

p.B.75.77 - SIN /FJO

Bern, 15. Januar 1990

Notiz an Herrn Bundesrat René Felber

Massnahmen zu Gunsten Osteuropas

Um mit den Arbeiten im Hinblick auf die Realisierung des Massnahmenpakets zu Gunsten Osteuropas weiter machen zu können, bedarf es gewisser Richtlinien und Vorentscheide von Ihrer Seite. Ich erlaube mir, Sie kurz über den Stand der Arbeiten zu informieren (Pt. 1), um dann die Punkte aufzuzählen, welche aus meiner Sicht unklar oder umstritten sind (Pt. 2).

1. Der jetzige Stand

Im Folgenden soll - im Sinne einer Einführung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit - kurz aufgezählt werden, was seit November geschehen ist.

- a) Am 17. November 1989 hat sich eine Arbeitsgruppe (AG) konstituiert, deren Auftrag es ist, das Notwendige vorzukehren, damit möglichst bald nach Annahme des Massnahmenpakets durch die Räte mit konkreten Aktionen begonnen werden kann. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern aller interessierten Dienststellen von EDA und EVD zusammen.

Die AG tagte ein erstes Mal unter meiner Leitung. Eine 2. Sitzung fand am 8. Dezember 1989 unter Leitung von Herrn Woker statt. Gegenstand der Erläuterungen der AG waren insbesondere folgende Punkte:

- Rolle und Aufgabe der AG nach der Genehmigung des Massnahmenpakets. Festlegung der Zuständigkeiten
- Schaffung von Untergruppen ?

- 2 -

- Zusammensetzung der AG und der Untergruppen
- Information über die Aktivität der verschiedenen Dienste
- Information über die Arbeit der 24

b) Die DIO hat in den letzten Wochen zahlreiche Kontakte mit interessierten Kreisen (Vorort, Arbeitgeberorganisation, Hochschulrektorenkonferenz, Gewerkschaftsbund, Ciba-Geigy, Sulzer etc.) gehabt zur Diskussion von Projekten in den Bereichen Ausbildung, Umweltschutz und Kultur. Sie hat Sitzungen zur Diskussion dieser Fragen durchgeführt bzw. es sind solche geplant.

Die Zahl von schweizerischen Projektideen und Projektvorschlägen, die uns auf allen Gebieten, insbesondere aber im Bereich Ausbildung zukommen, ist sehr gross (über 50) und umfasst ein weites Spektrum z.B.:

- Ausbildung von Journalisten, Gemeindeschreibern, Buchhaltern, Hotelfachleuten, Sprachkurse, Hochschulausbildung.
- Experten für Lebensmittelproduktion, Schuldenreduktion, Exportförderung, Umweltschutz.
- Nahrungsmittelhilfe, Medikamentenhilfe.

c) Den ungarischen und den polnischen Behörden wurde als Grundlage für einen später einzusetzenden Dialog eine Liste von bei der DIO eingegangenen und von ihr geprüften schweizerischen Projektvorschlägen im Bereich Ausbildung vorgelegt. Die ungarischen und polnischen Behörden ihrerseits reichten dem Sekretariat der 24 einen zum Teil sehr allgemein gehaltenen Bedürfniskatalog ein. Von Ungarn wurde uns bilateral eine Liste von 22 Projekten im Bereich Umwelt vorgelegt, deren Realisierung gewünscht wird.

d) Ein Mitarbeiter des BUWAL wird an einer vom Sekretariat der 24 organisierten Missionen "Umwelt" in Ungarn teilnehmen. Ähnliche Missionen in Polen und Ungarn für den Bereich "Ausbildung" sind vom Sekretariat der 24 bereits durchgeführt worden (ohne schweizerische Beteiligung).

- e) Unter Leitung von Herrn Melzer (DEH) wurde in Zusammenarbeit mit Migros und ETHZ Ende November eine Mission in Polen durchgeführt zur Abklärung eines Projekts "Nahrungsmittelverteilsysteme". Ein Follow-up ist geplant.
- f) Die Schweiz hat an der konstituierenden Sitzung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung im Januar in Paris teilgenommen mit einer Delegation unter Leitung von Vizedirektor Jeker.
- g) Die Schweiz wird sich mit 30 Mio \$ am Stabilisierungsfonds zu Gunsten von Polen beteiligen.
- h) Die Ueberlegungen sowohl im Europarat wie auch in der EFTA über die Neustrukturierung der Beziehungen zu den Oststaaten werden intensiviert und haben erste Resultate gezeigt.

