



SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
IN KENIA

an	SL	WN	RN	HH	TRN	1/a
Datum	8.12	3.12	4.12			
Visa	SL	km	PN		RW	RN
EPD		02.12.74			15	
Ref.	t. 377-Rwanda 2					

den 27. November 1974

NAIROBI,

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

Ref.: 771.22(1)RW.- Pi/do

Trafipro-Verhandlungen
vom 18. bis 22.11.74

An den Delegierten für
technische Zusammenarbeit des
Bidg. Politischen Departementes

3003 B e r n

Herr Botschafter,

Mit dem Abschluss am 22.11. eines neuen Abkommens zwischen der Schweiz und Rwanda über die Unterstützung von Trafipro während der Jahre 1975 und 1976 geht eine fast zwei Jahre dauernde Unsicherheit über die Zukunft dieses für die Entwicklung Rwandas äusserst wichtigen Unternehmens zu Ende. Eine Einigung konnte auch über zwei weitere Dokumente erzielt werden, nämlich die "Objectifs, structure et politique d'entreprise de Trafipro", welche als Anhang dem Abkommen beigegeben werden, und die neuen Statuten von Trafipro, die Trafipro als gemeinsamer Vorschlag der beiden Regierungen zur Gutheissung unterbreitet werden sollen. Die drei Texte werden Sie inzwischen von unserer Botschaft in Kigali erhalten haben, sofern sie nicht schon Herr Wilhelm mitnahm.

Dass die äusserst zähen Verhandlungen schliesslich zu einem befriedigenden Ergebnis führten, ist in erster Linie der guten Zusammenarbeit aller beteiligten Schweizer zu verdanken. Ich möchte in diesem Zusammenhang ausdrücklich erwähnen: Die Schweiz. Botschaft in Kigali (Herr Geschäftsträger Robert und Frl. Villiger), den Vertreter aus Bern (Herr Vizedirektor Wilhelm), meinen Mitarbeiter Herrn Dannecker, Herr Hafner, dem das Verdienst zukommt, Trafipro durch eine ihrer schwierigsten Phasen (März 1973 bis heute), wenn nicht der schwierigsten, hindurchgesteuert zu haben, den verschiedenen Schweizer Experten am Projekt Trafipro, die regelmässig konsultiert wurden, und nicht zuletzt Herrn Lindt, der geschickt aus dem Hintergrund operierte. Dank dieser Zusammenarbeit konnte der schweizerische Standpunkt in allen Hauptpunkten durchgesetzt werden, während einige Konzessionen in Nebenpunkten Rwanda erlaubten, das Gesicht zu wahren.

Die "Reorientierung" von Trafipro

Gegen das Ende des Regimes Kayibanda hat der Präsident sich immer weniger für Trafipro interessiert und das Unternehmen seinem Vertrauten, dem Präsidenten des Verwaltungsrates Nyonzima überlassen, der es zu seinem persönlichen politischen Instrument



auszubauen versuchte. Nyonzima war einer der Hauptverantwortlichen der Verfolgungen der Tutsi-Minderheit im Frühjahr 1973. Trafipro verlor damals einige ihrer besten Kader. Auch einige nicht genehme Hutu verloren gleichzeitig ihre Posten. Ungefähr zur selben Zeit fand eine sehr gründliche Evaluation von Trafipro durch ein gemischtes rwandisch-schweizerisches/französisches Team statt. Die Spannungen zwischen den Schweizern und der unter dem Einfluss der Gruppe um Nyonzima stehenden Regierung kamen im Mai 1973 zum Austrag. Es konnte nicht verhindert werden, dass eine fragwürdige Figur unter den Freunden von Nyonzima, das bisherige Verwaltungsratsmitglied Habyalimana, als Direktor bezeichnet wurde. Die Schweiz erklärte sich bereit, auf Zusehen hin Trafipro weiter zu unterstützen.

