

dodis.ch/57522

Antrag des EDA und des EVD an den Bundesrat¹

WEITERFÜHRUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT OST- UND
MITTELEUROPÄISCHEN STAATEN

Bern, 21. August 1991

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten.² In der Botschaft beantragen wir einen Rahmenkredit von 800 Millionen Franken für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren zur

-
- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1011* (4.10prov). *Dieser Antrag wurde vom Koordinator Ost-Mitteleuropa, Carlos Orga, unter der Verantwortung des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, verfasst und von den Vorstehern des EDA und des EVD, den Bundesräten René Felber und Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Der Entwurf zur Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten ist im Beschlussprotokoll nicht abgedruckt. Das EDI, das EJPD, das EMD und das EFD nahmen per Mitbericht Stellung zum Antrag. Der Antrag wurde mit folgenden drei Änderungen vom Bundesrat am 23. September 1991 beschlossen: Eine allfällige Finanzhilfe an die Sowjetunion sollte wenn möglich aus dem vorliegenden 800 Mio. Kredit bestritten werden, bei der Auswahl und der Vorbereitung der einzelnen Projekte sollten die Fachämter der Bundesverwaltung beigezogen werden und der zusätzliche Personalbedarf des EDI sollte in der Botschaft ausgewiesen werden. Weiter beschloss der Bundesrat, dass bei Meinungsverschiedenheiten unter den Departementen, die betreffenden Departementsvorsteher zu entscheiden hätten und dass drei der mit der Botschaft beantragten 18 Personaleinheiten an das EDI gehen sollten. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1816, Faksimile dodis.ch/57522. Die Botschaft wurde im Bundesblatt veröffentlicht, vgl. dodis.ch/57445. Der Nationalrat stimmte der Botschaft am 12. Dezember 1991 einstimmig zu, vgl. dodis.ch/58226. Der Ständerat folgte am 28. Januar 1992 dem Beschluss des Nationalrats ebenfalls einstimmig, vgl. dodis.ch/58814.*
- 2 Zur verabschiedeten Botschaft mit Entwurf zum Bundesbeschluss vgl. dodis.ch/57445.



Finanzierung der Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas. Sollten die Bedürfnisse es jedoch erforderlich machen, würden wir früher als nach den vorgesehenen drei Jahren mit einer neuen Botschaft zur Weiterführung der Massnahmen an Sie gelangen.³ Aus dem Kredit von 800 Millionen Franken sind 600 Millionen Franken für Finanzhilfe (inklusive Investitions- und Handelsförderung) und 200 Millionen Franken für die technische Zusammenarbeit (inklusive Nachbarschaftshilfe) vorgesehen.

Der erste Rahmenkredit von 250 Millionen Franken ist von den Räten im März 1990 genehmigt worden.⁴ Der Bundesrat wurde bei dieser Gelegenheit ermächtigt, früher als nach den vorgesehenen drei Jahren mit einer neuen Botschaft an die Räte zu gelangen, sollten die Bedürfnisse dies erforderlich machen.⁵ Wir beantragen Ihnen, dies zu tun, da der Rahmenkredit von 250 Millionen Franken voraussichtlich dieses Jahr vollumfänglich verpflichtet sein wird.⁶

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen sich Ost- und Mitteleuropa auseinanderzusetzen haben, erfuhren seit unserer ersten Vorlage eine deutliche Verschärfung.⁷ Der Zusammenbruch der Planwirtschaft und die Einleitung des Systemwandels führten zu Rückschlägen in Produktion, Handel und Einkommen. Gleichzeitig haben sich die Erblasten der Planwirtschaft (ineffiziente Strukturen, überalterte Ausrüstungen, Verschuldung, mangelnde Integration in die Weltwirtschaft, Umweltbelastungen, etc.) deutlich manifestiert. Mehr und mehr wird man sich daher im Westen bewusst, dass Hilfe in viel grösserem Ausmass als bisher vorgesehen unerlässlich ist, um ein Ausbreiten der Hoffnungslosigkeit, welche die Bemühungen um Reformen und Stabilisierung zunichte machen würde, zu dämpfen.⁸

