Copie vaale

dodis.ch/50346

VERTRAULICH

p.B.58.06.2.2.
p.B.58.71.Afrique - HJ/rm/hv

22. Dezember 1978

DIE MOEGLICHKEITEN DER WESTLICHEN PRAESENZ UND DIE SCHWEIZERISCHEN INTERESSEN IN AFRIKA

Dodis

dodis.ch/50346

VERTRAULICH

INHALTSUEBERSICHT

		Seite
I	Die Möglichkeiten der westlichen Präsenz in Afrika	
	1. Allgemeines	1
	2. Die Verstärkung des westlichen Einflusses	3
	- a) Politische Massnahmen	3
	- b) Massnahmen der Entwicklungs- und Wirtschaftszusammenarbeit	6
	3. Die Stellung des Kleinstaates	7
II	Schweizerische Interessen in Afrika	
	1. Die wirtschaftliche Bedeutung Afrikas	9
	2. Aussenhandel und Versorgung	10
	3. Schweizerische Kapitalexporte und Investitionen	13
	4. Die Aussenverschuldung Afrikas	14
	5. Dienstleistungen	16
	6. Schweizerbürger in Afrika	16
	- a) Nordafrika	17
	- b) West- und Zentralafrika	18
	- c) Ostafrika	18
	- d) Südliches Afrika	18
III	Einfluss innerafrikanischer Umwälzungen und kriegerischer Geschehnisse auf die Schweiz	20
IV	Vorkehrungen zum Schutz schweizerischer Interessen im Zusammenhang mit Umwälzungen und kriegerischen Ereignissen	
	1. Allgemeines	23
	2. Wirtschaftliche Massnahmen	23
	3. Massnahmen zum Schutz schweizerischer Bürger in Afrika	24

dodis.ch/50346

VERTRAULICH

		Seite
V	Besonderheiten der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe	
	1. Schweizerische Interessen in Afrika	26
	2. Folgen politischer Umwälzungen oder kriegerischer Ereignisse in Afrika für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit	26
	3. Vorkehrungen zum Schutz schweizerischer Leistungen	29
	- Anhang: Die Militärpotentiale Afrikas	30
	- Tabellen	
	1. Produktion ausgewählter Rohstoffe in Südafrika und der UdSSR	34
	2. Die wichtigsten mineralischen Rohstoffe Südafrikas, Rhodesiens und Zaires	34
	3. Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977 nach Warenkategorien	35
	4. Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977 nach Ländern (ausgewählte Länder ab 20 Mio Fr. Ein-, bzw. Ausfuhr)	36
	5. Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977 Stellung der 4 Hauptimportgüter	37
	6. Kapitalexporte nach Afrika (seit Kriegsende bis Ende Juni 1978)	37
	7. Länder Afrikas, die mit der Schweiz ein Investitionsschutzabkommen geschlossen haben	38
	8. Darlehensaufnahme wichtiger afrikanischer Staaten auf internationalen Kapitalmärkten	38
	9. Die Entwicklung der längerfristigen öffentlichen und öffentlich garantierten Schulden afrikanischer Länder	39

dodis.ch/50346

VERTRAULICH

Seite

- Bilder zum Anhang

1. Bevölkerungsverteilung 40
2. Militärpotential I (Zahl der Soldaten) 41
3. Militärpotential II (Zahl der Panzer) 42
4. Wichtigste Befreiungsarmeen und ihre zahlenmässige Stärke 43
5. Militärische Bindungen Afrikas an den Ostblock 44
6. Militärische Bindungen Afrikas an Frankreich 45

dodis.ch/50346

VERTRAULICH

I Die Möglichkeiten der westlichen Präsenz in Afrika

1. Allgemeines

Die Westmächte sind offenbar bestrebt, mittels einer adäquaten Strategie eine Brücke zwischen ihren Zielsetzungen auf dem Schwarzen Kontinent und den dortigen politischen Bedingungen zu schlagen. Sie mussten dabei erfahren, dass beide Elemente weit gefächert sind und nur ein dosiertes Zusammenwirken verschiedener Methoden geeignet ist, ihre langfristigen Interessen zu sichern. Wie der Entkolonialisierungsprozess der ehemals protugiesischen Ueberseegebiete und die Ereignisse am Horn von Afrika zeigten, bieten die sich im Fluss befindlichen politischen und sozioökonomischen Strukturen Risiken, die durchaus dazu führen können, dass die Kontrolle der Geschehnisse bis zu einem bestimmten Grade sowohl der östlichen wie auch der westlichen Seite entgleitet.

Was den Zweck westlichen Einflusses betrifft, so sind politische (Afrika als zahlenmässig stärkste Gruppe in der UNO und der Bewegung der Blockfreien sowie als Feld der ost-westlichen Auseinandersetzungen), globalstrategische (Südatlantik, Indischer Ozean), regionale (Mittelmeerraum, Rotes Meer) und wichtige wirtschaftliche Momente im Spiel. Ohne auf die einzelnen Aspekte näher eingehen zu wollen, sei festgehalten, dass sich die Absichten der Industriestaaten keineswegs in allen Belangen decken. Im wirtschaftlichen Bereich ist oft eine starke Konkurrenzsituation feststellbar. Der Druck der sowjetisch-kubanischen Intervention zwang jedoch zu einer vermehrten Koordination im Rahmen der NATO und der EW. Insbesondere in bezug auf Australafrika wird das vielschichtige Kräftefeld der UNO, Schwarzafrikas, des Ostblockes und Chinas den Westen weiterhin zu einem engen Schulterschluss veranlassen.

dodis.ch/50346

Auch wenn man in den einzelnen Staaten Afrikas tiefgreifende Aehnlichkeiten der politischen Umwelt beobachtet, gilt es bei diplomatischen Unternehmen ihrer ausgeprägten Heterogenität Rechnung zu tragen. Dem Drang zur Systematisierung gehorchend, unterscheidet Leopold Senghor zwischen drei politischen Hauptströmungen. Dazu gehören die Progressiven, die sich nach seiner Ansicht zwar zum Teil marxistisch-leninistisch gebärden, aus taktischen Gründen aber nicht zum Kommunismus bekennen. Sie hätten allerdings kaum eine Aussicht, von Moskau als "Kommunisten" anerkannt zu werden. Ihre zahlenmässige Stärke beläuft sich etwa auf ein Dutzend. Es folgen die Länder, deren System offiziell auf einem "demokratischen Sozialismus" beruht, mit etwa fünfzehn Mitgliedern. Die dritte Kategorie, die sich nicht ohne Mühe klassieren lässt, zählt etwa 25 Staaten, welche interne Ordnungen aufweisen, die von der absoluten Monarchie des Zentralafrikanischen Kaiserreiches bis zum liberalen Kapitalismus der Elfenbeinküste reichen. Es wäre nicht erfolgversprechend, die westliche Strategie gemäss der Senghor'schen Aufteilung zu gliedern. Ideologie ist in Afrika nicht einfach der Spiegel der gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern häufig ein blosses Vehikel, um an die Macht zu gelangen, hinter dem sich die tatsächlichen politischen Kräfte verbergen, die wenig mit den offiziellen Parolen gemeinsam haben. Traditionelle Familien- und Stammesbeziehungen, verkappte feudalistische Strukturen, die Ausstrahlung einzelner Persönlichkeiten, verbunden mit der Schaffung von Klientelen, und ein Netz wirtschaftlicher Abhängigkeiten bilden den realen Hintergrund.

Einer Ausdehnung der westlichen Sphäre auf dem Schwarzen Kontinent sind Grenzen gesetzt. Diese ergeben sich namentlich aus dem weltweiten Kräftegleichgewicht, das den Nährboden für die Bewegung der Blockfreien bildet, aus der auch die Afrikaner Nutzen ziehen. Ihnen sind die Ost-West Spannungen insofern nicht unangenehm, als sie dadurch einen Freiheitsraum erhalten, um den Antagonisten

dodis.ch/50346

wirtschaftliche (Entwicklungshilfe), militärische oder politische (Australafrika) Leistungen abzutrotzen. Solange das globale Ringen um Einflusszonen anhält, wird es immer wieder Konstellationen geben, in denen sich ein afrikanisches Land an Staaten anlehnt, die nicht mit westlichen Interessen im Einklang stehen. Der Westen kann unter bestimmten Umständen durch anderweitige Interessen gebunden sein (Aethiopien/Somalia vor dem Ogadenkrieg) und kommt deshalb einzelnen Begehren nicht nach, was die betroffene Regierung dazu verleitet, die Hilfe anderswo zu suchen.

Von wesentlicher Bedeutung ist der afrikanische Nationalismus, der die Möglichkeiten einer westlichen Expansion beschränkt. Ein allzu starker Druck oder ein Missbrauch an sich vorhandener Einflussmechanismen lösen leicht kontraproduktive Reaktionen aus, die auf unterschwelligen Abwehrreflexen gegen koloniale Tendenzen beruhen.

2. Die Verstärkung des westlichen Einflusses

a) Politische Massnahmen

Die Grundlage der westlichen Strategie beruht darauf, Afrika in ein feingesponnenes Gewebe gegenseitiger Interessen einzubeziehen und auf internationaler Ebene die Entstehung von Krisenlagen zu vermeiden, die es den Afrikanern nahelegen könnten, aus diesem Geflecht auszubrechen. Das bedingt die Anerkennung des Schwarzen als Partner eines permanenten Dialoges und die Gewährung von Konzessionen, um sich dadurch gleichzeitig politische Vorteile auszuhandeln. Ueberträgt man dies auf Australafrika, so ist die Respektierung der afrikanischen Aspirationen (eine formelle Aufweichung der Sanktionen gegen Rhodesien wäre daher kaum angebracht) verknüpft mit umfassenden diplomatischen Aktivitäten erforderlich, welche mittels geeigneter Initiativen einer Verschärfung der Situation zuvorkommen.

dodis.ch/50346

Die Entwicklung im südlichen Afrika stellt die Westmächte vor ein ernsthaftes Dilemma. Einerseits vermittelt ihnen die Kaprepublik eine beruhigende Gewissheit, dass die strategisch und wirtschaftlich bedeutsame Spitze des Kontinentes in absehbarer Zeit nicht ins sozialistische Lager abrutschen wird. Anderseits belastet die Angelegenheit die westlichen Beziehungen zu den rund 50 OAU-Mitgliedern ganz erheblich, bei welchen der Kampf gegen das Apartheidregime eine tragende Säule des politischen Selbstbewusstseins bildet, was einige nicht daran hindert, mit Pretoria offen oder versteckt vorteilhafte Geschäfte zu tätigen ... Die westliche Diplomatie sucht zwischen diesen beiden Polen mühsam einen Ausgleich. Das Pendel schlägt verstärkt gegen Südafrika aus, da die Interessen in Schwarzafrika Vorrang gewinnen.

