zur internationalen Geschichte, Bd. 10), München 2000, S. VII–XIV.
- Mantovani, Mauro: Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963 Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin, Zürich 1999.
- Marx, Christoph: Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart, Paderborn 2004.
- Moreillon, Jacques: «Jacques Freymond au CICR», in: *Relations internationales* 98 (1999), S. 221–225.
- Moosmann, Reto: «Die Verwässerung des <generellen Ausfuhrverbots> im

- Dienste von Armee und Rüstungsindustrie. Zur Kriegsmaterialausfuhrpolitik des Bundesrates in den 1950er und 60er Jahren», in: SZG 56 (2006/2), S. 152–167.
- Müller, Ueli: «Bührle, Dieter», in: HLS, Version vom 18. Dezember 2012, Zugriff am 5. April 2014, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D30947.php>.
- Müller-Lhotska, Urs Alfred: Schweizer Korea-Mission im Wandel der Zeit, 1953–1997. Eine Studie zur Geschichte und Aufgabe der schweizerischen Delegation in der Überwachungskommission der neutralen Nationen in der Republik (Süd-)Korea, Zürich 1997.
- Obiaga, Ndubisi: The Politics of Humanitarian Organizations Intervention, Lanham Maryland 2004.
- Omaka, Arua Oko: «Markpress: The Triumph of Biafra Overseas Press in the Nigeria-Biafra War 1967–1970, in: *Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies* 8 (2013/2), S. 79–88.
- Pernau, Margrit: Transnationale Geschichte, Göttingen 2011.
- Perrenoud, Marc: «Nigeria», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 6. August 2009, Zugriff am 21. November 2013, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3460.php>.
- : «Lindt, August R.», in: HLS, Version vom 24. Januar 2008, Zugriff am 25. März 2014, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14864.php>.
- Raedersdorf, Charles: «Die humanitäre Hilfe der Schweiz. Humanitäre Hilfe der öffentlichen Hand», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 727–740.
- Rafael, Lutz: Geschichtswissenschaft im Zeitalter der Extreme. Theorien – Methoden – Tendenzen, München 2003.
- Riklin, Alois: «Die Neutralität der Schweiz», in: ders. / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 191–209.
- Rothmeyer, Karen: «What Really Happened in Biafra», in: *Columbia Journalism Review* 9 (1970/3), S. 43–47.
- Sandoz, Yves: «Die Schweiz und das humanitäre Kriegsvölkerrecht, insbesondere die Genfer Abkommen zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte», in: Alois Riklin / Hans Haug / Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 247–264.
- : «Rotes Kreuz», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5. Januar 2012, Zugriff am 21. November 2013, übersetzt aus dem Französischen, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25812.php>.
- Schmidhalter, Matthias: «Die Hilfsaktion für Biafra. Wendepunkt in der Auslandhilfe des schweizerischen Caritasverbandes», in: *Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte* 98 (2004), S. 171–182.
- Speich Chassé, Daniel: «Internationale Organisationen und die Schweiz.

- Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 258–274.
- St. Jorre, John de: *The Nigerian Civil War*, London 1972.
- Staub, Hans O.: «Vorwort. Blutiger Bürgerkrieg um Biafra», in: August R. Lindt: *Generale hungern nie. Geschichte einer Hilfsaktion in Afrika*, Bern 1983, S. 7–16.
- Steffen, Therese: *Das Kreuz mit Hammer, Zirkel, Ährenkranz. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR in den Jahren 1949–1972*, Berlin 2002.
- Stössel, Gian-Luca: *Kriegsmaterial und Solidarität – Die Schweiz und der Biafrakrieg. Die Bemühungen der Schweiz um Linderung der humanitären Auswirkungen des Biafrakriegs und die Bührle-Affäre*, Saarbrücken 2011.
- Stremlau, John J.: *The International Politics of the Nigerian Civil War 1967–1970*, Princeton 1977.
- Sturmer, Martin: *Afrika! Plädoyer für eine differenzierte Berichterstattung*, Konstanz 2013.
- Tobler, Ruedi: «Wenn Schweizer Kanonen auf IKRK-Flugzeuge schiessen. Der Bührle Skandal», in: Heinz Looser et al. (Hg.): *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich 1995, S. 93–106.
- Uche, Chibuike: «Oil, British interests and the Nigerian Civil War», in: *The Journal of African History* 49 (2008/1), S. 111–135.
- Waters, Ken: «Influencing the Message. The Role of Catholic Missionaries in Media Coverage of the Nigerian Civil War», in: *The Catholic Historical Review* 90 (2004/4), S. 697–718.
- Wettstein, Wolfgang: «Die Enttarnung einer privaten Guerillatruppe. Der Geheimarmeeskandal», in: Heinz Looser et al. (Hg.): *Die Schweiz und ihre Skandale*, Zürich 1995, S. 219–236.
- Wirz, Albert: «Die humanitäre Schweiz im Spannungsfeld zwischen Philanthropie und Kolonialismus: Gustave Moynier, Afrika und das IKRK», in: *Traverse* 5 (1998/2), S. 95–111.
- : *Krieg in Afrika. Die nachkolonialen Konflikte in Nigeria, Sudan, Tschad und Kongo*, Wiesbaden 1982.
- Zala, Sacha: «Historiographische Anmerkungen zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen in der Nachkriegszeit», in: *Traverse* 20 (2013/1), S. 242–257.
- : «Publications sur les relations internationales de la Suisse parues depuis la fin de la Guerre froide», in: *Relations internationales* 113 (2003), S. 115–133.
- : «Das amtliche Malaise mit der Historie. Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht», in: *SZG* 47 (1997/4), S. 759–780.
- Zieser, Gernot: «Die Propagandastrategie Biafras im nigerianischen Bürgerkrieg (1967–1970). Eine Modelluntersuchung zur interkulturellen Kommunikation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern», in: *Publizistik* 16 (1971/2), S. 181–193.