-
- 3 *Im Juli 1992 beantragte der Bundesrat mit einer Zusatzbotschaft, den Rahmenkredit auf 1,4 Mrd. CHF aufzustocken, um auch die Staaten der GUS und Georgien miteinzubeziehen, vgl. dodis.ch/59002.*
- 4 *Sowohl der National- wie auch der Ständerat haben die Botschaft und den Bundesbeschluss einstimmig verabschiedet. Für den Beschluss des Nationalrats vgl. dodis.ch/59003, S. 371. Für den Beschluss des Ständerats vgl. *Amtl. Bull. SR, 1990, II, S. 66. Vgl. auch DDS 1990, Dok. 12, dodis.ch/56158.**
- 5 *In der Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen vom 22. November 1989 wurde der Rahmenkredit für eine Mindestdauer von drei Jahren vorgesehen, vgl. dodis.ch/55717. Das Parlament lehnte eine Erhöhung des Kredits oder eine Verkürzung der Laufzeit ab, die Bewilligung eines zweiten Rahmenkredits sollte bei positiven Erfahrungen aber bereits vor Ablauf der Dreijahresfrist ins Auge gefasst werden können, vgl. dazu das Votum des Kommissionssprechers, Nationalrat Martin Bundi, vom 13. März 1990, dodis.ch/59003.*
- 6 *Für die mit dem ersten Rahmenkredit finanzierten Projekte im Bereich der technischen Zusammenarbeit in Polen, Ungarn und in der Tschechoslowakei vgl. dodis.ch/59004, dodis.ch/59005 bzw. dodis.ch/58604. Für die Projekte, die vom Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD betreut wurden, vgl. dodis.ch/58259. Für die Projekte im Bereich Ausbildung, Kultur, Umweltschutz und Wissenschaft, die von der Direktion für internationale Organisationen des EDA koordiniert wurden, vgl. dodis.ch/59007.*
- 7 *Vgl. dazu die Einschätzung des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 15. März 1991, dodis.ch/59043.*
- 8 *Für die Unterstützung Ost- und Mitteleuropas im Rahmen der OECD, der G-24 und der EBRD vgl. dodis.ch/59006.*

Die Botschaft befasst sich in ihrem allgemeinen Teil mit dem in Ost- und Mitteleuropa andauernden Umbruch,⁹ dessen Rückwirkungen auf die Zusammenarbeit in Europa, die schweizerische Europapolitik und die Schweiz. Die Unterstützung der ost- und mitteleuropäischen Staaten, die eine wichtige sicherheitspolitische Dimension aufweist, reiht sich in die gesamteuropäische Politik der Schweiz ein. Bei der Unterstützung Ost- und Mitteleuropas steht für die Schweiz die Maxime der solidarischen Mitverantwortung im Vordergrund. Was wir schon bei der Vorlage des ersten Rahmenkredites im Oktober 1989 betonten,¹⁰ behält auch heute seine Gültigkeit: Die Schweiz hat ein unmittelbares Interesse an einem kontrollierten, die internationale Stabilität nicht gefährdenden Wandel in Richtung auf mehr politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheiten, mehr Pluralismus, mehr Rechtsstaat und Respektierung der Menschenrechte in Ost- und Mitteleuropa. Mit der Fortführung der mit dem ersten Rahmenkredit begonnenen Massnahmen können wir beitragen, die Fortsetzung des in Ost- und Mitteleuropa begonnenen Wandels sichern zu helfen. Erste Erfahrungsberichte über die bereits abgeschlossenen Projekte¹¹ wie auch unsere Gespräche mit den Regierungsvertretern der Empfängerländer¹² zeigen, dass wir mit unseren Massnahmen auf dem richtigen Weg sind und die eingeschlagene Marschrichtung weiter einhalten sollten.