Eine Analyse des sowjetisch-kubanischen Verhaltens in Afrika zeigt, dass der UdSSR der Einstieg hauptsächlich dort gelang, wo es um die Ablösung von überholten Kolonial- oder Feudalherrschaften (Aethiopien) und um die gewaltsame Austragung von Spannungen ging (Biafra, Ogaden). In der Tat sieht sich der Westen in solchen Krisen einem östlichen Interventionspotential gegenüber, das dem seinigen in verschiedenen Belangen mindestens ebenbürtig ist. Ein direktes Aufeinanderprallen dieser Machtmittel hätte weitreichende Folgen, die dem westlichen Stabilitätskonzept zuwiderliefen. Die Blockfreiheit der Afrikaner wäre zutiefst erschüttert, da sich für sie immer mehr der Entscheid zugunsten einer der kämpfenden Parteien aufdrängen würde. Dem Westen liegt daran, die Entstehung neuer oder Ausbreitung bereits schwelender Krisen zu unterbinden. In "normalen" Verhältnissen ist seine Fffizienz viel grösser, da er seine überlegenen geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen einsetzen kann und damit einer militärischen Konfrontation ausweicht.

dodis.ch/50346

Bei den Westmächten setzte sich die Erkenntnis durch, dass der militärische Bereich trotzdem nicht vernachlässigt werden darf. Obwohl Frankreich in den Reihen der progressiven und anglophonen Afrikanern wegen seiner Südafrikapolitik einige Gegner erwuchsen, zeigte es in dieser Hinsicht ein beachtliches Geschick. Man ist sich inzwischen darüber einig, dass die prinzipielle Ablehnung einer breit gestreuten Militärhilfe eine verhängnisvolle Fehleinschätzung wäre, da die Sowjetunion nicht zögern würde, auf ihre Weise das Sicherheitsbedürfnis schwarzer Staaten zu berücksichtigen. Das Kriterium liegt viel mehr darin, ob ein waffenmässiger Beistand destabilisierend wirkt oder ob er längerfristig den westlichen Interessen in anderen Ländern schadet. Dieser Massstab führte sowohl zu den britischen Rüstungslieferungen an Sambia wie zur andauernden Zurückhaltung gegenüber Somalia. Das aufgeworfene Problem erhält dann neue Dimensionen, wenn sich ost-westliche Vereinbarungen in bezug auf den Export konventioneller Waffen abzeichnen.

Meinungsverschiedenheiten bestehen anscheinend über die einzuschlagende Politik gegenüber Regimen, die zu ihrem Ueberleben einen sowjetischen Rückhalt benötigen (Aethiopien, Angola). Im Gegensatz zu Frankreich verzichteten die USA offenbar auf weitere Hilfe an die UNITA. Immerhin sichert man sich durch eine schlagkräftige Widerstandsorganisation gegen ein marxistisch-leninistisches System ein Unterpfand, das man zur Verteidigung eigener Interessen ausspielen kann. Sollte sich etwa der militärische Arm der SWAPO von Angola aus nach den UNO-Wahlen gegen ein gemässigtes, unabhängiges Namibia wenden, hat der Westen mit der UNITA ein Tauschobjekt in der Hand. Aus hauptsächlich eigennützigen Motiven ist sich dessen auch Pretoria bewusst. In Aethiopien sind die Dinge angesichts arabischer Beteiligung und rivalisierender Sezessionsbewegungen eher komplexer. Zweifellos müssten sich hier in der Zentralregierung

dodis.ch/50346

vorerst Klärungen ergeben. Dennoch verfügt die westliche Strategie über eine gewisse Koordination, die danach trachtet, mit dem Derg möglichst eng in Kontakt zu bleiben, um seine Isolation auf internationaler Ebene zu verhüten.

Grundsätzlich ist in den nächsten Jahren kein wesentlicher Abbau der Ursachen politischer Instabilität in Afrika zu erwarten. Die Gefahren von Sezessionsbewegungen, inneren Machtkämpfen sowie "Befreiungsorganisationen" halten an und verschaffen der östlichen Strategie Ansatzpunkte zur Einflussnahme. Für die westlichen Staaten wird daher die Bedeutung Afrikas als Feld der Rivalität mit der Sowjetunion weiter anwachsen.

b) Massnahmen der Entwicklungs- und Wirtschaftszusammenarbeit

Die Gegenüberstellung von Massnahmen politischer Natur mit solchen der Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit hat in unserem Zusammenhang nur praktische Gründe, denn in ihrem tieferen Wesen sind die Aufwendungen des Westens für die Entwicklungsländer mehrheitlich politisch. Auf diesem Gebiet kann er Interessengemeinsamkeiten mit Afrika begründen und ausbauen, welche den Schwarzen Kontinent in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht an ihn binden. Optimal wäre eine Beziehung, die den Afrikanern den Eindruck gäbe, über eine gewisse Bewegungsfreiheit zu verfügen und nicht an Zwänge gebunden zu sein, wie sie von Kritikern des "Neokolonialismus" beschrieben werden.

Wie schon bei der Frage Australafrikas befinden sich die Westmächte auch hier in einer Lage, in der sie sich widersprechende Ziele aufeinander abstimmen müssen. Der Wunsch nach einer liberalen Regelung des Welthandels ist mit der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung konfrontiert, welche bei ihrer Verwirklichung nebst den ausserordentlichen Kosten ökonomische Gesetzmässigkeiten zugunsten von Planungs- und Umverteilungsmechanismen ausschalten würde. Die Sowjetunion, die durch

dodis.ch/50346

wirtschaftliche Engpässe in diesem Sektor nur sehr wenige Einflusskanäle hat, blieb bis jetzt grösstenteils von Angriffen verschont. Die taktische Schwäche der westlichen Seite wird dadurch aufgewogen, dass die Afrikaner hinter ihren lauten Erklärungen in den internationalen Organisationen (die sich oft an die Heimatfront richten) recht gut erkennen, dass ihre wirtschaftliche Zukunft letztlich von einer Zusammenarbeit mit dem Westen abhängt.

Trotz sichtbaren Fortschritten sind die wirtschaftlichen Perspektiven des Kontinentes düster. Er wird noch während Jahrzehnten im Entwicklungsstadium verharren und dem Westen eine grosse finanzielle Bürde aufbinden. Damit entsteht allerdings auch die Möglichkeit, das nationale Leben einzelner Staaten mittels Hilfsprogrammen weitgehend zu durchdringen.

Abgesehen davon, dass die geistige und materielle Aufnahmekapazität der afrikanischen Länder beschränkt ist, und dass in ihrer Mentalität - zumindest nach westlichen Vorstellungen - entwicklungsfeindliche Züge zu beobachten sind, dürfen die obigen Erwägungen nicht zum Schluss verleiten, dass eine Erhöhung der Hilfe im selben Ausmass eine Steigerung des westlichen Einflusses hervorruft. Die Entwicklungsanstrengungen müssen sich in den Gesamtrahmen der politischen, strategischen und wirtschaftlichen Momente einordnen.

3. Die Stellung des Kleinstaates

Naturgemäss sind die Mittel eines Kleinstaates in jeder Beziehung stark begrenzt. Die Neutralitätspolitik schliesst von vornherein den militärischen Bereich weitgehend aus. Ebenso fehlt das politische Gewicht für umfassende diplomatische Unternehmen bei der Lösung von Konflikten wie etwa in Australafrika. Dennoch kann die Schweiz in verschiedenen Belangen eine Rolle spielen, in

dodis.ch/50346

der ihre beschränkten Kräfte zum Zuge kommen. Die Möglichkeiten sind noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt insbesondere für die Entwicklungszusammenarbeit, aber auch für die Wirtschaftsförderung, wo die kanppen Ressourcen in Gebiete fliessen, die ein grösseres Potential als Afrika besitzen (mit Ausnahme von Nigeria). Noch stark ausbaufähig ist der afrikanisch-schweizerische Dialog in politischen, kulturellen und wissenschaftlichen Gremien.

dodis.ch/50346

II Schweizerische Interessen in Afrika

1. Die wirtschaftliche Bedeutung Afrikas

Im Weltvergleich entfallen auf Afrika

ca.	9,4 %	der Bevölkerung
ca.	10 %	der Produktion von mineralischen Rohstoffen
ca.	2-3 %	der industriellen Produktion
knapp	2 %	des erzeugten elektrischen Stroms
ca.	4,5 %	des Aussenhandels
ca.	2 %	des BSP

Schon diese wenigen Zahlen zeigen, dass Afrika ein wirtschaftlich nur schwach entwickelter Erdteil ist, dessen Bedeutung innerhalb der Weltwirtschaft auf den ersten Blick noch gering erscheint.

Bei einer genaueren Analyse stellt man aber fest, dass der Weltanteil Afrikas bei einer Anzahl von landwirtschaftlichen und mineralischen Produkten weit über 10 % liegt.

Mineralische Produkte	Weltanteil
Diamanten	82,0 %
Gold	79,9 %
Chromerz	34,5 %
Manganerz	33,5 %
Rohöl	10,8 %
Landwirtschaftliche Produkte	
Kakaobohnen	72,4 %
Palmöl	54,5 %
Maniok	40,2 %

dodis.ch/50346

Im Bemühen, den zunehmenden aussenpolitischen Druck abzuwehren, weist zum Beispiel Südafrika immer wieder auf den strategischen Wert seiner Rohstoffe hin.

Dabei versucht es, mit Hilfe von imposanten Zahlenreihen den Eindruck zu erwecken, dass der Westen ohne seine Bodenschätze wirtschaftlich - vor allem aber militärisch - schwerwiegende Schäden erleiden würde.

2. Aussenhandel und Versorgung

In der Frage des schweizerischen Aussenhandels mit Afrika wäre es verfehlt, eine isolierte Betrachtungsweise zu wählen. Es gilt, unsere Wirtschaftsbeziehungen mit dem Schwarzen Kontinent in den allgemeinen Rahmen des Welthandels einzuordnen. Erst daraus ergibt sich ein aussagekräftiges Bild. Ueber die einzelnen Warenströme bestehen in der Privatwirtschaft gute Untersuchungen, die gegebenenfalls auch öffentlichen Stellen von Nutzen sein können.

Für unseren Aussenhandel ist die Bedeutung Afrikas eher bescheiden. 5,3 % der Ausfuhren gehen dorthin, während 2,3 % der Einfuhren aus Afrika stammen. Besonders typisch ist der für die Schweiz extrem positive Handelsbilanzsaldo. Wir liefern mehr als doppelt soviel als wir beziehen, wobei allerdings nicht vergessen werden darf, dass viele afrikanische Rohstoffe in EG-Ländern weiterverarbeitet werden und als Halbfabrikate und Konsumgüter mit französischem, deutschem oder britischem Ursprung in die Schweiz gelangen. Das trifft zum Beispiel für Benzin, Schokolade, Baumwolltextilien, phosphathaltige Düngemittel, Kobaltstahl oder Kupferdraht zu. Zudem werden auch unverarbeitete Rohstoffe und Stapelgüter afrikanischer Herkunft, wie Kaffee, Kakao, Rohholz, etc., durch Transitäre ab europäischen Häfen gehandelt und weiterverkauft, ohne dass der Ursprung immer klar ersichtlich wäre. Diese Umwege der afrikanischen Exporte sind - insbesondere für ein Land ohne direkten Zugang zum Meer - nicht leicht zu erkennen.

dodis.ch/50346

Hauptsächlich bei den Exporten sind auch die starken Fluktuationen des Handelsvolumens innert kurzer Perioden auffallend, die auf den Abschluss von Einzelgeschäften zurückgehen. Es fehlt eine Konstanz, wie sie sich im Austausch mit unseren traditionellen Handelspartnern eingespielt hat.

Auf der Einfuhrseite entfallen beinahe 88 % auf Rohstoffe und Energieträger, der Rest auf Konsumgüter. Die wichtigsten Einfuhrgüter sind Rohöl, Kaffee, Kakao und Baumwolle. Diese vier Güter beanspruchen genau zwei Drittel unserer Einfuhren aus Afrika.

