

t.311 Tansania - SZP/ZN-sca

3003 Bern, den 6. Dezember 1974

ad: s.B.34.66.Tanz.0
s.C.41.Tanz.152.0

NOTIZ AN DIE POLITISCHE DIREKTION

Nationalisierungen und technische
Zusammenarbeit in Tansania

Wir beziehen uns auf die zwischen der Politischen Direktion, anderen Bundesdiensten und der technischen Zusammenarbeit ausgetauschten Notizen vom 7.8., 28.8., 13.9., 1.10., 2.10., 4.10., 25.10.1974 sowie insbesondere auf Ihre Notiz vom 15. Oktober 1974 und nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Ueberlegungen.

1.1. Grundsätzliches zur schweizerischen Entwicklungspolitik.

a) Entwicklungszusammenarbeit insgesamt und technische Zusammenarbeit im besonderen sind Teile unserer Aussenpolitik. Sie verfolgen ausgesprochen langfristige Ziele, nämlich die Verbesserung der Lebensbedingungen vor allem der benachteiligten Schichten in Entwicklungsländern, die Förderung des Vermögens der betreffenden Länder, ihre Entwicklung aus eigener Kraft voranzutreiben, und schliesslich auch die Herbeiführung ausgewogener Verhältnisse innerhalb der Völkergemeinschaft (vgl. Artikel 5 des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe). Diese Zielsetzung bedingt ihrerseits eine langfristige Planung der Aktionen und namentlich ein hohes Mass an Kontinuität in deren Abwicklung. Die Kontinuität ist umso wichtiger, als ein grosser Teil der Zusammenarbeit in der Form von Entwicklungsprojekten erfolgt, deren Durchführung und Eingliederung in die Gesamtstrukturen des Empfängerlandes längere Zeit in Anspruch nehmen kann.

b) Entwicklung bringt notwendigerweise Veränderungen mit sich. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen Ländern muss das Entwicklungsland allerdings den unvermeidlichen Wandel selbst befürworten können und in der Umgestaltung seiner Verhältnisse frei bleiben, denn richtig verstandene Entwicklungszusammenarbeit kann nur in der Unterstützung eigener Anstrengungen eines Empfängerlandes bestehen, auf dessen Erfolgswillen es wesentlich ankommt. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz beruht daher auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung bzw. der Souveränität der Partner (vgl. Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs). In diesem Licht sind die auf ein umfassendes Entwicklungskonzept abgestimmten wirtschaftspolitischen Massnahmen von Entwicklungsländern zu würdigen. - Was auf der anderen Seite die legitimen Interessen der Schweiz als Partner der Entwicklungszusammenarbeit betrifft, so hat sich der Bundesrat in der Botschaft vom 19. März 1973 zum genannten Gesetzesentwurf wie folgt geäußert:

" Was nun die Belange der Schweiz anbetrifft, so ist davon auszugehen, dass sich die von ihr getroffenen Massnahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in den Gesamtrahmen der schweizerischen Interessen einzufügen haben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Entwicklungszusammenarbeit ohne weiteres bei jeder Verletzung schweizerischer Interessen als Instrument für Gegenmassnahmen in Frage kommt. Gegenmassnahmen würden nämlich in manchen Fällen an der Interessenverletzung unbeteiligte Endempfänger treffen, ohne dass damit bei der entsprechenden Regierung oder bei den sonst für die Beeinträchtigung Verantwortlichen die beabsichtigte Wirkung erreicht werden könnte. - Eine hier zu beachtende Art der Interessenbeeinträchtigung bestünde darin, dass Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit mit der Schweiz in Frage gestellt werden. Aber auch die Verletzung schweizerischer Wirtschaftsinteressen, etwa durch Nationalisierungsmassnahmen ohne angemessene Entschädigung, muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden können, auch wenn es wohl häufig nicht angezeigt erscheinen wird, die Entwicklungszusammenarbeit unmittelbar mit dem Schutz schweizerischer

Wirtschaftsinteressen zu verknüpfen. Gesamt-
haft gesehen: ein - z.B.völkerrechtswidriges - Verhal-
ten eines Landes kann kaum ohne Einfluss auf unse-
re Entwicklungs- und Hilfeleistungen bleiben. Vor-
aussichtlich wird die Schweiz in einem solchen Land
angefangene Aktionen nach Möglichkeit zu Ende füh-
ren, aber Vorschlägen zu neuen Aktionen mit Zurück-
haltung begegnen. Doch müssen wir die Wirkung solcher
Zurückhaltung auf den Partner mit realistischer Vor-
sicht einschätzen. "