Der besondere Teil der Botschaft befasst sich mit den fünf Bereichen, in denen die schweizerische Unterstützung gewährt werden soll, nämlich Wirtschaft, Politik, Sozialwesen und Gesundheit, Umwelt und Energie, Kultur/Wissenschaft/Forschung. Mit Ausnahme des Bereichs Sozialwesen und Gesundheit sowie des Teilbereichs Energie, die vermehrt als bisher in unser Programm Eingang gefunden haben, bleibt es damit bei den im ersten Rahmenkredit vorgesehenen Aktionsbereichen.¹³ Als Instrumente der Hilfe stehen uns die Finanzhilfe (inkl. Umschuldung) und die technische Zusammenarbeit zur Verfügung. Der Rahmenkredit wird neu auch Mittel für die Leistung von Nachbarschaftshilfe vorsehen. Diese soll uns ermöglichen, gravierende soziale Konsequenzen der Reformprogramme in Ost- und Mitteleuropa abzufedern und damit das Überleben wichtiger Reformmassnahmen sicherzustellen. Um Überschneidungen mit den Aktionen der humanitären Hilfe des Bundes zu verhindern, werden wir für die Gewährung der Nachbarschaftshilfe spezielle Kriterien erarbeiten.¹⁴

Nach wie vor ist die Wahrung der Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte, politischer Pluralismus und die Ergreifung konkreter Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft Voraussetzung für die Gewährung unserer Hilfe. Unter diesen Bedingungen soll der Rahmenkredit grundsätzlich allen Ländern Ost- und Mitteleuropas zugute kommen, also neben den bisherigen

9 Für eine Einschätzung der politischen Lage in Ostmitteleuropa vgl. auch den Vortrag des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Staehelin, vom 15. März 1991, dodis.ch/57523.

10 Vgl. dodis.ch/55717.

11 Für einen Überblick vgl. bspw. den Bericht über die Projekte der Direktion für internationale Organisationen des EDA, dodis.ch/59007. Für ein einzelnes Projekt vgl. bspw. den Bericht der Politischen Abteilung III des EDA über die Föderalismuskonferenz vom 18. bis 22. Februar 1991 in Luzern, dodis.ch/58182.

12 Für die Gespräche auf Regierungsebene zwischen der Schweiz und osteuropäischen Staaten von 1990 und 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1988.

13 Für die Projekte in den einzelnen Aktionsbereichen vgl. DDS 1990, Dok. 12, dodis.ch/56158.

14 Zur Nachbarschaftshilfe vgl. auch dodis.ch/58187.

Schwerpunktländern Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei auch Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien und der UdSSR. Aufgrund ihrer krisenhaften Entwicklung bilden Jugoslawien und die UdSSR Spezialfälle. Mit Bezug auf beide Länder wird ein besonders aufmerksames Abklären der politischen Voraussetzungen für allfällige schweizerische Hilfsmassnahmen sowie bezüglich der Destinatäre (Zentralregierung oder Republiken) notwendig sein.¹⁵ In der UdSSR-Zentralregierung scheinen diese Voraussetzungen nach dem Coup gegen Präsident Gorbatschow zur Zeit nicht erfüllt zu sein;¹⁶ das schliesst Aktionen zugunsten demokratisch legitimierter Republiken nicht notwendigerweise aus. Wir möchten aber auch nicht a priori ausschliessen, dass mittelfristig Aktionen auch für die UdSSR wieder denkbar werden. Diese würden sich, schon aus finanziellen Gründen, auf die Bereiche der technischen Zusammenarbeit konzentrieren. Finanzhilfekationen für die Sowjetunion sind im Betrag von 800 Millionen Franken nicht enthalten.¹⁷