Der Anteil des Erdöls beträgt mit 357 Mio Fr. 34,4 % unserer Importe aus Afrika. Das ist genau ein Drittel unserer Rohöleinfuhren und 9,2 % der gesamten schweizerischen Importe von Energieträgern. Diese Lieferungen entfallen auf die drei Länder Nigeria, Algerien und Libyen. Afrika verfügt über 9,6 % der Weltölvorräte. Die Hälfte davon liegt in Libyen. In Zukunft wird ferner das algerische Erdgas eine Rolle spielen, das wir via Frankreich und voraussichtlich auch via Italien beziehen werden (Algerien besitzt über 9 bis 10 % der Weltgasvorräte).

Beim Kaffee beträgt der Anteil Afrikas 27,6 %, beim Kakao 56,8 % und bei der Baumwolle 24,1 %.

Wir müssen auch festhalten, dass viele afrikanische Länder eine sehr einseitige Exportstruktur aufweisen. Aus vielen Staaten beziehen wir fast nur ein Produkt, so zum Beispiel aus Algerien vorwiegend Oel, aus Gambia überhaupt nur Erdnüsse, aus Ghana praktisch nur Kakao, aus Angola nur Kaffee.

Auf der Ausfuhrseite ist das Bild weit vielfältiger. 47,7 % entfallen auf Investitionsgüter, 30,6 % auf Halbfabrikate und 21,6 % auf Konsumgüter. Afrika nimmt immerhin 7,7 % der schweizerischen Investitionsgüterexporte auf, wobei sich allerdings die

dodis.ch/50346

Lieferungen auf einige Hauptmärkte konzentrieren. Ende 1978 betrug die Garantiesumme der Exportrisikogarantie des Bundes in Afrika 4,5 Mrd. Franken bei einem Fakturabetrag von 5,7 Mrd. Franken.

Betrachtet man die geographische Aufteilung unseres Handels mit Afrika, so fällt auf, dass sowohl auf der Einfuhr- wie auf der Ausfuhrseite Nigeria, Südafrika und Algerien (mit je über 300 Mio schweizerischem Exportvolumen) die Ränge 1 bis 3 einehmen.

Wesentlich ist die Tatsache, dass Afrika keine wirtschaftliche Einheit bildet. Man findet dort ein Industrieland - Südafrika -, einige grosse Erdölexportländer, von denen eines - Libyen eine geringe, Algerien und Nigeria eine grosse Absorptionsfähigkeit für Importe aufweisen. Weiter gibt es Staaten, die zwar kein Oel, dafür aber wichtige andere Rohstofte exportieren können, oft, wie erwähnt, in Monokultur. Schliesslich stösst man auf Länder, die, wie Obervolta, Niger, Benin oder Somalia, praktisch nichts ausführen und auch nichts einführen können und zu den absolut ärmsten Gebieten der Welt zählen. Die völlig ungenügende Verkehrsinfrastruktur und die politischen Spannungen verunmöglichten bisher eine erwünschte Ausdehnung des innerafrikanischen Handels.

Noch ein Wort zu Südafrika, unserem zweitwichtigsten afrikanischen Handelspartner nach Nigeria. Als Markt kommt diesem Land, das 0,8 % unserer Exporte abnimmt, etwa die gleiche Bedeutung zu wie Portugal, Finnland, Ungarn, Venezuela oder Australien. Sein Gewicht ist somit gesamthaft gesehen ziemlich bescheiden. Unsere Einfuhren aus Südafrika sind zwar wie unsere Exporte breit ausgefächert und umfassen problemlose Produkte wie Früchte und Baumwolle. Auch wegen der Diamanten (gegen 10 % unserer Bezüge aus diesem Land) und des Goldes brauchen wir uns keine grauen Haare wachsen zu lassen. Kritischer wird die Lage in Bezug auf Chrom, Mangan, Vanadium oder Asbest, für welche Südafrika ein wichtiger

dodis.ch/50346

Lieferant der Industrieländer ist, wobei wir auch hier vor allem indirekte Importe tätigen. Beim Chrom - das nebenbei vermerkt kaum substituiert werden kann - verfügen Südafrika und Rhodesien zusammen über 96 % der Weltvorräte. Bei Mangan und Vanadium teilt Südafrika seine offensichtliche Vorrangstellung mit der Sowjetunion. Ob hier Versorgungsprobleme bestehen, bedürfte einer näheren Abklärung. Dabei sollte man dem Umstand Rechnung tragen, dass die Schweiz die Stahlveredelungsmetalle nicht im Rohzustand einführt. Es wäre deshalb auch kaum sinnvoll, das Problem durch Pflichtlager lösen zu wollen. Das gleiche gilt für die Rolle, die Südafrika in Zukunft als Lieferant von Uran oder sogar von angereicherten Kernbrennstoffen spielen könnte (Südafrika weist ungefähr 8,5 % der Welturanvorräte auf).

3. Schweizerische Kapitalexporte und Investitionen

Seit Kriegsende bis Juni 1978 hat die Schweiz für 4'644 Mio Fr. Kapital nach Afrika exportiert, was 3,8 % der gesamten Kapitalausfuhr entspricht. Der Löwenanteil dieser Kapitalexporte ging nach Südafrika, nämlich 2'923,1 Mio Fr. Seit 1974 besteht aus politischen Gründen für Finanzkredite an Südafrika ein jährlicher Plafond von 250 Mio Fr.

Mangels offizieller Statistiken ist es äusserst schwierig, den genauen Umfang der schweizerischen Investitionen in Afrika zu ermitteln. Einiges wirtschaftliches Gewicht kommt den schweizerischen Investitionen in Südafrika zu. Sie dürften etwas unter 2 Mrd. Fr. betragen. Das sind rund 3 % der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland. Die Schweiz steht damit in Südafrika im 4. Rang. Mit Ausnahme der Kaprepublik übt Afrika auf unsere Investoren eine schwache Anziehungskraft aus, da die Risiken im allgemeinen als zu hoch betrachtet werden. Ende 1976 schätzte man die diesbezüglichen Direktinvestitionen auf 485 Mio Fr. Verglichen mit den schweizerischen Gesamtinvestitionen im Ausland, die sich auf etwa 48-50 Mrd.

dodis.ch/50346

Fr. belaufen, ist dieser Betrag gering. Das Fehlen geeigneter Infrastrukturen und qualifizierter Arbeitskräfte, die düsteren Wirtschaftsperspektiven, die allgemeine politische Instabilität sowie die zahlreichen Beschränkungen des Kapitaltransfers wirken als starke Hemmnisse. Bedingt durch die Unterschiede im Entwicklungsstand und in den nationalen Wirtschaftsordnungen ist die regionale Verteilung der vorgenommenen Investitionen unausgeglichen. Zudem zeichnet sich in fast allen schwarzafrikanischen Ländern die Tendenz ab, ausländische Investoren zu Partnerschaften mit Einheimischen zu veranlassen.

Die Zurückhaltung der Unternehmen schlägt sich auch darin nieder, dass von den der Vereinigung Schweizerischer Industrieholdinggesellschaften angeschlossenen Firmen gemäss Zahlen von 1976 relativ wenig Arbeitskräfte in Afrika tätig waren. Von der Gesamtzahl der im Ausland beschäftigten Personen (450'000) fallen 110'000 auf Entwicklungsländer. Davon wiederum sind nur 10 % in Afrika zu finden.

4. Die Aussenverschuldung Afrikas

In bezug auf die Verschuldung lassen sich in Afrika zwei Ländergruppen unterscheiden. Die erste schliesst die ärmsten Länder ein, bei welchen Verschuldungsfragen grundsätzlich Strukturprobleme darstellen. Diese Staaten sind aufgrund ihres Entwicklungsstandes oftmals nicht in der Lage, kommerzielle Kredite aufzunehmen, ohne dabei Verschuldungskrisen auszulösen. Diesem Umstand wird heute weitgehend dadurch Rechnung getragen, indem man diesen Ländern vor allem finanzielle Mittel in Form von Geschenken überweist und nachträglich die Konditionen früherer Darlehen den heutigen Bedingungen anpasst.

dodis.ch/50346

Das eigentliche Verschuldungsproblem reduziert sich weitgehend auf die zweite Gruppe, welche Länder umfasst, die einen etwas höheren Entwicklungsstand erreicht haben. Diese Staaten haben in den letzten Jahren in vermehrtem Masse die internationalen Kapitalmärkte für Kredite beansprucht. Das Verschuldungsrisiko ihnen gegenüber verändert sich im Ausmass der Instabilität ihrer Exporteinkommen. Während einerseits ein vorübergehender Aufschwung gewisser Weltmarktpreise einen Kreditboom hervorrufen kann (Elfenbeinküste), vermögen später erfolgende Preiseinbrüche Liquiditätskrisen heraufzubeschwören (Sambia, Zaire). Dieses Kriterium ist in Afrika besonders wichtig, da die nationalen Einkommen häufig auf wenigen Produkten beruhen. Deshalb können in Afrika Liquiditätskrisen mit grosser Geschwindigkeit auftreten. Eine Beurteilung der in Frage stehenden Länder wird neuerdings zusätzlich erschwert, als diese beachtliche Eurokredite mit flexiblen Zinssätzen aufgenommen haben. Da die Richtzinssätze (LIBOR) starken Schwankungen unterliegen, sind innert kurzer Zeit explosionsartige Veränderungen des Schuldendienstes zu beobachten. Dies bewirkte eine Verdoppelung der Zinslasten auf bestehenden Krediten innerhalb eines Jahres. Eine besonders kritische Lage entsteht vorwiegend dann, wenn eine Phase hoher Zinssätze mit sinkenden Exporterlösen zusammenfällt.

Hauptsächlich gefährdet sind augenblicklich Zaire und Sierra Leone, die zu Schuldenkonsolidierungen Zuflucht nehmen mussten. Der Sudan, Samiba, der Kongo und Aegypten haben ebenfalls alle mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zu den Ländern, in welchen zusehends Probleme auftauchen dürften, gehören die Elfenbeinküste sowie Marokko. Die beiden letzteren haben in den vergangenen Jahren über ihre eigene Finanzkraft hinaus um Darlehen auf den internationalen Kreditmärkten nachgesucht. Nicht zu vernachlässigen sind auch die Belastungen gewisser Oelproduzenten, namentlich Gabuns.

dodis.ch/50346

Die ausstehenden Guthaben der Schweiz gegenüber dem Schwarzen Kontinent sind gemessen am Total der schweizerischen Auslandguthaben relativ bescheiden. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass die Verschuldungsprobleme afrikanischer Staaten unser Finanzgefüge ins Wanken bringen. Im Einzelfall, so für bestimmte Unternehmen, kann dies jedoch ernste Folgen haben, wenn sie selbst durch Zahlungsverzögerungen in finanzielle Engpässe geraten.

Bei der Erörterung dieser Risiken ist immerhin darauf hinzuweisen, dass die Guthaben und Verpflichtungen schweizerischer Banken und Finanzgesellschaften gegenüber Afrika nahezu ausgeglichen sind. Inwieweit sich solche afrikanische Aktiva im Krisenfalle bei uns als Kompensation verwenden liessen, bleibt anderseits recht ungewiss.

