

1816



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss 23. September 1991

Décision

Decisione

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

Aufgrund des Antrags des EDA und des EVD vom 21. August 1991 sowie des Zusatzantrages vom 9. September und eines 2. Zusatzantrages vom 20. September 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der Beratung wird

beschlossen:

1. Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten werden mit folgenden Änderungen am Botschaftstext gutgeheissen:
 - 1.1 Betreffend Finanzhilfe an die Sowjetunion ist ein Passus (S.3, S. 25, d-Fassung) einzufügen, wonach eine solche Hilfe im Rahmen des Möglichen aus dem vorliegenden 800-Millionen-Kredit bestritten werden sollte.
 - 1.2 Auf S. 25 ist der dritte Absatz wie folgt zu ergänzen:
Bei der Auswahl und der Vorbereitung der einzelnen Projekte werden die Fachämter der Bundesverwaltung beigezogen.
 - 1.3 Auf S. 59 ist bei den Departementen, welche zusätzliche Personaleinheiten benötigen, neben dem EDA und dem EVD auch das EDI zu erwähnen.

- 2 -

2. Weitere Beschlüsse:

2.1 Sollten sich bei der Auswahl und der Vorbereitung der einzelnen Projekte unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten unter den Departementen ergeben, sind diese den betreffenden Departementsvorstehern vorzulegen und von diesen zu entscheiden.

2.2 Drei der mit der Botschaft beantragten 18 Personaleinheiten gehen an das EDI.

Für getreuen Protokollauszug:

Hanna Muralet

Veröffentlichung

Bundesblatt

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
X		EDI	5	-
X		EJPD	5	-
X		EMD	5	-
X		EFD	7	-
X		EVD	5	-
X		EVED	5	-
X		BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

Bern, den 21. August 1991

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten. In der Botschaft beantragen wir einen Rahmenkredit von 800 Millionen Franken für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren zur 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. 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. 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. Wir beantragen Ihnen, dies zu tun, da der Rahmenkredit von 250 Millionen Franken voraussichtlich dieses Jahr vollumfänglich verpflichtet sein wird.

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen sich Ost- und Mitteleuropa auseinandersetzen haben, erfahren seit unserer ersten Vorlage eine deutliche Verschärfung. 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.

Die Botschaft befasst sich in ihrem allgemeinen Teil mit dem in Ost- und Mitteleuropa andauernden Umbruch, 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, behält auch heute 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 Projekte wie auch unsere Gespräche mit den Regierungsvertretern der Empfängerländer 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. 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 Ueberleben wichtiger Reformmassnahmen sicherzustellen. Um Ueberschneidungen mit den Aktionen der humanitären Hilfe des Bundes zu verhindern, werden wir für die Gewährung der Nachbarschaftshilfe spezielle Kriterien erarbeiten.

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 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. In der UdSSR-Zentralregierung scheinen diese Voraussetzungen nach dem Coup gegen Präsident Gorbatschow zur Zeit nicht erfüllt zu sein; 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. Finanzhilfeaktionen für die Sowjetunion sind im Betrag von 800 Millionen Franken nicht enthalten.

Die Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas sind enorm und aus heutiger Sicht schwer bezifferbar. Ueberdies 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. Auch die Gefahr unkontrollierter Migrationsströme aus dem Osten plädiert für ein erhebliches Engagement. 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.

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 der für unsere Unterstützung in Frage kommenden Land spezifische Zusammenarbeitsprogramme auszuarbeiten. 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.

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 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 1990 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. Wir werden Ihnen zu gegebener Zeit einen Antrag für die Aenderung der erwähnten Verordnung unterbreiten.

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. Im interdepartementalen Programm-Komitee sind alle interessierten Departemente auf Stufe Generalsekretär oder Direktor vertreten. Es wird sich unter Berücksichtigung der oben erwähnten Zusammenarbeitsprogramme in

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 länderspezifischen 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 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 des 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 Ueberzeit 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 Personalausbau nötig, 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 Personaletat 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 Geschäftsverkehrsgesetzes 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. Wir werden den Räten diesen spezifischen Erlass im Hinblick 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 Aemter wurden im Vorverfahren konsultiert (Aemterkonsultation):

- 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

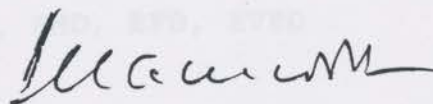
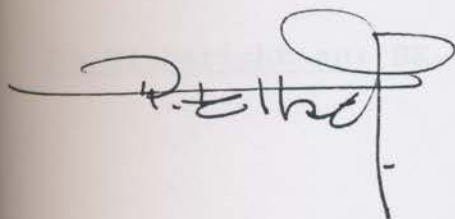
Den von diesen Stellen gemachten Bemerkungen wurde weitgehend Rechnung getragen. Nicht berücksichtigt haben wir die Eingaben des EDI bezüglich seines geäußerten Anspruches auf Stellenzuteilung sowie seiner Vorstellung, wonach die Kreditaufteilung zwischen EDA und BAWI/EVD entweder erst durch das interdepartementale Programm-Komitee vollzogen werden sollte oder dann aber das Verhältnis 500 zu 300 Millionen zu respektieren hätte. Da für die Abwicklung dieses Kredits 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. Dies würde auch unserer Konzeption widersprechen, wonach wir nicht selbst, einseitig, die unsere Partnerländer interessierenden Zusammenarbeitsbereiche bestimmen. Flexibilität in der Abwicklung 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.

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches
Volkswirtschaftsdepartement



Veröffentlichung im Bundesblatt

- Beilagen:
- Entwurf des Beschlusdispositivs
 - Botschaftsentwurf (deutsch und französisch)
 - Entwurf des Bundesbeschlusses (deutsch und französisch)
 - Entwurf der Pressemitteilung (deutsch, französisch und italienisch)

Zum Mitbericht an: BK, EDI, EJPD, EMD, EFD, EVED

Protokollauszug an:

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten:

Aufgrund des Antrags des EDA und des EVD vom 21. August 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten werden gutgeheissen.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Botschaft

Über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit
ost- und mitteleuropäischen Staaten

Bern, 9. September 1991

An den Bundesrat

vom 11. September 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. September 1991 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

- die Verantwortlichkeiten nach Verwaltungsorganisationsgesetz und Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter weder verändert noch ausgeübt werden und
- die Ämter des SDI die volle Mitsprache bei Vorbereitung, Beschlussfassung und Evaluation der Zusammenarbeit in den entsprechenden Fachbereichen haben.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 9. September 1991

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten

Mitbericht

zum Antrag des EDA und des EVD vom 21. August 1991

1. Thematische Bereiche, Fachkompetenzen und Verantwortlichkeiten

Wir beantragen, dass im Antrag an den Bundesrat der Begriff "Beratung durch die Fachämter" durch "enge Absprache mit den Fachämtern" ersetzt wird.

Begründung

Wir begrüßen es, dass die Vorhaben für eine vertiefte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten auch die Bereiche

- Umweltschutz
- Sozialwesen und Gesundheit
- Kultur, Wissenschaft und Forschung

umfassen. Wir halten fest, dass die fachliche Zuständigkeit, welche die Kompetenz für die Vorbereitung und Umsetzung der entsprechenden Politik des Bundes umfasst, in diesen Themenbereichen im EDI ist und dass auch die diesbezügliche Zusammenarbeit mit den Institutionen in der Schweiz in die Kompetenz der einschlägigen Bundesämter fällt. Die Osteuropahilfe stützt sich nicht nur auf die Verantwortlichkeiten im EDA und EVD, sondern auch auf jene von Bundesämtern im EDI.

Unsere Zustimmung, dass die beantragten Osteuropa-Kredite durch das EDA und das EVD verwaltet werden, soll eine möglichst effiziente Koordination und Administration der Mittel sicherstellen. Wir stimmen dieser Konzentration unter der Voraussetzung zu, dass dadurch

- die Verantwortlichkeiten nach Verwaltungsorganisationsgesetz und Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter weder verändert noch ausgehört werden und
- die Aemter des EDI die volle Mitsprache bei Vorbereitung, Beschlussfassung und Evaluation der Zusammenarbeit in den entsprechenden Fachbereichen haben.

Diesem Grundsatz ist in der Botschaft (siehe Seite 2, Uebersicht, letzter Abschnitt) wie folgt Rechnung getragen worden:

"Die Vorbereitung und Beschlussfassung über die Durchführung der Programme und Projekte erfolgen in enger **Absprache** mit den zuständigen Fachämtern der Bundesverwaltung."

Im Antrag des EDA und des EVD an den Bundesrat ist hingegen nur von Beratung durch die anderen Departemente die Rede, weshalb wir die oben erwähnte Aenderung beantragen.

2. Organisation

Wir beantragen, dass die vorgesehenen Gremien des interdepartementalen Programm-Komitees und der Fachgruppen nicht nur beratende Funktion haben. Vielmehr haben sie die **Mitsprache der Bundesämter in sie betreffenden Sachbereichen** in der Gesamtkoordination (Programm-Komitee) und bei der Vorbereitung und der Beschlussfassung über die Durchführung der Programme und Projekte (Fachgruppen) sicherzustellen.

Begründung

Zur Sicherstellung der in Ziff. 1 begründeten Mitsprache ist eine taugliche Organisation einzusetzen. Der Schaffung eines interdepartementalen Programm-Komitees und von Fachgruppen stimmen wir grundsätzlich zu. Von zentraler Bedeutung sind jedoch nicht nur die Zusammensetzung dieser Gremien, sondern vor allem deren Aufgaben und Kompetenzen. Diese Gremien können sich nicht auf eine beratende Funktion beschränken, weil sie die Mitsprache der Aemter unseres Departements gewährleisten müssen und zwar:

- das interdepartementale Programm-Komitee auf der Stufe der Gesamtkoordination aller Massnahmen (EDA) und
- die Fachgruppen auf der Stufe der Koordinatoren und der Teilbereichskordinatoren im EDA und EVD.

Der Antrag des EDA und des EVD weist darauf hin, dass die Details der Organisation später in einer Verordnung festgelegt werden. Bereits heute möchten wir darauf hinweisen, dass die Mitsprache besser gewahrt werden kann, wenn das Fachamt den Vorsitz einer Fachgruppe führt. Dies sollte deshalb die Regel sein, während die Koordinatoren von EDA und EVD bereits als Sekretäre der Fachgruppe einen starken Einfluss haben werden. Mit einer solchen Lösung kann auch eine möglichst enge Verbindung zwischen den Aemtern des EDI und dem EDA bzw. EVD wie auch zwischen den beiden Instrumenten der Finanzhilfe und der technischen Zusammenarbeit in einem Fachbereich hergestellt werden.

3. Personelle Mittel

Wir beantragen:

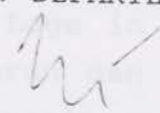
- dem EDI 3 der 18 beantragten Stellen zulasten des Rahmenkredits zuzuteilen und
- den Antrag und die Botschaft entsprechend zu ändern.

Begründung

Wir stimmen dem Grundsatz zu, dass die operativen Arbeiten für die Durchführung der Projekte im Auftragsverhältnis durch Dritte ausgeführt werden und dass die Abwicklung der Verträge und die Verwaltung der Mittel im EDA und im EVD konzentriert werden. Für ihre Arbeiten beantragen das EDA und das EVD 18 Stellen (Antrag Seite 6, letzter Absatz und Botschaft Ziff. 32).

Die Fachämter des EDI werden keine operativen Arbeiten durchführen und sich auf die fachliche Bearbeitung der Osteuropahilfe beschränken. Angesichts des grossen Kreditvolumens von etwa 300 Mio. Fr., das in den Bereichen des EDI (Umwelt, Sozialwesen und Gesundheit, Kultur, Wissenschaft und Forschung) in Form von Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit zu bearbeiten sein wird, ist die Zuteilung von zusätzlichen personellen Ressourcen notwendig und 3 Stellen als unerlässliches Minimum zu erachten.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN


Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

12. Sep. 1991

An den Bundesrat

**Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäi-
 schen Staaten**

Mitbericht

zum Antrag des EDA/EVD vom 21. August 1991

Der Antrag und der Botschaftsentwurf veranlassen uns zu folgenden Feststellungen und Anträgen:

1. Auf Seite 9 des Antrages führen das EDA und das EVD aus, sie würden sich vorbehalten, "die in der Botschaft festgehaltene Darstellung der Lage in Ost- und Mitteleuropa vor der Beschlussfassung (durch den Bundesrat), falls notwendig, der in der Zwischenzeit erfolgten Entwicklung anzupassen."

In Anbetracht der seit dem Datum der Antragsstellung (21.8.91) eingetretenen, tiefgreifenden Umwälzungen halten wir nun die entsprechenden Anpassungen für unumgänglich, gehen indes davon aus, dass die federführenden Departemente diese dem Bundesrat in einem Nachtrag noch vorlegen werden.

Unter dieser Bedingung sind wir im wesentlichen einverstanden.

2. Am Schluss des Botschaftsentwurfs wird der Bundesversammlung "im Hinblick auf die Beantragung eines dritten Rah-

menkredites" eine spezifische gesetzliche Grundlage in Aussicht gestellt. Wir begrüßen diese Absicht sehr. Es leuchtet ein, dass eine Kombination mit dem vorliegenden Rahmenkredit nicht mehr möglich ist. Bis zum nächsten Rahmenkredit sollte diese Grundlage allerdings in Kraft stehen, so dass dieser aufgrund einer gesetzlichen Basis beschlossen werden kann. Sowohl betreffend die Grundsätze der Osthilfe wie auch in organisatorischer Hinsicht müsste ein solches Gesetz eine Steuerungsfunktion wahrnehmen können. Dies ist nur möglich, wenn inzwischen nicht praktisch unumstössliche Präjudizien geschaffen worden sind. Wir erachten es als sinnvoll, dass die Botschaft in dieser Hinsicht mit einigen zusätzlichen Ausführungen ergänzt wird.

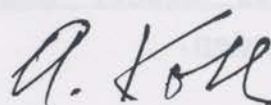
3.

Schliesslich beantragen wir, in der Übersicht zur Botschaft den ersten Satz des dritten Abschnittes folgendermassen zu ergänzen:

"Der besondere Teil der Botschaft behandelt....geleistet werden sol, nämlich Wirtschaft, Politik, Sozialwesen und Gesundheit, Umwelt und Energie, Kultur/Wissenschaft/Forschung und Rechtswesen."