Die Aufstellung ist unvollständig, zeigt aber, dass in den letzten Wochen sehr vielfältige Aktivitäten in Gang gesetzt wurden. Es ist nicht einfach, den Ueberblick zu bewahren. Es muss aber vermieden werden, dass vorgängig einer klaren Kompetenzordnung - auf unterer Stufe - Weichen in der falschen Richtung gestellt werden.

2. Offene Fragen

2.1. Arbeitsgruppe Osteuropa (AG)

In der Botschaft des Bundesrats wird als Grundsatz festgehalten, dass die Kompetenz zur Durchführung konkreter Massnahmen bei den dafür zuständigen Bundesämtern respektiv ihren Direktoren liegt. Die Koordination ist bei der Politischen Direktion. Als Hilfe bei der Koordination dient die AG.

2.1.1. Mandat der Arbeitsgruppe

Die AG hat neben der Koordination (Anlaufstelle für Projektvorschläge, Zuordnung von polymorphen Massnahmen, internationale Aktivitäten) meiner Auffassung nach für den

- 4 -

Gesamtüberblick im Sinne der Botschaft des Bundesrates und für die Ueberwachung der in der Botschaft enthaltenen Prinzipien (Länderschwerpunkte etc.) zu sorgen, doch kommt ihr keine Entscheidungskompetenz zu.

2.1.2. Schaffung von Untergruppen der AG

Ob für gewisse Bereiche (z.B. Ausbildung) Untergruppen der AG geschaffen werden sollen, ist meiner Meinung nach ein Entscheid, welcher der federführenden Dienststelle zu überlassen ist. Werden solche Untergruppen mit Beraterfunktion eingesetzt, müssen sie aber auf die konstruktive Mitarbeit kompetenter Vertreter anderer fachkundiger Dienste (z.B. DEH) zählen können.

2.1.3. Zusammensetzung der AG

Offen ist die Zusammensetzung der AG, insbesondere ob Personen von ausserhalb EDA und EVD der AG und ev. Untergruppen angehören sollen. Mein Vorschlag ist, die AG auf Vertreter der Bundesverwaltung (ev. inkl. EDI, EFD (Finanzkontrolle?)) zu beschränken und die Zusammensetzung der Untergruppen dem dafür zuständigen Vorsitzenden zu überlassen (obligatorische Beteiligung des Sekretariats der AG).

2.2. Zuständigkeit für die Bereiche Umwelt, Kultur, Wissenschaft, Ausbildung

Was bedeutet die in der Botschaft erwähnte Kompetenz zur Realisierung konkreter Massnahmen? Während in gewissen Bereichen die Kompetenzen unzweideutig feststehen und auch keine besonderen Probleme aufwerfen (z.B. für die humanitäre Hilfe: DEH; handelspolitische Massnahmen: BAWI; politische Massnahmen: Politische Direktion) ist in anderen Bereichen die Kompetenzordnung unklar bzw. problematisch. Dies trifft zu für "Umwelt" und "Kultur", in einem gewissen Sinn auch für "Wissenschaft" sowie für "Ausbildung".

2.2.1. Rolle der DIO (im Verhältnis zum EDI bzw. DEH)

In den Bereichen Umwelt, Kultur und Wissenschaft gibt es einerseits dafür zuständige, personell gut bestückte Aemter im EDI, andererseits personell weniger gut besetzte Dienst in der DIO. Damit stehen wir vor einem Dilemma. Auch bei weitestgehender Ausgliederung von Projekten an externe Konsultanten bedarf es nämlich einer fachmännischen Begleitung zur Verwaltung des Kreditanteils, Verhandlung von Projekten, Kontrolle und Bewertung durchgeführter Massnahmen etc. etc.. Das Dilemma besteht einerseits im Wunsch, Aktivitäten in den Bereichen Umwelt, Kultur und Wissenschaft unter Aufsicht des EDA durchzuführen. Andererseits sehe ich nicht wie die DIO (und damit das EDA) die Verantwortung übernehmen kann für eine sachgerechte, sorgfältige Projektbegleitung beim gegenwärtigen Personalbestand.

