

## Artikel

### Die Affäre Losembe und die schweizerisch-zairischen Beziehungen 1972–1974

David Rentsch

#### Zusammenfassung

Von 1972 bis 1974 bestimmte die Affäre Losembe die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Republik Zaire unter Präsident Mobutu. Zaire forderte die Auslieferung des in die Schweiz geflohenen ehemaligen Spitzenpolitikers Batwanyele Losembe, der in seiner Heimat der Hinterziehung öffentlicher Gelder und des Hochverrats beschuldigt wurde. Im von Bundesrat Graber geführten Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) prägte die Wahrung ausenwirtschaftlicher Interessen die Aussenpolitik, wogegen menschenrechtliche Bedenken kaum eine Rolle spielten. Der Haltung von EPD und Bundesrat stand zumindest anfänglich die Position des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) gegenüber, während ein Grossteil der Schweizer Presse heftig protestierte und die Auslieferung schliesslich durch einen Bundesgerichtsentscheid gestoppt wurde. Die Affäre Losembe beleuchtet die Vielschichtigkeit im ausenpolitischen Gestaltungsprozess und wirft gleichzeitig ein Schlaglicht auf das konfliktreiche Verhältnis von Aussenpolitik, Aussenwirtschaft und Menschenrechten in der Schweiz des Kalten Krieges.

#### Abstract

From 1972 to 1974, the Losembe affair defined diplomatic relations between Switzerland and the Republic of Zaire, led by President Mobutu. Zaire requested the extradition of former high-ranking politician Batwanyele Losembe, who had fled to Switzerland after being accused in his home country of misappropriating public funds and of high treason. In the Federal Political Department (FPD) under Federal Councillor Graber, foreign policy was shaped by the protection of foreign economic interests, with human rights concerns playing a lesser role. The FPD and the Federal Council's stance was, at least initially, opposed by the position of the Federal Department of Justice and Police (FDJP), while a large part of the Swiss press voiced vehement protest, and the extradition was finally stopped by a Federal Court decision. The Losembe affair sheds light on the multi-layered nature of foreign policy and at the same time highlights the conflict-laden relationship between foreign policy, foreign trade and human rights in Cold War Switzerland.

**Autor:** [David Rentsch](#), \*1992, B. A., Historiker, absolviert einen Master am Zentrum für Afrikastudien der Universität Basel.

**Zitierempfehlung:** David Rentsch: Die Affäre Losembe und die schweizerisch-zairischen Beziehungen 1972–1974, Saggi di Dodis 1, 2019/5, [dodis.ch/saggi/1-5](https://doi.org/10.22017/S-2019-5).  
Statt auf Seiten wird direkt auf die Absätze verwiesen, die ihre Gültigkeit Format unabhängig behalten.  
Bsp. Absatz 12: ... Saggi di Dodis 1, 2019/5, Abs. 12, [dodis.ch/saggi/1-5#12](https://doi.org/10.22017/S-2019-5#12).

Die Saggi di Dodis sind eine Open-Access-Zeitschrift der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Zeitschrift finden sich unter [dodis.ch/saggi](https://dodis.ch/saggi).

Herausgeber: [Prof. Dr. Sacha Zala](#)  
Redaktion: [Dominik Matter](#)  
Grafisches Konzept & Layout: [dewil.ch](#)  
Lektorat: Daniel Stalder [www.pentaprim.ch](http://www.pentaprim.ch)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz \(CC BY 4.0\)](#).

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar [dodis.ch/saggi](https://dodis.ch/saggi).

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)  
Hallwylstrasse 4, CH-3003 Bern  
Internet: [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)  
Email: [saggi@dodis.ch](mailto:saggi@dodis.ch)

ISSN: 2571-6964  
Permalink: [dodis.ch/saggi/1-5](https://dodis.ch/saggi/1-5)  
DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2019-5>

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren-Oesch (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Graduate Institute Geneva), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

## Die Affäre Losembe und die schweizerisch-zairischen Beziehungen 1972–1974<sup>1</sup>

David Rentsch

Im Sommer 1972 flüchtete Batwanyele Losembe, ein ehemaliger Spitzenpolitiker der Republik Zaire<sup>2</sup>, in die Schweiz. Präsident Mobutu hatte Losembe zuvor öffentlich beschuldigt, als Aussenminister grosse Summen hinterzogen und den zairischen Feind Portugal unterstützt zu haben. Unmittelbar nach Losembes Ankunft in der Schweiz forderte die Regierung Zaires seine sofortige Auslieferung. Das Auslieferungsbegehren stellte die Schweizer Behörden vor ein Dilemma und belastete die bis anhin sehr guten bilateralen Beziehungen der beiden Staaten. Während mehrerer Jahre beschäftigte die Affäre Losembe verschiedene Akteure innerhalb der eidgenössischen Verwaltung, entwickelte sich aber auch zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse. Die Frage, ob der angeblich korrupte zairische Politiker an das Regime Mobutus überstellt werden sollte, enthielt je nach Standpunkt völlig verschiedene Implikationen. So hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Frage aus auslieferungsrechtlicher Warte zu beurteilen, während die Haltung des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) von aussenpolitischen Überlegungen bestimmt wurde. Ausserhalb der Verwaltung erregte das Schicksal Losembes mehr und mehr die Aufmerksamkeit verschiedener Schweizer Medien, die sich grösstenteils als Vorkämpferin für eine menschliche Asylpolitik positionierten.

Die schweizerisch-afrikanische Diplomatiegeschichte ist bisher wenig erforscht. Eine Arbeit von Bouda Etamad erforschte die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zum kolonialen Belgisch-Kongo.<sup>3</sup> Die einzige nennenswerte historische Studie, die sich den Schweizer Beziehungen zum unabhängigen Kongo widmet, leistete Birri mit ihrer Arbeit zur Rolle der Schweiz in den ersten Jahren nach der Dekolonisierung.<sup>4</sup> Aufschlussreich für die Darstellung der späten Jahre des Systems Mobutu und die Verwicklungen der Schweiz ist die Publikation von Madörin und Ochsner.<sup>5</sup> Nicht nur die diplomatischen Beziehungen zu afrikanischen Staaten, sondern auch die Geschichte prominenter Asyl- und Auslieferungsfälle stellt einen blinden Fleck in der Forschung dar. Hier kann allerdings die Studie «SOS-Biafra» von Matter aufgeführt werden, in

1 Grundlage dieses Aufsatzes bildet meine Bachelorarbeit, die ich unter dem Titel «Affäre Losembe. Ein Auslieferungsfall und die schweizerisch-zairischen Beziehungen 1972–1974» bei Prof. Dr. Sacha Zala an der Universität Bern im Februar 2017 eingereicht habe. Herzlichen Dank an die anonymen Reviewer für die hilfreichen Rückmeldungen und die konstruktive Kritik, die in diesen Aufsatz eingeflossen sind.

2 Die Republik Kongo, wie das Land nach der Unabhängigkeit von Belgien im Jahr 1960 hiess, wurde 1971 in Republik Zaire umbenannt. Die Umbenennung erfolgte im Rahmen der Politik der «Authenticité», die das Land von europäischen Einflüssen befreien und zu seinen präkolonialen Wurzeln zurückführen sollte. Seit dem Sturz Mobutus 1997 trägt das Land den Namen Demokratische Republik Kongo und wird in Abgrenzung zur Republik Kongo (Kongo-Brazzaville) auch Kongo-Kinshasa genannt.

3 Lyonel Kaufmann: «Guillaume Tell au Congo: l'expansion suisse au Congo belge (1930–1960)», in: Etamad Bouda; David, Thomas (Hg.), *La Suisse sur la ligne bleue de l'outre-mer* (Les Annales 5), Lausanne 1994, 43–94.

4 Marisa Birri: «Der Kalte Krieg war in Afrika ein Heisser. Die Schweiz und der Kongokonflikt 1960–1963», in: Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl, Sacha Zala (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges*, Basel 2011, 65–79.

5 Mascha Madörin, Gertrud Ochsner (Hg.): *Mobutismus – Kalter Krieg und Plünder-Kampagne. Schweizer Beziehungen von 1965–1997*, Basel 1998.

welcher er mit dem Asylbegehren General Ojukwus einen Fall anspricht, der zumindest ansatzweise mit der Affäre Losembe vergleichbar ist.<sup>6</sup>

Der Aufbau des vorliegenden Artikels orientiert sich an der Chronologie der Ereignisse. Die Beziehungen der Schweiz zu Mobutus Zaire bis ins Jahr 1972 liefern den Kontext für die Affäre Losembe. Als Quellen dienen in erster Linie Dokumente der Eidgenössischen Verwaltung aus dem Schweizerischen Bundesarchiv. Jedes der sechs Unterkapitel steht mit einem wegweisenden Moment in der Affäre in Verbindung, welcher die Dynamik des Prozesses entscheidend veränderte. Das einführende erste Kapitel umfasst die diplomatischen Beziehungen der Schweiz zum Kongo respektive zur Republik Zaire bis zum Beginn der Affäre Losembe. Das zweite Kapitel stellt Losembe und seine Flucht in die Schweiz vor. Das dritte Kapitel präsentiert das Auslieferungsgesuch sowie die dagegen eingereichte Einsprache und versucht, die Hintergründe aufzuzeigen, die zu Losembes Sturz geführt hatten. Das vierte Kapitel widmet sich dem verwaltungsinternen Dialog zwischen EJPD und EPD sowie den Meinungen aus der Privatwirtschaft und von Drittstaaten, die an Bundesbern herangetragen wurden. Das fünfte Kapitel präsentiert den Entscheid des Bundesrats im Auslieferungsfall und legt ein besonderes Augenmerk auf die Stellungnahme der Schweizer Presse. Den Abschluss der Quellenanalyse bildet im sechsten Kapitel der finale Entscheid des Bundesgerichts, die Auswirkungen auf die diplomatischen Beziehungen zu Zaire und die Auflösung der Affäre.

In diesem Artikel sollen die Konfliktlinien des Diskurses, der die Affäre Losembe bestimmt hat, aufgezeigt und die Positionen der verschiedenen Akteure herausgearbeitet werden. Wo Akteure mit ihren Interessen aufeinandertreffen und der Staat mit einer Vielzahl von Ansprüchen verschiedener Gruppen konfrontiert wird, entstehen Zielkonflikte.<sup>7</sup> Der vorliegende Beitrag wirft in diesem Sinne ein Schlaglicht auf die Schweizer Auslieferungspraxis im Spannungsfeld von humanitären Ansprüchen und wirtschaftlichen Interessen in der Beziehung zu einem «befreundeten» diktatorischen Staat.

### Die schweizerisch-kongolesischen Beziehungen bis 1972

Der aussergewöhnliche Ressourcenreichtum machte den Kongo schon als belgische Kolonie zu einem auch für die Schweizer Wirtschaft äusserst interessanten Land. Der Kongo beherbergte nach Südafrika die zweitgrösste Schweizerkolonie im subsaharischen Afrika. Neben den im Handel und Bergbau tätigen Schweizern war auch die Schweizer Finanzindustrie in die koloniale Wirtschaft involviert. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten grosse belgische Infrastrukturprojekte den Kongo zum fünftgrössten Empfänger von Schweizer Kapital gemacht. Der Schweizerische Bankverein übernahm dabei die Führung eines Bankenkonsortiums, das im Rahmen des belgischen Zehnjahresplans für die Entwicklung seiner Kolonie seit 1950 mit der Aufgabe betraut war, Anleihen herauszugeben. Schweizer Banken nahmen für Belgien und seine Kolonie eine unverzichtbare Rolle ein.<sup>8</sup>

Mit der Unabhängigkeit des Kongos im Jahr 1960 wurden die engen Bindungen der Schweiz an den zentralafrikanischen Staat keineswegs gekappt. Edwin Stopper, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, begrüsst die neue Situation und sah darin eine Chance, die eigene wirtschaftliche Position zu stärken. Für eine positive Entwicklung setzte er aber voraus, dass die Kontrolle über die Wirtschaft und Verwaltung vorerst in «weissen» Händen bleibe,

<sup>6</sup> Dominik Matter: «SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970 (Quaderni di Dodis 5), Bern 2015, 86–89, 113 f, [dodis.ch/q5](http://dodis.ch/q5).

<sup>7</sup> Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002, 39.