1.2. Gemeinsamkeiten und Abgrenzung von Entwicklungspolitik und Aussenwirtschaftspolitik.

a) Wie der soeben wiedergegebene Text zeigt, können die langfristigen, durch die Entwicklungszusammenarbeit verfolgten Interessen unseres Landes mit in der Regel kürzerfristigen und unmittelbarer zum eigenen Vorteil wahrzunehmenden Interessen wirtschaftspolitischer Natur in Konflikt geraten. Berücksichtigt man aber die vorhandenen weitgehenden Gemeinsamkeiten zwischen Entwicklungspolitik und Aussenwirtschaftspolitik, so verliert dieser Konflikt bereits viel von seiner Schärfe:

- Die in der Entwicklungszusammenarbeit beabsichtigte Belebung der Wirtschaft von Entwicklungsländern bringt neue Möglichkeiten des internationalen Austausches zum gegenseitigen Nutzen der Partner, ein Erfolg, auf den in direkter Weise auch die Aussenwirtschaftspolitik ausgerichtet ist. Abgesehen von solchen Perspektiven ist unserem Land an der Erhaltung seiner sehr bedeutenden wirtschaftlichen Positionen gelegen, die es sich in der Dritten Welt erarbeitet hat. Diese Positionen - sie drücken sich namentlich in einer aktiven Handelsbilanz und dem hohen Anteil von 20% unserer Gesamtexporte aus -

sind angesichts der Rückschläge, welche die Entwicklungsländer infolge der jüngsten weltwirtschaftlichen Veränderungen zu gewärtigen haben, in Gefahr. Ihr kann und muss auch mit Methoden intensiver Entwicklungszusammenarbeit begegnet werden. Dazu wird in Zukunft als neues Anliegen dasjenige der Sicherung unserer Versorgung mit knapper werdenden Grundstoffen hinzukommen, was unter anderem ein gutes Einvernehmen mit den Entwicklungsländern voraussetzt. So betrachtet, erscheint unsere Entwicklungszusammenarbeit als langfristige Investition im eigenen Interesse.

- Im Zeichen der heutigen tiefgreifenden Interdependenz lassen sich einzelne Sachbereiche nicht mehr für sich allein regeln, sondern es müssen Lösungen im weltweiten Gesamtzusammenhang unter ständiger Berücksichtigung anderer Problemkomplexe erarbeitet werden. Fast alle der international zu regelnden Fragen haben nämlich insbesondere auch ihre weltwirtschaftliche Bedeutung, so - wie oben dargelegt - die Entwicklungszusammenarbeit. Es handelt sich bei ihr also nicht um eine isolierte Aufgabe, deren Erfüllung oder Nichterfüllung nur im engen Rahmen der Sache selbst von Bedeutung wäre. Ein Unterbruch ihrer notwendigen Kontinuität führt daher mit grosser Wahrscheinlichkeit zu Störungen auch in anderen Bereichen.

- Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, wie auch solche der Entwicklungszusammenarbeit, werden heute vorwiegend in weltumspannenden internationalen Organisationen geregelt, in denen das Prinzip der gleichen Stimmkraft für alle Mitglieder sowie das Mehrheitsprinzip gelten. Dadurch erhalten die in der Staatengemeinschaft eine Mehrheit darstellenden Entwicklungsländer ein grosses Gewicht, das in der Form

von Blockbildung selbst da zum Ausdruck kommt, wo statt der genannten Entscheidungsprinzipien solche vorgesehen sind, die mehr auf die effektive Macht abstellen. Davon abgesehen ist das in jüngster Zeit stark gestiegene Selbstbewusstsein der gesamten Dritten Welt zu beachten, die sich auch spätestens seit der jüngsten Erdölkrise als Lieferant von Roh- und Grundstoffen für die sehr auf diese angewiesenen Industrieländer sieht. Die wirtschaftlich entwickelten Staaten werden somit in Zukunft immer weniger darum herum kommen, bei der Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen die Anliegen der Entwicklungsländer mitzubedenken.