Der rasche Aufbau eines Rechtsstaates ist von zentraler Bedeutung für diese Staaten. Wir können in dieser Hinsicht diesen Staaten unmittelbar und sehr wirksam behilflich sein, indem wir z.B. Untersuchungsrichtern, Richtern, Gerichtsschreibern, Anwälten, Notaren, höhern Verwaltungsbeamten etc. für bestimmte Zeit Praktika auf den entsprechenden Stellen in der Schweiz anbieten. Auch das dem Bund gehörende Schweizerische Rechtsvergleichungsinstitut in Lausanne kann hier einen wertvollen, ergänzenden Beitrag im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit leisten.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT





EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTAMENT FEDERAL MILITAR

CH-3003 Bern

9. September 1991

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

An den Bundesrat

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostro comunicazione del

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno

182.9-003

Z 031/67

**Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und
 mitteleuropäischen Staaten**

Mitbericht

zum Antrag des EDA und des EVD vom 21. August 1991

Wir stimmen dem Antrag auf Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten grundsätzlich zu, erheben aber folgende Vorbehalte in bezug auf die konkrete Durchführung der Zusammenarbeit:

1. Kreis der Zielländer:

Wir sind mit der grundsätzlichen Ausweitung des Kreises der Zielländer auf alle mittel- und osteuropäischen Länder einverstanden, beantragen indessen,

- die im Antrag (S. 3) erwähnten Voraussetzungen für die Gewährung unserer Hilfe um das Kriterium "gesicherter Minderheitenschutz" zu ergänzen (Anpassung der Liste S.24 der Botschaft);
- eine Prioritätenliste der Zielländer zu erstellen.

Begründung:

Die Schweiz hat sich im Rahmen der KSZE sehr stark für den Minderheitenschutz eingesetzt. Es ist deshalb mehr als gerechtfertigt, aus diesem für unser Land spezifischen Anliegen ein wichtiges Kriterium für die Hilfeleistung abzuleiten.

Für die Osteuropahilfe stehen nur begrenzte Bundesmittel zur Verfügung. Ein gezielter Mitteleinsatz bei möglichst geringem personellem und bürokratischem Aufwand (Koordinationsbüros etc.) ist deshalb unabdingbar, was eine Einschränkung des Empfängerkreises unserer Hilfe nahelegt. Aber auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Osteuropahilfe letztlich unseren eigenen Sicherheitsinteressen dienen soll, drängt sich eine Konzentration auf jene Länder auf, die heute schon knapp vor einem demokratisch-marktwirtschaftlichen Turnaround stehen. Wir sind uns bewusst, dass das EDA Albanien vor kurzem zum prioritären Zielland erklärt hat, möchten aber zu bedenken geben, dass sowohl Albanien wie Rumänien von einer echten Demokratisierung und dem vollständigen Abtreten der einstigen kommunistischen Machthaber noch weit entfernt sind.

2. Kriterienliste für die Mittelaufteilung nach Aktionsbereichen

Wir beantragen, dass für die Zuteilung der Hilfsgelder auf einzelne Aktionsbereiche klare Kriterien festgelegt werden.

Begründung:

Die Wirtschaftslage der Zielländer ist bekanntlich derart prekär, dass unsere knappen verfügbaren Mittel rigoros für die dringendsten Bedürfnisse des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus dieser Staaten eingesetzt werden müssen. Die Mittelverwendung aus dem ersten Rahmenkredit vermag diesbezüglich nicht voll zu befriedigen.

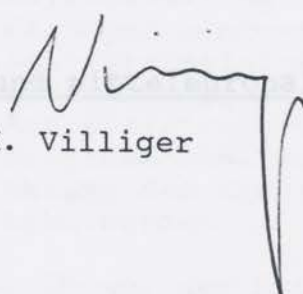
Wir sind damit einverstanden, dass der Aufbau demokratischer Systeme Unterstützung auf gesellschaftspolitischem Gebiet erfordert, weshalb wir die Verstärkung der Informationstätigkeit über die Schweiz unterstützen. Wir vertreten aber die Auffassung, dass es nicht Sache eines "Entwicklungs- und Nothilfe"-Programms sein kann, die "Identitätskrise" kultureller Reformkräfte (Botschaft S. 9) zu beheben oder den schweizerischen Kulturschaffenden Selbstdarstellungsmöglichkeiten in Osteuropa zu verschaffen (S. 54).

- 3 -

Deshalb beantragen wir, dass in der Botschaft namentlich auf dem Gebiet der kulturellen Zusammenarbeit Kriterien für die Hilfestellung festgelegt werden, die eine klare Grenzziehung zwischen Osteuropahilfe und schweizerischer Kulturförderung (die unter anderem Titel zu geschehen hat) erlauben.

An den Bundesrat

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT



K. Villiger

Stellungnahme

In den Mitberichten des EDI und des EMD nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Mitbericht des EDI1.1 Thematische Bereiche, Fachkompetenzen und Verantwortlichkeiten

Wie wird mit dem Antrag des EDI, wonach im Antrag an den Bundesrat von 21. August 1991 der Begriff "Beratung durch die Fachämter" durch "unser Abprache mit den Fachämtern" ersetzt werden soll, einverstanden. Aufgrund unserer Gespräche mit Vertretern des EDI besteht Einverständnis darüber, dass diese Abprache die Entscheidungskompetenz von EDA und SVD in der Verwendung des Rahmenkredits nicht beeinträchtigt.

1.2 Organisation

Das EDI beantragt, dass die für die Anwicklung des zweiten Rahmenkredits zugunsten Ost- und Mitteleuropas vorgesehenen und sich zu schaffenden Gremien des interdepartementalen Programmschalters und der Fachgruppen nicht nur beratende Funktion haben, sondern auch eine Mitsprache erhalten sollten.

Eidgenössisches Département
für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches
Volkswirtschaftsdepartement

Bern, den 12. September 1991

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäi-
schen Staaten

Stellungnahme

Zu den Mitberichten des EDI und des EMD nehmen wir wie folgt
Stellung:

1. Mitbericht des EDI

1.1 Thematische Bereiche, Fachkompetenzen und
Verantwortlichkeiten

Wir sind mit dem Antrag des EDI, wonach im Antrag an den
Bundesrat vom 21. August 1991 der Begriff "Beratung durch die
Fachämter" durch "enge Absprache mit den Fachämtern" ersetzt
werden soll, einverstanden. Aufgrund unserer Gespräche mit
Vertretern des EDI besteht Einvernehmen darüber, dass diese
Absprache die Entscheidungskompetenz von EDA und EVD in der
Verwendung des Rahmenkredits nicht beeinträchtigt.

1.2 Organisation

Das EDI beantragt, dass die für die Abwicklung des zweiten
Rahmenkredits zugunsten Ost- und Mitteleuropas vorgesehenen und
noch zu schaffenden Gremien des interdepartementalen Programm-
Komitees und der Fachgruppen nicht nur beratende Funktion
haben, sondern auch eine Mitsprache erhalten sollten.

Aus unserer in Punkt 1.1 eigenommenen Haltung ergibt sich, dass wir an einer engen Zusammenarbeit mit den Bundesämtern anderer Departemente in den diese betreffenden Sachbereichen grösstes Interesse haben. Nur durch eine "enge Absprache" mit den verschiedenen Trägern des Sachwissens innerhalb der Bundesverwaltung werden wir in der Lage sein, die in der Botschaft festgehaltenen Zielsetzungen zu erreichen.

Aus Kompetenz-, Führungs- und Effizienzgründen kann es aber nicht in Frage kommen, dass andere Departemente als die für dieses Geschäft zuständigen zwei, Entscheidungsfunktionen zugestanden erhalten. In Zusammenarbeit mit der Dienststelle "Führungs- und Organisationsberatung" des Eidgenössischen Personalamtes wird die Organisation der Kreditabwicklung im EDA neu erarbeitet. Diese wird folgenden Anforderungen genügen müssen: Klare Führungsstrukturen in politisch-strategischer wie operationeller Hinsicht, Konzentration der Kräfte, Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Aus Effizienzgründen muss die Leitung des interdepartementalen Programm-Komitees wie auch jene der Fachgruppen den für die Abwicklung des Kredits verantwortlichen zwei Departementen übertragen werden.

Aus den aufgeführten Gründen beantragen wir Ihnen, dem Antrag des EDI nicht stattzugeben.

1.3 Personelle Mittel

Das EDI beantragt, ihm aus den beantragten 18 Stellen deren drei zulasten des Rahmenkredits zuzuteilen.

Aus den unter 1.2 gemachten Ausführungen ergibt sich, dass auch dieses Begehren der zielkonformen und vor allem rationellen Abwicklung des Rahmenkredits zuwiderläuft. Die beantragten zusätzlichen 18 Stellen, die allesamt über den Rahmenkredit finanziert werden, haben sich in die Abwicklungsorganisation einzuordnen, die im Zuständigkeits- und Entscheidungsbereich des EDA und des EVD liegt. Angesichts der für die seriöse und effiziente Durchführung der vorgesehenen Massnahmen dringend benötigten 18 Stellen kann es nicht in Frage kommen, Stellen an andere Departemente für Arbeiten abzugeben, die nicht operationeller Natur sind. Das EDI hält in seinem Mitbericht selbst folgendes fest: "Die Fachämter des EDI werden keine operativen Arbeiten durchführen und sich auf die fachliche Bearbeitung der Osteuropahilfe beschränken". Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel sehen wir keine Möglichkeit, mit dem Kredit Aemtern anderer Departemente, die für beratende Tätigkeiten einzelne Fachleute zeitweise einsetzen, Stellen zu finanzieren.

Aus den hier angeführten Gründen beantragen wir Ihnen deshalb, dem Antrag nicht stattzugeben.

2. Mitbericht des EMD

2.1 Kreis der Zielländer

Wir sind der Ansicht, dass dem Anliegen des EMD, wonach die Liste der Voraussetzungen für die Gewährung unserer Hilfe an Ost- und Mitteleuropa um das Kriterium "gesicherter Minderheitenschutz" zu ergänzen sei, nicht entsprochen werden muss, da dieses in den Kriterien "Rechtsstaatlichkeit" und "Schutz der Menschenrechte" bereits enthalten ist. Es ist unseres Erachtens nicht sinnvoll, zusätzlich zu den bereits bestehenden Hauptkriterien, weitere Unterkriterien einzuführen. Hingegen haben wir dem Anliegen des EMD durch den Einbau eines Passus auf Seite 25 der Botschaft (deutsche Version) Rechnung getragen (vgl. Beilage). Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, diesem Antrag nicht stattzugeben.

Ebenso sind wir der Meinung, dass dem Wunsch des EMD nach der Erstellung einer Prioritätenliste der Zielländer nicht entsprochen werden sollte. Die mit dem ersten Osthilfe-Rahmenkredit gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Fixierung auf bestimmte Empfängerländer heikel und allenfalls gar kontraproduktiv sein kann. So ist damals aufgrund der politischen Entwicklung und unter Berücksichtigung des Prinzips der Konditionalität unserer Hilfe die Tschechoslowakei* in den Kreis der Begünstigten aufgenommen worden. Bei der Festlegung der Zielländer sollte deshalb ein gewisser Handlungsspielraum verbleiben; nur dadurch können politischen Aktualitäten und Entwicklungen in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat Rechnung getragen werden. Der Wunsch des EMD ist insofern berücksichtigt, als die Aufteilung der Mittel auf die Zielländer Gegenstand der Beratungen des interdepartementalen Programm-Komitees sein wird. Wir beantragen deshalb, auch diesem Antrag des EMD nicht stattzugeben.

Im übrigen möchten wir klarstellen, dass weder Albanien noch irgend ein anderes Land Ost- und Mitteleuropas vom Bundesrat zum prioritären Zielland erklärt worden ist.

2.2 Kriterienliste für die Mittelaufteilung nach Aktionsbereichen

Wir gehen mit der Argumentation des EMD einig, wonach die uns zur Verfügung stehenden, knappen Mittel für die dringendsten Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas Verwendung finden sollten. Die Formulierung dieser Bedürfnisse ist primär die Aufgabe der ost- und mitteleuropäischen Empfängerländer. Im Rahmen unserer Möglichkeiten werden wir versuchen, diese Bedürfnisse zu

* erst nachträglich

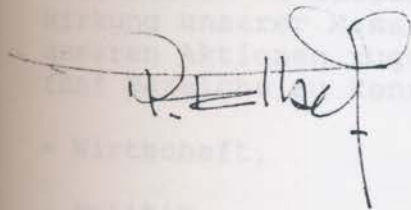
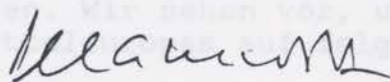
befriedigen. Was den Aktionsbereich der Kultur angeht, gilt es zu berücksichtigen, dass dieser eine notwendige Ergänzung zum Aufbau westlicher Strukturen im politisch-wirtschaftlichen Bereich Ost- und Mitteleuropas darstellt. Wie im Bereich der Wirtschaft und jenem der Politik entwickeln sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und Ost- und Mitteleuropa auch im Bereich der Kultur nicht nur in einer Richtung. Zusammenarbeit kann definitionsgemäss nur in zwei aufeinander zugehenden Bewegungen erfolgen. Allerdings ist es richtig, dass der Rahmenkredit nicht der Finanzierung dieser Beziehungen in beiden Richtungen dient.

Es versteht sich, dass wir mit unseren Projekten im Kulturbereich keineswegs beabsichtigen, eine Parallelstruktur zu jener der Pro Helvetia, die bekanntlich für die Förderung der kulturellen Präsenz der Schweiz im Ausland verantwortlich ist und kürzlich dafür auch mehr Mittel erhalten hat, aufzubauen. Wir werden folglich weiterhin dafür besorgt sein, dass die Abgrenzung unserer Massnahmen im Bereich der Kultur zu jenen der Pro Helvetia klar vollzogen wird.

Dem Anliegen des EMD, die Kriterien für die Aufteilung des Rahmenkredits auf die in der Botschaft vorgesehenen fünf Aktionsbereiche bereits im Botschaftstext vorzunehmen, können wir nicht zustimmen. Einerseits, weil wir damit den Zusammenarbeitswünschen unserer Partnerländer, die ihre Prioritäten besser kennen als wir, nicht Rechnung tragen würden, andererseits, weil sich ein interdepartementaler Ausschuss, der im Hinblick auf den zweiten Rahmenkredit geschaffen wird, aufgrund seiner Kenntnisse über das schweizerische Angebot zur Befriedigung der ost- und mitteleuropäischen Bedürfnisse sinnvollerweise mit dieser Aufteilung befassen wird. Wir beantragen Ihnen deshalb, dem Begehren des EMD auch in diesem Punkt nicht stattzugeben.

