

FINANZ- UND WIRTSCHAFTSDIENST

POLITISCHES SEKRETARIAT

p.B.58.71 Europe de l'Est-DY/LA/AJ/KO/MAP-HIC

Bern, 27.11.1990

s.C.41.765.30

MEMORANDUM

Einige grundsätzliche Ueberlegungen zur zweiten Botschaft über die Unterstützung und Zusammenarbeit mit Ost-, Mitteleuropa und der Sowjetunion

1. Veränderungen des Umfeldes

Seit der Abfassung der ersten Botschaft über die Unterstützung ostmitteleuropäischer Staaten hat sich die Lage in Europa grundlegend verändert:

- Damals dachte man primär nur an Polen und Ungarn als mögliche Empfänger; heute stellt sich die Aufgabe, eine ganze Region zu unterstützen;
- vor einem Jahr waren zwar Desintegrationstendenzen in der Sowjetunion erkennbar, heute haben wir es aber mit der Ungewissheit zu tun, ob die Sowjetunion kurz und mittelfristig überhaupt bestehen bleibt; dies kann zu negativen Rückwirkungen auf die gesamte ostmitteleuropäische Region führen;
- seit Herbst 1989 hat die EG eine eigentliche Osteuropapolitik in die Wege geleitet (vergl. Delors Rede 19.1.1990);
- vor einem Jahr wusste man zwar, dass der Wandel in Ostmitteleuropa Probleme und grosse Kosten hervorrufen würde; heute hat man begründete Vermutungen darüber, dass die Bedürfnisse enorm sein werden und frühere Schätzungen nach oben korrigiert werden

müssen (Beispiel: Kosten der deutschen Einheit); der Ansatz den wir wählen, ist heute globaler als damals;

- vor einem Jahr standen wir unter dem dominierenden Eindruck der Umwälzungen in Ost- und Mitteleuropa; heute sind wir mit den Gefahren des Populismus, der Ungeduld und der mangelnden Akzeptanz folgenschwerer Wirtschaftsreformen konfrontiert.
- die Golfkrise stellt für die ostmitteleuropäischen Staaten eine umso grössere Herausforderung dar, weil sie zeitlich mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung und der Umstellung des Comecon-Handels auf Hartwährungsbasis zusammenfällt;
- die Möglichkeit einer weltwirtschaftlichen Rezession kann nicht ausgeschlossen werden; sie würde den Wandel in Ostmitteleuropa ganz erheblich erschweren.

2. Zielrichtung einer zweiten Botschaft

Die politische Vorgabe für ein Unterstützungspaket bleibt seit der ersten Botschaft prinzipiell bestehen, d.h. es geht darum, die Demokratisierung, den Rechtsstaat, die Grundrechte und gleichzeitig die Stabilität in Ostmitteleuropa und damit den Frieden in ganz Europa zu fördern. Dazu gehört insbesondere die Unterstützung des Ueberganges zu Marktstrukturen sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Linderung der Arbeitslosigkeit, dies vor allem im Hinblick auf sonst zu befürchtende grössere Migrationsbewegungen.

Während die erste Botschaft eine spontane Reaktion auf die Bedürfnisse der reformwilligen ostmitteleuropäischen Länder war,

muss in einer weiteren Phase ein globalerer und gleichzeitig tieferer Ansatz gewählt werden. Leitgedanke sollte sein, die ost- und mitteleuropäischen Länder inklusive die Sowjetunion in die Weltwirtschaft einzufügen. Die Integration in die bestehenden politischen Strukturen und wirtschaftlichen Institutionen hat dabei sowohl auf der europäischen als auch auf der globalen Ebene zu erfolgen.