1 1/2 Monate später wurde die Regierung Kayibanda gestürzt. Das Land atmete auf. Aber Trafipro war einer neuen Belastung ausgesetzt: Sie galt in den Augen der neuen Regierung als ein Instrument der Gruppe von Gitarama, d.h. jener Gruppe von Politikern, die unter dem immer passiver werdenden Kayibanda die Macht an sich zu reissen versucht hatten. Man erwog sogar die Auflösung von Trafipro. Wer sich vom Verdacht retten wollte, mit dieser Gruppe zusammengearbeitet zu haben, distanzierte sich von Trafipro. Im September 1973 wurde eine Kommission eingesetzt, welche die Machenschaften von Trafipro zu untersuchen hatte. Ihr Bericht hätte innerhalb von drei Monaten erscheinen sollen. Sie fand aber offenbar wenig heraus, das eine Abschaffung von Trafipro gerechtfertigt hätte, und musste im Gegenteil die Nützlichkeit von Trafipro für das Land anerkennen. Die Untersuchungskommission konnte sich im übrigen auf die im allgemeinen sehr positiven Feststellungen der Evaluation stützen. Die Schliessung einer grossen Zahl von Filialen als Folge der Tutsi-Verfolgungen vom Frühjahr 1973 und später verschiedene Verknappungen von Waren auf dem rwandischen Markt (u.a. als Folge einer Sanierung des Unternehmens durch Reduktion der Lager unter Trafipro-Direktor Baroni) hatten gezeigt, dass die Händler sofort vom Ausfall von Trafipro profitierten, Waren horteten und die Preise hinauftrieben, zum Schaden der breiten Bevölkerung. Aber die Unsicherheit, ob die Regierung für oder gegen Trafipro sei, dauerte an. Noch im Februar 1974, als Präsident Habyalimana mich wissen liess, dass er die Beibehaltung von Trafipro befürworte und die Schweiz um Fortführung ihrer Hilfe bat, erklärten die rwandischen Evaluatoren vorsichtigerweise, dass der Evaluationsbericht ihre Auffassungen nicht richtig wiedergebe, wobei sie sich hüteten zu sagen, was ihre Auffassungen seien und lediglich einen Zusatzbericht zum Evaluationsbericht versprachen, der indessen nie erschien.

Um aus der Unsicherheit herauszukommen, was schliesslich aus Trafipro werden sollte und um die Hypothek aufzuheben, die auf Trafipro lastete, solange die Regierung nicht öffentlich erklärte, dass sie sich hinter Trafipro stelle, regten wir im Laufe von 1974 wiederholt an, den Evaluationsbericht zu diskutieren. Dies wurde immer mit der Erklärung abgelehnt, die Untersuchungskommission habe ihre Arbeiten noch nicht abgeschlossen. Die Gefahr war in-

dessen evident und die Anzeichen mehrten sich, dass Rwanda den Evaluationsbericht gar nicht diskutieren wollte, sondern einseitige Entscheidungen vorbereitete. Im September 1974 gab die Untersuchungskommission ihren Bericht heraus. Er wurde uns aber nicht zugestellt, sondern blieb ein internes Dokument. Eine erweiterte Kommission wurde gebilligt, bestehend aus den drei Mitgliedern der Untersuchungskommission: Bakomera, Generalsekretär des Dept. Wirtschaft im Finanz- und Wirtschaftsministerium, François Benda, einer der Generaldirektoren in der Präsidentschaft, und Faustin Nshimiyimana, einer der rwandischen Trafipro-Evaluatoren und heute Direktor der staatlichen Caisse d'Epargne, ferner aus drei neuen Mitgliedern: Hafner als Direktor von Trafipro, Birara, Gouverneur der Nationalbank, und Gahamanyi, Generalsekretär im Landwirtschaftsministeriums. Die Kommission hatte den Auftrag, der Regierung Vorschläge zu machen. Bakomera war ihr Präsident, Hafner Berichterstatter.