<sup>8</sup> Kaufmann: L'expansion suisse au Congo belge, 85.

da die Kongolesen weder über die nötigen Fähigkeiten noch die erforderliche Erfahrung verfügen würden.<sup>9</sup> Gemeinsam mit den Westmächten nahm die Schweiz an der UNO-Mission ONUC zur Unterstützung der offiziellen Regierung in Léopoldville gegen die Sezession Katangas teil und verstand es, dabei eine wichtige Rolle zu spielen. Gleichzeitig pflegte sie aber auch Beziehungen zum separatistischen Katanga. Diese Ambivalenz der Schweizer Aussenpolitik erklärt sich aus der starken ideologischen Färbung, die dem Konflikt zugeschrieben wurde. Die Umwälzungen im Kongo wurden nicht in erster Linie als Dekolonisationsprozess verstanden, sondern als ein Kampf von Ost gegen West, der «freien Welt» gegen den Kommunismus. Die Schweiz verstand es, fernab einer offiziellen Gesinnungsneutralität, ihre Aussenpolitik aktiv zu gestalten und Partei zu ergreifen.<sup>10</sup>

Joseph-Désiré Mobutu, Generalleutnant der kongolesischen Armee, ergriff am 24. November 1965 mit einem Putsch die Macht. Nach fünf unruhigen Jahren wurde der Staatsstreich auf Schweizer Seite wohlwollend zur Kenntnis genommen. Man hoffte, dass ein starker Mann an der Spitze des Staates, der zudem die Unterstützung der Bevölkerung und des Parlamentes genoss, mit den chaotischen Verhältnissen aufräumen und das Land stabilisieren könne. Arturo Marcionelli, der Schweizer Botschafter in Kinshasa, berichtete, dass Mobutu wohl der einzige Kongolese sei, der über die nötige Ernsthaftigkeit und über die moralische und spirituelle Stärke verfüge, um diese schwierige Aufgabe zu meistern. Für Mobutu sprach, ganz im Sinne Stoppers, seine Bereitschaft, europäischen Akteuren Zugang zu seinem Land zu gewähren und ihnen Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Marcionelli traute Mobutu zu, erfolgreich zu sein, weil dieser seine Grenzen kenne, was er als eine unter Kongolesen seltene Eigenschaft betrachtete.<sup>11</sup> Diese Einschätzung erwies sich rasch als trügerisch. Mobutu gab vor, die Staatsgeschäfte für eine Übergangszeit von fünf Jahren zu übernehmen, begann aber praktisch unmittelbar nach seiner Machtübernahme mit der Aushöhlung und dem Abbau der politischen Institutionen im Land. Das Parlament wurde nach nur vier Monaten suspendiert und später vollständig aufgelöst, das Amt des Premierministers abgeschafft. Mobutu stattete sich selbst mit Vollmachten aus und übernahm die Führung von Staat, Regierung und Armee. Das Verhältnis der Schweiz zum Regime Mobutus wurde dadurch aber keineswegs getrübt, was auch an den grossen Sympathien lag, die der Diktator dem Alpenland entgegenbrachte.<sup>12</sup> Mobutu kaufte sich in Savigny bei Lausanne eine Villa, in der er sich regelmässig aufhielt.<sup>13</sup> Auf internationalem Parkett nahm Mobutu eine relativ starke Position

<sup>9</sup> Vgl. den Bericht von E. Stopper vom 4. Juli 1960, [dodis.ch/15252](https://www.dodis.ch/15252).

<sup>10</sup> Birri: Die Schweiz und der Kongokonflikt, 69–71. Zur Kongo-Krise und der Rolle der Schweiz vgl. auch das Schreiben von T. Curchod an R. Kohli vom 5. Januar 1960, DDS, Bd. 21, Dok. 62, [dodis.ch/15244](https://www.dodis.ch/15244); das Schreiben von R. Boetschi an R. Kohli vom 18. Juli 1960, Dok. 85, [dodis.ch/15248](https://www.dodis.ch/15248); das Telegramm des EPD an diverse Schweizer Botschaften vom 18. Juli 1960, Dok. 86, [dodis.ch/15335](https://www.dodis.ch/15335); die Notiz von B. Turrettini an M. Petitpierre vom 7. September 1960, Dok. 95, [dodis.ch/15341](https://www.dodis.ch/15341); das Schreiben von A. R. Lindt an M. Petitpierre vom 8. November 1960, Dok. 107, [dodis.ch/10993](https://www.dodis.ch/10993); das Schreiben von M. Petitpierre an D. Hammarskjöld vom 9. Februar 1961, Dok. 122, [dodis.ch/15397](https://www.dodis.ch/15397); die Notiz von R. Probst an M. Petitpierre vom 23. Februar 1961, Dok. 127, [dodis.ch/15289](https://www.dodis.ch/15289); den Bericht von E. Andres vom 25. Februar 1961, Dok. 128, [dodis.ch/15378](https://www.dodis.ch/15378); das BR-Verhandlungsprotokoll der 14. Sitzung des Bundesrats vom 23. Februar 1962, DDS, Bd. 22, Dok. 51, [dodis.ch/30184](https://www.dodis.ch/30184); das Schreiben von R. Boetschi an J. Burckhardt vom 24. April 1962, Dok. 70, [dodis.ch/30218](https://www.dodis.ch/30218) sowie das Protokoll von J. Burckhardt vom 12. Juli 1962, Dok. 89, [dodis.ch/30220](https://www.dodis.ch/30220).

<sup>11</sup> Schreiben von Arturo Marcionelli, Schweizer Botschafter in Kinshasa, an Friedrich Traugott Wahlen, Vorsteher des EPD, vom 26. November 1965, [dodis.ch/31522](https://www.dodis.ch/31522).

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch das Schreiben von T. Curchod an W. Spühler vom 3. Januar 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 1, [dodis.ch/33689](https://www.dodis.ch/33689).

<sup>13</sup> Crawford Young, Thomas Turner: *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison 1985, 179.

ein. Mit einer vordergründig blockfreien Aussenpolitik und afrikanischem Nationalismus konnte er sich auch bei sozialistischen Staaten Afrikas Akzeptanz verschaffen und eine aktive Rolle in der regionalen Aussenpolitik übernehmen. Die wichtigsten Eckpfeiler der internationalen Beziehungen bildeten aber immer noch die Verbindungen zu zwei westlichen Staaten, den USA und Belgien. Die Beziehungen zur früheren Kolonialmacht waren dabei von einem steten Auf und Ab geprägt; mit den sich verstärkenden Nationalisierungstendenzen in Zaire waren sie gerade im hier behandelten Zeitraum auf einem absoluten Tiefpunkt angelangt.<sup>14</sup>

Die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz in Zaire waren beträchtlich. Mit den Firmen Ciba, Geigy und Desco-von Schulthess waren einige grosse Schweizer Firmen im Land vertreten. Zusätzlich beabsichtigten Nestlé und Aluisse, in Zaire Fuss zu fassen. Die Schweizer Regierung zeigte mit der Vergabe von Exportrisikogarantien in der Höhe von 11,6 Millionen Schweizer Franken ausenwirtschaftliches Engagement und arbeitete auf den Abschluss eines Handelsvertrags mit Investitionsschutzabkommen hin. Die belasteten zairo-belgischen Beziehungen eröffneten zudem neue Möglichkeiten für die Schweizer Wirtschaft. Nachrichten aus der Botschaft liessen die Hoffnung aufkeimen, die Schweiz könnte eine Lücke füllen, die sich durch das Wegfallen der belgischen Präsenz in Zaire öffnen dürfte, beispielsweise durch die Ersetzung der Eisenbahn aus belgischer Produktion durch Züge der Firma Schindler.<sup>15</sup> Getrübt wurden die Beziehungen zu Mobutus Regime durch die Affäre Bindschedler<sup>16</sup> und offene Entschädigungsforderungen von Schweizer Bürgern, die seit der Unabhängigkeit des Kongos zu Schaden gekommen waren.<sup>17</sup> Diese Belastungen wogen allerdings nicht so schwer, dass die Beziehungen nicht als freundlich, sogar freundschaftlich bezeichnet werden konnten.<sup>18</sup> Sprechende Beispiele für das ausgezeichnete Verhältnis zwischen den beiden Ländern und die unmittelbar vor der Affäre Losembe erreichten Fortschritte sind der Abschluss eines Luftfahrtabkommens sowie ein Besuch von Präsident Mobutu in Bern, bei welchem er von Bundespräsident Nello Celio und Bundesrat Pierre Graber empfangen wurde.<sup>19</sup> Mobutu gab dabei zu verstehen, dass er auf grössere Investitionen aus der Schweiz hoffe, und willigte ein, die Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen wieder aufzunehmen.<sup>20</sup> Seit Jahren drängte er zudem auf einen Besuch des Vorstehers des Politischen Departements, Bundesrat Pierre Graber, in Zaire und legte den Zeitpunkt nun «in souveräner Art» auf den Monat November desselben Jahres 1972 fest.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Ibid., 363 f.

<sup>15</sup> Schreiben von Antoine Maurice, Botschaftssekretär in Kinshasa, an Michael Gelzer, Direktor der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD, vom 30. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>16</sup> Jean-Otto Bindschedler war ein Schweizer Mitarbeiter einer belgischen Firma, der in Zaire verhaftet wurde und erst nach einem Jahr in die Schweiz zurückkehren konnte. Er sollte sich im Verlauf der Affäre Losembe in der Schweizer Presse kritisch gegen das Regime Mobutus äussern.

<sup>17</sup> Notiz von H. Grob, Mitarbeiter der Abteilung für politische Angelegenheiten, vom 24. März 1970, [dodis.ch/36633](https://www.dodis.ch/36633).

<sup>18</sup> Schlussbericht von Theodore Curchod, Schweizer Botschafter in Kinshasa, vom 26. August 1971, [dodis.ch/36634](https://www.dodis.ch/36634).

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Notiz von H. Grob vom 8. Februar 1972, DDS, Bd. 25, Dok. 118, [dodis.ch/35748](https://www.dodis.ch/35748).

<sup>20</sup> Zu den Verhandlungen und dem Abschluss des bilateralen Handelsabkommens und des Abkommens über Investitionsschutz vgl. das BR-Protokoll Nr. 1916 vom 5. November 1965, [dodis.ch/31513](https://www.dodis.ch/31513); das Schreiben von T. Curchod an P. Micheli vom 27. September 1967, [dodis.ch/33853](https://www.dodis.ch/33853); das BR-Protokoll Nr. 357 vom 23. Februar 1972, [dodis.ch/36640](https://www.dodis.ch/36640) sowie das BR-Protokoll Nr. 706 vom 24. April 1972, [dodis.ch/36639](https://www.dodis.ch/36639).

<sup>21</sup> Notiz von Ernesto Thalmann, Generalsekretär des EPD, an die Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD vom 10. Februar 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#2551\* (B.15.21).

### **Losembe und seine Flucht in die Schweiz**

Im August 1972 erhielt die Politische Abteilung des Eidgenössischen Politischen Departements ein vertrauliches Schreiben der Schweizer Botschaft in Kinshasa. Laurent Eketebi, Transportminister und bis vor kurzem Vize-Aussenminister in Mobutus Regierung, hatte die Schweizer Vertretung telefonisch darum gebeten, einen abtrünnigen Politiker nach Zaire zurückzuschaffen. Es handelte sich um Eketebis ehemaligen Vorgesetzten, den vormaligen Aussenminister der Republik, Batwanyele Losembe. Dieser war aus Zaire geflohen und sollte sich Eketebis Angaben zufolge nun in der Schweiz aufhalten.