b) Die Berührungspunkte von Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik zeugen allerdings nur von einem Teil der gesamten Motivation, die unserer Entwicklungspolitik zugrunde liegt. Zu erwähnen ist daneben noch einmal der humanitäre Aspekt, wonach unsere Anstrengungen ja an sich nicht für Regierungen bestimmt sind, sondern dem am meisten benachteiligten Teil der Bevölkerung von Entwicklungsländern zugute kommen sollen. Nicht zuletzt sei aber auf die politische Motivation der Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen. Entwicklungszusammenarbeit dient langfristig der Verhinderung übergrosser Spannungen zwischen Ländern mit einem unterschiedlichen Entwicklungsniveau, da ohne universelle Förderung der heute benachteiligten Länder der Abstand zwischen ihnen und den Industrieländern mit der Zeit auf ein unerträgliches Mass anwachsen könnte. Unser Beitrag an die entsprechenden internationalen Anstrengungen ist somit auf lange Sicht ein direkter Beitrag zur Friedenssicherung. Es handelt sich hier um ein eigenständiges, zentrales Anliegen unseres Landes, das

namentlich auch in seiner Neutralitätspolitik zum Ausdruck kommt, in deren Verfolgung es zu Verzicht auf sofort realisierbare Vorteile bereit sein muss.

2. Tansania als Entwicklungsland

2.1. Tansania gehört sowohl zur Gruppe der 25 am wenigsten entwickelten Länder als auch zur Gruppe der 32 von den jüngsten wirtschaftlichen Ereignissen am härtesten betroffenen Länder.

Während das Land 1972-1973 noch von den guten Preisen für landwirtschaftliche Exportprodukte profitieren und gewisse Reserven anlegen konnte, machen sich seit 1973 die hohen Importpreise in aller Schärfe bemerkbar. Erschwerend kommt dazu, dass die in den letzten Jahren unterdurchschnittliche Niederschlagsmenge zu grossen Ernteaufschlägen geführt hatte. Die Folge davon sind erheblich gesteigerte Importe von Nahrungsmitteln zu einer Zeit, da diese zu ausserordentlich hohen Preisen gehandelt werden. Nach Angaben von Präsident Nyerere (vgl. Ziffer 3.2.) befindet sich das Land in einer äusserst kritischen Lage, indem die Devisenreserven nahezu aufgebraucht sind, so dass es bei abermaliger schlechter Ernte zur Hungersnot kommen müsste.

2.2. Die Entwicklungspolitik Tansanias als eines nach sozialistischen Grundsätzen verwalteten Landes lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Entwicklung soll allen Teilen der Gesellschaft zugute kommen.
- Die Wirtschaft soll auf genossenschaftlich organisierten Unternehmungen aufgebaut sein und keine grossen Unterschiede in der Einkommenstruktur aufkommen lassen.

- Die Entwicklung muss sich auf ein Maximum lokaler Ressourcen stützen und sich vor allem auf die eigenen Kräfte verlassen (selfreliance).

Die Nationalisierungen erfolgten in Uebereinstimmung mit diesen politischen Richtlinien, die Tansania am ehesten geeignet erscheinen, eine der Bevölkerung gleichmässig zugute kommende Entwicklung zu ermöglichen. Die Regierung will dabei - soweit sie grundsätzlich zur Entschädigung bereit ist (vgl. Ziffer 3.2.) -, nicht gegen völkerrechtliche Regeln verstossen.

3. Die Nationalisierungen schweizerischen Eigentums

3.1. *mit Fall* Gemäss Ihren Angaben vom 25. Oktober 1974 wurden von einer Gesamtinvestitionssumme von rund 90 Mio SFr. ca. 11,5 Mio nationalisiert. Diese Angaben beruhen auf Schätzungen der Geschädigten. Die Entschädigungen können demnach erst erfolgen, wenn eine neutrale Stelle die Schätzungen überprüft hat.

3.2. Tansania soll sich gemäss einer Aktennotiz der Handelsabteilung vom 13.9.1974 (sign. K. Jacobi) erneut dahingehend geäussert haben, dass es bereit sei, Entschädigungszahlungen vorzunehmen, dass es aber einen Vorschlag von schweizerischer Seite erwarte. Diese Bereitschaft wurde von Präsident Nyerere gegenüber dem schweizerischen Botschafter feierlich bekräftigt, wobei der Präsident allerdings nicht verschwie, dass die Abgeltung angesichts der gegenwärtig sehr ernstesten Lage des Landes längere Zeit in Anspruch nehmen dürfte (vgl. den Brief Botschafter Mossaz' vom 18. November 1974).

4. Die schweizerische technische Zusammenarbeit in Tansania

4.1. Der Dienst für technische Zusammenarbeit unterstützt in Tansania seit vielen Jahren Projekte vor allem im Bereich des Gesundheitswesens und der Berufsausbildung. Die Hilfe der Schweiz (abgeschlossene und laufende Aktionen) beläuft sich bis heute auf insgesamt rund 7 Mio Franken. Als Fortsetzung der begonnenen Arbeit sind neue Aktionen der Berufsausbildung und ein Beitrag für die Durchführung von Kleinprojekten in ländlichen Gegenden im Betrag von insgesamt Fr. 1,7 Mio vorgesehen. Aufgrund des Waldheim-Appells beabsichtigt die Technische Zusammenarbeit sodann Fr. 500.000.-- zur Ermöglichung von lebenswichtigen Importen einzusetzen.

