

Vortrag von Botschafter Jenő C.A. Staehelin

Bern, 15. März 1991

DIE SCHWEIZ UND OST- MITTELEUROPA

1. Rückblick

a) Die politische Situation im Herbst 1989

Als wir im September 1989 die Redaktion der Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten an die Hand nahmen, standen wir unter dem Eindruck der Entwicklung in der Sowjetunion, symbolisiert durch die Begriffe Glasnost und Perestroika, und unter dem Eindruck der Reformen in Ungarn und Polen. In diesen beiden Ländern war eine erstaunliche politische und wirtschaftliche Neuorientierung im Gang in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft, allerdings erschwert durch grosse Wirtschaftsprobleme.

Wir schrieben damals, dass andere ost-mitteuropäische Länder künftig ähnliche Wege in Richtung auf politische Reformen einschlagen könnten, ohne allerdings zu wissen, ob sich dieser Wunsch verwirklichen werde. Erinnern wir uns: Honecker, Husak, Schiwkoff, Ceausescu schienen damals die Zügel in ihren zwar

zittrigen Händen im Griff zu haben, bereit, mit Gewalt jegliche Anzeichen von Unzufriedenheit zu unterdrücken.

b) Zielsetzung der Botschaft

Der Bundesrat hat diese Vorlage dann am 22. November 1989 verabschiedet. In der Zwischenzeit hatte sich die Entwicklung, insbesondere in der DDR, beschleunigt. Die Notwendigkeit, den Wandel in Osteuropa in Richtung auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheit, Pluralismus, Rechtsstaat und Respektierung der Menschenrechte zu unterstützen, war für alle evident geworden. Uebereinstimmung bestand, dass die Schweiz ganz direkt interessiert ist an einem kontrollierten, die internationale Stabilität nicht gefährdenden Wandel in Osteuropa.

Der Bundesrat unterstrich, die Schweiz müsse im Sinne "solidarischer Mitverantwortung zum Gelingen des Reformprozesses in Osteuropa, zur Ueberwindung der europäischen Teilung und zum Aufbau Gesamteuropas einen Beitrag leisten". Es sei dies als Friedenspolitik im umfassenden Sinn des Wortes zu verstehen.

Massnahmen der Schweiz wurden vorgesehen in den verschiedensten Bereichen, nämlich Politik, Kultur, technische Unterstützung, Wirtschaftszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Unter technischer Unterstützung verstand man gezielte Massnahmen zur Verbesserung der Strukturen und zur Vermittlung von Know-how im Umweltschutz, im Ausbildungswesen und in der Lebensmittelversorgung.

Die Bundesversammlung hat dieser Vorlage im März 1990 zugestimmt. In den Kommissionen und im Parlament fand sie eine gute Aufnahme. Immer wieder wurde allerdings die Frage gestellt - und wir haben sie uns selber auch gestellt -, ob angesichts der enormen Bedürfnisse nicht ein grosszügigeres Engagement der Schweiz angezeigt wäre.

2. Gegenwärtige Situation

a) Gegenwärtige politische Situation

Seit Herbst 1989 hat sich sehr viel ereignet.

Ein eigentlicher revolutionärer Umbruch hat Europa erfasst. Er vollzog sich je nach Land in sehr unterschiedlichen Formen.

In der ehemaligen DDR und in der Tschechoslowakei zwang der massenhafte zivile Ungehorsam gegen das bisherige Regime, die alten Machthaber abzutreten; in Rumänien ging das Regime Ceausescu in blutigen Kämpfen unter. In Bulgarien und in der Sowjetunion wurden gewisse Reformen zunächst von der kommunistischen Führung in die Wege geleitet; allmählich erhielten aber jene Kreise Zulauf, die nach tiefgreifenderen Veränderungen und einem eigentlichen Systemwechsel verlangten.

Das hauptsächliche Ergebnis des "Aufstandes gegen Zwang und Lüge" war, bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern, letztlich überall dasselbe: man kann es als die "Rückkehr Ost- und Mitteleuropas nach Europa" bezeichnen oder als das Entstehen einer neuen Wertegemeinschaft zwischen West und Ost. Westliche Demokratie, Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft wurden überall zu politischen Zielvorstellungen der neuen Regierungen.