3. Leitgedanken für eine zweite Botschaft

Die obengenannte neue Lage wirft einige grundlegende Fragen auf, die unseres Erachtens vorgängig zur Ausarbeitung einer Botschaft geklärt werden müssen. Die folgenden Gedanken bilden einen Versuch, erste Lösungsansätze darzulegen:

3.1. Osthilfe im Rahmen der schweizerischen Europapolitik

Unsere Politik gegenüber den ost- und mitteleuropäischen Ländern darf nicht isoliert betrachtet werden, sie muss in die gesamte schweizerische Europapolitik eingebettet sein. Insbesondere sollten wir eine gewisse Verbindung zwischen unserer Anstrengung zugunsten Ostmitteleuropas und unserer westeuropäischen Integrationspolitik herstellen.

Wir können davon ausgehen, dass der Beitritt zur EG das längerfristige Ziel der mitteleuropäischen Staaten ist. Kurzfristig sind diese Staaten jedoch bestrebt, sich gleichzeitig der EG und der EFTA, respektive dem Europäischen Wirtschaftsraum anzunähern. Die Schweiz unterstützt dieses Bestreben aktiv.

Die EFTA dürfte also im Bereich der institutionellen Integration eine besondere Rolle spielen. Gleichzeitig muss die Schweiz mit Bezug auf Ostmitteleuropa im Rahmen der multilateralen Vorgaben aber eine eigenständige Politik formulieren und entsprechend Schwerpunkte setzen können. So wäre insbesondere eine im Vergleich zur EG "überproportionale" Unterstützung Ostmitteleuropas in Betracht zu ziehen. Auf diese Weise würden wir uns in dem Masse wie unser Beitrag zur innergemeinschaftlichen Kohäsion naturgemäss bescheidener bleiben wird, gegenüber Ostmitteleuropa stärker engagieren. Dies würde unsere Position gegenüber der EG verbessern, was uns momentan vor allem bei den EWR-Verhandlungen zugute kommen könnte. Nicht zuletzt geht es auch darum, bei der Ausgestaltung der europäischen Zukunftsmärkte aktiv mitzuwirken.

Die Schweiz sollte also ihre Osteuropapolitik komplementär, in enger Absprache aber trotzdem eigenständig zur EG ausgestalten (burden sharing), solange sie selbst nicht Mitglied der EG ist. Bei der Einbettung Ostmitteleuropas wird inskünftig aber auch der OECD und der IEA eine grössere Bedeutung zukommen. Auch die KSZE dürfte im Energiebereich neue Aufgaben übernehmen.

3.2. Osthilfe als Beitrag zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Mit den tiefen Umwälzungen in Ostmitteleuropa wächst das Potential an Instabilität. Den heraufziehenden Gefahren kann jedoch nicht mit erhöhten Verteidigungsanstrengungen sondern vornehmlich im Rahmen der Aussenpolitik, d.h. der ausgreifenden Komponente

der Sicherheitspolitik, begegnet werden. Die Aufwendungen für die Region Ostmitteleuropa, die der Stabilisierung der wirtschaftlichen und damit der politischen Lage dienen, liegen also im direkten sicherheitspolitischen Interesse unseres Landes.

3.3. Einschluss der Sowjetunion in das zweite Hilfspaket

Obwohl die Sowjetunion kaum integraler Bestandteil der engeren europäischen Integrationsstrukturen sein wird, wird ihre weitere Entwicklung einen massgeblichen Einfluss sowohl auf die ostmitteleuropäischen Staaten als auch auf den westeuropäischen Integrationsprozess (BRD) ausüben. Denkbar ist auch, dass die Desintegration der Sowjetunion sehr schnell voranschreitet und in Zukunft einzelne Republiken direkter am europäischen Geschehen teilnehmen werden. Im übrigen bedingen die unmittelbaren Wechselwirkungen zwischen den Entwicklungen in der UdSSR und den früheren sozialistischen Staaten die Einbeziehungen der Ersteren in kohärent gestaltete ostpolitische Massnahmen. Ein Einbezug der Sowjetunion in ein zweites Hilfsprogramm scheint somit unerlässlich. Selbstverständlich wird dies die Grössenordnung eines Unterstützungspaketes massgeblich und die Modalitäten der Durchführung desselben stark beeinflussen. Bisherige Massstäbe, vielleicht mit Ausnahme der Entwicklungszusammenarbeit, würden damit gesprengt. Man muss sich in diesem Zusammenhang bewusst sein, dass eine Hilfe zugunsten der Sowjetunion institutionell global abgestützt sein müsste. Zu denken wäre insbesondere an eine direkte Beteiligung der Bretton Woods Institutionen, die nach einem Beitritt der Sowjetunion eine massgebliche Rolle spielen dürften.