Losembe hatte seit der Unabhängigkeit des Kongos eine steile politische Karriere hingelegt. Der 1933 im damaligen Stanleyville (heute Kisangani) als Mario Philippe Cardoso geborene Sohn eines portugiesischen Vaters und einer kongolesischen Mutter gehörte zu einer sehr kleinen Gruppe von Kongolesen, den sogenannten «Evolués», die vom belgischen Kolonialapparat als zukünftige Elite des Landes aufgebaut wurden. Nach einem Abschluss in Pädagogik und Psychologie an der Katholischen Universität in Löwen erhielt er eine Assistentenstelle an der Universität Lovanium in Kinshasa. Zu dieser Zeit, Ende der 1950er Jahre, wurde er politisch aktiv, lernte Patrice Lumumba kennen und trat dessen *Mouvement National Congolais* bei. Losembe übernahm für verschiedene kongolesische Regierungen Botschafterposten bei der UNO in New York, in Washington und London, nach dem Putsch von 1965 auch für diejenige Mobutus. Über einen Umweg ins Erziehungsministerium gelangte er 1970 an die Spitze des Aussenministeriums. Diesem stand er bis zu seinem unerwarteten politischen Sturz vor. General Mobutu pflegte im *Stade du 20 Mai* in Kinshasa sogenannte *meetings populaires* abzuhalten. Am 14. Februar 1972 bezeichnete der Präsident anlässlich eines solchen Meetings vor rund 100 000 Zuschauern seinen Aussenminister als korruptes Element in der Regierung Zaires: Mobutu bezichtigte Losembe des Amtsmissbrauchs und der Hinterziehung hoher Geldsummen. Zusätzlich hob er Losembes portugiesische Wurzeln hervor. In Radio, Fernsehen und Presse wurde daraufhin die Nachricht verbreitet, dass Losembe ein portugiesischer Agent und somit des Hochverrats schuldig sei.<sup>22</sup>

Losembe trat am 21. Februar von seinem Ministerposten zurück, weilte aber noch bis im Juli im Land, ehe er sich entschied, über Ruanda in die Schweiz zu fliehen. Seine Flucht blieb nicht unbemerkt und noch bevor die zairische Polizei, Justiz oder das Aussenministeriums mit den Schweizer Behörden Kontakt aufnahmen, hatte Transportminister Eketebi, Losembes ehemaliger Stellvertreter, die Schweizer Botschaft in Kinshasa über die Vorgänge unterrichtet. In den nächsten Tagen bestätigte der zairische Aussenminister Nguza Karl-I-Bond, was Eketebi inoffiziell bereits getan hatte: die Forderung einer Auslieferung Losembes.<sup>23</sup> Präsident Mobutu sprach die Angelegenheit öffentlich an und bedauerte, dass Losembe ausgerechnet in die Schweiz, dieses von ihm so besonders geschätzte Land, geflohen war. Umso mehr hoffte er, Losembe mithilfe der Schweizer Behörden strafrechtlich belangen zu können. Auch der Ton der Schweizer Vertretung in Kinshasa wurde dringlicher. Eine schnellstmögliche Auslieferung Losembes schien in ihren Augen äusserst wünschenswert.<sup>24</sup> Die zairische Presse attackierte schon jetzt die falschen Freunde des Landes, darunter die Schweiz, die dem Antikorruptionskampf im Weg standen. Falls sich die

<sup>22</sup> Dominique Poncet, Anwalt Losembes, an die Polizeiabteilung des EJPD. Einsprache gegen die Auslieferung Losembes vom 20. September 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>23</sup> Schreiben von Nguza Karl-I-Bond, Aussenminister der Republik Zaire, an Jean-Pierre Weber, Schweizer Botschafter in Kinshasa, vom 18. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>24</sup> Telegramm Nr. 125 von Antoine Maurice an die Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD vom 17. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

Angelegenheit länger hinziehen sollte, befürchtete man eine ernsthafte Gefährdung der diplomatischen Beziehungen mit nicht absehbaren Folgen.<sup>25</sup>

Bis zum Eintreffen eines formellen Auslieferungsgesuchs behielten sich die Schweizer Behörden vor, keine konkreten Massnahmen zu ergreifen. Aus politischer Sicht hofften sie, die Angelegenheit auf eine möglichst unauffällige und für die Schweiz unkomplizierte Art zu lösen. Um die Beziehungen zur Republik Zaire nicht unnötig zu belasten und «den problematischen Entscheid» über das Auslieferungsbegehren oder gar ein späteres Asylgesuch möglichst zu vermeiden, versuchte man Losembe zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen.<sup>26</sup> Auf Anweisung des Bundespolizeichefs teilte die Genfer Polizei Losembe mit, dass seine Sicherheit nicht gewährleistet werden könne, weil zairische Stellen versuchten, seinen Aufenthaltsort ausfindig zu machen, und dass ihm die baldige Verhaftung und Auslieferung drohe.<sup>27</sup> Losembe liess sich durch die Drohungen der Schweizer Behörden nicht einschüchtern, blieb in Genf und wurde kurz nach dem Eintreffen des offiziellen Auslieferungsgesuchs verhaftet.

### Betrüger oder Opfer politischer Intrigen?

Am 23. August 1972 wurde das offizielle Auslieferungsgesuch für Losembe Batwanyele wegen Hinterziehung öffentlicher Gelder bei der Schweizer Polizeiabteilung eingereicht.<sup>28</sup> Losembe wurde in drei Fällen die illegale Bereicherung an Staatsmitteln vorgeworfen. Als Bildungsminister wie auch in seiner Zeit im Aussenministerium habe er sich an Geldern bereichert, die unter anderem für die angolanische Exilregierung (GRAE) vorgesehen waren.

Die zairische Staatsanwaltschaft versicherte den Schweizer Behörden, dass der Grundsatz der Spezialität beachtet werde, dass also Losembe im Falle einer Auslieferung nur für diejenigen Delikte belangt werde, auf welche sich das Auslieferungsgesuch beziehe, und dass keine zusätzlichen Anschuldigungen vorgebracht werden dürften.<sup>29</sup> Die Unterschlagung öffentlicher Gelder fiel unter den Artikel 145 des zairischen Strafgesetzes, wonach die maximale Strafe für die Hinterziehung von mehr als 10 000 Zaire die Verurteilung zum Tode bedeutete. Bereits bei der Überreichung des Gesuches versprachen die zairischen Behörden, dass die Verhängung der Todesstrafe, was für die Schweiz einen eindeutigen Grund zur Ablehnung der Auslieferung dargestellt hätte, nicht zur Anwendung käme. Den mehrfachen mündlichen Zusicherungen in diese Richtung folgte am 29. August 1972 ein offizielles Dokument.<sup>30</sup> Die Schweizer Behörden sahen damit die formellen Voraussetzungen zur Auslieferung erfüllt und gaben zu verstehen, dass sie beabsichtigten, auf das Gesuch einzutreten.

Losembe widersetzte sich seiner Auslieferung und behauptete, dass die gegen ihn vorgebrachten Vorwürfe in Wahrheit politische Anschuldigungen maskierten. Rechtlich liess er sich von Maître Dominic Poncet aus Genf vertreten, der den Behörden am 20. September 1972 die Einsprache gegen die Auslieferung vorlegte. Die Einsprache stützte sich im Wesentlichen auf erhebliche Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der zairischen Justiz, die ein faires Ver-

<sup>25</sup> Schreiben von Antoine Maurice an die Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD vom 18. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>26</sup> Schreiben von Alfred Hohl, stellvertretender Direktor der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD, an Oskar Schürch, Direktor der Polizeiabteilung, vom 17. August 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>27</sup> Telex von André Amstein, Chef der Bundespolizei, an A. Baumgartner, Chef der Genfer Polizei, vom 21. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>28</sup> Note der Botschaft der Republik Zaire in Bern an das EJPD vom 23. August 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>29</sup> Bericht von Otto Bühler, Sektionschef der Polizeiabteilung, an das EJPD vom 15. November 1972, [dodis.ch/40647](http://dodis.ch/40647).

<sup>30</sup> Schreiben der Botschaft der Republik Zaire in Bern an die Polizeiabteilung des EJPD vom 29. August 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

12

13

14

15

fahren nicht garantieren könne. Besonders schwer wiege dabei die öffentliche Denunziation Losembes vonseiten des omnipotenten Staatspräsidenten, die einer Vorverurteilung gleichkomme.<sup>31</sup> Um die fehlende Rechtsstaatlichkeit Zaires zu beweisen, verwies Poncet auf frühere Fälle von politischer Verfolgung einstiger Spitzenpolitiker. Die prominenten Protagonisten der *Pentecost-Verschworung*<sup>32</sup> wurden nur zwei Tage nach ihrer Festnahme in einem zehnmütigen Prozess zum Tode verurteilt und vor 50 000 Menschen in Kinshasa öffentlich hingerichtet. Weiter bezweifelte Poncet, dass die von zairischer Seite gemachte Zusicherung zur Aussetzung der Todesstrafe respektiert würde. Er verwies auf Pierre Mulele, den Anführer einer maoistischen Rebellion, der 1968 nach einem Amnestieversprechen nach Zaire zurückgekehrt war, dort aber innerhalb kürzester Zeit festgesetzt und ermordet wurde.<sup>33</sup>

Die tatsächlichen Gründe für die Verfolgung Losembes sind vielschichtig und nur vor dem Hintergrund des Herrschaftssystems des Mobutu-Regimes sowie den spezifischen politischen Rahmenbedingungen in Zaire zu Beginn der 1970er Jahre zu erklären. Ein zentrales Element in Mobutus Konsolidierung der Alleinherrschaft an der Spitze des zairischen Staates bestand in der Einbindung grosser Teile der Eliten des Landes in den Staatsapparat. Mit der Vergabe von politischen Ämtern errichtete er ein paternalistisches System, das Loyalität und Abhängigkeiten gegenüber seiner Person schuf. Politische Karrieren eröffneten der kongolesischen Elite die Möglichkeit, sich an Staatsgeldern zu bereichern, wie es der Präsident auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung seines Landes in einem beispiellosen Ausmass selber tat. Der grundsätzliche Vorwurf der Hinterziehung von Geldern war also auch im Fall Losembe mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht aus der Luft gegriffen. Auf Kritik an der Führung und der grassierenden Korruption antwortete Mobutu, indem er das Jahr 1972 zur *Grande Année du Nettoyage* ausrief. In einer Ansprache erklärte er, dass sich bis in die höchsten Kreise der Regierung Diebe, Verräter und Betrüger finden würden, und er beschwor die Notwendigkeit einer Säuberung der Partei- und Regierungsspitze. Seine Kritik am eigenen Regime erreichte jedoch nie den Präsidenten selbst. Sie betraf vielmehr einzelne Politiker, die in seiner Gunst gesunken waren.<sup>34</sup> Hier stellte Losembe aus mehreren Gründen ein ideales Ziel dar.

Dass Losembe als Oppositioneller eine tatsächliche Gefahr für Mobutu verkörperte, kann wohl ausgeschlossen werden. Vielmehr schien er trotz seiner Position ein politisches Leichtgewicht gewesen zu sein und wurde von jüngeren Politikern unter Druck gesetzt. Losembe äusserte in einem Interview in der *Tribune de Genève* den Verdacht, Opfer eines politischen Komplotts seines ehemaligen Stellvertreters und jetzigen Transportministers Laurent Eketebi geworden zu sein.<sup>35</sup> Vom Schweizer Botschafter Théodore Curchod wurde Eketebi noch vor Losembes Sturz als hervorragender Verhandlungspartner bezeichnet und ihm eine glänzende Zukunft vorausgesagt, ganz im Gegensatz zu

<sup>31</sup> Dominique Poncet an die Polizeibehörde des EJPD, Einsprache gegen die Auslieferung Losembes vom 20. September 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>32</sup> Charles Didier Gondola: *The History of Congo*, London 2002, 135. Am 30. Mai 1966, sechs Monate nach seiner Machtübernahme liess Mobutu Evariste Kimba, den von ihm gestürzten letzten Ministerpräsidenten der ersten Republik sowie drei weitere ehemalige Minister festnehmen. Sie wurden beschuldigt als Führer der sogenannten Pentecost-Verschworung den Sturz der Regierung und die Ermordung Mobutus geplant zu haben. Zwei Tage später wurden sie gegen internationalen Protest öffentlich hingerichtet.

<sup>33</sup> François Kisangani Emizet, Scott F. Bobb: *Historical Dictionary of the Democratic Republic of the Congo*, Lanham 2010, 376.

<sup>34</sup> Young, Turner: *Zairian State*, 73.

<sup>35</sup> Drago Arsenijevic: «Un ex-ministre du Zaïre réfugié à Genève raconte ses mésaventures», in: *Tribune de Genève* (4. November 1972).

seinem Chef Losembe, «qui ne fait pas le poids.»<sup>36</sup> Der Verdacht gegen Transportminister Eketebi scheint nicht völlig unbegründet, schliesslich war er es gewesen – und nicht der Aussen- oder Justizminister –, der sich als erster an die Schweiz wandte. Im Prozess, der in Abwesenheit Losembes in Kinshasa geführt wurde, trat Eketebi ausserdem als Zeuge der Anklage auf.