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches
Volkswirtschaftsdepartement

Beilage erwähnt

SWITZERLAND
 SCHWEIZERISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

internationale Aktionen rasch anlaufen werden, wenn sich die Verhältnisse in der UdSSR einmal geklärt haben. Aus diesem Grund schlagen wir vor, Ihnen gegebenenfalls im Dringlichkeitsverfahren eine kurze Zusatzbotschaft zu unterbreiten. Wir sind der Ansicht, dass nur dieses Vorgehen es erlauben wird, einen Entscheid in Kenntnis der Sachlage und ohne Verlust an Flexibilität, die für eine nötigenfalls rasche Aktion notwendig sein wird, zu fällen.

Aehnliche Ueberlegungen werden uns auch im Falle Jugoslawiens leiten. A priori soll zwar unsere Unterstützung auch diesem Land zugute kommen (vgl. EFTA-Fonds, Kapitel 111); eine ständige Abklärung der innenpolitischen Entwicklung wird aber für den Entscheid, ob wir auch in Jugoslawien Projekte realisieren können, unumgängliche Voraussetzung sein.

Obschon die schweizerische Unterstützung grundsätzlich dem gesamten ost- und mitteleuropäischen Raum zugute kommen soll, gilt es dennoch immer wieder, und damit nicht nur im Falle der Sowjetunion, zu prüfen, ob die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine im Sinne der gesetzten Ziele wirkungsvolle Unterstützung gegeben sind. Eine Unterstützung kann nur in Frage kommen, wenn folgende Prinzipien gewahrt sind:

- die Rechtsstaatlichkeit,
- der Schutz der Menschenrechte,
- der politische Pluralismus (u.a. freie und geheime Wahlen),
- die Ergreifung konkreter Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft.

Schwerwiegende Verletzungen von Minderheitsrechten beispielsweise würden aus dieser Optik Unterstützungsmassnahmen an einen Staat oder einzelne Republiken ausschliessen. Es gilt zu beachten, dass sich sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Konditionalität nicht an kurzfristigen Entwicklungen orientieren, sondern die Unterstützung des Reformprozesses als Ganzes im Auge behalten.

Infolge der enormen Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas und der begrenzten Mittel, die uns zur Verfügung stehen, haben wir Prioritäten zu setzen und durch internationale Koordination die Wirkung unserer Massnahmen zu optimieren. Wir sehen vor, uns in unseren Aktionen zugunsten Ost- und Mitteleuropas auf folgende fünf Bereiche zu konzentrieren:

- Wirtschaft,
- Politik,
- Sozialwesen und Gesundheit,



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, 16. September 1991

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit den ost- und mittel-europäischen Staaten

Vernehmlassung

zur Stellungnahme des EDA und des EVD vom 12. September 1991

1. Wir stellen fest, dass hinsichtlich Ziff. 1 unseres Mitberichts keine Differenz zwischen EDA, EVD und uns besteht (Ziff. 1.1 der Stellungnahme).
2. Mit Ziff. 1.2 der Stellungnahme sind wir hingegen nicht einverstanden. Wir halten an Ziff. 2 unseres Mitberichts vollumfänglich fest, dass:

die vorgesehenen Gremien des interdepartementalen Programm-Komitees und der Fachgruppen nicht nur beratende Funktion haben. Vielmehr haben sie die Mitsprache der Bundesämter in sie betreffenden Sachbereichen in der Gesamtkoordination (Programm-Komitee) und bei der Vorbereitung und der Beschlussfassung über die Durchführung der Programme und Projekte (Fachgruppen) sicherzustellen.

Begründung

Die Verantwortlichkeiten von Aemtern des EDI sind gemäss Ziff. 1 unbestritten, und über die Notwendigkeit einer engen Absprache des EDA und des EVD mit diesen Fachämtern besteht Einvernehmen. Wie im Mitbericht ausgeführt ist, geht es dabei nicht nur um das "Sachwissen" der Fachämter im EDI, sondern auch um deren sachpolitischen Zuständigkeiten für die schweizerische Politik.

Um den Grundsatz der engen Absprache in die Praxis umzusetzen, sind verschiedene organisatorische Massnahmen denkbar. Die Form der Mitsprache in den Gremien erachten wir als die einfachste organisatorische Lösung. Damit die Mitsprache in den Gremien geltend gemacht werden kann, dürfen sich jene nicht auf eine beratende Funktion be-

schränken und nur Meinungen äussern, sondern sie müssen auch klare Entscheide fällen können. Diese Form der Mitsprache sollte die Regel bilden, ohne jedoch auszuschliessen, dass in gewissen Fällen auch andere Formen (z.B. der schriftlichen Stellungnahme) gewählt werden können.

Den Anspruch auf den Vorsitz der Fachgruppen halten wir ebenfalls aufrecht und erachten ihn als effizientes Instrument für die enge Absprache. Wir schlagen jedoch vor, diese Frage später im Rahmen der Verordnung zu beschliessen.

3. Personelle Mittel


Wir sind mit Ziff. 1.3 der Stellungnahme nicht einverstanden und halten daran fest, dass

- dem EDI 3 der 18 beantragten Stellen zulasten des Rahmenkredits zuzuteilen und
- den Antrag und die Botschaft entsprechend zu ändern.

Begründung

Die fachliche und sachpolitische Bearbeitung der Osteuropahilfe durch die Fachämter ist für eine sachgerechte, effiziente und kohärente Durchführung des Programms notwendig, wie dies auch das EDA und EVD darlegen. Es handelt sich dabei um zusätzliche Aufgaben, die angesichts des grossen Kreditvolumen von etwa 300 Mio. Fr. in den Bereichen des EDI (Umwelt, Sozialwesen und Gesundheit, Kultur, Wissenschaft und Forschung) in Form von Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit beträchtlichen Umfang haben werden und nicht im Rahmen der bestehenden Kapazitäten bewältigt werden können. Die beantragten 3 Stellen stellen das unerlässliche Minimum dar.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN


Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, den 13. September 1991

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und
mitteleuropäischen Staaten

Stellungnahme

Zum Mitbericht des EJPD nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Das EJPD geht davon aus, dass EDA und EVD den seit dem 21. August 1991 in Ost- und Mitteleuropa erfolgten Entwicklungen im Botschaftstext Rechnung tragen. Im Zusatzantrag an den Bundesrat zur Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 12. September 1991 kommen wir diesem Anliegen nach.
2. Das EJPD erachtet es als sinnvoll, das Kapitel über die Rechtsform des Erlasses (Kapitel 52) "mit einigen zusätzlichen Ausführungen" zu ergänzen. Wir weisen darauf hin, dass der jetzige Text mit dem Bundesamt für Justiz abgesprochen worden ist. Sollte das EJPD daran festhalten, dass dieser Text ungenügend ist, bitten wir es, uns einen ausformulierten Textvorschlag zu übermitteln.
3. Das EJPD beantragt, den im Botschaftstext vorgesehenen fünf Zusammenarbeitsbereichen noch einen sechsten, nämlich das Rechtswesen beizufügen. Wir gehen mit dem EJPD einig, dass der rasche Aufbau eines Rechtsstaates für Ost- und Mitteleuropa von zentraler Bedeutung ist. Dennoch können wir dem Begehren nicht zustimmen. Der Bereich des Rechtswesens ist nämlich bereits in jenem der Politik enthalten. Aus dem Botschaftstext wird dies ersichtlich. Wir möchten an dieser Stelle daran erinnern, dass wir mit dem ersten Rahmenkredit sehr substantiell Projekte rechtlichen Charakters des Europarats subventioniert haben. Wir haben auch ein verfassungsrechtliches Kolloquium des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung finanziert. Ferner haben wir im Zusammenhang mit dem Projekt "Reorganisation der ungarischen Polizei" eng mit dem EJPD

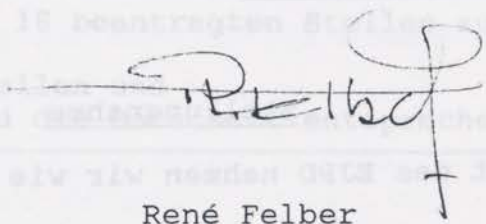
EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

zusammengearbeitet. Wie alle anderen Departemente wird im übrigen auch das EJPD sowohl im interdepartementalen Programm-Komitee als auch in der Fachgruppe "Politik" Einsitz nehmen. Damit kann es sein Fachwissen in die Kreditabwicklung einbringen und seine berechtigten Interessen wahren. Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, dem Antrag des EJPD nicht stattzugeben.

3. Personelle Mittel

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

- [illegible] -
- [illegible] -



René Felber

PS: Infolge Landesabwesenheit des Vorstehers des EVD erfolgt diese Stellungnahme im Namen von lediglich einem der beiden federführenden Departemente.

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten

Bern, den 20. September 1991

Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement

An den Bundesrat

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

Zweite Stellungnahme

zur Vernehmlassung des EDI vom 16.9.1991 erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

1. Organisation

Im oben genannten Mitbericht kommt das EDI auf die Ziffer 2 seines Mitberichtes vom 9.9.1991 zurück, in welchem es verlangt, dass die vorgesehenen Gremien des interdepartementalen Programm-Komitees und der Fachgruppen nicht nur beratende Funktionen, sondern auch eine Mitsprache erhalten sollen. Mit unserer Antwort vom 12.9.1991 haben wir die Gründe angegeben, wieso wir nicht bereit sind, diesem Begehren stattzugeben. Wir sind der Meinung, dass wohl eine Mitsprache im Sinne der fachlichen Beratung wünschenswert ist, dass sie aber im Sinne der Mitentscheidung nicht in Frage kommen kann. Die Verantwortung für den Rahmenkredit liegt bei EDA und EVD, diese zwei Departemente sind daher auch für die zu finanzierenden Programme verantwortlich. Nur schon aus Gründen der Effizienz ist es nicht möglich, ein weiteres Departement in die Entscheidungen über Programme einzubeziehen. Dessen spezifischen Sachkenntnisse werden aber selbstverständlich beigezogen.

Wir beantragen Ihnen daher, dem Antrag nicht stattzugeben.

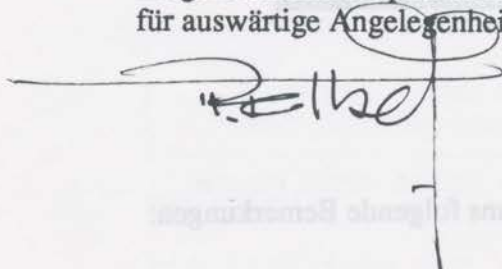
2. Personelle Mittel

Wie schon in seinem Mitbericht vom 9.9.1991 beantragt das EDI erneut, dass ihm von den gesamthaft für EDA und EVD zur Bearbeitung des Rahmenkredites vorgesehenen 18 zusätzlichen Personaleinheiten 3 zugeteilt werden. Das EDI begründet dieses Begehren mit der durch die Beratungstätigkeit entstehenden Mehrbelastung. Wir erachten die Gründe für unsere ablehnende Haltung, die wir in unserer Antwort vom 12.9.1991 dargelegt haben, nach wie vor als gültig. Die zusätzlichen Stellen sollen aus

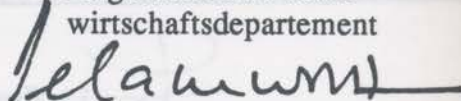
dem Rahmenkredit finanziert werden. Sie sind daher den zwei Departementen zuzuordnen, die für diesen Rahmenkredit die Verantwortung tragen. Das EDI wird keine operationelle, sondern eine beratende Rolle spielen, für welche wir im Rahmenkredit keine Stellen beantragen können. Im übrigen ist das vom EDI in seiner Stellungnahme aufgeführte Kreditvolumen für Bereiche wie Umwelt, Gesundheit, etc. in der Botschaft nicht festgelegt. Es wird sich viel mehr aus der gemeinsam mit den zuständigen Stellen in den ost- und mitteleuropäischen Ländern vorzunehmenden Programmierung ergeben.

Wir beantragen Ihnen deshalb, dem, Antrag nicht stattzugeben.

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten



Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement



Eidgenössisches Department für
auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement

Bern, 9. September 1991

An den Bundesrat

Zusatzantrag zur Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

1. Zusammenfassung

Wie im Bundesratsantrag vom 21. August 1991 angekündigt, schlagen wir vor, den Botschaftstext an verschiedenen Orten den neuesten Entwicklungen in der UdSSR anzupassen (Beilage). Es geht zum einen darum, die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen in den Kreis der Länder aufzunehmen, die vom Rahmenkredit erfasst werden. Es geht zum anderen darum, die Grundlage zu schaffen für eventuell notwendig werdende weitere Aktionen zugunsten der UdSSR.

2. Ausgangslage

Der misslungene Staatsstreich vom 19.8.1991 besiegelte den entgeltigen Zerfall der Sowjetunion, die als solche heute nicht mehr existiert. Obwohl sich alle der ehemaligen Teilrepubliken für unabhängig oder souverän erklärt haben, wird eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen ihnen jedoch bestehen bleiben müssen. Der Uebergang von der zentral gelenkten Monopolwirtschaft zu regionalen marktwirtschaftlichen Strukturen bereitet vor allem den nach Unabhängigkeit strebenden Republiken schwerwiegende Probleme, da ihnen bei der Schaffung eigener Volkswirtschaften weder die finanziellen Mittel noch das dazu notwendige Know-how zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der ohnehin prekären wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, die für den Ausbruch ethnischer Konflikte in der jüngsten Vergangenheit oft ausschlaggebend waren, wird die Notwendigkeit westlicher Hilfe in nächster Zukunft deutlich.

Die Wahrscheinlichkeit einer unter den westlichen Staaten abgestimmten Wirtschaftshilfe an die Sowjetunion ist nach den jüngsten Äusserungen der neuen Führung gestiegen. Deshalb ist die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass die Schweiz dazu aufgefordert sein wird, ihren

Beitrag an westliche Hilfsprogramme zu leisten. Zur Zeit bestehen allerdings noch keine genauen Angaben über das Ausmass und den Zeitpunkt einer allfälligen Unterstützung.