Die Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas sind enorm und aus heutiger Sicht schwer bezifferbar. Überdies ist der zeitliche Rahmen, den die Systemumstellung in Anspruch nehmen wird, nicht absehbar. Schätzungen für den Finanzbedarf gehen weit auseinander; alle nennen aber dreistellige Milliardenbeträge für die nächsten fünf Jahre. Der bedeutende Ressourcentransfer in die ehemalige DDR gibt einen Anhaltspunkt für die Grössenordnung der Bedürfnisse in Ost- und Mitteleuropa. Ebenso schwierig zu schätzen sind die Leistungen der in der G-24 zusammengefassten OECD-Länder, weil sie von sehr unterschiedlicher Relevanz für die Unterstützung der Reformen sind und weil in den Statistiken der G-24 Verpflichtungen und Auszahlungen sowie die Budgetinzidenz der Verpflichtungen nur ungenügend unterschieden werden. Tatsache ist aber, dass alle OECD-Länder grosse Anstrengungen zur Unterstützung Ost- und Mitteleuropas unternehmen und dabei ein ähnliches Instrumentarium benützen, wie wir es in der Botschaft vorsehen.

Wenn wir Ihnen mit dieser Vorlage 800 Millionen Franken für mindestens drei Jahre vorschlagen, tun wir dies vor allem aufgrund folgender Erwägungen: Als erstes ist zu berücksichtigen, dass der Rahmenkredit nicht nur Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei zugute kommt, sondern grundsätzlich allen Ländern Ost- und Mitteleuropas. Eine starke Ausweitung der Mittel gegenüber dem ersten Rahmenkredit ist daher notwendig. Im weiteren ist zu unterstreichen, dass die Situation in Ost- und Mitteleuropa die westliche Welt vor eine gemeinsame Verantwortung stellt. Will die Schweiz ihrer Maxime der Solidarität treu bleiben, kann sie nicht umhin, sich massgeblich für Ost- und Mitteleuropa zu engagieren. Davon abgesehen hat die Schweiz ein sehr direktes sicherheitspolitisches Interesse daran, dass sich in diesem Teil Europas die wirtschaftliche und politische Situation nicht verschlimmert, mit allen Konsequenzen für die Stabilität auf unserem Kontinent.¹⁸ Auch die Gefahr unkontrollierter Migrationsströme aus dem Osten

15 Diese Position vertrat die Schweiz auch an der G-24 Konferenz vom 11. November 1991 in Brüssel, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2128 vom 6. November 1991, dodis.ch/57593, Punkt 5.

16 Zum Augustputsch in Moskau vgl. DDS 1991, Dok. 34, dodis.ch/54827 sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1951.

17 Vgl. dazu dodis.ch/59157. Der Bundesrat beschloss jedoch, dass eine Finanzhilfe an die Sowjetunion «im Rahmen des Möglichen aus dem vorliegenden 800-Millionen-Kredit bestritten werden sollte.» Vgl. dazu Anm. 1 bzw. das Faksimile dodis.ch/57522, S. 1.

18 Vgl. dazu die Beurteilung des Nachrichtendienstes des EMD vom März 1990, dodis.ch/59456.

plädiert für ein erhebliches Engagement.¹⁹ Schliesslich haben wir bei der Festlegung des Ihnen hier unterbreiteten Kreditbetrags auch der angespannten Finanzlage des Bundes und den personalpolitischen Möglichkeiten voll Rechnung getragen und unsere ursprünglichen Anträge drastisch nach unten revidiert.²⁰

Die Aufteilung zwischen Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit beruht auf den mit dem ersten Rahmenkredit gemachten Erfahrungen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die technische Zusammenarbeit mit relativ beschränkten Mitteln auskommt. Deren Umfang wird u. a. auch von den limitierten personellen Ressourcen an der Zentrale und dem in der Schweiz verfügbaren Potential zur Durchführung von Ausbildungskursen bestimmt. Demgegenüber sind für die Finanzhilfe erhebliche Mittel einzusetzen, sollen sie einen wirkungsvollen Einsatz ermöglichen.