5. Dienstleistungen

Afrika, vor allem die oelexportierenden Länder, aber auch die reicheren Nichtoelländer wie die Elfenbeinküste, Kenia, Marokko oder Tunesien und natürlich Südafrika sind wichtige Tätigkeitsgebiete unserer beratenden Ingenieure und Baufirmen geworden. Die Schwerpunkte liegen im Bereich der touristischen und der energiewirtschaftlichen Infrastruktur, aber auch des Fabrik- und Wohnungsbaus. Genaue zahlenmässige Angaben liegen nicht vor.

6. Schweizerbürger in Afrika

Schon durch eine grobe Analyse der Schweizerkolonien in Afrika lassen sich wertvolle Rückschlüsse auf unsere Interessenlage im Schwarzen Kontinent ziehen. Insgesamt hat Afrika als Auswanderungsziel für unsere Landsleute wesentlich an Attraktion eingebüsst, nachdem immer mehr Schweizer, die dank ihres Könnens leitende Posten in wichtigen Unternehmen bekleideten, im Zuge der Afrikanisierung durch Einheimische verdrängt wurden.

dodis.ch/50346

Von den zu Beginn des Jahres im Ausland lebenden rund 350'000 Auslandschweizern sind ca. 19'000 in Afrika niedergelassen. Dies sind 2'000 mehr als vor drei Jahren. Den grössten Zuwachs verzeichneten Südafrika, Nigeria, Algerien, Elfenbeinküste, Marokko, Obervolta und Aegypten. Die politischen Umwälzungen in Mozambique, Angola und Aethiopien trugen zur Verminderung von rund 300 der dort niedergelassenen Mitbürger bei.

Aufgrund einer Umfrage bei unseren Botschaften wurde eine Aufteilung der Zahl der dort immatrikulierten Schweizer in Erwerbstätige und solche, die für schweizerische Unternehmen oder "joint-ventures" tätig sind, vorgenommen. Die nachstehenden Aufstellungen beschränken sich auf jene Länder, in denen mehr als 200 Schweizer wohnhaft sind (Ausnahme: Libyen, wo über 100 Schweizer in einer schweizerischen Baufirma beschäftigt sind).

a) Nordafrika	Total	Erwerbstätige	für Schweizerfirmen und joint-ventures
Algerien	870	250	100
Marokko	838	366	81
Aegypten	460	160	80
Libyen	185	140	124
Tunesien	310	150	52

Trotz den bestehenden "contentieux" mit Algerien hat sich die Anzahl der Schweizer in Algerien seit 1974 verdoppelt. Auch in Aegypten und in Libyen (gesteigerte Bautätigkeit von Schweizerfirmen) hat diese Zahl zunehmende Tendenz.

dodis.ch/50346

b) West- und Zentralafrika	Total	Erwerbstätige	für Schweizerfirmen und joint-ventures	
Nigeria	957	460	331	
Elfenbeinküste	760	ca. 500	ca. 150	
Kamerun	467	193	7	(+ 58 Missionare)
Zaire	412	219	33	
Ghana	379	ca. 100	ca. 50	
Senegal	230	120	25	

Steigendes Interesse besteht für Nigeria und die Elfenbeinküste (Anzahl der Schweizer seit 1975 verdoppelt). Weniger ausgeprägt sind die Zunahmen in Kamerun und Senegal, während die Zahlen in Ghana und Zaire eher abnehmend waren.

c) Ostafrika	Total	Erwerbstätige	für Schweizerfirmen und joint-ventures	
Tansania	436	90	ca. 45	(+ 200 Missionare)
Kenia	448	204	50	

In Tansania ist die Tendenz abnehmend, in Kenia stabil.

d) Südliches Afrika	Total	Erwerbstätige	für Schweizerfirmen und joint-ventures	
Südafrika	ca. 8'000	ca. 4'500	ca. 270	
Rhodesien	650	200	unbekannt	(+ 150 Missionare)
Namibia	207	85	unbekannt	

Aus dem Blickwinkel der Schweizerkolonie betrachtet, sind unsere Interessen in Südafrika mit Abstand am grössten. Interessant wären auch Angaben bezüglich Veränderungen der Zahl von Mitbürgern in Rhodesien. Die vorhandenen Informationen vermitteln kein genaues Bild, da mangels einer konsularischen Vertretung im Lande selbst sich viele Landsleute (insbesondere Doppelbürger)

dodis.ch/50346

erst dann beim zuständigen Generalkonsulat in Johannesburg meldeten, als die Lage in Rhodesien bedrohliche Züge annahm. Sie erinnerten sich plötzlich der angestammten Heimat als Zufluchtsort im Falle der Not, während sie lange Zeit unbesorgt im Sinne "ubi bene ibi patria" gelebt hatten.

dodis.ch/50346

III Einfluss innerafrikanischer Umwälzungen und kriegerischer Geschehnisse auf die Schweiz

Die militärische Sicherheit der Schweiz dürfte durch gewaltsame Vorgänge, die sich regional auf Afrika beschränken, kaum direkt berührt werden. Der Kontinent bildet aber eine der Reibungsflächen im ost-westlichen Spannungsverhältnis, in das unser Land sicherheitsmässig letztlich einbezogen ist. Sollten sich daher in Afrika dramatische Veränderungen abwickeln, müsste dies notwendigerweise Auswirkungen auf das Klima der Détente haben, der auch die Schweiz unterworfen ist.

Wie bereits bei den wirtschaftlichen Beziehungen heisst es bei einer Analyse der Bedrohungsformen, eine isolierte Betrachtung zu vermeiden. Als Beispiel sei die Erdölproblematik erwähnt, bei der es unwahrscheinlich ist, dass die drei afrikanischen Lieferanten zusammen, jedoch nur sie allein, ausfallen. Naheliegender wäre ein Boykott aller arabischer Lieferanten oder sogar aller OPEC-Länder. Bedenklich ist die Tatsache, dass ein Grossteil (70 %) des Erdöls aus dem arabischen Raum auf Riesentankern um die Südspitze Afrikas herum transportiert werden muss (55 Schiffe täglich). Kriegerische Ereignisse, vor allem wenn auch ausserafrikanische Mächte involviert sind, müssen diese Lebensader des Westens aufs höchste gefährden.

In jenen Ländern, in denen die Schweiz beträchtliche Interessen hat (mit Ausnahme von Südafrika, Rhodesien und Namibia), sehen unsere Botschaften gegenwärtig keine Anzeichen, die kurzfristig auf Umwälzungen schliessen lassen. Die gefährlichste Entwicklung ist heute im südlichen Afrika zu verfolgen. Die Botschaft in Pretoria schätzt die Lage in Südafrika wie folgt ein:

dodis.ch/50346

"Die nähere Zukunft in Südafrika dürfte (dank rigoroser Aufrechterhaltung von "law and order") recht stabil bleiben, wenn auch weitere Unruhen à la Soweto 1976 nicht auszuschliessen sind. Sie dürften jedoch die staatliche Ordnung vorläufig kaum gefährden. Längerfristig ist, besonders wenn keine für die Schwarzen befriedigende politische Lösung gefunden werden kann, mit zunehmenden Unruhen und Instabilität zu rechnen. Die Möglichkeit von Sanktionen, welche gegenüber Südafrika ergriffen werden könnten (sei es zur Erzwingung eines Wandels im Innern, sei es im Zusammenhang mit der Namibia-Krise), bildet einen Unsicherheitsfaktor."

Die Schweiz könnte - hauptsächlich im Zusammenhang mit Sanktionen - zu politischen Entschlüssen gezwungen werden, die schweizerische Wirtschaftsinteressen in Schwarzafrika in Mitleidenschaft zögen. In diesem Zusammenhang ist interessant festzustellen, dass die bisher von der Schweiz verfolgte Politik gegenüber Rhodesien und Südafrika, wenigstens in offiziellen Kreisen Schwarzafrikas, praktisch keine Auswirkungen oder Reaktionen ausgelöst hat (Ergebnis einer kürzlichen Umfrage bei unseren Botschaften).

Umwälzende Geschehnisse, bei denen schweizerische Interessen zu Schaden kommen, belasten selbstverständlich die bilateralen Beziehungen. Bisher haben uns in folgenden Ländern Nationalisierungen, Verstaatlichungen oder Enteignungen betroffen:

Aegypten, Sudan, Tansania, Tunesien, Uganda:	Schweizerische Entschädigungsansprüche praktisch abgegolten.
Zaire:	Ueber Entschädigungsansprüche wird verhandelt.
Marokko:	Ratifikation Entschädigungsabkommen hängig.
Angola, Mozambique, Aethiopien:	Rechtsverwahrung eingelegt; weitere Entwicklung abzuwarten.
Algerien:	Frage der Beschädigung noch offen.

dodis.ch/50346

Innerafrikanische Umwälzungen und kriegerische Ereignisse hätten, wie die Erfahrung lehrt, eine Verminderung unserer Exporte zur Folge. Die bereits gelieferten Waren würden nicht bezahlt und belasteten damit die Exportrisikogarantie.

Da die Rohstoffausfuhren die Haupteinnahmequelle der afrikanischen Staaten bilden, dürfte die Versorgung der Schweiz auch bei politischen Unruhen und kriegerischen Ereignissen mindestens mittelfristig sichergestellt sein, dies allerdings unter der Voraussetzung, dass der Unterhalt der Förderanlagen und die Erneuerungsinvestitionen gewährleistet bleiben. So ist es wahrscheinlich, dass Südafrika auch unter einem schwarzen Mehrheitsregime seine Goldproduktion in Zürich auf den Markt brächte (gegenwärtig etwa 75 % der Gesamtförderung). Bei einem Ausfall wichtiger Rohstoffe könnten wir jedoch längerfristig nicht daraus Vorteile ziehen, dass wir jene häufig nur indirekt über Drittstaaten beschaffen. Im Gegenteil würde sich eine vermehrte Abhängigkeit ergeben, da die Durchgangsländer ein Interesse daran hätten, die knappen Produkte selbst zu verwerten.

Die an potentielle Konfliktparteien gewährten Kredite gingen entweder verloren oder wären nicht vor Ablauf längerer Fristen wieder einzubringen. Es ist wohl auch zu befürchten, dass ein Teil der Investitionen als strategische Objekte bei kriegerischen Ereignissen zerstört oder beschädigt würden. Kriege bewirkten zudem eine Rückwanderung der Auslandschweizer mit der entsprechenden Belastung unserer inneren Verhältnisse.

dodis.ch/50346

IV Vorkehrungen zum Schutz schweizerischer Interessen im Zusammenhang mit Umwälzungen und kriegerischen Geschehnissen

1. Allgemeines

Solange unsere Neutralitätspolitik glaubhaft bleibt, wird sie sicher in den meisten afrikanischen Staaten zum Vorteil der Schweizer und ihrer Interessen gereichen. Aus der Sicht der Afrikaner, vor allem aus der UNO-Perspektive, entwickelten sich aber vereinzelte Zweifel im Falle Südafrikas mit der verbalen Verurteilung der Apartheidpolitik durch die Regierung einerseits und der praktischen Unterstützung durch Handels- und Finanzkreise anderseits.

Ein wichtiges Element unserer Neutralitätspolitik stellt die Praxis der Kriegsmaterialausfuhr dar. Nach Art. 11 des KMG von 1972 werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstige gefährliche Spannungen bestehen. Da die politischen Strukturen Afrikas raschen und häufigen Wandlungen ausgesetzt sind, öffnet sich der konkreten Anwendung dieses Artikels ein gewisser Spielraum in bezug auf die Länder, die als Abnehmer schweizerischer Waffen in Frage kommen.