3. Westliche Unterstützungsprogramme für die UdSSR

Es besteht unbestreitbar ein weltweites Interesse, dass die Umwandlung in der UdSSR friedlich abläuft. Unterstützung von westlicher Seite kann dazu beitragen. Seit mehr als einem Jahr hat die G-7 in dieser Frage die Führungsrolle übernommen; am diesjährigen Gipfel von London ist die Hilfe an die UdSSR zum prominenten Thema geworden. Es bestehen allerdings innerhalb der G-7 divergierende Ansichten über das Wie und Wann dieser Hilfe: Deutschland, Frankreich und Italien plädieren für rasche, umfangreiche Unterstützung. Für die USA, aber auch für Grossbritannien und für Japan ist eine substantiellere Unterstützung an die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Konditionalität gebunden. Es bleibt abzuwarten, wie weit mit der Auflösung der Union die Erfüllung dieser Konditionalität erleichtert wird.

Einigkeit besteht darin, dass Nahrungsmittelhilfe und technische Unterstützung geleistet werden müssen. Erstere schliesst amerikanische Kredite für die Lieferung von Getreide oder von der EG finanzierte Getreidekäufe in Ungarn ein. Es ist mit weiteren Aktionen für kommenden Winter zu rechnen. Letztere beinhaltet die Entsendung von Experten des Währungsfonds und der Weltbank, der OECD, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie westlicher Länder. Diese Art von Unterstützung kann in einem gewissen Masse auch dann geleistet werden, wenn die politischen und wirtschaftlichen Strukturen noch nicht fixiert sind, nämlich als Hilfe zur Erarbeitung derartiger Strukturen. Die Weltbank hat beschlossen, zu diesem Zweck einen Trust Fund zu äufnen, der einerseits aus den Gewinnen der Bank gespeisen wird, andererseits durch bilaterale Beiträge.

Der Ende letzten Jahres im Auftrage der G-7 publizierte Bericht des Währungsfonds, der Weltbank, der OECD und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung über die wirtschaftliche Lage der UdSSR hat neben der technischen Beratung auch gewisse ausgewählte Projektfinanzierungen, insbesondere im Infrastrukturbereich, empfohlen. Zur Finanzierung werden wohl vor allem die nationalen Exportrisikogarantie-Institutionen herbeigezogen, deren Verluste dann das Staatsbudget übernimmt.

Das Problem der Schuldenregelung ist bisher nicht angesprochen worden, eine Lösung drängt sich aber auf. Ebenso sind aufgrund der bekannten Wirtschaftsdaten Massnahmen der Zahlungsbilanzhilfe angezeigt. Sie können jedoch nicht ohne Regelung der übergeordneten Kompetenzen im Wirtschafts- und Währungsbereich zum Tragen kommen.

4. Schweizerische Massnahmen für die UdSSR

Die schweizerischen Massnahmen zugunsten der UdSSR betrafen bisher die humanitäre Hilfe und die technische Zusammenarbeit. Die humanitäre Hilfe wird auch in Zukunft aus dem dafür vorgesehenen Rahmenkredit finanziert. Für die technische Zusammenarbeit hat der Bundesrat

Ende letzten Jahres 5 Mio Fr bewilligt. Wir sehen vor, daraus unter anderem die schweizerische Beteiligung (Grössenordnung 1-2 Mio Fr.) am von der Weltbank geschaffenen Trust Fund für Konsulentenaufgaben in der UdSSR zu finanzieren. Der dem Parlament beantragte neue Rahmenkredit über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten sieht vor, dass daraus technische Zusammenarbeit auch in der UdSSR resp. den Republiken finanziert werden kann. Allfällige Massnahmen im Bereich der Zahlungsbilanzhilfe dürften wahrscheinlich wie bis anhin über den Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (SR 941.13) finanziert werden können.

Hingegen sind im genannten Rahmenkredit ausdrücklich keine Mittel für mögliche Aktionen in der UdSSR in den Bereichen der Entschuldung und der Finanzhilfe (vor allem Kreditgarantien, aber möglicherweise auch Zuschüsse) vorgesehen. Die oben geschilderten voraussehbaren Wirtschaftsprobleme lassen die Notwendigkeit substantieller Unterstützung und daraus sich ergebender internationaler Massnahmen erwarten, an denen sich auch die Schweiz wird beteiligen müssen. Das Wie und Wann solcher Massnahmen bleiben allerdings vorderhand nicht bestimmbar. Trotzdem sind jetzt schon Vorkehrungen zu treffen, die uns erlauben, gegebenenfalls auch in den Bereichen Entschuldung und Finanzhilfe rasch reagieren zu können. Dabei wird natürlich auch in Zukunft die Gewährung von Unterstützung von der Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Konditionalität abhängen. Grundsätzlich bestehen drei Optionen:

- Substantielle Aufstockung des Betrages der jetzt unterbreiteten Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (mögliche Grössenordnung 400 Mio Fr bei unveränderter Laufzeit von 3 Jahren)
- Verwendung der jetzt beantragten 800 Mio Fr auch für Entschuldung und Finanzhilfe in der UdSSR
- Ankündigung einer kurzen Zusatzbotschaft, welche in einem beschleunigten Verfahren (Behandlung in einer Session) dem Parlament unterbreitet wird, sobald Art und Zeitpunkt der nötigen Massnahmen besser bekannt sind.

Wir sind der Ansicht, dass unter den gegebenen Umständen die dritte Variante angezeigt ist. Dabei gehen wir davon aus, dass diese Zusatzbotschaft ohne allgemeine Begründung der Unterstützungsmassnahmen für Mittel- und Osteuropa und ohne ausführliche Diskussion der einzusetzenden Instrumente wie sie in der vorliegenden Botschaft entwickelt werden, sehr kurz gehalten werden kann und sich nur spezifisch auf die UdSSR beziehen wird.

Die zwei anderen Varianten scheinen uns aus folgenden Gründen nicht angezeigt: Die erste droht Verzögerungen in der Behandlung der jetzt vorliegenden Botschaft zu verursachen; der Umfang der nötigen Aufstockung sowie deren Verwendung lassen sich zudem heute nicht ausreichend begründen. Die zweite Variante würde dazu führen, dass die Länder Mittel- und Osteuropas, für die die Mittel eigentlich vorgesehen sind, zugunsten der UdSSR auf Unterstützung verzichten müssen, was unseres Erachtens politisch nicht erwünscht ist.

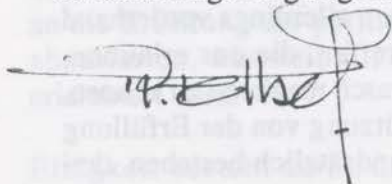
Zusammenfassend schlagen wir Ihnen vor, in die Botschaft einen neuen Absatz aufzunehmen, worin auf die eventuelle Notwendigkeit hingewiesen wird, dem Parlament im Dringlichkeits-

verfahren eine zusätzliche Botschaft zu unterbreiten mit dem Begehren um spezielle Kredite zugunsten der UdSSR (Ziff. 122).

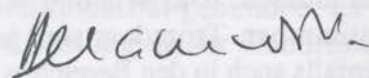
5 Antrag

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen erlauben wir uns, Ihnen Zustimmung zum beiliegenden Beschlussentwurf zu beantragen.

Eidgenössisches Departement für
für auswärtige Angelegenheiten



Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement



Beilage:

- neue Texte für Botschaft
- Entwurf des Beschlussdispositives

zum Mitbericht an: EDI, EJPD, EMD, EFD, EVED

Protokollauszug an:

Das Ziel der erste Rahmenkredit von 1990 schwergewichtig auf Ungarn und die Tschechoslowakei konzentrierte, sieht diese Schritt die Zusammenarbeit mit der ganzen ost- und mitteleuropäischen Region vor, also neben den drei genannten auch mit Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien, Polen, Lettland, Litauen und der UdSSR. Spezialfälle bilden die Staatsgebiete der UdSSR und Jugoslawiens. Eine Ausnahme für die Sowjetunion ist in diesem Rahmenkredit nicht vorgesehen. Sie kommt erst in Frage, wenn auf deren Gebiet von

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (Zusatzantrag):

Aufgrund des Antrages von EDA und EVD vom 9. September 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen

1. Die Änderungen an der mit Antrag vom 21. August 1991 unterbreiteten Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten hinsichtlich der baltischen Staaten und der UdSSR werden gutgeheissen.
2. Das EDA wird ermächtigt, in Zusammenarbeit mit dem EVD eine kurze zusätzliche Botschaft über Unterstützungsmassnahmen zugunsten der UdSSR zu unterbreiten, sobald Art und Zeitpunkt der nötigen Massnahmen hinreichend bekannt sind.

Für getreuen Protokollauszug

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Während sich der erste Rahmenkredit von 1990 schwergewichtig auf Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei konzentrierte, sieht diese Botschaft die Zusammenarbeit mit der ganzen ost- und mitteleuropäischen Region vor, also neben den drei genannten Ländern auch mit Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen und der UdSSR. Spezialfälle bilden dabei die Staatsgebiete der UdSSR und Jugoslawiens. Eine Finanzhilfe für die Sowjetunion ist in diesem Rahmenkredit nicht vorgesehen. Sie kommt erst in Frage, wenn auf deren Gebiet von der internationalen Gemeinschaft unterstützte Reformprogramme in Angriff genommen worden sind. Für Aktionen im Bereich der technischen Zusammenarbeit wird ein besonders aufmerksames Abklären der politischen Voraussetzungen für allfällige schweizerische Hilfsmassnahmen unerlässlich sein, und es wird überlegt werden müssen, inwieweit unsere Unterstützung der Zentralregierung oder aber einzelnen Republiken zugute kommen soll. Ähnliches gilt für Jugoslawien, das sich in einer bürgerkriegsähnlichen Situation befindet und dessen Zukunft sehr ungewiss ist. Generell wird davon auszugehen sein, dass die politische und wirtschaftliche Konditionalität, die wir bereits in der ersten Botschaft umschrieben haben, weiterhin gilt. Sie wird sich aber nicht an kurzfristigen Entwicklungen orientieren, sondern die Unterstützung des Reformprozesses als Ganzes im Auge behalten.

Die Auswahl der Projekte wird in Absprache mit den Regierungen der Reformländer und unter Berücksichtigung der Tätigkeit anderer Geberländer oder multilateraler Institutionen erfolgen. Die Schweiz wird sich zu diesem Zweck vor allem im Rahmen der G-24 weiterhin für die Realisierung einer effizienten internationalen Zusammenarbeit und Koordination einsetzen.

Mit der Verantwortung für die Abwicklung dieses Rahmenkredits werden die Politische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und das Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement betraut. Die Gesamtkoordination obliegt der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Die Vorbereitung und die Beschlussfassung über die Durchführung der einzelnen Programme und Projekte erfolgen in enger Absprache mit den zuständigen Fachämtern der Bundesverwaltung. Die Durchführung der Projekte wird in der Regel Dritten im Auftragsverhältnis übertragen.

US-Dollars. Schliesslich beteiligte sich die Schweiz via denselben Währungsbeschluss auch mit 30 Millionen US Dollars am Stabilisierungsfonds für Polen. Diese Aktionen reihen sich ein in ein insgesamt verstärktes Auslandengagement unseres Landes.

Schliesslich möchten wir an dieser Stelle all jene Aktionen von Einzelpersonen oder Personengruppierungen in Erinnerung rufen, die sich in das schweizerische Engagement zugunsten Ost- und Mitteleuropas eingereiht und damit Zeugnis unserer Solidarität gegeben haben.

Im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 ("Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel"; BBl 1990 III 847) wurde bereits über die Umwälzungen in Europa und deren Folgen für unser Land berichtet. Der Bundesrat hat zudem Parlament und Öffentlichkeit regelmässig über Stand und Perspektiven unserer Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) in Kenntnis gesetzt (vgl. dazu insbesondere den Informationsbericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990). Schliesslich hat der Bundesrat das Parlament bei sich bietender Gelegenheit jeweils über den Stand und die Entwicklung der Anstrengungen zur Stärkung gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen informiert. Damit ist das Umfeld skizziert, in dem sich die Zusammenarbeit der Schweiz mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten situiert.

Seit der Niederschrift der Botschaft vom 22. November 1989 sind Ost- und Mitteleuropa von tiefgreifenden Umwälzungen erfasst worden. Die herausragenden Stationen dieses Umbruchs waren die Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990, die Unterzeichnung der Pariser Charta vom 19. November 1990 durch die damals 34 KSZE-Staaten und die EG sowie die Auflösungserscheinungen in den Staatenverbänden Jugoslawiens und der UdSSR, die in der vom Bundesrat am 28. August 1991 beschlossenen Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu den baltischen Staaten ihren für die Schweiz sichtbaren vorläufigen Ausdruck gefunden haben. Damit wurde die europäische Politik auf eine neue Grundlage gestellt. Der vielschichtige Umstrukturierungsprozess in Ost- und Mitteleuropa rief nach der Unterstützung der westeuropäischen Staaten. Auch für die Schweiz ergab und ergibt sich damit weiterhin ein erhöhter Handlungsbedarf. Da der erste Rahmenkredit von 250 Millionen Franken voraussichtlich bereits 1991 voll verpflichtet sein wird, tritt der Bundesrat schon heute mit dieser Botschaft vor die Räte. Damit will er die Kontinuität der begonnenen Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas wahren. Angaben über die mit dem ersten Rahmenkredit finanzierten Projekte finden sich im Anhang I.

Die in der Botschaft vom 22. November 1989 erwähnten Ziele und Motive behalten auch bei dieser Vorlage ihre Gültigkeit. Erneut stehen der Wandel in Ost- und Mitteleuropa sowie die

entsprechenden Massnahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Staaten dieser Region im Zentrum. Heute geht es allerdings nicht nur darum, den Wandel zu fördern, sondern vielmehr auch darum, den bereits erfolgten Wandel zu sichern. Wie schon 1989 gilt es auch heute zu betonen, dass unsere Unterstützung eine wichtige aussen- und sicherheitspolitische Dimension hat.

112 Der Umbruch von 1989 in Ost- und Mitteleuropa

Die erste Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten wurde noch unter dem Eindruck der innenpolitischen Pluralisierung und Demokratisierung in Polen und Ungarn verfasst. Als die Vorlage im November 1989 an das Parlament geleitet wurde, war bereits ein Umbruch auf breiter Front im Gang.

Was oft als die "Revolution in Ost- und Mitteleuropa von 1989" bezeichnet wurde, war ein sehr vielfältiger Prozess, der sich je nach Land in sehr unterschiedlichen Formen vollzog.