Die Dreiergruppe Bakomera-Benda-Nshimiyimana drang in den beiden rasch aufeinanderfolgenden Sitzungen von Ende September darauf, Trafipro in eine gemischtwirtschaftliche Kapitalgesellschaft umzuwandeln. Als Hafner auch andere Möglichkeiten diskutieren wollte, wurde ihm bedeutet, dass der Beschluss hierüber bereits von der Regierung gefasst sei. Darauf gab Lindt Präsident Habyalimana zu verstehen, dass die Schweiz über ein derartiges einseitiges Vorgehen Rwandas ohne Konsultation des schweizerischen Partners äusserst verstimmt sei. Der Beschluss der Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft wurde, wenn er überhaupt je bestand, wieder aufgehoben oder verschoben. Die Gruppe um Bakomera musste sich desavouiert vorkommen; es fanden keine weiteren Sitzungen der Kommission statt.

Bei meiner Unterredung mit dem Aussenminister vom 29. Oktober erklärte mir dieser, dass Rwanda eine Verständigung mit der Schweiz suche. Präsident Habyalimana ging zwei Tage später noch weiter und erklärte, die Orientierung von Trafipro solle nicht grundsätzlich geändert werden und Rwanda werde nicht einseitig vorgehen. Ich gab darauf dem Wunsche Ausdruck, die Arbeiten der erweiterten Untersuchungskommission möchten bis zu den Verhandlungen abgeschlossen werden, und der Präsident meinte dazu, dies sollte möglich sein.

Bei all dem war vom Evaluationsbericht nicht mehr die Rede. Der Sektion Evaluation schwebte eine freie Diskussion der verschiedenen im Bericht als Möglichkeit erwähnten Varianten (darunter auch eine staatswirtschaftliche) vor. Eine solche Diskussion ist aber nur möglich, wenn die Standpunkte der Partnerländer noch nicht festgelegt sind. Sind sie einmal festgelegt, so wird nur über diese Standpunkte diskutiert und nicht über andere Möglichkeiten, die im Evaluationsbericht enthalten sind. Es geht dabei bereits um Verhandlungen (oder Vorverhandlungen), welche in den Händen der für das Projekt Verantwortlichen liegen müssen und nicht in den Händen der Sektion Evaluation liegen können.

Rwanda war noch nicht bereit, über den Evaluationsbericht zu diskutieren, solange es sich nicht zurechtgelegt hatte, was es wollte, und, einmal an diesem Punkt angelangt, wollte es nicht mehr über den Evaluationsbericht sprechen, sondern nur noch seinen Standpunkt vertreten.

Tatsächlich legte die erweiterte Untersuchungskommission ihren Bericht vier Tage vor Verhandlungsbeginn vor. Davon ausgehend, dass die Schweiz an der Genossenschaftsform von Trafipro festhalten wolle, wurde ein Statutenentwurf vorgelegt, der alle Züge einer Kapitalgesellschaft trug und wo die Genossenschaft lediglich noch im Namen figurierte. Dass eine solche "Genossenschaft" dem Genossenschaftsgesetz keineswegs entsprechen hätte, kümmerte die Verfasser nicht. Eine zweite Variante (Hafner) war im Bericht ebenfalls erwähnt. Sie sah die Beibehaltung der genossenschaftlichen Struktur des Unternehmens vor, mit zwei staatlichen Vertretern im Verwaltungsrat. Die rwandische Delegation erklärte freilich gleich zu Beginn, dass die erste Variante von der Regierung angenommen worden sei.

Zeit die neue Struktur sinnvoll machen?