Eine wichtige Rolle beim Sturz Losembes spielte neben der Antikorruptionskampagne das nationalistische Programm der *Authenticité*. Zur Stärkung des kongolesischen Nationalbewusstseins startete Mobutu 1971 eine Reihe von politischen Kampagnen, die Zaire wirtschaftlich und kulturell dekolonisieren sollten. Das Land sollte von den europäischen Einflüssen befreit, zu seinen präkolonialen Wurzeln zurückgeführt und so auf den Weg in eine fortschrittliche und moderne Gesellschaft geführt werden. Das zairische Dorf verkörperte dabei das Ethos einer ursprünglichen und dennoch progressiven Gemeinschaft unter der Führung eines patriarchalen Herrschers – und diente so auch zur Legitimation von Mobutus absoluter Herrschaft. Die augenfälligste Wirkung der *Authenticité* manifestierte sich in der Umbenennung des Kongos in Zaire und der Ablegung sämtlicher christlicher Namen.<sup>37</sup> Die *Authenticité* liess Personen mit einem europäischen Hintergrund wie Losembe in einem negativen Licht erscheinen. Verstärkt wurde dies durch den Umstand, dass sich Portugal und Zaire im angolanischen Befreiungskampf als direkte Widersacher gegenüberstanden.

Der Schweizer Botschaftssekretär in Kinshasa, Antoine Maurice, der die Angelegenheit als einer der ersten beurteilte, kam zum plausiblen Schluss, dass Losembe von Seiten Zaires nicht nur seine Unehrllichkeit sondern auch Landesverrat vorgeworfen werden könne. Mit seiner portugiesischen Herkunft war Losembe mehr als bloss ein korrupter Beamter. Maurice wog in seiner Analyse die von Losembe mutmasslich verübten Delikte vor dem Hintergrund des Konflikts mit Portugal und Mobutus Antikorruptions- und Authentizitätskampagne ab. Losembe stellte für die aktuelle Politik der Regierung demnach ein ideales Bauernopfer dar, das die verschiedenen Kämpfe gegen Korruption, koloniales Erbe und den äusseren Feind Portugal miteinander verbinden konnte.<sup>38</sup> Interessanterweise fand Maurices differenzierte Einschätzung im weiteren Verlauf der Affäre bei den involvierten Departementen und Abteilungen keine Beachtung. Die inneren Verhältnisse der zairischen Politik stellten für die Schweizer Entscheidungsträger offensichtlich keinen substanziellen Diskussionspunkt dar. Im Vordergrund stand die Sorge über die möglichen Konsequenzen, die eine Entscheidung in der Auslieferungsfrage einerseits für die Interessen der Schweiz und andererseits auch für Losembe persönlich haben würde.

### Eine politische und keine auslieferungsrechtliche Angelegenheit

Mit dem Eintreffen des offiziellen Auslieferungsgesuchs lag die Zuständigkeit für den Fall beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Die tragenden Rollen spielten dabei Departementschef Kurt Furgler, der Direktor der Polizeiabteilung, Oskar Schürch, und Sektionschef Otto Bühler, der eine erste juristische Beurteilung des Falles vornahm. Die formellen Bedingungen für eine Auslieferung waren prinzipiell erfüllt, da Batwanyele Losembe in Zaire strafrechtlich verfolgt wurde, die Unterschlagung von Geldern eine Auslieferung rechtfertigte und sich Zaire schriftlich verpflichtet hatte, sowohl die Spezialität des Falles zu respektieren als auch die Todesstrafe nicht anzuwenden. Da zwischen der Schweiz und Zaire kein Auslieferungsabkommen bestand, war man völkerrechtlich jedoch nicht verpflichtet eine Auslieferung vorzuneh-

<sup>36</sup> Schlussbericht von Théodore Curchod vom 26. August 1971, [dodis.ch/36634](http://dodis.ch/36634).

<sup>37</sup> Gondola: The History of Congo, 131.

<sup>38</sup> Schreiben von Maurice an Gelzer vom 28. Juli 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

men.<sup>39</sup> Hinzu kam, dass Losembe Einsprache erhob gegen die Abschiebung in sein Heimatland. Es musste somit zuerst geprüft werden, ob die von Losembe angeführten Gründe plausibel und hinreichend waren. Grundsätzlich hätte die Möglichkeit bestanden, den Fall ganz in die Hände des Bundesgerichts zu legen. Die Polizeiabteilung, die einer Auslieferung Losembes anfänglich ablehnend gegenüberstand, befürchtete aber, dass das Bundesgericht einer Rückführung Losembes nach Zaire nicht im Weg stehen würde. Konkret sah man keine zwingenden juristischen Gründe, auf die sich das Gericht hätte stützen können, um eine Auslieferung zu verweigern. Auf einen vom Bundesgericht einmal gefällten Entscheid zurückkommen zu können, wurde als schwierig eingeschätzt, nicht zuletzt wegen der Gefahr, die zairische Seite zu brüskieren.<sup>40</sup> Im Gegensatz dazu stellte sich Otto Bühler, Sektionschef der Polizeiabteilung, aus fundamentalen Zweifeln am zairischen Justizsystem hinter die Einsprache Losembes. Seiner Meinung nach widersprach die Auslieferung eines Menschen der «schweizerische[n] Rechtsauffassung, wenn unsicher ist, ob ihm ein faires, rechtsstaatliches Verfahren oder eine summarische Verurteilung zum Tode, unter Umständen nach unmenschlicher Behandlung, wartet.»<sup>41</sup> Bühlers Vorgesetzte, Abteilungsleiter Schürch<sup>42</sup> und Bundesrat Furgler, vertraten dieselbe, auf humanitären Aspekten und dem grundsätzlichen Schutzanspruch von Verfolgten gründende Haltung.<sup>43</sup>

Somit verfügte das EJPD über genügend Gründe, um eine Auslieferung Losembes abzulehnen. Allerdings waren sich die Entscheidungsträger der problematischen diplomatischen Lage bewusst, in die man sich durch eine öffentliche Kritik an der zairischen Justiz manövrieren würde. Für die Ablehnung des Gesuchs musste daher eine «diplomatische Begründung gefunden werden, die allenfalls mit dem politischen Hintergrund der ganzen Angelegenheit operieren würde.»<sup>44</sup> Zur Auslotung dieser diplomatischen Möglichkeiten wurde das EPD eingeschaltet. Furgler besprach die Angelegenheit mit seinem Bundesratskollegen Pierre Graber, Vorsteher des EPD, während auf behördlicher Ebene das Polizeidepartement den Auftrag bekam, mit den Direktoren der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD, Michael Gelzer und Alfred Hohl, Kontakt aufzunehmen.<sup>45</sup> Da letztlich ein politischer und kein auslieferungsrechtlicher Entscheid zu fällen war, sollten die beiden Abteilungen einen gemeinsamen Antrag verfassen und dem Gesamtbundesrat zur Entscheidung vorlegen. In der Folge kam es zu einem regen Diskurs zwischen der politischen Abteilung des EPD und der Polizeiabteilung des EJPD. Diese beiden Hauptakteure wurden von verschiedenen Seiten beeinflusst. In regelmässigen Abständen schaltete sich die zairische Regierung, vornehmlich über ihre Botschaft in Bern, und die Schweizer Botschaft in Kinshasa in die Angelegenheit ein. Auch

21

**39** Peter Popp: Grundzüge der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, Basel 2001, 6. Die Auslieferung an Staaten wie Zaire, mit denen kein bilateraler Auslieferungsvertrag bestand, regelte das Bundesgesetz betreffend die Auslieferung vom 22. Januar 1892. Dieses gab der Rechtshilfe im vertragsfreien Raum einen Rahmen und bestätigte die gängige Praxis, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner aussenpolitischen Kompetenzen Auslieferungen auf Basis von Gegenseitserklärungen abschliessen konnte. Das Auslieferungsgesetz von 1892 wurde durch das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe vom 20. März 1981 (IRSG) abgelöst.

**40** Notiz von Schürch an Kurt Furgler, Vorsteher des EJPD, vom 5. Oktober 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

**41** Bericht von Bühler vom 4. Oktober 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

**42** Notiz von Schürch an Furgler vom 5. Oktober 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

**43** Notiz von Gelzer vom 18. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

**44** Schreiben von Bühler an die Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD vom 24. Oktober 1972, [dodis.ch/40646](http://dodis.ch/40646).

**45** Notiz von Schürch an Furgler vom 5. Oktober 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

Schweizer Firmen mit Interessen im Kongo sowie die Presse beschäftigten sich mit dem Fall. Die Akteure, ihre Haltungen und die daraus folgenden Versuche, auf den Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen, sollen in der Folge genauer betrachtet werden.

Die schweizerische Vertretung in Kinshasa stand unter der Leitung von Botschafter Jean-Pierre Weber. Sie trug den grössten Teil an Informationen und persönlichen Einschätzungen bei, mit denen die Abteilung für politische Angelegenheiten operierte. Aufgrund ihrer Aufgabe, die Beziehungen zu Zaire erfolgreich zu gestalten und im Interesse der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie deren Firmen im Land zu handeln, war die Vertretung an einer raschen Lösung der Affäre Losembe interessiert. Eketebi teilte Botschafter Weber in mehreren Gesprächen mit, dass die Schweiz, solange der Fall Losembe nicht geklärt sei, alle laufenden Angelegenheiten als blockiert betrachten müsse.<sup>46</sup> Die Auswirkungen dieses angespannten Verhältnisses bekam die Schweiz direkt zu spüren, als die seit Jahren in Verhandlung stehenden Investitionsschutz- und Luftfahrtabkommen von Zaire auf Eis gelegt wurden. Immer näher rückte zudem der geplante Besuch Bundesrat Grabers in Zaire. Zu dieser privaten Reise hatte Mobutu den Leiter des EPD schon zwei Jahre zuvor eingeladen und Graber hatte eingewilligt, für zwei Wochen mit seiner Frau nach Kinshasa zu fliegen.<sup>47</sup> Nach der Flucht Losembes war man sich im EPD aber schnell einig, dass ein solcher Besuch in der aktuellen Situation nicht opportun wäre. Weil man befürchtete, Mobutu mit einer Absage ernsthaft zu verärgern, tat man sich in der Wortwahl und Begründung ziemlich schwer und verfasste mehrere Entwürfe. In einer ersten Fassung des Absagebriefs war von wichtigen parlamentarischen Verpflichtungen die Rede, welche Grabers Anwesenheit in Bern unabdinglich machen würden. Am Ende unterzeichnete Graber jedoch ein Schreiben, in welchem er zuerst auf die hervorragenden persönlichen Beziehungen zu Mobutu hinwies, um danach zu erklären, dass unter den aktuell angespannten zwischenstaatlichen Beziehungen der Besuch unterbleiben müsse.<sup>48</sup>

Weber schickte der politischen Abteilung eine Vielzahl von dringlichen Telegrammen und Schreiben, in denen er relativ unverblümt seine Meinung äusserte. Im Gegensatz zur Einschätzung seines Botschaftssekretärs Maurice legte Weber wenig Wert auf die Klärung der Hintergründe von Losembes Verfolgung. Er betonte mehrfach, dass es sich bei Losembes Vergehen zweifellos um gemeinrechtliche Delikte handle und dass sich Losembes Anwalt lediglich darum bemühe, der Angelegenheit einen politischen Anstrich zu verleihen.<sup>49</sup> Mobutus Antikorruptionskampagne diene seiner Meinung nach in den meisten Fällen tatsächlich der Verfolgung korrupter Regierungsmitglieder. Dass sie auch ein Werkzeug zur Verfolgung politischer Gegner darstellen könnte, bezweifelte er.<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang müsse primär verhindert werden, dass die Schweiz als ein Land gesehen werde, welches Kriminellen Unterschlupf gewähre und deren illegal angehäuften Vermögen vor staatlichem Zugriff schütze.<sup>51</sup> Weber beurteilte den Fall nicht nur aus juristischer und diplomatischer Sicht, sondern äusserte sich negativ über Losembe. So zitiert er etwa den englischen Botschafterkollegen in Zaire, «[qui] me dit que Losembe

46 Schreiben von Weber an Graber vom 10. Oktober 1972, [dodis.ch/36636](https://dodis.ch/36636).

47 Telegramm Nr. 143 der Botschaft in Kinshasa an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 24. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

48 Schreiben von Graber an Mobutu, Präsident der Republik Zaire, vom 25. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#2551\* (B.15.21).