3.4. Finanzielles Ausmass der Hilfsmassnahmen

Es gilt zu berücksichtigen, dass vor einem veränderten europäischen und globalen Umfeld die schweizerische Aussenpolitik heute einen zentraleren Stellenwert einnimmt. Unsere Teilnahme am Aufbau Gesamteuropas ist eine herausragende Staatsaufgabe und erfordert die Bereitstellung entsprechender Mittel. Die politische Bereitschaft, Ostmitteleuropa grosszügig zu unterstützen, ist in der Schweiz vorhanden. Dagegen bestehen klare finanzpolitische Zwänge. Es scheint in diesem Sinne angezeigt, im Rahmen der Finanzplanung 1991-95 zugunsten Ostmitteleuropas ein möglichst grosszügiges Paket zu schnüren, ohne dass dies negative Rückwirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit zeitigen darf.

Was die Instrumente zur Unterstützung betrifft, sollte die Botschaft folgende Möglichkeiten vorsehen:

- Humanitäre Hilfe und Flüchtlingshilfe
- Wirtschaftliche Hilfe für kurzfristige Engpässe, Zahlungsbilanzhilfe, Entschuldungsmassnahmen, Finanzhilfe
- Währungshilfe, d.h. Hilfe zur Einführung der Konvertibilität
- Technische Zusammenarbeit, auf dem Gebiet der Ausbildung, Wissenschaft, Kultur, Umwelt, Landwirtschaft etc
- Handels- und Investitionsförderung

(siehe Beilage)

Der Einsatz der Mittel sollte im Rahmen eines globalen Konzeptes erfolgen. Dabei muss das Know-how der einzelnen Verwaltungsstel-

len genutzt und die Respektierung der bestehenden Kompetenzen sichergestellt werden.

3.5. Politische Konditionalität

Um der seit vergangenem Jahr eingetretenen Entwicklung Rechnung zu tragen, gilt es - im Sinne der angestrebten Globalstrategie - gleichzeitig, die politische Konditionalität zu relativieren bzw. neu zu definieren. Angesichts der Tatsache, dass heute in allen ostmitteleuropäischen Staaten ein unzweideutiger Reformwille erkennbar ist, erhält die Unterstützung des eingeleiteten Prozesses Priorität vor einer allzu strikt angewandten politischen Konditionalität. Mit andern Worten, soll die Unterstützung nicht in Funktion bereits erzielter Reformen erfolgen, sondern nach eingehender Prüfung der Lage bereits dann, wenn die Hilfe sichtlich zur richtigen Weichenstellung beitragen kann. Es muss möglich sein, je nach Sachlage auch in der Sowjetunion, Rumänien und Bulgarien verstärkt tätig zu sein. Es gibt zahlreiche Gebiete (Infrastruktur, Energie, Umweltschutz), in welchen eine Unterstützung dringend notwendig und auch in unserem Interesse ist. Ueberdies gibt es zahlreiche Interdependenzen und Rückkoppelungseffekte zwischen den einzelnen Ländern; folglich muss die Sanierung der gesamten Region im Auge behalten werden.

Ein für die ganze Region konzipiertes Unterstützungspaket entbindet uns nicht davon, Prioritäten zu setzen. Es gilt zu berücksichtigen, dass jedes Land mit spezifischen Problemen konfrontiert ist und folglich länderspezifische Programme zu entwickeln sind.