In den meisten Ländern haben inzwischen mehr oder weniger freie Wahlen stattgefunden und die meisten Länder haben heute Regierungen mit einer demokratischen Legitimität. Ueberall wurde das politische Monopol der früheren Machthaber gebrochen, doch behielten die bisherigen Kräfte vielerorts, v.a. in Südosteuropa, einen massgeblichen Einfluss.

Auch wurden wesentliche Grundrechte und Grundfreiheiten wiederhergestellt. In den meisten Staaten Ost- und Mitteleuropas sind die Meinungsäusserungsfreiheit und die Pressefreiheit heute gewährleistet, auch wenn die Rechtsgrundlage dafür zum Teil noch fraglich ist. Aber Justizreformen sind im Gange und setzen sich zum Ziel, den Rechtsstaat zu stärken. Die Aufnahme Ungarns und der Tschechoslowakei in den Europarat zeugt von den erfolgreichen Bemühungen auf diesem Gebiet.

Vielerorts wurde eine Pluralisierung des politischen Lebens ermöglicht. Zahlreiche neue Parteien, Gewerkschaften, Berufs- und

Interessengruppierungen konnten aus dem Schatten der Illegalität treten oder sich in Freiheit neu gründen. Dieser Wandel ist jedoch unterschiedlich weit vorangeschritten. In Südosteuropa und natürlich in der Sowjetunion weisen traditionelle Strukturen ein beträchtliches Beharrungsvermögen auf. In Mitteleuropa ist die Pluralisierung bereits sehr weit fortgeschritten und hat inzwischen auch einige der sehr heterogenen bisherigen Sammelbewegungen gegen das alte System erfasst, wie etwa die Gewerkschaft Solidarität in Polen oder das Bürgerforum in der CSFR.

Im weiteren werden in den mitteleuropäischen Ländern die früher allmächtigen Staatssicherheitsbehörden ihrer Stellung beraubt, aufgelöst oder in ihrer Tätigkeit parlamentarischer Kontrolle unterworfen. Auf dem Balkan vollzieht sich dieser Prozess wesentlich langsamer.

In den meisten Ländern wurden auch Grundlagen für eine neue marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik geschaffen. Herr Arioli wird darüber berichten.

Schliesslich ist die Neuordnung der Aussenpolitik zu erwähnen, im Zuge des sowjetischen Degagements und des raschen Zerfalls von Warschauer Pakt und Comecon.

Ihre Zielsetzungen lassen sich vereinfachend wie folgt umschreiben:

1. Integration in die Weltwirtschaft; diese wird durch die Annäherung resp. aktive Teilnahme an den Arbeiten der Bretton Woods Institutionen, des GATT sowie die Kontakte mit der OECD gesucht.
2. Beitritt zum Europarat, mit welchem insbesondere die neue Demokratie sowie die Menschenrechtspolitik westlich verankert werden soll.
3. Institutionalisierung des KSZE-Prozesses, welcher gewissermaßen der gesamteuropäische Ersatz für den sich desintegrierenden WAPA werden sollte.
4. Stärkung der regionalen Zusammenarbeit (Pentagonale; Ungarn-Polen-CSFR; Balkankooperation), welche unter den ehemaligen Ostblockländern unterentwickelt geblieben war.
5. Annäherung an die EFTA, respektive den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), welche als Schritt auf dem Weg zur EG verstanden wird.
6. Annäherung an, beziehungsweise der Beitritt zur EG, welche als europäisches Gravitationszentrum für die mitteleuropäischen Länder eine besondere Attraktivität hat.

Gesamthaft gesehen kann man feststellen, dass überall ein Prozess des Wandels im Gange ist. Geschwindigkeit und Intensität des Wandels sind allerdings von Land zu Land verschieden. Deutlich erkennt man Unterschiede zwischen Mitteleuropa, Südosteuropa und der Sowjetunion. Phasen der beschleunigten Veränderung wechseln mit Perioden der Konsolidierung, der Verlangsamung, ja der Stagnation oder gar des Rückfalls.