2. Wirtschaftliche Massnahmen

Was die allgemeinen Aspekte unserer Rohstoffversorgung anbelangt, sei auf die Massnahmen der Kriegsvorsorge verwiesen.

Die Festlegung von Plafonds für bewilligungspflichtige Kapitalexporte in Krisengebiete vermag das Engagement der schweizerischen Kreditgeber und damit auch das Verlustrisiko zu vermindern. Der Abschluss von Investitionsschutzabkommen bietet einen gewissen zusätzlichen Schutz, der aber nicht überschätzt werden

dodis.ch/50346

darf. Solche Abkommen garantieren zwar dem Investor im Falle von Enteignung und Nationalisierung eine angemessene Entschädigung, bei politischen Umwälzungen sind aber die Aussichten auf eine prompte Entschädigung nicht allzu gross; die entsprechenden Verhandlungen können sich über Jahre hinziehen. Bei drohenden Konflikten würde die Export- und Investitionsrisikogarantie nicht mehr gewährt, um damit den Exporteur bzw. Investor abzuhalten, risikoreiche Geschäfte zu tätigen. Es ist an sich denkbar, dass die Schweiz ihre "bargaining power", zum Beispiel im Zusammenhang mit den Kapitalexporten, zum Schutz schweizerischer Interessen einsetzt.

Als indirekte Massnahme wirkt die aktive Teilnahme der Schweiz am Nord-Süd-Dialog (UNCTAD, UNO-Plenarausschuss, Technologietransfer, Schuldenerlass, etc.) und ihre Beteiligung an internationalen Rohstoffverhandlungen. Die nicht-protektionistische Haltung der Schweiz gegenüber den Entwicklungsländern dürfte ebenfalls dazu beitragen, den Schutz schweizerischer Interessen zu erleichtern.

3. Massnahmen zum Schutz schweizerischer Bürger in Afrika

Diese Vorkehren haben in erster Linie zum Ziel, den Schutz des Lebens der in Krisengebieten niedergelassenen Schweizer zu gewährleisten. Dazu gehört vor allem, ausreisewilligen Landsleuten die Möglichkeit zu bieten, sich aus gefährdeten Zonen in Sicherheit zu begeben. Dies wird durch Einsatz von Charter-Flugzeugen schweizerischer Fluggesellschaften, Anschluss an Evakuierungsmassnahmen anderer befreundeter Staaten, ja sogar durch Inanspruchnahme schweizerischer Hochseeschiffe, etc. bewerkstelligt. In jedem Falle wird nach pragmatischen Lösungen gesucht, die am besten geeignet sind, unseren Mitbürgern zu helfen.

dodis.ch/50346

Besondere Aufmerksamkeit schenkt man den Vorbereitungen zu Evakuationsmassnahmen, die von Bern aus bereits dann in die Wege geleitet werden, wenn sich eine Gefahrensituation abzuzeichnen beginnt. So hatten wir uns in den letzten Jahren in Afrika mit der Organisation von Heimschaffungen aus Aethiopien, Angola, Mozambique, Zaire (Kolwezi, Provinz Shaba) zu befassen. Prophylaktische Vorkehrungen hinsichtlich eventuellen Evakuierungen, wurden bereits in folgenden Staaten Afrikas getroffen: Rhodesien, Namibia, Mauretanien, Tschad, Kenia.

Zum Schutz des im Ausland gelegenen Privateigentums können von den schweizerischen diplomatischen Vertretungen Schutzbriefe abgegeben werden. Die Anbringung darf jedoch erst dann erfolgen, wenn die Organe des Aufenthaltsstaates nicht mehr in der Lage oder nicht mehr willens sind, den sich auf seinem Territorium befindlichen Ausländern Schutz der Person und des Eigentumes zu gewähren.

Zum persönlichen Schutz können die schweizerischen Vertretungen unsern Landsleuten eigens hiefür geschaffene Ausweiskarten ausstellen, die mit einer Uebersetzung in die Sprache des Gastlandes versehen sind.

dodis.ch/50346

V Besonderheiten der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe

1. Schweizerische Interessen in Afrika

Hilfe an die unterentwickelten Länder des afrikanischen Kontinentes bildet einen Bestandteil der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt. Ihrerseits ist die Entwicklungszusammenarbeit ein wesentliches Element schweizerischer Aussenpolitik, weil sie dem Begriff der Solidarität, die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet, einen konkreten Inhalt gibt. Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Ländern ist somit eine Frage des aussenpolitischen Interesses der Schweiz.

Im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen der Welt ist der wirtschaftliche Rückstand einer ganzen Reihe von afrikanischen Ländern besonders gravierend, so dass sich unwillkürlich eine Konzentration der schweizerischen Hilfeleistungen auf Afrika ergibt. 38 % der bilateralen Aufwendungen der DEH gingen 1977 in Länder dieses Erdteils, wobei im Sinn einer Schwerpunktbildung der Hilfe hauptsächlich folgende Staaten berücksichtigt wurden: Obervolta, Mali, Senegal, Kamerun, Niger, Tschad, Burundi, Kenia, Rwanda, Tansania, Madagaskar, Lesotho. Es handelt sich auffallenderweise um Länder, in denen die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz kaum von grosser Bedeutung sind.

2. Folgen politischer Umwälzungen oder kriegerischer Ereignisse in Afrika für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit

Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die DEH bemüht ist, ihre Entwicklungszusammenarbeit möglichst wirksam und fruchtbar zu gestalten. Möglich ist dies nur, wenn Projekte sorgfältig und auf längere Sicht hin in einigermassen stabilen Verhältnissen

dodis.ch/50346

geplant werden können. Sodann ist Entwicklungszusammenarbeit nur insofern sinnvoll, als sich ihre Vorhaben auch in den Rahmen langfristiger nationaler Entwicklungskonzepte der betroffenen Länder selbst stellen lassen. Eine gewisse politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität ist folglich die Voraussetzung für die geordnete Durchführung von Entwicklungsprojekten. Kein Zweifel, dass innerafrikanische Umwälzungen dann, wenn sie plötzlich und vehement erfolgen, geeignet sind, die Kontinuität nationaler Planziele und gleichzeitig die internationale Entwicklungszusammenarbeit zu gefährden und damit die Voraussetzungen für ein gedeihliches Aufbauwerk in Frage zu stellen. Schon unter "normalen" Umständen schafft die notorische Schwäche der staatlichen Verwaltung in afrikanischen Ländern eine beträchtliche Ungewissheit bei der Durchführung von Hilfsprojekten. Unsere Aktion muss deshalb so weit als möglich auf die Stärkung lokaler Strukturen hinzielen, die im allgemeinen dauerhafter sind als das jeweilige übergeordnete Regierungssystem. Auf sie gestützt, können Projekte für die Entwicklung der Bevölkerung auch wirksamer sein.

Grundsätzlich ist die politische Couleur der Regierung eines Entwicklungslandes nicht ausschlaggebend dafür, ob es in den Genuss schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit kommt oder nicht. Mit anderen Worten: ob ein Land verstärkt unter westlichem oder östlichem Einfluss steht, ist kein primäres Entscheidungskriterium für oder gegen schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit diesem Land. Entscheidend hiefür ist vielmehr der Entwicklungsstand des Landes sowie die Frage, ob in einem Land mittel- und langfristig Entwicklungszusammenarbeit mit Aussicht auf Erfolg geleistet werden kann. Es ist für den Kleinstaat Schweiz selbstverständlich, dass sich die für Entwicklungsprojekte Verantwortlichen nicht in das politische Geschehen des Gastlandes einmischen. Die Souveränität, aber auch die eigene Verantwortung der Entwicklungsländer für ihre Entwicklung (self-reliance) verbieten derartige Einflussnahmen. Allerdings sind alle Entwicklungsprojekte

dodis.ch/50346

in eine politische Situation des Partnerlandes integriert und deshalb nie neutral. Sehr rasch können sich bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten denn auch politische Spannungsmomente ergeben. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen, nämlich

- ob die Entwicklungszusammenarbeit sistiert werden soll mit einem Land, dessen Regime Menschenrechte systematisch verletzt, und
- ob die DEH im Rahmen ihrer Tätigkeit Befreiungsbewegungen unterstützen soll.

Im ersten Fall ist wiederum davon auszugehen, dass die schweizerische Hilfe so konzipiert ist, dass sie zum grossen Teil der bedürftigen Bevölkerung zugute kommen sollte. Ein Entzug dieser Hilfe würde in erster Linie die ärmsten Schichten und, wenn überhaupt, nur zu einem kleineren Teil die jeweilige Regierung treffen. Was die Unterstützung von Befreiungsbewegungen betrifft, so hat sich die bilaterale Hilfe der DEH bisher auf die Zusage von zwei Universitätsstipendien für Vertreter des "African National Congress" beschränkt. Hingegen erfolgt im multilateralen Bereich eine Unterstützung von Befreiungsbewegungen insofern, als die Schweiz an internationale Organisationen (UNDP und andere) Beiträge leistet, zu deren Programm auch Zuwendungen an solche Bewegungen gehören. Zweifellos wird sich unser Land auch in Zukunft in diesem Bereich auf eine sehr begrenzte humanitäre Hilfe beschränken.

Bei der Beurteilung des Beistandes anderer Länder an Befreiungsorganisationen (Schweden) sollte nicht übersehen werden, dass sich der Westen derart gewisse Einflussmöglichkeiten bewahrt, die einen Gegenpol zum Gewicht der Sowjetunion bilden.

dodis.ch/50346

3. Vorkehrungen zum Schutz schweizerischer Leistungen

Wie kann das Interesse der Schweiz an einer möglichst erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit für den Fall politischer Wirren in Afrika am besten geschützt werden? Wir sind der Ueberzeugung - und bisherige Erfahrungen bestätigen dies -, dass sachbezogene und "unpolitische" Entwicklungszusammenarbeit auch bei einem Machtwechsel von Regierungen verschiedener ideologischer Provenienz aufrechterhalten und weitergeführt werden kann. Angesichts der labilen politischen Machtverhältnisse in mehreren Regionen Afrikas scheint die Entwicklungszusammenarbeit wenig geeignet, auf kurze Frist als Vehikel für die Verstärkung westlichen Einflusses zu dienen. Eine allzu deutliche ideologische Ausrichtung der Entwicklungshilfe wird kaum dem Schutz ihrer langfristigen Interessen förderlich sein.

dodis.ch/50346

ANHANG

Die Militärpotentiale Afrikas

Eine Gegenüberstellung der Militärpotentiale bildet nur einen Aspekt eines Kräftevergleiches. Unter "Potential" ist hier die Zahl der verfügbaren Geräte und Mannschaften zu verstehen. Ein umfassender Kräftevergleich in Schwarzafrika ist nur in beschränktem Masse möglich, da viele notwendige Daten nicht erhoben werden können. (In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Schweiz in Australafrika keine Militärattachés eingesetzt hat.) Immerhin lassen sich aus dem Vergleich der Militärpotentiale die Möglichkeiten der einzelnen Staaten abschätzen.