Ein ähnliches Problem stellt sich im Bereich Ausbildung. Dafür gibt es in der DIO keine Dienststelle mit Fachwissen und Erfahrung. Ueber Fachwissen und Erfahrung in diesem Bereich verfügt in unserem Departement nur die DEH. Damit stehen wir auch hier vor einem Dilemma. Eine Ausgliederung des Bereichs Ausbildung an die DEH liegt meiner Meinung nach weder im Interesse der DEH (Vermischung von Entwicklungshilfe und Osthilfe), noch im Interesse der die politische Gesamtverantwortung tragenden Politischen Direktion (Ausgliederung eines zentralen und politisch relevanten Teils der Massnahmen an die DEH).

Nach meiner Beurteilung kann die DIO die Verantwortung für die Bereiche Umwelt, Kultur, Wissenschaft und Ausbildung nur übernehmen, wenn zuvor geeignete personelle Massnahmen getroffen werden. Der Entscheid des Bundesrates die von uns geforderten zusätzlichen 7 Stellen¹⁾ dem Parlament nicht mit der Botschaft vorzulegen, sondern auf das übliche Nachtragskreditverfahren zu verweisen, lässt nun aber die Frage offen, ob und wenn ja wieviele dieser Stellen wann für dieses Projekt wirklich zugesprochen werden.

¹⁾ wovon 4 für das EDA vorgesehen waren

- 6 -

Unter diesen Umständen und falls meine Beurteilung von den diesbezüglich die Verantwortung tragenden Herren der DIO geteilt wird, bedarf es der Prüfung

- ob eine Ausgliederung dieser Tätigkeit an eine andere Stelle als die DIO zu erfolgen hat. Wenn ja, an wen?
- ob eine Aenderung unseres Massnahmenkonzepts angezeigt ist durch Reduktion der sehr personalintensiven Projekte in den Bereichen Umwelt, Kultur, Wissenschaft, Ausbildung. Die frei werdenden finanziellen Mittel könnten beispielsweise als Finanzbeiträge an europäische Organisationen oder Institutionen gehen.

*Alle
möglich
ohne
Antrag
Botschaft?*

2.3. Personelle Massnahmen

Personelle Verstärkungen sind notwendig in der DIO (falls Ziff. 2.2.1. in fine negativ beantwortet wird) und in der Politischen Abteilung I.

Zu entscheiden ist in diesem Zusammenhang,

- ob Teile des Rahmenkredits zur Finanzierung zusätzlichen Personals verwendet werden können.
- ob die Bundesratsreserve zur Verfügung steht
- ob Personal aus anderen Diensten versetzt werden soll (Auftrag an DASE)
- ob das normale Verfahren (Nachtragskredit) einzuschlagen ist. In diesem Fall ist realistischweise mit mindestens einem Jahr zu rechnen, bis die zusätzlichen Einheiten tatsächlich zur Verfügung stehen.

2.3.1. Verstärkung der DIO

Falls keine Ausgliederung von Massnahmen bzw. Neukonzeption des Programms gemäss Ziff. 2.2.1 (in fine) beschlossen wird und falls eine rasche personelle Verstärkung abgelehnt wird oder nicht möglich ist, muss ich aus meiner Sicht mindestens empfehlen, dass die Vorbereitungsarbeiten der DIO sistiert werden bis zum Zeitpunkt, wo zusätzliches Personal verfügbar ist.

- 7 -

2.3.2.

Personelle Probleme stellen sich ebenfalls für die Politische Abteilung I, welche Ihnen gegenüber für die korrekte Durchführung des Gesamtpakets die Verantwortung trägt. Herr Pardo, einziger Sachbearbeiter für alle osteuropäischen Staaten, kann diese zusätzlichen Aufgaben nicht übernehmen. Zum Glück zeichnet sich die Möglichkeit ab, dass zu diesem Zweck Herr Melzer von der DEH in die Politische Abteilung I abdetachiert wird. Er wäre der mir unterstellte Koordinator Osteuropas. Ein baldiger Entscheid über den Beginn der Tätigkeit von Herrn Melzer (1. Februar 1990) wäre wünschbar. Herr Melzer bedürfte einer administrativen Hilfskraft. Ein entsprechender Auftrag an die DASE müsste erteilt werden.