Die Auswahl der Projekte wird aufgrund von Konsultationen mit den Regierungen der begünstigten Länder erfolgen. Wir sehen vor, mit jedem für unsere Unterstützung in Frage kommenden Land spezifische Zusammenarbeitsprogramme auszuarbeiten.²¹ Diese sollen einerseits den Bedürfnissen des jeweiligen Landes Rechnung tragen, andererseits aber auch unserem Bestreben, unsere Massnahmen auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt. Wir werden ferner danach trachten, Projekte zu identifizieren, die Breitenwirkung entfalten und positive Synergien zur Folge haben. Um der Gefahr der Verzettelung der Kräfte entgegenzuwirken, werden wir uns schliesslich auch für eine effizientere internationale Koordination in der G-24 einsetzen.²²

Die Durchführung der Massnahmen obliegt für die technische Zusammenarbeit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, für die Finanzhilfe dem Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. In der Praxis werden die beiden Instrumente sinnvollerweise oft gekoppelt. Dies indem z. B. eine Finanzhilfeaktion (Güterlieferung) durch eine Beratung (technische Zusammenarbeit), bzw. eine Massnahme der technischen Zusammenarbeit durch Materiallieferungen ergänzt wird. Handelt es sich dabei um eine Ergänzung akzessorischer Natur, ändert sich nichts an der oben beschriebenen Zuständigkeitsordnung. Finden hingegen in einem Projekt beide Instrumente massgeblich Anwendung, sprechen sich die Politische Direktion im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bezüglich der Zuständigkeit für die Planung, Durchführung und Finanzierung des Vorhabens

19 Vgl. dazu dodis.ch/55668, dodis.ch/55669 sowie die Informationsnotiz über die Ost-West-Migrationskonferenz vom 24. und 25. Januar 1991 in Wien, dodis.ch/57736.

20 So waren ursprünglich 2,2 Mrd. CHF für eine Laufzeit von vier Jahren vorgesehen, vgl. dazu dodis.ch/59008. In einem Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 8. Mai 1991 wurde dieser Betrag bereits auf 1,6 Mrd. CHF reduziert, vgl. das BR-Prot. Nr. 902 vom 15. Mai 1991, dodis.ch/57061.

21 Dazu befragte die Politische Abteilung I des EDA im Hinblick auf die Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 11. und 12. November 1991 die schweizerischen Botschaften in Belgrad, Budapest, Bukarest, Moskau, Prag und Sofia nach der bisherigen technischen Zusammenarbeit mit den jeweiligen Gastländern sowie nach den Erwartungen an den neuen Kredit. Für die Antworten der Botschaften vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1989. Zur Diskussion in der Kommissionssitzung vgl. dodis.ch/58147.

22 Vgl. dazu die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 31. Oktober 1991, dodis.ch/58183 sowie die Erklärung von Bundesrat Felber an der Ministerkonferenz der G-24 vom 11. November 1991, dodis.ch/58184.

untereinander ab. Für die Durchführung der Nachbarschaftshilfe ist die Politische Direktion im EDA zuständig.

Die im Zusammenhang mit der Abwicklung des ersten Rahmenkredits gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass die in der Verordnung über die Massnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten vom 23. Mai 1990²³ festgehaltene Zuständigkeitsordnung für eine effiziente Planung, Durchführung und Kontrolle der Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas in mancher Hinsicht ungenügend ist. Dies betrifft nicht die Gesamtkoordination durch das EDA und die Arbeitsteilung EDA-BAWI. Diese funktionieren gut. Es hat sich aber bestätigt, dass die im EDA praktizierte dezentrale Durchführung der Massnahmen über verschiedene Direktionen der Realisierung eines länger dauernden, kohärenten Programms nicht förderlich ist. Deshalb haben wir beschlossen, die im EDA mit der Osteuropahilfe befassten Dienste im Hinblick auf den zweiten Rahmenkredit in einem neuen Dienst innerhalb der Politischen Direktion zusammenzufassen. Der Zuständigkeitsbereich des BAWI wird durch diese Reorganisation nicht tangiert. Mit der Dienststelle «Führungs- und Organisationsberatung» des Eidgenössischen Personalamtes sind wir gegenwärtig daran, die neue Organisation der Kreditabwicklung, welche die festgestellten Mängel beheben soll, zu erarbeiten.²⁴ Wir werden Ihnen zu gegebener Zeit einen Antrag für die Änderung der erwähnten Verordnung unterbreiten.²⁵