Zeitungsartikel

- Beck, Marcel: «Barmherzigkeit und Raketen. Das kleinstaatliche Waffenexport-Unbehagen», in: Zürcher Woche vom 24. Januar 1969.
- Eisenring, Paul: «Ein Wort für Biafra», in: Der Oberthurgauer vom 16. Juli 1968.
- Foppa, Daniel: «Der Spion, der aus den Alpen kam», in: Tagesanzeiger vom 21. April 2011, Onlineversion: <http://bit.ly/1eGjY8j> (abgerufen am 17.1.2014).
- Güdel, Andy: «Erst Nachrichten und dann Gold aus Biafra», in: Oberländer Anzeiger Zürich vom 19. Februar 1970.
- Hanimann, Carlos / Kaspar Surber: «Erst rassistische Deals, dann Krokodilstränen. Interview mit Peter Hug», in: WoZ Nr. 50/2013 vom 12. Dezember 2013.
- Houriet, J.-B.: «Genève, centre d'intox», in: Journal de Genève vom 26. September 1968, online verfügbar unter: <http://bit.ly/1nWAsCp>.
- Hutchinson, Robert: «Dublins Stimme vom Genfersee», in: Weltwoche vom 19. April 1972.
- Kuhn, Manfred: «Der Fall Bührle: Ein Bundeshausskandal», in: Weltwoche vom 6. Dezember 1968.
- Latscha, Fritz: «Basler «British Week» abgesagt», in: National-Zeitung vom 19. September 1968.
- Matt, Alphons: «Dr. August Lindt – Botschafter der Menschlichkeit. Biafra ist ein zweites Solferino», in: Weltwoche vom 6. Juni 1969.
- Péclet, Jean-Claude: «Albert Bachmann, un espion si exotique pour la Suisse», in: Le Temps vom 23. April 2011.
- Schmid, Peter: «Das «feige» Rote Kreuz und die «tapferen» Kirchen», in: Weltwoche vom 25. Juli 1969.
- Wottreng, Willi: «Ein Proletarierbub wird Geheimdienstchef», in: NZZ vom 1. Mai 2011, Onlineversion URL: <http://bit.ly/1jO4CVI> (abgerufen am 17.1.2014).
- Ziegler, Jean: «Der Krieg in Biafra: Vermittlung der Schweiz?», in: Weltwoche vom 5. Dezember 1969.
- : «Die Antwort der Schweiz», in: Weltwoche vom 28. März 1969.

Zeitungsartikel ohne Autor

- Aufruf des Komitees gegen die Englische Woche in Basel: «Biafra stirbt!», in: National-Zeitung vom 10. September 1968.
- «Der Einsatz der schweizerischen Diplomatie für Biafra», in: NZZ vom 5. September 1968.
- «Die Ablehnung des Asylgesuches Ojukwu», in: NZZ vom 1. November 1970.
- «Die Hilfe für Biafra», in: Weltwoche vom 19. Juli 1968.
- «Einstellung der Nigerialhilfe des IKRK», in: NZZ vom 6. Februar 1970.
- «Für die Anerkennung Biafras», in: St. Galler Tagblatt vom 9. Juli 1968.
- «Gowons Sorge um sein Image. Verstimmung in Lagos über die ausländische Presse», in: NZZ vom 26. Januar 1970.

«Hohe Türme für Biafra», in: *National-Zeitung* vom 12. Juli 1968.

«Ojukwu fände in der Schweiz Asyl», in: *Basler Abendzeitung* vom 10. April 1970.