Bei einer Analyse der Mannschaftspotentiale der einzelnen Heere ist die zahlenmässige Stärke Aegyptens, Nigerias und Südafrikas auffällig. In Nordafrika sind die Armeen, gemessen an der Zahl der Bevölkerung, beträchtlich grösser als im übrigen Afrika. Einen Sonderfall stellt Südafrika dar. Hier stehen eigentlich nur 50'000 Mann unter den Waffen. Ueblicherweise berücksichtigt man aber auch die vollausgebildete Reserve (Citizen Force), welche jährlich zu Dienstleistungen aufgeboten wird. Vergleichbares finden wir in keinem anderen afrikanischen Staat. Eine weitere Gruppe von Staaten (Sudan, Aethiopien, Somalia) weist ebenfalls beträchtliche Mannschaftsbestände (zwischen 50'000 und 100'000 Mann) auf, während die restlichen Länder nur über Klein- und Kleinstarmeen verfügen.

In bezug auf Panzer besitzen nur Südafrika, Angola, Aethiopien und der Sudan ein grösseres Potential. Sowohl in Angola wie auch in Südafrika müssen grosse Flächen mehr oder weniger offenen Geländes (z.B. Namibia) mit möglichst kleinem Aufwand überwacht werden. Daher verfügen beide Armeen über eine grössere Zahl Aufklärungspanzer. Es handelt sich dabei, wie überall in Afrika,

dodis.ch/50346

vorwiegend um Radpanzer älterer Bauart, die insofern benachteiligt sind, als sie an Strassen oder Pisten gebunden bleiben. Aus diesem Grund liegt in Aethiopien das Schwergewicht beim Kampfpanzer. Hier ist das Gelände weniger offen, Strassen und Pisten fehlen oft.

Das Militärpotential der afrikanischen Staaten ist so gering, dass schon der Einsatz kleiner ausländischer Verbände eine Kräfteverschiebung zur Folge haben kann. Beim sowjetisch-kubanischen, wie auch beim französischen Engagement scheinen uns nicht nur die Präsenz dieser Staaten wichtig, sondern auch ihre durch Militärhilfe- und Verteidigungs-Abkommen geschaffenen Interventionsmöglichkeiten. Normalerweise werden in Afrika weit weniger als 500 Militärberater pro Land eingesetzt. Liegt die Zahl höher, so sind neben den Beratern auch Truppenverbände zu beobachten. Einzig in Uganda ist eine grössere Zahl von Militärberatern (800) festzustellen. Nach der Entebbe-Aktion wurde hier das Beraterkontingent enorm vergrössert.

Bekannt ist das russisch-kubanische Engagement in Angola und in Aethiopien. Das gesamte kubanische Potential umfasst 90'000 Mann (15 Inf Div) und ungefähr 600 Panzer. Davon befindet sich ein Drittel in Afrika. Ein weiterer Einsatz kubanischer Truppen in der Grössenordnung der Verbände in Angola oder Aethiopien müsste zu einer kritischen Situation in Kuba selbst führen. Mit der Befriedung eines afrikanischen Krisenherdes (Angolas Kontakte zu Europa und Zaire) könnte Kuba aber Teile seiner Handlungsfreiheit wieder gewinnen. In Angola reicht das Potential des Ostblockes nicht aus, um die Befreiungsbewegungen unter Kontrolle zu halten, geschweige denn, um Aktionen gegen Namibia auszuführen. Die Nordgrenze dieses Territoriums wird immerhin von rund 20'000 südafrikanischen Soldaten bewacht, die sowohl über ein bedeutendes Potential an Panzern wie auch an Kampfflugzeugen verfügen. In Mozambique steht ein grösseres kubanisches Kontingent (4-5'000 Mann),

dodis.ch/50346

weniger für den Einsatz gegen Rhodesien, als vielmehr gegen die zahlreichen kleinen Oppositionsgruppen innerhalb des Landes (FUMO, MAGAIA, Frente de Liberacion Cabo Delgado). Die FRELIMO scheint, auch nach der Gründung der "Grupos de Vigilancia Popular", den Aktivitäten der Opposition nicht Herr zu werden, und es ist nicht ausgeschlossen, dass das kubanische Kontingent in Mozambique in nächster Zeit noch vergrössert werden muss.

Von den französischen Kontingenten sind eigentlich nur jene im Tschad (1'800 Mann) und inoffiziell jene in Mauretanien im Einsatz. Das verfügbare Potential Frankreichs beläuft sich etwa auf 17'000 Mann. Davon befindet sich rund die Hälfte in den überseeischen Garnisonen. Frankreich verfügt nicht über die Mittel, um die Logistik und den Transport des gesamten Kontingents sicherzustellen. So war man auch beim Einsatz in Zaire (Kolwezi) auf die Unterstützung der USA angewiesen. Im weiteren hängt die Verfügbarkeit auch von der jeweiligen militärpolitischen Lage in Europa ab.

Was die Befreiungsarmeen anbelangt, so zeigen die jüngsten Ereignisse in Aethiopien (Fall von Keren), dass im heutigen Zeitpunkt keiner dieser Verbände stark genug ist, um gegen Interventions-Streitkräfte einen konventionellen Krieg zu führen. Durch den Uebergang zum Guerillakrieg vermögen sie aber namhafte Kräfte zu binden, da sie sich auf ein für afrikanische Verhältnisse beträchtliches Mannschaftspotential abstützen. Im allgemeinen entspricht ihre Ausbildung jener der regulären afrikanischen Armeen.

Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass jene Staaten, welche mit der Sowjetunion Militärhilfe-Abkommen eingegangen sind, durchwegs über ein grösseres militärisches Potential verfügen. Ausser Nigeria, Aethiopien und Angola haben alle diese Länder auch mit China bilaterale militärische Absprachen getroffen. Demgegenüber hat Frankreich im jetzigen Zeitpunkt eine grössere Interventionsfreiheit - dank geringerem Engagement und vermehrten politischen Absprachen (Verteidigungsabkommen). Das weitaus stärkste

dodis.ch/50346

militärische Potential südlich der Sahara besitzt Südafrika. Solange es von innen her nicht unter Druck gerät, wird es in nächster Zukunft keinem afrikanischen Staat möglich sein (auch nicht mit Hilfe von aussen), ein äquivalentes Militärpotential entgegenzusetzen. Ganz anders ist die Lage in Rhodesien, welches nur ein kleines, mit andern schwarzafrikanischen Staaten vergleichbares Militärpotential aufweist. Ausserdem wird Rhodesien, in zunehmendem Mass mit den Truppen der ZANU und ZAPU konfrontiert.

dodis.ch/50346

Tabelle 1

Produktion ausgewählter Rohstoffe
in Südafrika und der UdSSR

Rohstoff	Südafrika	Südafrika und UdSSR
	in % der Weltproduktion 1974	
Platingruppe	91	94
Vanadium	53	54
Manganerz	35	62
Chromerz	31	52
Gold	75	80
Uran	13	41

Tabelle 2

Die wichtigsten mineralischen Rohstoffe
Südafrikas, Rhodesiens und Zaires

Rohstoff	Südafrika	Zaire	Rhodesien	Total
	in % der Weltproduktion 1977			
Kupfer	3	6		9
Antimon	16			16
Chrom	30		7	37
Kobalt		50		50
Magnesium	23			23
Vanadium	35			35
Gold	57			57
Platin	47			47
Uranium	12			12

dodis.ch/50346

Tabelle 3

Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977
nach Warenkategorien

	Einfuhr			Ausfuhr		
	Mio Fr.	% Anteil Afrika	% Anteil Welt	Mio Fr.	% Anteil Afrika	% Anteil Welt
Total (alle Waren)	980,4	100	2,3	2'245,0	100	5,3
davon:						
- Rohstoffe, Halbfabrikate	495,2	50,5	2,8	687,3	30,6	3,9
- Energieträger	363,0	37,0	9,2	1,1	0,05	1,9
- Investitionsgüter	0,8	0,1	0,01	1'071,3	47,7	7,7
- Konsumgüter	121,3	12,4	0,8	485,3	21,6	4,6

dodis.ch/50346

Tabelle 4

Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977
nach Ländern (ausgewählte Länder ≥ 20 Mio Fr. Ein-, bezw. Ausfuhr)

Land	Einfuhr			Ausfuhr			Saldo in Mio Fr.
	Mio Fr.	Rang Afrika	% Anteil Welt	Mio Fr.	Rang Afrika	% Anteil Welt	
Aegypten	34,6	8.	0,080	219,0	4.	0,519	+ 184,4
Sudan	13,3		0,031	39,7		0,094	+ 26,4
Libyen	94,1	4.	0,218	190,6	5.	0,452	+ 96,5
Tunesien	8,4		0,019	42,4	9.	0,100	+ 34,0
Algerien	125,3	3.	0,291	336,1	3.	0,797	+ 210,8
Marokko	28,7	9.	0,066	100,7	7.	0,238	+ 72,0
Elfenbeinküste	39,3	7.	0,091	70,1	8.	0,166	+ 30,9
Liberia	0,6		0,001	28,3		0,067	+ 27,8
Ghana	24,1	10.	0,056	119,9	6.	0,284	+ 95,8
Nigeria	193,1	1.	0,448	391,7	1.	0,929	+ 198,6
Zaire	47,7	6.	0,110	39,4		0,093	- 8,2
Angola	24,6	9.	0,057	29,9		0,070	+ 5,3
Südafrika	127,0	2.	0,295	350,4	2.	0,831	+ 223,4
Kenia	59,2	5.	0,137	41,5	10.	0,098	- 17,7
Total Afrika	980,4	-	2,278	2'245,0	-	5,325	+ 1'264,7

dodis.ch/50346

Tabelle 5

Schweizerischer Aussenhandel mit Afrika 1977
Stellung der 4 Hauptimportgüter

Produkt		Einfuhr			
		Total Mio Fr.	aus Afrika		
			Mio Fr.	%	% Anteil an Einfuhr aus Afrika
Rohöl	(2709.20)	1'080,7	357,2	33,1	36,4
Kaffee	(0901.70)	603,7	166,8	27,6	17,0
Kakao	(1801.10)	127,4	72,3	56,8	7,4
Baumwolle	(5501.10)	216,4	52,0	24,1	5,3
4 Produkte					66,1 %

Tabelle 6

Kapitalexporte nach Afrika
(seit Kriegsende bis Ende Juni 1978)

Länder	Bankkredite (in Mio SFr.)	Notes	Anleihen	Total
Aegypten	143,8			143,8
Algerien	408,5			408,5
Elfenbeinküste	401,2			401,2
Gabun	115,7			115,7
Guinea	62,5			62,5
Kenia	38,6			38,6
Liberia	159,8			159,8
Mozambique	6,2	5,8		12,0
Nigeria	15,3			15,3
Sierra Leone	28,2			28,2
Südafrika	999,2	1'449,0	474,9	2'923,1
Togo	27,7			27,7
Tunesien	30,0			30,0
Zaire	22,6	15,0	240,0	277,6
Total Afrika	2'459,7	1'469,8	714,9	4'644,0

dodis.ch/50346

Tabelle 7

Länder Afrikas, die mit der Schweiz ein Investitionsschutzabkommen geschlossen haben

Aegypten, Benin, Elfenbeinküste, Gabun, Guinea, Kamerun, Kongo Brazzaville, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta, Rwanda, Senegal, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Zaire, Zentralafrikanisches Kaiserreich. Total: 23