5. Folgerungen

5.1. Grundsätzlich soll der Abbau oder Unterbruch unserer Entwicklungszusammenarbeit als Retorisonsmassnahme gegen die Verletzung schweizerischer Wirtschaftsinteressen nicht leichterdings in Betracht gezogen werden. Höchstens in gravierenden Fällen, namentlich bei Verstössen eines Landes gegen das Völkerrecht, und auch wenn als Folge davon in der schweizerischen Oeffentlichkeit starke Widerstände gegen die Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem betreffenden Land zu verzeichnen wären, könnte sich ein solcher Schritt aufdrängen. Um eine Völkerrechtsverletzung handelt es sich jedoch nicht, wenn ausländisches Eigentum gegen gereichte Entschädigung nationalisiert wird. Wir haben keinen Grund zu zweifeln, dass die tansanische Regierung die versprochene Abgeltung vornehmen wird, sobald ihr dies zuzumuten ist. Im übrigen sind, mit Ausnahme einer vereinzeltten Publikation im REPUBLIKANER vom 22. Februar 1974, keine öffentlichen Stimmen laut geworden, die infolge der Enteignungen eine Modifikation unserer Zusammenarbeit mit

Tansania gefordert hätten. Das genannte Blatt schlug vor, die Entwicklungsgelder des Bundes in erster Linie bedrängten Schweizern, diesfalls also den enteigneten Farmern am Kilimandscharo zukommen zu lassen.

5.2. Die Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit eignet sich nicht als Mittel zur Lösung von Entschädigungsfragen.

Unsere Leistungen sind in der Regel - und namentlich im Fall von Tansania - schon allein numerisch zu gering, als dass sie ein Gegengewicht zu den Entschädigungsforderungen darstellen könnten. Darüberhinaus ist es höchst unwahrscheinlich, dass sich Tansania oder ein anderes Entwicklungsland deswegen in der Durchführung von Massnahmen beeinflussen lassen würde, die eine Konsequenz seiner prioritären politischen Grundsätze darstellen. Die betreffende Regierung würde wegen dem Verlust unserer Entwicklungsleistungen kaum unter innenpolitischen Druck geraten, sondern allenfalls in eine Märtyrerrolle gedrängt und sich in ihrer Position verhärten.

5.3. Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz kommt nicht einem einseitigen Geben gleich, sondern sie erfolgt weitgehend auch im eigenen Interesse unseres Landes. Es ist daher - von der Zielsetzung her - widersinnig, sie als Instrument der Retorsion bei Verletzung anderer schweizerischer Interessen einsetzen zu wollen. Unlogisch wäre es - ohne auf die wichtigen nicht-wirtschaftlichen Motive der Entwicklungszusammenarbeit einzugehen - namentlich, die Bemühungen um die wirtschaftliche Erstarkung eines Landes aufzugeben, von dem man Zahlungen erwartet, die es im Moment nur unter grössten Schwierigkeiten leisten könnte.

5.4. Ein willkürlicher Unterbruch der Entwicklungszusammenarbeit, die auf langfristige Planung und Kontinuität in der Durchführung zwingend angewiesen ist, würde manche ihrer bisherigen Investitionen entwerten und damit über das

gewollte Ziel der Erzeugung eines momentanen Drucks hinausschliessen.

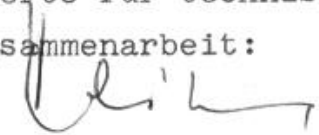
6. Vorschlag

Wir sind der Ansicht, dass Tansania derzeit besonderer Schonung bedarf. Das Land unternimmt auf innenpolitischer Ebene im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern ausserordentliche Anstrengungen für seine Entwicklung, die weiterhin auf Interesse stossen. Wir können diesen Willen zur Entwicklung nur begrüssen, denn in ihm liegt eine Hauptvoraussetzung für die Annäherung an das Ziel. Eine angemessene Anlaufzeit ist für das junge Land wichtig. Entschädigungszahlungen sind für es gerade jetzt nach der schlechten Ernte und der jüngsten Preiserhöhungen bei wichtigen Importgütern, eine kaum zu tragende Belastung, da die knappen Devisenreserven zum Ankauf lebensnotwendiger Grund- und Rohstoffe benötigt werden.