Pressemitteilung des EPD: «Radioverbindung mit Biafra», in: *NZZ* vom 13. Februar 1969.

«Schweizerische Hilfsbereitschaft in Nigeria», in: *NZZ* vom 15. Januar 1970.

Spiegel-Report über die Hilfsaktion für Biafra und Nigeria: «Rettung durch die Stockfischbomber», in: *Der Spiegel* (1969/24), S. 106–114.

«Turmbau pro Biafra», in: *NZZ* vom 12. Juli 1968

«Zum Teufel mit den Ausreden – rettet die Kinder», in: *Die Tat* vom 13. September 1968.

AfZ	Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich
BBl	Bundesblatt
BIGA	Bundesamt für Gewerbe, Industrie und Arbeit
BRB	Bundesratsbeschluss
CH-BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
CIA	Central Intelligence Agency
CICR	Comité Internationale de la Croix Rouge
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
ICRC	International Comite of the Red Cross
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INALWA	International Airlift West Africa
JCA	Joint Church Aid
NZN	Neue Zürcher Nachrichten
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RBA	Ringier Bildarchiv
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
StAAG	Staatsarchiv Aargau
SZG	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte
Una	Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr
WoZ	Wochenzeitung

- Abb. 1: Übersichtskarte Nigeria und Biafra aus Lindt 1983 S. 20 f.
- Abb. 2: ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-08
- Abb. 3: ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-09
- Abb. 4: ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-D-00005-01
- Abb. 5: ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-N-00042-12A
- Abb. 6: ICRC / Max Vaterlaus / V-P-NG-N-00042-17A
- Abb. 7: StAAG / unbekannt / RBA3-1-5730_2
- Abb. 8: ICRC / R. Whit / V-P-NG-E-00386
- Abb. 9: ICRC / unbekannt / V-P-NG-E-00387
- Abb. 10: ICRC Archives / unbekannt / V-P-PER-E-00191
- Abb. 11: StAAG / unbekannt / RBA3-1-5730_1
- Abb. 12: ICRC / Jean Zbinden / V-P-NG-N-00085-05A
- Abb. 13: ICRC / V. Markevitch / V-P-NG-E-00231
- Abb. 14: ICRC Archives / Jean Zbinden / V-P-PER-E-00189
- Abb. 15: ICRC Archives / Jean Zbinden / V-P-PER-E-00190
- Abb. 16: ICRC / unbekannt / RBA4-3-90_HilfsaktionenRotesKreuz_3_IKRC
- Abb. 17: Central Press Photos Ltd. London /
RBA4-3-90_HilfsaktionenRotesKreuz_2
- Abb. 18: Karikatur zur Frage der Asylgewährung für General Ojukwu,
in: Schweizerisches Kaufmännisches Zentralblatt vom 13. November 1970,
CH-BAR#E2001E#1980/83#3503* (B.41.21)
- Abb. 19: Karrikatur «Post aus der Schweiz», in: Nebelspalter Bd. 50
vom 11. Dezember 1968, S. 11

DOMINIK MATTER

«SOS BIAFRA» | QdD 5

«SOS-Biafra» – der Aufruf des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) im Mai 1968 um Unterstützung für die Hilfsmission im komplett abgeschlossenen Sezessionsgebiet Biafra während des nigerianischen Bürgerkriegs blieb in der Schweiz nicht ungehört. Die Aufrufe von Hilfsorganisationen und die mediale Berichterstattung mit Bildern hungernder Kinder hatte den Krieg und die drohende humanitäre Katastrophe in Nigeria für kurze Zeit in den Fokus der westlichen Öffentlichkeit und auf die politische Agenda der Regierungen gebracht. Im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkrieges mussten sich auch die schweizerischen Behörden mit zahlreichen «politischen Problemen» befassen: Die IKRK-Mission, die Bührle-Affäre, die «Biafra-Propaganda» der in Genf ansässigen Markpress Agentur oder die Petition zur Anerkennung Biafras sind nur eine Auswahl und weisen auf die Komplexität der Aussenbeziehungen hin. Ausgehend von dieser Konstellation zeigt dieser Band der Quaderni di Dodis Wechselwirkungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Ausgestaltung der Aussenbeziehungen der Schweiz im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkrieges auf. Im Hintergrund der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Nigeria, wird primär auf Aktionsräume und Handlungsmuster unterschiedlicher Akteursgruppen fokussiert, wodurch das traditionelle Bild staatlich dominierter Aussenpolitik erweitert werden kann.

Dominik Matter, M. A., *1987, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Forschungsstelle der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) sowie Assistent für Europäische und Globalgeschichte am Europainstitut der Universität Basel.