Abgesehen von der Monstruosität, eine Kapitalgesellschaft in die Form einer Genossenschaft zu kleiden, war auch die ganze bisherige Tätigkeit von Trafipro gefährdet. Die Genossenschaftsanteile sollten auf den zehnfachen Betrag erhöht werden, was eine Ausschaltung des kleinen Mannes bedeutet hätte. Jeder Genossenschafter sollte beliebig viel Anteile mit entsprechendem Stimmrecht erwerben können, was z.B. den Erzfeinden von Trafipro, den Händlern, erlaubt hätte, das Unternehmen zu unterwandern. Schliesslich konnte auch der Staat beliebig viele Anteile erwerben und damit das Unternehmen beherrschen. Es blieb offen, zu was für Zwecken dies geschehen sollte, aber bei den staatswirtschaftlichen Tendenzen der Urheber des Vorschlages musste man ein zentralistisches, bürokratisches, monopolistisches, parastatales Unternehmen befürchten. Daneben bestand auch die Meinung, Trafipro könnte in der neuen Form einen beträchtlichen Gewinn herauswirtschaften, der an die "Genossenschafter" entsprechend ihrer finanziellen Stärke verteilt würde. Wir wissen aber aus langjähriger Erfahrung, dass die Hauptziele von Trafipro, nämlich die regelmässige Versorgung der gesamten Bevölkerung und der preisstabilisierende Effekt ihrer Tätigkeit nur bei einer sehr geringen Gewinnmarge möglich sind.

Unsererseits anerkannten wir die Berechtigung einer Revision der gegenwärtigen Statuten von Trafipro, sind diese doch durchsetzt von gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, die als überholt gelten müssen und übrigens in der Praxis nicht erfüllt werden konnten. Wir anerkannten auch, dass der Staat in einem Unternehmen von der nationalen Bedeutung von Trafipro ein Mitspracherecht haben musste. Im übrigen führten wir in dem "Objectifs, structure et politique d'entreprise de Trafipro" genannten Dokument die bisherigen, den heutigen Verhältnissen angepassten Grundsätze auf, durch die sich Trafipro leiten lassen soll. Die rwandische Delegation stimmte diesen Grundsätzen wie auch dem schweizerischen Abkommensentwurf weitgehend zu in der Hoffnung, die Schweiz würde

ihrerseits dem rwandischen Statutenentwurf zustimmen. Wir verfertigten aber in aller Eile einen schweizerischen Gegenentwurf der Statuten und hielten an unseren Auffassungen über den genossenschaftlichen Charakter des Unternehmens fest. Nach drei Sitzungen, die rwandischerseits teilweise durch Aussenminister Nsekaliye, teilweise durch Generalsekretär Bekomera geleitet waren, war der Ausgang noch vollständig offen. Rwanda hätte freilich seinen Standpunkt durchsetzen können, aber dies hätte dazu geführt, dass wir wie schon im Mai 1973 wohl nur noch auf Zusehen hin mitgearbeitet hätten. In diesem Moment liess sich, wie wir nachträglich erfuhren, Präsident Habyalimana über den Stand der Verhandlungen unterrichten und gab, sei es weil er die schweizerischen Argumente teilte, sei es weil ihm an einem guten Verhältnis zur Schweiz lag, Weisungen, sich unter allen Umständen mit den Schweizern zu einigen. So verlief dann die vierte Sitzung harmonisch und führte zu dem bekannten Ergebnis.

Damit kann die mit der Trafipro-Evaluation eingeleitete Neubesinnung als abgeschlossen und die durch den Regimewechsel bedingte Gefährdung von Trafipro als überwunden betrachtet werden. Die neuen Statuten sollen von der Generalversammlung in einer ausserordentlichen Sitzung im Januar gutgeheissen werden. Vorbehältlich von Ueberraschungen, die in Rwanda nie ausgeschlossen sind, kann die Zukunft von Trafipro mit Zuversicht betrachtet werden.