Das hauptsächliche Ergebnis des "Aufstandes gegen Zwang und Lüge" war, bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern, letztlich überall dasselbe: Man hat es als die "Rückkehr Ost- und Mitteleuropas nach Europa" bezeichnet oder als das Wiederfinden der Wertegemeinschaft zwischen Ost und West. Westliche Demokratie, Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft wurden zu politischen Zielvorstellungen der neuen Regierungen in Ost- und Mitteleuropa. Die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten korrigiert das Unrecht und die geschichtlichen Folgen ihrer Annexion an die UdSSR im Jahre 1939.

In den meisten Ländern Ost- und Mitteleuropas haben erstmals seit Jahrzehnten mehr oder weniger freie Wahlen stattgefunden. Damit erhielten diese Staaten Regierungen mit einer demokratischen Legitimität. Das politische Monopol der früheren Machthaber wurde praktisch überall gebrochen. Ausnahme bleiben Südosteuropa und die UdSSR, wo sich die bisherigen Kräfte bis heute weiterhin einen massgeblichen Einfluss bewahren konnten.

Wesentliche Grundrechte und Grundfreiheiten wurden wiederhergestellt. In den meisten Staaten Ost- und Mitteleuropas sind die Meinungsäusserungsfreiheit und die Pressefreiheit heute gewährleistet. Die Bestimmungen der jeweiligen Strafgesetze, welche die wesentlichen Grundrechte verletzt hatten, wurden aufgehoben oder im liberalen Sinn neu interpretiert.

Von Grund auf wurde eine Pluralisierung des politischen Lebens ermöglicht. Zahlreiche neue Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbände und Interessengruppierungen konnten aus dem Schatten der Illegalität treten oder sich in Freiheit neu gründen. Die Zwangsorganisation der Gesellschaft wurde durch ihre Selbstorganisation abgelöst.

einem grossen europäischen Wirtschaftsraum, zu dem mittel- und längerfristig auch die ost- und mitteleuropäischen Staaten gehören werden, ist zu begrüssen. Eine Massenmigration bleibenden Charakters aus sozial und wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten in fortgeschrittenere Regionen hätte jedoch für beide Seiten negative Folgen. Sie könnte westeuropäische Gesellschaften politisch destabilisieren und zu einem "brain drain" aus ost- und mitteleuropäischen Ländern führen. Die Flucht Tausender von Albanern nach Italien hat gezeigt, dass das Risiko derartiger Bevölkerungsbewegungen sehr real ist. Westliche Unterstützung für den wirtschaftlichen Wandel in Ost- und Mitteleuropa mit dem Ziel, dort Arbeitsplätze zu schaffen um damit der unkontrollierten Migration entgegenzuwirken, ist somit dringend notwendig und ein Beitrag zur sozialen Stabilität auf dem europäischen Kontinent.

114.4 Nationale und ethnische Konflikte

Der Wandel in Ost- und Mitteleuropa hat lange unterdrückte nationale und ethnische Konflikte wieder aufleben lassen, die ihrerseits durch soziale Probleme und wirtschaftliche Diskriminierungen überlagert und verschärft werden. Nationalitäten- und Minderheitenfragen sind nicht nur innenpolitische Probleme, sie können zwischenstaatliche Dimensionen annehmen und die Stabilität Europas als Ganzes gefährden. Die Situation in und um Jugoslawien ist dafür ein Beispiel. Die Ausarbeitung und Weiterentwicklung von Grundsätzen zur Behandlung von Minderheiten wird daher zu einer Aufgabe von gesamteuropäischer Bedeutung. Die gesamteuropäischen Strukturen müssen in der Lage sein, die neu entstandenen und noch entstehenden Nationalstaaten aufzunehmen und in die europäische Architektur zu integrieren.

114.5 Sowjetunion

Entscheidenden Einfluss auf die gesamteuropäische Politik hat die weitere Entwicklung auf dem Gebiet der Sowjetunion, die in ihrer bisherigen Form nicht fortbestehen wird. Der gescheiterte Staatsstreich vom August 1991 hat die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Widersprüche in aller Deutlichkeit aufgedeckt und die Machtverlagerung vom Zentrum in die Republiken dramatisch beschleunigt. Auch wenn aufgrund der wirtschaftlichen Notwendigkeiten die Union auf veränderter Grundlage weiterhin gewisse Aufgaben erfüllen dürfte, so sind die Vermehrung der Entscheidungszentren und der Machtschwerpunkt im wiedererstandenen Russland bestimmende Komponenten der neuen politischen Verhältnisse. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Umgestaltung des Gebiets der Sowjetunion wird langwierig und schmerzlich sein und nicht ohne Rückschläge vor sich gehen. Starke gesamteuropäische Strukturen könnten die

negativen Folgen dieses gewaltigen Prozesses mildern. Schliesslich dürfte eine günstige Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa mässigende Auswirkungen auf die Sowjetunion haben.

114.6 Die baltischen Staaten

Nach den jüngsten Ereignissen in der Sowjetunion haben die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen ihre Unabhängigkeit definitiv zurückgewonnen. Die Schweiz hat gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 28. August 1991 alle drei Republiken als unabhängige Staaten anerkannt und die diplomatischen Beziehungen wieder aufgenommen. Obwohl der Lebensstandard in den baltischen Staaten zum Teil deutlich über jenem anderer ehemaliger Teilrepubliken der Sowjetunion liegt, führt die "Abnabelung" von der zentralistischen Monopolwirtschaft und der Aufbau einer eigenen Volkswirtschaft sowie die Schaffung neuer staatlicher Institutionen zu enormen Problemen. Die Bewältigung "sowjetischer Altlasten" (Umweltzerstörung, ungenügendes Sozial- und Gesundheitswesen etc.) erfordert zusätzliche finanzielle Mittel und technische Zusammenarbeit mit dem Ausland. Gleichzeitig versuchen Estland, Lettland und Litauen sich als demokratische Rechtsstaaten in die Weltgemeinschaft einzufügen, internationalen Organisationen beizutreten und die bilateralen Beziehungen zu verstärken. Im Hinblick auf die künftige politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit der Schweiz mit diesen neuen Kleinstaaten werden die kulturellen, sprachlichen und wirtschaftlichen Unterschiede, die gelegentlich in Vergessenheit zu geraten scheinen, berücksichtigt werden müssen.

115 Der Aufbau eines neuen Beziehungsnetzes und die veränderte Bedeutung bisheriger Mächte und Kräfte

115.1 Allgemeines

Die beschriebenen Veränderungen und die neuen Herausforderungen haben bisherige Prämissen der europäischen Politik, insbesondere der Sicherheitspolitik, teilweise verändert. An die Stelle ideologischer und militärpolitischer Abgrenzung sowie geringer und begrenzter Kontakte zwischen den Blöcken tritt ein weitgefächertes Beziehungsnetz zwischen allen Staaten des alten Kontinents. Kooperation tritt an die Stelle von Konfrontation. Damit gibt es auch neue Wechselwirkungen zwischen der Entwicklung in Ost- bzw. Mitteleuropa und jener in Westeuropa.

Staaten, internationale Organisationen und Foren haben auf den Umbruch von 1989 reagiert. Sie liessen sich von unterschiedlichen Vorstellungen einer europäischen Architektur leiten und haben Europa in eine Grossbaustelle verwandelt. Während sich die früheren Organisationen innerhalb des ehemaligen Ostblocks auflösten, gaben die Organisationen westeuropäischer Staaten

Neben dieser europäischen Dimension bleibt eine eigenständige schweizerische Politik gerade auch für die Länder Ost- und Mitteleuropas von Bedeutung. Wegen des Interesses dieser Länder, nach Jahrzehnten der erzwungenen einseitigen Abhängigkeit vom Ostblock, die Beziehungen zum Westen nicht nur auf einige wenige Länder zu konzentrieren, ist ein sichtbares Engagement der Schweiz besonders wichtig.

122 Die Grundsätze der schweizerischen Unterstützung

Anders als beim ersten Rahmenkredit kann es heute nicht mehr darum gehen, nur gewisse Staaten Ost- und Mitteleuropas in ihrem Systemwandel zu unterstützen. Heute, da alle Staaten daran sind, sich zu reformieren, muss unsere Zusammenarbeit prinzipiell mit der ganzen ost- und mitteleuropäischen Region im Zentrum stehen. Neben Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei werden wir daher auch mit Albanien, Bulgarien, Estland, Jugoslawien, Lettland, Litauen, Rumänien und den Machtträgern auf dem Gebiet der Sowjetunion zusammenarbeiten. Dazu sind mehr Mittel als im ersten Rahmenkredit vonnöten. Dies widerspiegelt den Wandel von der blossen Förderung der Reformen zur kostspieligeren Absicherung des Wandels.

In mancher Beziehung wird die Sowjetunion dabei ein Spezialfall bleiben. Obwohl sie in absehbarer Zeit nicht Bestandteil der engeren europäischen Integrationsstruktur sein wird, üben die Entwicklungen in der Sowjetunion einen massgeblichen Einfluss auf die ost- und mitteleuropäischen Staaten, auf den westeuropäischen Integrationsprozess und damit auf die gesamteuropäische Architektur aus. Ein Einbezug der Sowjetunion in unser Unterstützungsprogramm drängt sich somit grundsätzlich auf. In den letzten Wochen hat sich ihre Lage derart dramatisch verändert, dass die alten Strukturen der Zentralgewalt zu existieren aufgehört haben. Entscheide über die neuen internen politischen und wirtschaftlichen Strukturen sind wohl getroffen worden, die Lage bleibt aber dennoch unübersichtlich. Aus diesem Grund können vorläufig nur Massnahmen der technischen Zusammenarbeit vorgesehen werden, wobei auch dafür die Erfüllung der nachfolgend beschriebenen politischen Voraussetzungen auf dem Gebiet der UdSSR Voraussetzung bleibt. Eine Finanzhilfe an die UdSSR würde hingegen die Möglichkeiten, die uns der Rahmenkredit von 800 Millionen Franken gibt, bei weitem übersteigen. Die Auflösung der Union lässt allerdings schwerwiegende politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten voraussehen, die massive Unterstützungsprogramme auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR notwendig machen werden. In Zukunft werden mit grosser Wahrscheinlichkeit internationale Unterstützungsprogramme aufgestellt werden, die eine substantielle schweizerische Beteiligung nach sich ziehen werden. Gegenwärtig ist es kaum möglich, über die Art der Programme, den Zeitpunkt und die Partner Angaben zu machen. Wir müssen aber davon ausgehen, dass

internationale Aktionen rasch anlaufen werden, wenn sich die Verhältnisse in der UdSSR einmal geklärt haben. Aus diesem Grund schlagen wir vor, Ihnen gegebenenfalls im Dringlichkeitsverfahren eine kurze Zusatzbotschaft zu unterbreiten. Wir sind der Ansicht, dass nur dieses Vorgehen es erlauben wird, eine Entscheidung in Kenntnis der Sachlage und ohne Verlust an Flexibilität, die für eine nötigenfalls rasche Aktion notwendig sein wird, zu fällen.

Aehnliche Überlegungen werden uns auch im Falle Jugoslawiens leiten. A priori soll zwar unsere Unterstützung auch diesem Land zugute kommen (vgl. EFTA-Fonds, Kapitel 111); eine ständige Abklärung der innenpolitischen Entwicklung wird aber für den Entscheid, ob wir auch in Jugoslawien Projekte realisieren können, unumgängliche Voraussetzung sein.

Obschon die schweizerische Unterstützung grundsätzlich dem gesamten ost- und mitteleuropäischen Raum zugute kommen soll, gilt es dennoch immer wieder, und damit nicht nur im Falle der Sowjetunion, zu prüfen, ob die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine im Sinne der gesetzten Ziele wirkungsvolle Unterstützung gegeben sind. Eine Unterstützung kann nur in Frage kommen, wenn folgende Prinzipien gewahrt sind:

- die Rechtsstaatlichkeit,
- der Schutz der Menschenrechte,
- der politische Pluralismus (u.a. freie und geheime Wahlen),
- die Ergreifung konkreter Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft.

Schwerwiegende Verletzungen von Minderheitsrechten beispielsweise würden aus dieser Optik Unterstützungsmassnahmen an einen Staat oder einzelne Republiken ausschliessen. Es gilt zu beachten, dass sich sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Konditionalität nicht an kurzfristigen Entwicklungen orientieren, sondern die Unterstützung des Reformprozesses als Ganzes im Auge behalten.

Infolge der enormen Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas und der begrenzten Mittel, die uns zur Verfügung stehen, haben wir Prioritäten zu setzen und durch internationale Koordination die Wirkung unserer Massnahmen zu optimieren. Wir sehen vor, uns in unseren Aktionen zugunsten Ost- und Mitteleuropas auf folgende fünf Bereiche zu konzentrieren:

- Wirtschaft,
- Politik,
- Sozialwesen und Gesundheit,

Kreditfinanzierung nur mit einer Deckung der Exportrisikogarantie (ERG) zustande kommt.

Gegenwärtig erteilt die ERG für Polen, Bulgarien und die UdSSR keine Garantien. Für die übrigen Länder Ost- und Mitteleuropas ist sie nur in beschränkter Masse verfügbar. Sollen diese Länder trotzdem die für ihre wirtschaftliche Entwicklung unerlässlichen Einfuhren tätigen können, ist deshalb eine Weiterführung und allenfalls Ausdehnung der Kreditgarantien durch den Bund notwendig. Aus Gründen des finanziellen Engagements ist dabei eine Limitierung auf einen beschränkten Teil der früheren Exporte unvermeidlich. So wurden im Falle Polens aus dem ersten Rahmenkredit Garantien in der Höhe von rund einem Drittel der jährlichen Exporte übernommen.

Im beantragten Rahmenkredit sehen wir wiederum solche Kreditgarantien vor. Damit sollten die dringendsten Kreditbedürfnisse Polens, Bulgariens und allenfalls auch anderer ost- und mitteleuropäischer Länder gedeckt werden können. Hingegen würden Kreditgarantien für die UdSSR einen grösseren zusätzlichen Betrag erfordern, der in diesem Rahmenkredit nicht enthalten ist. Wie in den Einleitungskapiteln dargestellt, kommt der Entwicklung in der Sowjetunion für die Stabilität und Sicherheit in Europa grosse Bedeutung zu. Wirtschaftliche Unterstützung ist daher notwendig. Aus diesem Grunde, aber auch zur Aufrechterhaltung der unternehmerischen Beziehungen mit einem längerfristig bedeutenden Wirtschaftsgebiet gewähren andere Industrieländer Kreditgarantien. Wegen der gegenwärtig sehr unklaren Lage in der UdSSR, schlagen wir vor, die notwendigen Mittel mit der in Kapitel 122 beschriebenen Zusatzbotschaft zu beantragen.