49 Notiz von Weber an Graber vom 10. Oktober 1972, [dodis.ch/36637](https://dodis.ch/36637).

50 Notiz von Weber an Furgler vom 28. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

51 Notiz von Weber an Graber vom 10. Oktober 1972, [dodis.ch/36637](https://dodis.ch/36637).

a laissé à Londres, où il fut Ambassadeur, un déplorable souvenir d'homme malhonnête et «unreliable».<sup>52</sup> Bei früheren Gelegenheiten hatte Weber bereits berichtet, dass es die ungeteilte Meinung der Botschaftsangehörigen sei, dass Losembe ein intelligenter, charmanter Herr sei, dass der Verdacht auf Hinterziehung von Geldern aber niemanden überraschen könne.<sup>53</sup>

Die Parallelen, die zwischen Losembes Fall und der Eliminierung von politischen Gegnern durch Mobutu gezogen wurden, wies Weber zurück. Seiner Meinung nach könne Losembe nicht mit Mulele oder Tshombe verglichen werden, die nach «afrikanischem Moralmassstab» sterben mussten, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. Überlegungen zum «spezifisch afrikanischen Gerechtigkeitssinn» waren für Weber von zentraler Bedeutung für die Beurteilung des Falles. Dabei ging er davon aus, dass eine Verurteilung Losembes weniger auf Basis des zairischen Justizsystems, sondern vielmehr auf dem «code immémorial non-écrit africain» beruhen dürfte. Die Hauptrolle spiele dabei Mobutu, der als «chef d'Etat Africain occidentalisé», einer Kombination von afrikanischem Häuptling und modernem Präsidenten, schwer einzuordnen sei.<sup>54</sup> Die politische Abteilung war ihrerseits darum bemüht, diese «mentalité africaine» zu dekodieren, indem sie die Schweizer Vertretungen in anderen afrikanischen Staaten involvierte. Für Botschafter Langenbacher in Äthiopien zum Beispiel war klar, dass sich aus afrikanischer Sicht die Frage nach einem fairen Verfahren gar nicht erst stelle, da man es mit einem archaischen Gerechtigkeitssystem zu tun habe.

«Aus afrikanischer Sicht haften solchen «Stürzen der Grossen» stets etwas Schicksalhaftes an. [...] Unser Moralmassstab ist dem Afrikaner fremd. [...] Ebenso wie kaum ein Afrikaner bezweifeln wird, dass sich Losembe während seiner Amtszeit die Taschen gefüllt hat – weil dies zu den «Spielregeln» gehört – so würde sich auch kaum ein Afrikaner darüber aufhalten, dass er im Falle der Auslieferung aus der Hand des «Häuptlings», bzw. des Präsidenten, seine «gerechte Strafe» erhält. Ob diese Strafe rechtsstaatlichen Kriterien standhält, ist dem Afrikaner im Grunde genommen ebenfalls gleichgültig.»<sup>55</sup>

Von Weber und Langenbacher wurde immer wieder hervorgehoben, wie sehr die Affäre zu einer Prestigeangelegenheit für Mobutu geworden war, in der er unter keinen Umständen das Gesicht verlieren durfte. Langenbacher ging davon aus, dass sich Mobutu grundsätzlich an gemachte Versprechen halten würde, verwies aber auch auf die Möglichkeit, dass Mobutu aus einem irrationalen Impuls heraus handeln könnte, nur um seinem «gut-afrikanischen Rachegefühl Genüge zu tun.»<sup>56</sup> Das Verständnis des zairischen Gegenübers war zu einem guten Teil von solchen stereotypen Klischees über «afrikanische» Verhaltensmuster geprägt. Sicher richtig war aber die zentrale Rolle, welche die Schweizer Diplomaten Mobutu– nicht bloss als Präsident, sondern auch als Person in dieser Sache zusprachen. Die alleinige Entscheidungsgewalt im politischen System Zaires lag letztlich bei ihm.<sup>57</sup>

Die Auslieferungsfrage begann sich zur diplomatischen Affäre auszuweiten, an der nun auch Drittstaaten Anteil nahmen. Der belgische Botschaftsrat Baron d'Annethan erkundigte sich mehrmals direkt beim EPD nach den möglichen Vorgehensweisen der Schweizer Behörden, denen das Interesse Belgiens

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Notiz von Weber an Furgler vom 28. August 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>54</sup> Schreiben von Weber an Gelzer vom 17. November 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>55</sup> Schreiben von Heinz Langenbacher, Botschafter in Addis Abeba, an Gelzer vom 26. März 1973, [dodis.ch/40648](http://dodis.ch/40648).

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Young, Turner: Zairian State, 365.

an einer restriktiven Handhabung der Auslieferungspraxis bewusst war.<sup>58</sup> Belgien selbst beherbergte viele politische Flüchtlinge aus Zaire und betrachtete die Angelegenheit mit Sorge, da es im Falle einer Auslieferung Losembes eine Präcedenzwirkung fürchtete. Das Politische Departement antwortete auf eine konkrete Nachfrage Belgiens, der Fall werde durch das Justizdepartement behandelt und bleibe «auf diese Weise – von uns aus gesehen – unpolitische Routine.»<sup>59</sup> Diese Antwort steht in krassem Widerspruch zur internen Einordnung des Falles als politische und nicht als auslieferungsrechtliche Angelegenheit.

Spätestens seit einem Interview mit Losembe in der *Tribune de Genève* wurde der Fall einer breiteren Öffentlichkeit bekannt.<sup>60</sup> Eine Reihe von Journalisten und Afrikakorrespondenten versuchte sich direkt beim EPD für Losembe stark zu machen. Ebenso auf langjährige Afrikaerfahrung hinweisend, aber mit einer gänzlich anderen Sichtweise, schalteten sich Schweizer Unternehmen mit geschäftlichen Interessen in Zaire ein. Eine von ihnen war die Firma Desco-von Schulthess, Exporteurin von Schweizer Industriegütern. In den Worten von Fritz von Schulthess war es ein falsch verstandener Humanismus, einer eines gemeinrechtlichen Delikts angeklagten Person Asyl zu gewähren. Auch bei ihm findet sich der Topos des von europäischen Moralmasstäben grundverschiedenen afrikanischen Rechtsempfindens. Es sei falsch, «unsere moralischen Massstäbe christlicher Caritas auf innerafrikanische Konflikte anzuwenden.» Dies würde in den betreffenden Ländern nicht verstanden beziehungsweise als helvetische Moralzensur, im schlimmsten Fall als Komplott mit dem Delinquenten, der sein Vermögen in Schweizer Banken horte, gedeutet.<sup>61</sup> Die Gefahr, dass Zaire gegenüber den dort ansässigen Schweizern Retorsionsmassnahmen anwende, sei hingegen real. In der Perspektive der Wirtschaftsvertreter stellte Losembe eine Belastung dar und man forderte deshalb eine möglichst rasche Auslieferung.

27

#### Antrag an den Bundesrat

Es kann nicht schlüssig geklärt werden, welche Gesichtspunkte und Argumente zur Entscheidungsfindung innerhalb des EPD beitrugen, die schliesslich zur Befürwortung der Auslieferung führte. Ein massgebliches Gewicht dürften die Einschätzungen der Mitarbeiter in Kinshasa sowie der Druck, der von der zairischen Regierung aufgebaut wurde, gehabt haben. Schon zu Beginn der Angelegenheit scheint man im EPD, ganz im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung im EJPD, einer Auslieferung Losembes gegenüber positiv eingestellt gewesen zu sein. Eine Notiz in den Akten der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD hält bereits am Tag der Verhaftung Losembes fest, dass es keinerlei Bedenken gebe, dem Auslieferungsgesuch Zaires zu entsprechen.<sup>62</sup> Die Haltung des Politischen Departements, die Abteilungsleiter Michael Gelzer dem Justiz- und Polizeidepartement kundtat, war bei allem Verständnis für den grundsätzlichen Schutz von politisch Verfolgten unmissverständlich. Gelzer hielt fest, dass ein Antrag auf Verweigerung der Auslieferung in jedem Fall vom EJPD alleine kommen müsste, da sich das EPD dieser Haltung nicht anschliessen könne. Im Übrigen vertrat er die Meinung, dass die Vertrauenswürdigkeit der zairischen Justiz, geschweige denn jene des Staatschefs, nicht

28

<sup>58</sup> Notiz von Alfred Hohl, Adjunkt Abteilung für politische Angelegenheiten, an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 31. August 1972, [dodis.ch/40645](http://dodis.ch/40645).

<sup>59</sup> Notiz von Hohl an Thalman vom 15. September 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>60</sup> Arsenijevic: «Un ex-ministre du Zaïre réfugié à Genève raconte ses mésaventures», in: *Tribune de Genève* (4. November 1972).

<sup>61</sup> Schreiben von Fritz von Schulthess, Direktor Desco-von Schulthess AG, an die Direktion des EPD vom 20. Oktober 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>62</sup> Notiz von Hans Peter Wyssmann, wissenschaftlicher Adjunkt der Polizeiabteilung des EJPD, an das EJPD vom 23. August 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

von offizieller Seite angezweifelt werden dürfe. Da er keine Möglichkeit für eine plausible Ersatzbegründung sehe und Kinshasa seit der Absage von Grabers Besuch besonders hellhörig in Bezug auf die Beziehungen zur Schweiz sei, dürfe aus politischen Gründen keine Abweisung des Auslieferungsantrags erfolgen. «Wie Sie sagen, setzen wir allerhand auf's Spiel. Lohnt sich dieser Einsatz für die Schonung eines höchstwahrscheinlich tatsächlich durch Korruption reich gewordenen Expolitikers?»<sup>63</sup> Gelzer schlug eine Zwischenlösung vor, die ziemlich genau der Haltung entsprach, die man schon ganz zu Beginn des Falles eingenommen hatte: Man müsse Losembe wissen lassen, dass er jeden Moment riskiere, ausgeliefert zu werden. Sicher werde er daraus die richtigen Schlüsse ziehen und Belgien wäre wohl bereit, einen weiteren zairischen Dissidenten aufzunehmen. «Was bei uns eine schwere Belastung der bilateralen Beziehungen heraufbeschwört, ist für Brüssel lediglich ein weiteres Aktenstück für ein schon voluminöses Dossier.»<sup>64</sup>

Die Korrespondenz mit dem Politischen Departement übte auf die Polizeiabteilung einen nachweislichen Einfluss aus. Unter Berücksichtigung der genannten Punkte kam man in der Polizeiabteilung nun zu einem anderen Schluss als zu Beginn der Affäre. Bühler äussert sich seinem Vorgesetzten gegenüber mit den folgenden Worten:

«Es widerstrebt mir zwar, das mögliche Schicksal eines Menschen gegen dasjenige einer Gruppe anderer Menschen abzuwägen. Hier scheint es mir jedoch unausweichlich zu sein [...]. Bei der Neigung zu emotionalen Entscheidungen bei den führenden Leuten einiger junger afrikanischer Staaten müsste wohl ernstlich damit gerechnet werden, dass im Falle der Verärgerung des Staatspräsidenten von Zaïre unsere dort ansässigen Schweizerbürger und auch jene, die in anderen mit Zaïre befreundeten afrikanischen Staaten leben, Repressalien ausgesetzt würden, wobei kaum eine menschliche Behandlung unserer Landsleute erwartet werden dürfte.»<sup>65</sup>

Anstelle der prinzipiellen Vorbehalte, einen Menschen in ein rechtsstaatlich bedenkliches Land auszuliefern, traten nun die Konsequenzen in den Vordergrund, die eine Nichtauslieferung für die Schweizerinnen und Schweizer in afrikanischen Staaten haben könnten. Interessant ist auch die psychologische Einschätzung über Mobutu, vor dessen Impulsivität und Irrationalität man sich fürchtete. Die Willkür in Mobutus Regime, welche ein Grund zur Verweigerung der Auslieferung gewesen war, wurde auch weiterhin nicht in Zweifel gezogen, einzig die daraus gezogenen Schlüsse veränderten sich. «Ich halte selbst dafür, dass er [Losembe] diese Konsequenzen selbst ertragen soll und wir nicht unsere Schweizerbürger der Willkür des Herrn Mobutu aussetzen sollen.»<sup>66</sup> Dass Losembe die ihm vorgeworfenen Delikte verübt habe, wurde nun nicht mehr in Zweifel gezogen und er erschien den Behörden in der Polizeiabteilung «alles in allem doch als zwielichtige Person.»<sup>67</sup> Das vom EPD vorgeschlagene Vorgehen, Losembe durch Drohungen zur freiwilligen Ausreise zu bewegen, wurde vom EJPD verworfen. Als zu gross wurde das Risiko angesehen, dass eine solche unkonventionelle Lösung Mobutu noch ernstlicher verärgern würde als eine schlichte Verweigerung der Auslieferung.

Wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung und präjudizierenden Wirkung auf ähnliche Fälle sollte der Entscheid vom Bundesrat gefällt werden.<sup>68</sup> Nach-

<sup>63</sup> Schreiben von Gelzer an Bühler vom 1. November 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Notiz von Bühler an Schürch vom 8. November 1972, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 30. November 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

dem das Sammeln von Informationen und Meinungen aus den Abteilungen abgeschlossen war, ging es darum, dem Bundesrat einen Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Auslieferungsantrags vorzulegen.<sup>69</sup> Dieser Antrag beinhaltete drei Gesichtspunkte. In einem etwas widersprüchlichen ersten Punkt wurden zwar die Bedenken betreffend der Vertrauenswürdigkeit von Behörden und Justiz Zaires genannt. Das EJPD wollte zur Frage ob Losembe ein faires Verfahren erwarten dürfe jedoch keine konkrete Einschätzung mehr abgeben. Zweitens wurde auf die bedrohten Interessen der Schweizer Bürger und Bürgerinnen in Zaire aufmerksam gemacht und die Haltung geäußert, dass wenn schon jemand die Konsequenzen zu tragen hatte, dies Losembe sein sollte. Als dritter Punkt wurde das Interesse der Schweiz an ungetrübten diplomatischen Beziehungen zu Mobutus Zaire hervorgehoben. Eine Nichtauslieferung könnte von afrikanischer Seite als Moralzensur, als Schwäche oder als Komplott mit Delinquenten gedeutet werden. Da der Staatspräsident aus der Sache zudem eine Prestigeangelegenheit mache, würde er wohl ernsthaft verärgert werden. Die ersten Auswirkungen habe man schon mit der Stornierung des Luftfahrtabkommens zu spüren bekommen.

Die Polizeiabteilung behielt es sich abschliessend vor, keine explizite Empfehlung abzugeben, da dieser politische Entscheid ausserhalb ihres Kompetenzbereichs liege.<sup>70</sup> Das EPD nahm in der Form eines Mitberichts zum Antrag des EJPD Stellung. Vom aussenpolitischen Gesichtspunkt war das Politische Departement der Meinung, dass die Interessen an guten zwischenstaatlichen Beziehungen eine übergeordnete Rolle in der Entscheidung einnehmen müssten und Losembe demzufolge auszuliefern sei. Es äusserte sich optimistisch, dass die zairische Seite ihre Zusicherungen für ein faires Verfahren einhalten würde, da der Fall für Mobutu zu einer Prestigeangelegenheit geworden war.<sup>71</sup>

### Der Bundesratsbeschluss und die Presse

Der Bundesrat fällt seine Entscheid am 17. Januar 1973. Die Einsprache von Batwanyele Losembe wurde, soweit sie in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats fiel, abgewiesen. Das EJPD erhielt daraufhin den Auftrag, die Einsprache zur Prüfung formaljuristischer Fragen an das Bundesgericht zu überweisen. Konkret sollte das Bundesgericht lediglich prüfen, ob Losembes Befürchtung von einem Sondergericht verurteilt zu werden, eine Auslieferung verhindere. Die Entscheidung erwartete man im Frühjahr desselben Jahres, wobei man noch immer klar davon ausging, dass das Bundesgericht die Einsprache Losembes nicht gutheissen würde.<sup>72</sup>

Über die Schweizer Botschaft in Kinshasa wurden die erfreuten Reaktionen aus den innersten Regierungskreisen Zaires übermittelt. Mobutu selbst liess verlauten, dass er nun hoffe, dass Grabers Besuch in Zaire doch noch realisiert werde und er selbst bald wieder in die Schweiz kommen könne.<sup>73</sup> Das Echo, das der Bundesratsentscheid in der Schweiz auslöste, hätte unterschiedlicher kaum sein können. Die Journalisten Edmond C. Schwarzenbach von der *Neuen Zürcher Zeitung* und Georges-Henri Martin von der *Tribune de Genève* äusseren schwerwiegende Kritik am Entscheid des Bundesrats, vorerst im privaten Gespräch mit René Keller, dem Chef der Abteilung für internationale Organi-

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Bericht von Schürch, Zusammenfassung betreffend die Auslieferungsangelegenheit Losembe, vom 15. November 1972, [dodis.ch/40647](https://dodis.ch/40647).

<sup>71</sup> Mitbericht des EPD an den Bundesrat vom 8. Dezember 1972, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>72</sup> Notiz von Gelzer an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 28. März 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>73</sup> Schreiben von Weber an Gelzer vom 14. Februar 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

32

33

34

sationen des EPD.<sup>74</sup> Während Schwarzenbach zumindest Verständnis für die Beweggründe des Bundesrats zeigte, aber auf dem Vorrang des Asylrechts beharrte, war Martins Kritik grundsätzlicher. Für ihn gab es keinen Zweifel daran, dass Mobutu Losembe eliminieren wollte. Als treibende Kraft hinter der Auslieferung Losembes vermutete er Bundesrat Graber mit seinen allzu freundschaftlichen Beziehungen zum zairischen Diktator. Martin drohte, die Verbindung Grabers zu Mobutu, etwa deren Nachbarschaft in Savigny, öffentlich zu machen. Damit kündigte sich die heraufziehende Kritik der Presse an – nicht nur am Entscheid des Bundesrats, sondern im Speziellen auch an der Person Pierre Grabers.

In einer dreiteiligen Artikelserie in der *Tribune de Genève* widmete sich Martin dem Fall Losembe und entwickelte darin eine Argumentation, die ein grosses Echo in den Schweizer Medien auslöste. Martin bezweifelte, dass Losembe tatsächlich die ihm vorgeworfenen Delikte begangen hatte und im Falle einer Auslieferung ein faires Verfahren erwarten durfte. Losembe erschien durchwegs als ein Opfer politischer Intrigen, das der Willkür eines brutalen Diktators ausgesetzt war. Auf einer zweiten Ebene richtete sich die Kritik Martins gegen das Eidgenössische Politische Departement, bei dem er die Verantwortung für den positiven Auslieferungsentscheid vermutete.<sup>75</sup> Während dem EJPD und Bundesrat Furgler eine sachliche Arbeit und eine seriöse Abwägung von Argumenten zugestanden wurde, unterstellte die *Tribune de Genève* dem EPD rücksichtsloses Eigeninteresse und eine erschreckende Naivität. Den Funktionären und Funktionärinnen im EPD wurde vorgeworfen, die Afrika-Experten und Expertinnen nicht konsultiert zu haben und ihre Einschätzung der Lage unabhängig von Fakten bloss nach ihren aus der Schweizer Botschaft in Kinshasa erhaltenen Informationen getroffen zu haben.<sup>76</sup> Da Mobutu aus der Sache eine Prestigeangelegenheit mache, sei es tatsächlich zu erheblichem Druck von Seiten Zaires gekommen. Es wurde als Schwäche und Einknicken vor dem Diktator gewertet, diesen Druckversuchen nicht widerstanden zu haben.

Viele Medienberichte warnten vor einem Ausverkauf der schweizerischen Asyltradition. Sie wiesen darauf hin, dass die Asylgewährung an politisch verfolgte nicht von Fall zu Fall verhandelbar und nicht von der Hautfarbe abhängig sei, dass sie nicht eine Frage des Opportunismus, sondern eine Frage des Prinzips sei: Auf die Artikelserie in der *Tribune de Genève* folgten während den nächsten drei Wochen gut 30 Artikel zum Thema, nicht nur in der Romandie, sondern auch in der Deutschschweiz. Der Grundtenor ging in die von Martin eingeschlagene Richtung. *Der Landbote* titelte «Helferdienste für den Henker» und brachte den Fall mit den düsteren Kapiteln der Schweizer Asylpraxis während des Zweiten Weltkriegs in Verbindung. Bundesrat Graber wurde dabei vorgeworfen, eine ähnlich anpasserische Haltung einzunehmen wie dreissig Jahre zuvor Bundesrat Marcel Pilet-Golaz gegenüber den Forderungen des Dritten Reichs.<sup>77</sup> Mit Ausnahme der *Gazette de Lausanne*<sup>78</sup> und des *Impartial*,<sup>79</sup> die den Entscheid des Bundesrats verteidigten, kritisierten die Journalisten insbesondere das EPD. Bundesrat Graber wurde die Rolle des Weichenstellers im Entscheidungsprozess zugedacht. Vor allem seine «gute Nachbarschaft mit Mo-

74 Notiz von René Keller, Chef der Abteilung für internationale Organisationen des EPD, an Thalmann und Gelzer vom 26. Februar 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

75 Georges-Henri Martin: «La Suisse ne devrait pas faire d'un homme la «rançon» qu'on verse pour apaiser le président du Zaïre», in: *Tribune de Genève* (26. März 1973).

76 Martin: «L'UNESCO se montre plus ferme envers le président Mobutu que les autorités fédérales», in: *Tribune de Genève*, (23. März 1973).

77 Leo Schmid: «Helferdienste für den Henker?», in: *Der Landbote* (29. März 1973).

78 Jaques-Simon Eggly: «Affaire Losembe: remettre les choses en place», in: *Gazette de Lausanne* (6. April 1973).

79 Paul Bourquin: «Le problème délicat du droit d'asile», in: *L'Impartial* (13. April 1973).

butu»<sup>80</sup> erregte Anstoss. Das EPD sah sich in die Ecke gedrängt und versuchte im Entwurf einer Richtigstellung hervorzuheben, dass der bundesrätliche Entscheid auf Antrag des dabei federführenden Justiz- und Polizeidepartements getroffen worden war.<sup>81</sup> Diese Stellungnahme verschleierte in grober Weise, wie der Entscheidungsfindungsprozess tatsächlich abgelaufen war. Schon früh wurde in der Affäre festgehalten, dass ein politischer Entscheid zu fällen sei, und es kann, wie weiter oben gezeigt wurde, aus dem verwaltungsinternen Diskurs nachvollzogen werden, wie und in welchem Ausmass die Abteilung für politische Angelegenheiten Einfluss genommen hat. Wie aus der offiziellen Verlautbarung des Bundesrats gegenüber der Presse hervorgeht, liess man sich im Justiz- und Polizeidepartement die Schuldzuweisung des EPD denn auch nicht gefallen und beschränkte sich darauf, festzustellen, «dass es nicht angängig ist, [für den Bundesratsentscheid] das eine oder andere Departement allein verantwortlich zu machen.»<sup>82</sup>

### Der Entscheid des Bundesgerichts

Im Sommer 1973 wartete alles auf die Verhandlungen des Bundesgerichts.<sup>83</sup> In den Departementen und Abteilungen ging man noch immer davon aus, dass das Bundesgericht nur über die Frage entscheiden würde, ob Losembe im Falle einer Auslieferung eine Verurteilung durch ein kongolesisches Sondergericht drohe. Das Bundesgericht prüfte aber nicht nur die Frage der Sondergerichtsbarkeit, sondern unterzog die gesamte Einsprache Losembes einer Prüfung. Es beschäftigte sich also auch mit der Frage, ob Losembe als politisch Verfolgter anerkannt werden könne, sowie mit den vorgebrachten Zweifeln an der Vertrauenswürdigkeit der zairischen Justiz. Der Bundesrat und die Departemente wurden von diesem Vorgehen offensichtlich überrascht. Gemäss dem Bundesgesetz betreffend die Auslieferung vom 22. Januar 1892, lag die Entscheidungsfähigkeit in Auslieferungsfragen beim Bundesrat.<sup>84</sup> Das Bundesgericht argumentierte aber, dass die Bestimmungen des Europäischen Auslieferungsübereinkommens, das in der Schweiz am 20. März 1967 in Kraft getreten war, auch auf Nichtmitgliedsländer auszuweiten sei. Ein Staat mit dem kein Abkommen bestand, sollte nicht besser gestellt sein als die Vertragspartner.<sup>85</sup> Demzufolge musste eine Auslieferung abgelehnt werden sofern der ersuchte Staat ernstliche Gründe hatte, anzunehmen, dass das Auslieferungsgesuch gestellt worden war, um eine Person «aus rassistischen, religiösen, nationalen oder auf politischen Anschauungen beruhende Erwägungen zu verfolgen.»<sup>86</sup> Den gegen Losembe vorgebrachten Anschuldigungen gestand das Gericht zwar keinen explizit politischen Charakter zu, es sah es aber als erwiesen an, dass im Zusammenhang mit der Losembe vorgeworfenen Unterstützung Portugals politische und rassistische Verfolgungsmotive im Spiel waren. In diesem Sinn hiess das Bundesgericht Losembes Einsprache gut und verhinderte damit dessen Auslieferung.<sup>87</sup>

37

<sup>80</sup> Anonym: «Auf gute Nachbarschaft!» in: Der Republikaner (13. April 1973).