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den ebenfalls an der Kooperation mit Ost- und Mitteleuropa interessierten anderen Departementen der Bundesverwaltung, die keine direkte Verantwortung für Planung und Durchführung der Massnahmen tragen, sehen wir neu vor, einerseits ein interdepartementales Programm-Komitee, andererseits für jeden Massnahmenbereich Fachgruppen zu schaffen.²⁶ Im interdepartementalen Programm-Komitee sind alle interessierten Departemente auf Stufe Generalsekretär oder Direktor vertreten. Es wird sich unter Berücksichtigung der oben erwähnten Zusammenarbeitsprogramme in beratender Funktion sowohl mit der Aufteilung der hier beantragten Mittel auf die in Frage kommenden Länder Ost- und Mitteleuropas als auch mit der Verteilung dieser länderweise zugeteilten Mittel auf die einzelnen der fünf eingangs erwähnten Aktionsbereiche befassen. Die Fachgruppen ihrerseits setzen sich ebenso aus den am jeweiligen Bereich interessierten Bundesstellen zusammen. Die Fachgruppen beschäftigen sich in beratender Funktion mit der operationellen Abwicklung der im interdepartementalen Programm-Komitee erarbeiteten Richtlinien. Damit kann sowohl das institutionalisierte Wissen als auch das Interesse der Fachämter an einer kohärenten schweizerischen Politik innerhalb der hier vorgesehenen Aktionsbereiche (v. a. Kultur, Umwelt, Gesundheit, Wissenschaft/Forschung) vermehrt als bisher in die Entscheidungsfindung bzw. Vorbereitung und Durchführung der

23 Vgl. dodis.ch/55721.

24 Vgl. dazu dodis.ch/59035.

25 Vgl. das BR-Prot. Nr. 792 vom 6. Mai 1992, dodis.ch/60100.

26 Die erste Sitzung des interdepartementalen Programmkomitees fand am 11. Juni 1992 statt. An der Sitzung nahmen Vertreter des EDA, EVD, EDI, EVED, EMD und EJPD teil. Das Programmkomitee setzte neun Fachgruppen zu den Themen Politik und Staatsaufbau, Wirtschaft, Berufs- und fachspezifische Ausbildung, Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft), Sozialwesen und Gesundheit, Kultur und Jugend und Sport, Wissenschaft und Bildungswesen, Umwelt und Energie sowie Nachbarschaftshilfe ein. Vgl. dodis.ch/60098.

einzelnen Programme und Projekte Eingang finden. Mit anderen Worten können wir mit dieser Organisation das in den verschiedenen Departementen vorhandene Sachwissen in die aussenpolitisch motivierte Rahmenkreditabwicklung einbauen. Die Gesamtkoordination aller Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas obliegt wie schon im ersten Rahmenkredit der Politischen Direktion im EDA.

Die Umsetzung spezifischer Projekte wird im Prinzip nicht Sache der Verwaltung sein; sie soll an Dritte ausgelagert werden. Nur in wenigen Ausnahmefällen wird ein Projekt von der Politischen Direktion des EDA bzw. vom BAWI direkt betreut bzw. an fachlich kompetente Bundesstellen anderer Departemente übertragen werden, falls sich letztere dafür interessieren und die personellen Voraussetzungen dafür erfüllen.