Festzuhalten ist, dass Kreditgarantien die Finanzrechnung des Bundes nur in einem längeren Zeitraum und nicht im vollen Betrag als Ausgaben belasten werden. Obwohl die Zahlungsrisiken in den ost- und mitteleuropäischen Ländern sehr hoch sind, ist doch nur bei einer sehr ungünstigen weltwirtschaftlichen Entwicklung mit einer Zahlungsunfähigkeit grösseren Ausmasses zu rechnen. Zudem staffeln sich die Kreditfälligkeiten und damit auch allfällige Schadenzahlungen aus den Kreditgarantien über einen längeren Zeitraum als die vorgesehene Laufzeit dieses Rahmenkredites. Wir sehen auch vor, die Kreditgarantie im Sinne eines Garantiefonds ("Revolving Fund") zu verwenden, d.h. nicht benutzte Garantien können neu vergeben werden.

Die Erfahrungen mit der Polen gewährten Kreditgarantie haben gezeigt, dass heute für die schweizerischen Lieferanten weniger das Transferrisiko als vielmehr das Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Käufers, das Delkredererisiko, im Vordergrund steht. Die neu gegründeten Privatunternehmen und die Folgen der Verselbständigung oder der in Aussicht genommenen Privatisierungen der Staatsbetriebe lassen dieses Risiko als sehr hoch und schwer abschätzbar erscheinen. Entsprechend den Regeln der ERG haben wir im ersten

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 entschieden 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. Auch die Gefahr unkontrollierter Migrationsströme aus dem Osten spricht für ein erhebliches Engagement. Gleichzeitig haben wir bei der Festlegung des hier beantragten Kreditbetrages auch der angespannten Finanzlage des Bundes und den personalpolitischen Möglichkeiten voll Rechnung getragen.

Zugunsten der Sowjetunion sind aus dem vorgeschlagenen Rahmenkredit wie bereits erwähnt aus finanziellen und andern Ueberlegungen nur punktuelle Beiträge im Bereich der technischen Zusammenarbeit vorgesehen. Anders verhält es sich mit den drei baltischen Staaten, die aufgrund ihrer Unabhängigkeit als vollwertige Partner Aufnahme in unser Zusammenarbeitsprogramm mit Ost- und Mitteleuropa gefunden haben und daher sowohl Finanzhilfe als auch technische Unterstützung erhalten werden. Trotz dieser erneuten Ausweitung des Kreises der Empfängerländer, haben wir auf eine Erhöhung des Kreditbetrages verzichtet. Die wahrscheinliche Entwicklung in der UdSSR und der Einschluss der baltischen Staaten in den Kreis der Empfängerländer werden aber während der vorgesehenen Laufzeit dieses Rahmenkredits von mindestens drei Jahren zusätzliche Mittel erfordern. In Anbetracht der noch unklaren Situation in der UdSSR sehen wir vor, wie unter Ziffer 122 dargestellt, eine Zusatzbotschaft vorzulegen, sobald sich Umfang und Art der dazu erforderlichen Mittel abschätzen lassen. Die Zusatzbotschaft wird im abgekürzten Verfahren zu behandeln sein.

Die mit dem ersten Rahmenkredit gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass eine starre Aufteilung der hier beantragten Mittel nach Zielland oder Aktionsbereich eine effiziente Abwicklung des Kredites erschwert. Diese soll gestaffelt und in Abstimmung mit den direkt interessierten Bundesstellen geschehen. Hingegen erscheint es sinnvoll, die Mittel nach den einzusetzenden Instrumenten, Finanzhilfe sowie technische Zusammenarbeit aufzuteilen. Für die Finanzhilfe werden 600 Millionen Franken, für die technische Zusammenarbeit inklusive Nachbarschaftshilfe 200 Millionen Franken des Betrages von 800 Millionen Franken vorgesehen.

Annexe

Eidgenössisches Department für
auswärtige Angelegenheiten

Für die Sitzung v. 23.9.1991

Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement

Bern, 9. September 1991

An den Bundesrat

Zusatzantrag zur Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

französische Fassung

Annexe

Le message prévoit également des moyens pour une "aide de bon voisinage". Ce nouvel instrument permettra de fournir une aide même modeste dans des situations critiques lorsqu'une aide humanitaire n'entre pas en ligne de compte. L'aide de bon voisinage devrait permettre d'amoinrir les conséquences sociales douloureuses des réformes.

Alors que le premier crédit de programme de 1990 se concentrait essentiellement sur la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, le deuxième crédit envisage une coopération avec l'ensemble de la région d'Europe centrale et orientale. L'Albanie, la Bulgarie, la Yougoslavie, la Roumanie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et l'URSS viennent ainsi s'ajouter aux trois pays susmentionnés. Les territoires nationaux de l'URSS et de la Yougoslavie constituent toutefois des cas particuliers. Une aide financière à l'URSS n'est pas prévue dans le message. Elle ne pourra être prise en considération que lorsque des programmes de réformes soutenus par la communauté internationale auront été entrepris sur ses territoires. En matière de coopération technique avec l'URSS, une évaluation soigneuse des conditions politiques requises pour une éventuelle aide de notre part sera en outre indispensable. Il conviendra également d'examiner dans quelle mesure notre aide devrait s'adresser au gouvernement central ou aux différentes républiques. Il en va de même pour la Yougoslavie qui se trouve dans une situation proche de la guerre civile, et dont l'avenir est très incertain. De manière générale, nous serons attentifs à ce que les conditions politiques et économiques que nous avons déjà décrites dans le premier message restent remplies. Elles ne seront cependant pas orientées vers des développements à court terme, mais prendront en considération le soutien au processus de réforme dans son ensemble.

Le choix des projets se fera en accord avec les gouvernements concernés. Il sera également tenu compte des activités d'autres pays donateurs ou d'institutions multilatérales. A cet effet, la Suisse poursuivra dans le cadre du G-24 ses efforts pour promouvoir une collaboration internationale efficace et une bonne coordination.

L'exécution des mesures est confiée à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères et à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du Département de l'économie publique. La coordination générale en incombe à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères. La préparation et les décisions concernant la réalisation des divers programmes et projets se feront en étroite collaboration avec les services concernés de l'administration fédérale. L'exécution des projets sera en général déléguée à des tiers, sous contrat.

pour la Pologne. Toutes ces actions s'inscrivent dans la ligne d'un renforcement général de l'engagement de notre pays vis-à-vis de l'étranger.

Enfin, n'oublions pas de mentionner ici toutes les actions de personnes ou de groupes de personnes qui sont venues s'ajouter à l'effort général de la Suisse en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et qui témoignent de notre solidarité envers ces pays et leurs populations.

Dans son rapport adressé à l'Assemblée fédérale et daté du 1er octobre 1990 concernant la "Politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation", (FF 1990 III 847), le Conseil fédéral a déjà fait mention des mutations qui interviennent en Europe et des conséquences qu'elles auront pour notre pays. Il a par ailleurs régulièrement tenu le Parlement et le public au courant de l'évolution de nos négociations avec la Communauté européenne (CE) en vue de la création d'un Espace économique européen (EEE) et des perspectives dans ce domaine (cf. en particulier le "Rapport d'information sur la situation de la Suisse dans le processus d'intégration européenne" du 26 novembre 1990). Enfin, chaque fois que l'occasion s'en est présentée, le Conseil fédéral a informé le Parlement des résultats et de l'évolution des efforts entrepris pour renforcer les structures générales de la sécurité en Europe. Il a ainsi tracé le cadre général dans lequel se situe la collaboration de la Suisse avec les Etats d'Europe centrale et orientale.

Depuis la parution du message du 22 novembre 1989, l'Europe centrale et orientale a connu des profonds bouleversements. Les principales étapes de cette mutation révolutionnaire ont été la réunification des deux Allemagne le 3 octobre 1990 et la signature, par les 34 Etats alors membres de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe (CSCE) et la CE, de la Charte de Paris du 19 novembre 1990 ainsi que le phénomène de dissolution des associations d'Etats de Yougoslavie et d'URRS. La décision prise par le Conseil fédéral le 28 août 1991 de rétablir des relations diplomatiques avec les Etats baltes constitue provisoirement pour la Suisse la conséquence la plus visible de ces événements. La politique européenne s'en trouve placée sur de nouvelles bases. Le vaste processus de restructuration entamé en Europe centrale et orientale réclamait le soutien des pays de l'Europe occidentale. La Suisse, elle aussi, s'est vue et se voit dans l'obligation de renforcer ses capacités d'action. Etant donné que le premier crédit de programme de 250 millions de francs sera probablement engagé dans sa totalité dès 1991, le Conseil fédéral soumet aujourd'hui déjà son nouveau message aux Chambres. Il veut ainsi assurer la continuité de la coopération entamée avec les Etats d'Europe centrale et orientale. En annexe I, vous trouverez des données relatives aux projets financés par le premier crédit de programme.

Les buts et les motifs décrits dans le message du 22 novembre 1989 restent valables dans le contexte actuel. L'évolution des événements à l'Est et l'élaboration de mesures nous permettant de renforcer notre coopération avec les Etats de cette région demeurent au centre de nos préoccupations. Toutefois, il ne s'agit plus seulement de soutenir les efforts des pays engagés dans les réformes mais bien plus de les aider à consolider les acquis de ces derniers mois. Comme en 1989, rappelons ici que notre soutien au processus de réforme en cours à l'Est comporte une dimension très importante du point de vue de notre politique extérieure et de notre politique de sécurité.

112 Les transformations intervenues en Europe de l'Est et en Europe centrale en 1989

Au moment de la rédaction du premier message concernant le renforcement de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale, ce sont avant tout les efforts de pluralisme et de démocratisation entrepris par la Pologne et la Hongrie qui faisaient impression. Lorsque le message a été transmis au Parlement en 1989, des processus de transformation révolutionnaires se déroulaient déjà sur un front plus large dans la région.

Ce qui a souvent été défini comme "la révolution de 1989 en Europe centrale et orientale" était en fait un processus de transformation aux multiples facettes et aux formes très diverses selon les pays.

Mais en dépit des différences d'un pays à l'autre, le résultat de ce "soulèvement contre la contrainte et le mensonge" a, en définitive, été le même pour tous: on l'a désigné comme un "retour des pays d'Europe centrale et orientale au sein de l'Europe" ou comme la redécouverte des valeurs communes entre l'Est et l'Ouest. Les systèmes démocratiques, d'Etat de droit et d'économie de marché de l'Occident sont devenus les objectifs politiques des nouveaux gouvernements en place. L'indépendance des trois Etats baltes corrige l'injustice et les conséquences historiques de leur annexion à l'URSS en 1939.

Pour la première fois depuis des décennies, des élections plus ou moins libres ont eu lieu dans la plupart de ces pays. Les gouvernements y ont acquis de ce fait une légitimité démocratique. Le monopole politique des anciens dirigeants a été aboli presque partout, à l'exception de l'Europe du Sud-Est et de l'URSS, dont les forces traditionnelles continuent à exercer une influence prépondérante.

Des libertés et des droits fondamentaux ont été réinstaurés. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, la liberté d'expression et la liberté de la presse sont aujourd'hui garanties. Les dispositions pénales qui violaient

l'Europe. Les structures européennes doivent pouvoir être en mesure d'accueillir et d'intégrer dans l'architecture européenne les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance ou qui y accéderont encore.

114.5 L'Union soviétique

La politique de l'ensemble de l'Europe est fortement influencée par l'évolution de la situation sur le territoire de l'Union soviétique, laquelle ne subsistera pas dans sa forme actuelle. Le coup d'Etat avorté d'août 1991 a mis en évidence les antagonismes politiques, sociaux et économiques, tout en précipitant de manière dramatique le pouvoir du centre vers les républiques. En raison des impératifs économiques, l'Union se verra sans doute attribuer à l'avenir encore certaines tâches sur des fondements nouveaux. Mais, le fait qu'un nombre accru de centres de décision et de pouvoir se trouve dans la Russie renaissante, constitue une composante déterminante des nouveaux rapports politiques. Les transformations sociales et économiques du territoire de l'Union soviétique seront longues et douloureuses et des rechutes resteront toujours possibles. Des structures européennes solides pourraient atténuer les conséquences négatives de ce gigantesque processus. Enfin, une évolution positive en Europe centrale et orientale pourrait avoir des conséquences massives pour l'Union soviétique.

114.6 Les pays baltes

Les derniers développements de la situation politique en Union soviétique ont permis aux pays baltes - l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie - de recouvrer définitivement leur indépendance. Par l'arrêté du Conseil fédéral en date du 28 août 1991, la Suisse a reconnu les trois républiques, décision immédiatement suivie des démarches visant à l'établissement de relations diplomatiques. Quoique le niveau de vie des pays baltes soit sensiblement supérieur à celui des autres républiques qui composaient naguère l'Union soviétique, la "déconnexion" balte - renoncement au système planifié et centralisé - et la mise en place d'une économie nationale de marché ainsi que la création d'institutions politiques - posent d'énormes problèmes. La conversion de "l'héritage soviétique" (dégâts à l'environnement, insuffisances en matière sociale et dans le domaine de la santé publique) requiert l'engagement d'importants moyens financiers et une coopération technique avec l'étranger. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, étant des Etats de droit, oeuvrent aussi à leur insertion politique dans la communauté internationale, à leur admission dans les organisations internationales et au renforcement de leurs relations bilatérales. La coopération de demain entre la Suisse et les trois petites républiques devra prendre en compte les

122 Les principes du soutien suisse

A l'encontre du premier crédit de programme, il ne s'agit plus seulement de soutenir les efforts de changement dans un nombre restreint de pays d'Europe centrale et orientale. Aujourd'hui, des réformes sont entreprises par tous les Etats de cette région et nous devons de coopérer avec eux. Au soutien accordé à la Pologne, à la Hongrie et à la Tchécoslovaquie viendront donc s'ajouter des mesures en faveur de l'Albanie, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Yougoslavie, de la Roumanie et des territoires de l'Union soviétique. Pour pouvoir mettre ces mesures en oeuvre, des moyens plus importants que ceux mis à disposition par le premier crédit de programme seront nécessaires. Cela reflète aussi le passage de mesures relativement modestes qui visaient à promouvoir les réformes à des mesures plus conséquentes dont le but est de consolider les changements intervenus.