2.3.3. Koordinatoren in Warschau und Budapest

Es wird bald einmal zu entscheiden sein, wie organisatorisch dafür gesorgt werden kann, dass eine Uebersicht über die vielfältigen für Polen und Ungarn geplanten Aktionen besteht. Wahrscheinlich wäre es am sinnvollsten, die Botschaft in Warschau, ev. auch jene in Budapest durch je einen Koordinator zu verstärken, der die direkte Verbindung mit den polnischen und ungarischen Dienststellen zu besorgen hätte.

und die linken Center?

2.4. Organisatorische Vorkehrungen2.4.1. Kontakte mit interessierten Kreisen

Herr Minister Gyger hat bereits sehr intensive und sicher nützliche Kontakte mit verschiedenen privaten schweizerischen Organisationen gehabt. Eine Vielzahl von Projekten liegt vor und er beabsichtigt, noch im Laufe des Monats Januar verschiedene Sitzungen mit diesen Organisationen durchzuführen und erste Konsultantenaufträge zu erteilen.

Angesichts der für mich undurchsichtigen Situation bezüglich der endgültigen Verantwortlichkeiten (Ziff. 2.2.1 und 2.4.2) habe ich Herrn Gyger gegenüber den Wunsch geäußert, dass diese Sitzungen und die Erteilung von Konsultantenaufträgen

verschoben werden, bis klare Vorstellungen bestehen über Zuständigkeit, Verantwortlichkeit und praktische Möglichkeiten zur Implementierung dieser Projekte.

2.4.2. Ausarbeitung einer Verordnung betreffend Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

Bevor mit der eigentlichen operationellen Tätigkeit begonnen wird, muss eindeutig klar gestellt werden, wer für was die Verantwortung trägt. Eine von Ihnen erlassene interne Verordnung (Pflichtenheft) ist die Voraussetzung. Zur Ausarbeitung ist die Pol. Abt. I auf die Mithilfe von Fachleuten aus der DEH, DV, Generalsekretariat angewiesen.

Bevor mit der Arbeit daran begonnen werden kann, wäre es nützlich, Ihre Vorstellungen zur Entscheidungsstruktur und zur Delegation der Verantwortlichkeiten zu kennen.

2.4.2.1. Wie erwähnt, bedeutet nach meiner Ansicht die in der Botschaft skizzierte Organisation, dass der AG keine Entscheidungskompetenz zukommt. Die AG (und deren Sekretariat, d.h. die Politische Direktion) tragen aber die politische Verantwortung für ein gemäss der Botschaft konzipiertes, gut koordiniertes Massnahmengesamtpaket. Das bedeutet, dass die AG - von bescheidenen Aktionen abgesehen - vorgängig zu jedem Entscheid obligatorisch konsultiert werden muss und dass sie nachgängig zu jedem Entscheid informiert werden muss.

2.4.2.2. Unter Abstützung auf zuständige, existierende, dezentrale Strukturen müssen Regeln der Abstufung je nach finanzieller Tragweite des Projekts gefunden werden. Während bei Projekten in einem - noch zu definierenden - bescheidenen Rahmen der Entscheid bei der zuständigen Stelle bleiben kann, ohne Konsultation der AG, wird für Projekte noch zu definierender mittlerer Grössenordnung eine Konsultation der AG vorzusehen sein (unter Verbleib des Entscheids beim zuständigen Direktor). Grössere und grosse Projekte werden Ihrer Zustimmung bedürftig sein.

mung bzw. derjenigen des Bundesrates bedürfen und sich auf den Antrag der zuständigen Direktion und das Ergebnis der Konsultation stützen müssen.

2.4.2.3. Es wird zu entscheiden sein, ob gewisse Aufgaben (z.B. Kontrolle der Verwendung der Mittel (Abrechnungen)) zentral (DASE) oder dezentral erfolgen sollen.

2.4.3. Dienstweg für Vorlagen an den Departementschef

Die Politische Direktion muss den Gesamtüberblick über durchgeführte, begonnene und geplante Aktionen bewahren können. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich dafür zu sorgen, dass sie über alle solche Aktionen von EDA-Diensten informiert wird und dass Vorlagen an den Departementschef über die Politische Direktion laufen.