Tabelle 8

Darlehensaufnahme wichtiger afrikanischer Staaten auf internationalen Kapitalmärkten (in Mio US $), 1974 - 1. Quartal 1978

Land	Obligationen	Eurokredite	Total
Gabun	15,0	271,8	286,8
Kamerun		100,0	100,0
Elfenbeinküste	10,2	533,5	543,7
Liberia		30,0	30,0
Marokko	126,6	1'380,7	1'507,3
Nigeria		1'025,0	1'025,0
Senegal		105,0	105,0
Sudan		300,3	300,3
Algerien	506,6	1'831,0	2'337,6
Tunesien	49,1	145,0	194,1
Sambia		160,0	160,0
Zaire		99,1	99,1

dodis.ch/50346

Tabelle 9

Die Entwicklung der längerfristigen öffentlichen und öffentlich garantierten Schulden afrikanischer Länder (in Millionen US Dollars)

Land	Aussenschuld: öffentliche + öffentlich garantierte Darlehen 1970	1976	Schuldendienst 1976	Schuldendienst in % Exporte	Bruttosozialprodukt	Aussenschuld in % Exporte 1976	Zinszahlungen	Zinszahlungen in % Exporte
Afrika südlich der Sahara	5'206	15'618	1'385,7				493,3	
- Gabun	91	738	91,5	6,7	-		34,2	2,5
- Guinea	324	872	54,4	20,8	6,2	99,1	16,8	6,4
- Ghana	486	593	23,2	4,6	0,3	7,5	16,7	3,1
- Elfenbeinküste	256	1'183	175,3	9,1	14,8	27,2	66,3	3,4
- Kenia	284	660	42,6	5,0	1,4	22,2	22,9	2,7
- Liberia	156	201	20,1	4,3	2,6	25,7	5,9	1,3
- Mauretanien	27	392	77,4	37,0	16,8	76,7	7,8	3,7
- Nigeria	494	954	250,2	2,3	0,9	3,3	38,9	0,4
- Senegal	103	336	41,2	6,1	2,1	17,0	17,5	2,6
- Kamerun	131	531	42,1	6,0	1,9	23,3	19,5	2,8
- Sierra Leone	59	159	21,1	21,4	3,7	27,7	4,3	2,8
- Sudan	293	1'292	119,7	16,7	2,5	27,4	55,3	7,7
- Zaire	311	2'170	119,8	11,7	3,8	63,8	58,3	5,7
- Sambia	548	1'184	96,5	8,9	4,4	53,7	51,8	4,8
Nordafrika	3'813	14'412	1'647,9				514,2	
- Aegypten	1'639	5'043	629,2	17,6	6,0	48,1	77,1	2,1
- Marokko	713	2'255	140,7	8,2	1,6	24,6	57,2	3,3
- Tunesien	524	1'261	104,7	7,2	2,3	30,3	39,4	2,7
- Algerien	937	5'853	773,3	14,1	4,9	37,4	340,5	0,7
Total *	9'019	30'030	3'033,6				1'007,5	

* Ohne Südafrika, Rhodesien und Libyen. Es wurden nur die wichtigsten Länder einzeln aufgeführt.

dodis.ch/50346

BILDER ZUM ANHANG

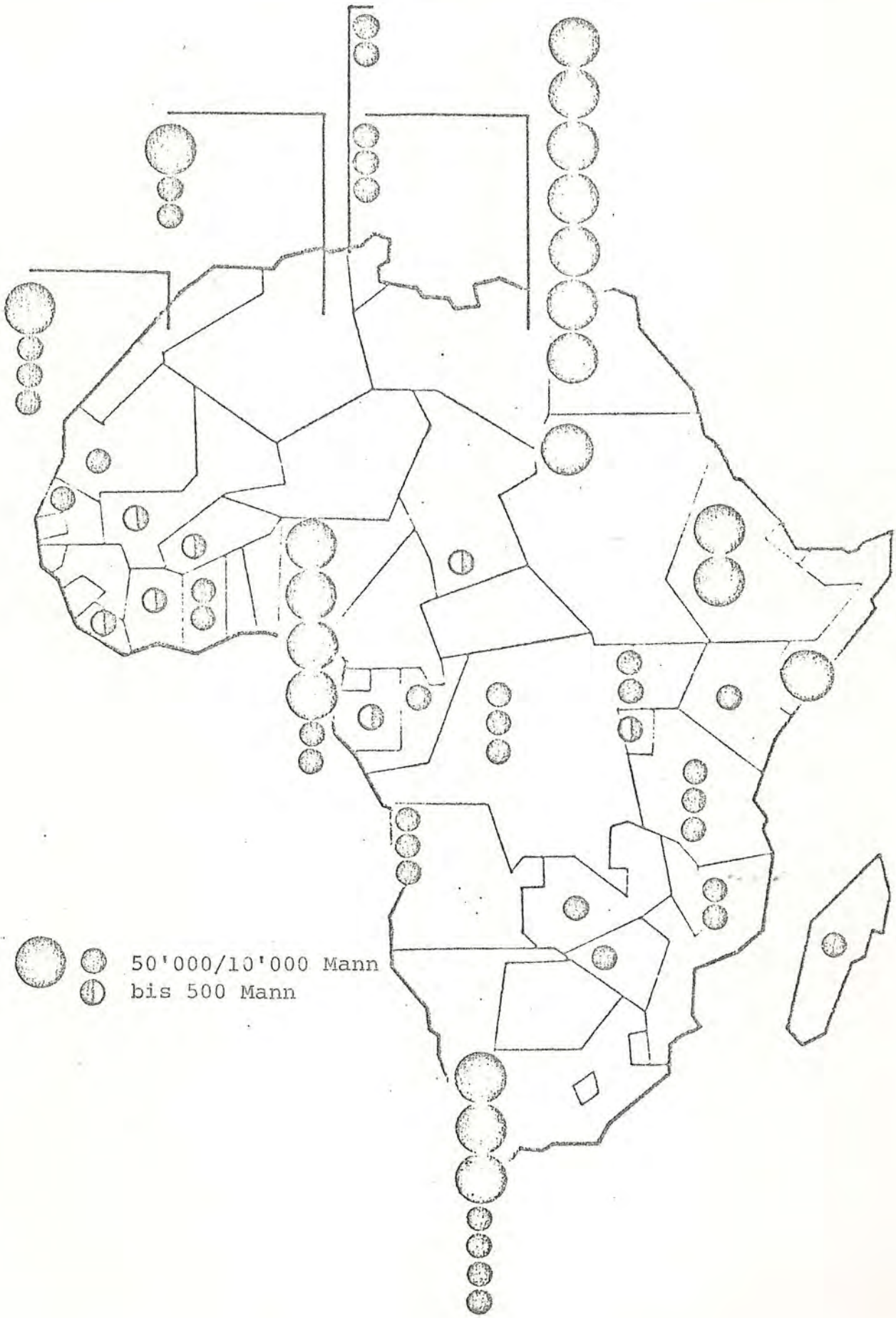
Bild 1

Bevölkerungsverteilung

dodis.ch/50346

Militärpotential I

(Zahl der Soldaten)