In dieser Situation schlagen wir folgendes vor :

Die Schweiz wird anlässlich der Vertragsabschlüsse im Hinblick auf die neu vorgesehenen Aktionen eine Erklärung abgeben, wonach sie erwartet, dass die hängige Frage in absehbarer Zeit eine Lösung im Sinn der gerechten Entschädigung der betroffenen Schweizer findet. Um die Ueberweisung der Entschädigungszahlungen zu erleichtern, könnte ein Verfahren in Aussicht genommen werden, wie es sich bereits in einer entsprechenden Regelung mit Tunesien bewährt hat: Die von uns für lokale Projektkosten aufzuwendenden Mittel werden nicht in das Partnerland transferiert, sondern einem Entschädigungskonto in der Schweiz gutgeschrieben, während das Partnerland die genannten Projektkosten aus seinem Entschädigungsfonds bestreitet.

Der Delegierte für technische
Zusammenarbeit:



(M. Heimo)

Notiz an die Politische Direktion

Nationalisierungen und technische
Zusammenarbeit mit Tansania

Datum	HN	GE	AD	91
Vize	M		HO	AD
EPD	13.12.74		17	
Ref.	S. B. 34 66. Tans. O.			

Z U S A M M E N F A S S U N G

1. Entwicklungszusammenarbeit ist ein langfristige Ziele verfolgender Teil unserer Aussenpolitik und als solcher auf Kontinuität angewiesen. Sie wird von uns in Beachtung der Souveränität der Partner und ihrer Rechte und Interessen erbracht. - Verletzungen schweizerischer Wirtschaftsinteressen durch ein Partnerland unserer Entwicklungszusammenarbeit sind im Gesamtrahmen unserer Aussenpolitik zu beurteilen, ebenso die Frage, ob ein Abbau oder Unterbruch der Entwicklungszusammenarbeit als Retorsionsmassnahme in Betracht komme. Ein Vergleich der Zielsetzungen von Aussenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik ergibt deren weitgehende Parallelität. Auch die Motivationen decken sich zu einem wichtigen Teil, wobei die Entwicklungszusammenarbeit noch von eigenen, humanitären und sicherheitspolitischen Beweggründen bestimmt wird. Hieraus ist zu folgern, dass die beiden Politiken grundsätzlich nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten. Schliesslich bestehen erhebliche Zweifel in bezug auf die Wirkung des Abbaus oder Unterbruchs unserer zahlenmässig relativ geringen Entwicklungsleistungen als Druckmittel gegenüber Enteignungsmassnahmen.
2. Tansania gehört zu den ärmsten und in mancherlei Hinsicht zu den am meisten benachteiligten Entwicklungsländern. Es unternimmt aber ausserordentliche und beachtenswerte Anstrengungen im Hinblick auf eine gleichmässige Entwicklung. Es verdient darin, gerade im gegenwärtigen Moment, unsere fortgesetzte Unterstützung.
3. In bezug auf den Wert des nationalisierten schweizerischen Eigentums in Tansania liegen erst Schätzungen der Betroffenen vor: 11,5 Millionen Franken. Der Wille, sobald als möglich gerechte Entschädigungen auszurichten, ist von Präsident Nyerere gegenüber dem schweizerischen Botschafter persönlich bekräftigt worden.
4. Die Schweiz hat bis heute für rund 7 Millionen Franken Entwicklungsleistungen an Tansania erbracht. Zur Fortsetzung der Aktionen im bisherigen Rahmen sind 1,7 Millionen Franken und als Soforthilfe im Rahmen des Appells Waldheim eine halbe Million Franken programmiert.
5. Angesichts der Stellung unserer Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtrahmen der schweizerischen Aussenpolitik, der Einschätzung der tansanischen Politik sowie des relativen Gewichts, das unserer Entwicklungszusammenarbeit darin zukommen kann, in Würdigung schliesslich der schweizerischen öffentlichen Meinung raten wir entschieden von einer Verminderung unserer Entwicklungszusammenarbeit mit Tansania ab.
6. Wir schlagen vor, Tansania gegenüber anlässlich der nächsten Abschlüsse von Projektabkommen zu erklären, dass wir eine baldige Regelung der Entschädigungsfrage erwarten und bereit seien, Transferprobleme im Rahmen des Zahlungsverkehrs bei der Entwicklungszusammenarbeit zu lösen.

mk
EF → HD ~~retour à HN~~
@a

Ich bin mit den Schlussfolgerungen
dieser Dissertation einverstanden
a. an Mendel zu Verdankung
b. an der es Selkam-urteillich z.K.
wir können später
darauf zurück.

1.1.75

HN

d'accord.
6.6.75