A plusieurs égards, l'Union soviétique restera un cas particulier. Même si ce pays ne fera pas partie des structures d'intégration européenne dans un avenir prévisible, les changements qui s'y opèrent exercent toutefois une influence déterminante sur l'évolution de la situation dans les pays d'Europe centrale et orientale, de même que sur le processus d'intégration de l'Europe occidentale et, par conséquent, sur la construction de l'Europe dans son ensemble. De ce fait, une prise en compte de l'Union soviétique dans notre programme de soutien s'impose. Sa situation a changé dramatiquement ces dernières semaines à tel point que les anciennes structures du pouvoir central ont cessé d'exister. Des décisions ont été prises quant à sa structure politique et économique interne, mais la situation est encore loin d'être éclaircie. C'est pourquoi, pour l'instant, seules des mesures de coopération technique peuvent entrer en considération et un soutien dans ce domaine ne pourra être entrepris sur les territoires de l'URSS que si les conditions politiques définies ci-après y sont respectées. Une aide financière à l'URSS, par contre, dépasserait de loin les possibilités que nous donne ce crédit de programme de 800 millions de francs. Pourtant, la dissolution de l'URSS laisse prévoir des problèmes politiques et économiques graves qui résulteront en des besoins d'assistance massive aux territoires de l'Union soviétique. Des programmes internationaux de soutien seront sans doute mis sur pied à l'avenir et vont requérir une participation significative de notre pays. A ce stade, il n'est guère possible de dire quel type d'assistance sera indiqué, ni à quel moment et pour quels partenaires. Nous avons lieu toutefois de penser que les conditions en URSS pour une assistance vont se clarifier et que dès lors une action internationale se concrétisera à courte échéance. Pour ces raisons, nous nous proposons de vous soumettre, le cas échéant, un bref message additionnel pour la procédure accélérée. Nous estimons que seule cette procédure vous permettra de décider en connaissance de cause et par la même de garder la flexibilité requise pour pouvoir agir le moment venu.

distribution modernes et rationnelles. Les entreprises privées et les collectivités publiques font donc souvent dépendre leurs achats des possibilités de crédits que leur offre le fournisseur, à moins qu'ils ne puissent obtenir des conditions plus favorables sur le marché des capitaux. S'ils dépendent, pour des raisons de technologie ou de prix, de livraisons de l'étranger, des crédits pour l'exportation seront nécessaires. On estime que les risques pour les crédits accordés aux pays d'Europe centrale et orientale sont si élevés que, dans beaucoup de cas, un tel financement n'est accordé qu'avec la couverture de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE).

Actuellement, la GRE n'offre pas de garanties pour le Pologne, la Bulgarie et l'URSS. Pour les autres pays d'Europe centrale et orientale, elle n'est disponible que de manière limitée. Pour que ces pays puissent tout de même importer les biens et les marchandises indispensables au développement de leurs économies, la poursuite voire le renforcement des garanties de crédits accordées par la Confédération est nécessaire. En raison de l'important engagement financier que cela représente, il sera toutefois inévitable de limiter l'octroi de ces crédits à une partie seulement des exportations. C'est ainsi que, dans le cas de la Pologne, des garanties s'élevant à un tiers environ du volume des exportations annuelles ont été financées avec le premier crédit de programme.

Nous envisageons d'accorder à nouveau de telles garanties avec le deuxième crédit de programme. Elles devraient permettre de couvrir les besoins de crédits les plus urgents de la Pologne et de la Bulgarie, éventuellement aussi d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Des garanties de crédits pour l'URSS demanderaient par contre des moyens financiers supplémentaires bien plus importants, dont nous ne disposons pas dans le cadre de ce crédit de programme. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre introductif, les développements en Union soviétique revêtent une grande importance pour la stabilité et la sécurité de l'Europe. Un soutien économique est donc nécessaire. Pour cette raison mais aussi afin de maintenir des relations commerciales avec des secteurs économiques qui prendront à long terme de l'importance, d'autres pays industrialisés accordent à l'URSS des garanties de crédits. Comme la situation y est extrêmement incertaine, nous proposons de demander les moyens nécessaires par le message additionnel décrit au chapitre 122.

Signalons aussi que les garanties de crédits sont portées au compte de la Confédération sur une plus longue période et qu'elles ne figurent pas aux dépenses pour leur montant total. Même si les pays d'Europe centrale et orientale présentent des risques de non-paiement très élevés, ce n'est qu'en cas de développement particulièrement défavorable de l'économie mondiale qu'il faudrait s'attendre à une insolvabilité importante de leur part. De plus, les délais de remboursement sont échelonnés et le paiement d'éventuels dommages couverts

Les besoins de l'Europe centrale et orientale sont énormes et ne peuvent que difficilement se traduire en chiffres précis. De plus, le temps que prendra le changement de système est difficile à évaluer. Les estimations des besoins de financement diffèrent fortement les unes des autres. Elles portent cependant sur des montants de plusieurs centaines de milliards pour les cinq prochaines années. L'aide suisse devra donc être accrue au cours de cette période. Il n'est pas encore possible d'estimer à quel niveau elle s'élèvera dans le cadre du "burden sharing" des pays occidentaux. Pour l'instant et à l'instar des organisations internationales, ces pays ne réagissent en effet qu'à court terme aux besoins les plus pressants de l'Europe de l'Est et édifient leurs programmes d'aide progressivement. Une comparaison avec les prestations fournies jusqu'ici par les autres pays de l'OCDE est difficile à établir, car les statistiques opèrent une distinction insuffisante entre les engagements pris et les sommes effectivement dépensées. Le fait est cependant que tous les pays de l'OCDE rassemblés au sein du G-24 ont entrepris de gros efforts de soutien en faveur de l'Europe centrale et orientale et prévoient de développer un instrument semblable à celui qui est proposé dans ce message. Au-delà des besoins, il convient de tenir compte également des capacités dont disposent les pays concernés pour absorber l'aide occidentale. Celles-ci ont elles aussi des limites. Tous ces facteurs doivent être pris en considération au moment de fixer le montant du nouveau crédit de programme.

Le Conseil fédéral vous propose d'accorder un crédit de 800 millions de francs pour une période de trois ans. Il le fait sur la base des considérations suivantes : tout d'abord, il faut tenir compte du fait que le crédit de programme qui vous est soumis concerne l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Le premier crédit de programme n'était lui destiné qu'à la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Un renforcement significatif des moyens à disposition est donc nécessaire. Il faut de plus souligner que la situation en Europe centrale et orientale place le monde occidental face à une responsabilité commune. Si la Suisse veut rester fidèle à sa maxime de solidarité, elle doit s'engager fermement en faveur de l'Europe centrale et orientale. De ce point de vue, la Suisse a, sous l'angle de sa politique de sécurité, un intérêt direct à ce que la situation politique et économique ne s'aggrave pas dans cette partie de l'Europe. Le danger d'un flux migratoire incontrôlé provenant de l'Est plaide lui aussi pour un engagement important. Enfin, pour la fixation du montant proposé, nous avons pleinement tenu compte de la situation financière critique de la Confédération.

Pour des raisons financières, mais aussi en fonction d'autres considérations, le crédit de programme proposé ne prévoit en faveur de l'URSS que des mesures ponctuelles dans le domaine de la coopération technique. Il en va autrement en ce qui concerne les trois Etats baltes. Après avoir obtenu leur indépendance, ils ont pu être intégrés dans la liste des

partenaires pour notre programme de coopération avec l'Europe centrale et orientale. A ce titre, ils bénéficieront des mesures d'aide financière et d'assistance technique. Malgré ce nouvel accroissement du cercle des pays bénéficiaires, nous avons renoncé à une augmentation du montant du crédit de programme demandé.

Toutefois, les développements probables en URSS et la décision d'inclure les Etats baltes dans le cercle des pays bénéficiaires rendront nécessaires la mise à disposition de moyens supplémentaires pendant la durée prévue de ce crédit de programme de trois ans.

Compte tenu de la situation encore incertaine en Union soviétique, nous prévoyons, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 122, de présenter un message additionnel qui devrait être traité par la procédure accélérée, dès que le contexte et la nature des moyens nécessaires auront pu être définis.

Les expériences réalisées avec le premier crédit de programme ont montré qu'une répartition rigide des moyens proposés selon les pays et les domaines d'action peut parfois rendre plus difficile leur utilisation efficace. Cette répartition sera donc échelonnée et se fera en accord avec les Offices fédéraux directement concernés. Une répartition entre les divers instruments de coopération que sont l'aide économique, l'aide financière et la coopération technique semble par contre indiquée. Sur le montant de 800 millions de francs proposé, 600 millions de francs sont prévus pour l'aide économique et financière et 200 millions pour les mesures de coopération technique, y compris l'aide de bon voisinage.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Les obligations contractées sur la base du crédit de programme de 800 millions de francs qui vous est demandé entraîneront des dépenses à la charge, pour la première fois, du compte 1992 et se répercuteront sur plusieurs années. Elles sont prévues dans les perspectives financières 1992-1995 de la Confédération.

32 Effets sur l'état du personnel

Bien que nous ne prévoyions pas d'exécuter les projets nous-mêmes, mais d'en déléguer la réalisation sous contrat, un minimum de personnel est cependant nécessaire pour traduire les lignes directrices de ce message en mesures concrètes et pour procéder au choix, au contrôle, à l'évaluation et à la coordination des actions et des projets. Pour l'exécution des



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

985.3

3003 Bern, den 20. September 1991

An den Bundesrat

Zusatzantrag zur Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EDA und EVD vom 9. September 1991

Wir sind mit dem Antrag nicht einverstanden und

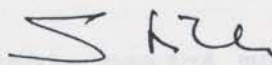
beantragen, es sei auf die Unterbreitung einer Zusatzbotschaft mit dem Begehren um spezielle Kredite für Entschuldungs- und Finanzhilfemassnahmen zugunsten der UdSSR zu verzichten.

Begründung:

Allfällige zusätzliche Mittel für Entschuldungs- und Finanzhilfe-Aktionen zugunsten der UdSSR müssten aus dem den Räten jetzt beantragten 800 Millionen-Rahmenkredit finanziert werden. Aus unserer Sicht kann somit nur die zweite in den Antragserwägungen des EDA/EVD aufgeführte Option in Frage kommen. Eine andere Variante wäre im Hinblick darauf, dass den Räten praktisch zur gleichen Zeit auch eine Botschaft über

Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt (vgl. Antrag EPD vom 13.9.91) unterbreitet werden soll, nicht zu vertreten. Es wäre u.E. nicht zu verantworten, das Parlament mit ausgabenseitigen Abbaumassnahmen in Milliardenhöhe zu konfrontieren und ihm parallel dazu eine Vorlage mit dem Antrag auf Bewilligung zusätzlicher Kredite für Entschuldungs- und Finanzhilfe an die UdSSR zu unterbreiten. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass ein Ueberziehen der Oststaaten-Hilfe sich negativ auf die ordentliche Entwicklungshilfe auswirken bzw. diese in ihrem heutigen Umfang gefährden könnte. Es ist bei der derzeitigen Haushaltsentwicklung un schwer vorauszusehen, dass der finanzpolitische Druck in nächster Zeit gewaltig zunehmen und einschneidende Prioritätensetzungen nachgerade erzwingen wird.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT



Stich

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement

Bern, 20. Sep. 1991

An den Bundesrat

Zweiter Zusatzantrag zur Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

1. Zusammenfassung

Aufgrund der Diskussion im Bundesrat vom 16.9.1991 erlauben wir uns, Ihnen eine Ergänzung im Text der Botschaft betreffend die UdSSR sowie eine Aenderung bezüglich der Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für unsere Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa zu unterbreiten.

Gleichzeitig legen wir eine Informationsnotiz über den letzten Stand der Diskussion in der G-7 über eine Unterstützung der UdSSR bei.

2. Unterstützung der UdSSR: Letzter Stand der Diskussion

Das beiliegende Papier orientiert Sie über den letzten Stand der Diskussion in der G-7 über eine Unterstützung der UdSSR. Die G-7 ist weiterhin der Ansicht, dass der UdSSR erst dann eine Finanzhilfe gewährt werden kann, wenn das Verhältnis zwischen Union und Republiken geklärt und ein substantielles Wirtschaftsprogramm ausgearbeitet ist. Ungeklärt ist auch noch die Frage, wer die Koordination der Unterstützung übernehmen soll, wobei gegenwärtig G-24 oder OECD im Vordergrund zu stehen scheinen. Andererseits ist die G-7 weiterhin der Meinung, technische Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe könnten jetzt schon geleistet werden.

Wie auch immer über Programme zugunsten der UdSSR entschieden wird, haben die Institutionen von Bretton Woods eine wichtige Rolle zu spielen. Der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen ihnen und der UdSSR kommt daher grosse Bedeutung zu. Es ist aber

heute noch nicht klar, auf welche Weise das von der UdSSR im Juli gestellte Beitritts-gesuch behandelt wird, nachdem ihr der G-7 Gipfel den Status eines assoziierten Mitgliedes gewährt hat.

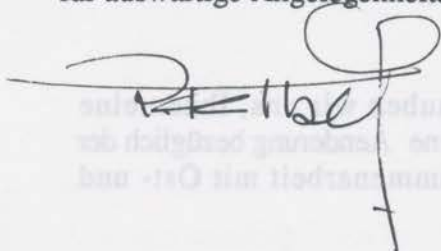
Um den letzten Stand der Diskussion wiederzugeben, haben wir Ziffer 122 der Botschaft in entsprechend ergänzt.

Weiterhin haben wir Ihrem Wunsche folgend den Text der Ziffer 52 angepasst.

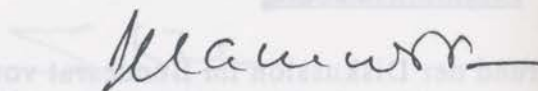
3. Antrag

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen erlauben wir uns, Ihnen Zustimmung zum beiliegenden Beschlussentwurf zu beantragen.

Eidgenössisches Departement für
für auswärtige Angelegenheiten



Eidgenössisches Volks-
wirtschaftsdepartement



Beilagen:

- Informationsnotiz über den letzten Stand der Diskussion in der G-7 betr. Finanzhilfe an die UdSSR
- Aenderungen am Text der Botschaft
- Entwurf des Beschlussdispositives

zum Mitbericht an: EDI, EJPD, EMD, EFD, EVED

Protokollauszug an:

Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (zweiter Zusatzantrag):

Aufgrund des Antrages von EDA und EVD vom 20. September 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen

Die Änderungen an der mit Antrag vom 21. August 1991 unterbreiteten Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten hinsichtlich dem letzten Stand der internationalen Diskussion über die Unterstützung der UdSSR sowie hinsichtlich der Rechtsform des Erlasses werden gutgeheissen.