<sup>81</sup> Notiz von Hohl an die Abteilung für politische Angelegenheiten vom 4. März 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>82</sup> Mündliche Erklärung von W. Buser, Vizekanzler des Bundesrats, im Anschluss an die Bundesratssitzung vom 11. April 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>83</sup> Für die Beratungen der ausserpolitischen Delegation des Bundesrats vgl. die Aufzeichnung vom 25. Juni 1973, [dodis.ch/40649](https://dodis.ch/40649).

<sup>84</sup> Popp: Rechtshilfe, 6.

<sup>85</sup> 66. Arrêt du 11 juillet 1973 dans la cause Losembe contre Ministère public fédéral.

<sup>86</sup> Notiz von Wyssmann an Furgler vom 11. Juli 1973, CH-BAR#E4264#2004/103#26025\* (B-0019364).

<sup>87</sup> 66. Arrêt du 11 juillet 1973 dans la cause Losembe contre Ministère public fédéral.

**Reaktionen der Presse** Die Schweizer Presse zeigte sich über die Entscheidung des Bundesgerichts erleichtert. *Der Bund* titelte «Mobutu rettet Losembe das Leben». Er spielte auf die öffentliche Vorverurteilung Losembes als Hochverräter an und traf damit den ausschlaggebenden Punkt für die Ablehnung der Auslieferung. Die selbstbestimmte Ausweitung der eigenen Kompetenzen durch das Bundesgericht und die Anwendung des Europäischen Auslieferungsübereinkommens auf ein Nichtmitgliedsländ, in diesem Fall Zaire, wurden zustimmend zur Kenntnis genommen und als wegweisend in der Entwicklung des Auslieferungsrechts beurteilt. Zaire habe man in einem fairen Verfahren wie einen europäischen Rechtsstaat behandelt. Weder habe man die Republik aus politischen Gründen bevorzugt, noch als Staat zweiter Klasse benachteiligt.<sup>88</sup> Von der Presse wurde der Entscheid als Desavouierung Bundesrat Grabers interpretiert, dem das Bundesgericht eine «weitherum schallende Ohrfeige» verpasst habe. Der «Kniefall der Schweiz vor Mobutu, dem Präsidenten der Republik Zaire und Feriennachbarn Grabers», habe abgewendet und die eklatante Fehleinschätzung des Bundesrats, an dem «die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg spurlos vorbeigegangen zu sein schien», korrigiert werden können. In einem ungünstigen Licht erschienen auch Bundesrat Grabers Gewährsleute im Departement und die Botschafter, «die afrikanischen Vorgängen gegenüber entweder naiv oder absichtlich blind zu sein scheinen.»<sup>89</sup> Es tauchten praktisch eins zu eins dieselben Argumente und Anschuldigungen an den Bundesrat auf wie nach dessen Entscheid ein halbes Jahr zuvor. Die Rollen waren weiterhin klar verteilt: Während man mit Bundesrat Furgler weitgehend nachsichtig umsprang, wurde Graber als Freund Mobutus und Drahtzieher des Auslieferungsentscheids dargestellt. Nun wurde gefordert, dass der Bundesrat Losembe durch einen mutigen Entscheid politisches Asyl gewähren sollte.<sup>90</sup>

**Belastete Beziehungen** Mit dem Asylgesuch Losembes war aus dem Auslieferungs- ein Asylfall geworden. Die Urteilsbegründung hätte als Begründung eines positiven Asylentscheides genutzt werden können, was vom Bundesrat aber abgelehnt wurde. Zu gross waren die Befürchtungen, Mobutu zusätzlich zu verärgern, wenn man Losembe aufnehmen und ihm den Status eines politischen Flüchtlings zugestehen würde. Die Behörden befanden sich mit der Vorgabe des Bundesrats auf der einen und dem Bundesgerichtsentscheid auf der anderen Seite in einer unangenehmen Position. Schliesslich hatte man mit der Nichtauslieferung auch eine gewisse Verantwortung für Losembe übernommen. In Zaire war er vom Obersten Gerichtshof in der Zwischenzeit zu 20 Jahren Zwangsarbeit verurteilt worden.<sup>91</sup> Im Falle einer Ausweisung konnte nicht ausgeschlossen werden, dass er von einem Drittland nach Zaire ausgeliefert würde. Da man das Risiko einer indirekten Auslieferung nicht eingehen, Losembe aber auch nicht als Flüchtling aufnehmen wollte, zog sich das Asylverfahren ohne absehbare Lösung in die Länge.<sup>92</sup>

Die Reaktionen Zaires auf den Bundesgerichtsentscheid waren erstaunlich verhalten. Mobutu bedauerte das Urteil und beklagte, dass den jungen afrikanischen Staaten im Kampf um ihre Befreiung und Selbstbestimmung immer wieder Steine in den Weg gelegt würden. Die Zeitung *Salongo* aus Kinshasa zitierte Mobutus Stellungnahme gegenüber der zairischen Presse. Der Staatsoberhaupt bezeichnete die Schweiz darin als «le carrefour, la terre d'asile, mieux, la

<sup>88</sup> «Mobutu rettet Losembe das Leben», in: *Der Bund*, (15. Juli 1973).

<sup>89</sup> Gaudenz Baumann: «Ohrfeige für Graber», in: *Aargauer Tagblatt* (12. Juli 1973).

<sup>90</sup> Rudolf Gerber: «Lehre für den Bundesrat», in: *Luzerner Tagblatt* (13. Juli 1973).

<sup>91</sup> Schreiben von Maurice an Gelzer vom 29. August 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>92</sup> Notiz von Gelzer vom 21. Juni 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

terre de prédilection pour les personnalités qui se seront rendues coupables de détournements de deniers publics de leur pays.»<sup>93</sup> Abgesehen von dieser Stellungnahme Mobutus war man in der Schweizer Botschaft in Kinshasa in den ersten Monaten nach der Affäre positiv überrascht. Die Angelegenheit wurde von zairischer Seite nicht weiter angesprochen und man hoffte, nun konstruktiv an den bilateralen Beziehungen arbeiten zu können. Ein Element in der Verbesserung der Schweizer Position in Zaire sah man insbesondere in Investitionsprojekten von Nestlé und Alusuisse in der Höhe von 150 Millionen US-Dollar. Mobutu liess sogar nach dem Dossier dieser Projekte fragen, um sie bei einem Besuch in der Schweiz möglichst noch im selben Jahr besprechen zu können.<sup>94</sup> Diese Phase der Entspannung währte aber nur kurz.

Am 30. November 1973 hielt Mobutu eine Rede, in der er unter dem Begriff *Zairisation* die Nationalisierung sämtlicher ausländischer Unternehmen ankündete. Wiederum kam – wie im öffentlichen Sektor – Mobutus patrimoniales System der Verteilung hoher Ämter an seine Klientel zur Anwendung. Es folgte eine Enteignung zahlreicher Plantagen und Firmen, aber auch kleinerer Unternehmen und Geschäfte, die sich im Besitz von Ausländern befanden. Die politische Aristokratie des zairischen Staates erhielt die Kontrolle über die so erlangten Betriebe.<sup>95</sup> Im Januar 1974 wurden die Schweizer Besitzer der Firma Ruf-Zaire, die verschiedene Unternehmen in Zaire vertraten, enteignet.<sup>96</sup> Von der *Zairisation* sahen sich nun auch die restlichen Schweizer Firmen wie die Desco-von Schulthess bedroht.<sup>97</sup> In der Bundesverwaltung nahm man diese Sorgen ernst und führte eine Situationsanalyse mit den betroffenen Firmenvertretern und den zuständigen Behörden durch. Der Fall Losembe tauchte dabei erneut als zentrales Problem in der Beziehung zu Zaire auf.<sup>98</sup> Im Angesicht der Tatsache, dass die Auslieferung an Zaire gescheitert war, machte sich das EPD beim EJPD nun dafür stark Losembes in ein Drittland auszuweisen.<sup>99</sup>

Tatsächlich war Losembe in Zaire nicht vergessen gegangen. Weit mehr als der Entscheid des Bundesgerichts betrübte Mobutu aber die negative Darstellung seiner Person in der Schweizer Presse. Über die zairische Botschaft intervenierte er beim EPD und forderte, dass beleidigende Artikel nicht weiter erscheinen dürften. Von Schweizer Seite drückte man sein Bedauern aus, bestand aber darauf, dass eine Einmischung der Behörden in die Freiheit der Presse nicht möglich sei.<sup>100</sup> Wie stark Mobutus Ärger und Kränkung über die öffentliche Kritik im Land seines Zweitwohnsitzes war, zeigte sich, als er selbst in die Offensive ging. Bereits im Sommer 1973 hatte er 25 Schweizer Journalisten nach Zaire eingeladen, denen er auch zur Affäre Losembe Rede und Antwort stand.<sup>101</sup> Offensichtlich reichte diese Massnahme für eine aus seiner Sicht ausgewogenere Berichterstattung aber noch nicht aus. Über seinen Gen-

41

42

<sup>93</sup> Anonym: «Suisse: carrefour de détourneurs», in: Salongo (21. Juli 1973), CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>94</sup> Schreiben von Maurice an Gelzer vom 29. August 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>95</sup> Young, Turner: Zairian State, 343–350.

<sup>96</sup> Notiz von Emilio Moser, Vizedirektor der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), an Paul Rudolf Jolles, Direktor der Handelsabteilung des EVD, vom 18. Januar 1974, [dodis.ch/40654](https://dodis.ch/40654).

<sup>97</sup> Schreiben von C. D. Bezzola, Desco-von Schulthess AG, an das EPD vom 8. Januar 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>98</sup> Notiz von E. Moser an P. R. Jolles vom 31. Januar 1974, [dodis.ch/40655](https://dodis.ch/40655).

<sup>99</sup> Schreiben von Gelzer an Schürch vom 11. Februar 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>100</sup> Schreiben von Weber an Gelzer vom 5. Dezember 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>101</sup> Telegramm Nr. 79 von Weber an das EPD vom 10. Juli 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

fer Anwalt verklagte er den Redaktor, den Chefredaktor und die Druckerei der Zeitung *Genève Home Informations* wegen eines aus seiner Sicht diffamierenden Artikels.<sup>102</sup> Die Forderungen nach einer Busse von einem Franken sowie Berichtigungen, die in mehreren Zeitungen zu erscheinen hätten, zeigen, dass es Mobutu primär um die Wiederherstellung seines Rufs ging. René Keller, der Chef der Direktion für internationale Organisationen des EPD, sprach in diesem Zusammenhang von einem «*dépit amoureux*» von Seiten Mobutus.<sup>103</sup> Die Nachricht, dass Losembe ein Buch mit dem Titel *Comment j'ai volé le voleur* verfasst hatte, kam zusätzlich äusserst ungelegen.<sup>104</sup> Gegenüber Angriffen und Beleidigungen reagierte der Präsident sehr empfindlich. Nur einige Monate zuvor hatte das Erscheinen des Buches *L'Ascension de Mobutu* von Jules Chomé Zaires Beziehungen mit Belgien schwer gestört. Chomé konzentrierte sich auf Mobutus Verbindungen zur CIA und dessen Verwicklung in die Ermordung Lumumbas. Auf die Weigerung der belgischen Regierung, den Vertrieb des Buches zu unterbinden, reagierte Mobutu, indem er den zairo-belgischen Freundschafts- und Kooperationsvertrag umgehend für beendet erklärte.<sup>105</sup> Die Machtkonzentration und die Umgarnung seiner Höflinge hatten zweifellos ihre Wirkung auf den Diktator entfaltet. Den Stolz, den er für Zaire als persönliches Projekt empfand, liess ihn immer empfindlicher auf reale und imaginäre Beleidigungen reagieren.<sup>106</sup>

**Auflösung der  
Affäre Losembe und  
Entspannung der  
Beziehungen**

Die schweizerisch-zairischen Beziehungen waren in der ersten Jahreshälfte 1974 auf einem Tiefpunkt angelangt. In Losembes Asylverfahren wurden keine Fortschritte erzielt.<sup>107</sup> Schweizer Firmen in Zaire fürchteten Nationalisierungs-massnahmen und «Grossinvestitionsprojekte von Alusuisse (Grössenordnung 100 Millionen \$) und Nestlé»<sup>108</sup> waren auf Eis gelegt. Eine Entspannung ohne den «Zauberstab: Ausweisung Losembes»<sup>109</sup> schien aussichtslos. Dem Bundesrat lag ein Antrag zur Ablehnung des Asylgesuchs bereits vor, als das EJPD unmittelbar vor der entscheidenden Sitzung informiert wurde, dass die Anwälte Losembes und Mobutus zu einem Übereinkommen gelangt waren. Losembe zog in der Folge sein Asylgesuch freiwillig zurück.<sup>110</sup> Es ist nicht bekannt, was die Verhandlungen der beiden Anwälte beinhalteten, Mobutu schien es aber wichtig zu sein, dass Losembe, dessen Aufenthaltsstatus in der Schweiz nicht abschliessend geklärt war, nicht offiziell politisches Asyl erhielt. Das Asylgesuch wurde als gegenstandslos betrachtet und es war nun Aufgabe der Fremdenpolizei, Losembe eine Frist zur Ausreise zu setzen. Tatsächlich wurde nicht davon ausgegangen, dass er die Schweiz verlassen würde, da ihm in anderen Ländern erneut die Auslieferung drohen konnte. In diesem Fall sollte er in der Schweiz geduldet werden. Eine Lösung, die auch Mobutus Anwalt als für den zairischen Präsidenten zufriedenstellend ansah.<sup>111</sup> Die Beziehungen zu Zaire entspannten sich in den darauffolgenden Monaten sichtlich. Zaire nahm als

43

<sup>102</sup> Schreiben von Raymond Nicolet, Anwalt Mobutus, an Graber vom 11. Februar 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>103</sup> Notiz von Keller an Gelzer vom 6. Mai 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>104</sup> Notiz von Claude Huguenin, Mitarbeiter der Abteilung für politische Angelegenheiten, vom 7. Juni 1974, [dodis.ch/40651](http://dodis.ch/40651).