2.5. Mission nach Warschau und Budapest

Es besteht bei den verschiedensten Stellen der verständliche Wunsch, vor Ort in Polen bzw. Ungarn abzuklären, was die tatsächlichen Bedürfnisse sind. Es sollte aber aus Effizienz- und anderen Gründen - vermieden werden, dass verschiedene Missionen mit sektoriellen Aufträgen kurz nacheinander in diese Länder reisen. Meiner Meinung nach sollte für Februar für beide Länder eine entsprechend zusammengesetzte Mission geplant werden mit dem Auftrag, sich Informationen über alle uns interessierenden Bereiche zu beschaffen. Für Polen könnte vorgängig eines Entscheides ein Gespräch mit dem Präsident Jaruzelski begleitenden Minister für die Koordination der Auslandhilfe sinnvoll sein.

2.6. Zusammenarbeit mit BAWI

Es ist Sache des BAWI, für die ihm übertragenen Bereiche (handelspolitische Massnahmen, Investitionsförderung, Finanzhilfe) für eine zweckmässige Regelung der Verantwortlichkeiten und des Instanzenzuges zu sorgen und falls notwendig, für personelle Verstärkung zu sorgen.¹⁾ Festgelegt werden muss einzig, welche Rolle der Arbeitsgruppe im Verhältnis zum BAWI (EDI) zukommt.

¹⁾ Entsprechendes gilt gegebenenfalls für das EDI (Ziff. 2.2.1)

- 10 -

Meine Auffassung ist, dass diese analog der Rolle der Arbeitsgruppe für die verschiedenen Dienststellen des EDA zu definieren ist. Ich darf davon ausgehen, dass Botschafter Arioli diese Auffassung teilt.

POLITISCHE ABTEILUNG I



J.C.A. Staehelin

p.B.75.77 - SIN/FJO

Bern, 16. Januar 1990



Notiz an Herrn Bundesrat Felber

Massnahmenpaket Osteuropa

Im Hinblick auf die bei Ihnen vorgesehene Sitzung vom 18. Januar erlaube ich mir, Ihnen zwei Beilagen zuzusenden. Die erste enthält die von mir vorgeschlagenen Diskussionspunkte. Die zweite, umfangreichere Notiz bezieht sich auf die Diskussionspunkte 1.-2.6 und versucht aus meiner Optik kurz zu umreissen, was für Entscheide gewünscht werden.

Ich erlaube mir, diese Beilagen auch den andern Teilnehmern der Sitzung zuzustellen.

POLITISCHE ABTEILUNG I

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "J.C.A. Staehelin".

J.C.A. Staehelin

Kopie an:

Generalsekretariat:

- SRU
- PB

Politische Direktion:

- JAC
- LA
- WOK
- PR

DIO:

- KJP
- GWB
- ER

DV:

- BT

DEH:

- SFR
- GI
- MEL

DVA:

- KRI

Sekretariat BRF:

- CD
- HMG

p.B.75.77 - SIN/FJO

Bern, 8. Januar 1990

Massnahmenpaket Osteuropa:**Diskussionspunkte für die Sitzung bei Herrn Bundesrat Felber,
18. Januar 1990, 08.30 Uhr****1. Information über den Stand der Arbeiten****2. Offene Fragen****2.1. Arbeitsgruppe Osteuropa (AG)**

2.1.1 Mandat der Ag

2.1.2 Schaffung von Untergruppen der Ag

2.1.3 Zusammensetzung der Ag

**2.2. Zuständigkeit für die Bereiche Umwelt, Kultur, Wissen-
schaft, Ausbildung**

2.2.1 Rolle der DIO (im Verhältnis zum EDI bzw. DEH)

2.3. Personelle Massnahmen

2.3.1 Verstärkung der DIO

2.3.2 Verstärkung der Politischen Abteilung I (Herr
Melzer)

2.3.3 Koordinatoren in Warschau und Budapest

2.4. Organisatorische Vorkehrungen

2.4.1 Kontakte mit interessierten Kreisen (Vorort etc.)

2.4.2 Ausarbeitung einer Verordnung betr. Zuständigkeiten
und Verantwortlichkeit

2.4.3 Dienstweg für Vorlagen an den Departementschef

2.5. Mission nach Warschau und Budapest**2.6. Zusammenarbeit mit BAWI****3. Vorbereitung der Kommissionssitzungen vom Februar**