Für getreuen Protokollauszug

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Bern, 19. September 1991

G-7:Unterstützung der Sowjetunion

Das vorliegende Papier versucht klarzulegen, wo die Diskussion innerhalb der G-7 betreffend eine Unterstützung der Sowjetunion steht. Wir kommen dabei nicht auf die Entwicklung innerhalb der Sowjetunion zu sprechen, da dieses Thema im ersten Zusatzantrag bereits besprochen wurde, und verzichten darauf, die amerikanisch-innenpolitische Komponente aufzurollen, obwohl diese einen massgeblichen Einfluss auf die Haltung der USA gegenüber einer Unterstützung zugunsten der Sowjetunion ausübt.

Die vor wenigen Tagen am Rande eines OECD-Treffens in Dresden hinter geschlossenen Türen stattgefundene Sitzung der Stellvertreter der G-7-Finanzminister hat hinsichtlich der Unterstützung der Sowjetunion keine grundsätzlich neuen Elemente an den Tag treten lassen. Von den durchgesickerten Informationen dürften folgende von Bedeutung sein:

1. Die Frage der schwerpunktmässigen Ausrichtung der Hilfe auf die Union resp. Republiken bleibt offen. Deutschland und Frankreich scheinen eher die erste, die USA die zweite Option verfolgen zu wollen.
2. Die kurzfristige Lieferung von humanitärer Hilfe, inkl. Nahrungsmittelhilfe, sowie von technischer Unterstützung bleibt unbestritten.
3. Erhöhte Priorität kommt der Annäherung der Sowjetunion an die Bretton Woods-Institutionen zu. Eine Assoziierung noch in diesem Monat scheint denkbar. Ein Beitritt dürfte folgen, sobald eine klare und akzeptierte Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen der Union und den Republiken, namentlich im währungspolitischen Bereich, stattgefunden hat.

4. Bezüglich der Rollenaufteilung zwischen den internationalen Finanzinstitutionen bei der Unterstützung der Sowjetunion gilt folgendes: Es ist relativ unbestritten, dass die Bretton Woods-Institutionen, insbesondere der IMF, die zentrale Rolle bei der Einschätzung der makroökonomischen Lage und der finanziellen Perspektiven der Sowjetunion einnehmen dürften. Die Frage dagegen, wer die technische Unterstützung koordinieren soll, bleibt unbeantwortet. Im Vordergrund steht dabei die OECD oder eine der G-24 ähnliche Gruppe.
5. Der amerikanische Schatzsekretär Brady und der Notenbankchef Greenspan weilten vom 18. - 20. September in Moskau, um sich ein Bild über die wirtschaftliche Lage und die finanziellen Bedürfnisse der Sowjetunion zu verschaffen. Daneben wollen sie im speziellen die Frage der institutionellen Annäherung an den IMF und die Weltbank klären.

Die Amerikaner scheinen davon auszugehen, dass die Sowjetunion im Hinblick auf das nächste Treffen der G-7, welches im Vorfeld der Jahresversammlung der Bretton Woods-Institutionen Mitte Oktober in Bangkok abgehalten werden wird, ein Reformprogramm mit konkreten Angaben über den von aussen abzudeckenden Finanzbedarf vorlegen wird. Ein Beschluss der G-7 zugunsten einer finanziellen Unterstützung der Sowjetunion könnte frühestens zu diesem Zeitpunkt in Aussicht gestellt werden, wobei in Dresden starke Meinungsverschiedenheiten bezüglich dem "Burden Sharing" bestanden.

Eine Abschätzung, wann die westliche Staatengemeinschaft der Sowjetunion eine grossangelegte Finanzhilfe zukommen lassen dürfte, ist schwierig. Es steht aber fest, dass eine derartige Unterstützung von der Verwirklichung, zumindest im Ansatz, bzw. vom Vorliegen umfassender Reformpläne abhängen wird. Aus heutiger Sicht dürfte eine derartige Aktion, an welcher die Schweiz wohl teilnehmen sollte, sowohl einen finanziell/monetären als auch einen wirtschaftlichen Charakter haben.

In mancher Beziehung wird die Sowjetunion dabei ein Spezialfall bleiben. Obwohl sie in absehbarer Zeit nicht Bestandteil der engeren europäischen Integrationsstruktur sein wird, üben die Entwicklungen in der Sowjetunion einen massgeblichen Einfluss auf die ost- und mitteleuropäischen Staaten, auf den westeuropäischen Integrationsprozess und damit auf die gesamteuropäische Architektur aus. Ein Einbezug der Sowjetunion in unser Unterstützungsprogramm drängt sich somit grundsätzlich auf. In den letzten Wochen hat sich ihre Lage derart dramatisch verändert, dass die alten Strukturen der Zentralgewalt zu existieren aufgehört haben. Entscheide über die neuen internen politischen und wirtschaftlichen Strukturen sind wohl getroffen worden, die Lage bleibt aber dennoch unübersichtlich. Aus diesem Grund können vorläufig nur Massnahmen der technischen Zusammenarbeit vorgesehen werden, wobei auch dafür die Erfüllung der nachfolgend beschriebenen politischen Voraussetzungen auf dem Gebiet der UdSSR Voraussetzung bleibt. Eine Finanzhilfe an die UdSSR würde hingegen die Möglichkeiten, die uns der Rahmenkredit von 800 Millionen Franken gibt, bei weitem übersteigen. Die Auflösung der Union lässt allerdings schwerwiegende politische und wirtschaftliche Schwierigkeiten voraussehen, die massive Unterstützungsprogramme auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR notwendig machen werden. In Zukunft werden mit grosser Wahrscheinlichkeit internationale Unterstützungsprogramme aufgestellt werden, die eine substantielle schweizerische Beteiligung nach sich ziehen werden. Auch nach dem letzten Treffen im Kreise der G-7, am Rand einer OECD-Sitzung in Dresden, ist es gegenwärtig kaum möglich, über die Art der Programme, den Zeitpunkt und die Partner Angaben zu machen. Wichtig wird in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des Verhältnisses der UdSSR mit den Institutionen von Bretton Woods sein, welchen auf jeden Fall eine zentrale Rolle im Programm mit der UdSSR zufällt. Wir müssen aber davon ausgehen, dass internationale Aktionen rasch anlaufen werden, wenn sich die Verhältnisse in der UdSSR einmal geklärt haben. Aus diesem Grund schlagen wir vor, Ihnen gegebenenfalls im Dringlichkeitsverfahren eine kurze Zusatzbotschaft zu unterbreiten. Wir sind der Ansicht, dass nur dieses Vorgehen es erlauben wird, einen Entscheid in Kenntnis der Sachlage und ohne Verlust an Flexibilität, die für eine nötigenfalls rasche Aktion notwendig sein wird, zu fällen.

Aehnliche Ueberlegungen werden uns auch im Falle Jugoslawiens leiten. A priori soll zwar unsere Unterstützung auch diesem Land zugute kommen (vgl. EFTA-Fonds, Kapitel 111); eine ständige Abklärung der innenpolitischen Entwicklung wird aber für den Entscheid, ob wir auch in Jugoslawien Projekte realisieren können, unumgängliche Voraussetzung sein.

Obschon die schweizerische Unterstützung grundsätzlich dem gesamten ost- und mitteleuropäischen Raum zugute kommen soll, gilt es dennoch immer wieder, und damit nicht nur im Falle der Sowjetunion, zu prüfen, ob die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine im Sinne der gesetzten Ziele wirkungsvolle Unterstützung gegeben sind. Eine Unterstützung kann nur in Frage kommen, wenn folgende Prinzipien gewahrt sind:

- die Rechtsstaatlichkeit,

5 Rechtliche Grundlagen

51 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage für die vorgesehene finanzielle Unterstützung findet sich in der allgemeinen aussenpolitischen Kompetenz des Bundes und mit Bezug auf die Zuständigkeit des Bundesrates zur Gewährung der einzelnen Unterstützungen in Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung.

52 Rechtsform des Erlasses

In Übereinstimmung mit der Praxis (vgl. BBl 1990 I 145, 1989 I 609 1245, 1984 I 1205) schlägt Ihnen der Bundesrat vor, den Rahmenkredit für die in der vorliegenden Botschaft umschriebene finanzielle Unterstützung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) zu eröffnen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte ergibt sich aus deren allgemeinen Budgetkompetenz nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung. Der Bundesbeschluss unterliegt nicht dem fakultativen Referendum.

Die vertiefte Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten wird jedoch für eine gewisse Zeit fester und wesentlicher Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben. Sie wird daher auch in Zukunft erhebliche finanzielle Ausgaben notwendig machen und eine gewisse organisatorische und personelle Institutionalisierung mit sich bringen. Daher wird eine besondere gesetzliche Regelung für diesen Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ausgearbeitet. Dieser spezifische Erlass wird der Bundesversammlung im Hinblick auf die Beantragung eines dritten Rahmenkredites vorgelegt werden.

122 Les principes du soutien suisse

A l'encontre du premier crédit de programme, il ne s'agit plus seulement de soutenir les efforts de changement dans un nombre restreint de pays d'Europe centrale et orientale. Aujourd'hui, des réformes sont entreprises par tous les Etats de cette région et nous nous devons de coopérer avec eux. Au soutien accordé à la Pologne, à la Hongrie et à la Tchécoslovaquie viendront donc s'ajouter des mesures en faveur de l'Albanie, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Yougoslavie, de la Roumanie et des territoires de l'Union soviétique. Pour pouvoir mettre ces mesures en oeuvre, des moyens plus importants que ceux mis à disposition par le premier crédit de programme seront nécessaires. Cela reflète aussi le passage de mesures relativement modestes qui visaient à promouvoir les réformes à des mesures plus conséquentes dont le but est de consolider les changements intervenus.

A plusieurs égards, l'Union soviétique restera un cas particulier. Même si ce pays ne fera pas partie des structures d'intégration européenne dans un avenir prévisible, les changements qui s'y opèrent exercent toutefois une influence déterminante sur l'évolution de la situation dans les pays d'Europe centrale et orientale, de même que sur le processus d'intégration de l'Europe occidentale et, par conséquent, sur la construction de l'Europe dans son ensemble. De ce fait, une prise en compte de l'Union soviétique dans notre programme de soutien s'impose. Sa situation a changé dramatiquement ces dernières semaines à tel point que les anciennes structures du pouvoir central ont cessé d'exister. Des décisions ont été prises quant à sa structure politique et économique interne, mais la situation est encore loin d'être éclaircie. C'est pourquoi, pour l'instant, seules des mesures de coopération technique peuvent entrer en considération et un soutien dans ce domaine ne pourra être entrepris sur les territoires de l'URSS que si les conditions politiques définies ci-après y sont respectées. Une aide financière à l'URSS, par contre, dépasserait de loin les possibilités que nous donne ce crédit de programme de 800 millions de francs. Pourtant, la dissolution de l'URSS laisse prévoir des problèmes politiques et économiques graves qui résulteront en des besoins d'assistance massive aux territoires de l'Union soviétique. Des programmes internationaux de soutien seront sans doute mis sur pied à l'avenir et vont requérir une participation significative de notre pays. Même à la suite des dernières discussions du G-7, en marge d'une réunion OCDE à Dresde, il n'est à ce stade guère possible de dire quel type d'assistance sera indiqué, ni à quel moment et pour quels partenaires. Dans ce contexte, le développement des relations entre l'URSS et les Institutions de Bretton Woods prendra une importance particulière, car ces institutions joueront dans tous les cas un rôle central pour la mise en oeuvre de programmes d'aide financière à l'URSS. Nous avons lieu toutefois de penser que les conditions en URSS pour une assistance vont se clarifier et que dès lors une action internationale se concrétisera à courte échéance. Pour ces raisons, nous nous proposons de vous soumettre, le cas échéant, un bref message additionnel pour la procédure accélérée. Nous estimons que seule cette procédure vous permettra de décider en connaissance de cause et par là même de garder la flexibilité requise pour pouvoir agir le moment venu.

52 Forme de l'acte à adopter

En accord avec une pratique constante (cf. FF 1990 I 145, 1989 I 584, 1984 I 1233), l'assistance financière décrite dans ce message doit être approuvée sous la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'article 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). La compétence des Chambres fédérales découle de leur compétence budgétaire générale selon l'article 85, chiffre 10, de la Constitution. L'arrêté fédéral simple n'est pas soumis au référendum.

La coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale sera sans doute pendant un certain temps encore une composante importante de nos relations extérieures. Elle demandera, à l'avenir aussi, un effort financier conséquent et une certaine institutionnalisation du point de vue de son organisation et du personnel. Une loi spécifique à ce domaine de nos affaires étrangères sera élaborée. Elle sera soumise ultérieurement à l'Assemblée fédérale en vue de la demande d'un troisième crédit de programme.

La coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale sera sans doute pendant un certain temps encore une composante importante de nos relations extérieures. Elle demandera, à l'avenir aussi, un effort financier conséquent et une certaine institutionnalisation du point de vue de son organisation et du personnel. Une loi spécifique à ce domaine de nos affaires étrangères sera élaborée. Elle sera soumise ultérieurement à l'Assemblée fédérale en vue de la demande d'un troisième crédit de programme.

Le programme de l'URSS prévoit des problèmes politiques et économiques graves qui résulteraient en des besoins d'assistance massive aux territoires de l'Union soviétique. Des programmes internationaux de soutien seront sans doute mis sur pied à l'avenir et vont requérir une participation significative de notre pays. Même à la suite des dernières discussions du G-7, en marge d'une réunion OCDE à Dresde, il n'est à ce stade guère possible de dire quel type d'assistance sera indiqué, ni à quel moment et pour quels partenaires. Dans ce contexte, le développement des relations entre l'URSS et les institutions de System Wooda gardera une importance particulière, car ces institutions jouent dans tous les cas un rôle central pour la mise en oeuvre de programmes d'aide financière à l'URSS. Nous avons lieu d'espérer de penser que les conditions en URSS pour une assistance vont se clarifier et que dès lors une action internationale se concrétisera à court échéance. Pour ces raisons, nous nous proposons de vous soumettre, le cas échéant, un bref message additionnel pour la procédure accélérée. Nous espérons que vous accélérez cette procédure vous permettant de décider en connaissance de cause et par là même de garder la flexibilité requise pour ce projet.