Die Trafipro-Leitung

Es war eines der Verhandlungsziele, in der Uebergabe der Trafipro in rwandische Hände Fortschritte zu erzielen. Zu einem Zeitpunkt, da Trafipro in einer schweren Liquiditätskrise steckte, nämlich im Februar 1974, hatte Präsident Habyalimana das Gesuch an die Schweiz gestellt, Trafipro noch für 2-3 Jahre einen schweizerischen Direktor zur Verfügung zu stellen. Wir haben dem nach einigen Bedenken im Juni zugestimmt. Mit dem Ausscheiden des noch unter dem alten Regime eingesetzten Direktors konnte gleichzeitig ein Stück Vergangenheit bewältigt werden. Es ist Herrn Hafner in zäher Arbeit gelungen, Trafipro auf gutem Kurs zu halten und sein auf Mitte nächstes Jahr angekündigtes Ausscheiden wird von vielen bedauert. Mitte nächstes Jahr muss als der früheste Zeitpunkt betrachtet werden, an dem ein in der Trafipro ausgebildeter Rwander - es kommt praktisch nur Joseph Habimana in Frage - die Leitung übernehmen kann. Aus verhandlungstaktischen Gründen hatten wir den 1.7.75 als Datum der Uebergabe der Direktion an einen Rwander vorgeschlagen. Wie erwartet drängte die rwandische Delegation auf ein späteres Datum. Ueberraschenderweise einigte man sich dann aber relativ leicht auf eine sechsmonatige Zwischenstufe einer Kodirektion ab 1.7.75, einer Lehrzeit mit praktischer Mitverantwortung für den rwandischen Kodirektor und künftigen Direktor. Ich hoffe sehr, dass Ihre Gespräche mit Herrn Gysin positiv verlaufen sind und er den Posten des schweizerischen Kodirektors und späteren Beraters des rwandischen Direktors übernehmen kann.

Die finanzielle Lage

Neben den Fragen der allfälligen Reorientierung von Trafipro und der Leitung des Unternehmens hat uns im vergangenen Jahr vor allem eine gefährliche Liquiditätskrise beschäftigt. Da die Schweiz mit Recht keine neuen Mittel einschiessen wollte, hing das Schicksal von Trafipro eine zeitlang in der Luft. Durch Kredite der Nationalbank von Rwanda und der beiden lokalen Banken in Kigali konnte sich Trafipro schliesslich über Wasser halten. In der zweiten Hälfte 1974 verbesserte sich die Liquidität wie erwartet. Es scheint, dass Trafipro bis Jahresende die durch den Bund garantierten UOB-Kredite zurückzahlen kann und auch seinen Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber dem Bund nachkommen wird. Auch finanziell also eine grössere Unabhängigkeit, eine Art Uebergabe des Projekts von der Schweiz an Rwanda.

Noch ungenügend sind weiterhin die eigenen Mittel im Verhältnis zur Bilanzsumme. Auch wenn auf Ende dieses Jahres ein normaler Geschäftsgewinn zu erwarten ist, verbleiben nach Abzug der Steuern und Ausrichtung des ristourne, bzw. in Zukunft der Verzinsung der Anteilscheine, nur bescheidene Mittel für die Eigenfinanzierung. Als sehr willkommen muss deshalb die Bereitschaft der rwandischen Regierung gelten, sich mit 50 Mio RwFr. am Kapital von Trafipro zu beteiligen, wodurch die Eigenmittel um etwa das Doppelte vermehrt würden. Man kann sich allerdings fragen, wo Rwanda diese Mittel angesichts seiner leeren Staatskasse hernehmen wird.

Was den schweizerischen Beitrag betrifft, so erfährt er in der neuen Phase u.a. auch dadurch eine Verminderung, dass Trafipro künftig den Schweizer Experten ein lokales Gehalt zahlt. Bei normalem Geschäftsgang, d.h. wenn Trafipro kein Defizit macht, entfällt auch die schweizerische Defizitgarantie von 150'000 Fr. pro Jahr für Sozialausgaben. Wir kommen damit für die nächsten zwei Jahre auf Ausgaben von 1'100'000 Fr. oder 550'000 Fr. pro Jahr. In der Tat ein bescheidener Betrag, wenn man an die Bedeutung denkt, die Trafipro für das Land hat. Trafipro ist nach wie vor eines unserer besten und volkswirtschaftlich rentabelsten Projekte.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner vorzüglichen Hochachtung.

DER SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFTER:

D. Pestalozzi

(Pestalozzi)

Kopie geht z.K. an die Schweiz. Botschaft in Kigali