Die Ausdehnung unserer Massnahmen auf grundsätzlich alle Länder Ost- und Mitteleuropas spiegelt sich nicht nur im hier beantragten grösseren Betrag wider, sondern auch in der zusätzlichen Belastung der mit der Durchführung des ersten Rahmenkredits beauftragten Bundesstellen und dessen Personal. In vielen Bereichen ist heute, und dies trotz der in der Regel durch Dritte erfolgenden Projektdurchführung, eine zuverlässige Erfüllung der anspruchsvollen Arbeit nur noch bedingt und mit permanenter Überzeit vieler Mitarbeiter möglich. Soll das Gleichgewicht zwischen den gestellten Aufgaben und den organisatorischen und personellen Voraussetzungen gewahrt werden, müssen daher auch die personellen Kapazitäten vergrössert werden. In der Abwicklung dieses Rahmenkredits werden zu den mit dem ersten Rahmenkredit durchgeführten Aktivitäten weitere dazukommen, so etwa im Bereich Sozialwesen und Gesundheit sowie in der neu geschaffenen Nachbarschaftshilfe. Für die Abwicklung dieses Rahmenkredits ist daher ein Personalausbaunötig, der gegenwärtig auf maximal achtzehn weitere Stellen veranschlagt wird; zehn für das EDA und acht für das BAWI. Die Kosten für die Personalaufstockung werden dem hier beantragten Rahmenkredit belastet und wirken sich daher auf den Personalaetat nicht aus. In Anlehnung an das zwischen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im EDA und dem Eidgenössischen Personalamt ausgearbeitete Modell, werden wir u. U. auch privatrechtliche Anstellungsverträge vorsehen und bei der Anwendung des Modells eng mit dem Eidgenössischen Personalamt zusammenarbeiten.

Wie schon beim ersten Rahmenkredit schlagen wir Ihnen vor, auch diesen Rahmenkredit nochmals in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses gemäss Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes²⁷ zu eröffnen. Da jedoch unsere vertiefte Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas für eine gewisse Zeit fester und wesentlicher Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben und damit finanzielle und personelle Auswirkungen zeitigen wird, stellen wir in der Botschaft der Bundesversammlung die Vorlage eines entsprechenden Bundesgesetzes in Aussicht.²⁸ Wir werden den Räten diesen spezifischen Erlass im Hinblick

27 Art. 8 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes: «Die Form des einfachen Bundesbeschlusses ist für Erlasse bestimmt, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben ist.» Vgl. AS, 1962, S. 775.

28 Zur Diskussion über die rechtliche Basis des Osteuropakredits vgl. dodis.ch/59037. Die erste gesetzliche Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten wurde am 24. März 1995 in Form eines befristeten Bundesbeschlusses geschaffen, vgl. AS, 1998, S. 868–872. Das erste Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas wurde am 24. März 2006 verabschiedet, vgl. AS, 2007, S. 2387–2393.

auf die Beantragung eines dritten Rahmenkredites zugunsten Ost- und Mitteleuropas vorlegen. Die dazu erforderlichen Vorarbeiten sind im Gang.

Es ist denkbar, dass die Räte, ähnlich wie im Falle unserer internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, die Abwicklung des Rahmenkredits durch eine ausserparlamentarische Kommission begleitet sehen möchten. Wir sind der Ansicht, dass ein derartiges Bedürfnis zur Zeit noch nicht als prioritär bezeichnet werden kann. Sollten aber die Räte auf einer derartigen Kommission beharren, könnte eine solche parallel zur Verabschiedung des oben erwähnten, noch auszuarbeitenden Bundesgesetzes über die Unterstützung Ost- und Mitteleuropas eingesetzt werden.