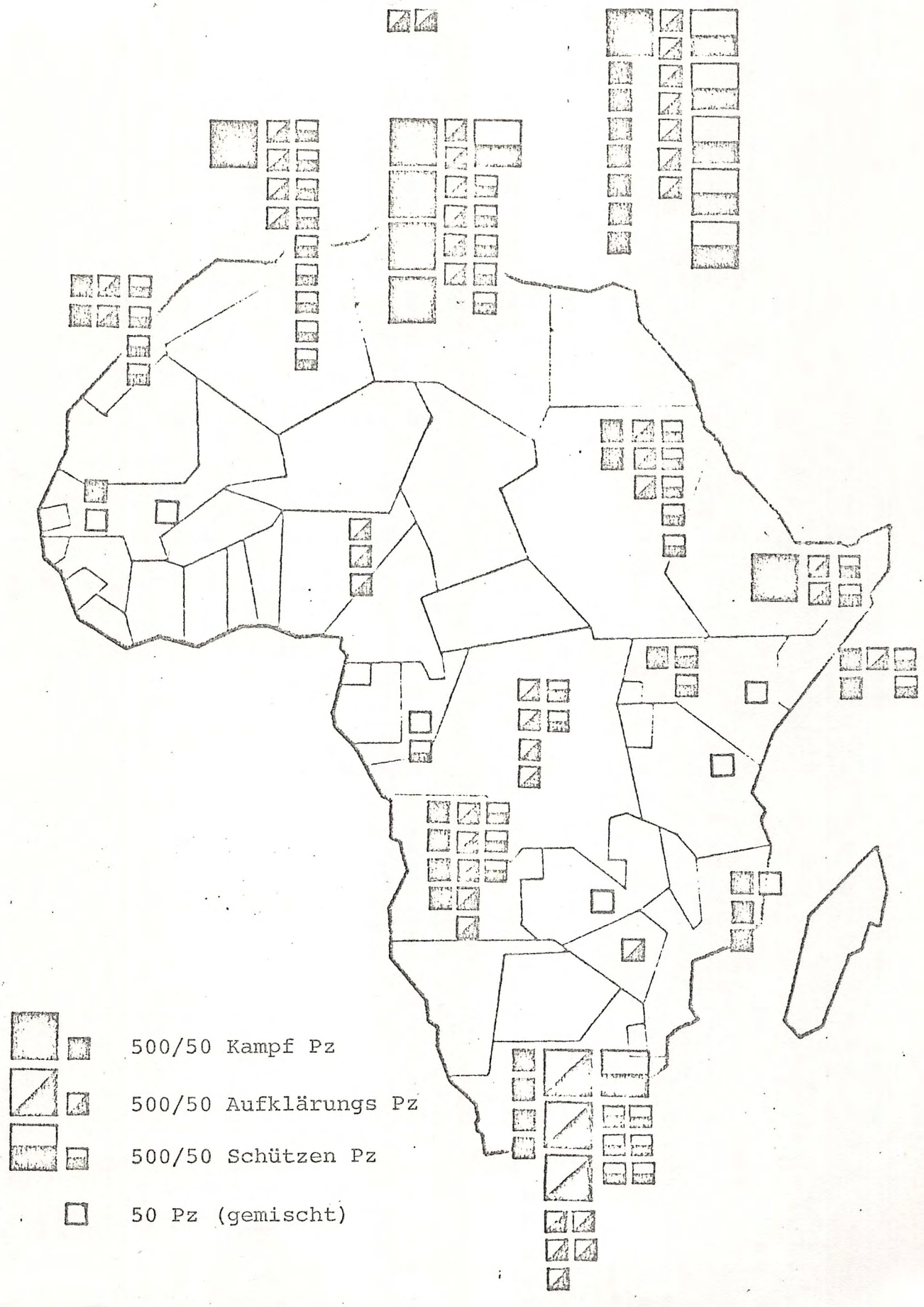


dodis.ch/50346

Bild 3

Militärpotential II

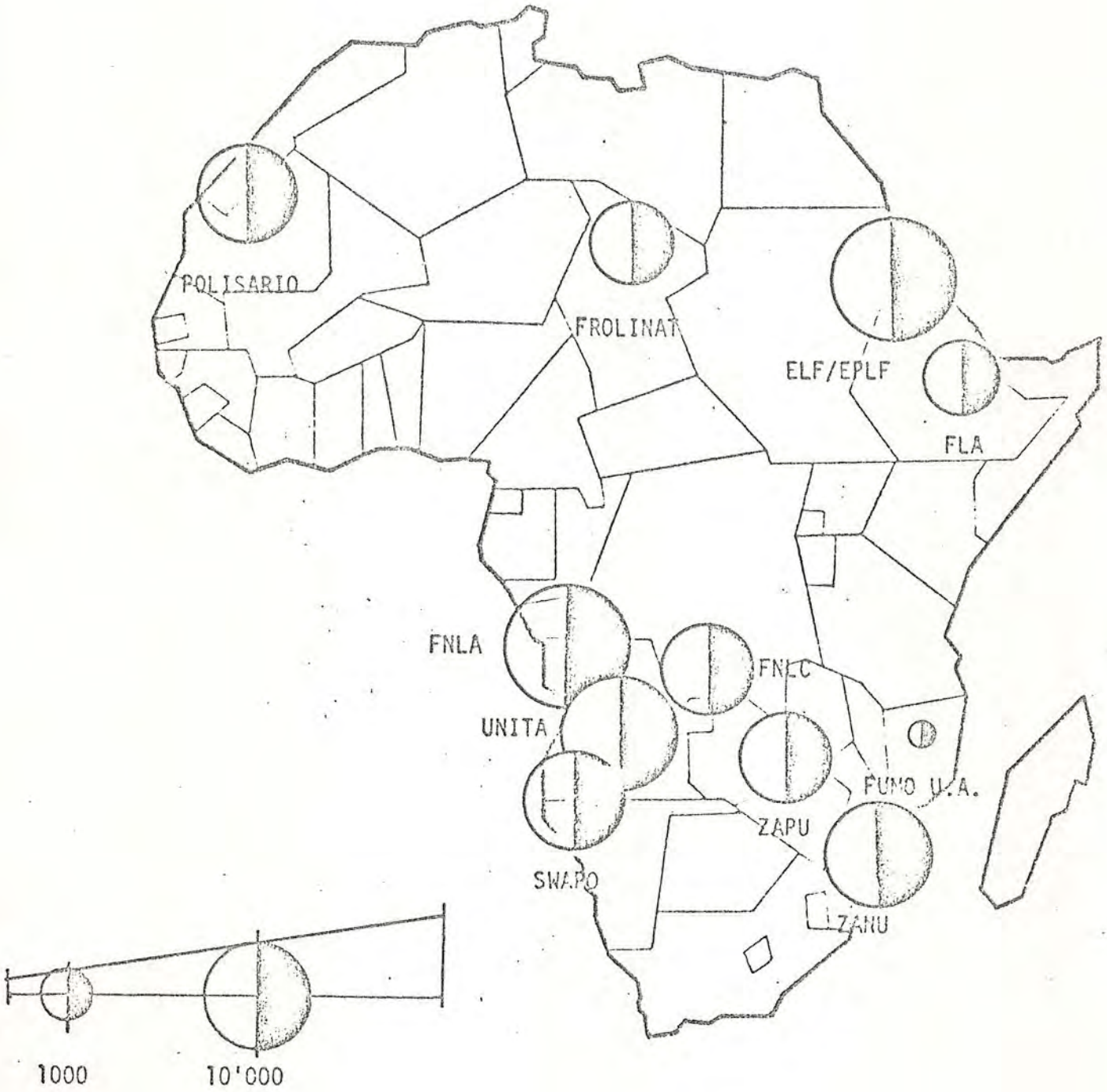
(Zahl der Panzer)



dodis.ch/50346

Bild 4

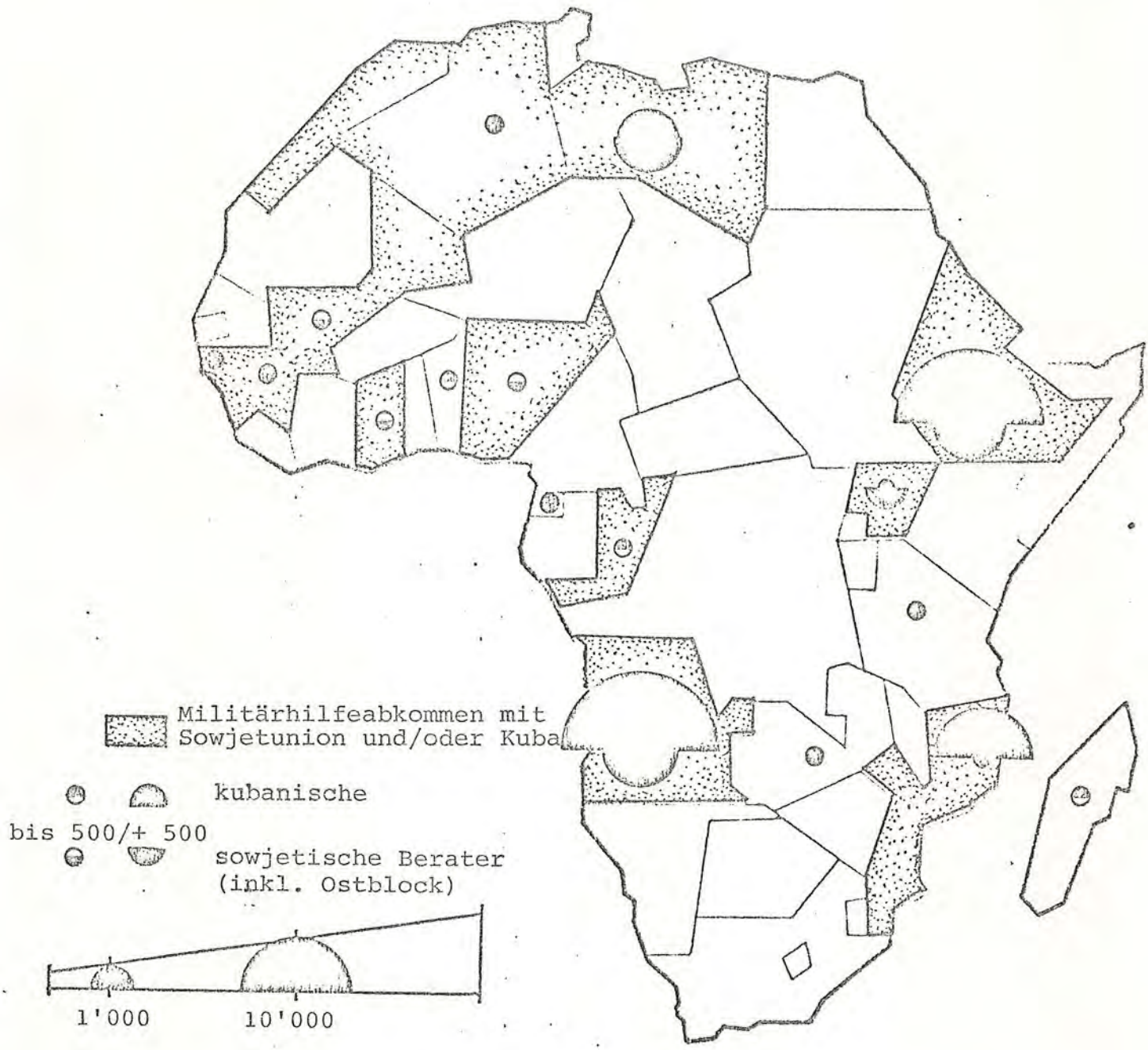
Wichtigste Befreiungsarmeen
und ihre zahlenmässige Stärke



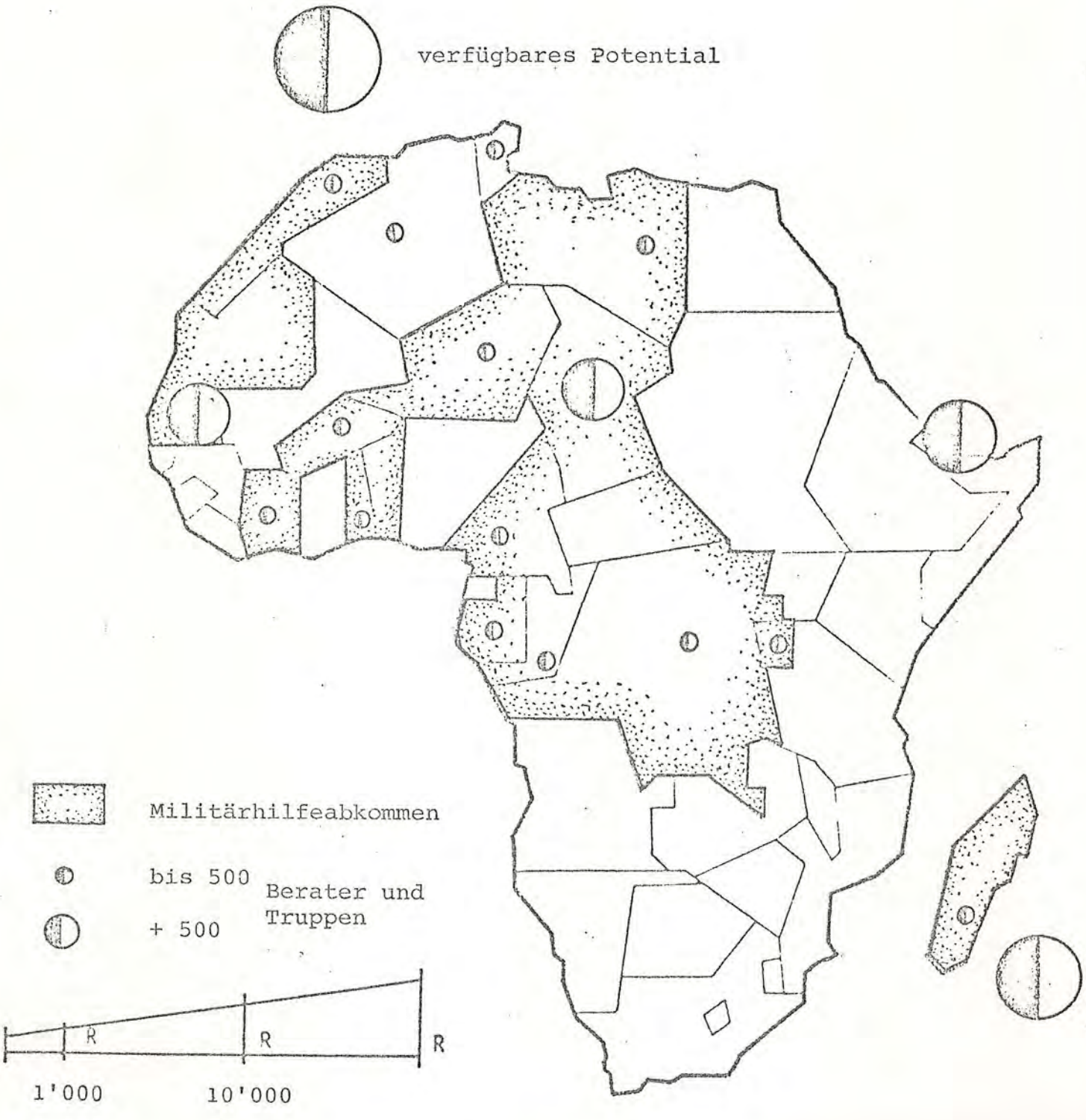
dodis.ch/50346

Bild 5

Militärische Bindungen
Afrikas an den Ostblock



dodis.ch/50346

Bild 6

Militärische Bindungen
Afrikas an Frankreich