3.6. Schwerpunkte bei den Hilfsmassnahmen

Ein Unterstützungspaket müsste zu einem wesentlichen Teil darauf ausgerichtet sein, einen Beitrag zur Schaffung günstiger makroökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen zu leisten. Angesichts der enormen Bedürfnisse werden wir uns inskünftig auf diesen Gebieten stärker engagiert müssen als bisher.

Ein zweiter Schwerpunkt müsste im Aufbau der Infrastruktur liegen (Transport, Kommunikation, Energie, Umwelt usw.).

Daneben scheint es uns wichtig, einen bestimmten Teil des Unterstützungspaketes für die projektbezogene Hilfe vorzusehen. Auch hier gilt es, indessen, Schwerpunkte zu setzen. Sowohl bezüglich der Modalitäten der Unterstützung (bi-/multilateral), bezüglich der Länder und der einzelnen Sektoren ist eine möglichst grosse Flexibilität vorzusehen. Im Rahmen der G-24 geht es vor allem um eine koordinierte bilaterale Unterstützung. Im Falle der Sowjetunion ist, wegen der Dimension der Probleme, vor allem eine plurilaterale und multilaterale Vorgehensweise nötig.

3.7. Zeitlicher Ablauf der Hilfsaktion

Die wirtschaftlichen Strukturen sowie der Grad der politischen und sozialen Akzeptanz hinsichtlich der Reformen sind in den einzelnen ostmitteleuropäischen Ländern und in der UdSSR verschieden. Somit sehen wir uns vor die Aufgabe gestellt, mit Bezug auf unsere Hilfsmassnahmen für jedes einzelne Empfängerland

einen speziellen Fahrplan auszuarbeiten. Auch hier gilt es aber, ein möglichst grosses Mass an Flexibilität zu bewahren, um zeitgerecht auf die sich schnell ändernden Probleme reagieren zu können.

4. Vorgehen bei der Ausarbeitung der Botschaft

1. Möglichkeit: Verfassen einer Botschaft, welche im März 1992 von den Räten zu verabschieden wäre;

2. Möglichkeit:

- 1. Phase: Verfassen eines Berichtes des Bundesrates, in welchem dieser sich über die bisherige Hilfe, über die neue Lage in Europa und das Konzept künftiger Unterstützung äussern würde.
(Ein Bericht könnte binnen 2-3 Monaten verfasst werden)
- 2. Phase: Ausarbeiten der Botschaft, eventuell mehrerer getrennter Botschaften (wie bei erster Alternative).

Instruments possibles dans le cadre d'une stratégie suisse de coopération
avec les pays d'Europe centrale et de l'Est

Instrument	Type	Liaison	Utilisation
Aide humanitaire d'urgence et aide aux réfugiés	Dons	lié / non lié	Situation d'urgence de type humanitaire
<u>Assistance économique et à la balance de paiements</u>			
a) <u>Aide à la balance des paiements</u>	Dons	non lié	"Engpass-Hilfe", situations imprévues à court terme
b) <u>Aide économique</u> Instrument ad hoc pour le fi- nancement d'exportation de biens et services à des condi- tions de faveur en complément à la GRE (peut inclure: - Garanties à l'exportation - prêts concessionnels - crédits de type mixte)	Garanties/ prêts conces- sionnels/ Dons	lié	Infrastructures - Energie - Environnement - Transports, télé- communications - etc.
c) <u>Aide au désendettement</u> AF concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes datations de dettes	Dons		Opérations liées au accords du Club de Paris
<u>Aide monétaire et financière</u>			
a) <u>Aide de monétaire</u> <u>Arrêté monétaire</u>	Crédits	non lié	Soutien à la converti- bilité de la monnaie
b) <u>Aide financière</u>	Dons ou Crédits	non lié	Financement d'actions multilatérales
<u>Coopération technique</u> (y compris études de faisabilité)	Dons	lié	Formation, sciences et culture, Environnement, Politique et sécurité Soutien technique ali- mentaire etc.
<u>Mesures d'encouragement à l'investissement/commerce</u>	Dons	lié	Promotion investisse- ments directs/commerce