Die folgenden Ämter wurden im Vorverfahren konsultiert (Ämterkonsultation):

- Rechtsdienst der Bundeskanzlei
- Bundesamt für Justiz, EJPD
- Eidgenössische Finanzverwaltung, EFD
- Eidgenössisches Personalamt, EFD
- Generalsekretariat des EDI
- Bundesamt für Kultur, EDI
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, EDI
- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, EDI
- Bundesamt für Gesundheitswesen, EDI
- Generalsekretariat des EVD
- Bundesamt für Aussenwirtschaft, EVD
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, EVD
- Bundesamt für Landwirtschaft, EVD
- Generalsekretariat des EVED
- Bundesamt für Energiewirtschaft, EVED
- Generalsekretariat des EMD
- Generalsekretariat des EDA
- Direktion für internationale Organisationen, EDA
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, EDA

Den von diesen Stellen gemachten Bemerkungen wurde weitgehend Rechnung getragen. Nicht berücksichtigt haben wir die Eingaben des EDI bezüglich seines geäusserten Anspruches auf Stellenzuteilung sowie seiner Vorstellung, wonach die Kreditaufteilung zwischen EDA und BAWI/EVD entweder erst durch das interdepartementale Programm-Komitee vollzogen werden sollte oder dann aber das Verhältnis 500 zu 300 Millionen zu respektieren hätte.²⁹ Da für die Abwicklung dieses Kredites das EDA und das EVD die gemeinsame Verantwortung tragen, kann es u. E. nicht in Frage kommen, anderen Bundesstellen für ihre beratende Mitwirkung zusätzliche Personaleinheiten aus dem Rahmenkredit zu finanzieren. Auch dem Anliegen des EMD, wonach die Aufteilung der beantragten Mittel nach Aktionsbereichen bereits in Antrag und Botschaft zu erfolgen hätte, konnten wir nicht Rechnung tragen, da damit die notwendige Flexibilität in der Abwicklung des Rahmenkredits in Frage gestellt würde.³⁰ Dies würde auch unserer Konzeption widersprechen, wonach wir nicht selbst, einseitig, die unsere Partnerländer interessierenden Zusammenarbeitsbereiche bestimmen. Flexibilität in der Abwick-

²⁹ Für die Eingaben des EDI vgl. dodis.ch/59170.

³⁰ Für die Eingabe des EMD vgl. dodis.ch/59169.

lung dieses Kredits ist auch wegen des Prinzips der Konditionalität und des noch nicht gesicherten Wandels in Ost- und Mitteleuropa notwendig. Deshalb soll die Mittelaufteilung durch das vorgesehene interdepartementale Programm-Komitee, in welchem auch EDI und EMD Einsitz nehmen können, vollzogen werden und sie soll von diesem auch den sich allfällig ergebenden Entwicklungen in den Zielländern angepasst werden können.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen, behalten uns aber vor, die in der Botschaft festgehaltene Darstellung der Lage in Ost- und Mitteleuropa vor Ihrer Beschlussfassung, falls notwendig, der in der Zwischenzeit erfolgten Entwicklung anzupassen.³¹

31 *Mit einem Zusatzantrag vom 9. September 1991 schlugen EDA und EVD vor, den Geltungsbereich des Rahmenkredits auf die baltischen Staaten auszuweiten und die Grundlagen für weitere Aktionen zugunsten der UdSSR zu schaffen. Mit dem zweiten Zusatzantrag des EDA und des EVD vom 20. September 1991 wurde angeregt, die jüngsten Diskussionen im Rahmen einer Sitzung der G-7 Finanzminister Mitte September 1991 in die Botschaft aufzunehmen und eine künftige gesetzliche Regelung der Schweizer Osthilfe verbindlich vorzuschlagen. Die beiden Zusatzanträge wurden vom Bundesrat gemeinsam mit dem vorliegenden Antrag an der Sitzung vom 23. September 1991 verabschiedet, vgl. das Faksimile dodis.ch/57522. Vgl. ferner die Diskussion an der 29. Sitzung des Bundesrats vom 16. September 1991, dodis.ch/57761.*