<sup>105</sup> Young, Turner: Zairian State, 374.

<sup>106</sup> Ibid., 171.

<sup>107</sup> Für einen Überblick vgl. die Notiz von P. R. Jolles an E. Brugger vom 11. Juni 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 90, [dodis.ch/40604](http://dodis.ch/40604).

<sup>108</sup> Notiz von Hohl an Dr. E. Fasel, Sekretär EJPD/Generalsekretariat, vom 11. Juni 1974, [dodis.ch/40652](http://dodis.ch/40652).

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Notiz von Gelzer an Graber vom 29. Juli 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>111</sup> Telegramm Nr. 62 des EPD an die Schweizer Botschaft in Kinshasa vom 18. Juli 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

Gastland an der Messe *Comptoir Suisse* teil und Mobutu äusserte die Absicht, wieder in die Schweiz zu reisen. Auch Losembe gegenüber zeigte sich der Staatspräsident milder. Bereits im Sommer 1974 empfing er persönlich dessen Familie, was als versöhnliche Geste gedeutet werden konnte.<sup>112</sup>

Die endgültige und überraschend plötzliche Auflösung des Falles folgte Ende 1974. In Zaire wurde ein Amnestiegesetz verabschiedet, welches politisch Verurteilten eine Begnadigung versprach, sofern sie innerhalb eines Monats nach Zaire reisten und ein entsprechendes Gesuch stellten.<sup>113</sup> Vom zairischen Botschafter erhielt das EJPD die Garantie, dass auch Losembe von dieser Amnestie profitieren würde.<sup>114</sup> Es dauerte danach keine zwei Tage, bis Losembe nach Zaire zurückkehrte. Dort konnte er sich tatsächlich in voller Freiheit bewegen und wurde offiziell begnadigt.<sup>115</sup> Bereits zum Heiligabend waren er und seine Familie neben anderen prominenten Rückkehrern zur Taufe von Mobutus jüngster Tochter eingeladen.<sup>116</sup> Diese plötzliche Milde Mobutus gegenüber Losembe, den er bis vor kurzem noch als Hochverräter bezeichnet hatte, war keineswegs ungewöhnlich für den zairischen Diktator. Obwohl Strafen und Sanktionen in diesem paternalistischen System sehr streng sein konnten, musste ein Verlust der Gunst des Präsidenten in keiner Weise permanent sein.<sup>117</sup> Ein eindrückliches Beispiel für die sich rasch ändernde Gunst Mobutus liefert Nguza Karl-I-Bond, der Nachfolger Losembes als Aussenminister. Karl-I-Bond war ein Neffe von Mobutus ehemaligem Feind Moïse Tshombe und kann als Beispiel für die Kooptationspolitik Mobutus dienen, bei welcher insbesondere auch potenzielle Gegner in das Regime eingebunden wurden. Ab Mitte der 1970er Jahre schwächten militärischen Misserfolge und eine sich rasant verschlechternde Wirtschaftslage Mobutus Position und dieser fürchtete, dass seine westlichen Partner ihn durch Karl-I-Bond, der zur Nummer zwei des Regimes aufgestiegen war, ersetzen könnten. Völlig unerwartet wurde Karl-I-Bond vor Gericht gestellt, wegen Hochverrats zum Tod verurteilt und im Gefängnis gefoltert. Innerhalb von einem Jahr wurde allerdings nicht nur die Todesstrafe abgeschafft und Karl-I-Bond freigelassen, er kehrte auch als Premierminister an die Spitze der Regierung zurück. 1981 hatte sich die Lage wieder geändert. Karl-I-Bond floh ins Exil und schloss sich einer Oppositionsgruppe an.<sup>118</sup>

44

**Ausblick – «Nous avons failli avoir un cas Losembe bis»**

Aus asylopolitischer Sicht bietet sich ein Epilog zur Affäre Losembe an. Im Herbst 1974, als sich das Verhältnis zu Mobutus Zaire wieder entspannt hatte, reiste Antoine Gizenga, der einer der bedeutendsten politischen Gegenspieler Mobutus war, in die Schweiz ein und stellte einen Asylantrag. Gizenga war einst die rechte Hand Lumumbas gewesen. Nach dessen Ermordung führte er die lumumbistische Gegenregierung in Stanleyville, die bis in die Mitte der 1960er Jahre ein beträchtlicher Machtfaktor darstellte und sowohl von der Sowjetunion als auch von einer grossen Zahl afrikanischer Staaten anerkannt worden war.<sup>119</sup> Nachdem er kurze Zeit nach der Einreichung seines Asylantrags aus der Schweiz ausgeist war, erging die Weisung, Gizenga nicht erneut in

45

<sup>112</sup> Notiz von Hohl an Graber vom 3. Oktober 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>113</sup> Telegramm Nr. 104 der Botschaft in Kinshasa an das EPD vom 29. November 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>114</sup> Notiz von Gelzer an Graber vom 2. Dezember 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>115</sup> Notiz von Huguenin vom 13. Dezember 1974, [dodis.ch/40653](http://dodis.ch/40653).

<sup>116</sup> Schreiben von Weber an Gelzer vom 18. Dezember 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>117</sup> Young, Turner: Zairian State, 166.

<sup>118</sup> Emizet, Bobb: Historical Dictionary of Congo, 396–400.

<sup>119</sup> Ibid., 202.

die Schweiz einreisen zu lassen. Die Schweizer Behörden hatten aus den beiden Jahren des diplomatischen Konflikts mit Zaire ihre Lehren gezogen: „Nous avons failli avoir un cas Losembe bis“ – ein zweiter Fall Losembe konnte gerade noch abgewendet werden.<sup>120</sup>

**Fazit** Die Affäre um die Auslieferung von Batwanyele Losembe prägte während gut zwei Jahren die diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Republik Zaire. Die Frage der Auslieferung des zairischen Ex-Aussenministers stiess bei den Schweizer Behörden auf unterschiedliche Haltungen und führte zu erheblichen Zielkonflikten. Zwei Positionen können dabei unterschieden werden: Die erste, ursprünglich von Exponenten des EJPD vertretene Meinung stützte sich in ihrer Ablehnung der Auslieferung auf die humanitäre Tradition der Schweiz, die Betonung des Rechtsstaats und auf menschenrechtliche Bedenken gegenüber Zaire. Die vom EPD vertretene, gegensätzliche Haltung stellte die Pflege aussenpolitischer Beziehungen und aussenwirtschaftlicher Interessen in den Vordergrund. Nach offizieller Lesart waren verschiedene Bereiche der Aussenbeziehungen unpolitisch, etwa die Entwicklungszusammenarbeit oder die Aussenwirtschaft. Bis in die 1990er Jahre wurde daran festgehalten, dass sich die Felder des Politischen und Wirtschaftlichen ergänzen würden und es keine eigentlichen Zielkonflikte gebe.<sup>121</sup> Dass solche Zielkonflikte die Schweizer Aussenpolitik aber sehr wohl beschäftigten, wird im konkreten Fall Losembe augenfällig. In der Auslieferungsfrage wurden die wirtschaftlichen und diplomatischen Interessen über menschenrechtliche Bedenken gestellt. Dies entspricht den von Fanzun gezogenen Schlüssen zum Verhältnis von Aussenpolitik, Aussenwirtschaft und Menschenrechtspolitik: Die Schweizer Aussenbeziehungen in der Zeit des Kalten Kriegs waren von einer starken Asymmetrie zwischen einer vorsichtigen, zurückhaltenden Aussenpolitik und einer dynamischen, expansiven Aussenwirtschaftspolitik geprägt. Menschenrechtspolitische Aspekte spielten im Rahmen der von Bundesrat Graber geführten Aussenpolitik kaum eine Rolle. Den in den 1970er Jahren einsetzenden Bestrebungen, menschenrechtliche Anliegen im Rahmen der Aussenpolitik zu verankern, war vorerst kein Erfolg beschieden.<sup>122</sup> Mit dem Amtsantritt von Pierre Aubert sollten Sie allerdings weit nach oben auf der Agenda des Politischen Departements gelangen.<sup>123</sup>

Aussenpolitik kann nicht nur auf die staatlichen Akteure beschränkt werden, sondern verfügt über starke innenpolitische und ausserstaatliche Komponenten. Die Rolle der Presse in der Affäre Losembe kann hier nicht hoch genug eingeschätzt werden. Etliche Schweizer Zeitungen nahmen in gewisser Weise die Rolle des Verteidigers der humanitären Tradition der Schweiz ein und stellten sich der realpolitischen Entscheidung des Bundesrats entgegen. Ihre sehr dezidierte und konfrontative Haltung brachte den Bundesrat auf zwei Ebenen in arge Bedrängnis. Einerseits geriet das EPD und insbesondere Bundesrat Graber in Erklärungsnot, andererseits wurde der Konflikt mit Mobutu noch einmal zugespitzt, weil für diesen die Pressekampagne mindestens so schwer wog wie der Aufenthalt Losembes in der Schweiz beziehungsweise seine Nicht-Auslieferung.

<sup>120</sup> Notiz von Hohl an Graber vom 21. August 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5555\* (B.41.24).

<sup>121</sup> Jon A. Fanzun: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg, Zürich 2005, 132.

<sup>122</sup> Ibid., 97 und 137.

<sup>123</sup> Vgl. dazu die Notiz von P. Aubert, Vorsteher des EPD, vom 1. Februar 1978, DDS, Bd. 27, Dok. 115, [dodis.ch/49960](http://dodis.ch/49960).

Zaire stellte für die Schweiz einen wichtigen Partner auf dem afrikanischen Kontinent dar. Die engen Wirtschaftsbeziehungen, die man schon während der belgischen Kolonialzeit und der ersten Republik des Kongos gepflegt hatte, blieben auch unter Mobutus Regime erhalten. Die feste Verankerung des Diktators im westlichen Mächtebündnis trug dazu bei, diese Kontakte zu vertiefen. Anfang der Siebzigerjahre sah man sich auf gutem Weg, diese Kontakte zu vertiefen. Zudem pflegten Mobutu und Bundesrat Graber eine persönliche Beziehung, die von einem Besuch Grabers in Zaire gekrönt werden sollte. Die schweizerische Aussenpolitik war reaktiv und geprägt von einem Prinzip des vorsichtigen Abwartens, wie der Fall Losembe verdeutlicht. Der Schweiz stand mit Mobutu ein Präsident gegenüber, der als autokratischer Machthaber Entscheidungen autonom und ohne Rücksichtnahme auf die öffentliche Meinung fällen konnte. Mobutu verlieh der Affäre neue Dynamiken – am augenfälligsten in der Krise der diplomatischen Beziehungen, nachdem er sich von der Schweizer Presse öffentlich diffamiert gefühlt hatte. Der diplomatische Umgang mit Zaire deutet an, vor welche Probleme man in der Wahrung guter Beziehungen gestellt wurde. Der Auslieferungsentscheid Losembes war eine Frage des Abwägens zwischen diplomatischen und wirtschaftlichen Interessen und der Wahrung eigener rechtstaatlicher Grundsätze. Die Affäre wirft ein Schlaglicht auf das brisante Verhältnis zwischen diplomatischen Beziehungen und der Menschenrechtspolitik der Schweiz.