Gesamthaft gesehen ist aber eine Entwicklung im Gange, welche trotz aller Schwierigkeiten Ost- und Mitteleuropa und damit ganz Europa grundlegend verändert hat.

Und - und das ist das für uns wesentliche -:

Alle diese Länder hoffen auf Unterstützung des Westens. Neben Ungarn und Polen galt dies für die CSFR, Bulgarien und Rumänien. Bei Albanien dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis es so weit ist.

Die Sowjetunion ist ein Sonderfall. Wir können darauf - wenn Sie wollen - in der Diskussion zurückkommen. Das gleiche gilt ebenfalls - aus anderen Gründen - für Jugoslawien.

b) Umsetzung der Botschaft

Wie steht es nun mit der Umsetzung unseres Unterstützungsprogramms?

Als erstes muss daran erinnert werden, dass die Schweiz sich neben diesem Rahmenkredit auch am Grundkapital der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung beteiligt sowie im multilateralen Rahmen Zahlungsbilanzhilfe für gewisse mittel- und osteuropäische Länder gewährt hat.

Von den 250 Millionen sind bis heute etwas über 200 Millionen, oder rund 80 %, für über 90 konkrete Projekte verpflichtet worden. Sie sind fast ausschliesslich für Polen, Ungarn und die CSFR bestimmt, mit einem starken Uebergewicht für Polen. Der wirtschaftliche Bereich, zu dem sich Herr Arioli äussern wird, umfasst ca. 4/5 dieses Kredits, nämlich 200 Millionen.

Der Rest geht an die Bereiche Ausbildung, Umwelt, Kultur, Wissenschaft, Lebensmittelversorgung und politische Kultur.

Eine Vielzahl von Projekten sind geplant, in Durchführung oder bereits abgeschlossen. Beispiele finden Sie in den Unterlagen.

Herr Orga kann darüber zusätzliche Auskünfte geben.

Bei der Umsetzung der Projekte haben wir uns an die in der Botschaft definierten Grundsätze gehalten. Ausschlaggebend für uns ist der Wille der jeweiligen Regierung, Reformen auf institutionellem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet einzuleiten. Die Durchführung konkreter Massnahmen geschieht in enger Tuchfühlung mit den Verantwortlichen in den betroffenen Ländern und nicht-staatlichen Projektträgern. Alle schweizerische Unterstützung wird in ein internationales Umfeld eingebettet im Sinne gegenseitiger Information und Koordination mit Massnahmen anderer westlicher Industrieländer.

Ich meine, wir dürfen mit dem bisher Erreichten zufrieden sein, auch wenn es natürlich zu früh ist für eine endgültige Bewertung. Ich würde meinen, dass wir international mit dem Stand der Umsetzung unserer Aktivitäten nicht schlecht stehen, auch wenn man uns im letzten Jahr manchmal vorgeworfen hat, wir seien zu langsam und zögerlich an die Arbeit gegangen. Es stimmt, dass wir uns Zeit für eine sorgfältige Auswahl und Evaluation der Projekte genommen haben, auf die Gefahr hin, hochgespannte Erwartungen zu enttäuschen von jenen, die am liebsten bereits im März 1990 über konkrete Aktionen berichtet hätten.

Wir fühlten uns aber verpflichtet, als erstes die Prioritäten unserer Partnerländer kennenzulernen, und wir fühlten uns verpflichtet, die uns unterbreiteten Projekte nicht nur auf ihren Sinn und Nutzen, sondern auch auf ihre finanziellen Implikationen hin sorgfältig zu überprüfen. Wir ziehen es vor, dass man uns

Langsamheit vorwirft, als dass man uns vorwirft, wir hätten das Geld des Steuerzahlers für unnütze oder zu teure Projekte zum Fenster herausgeworfen.

Einiges muss aber überdacht werden. Das wissen wir schon jetzt. Ich denke da vor allem an die geographische Verteilung. Neben Polen, Ungarn und der CSFR müssen sicher auch die Länder Südosteuropas in unser Programm miteinbezogen werden. Auch wird man sich zum Aufteilungsschlüssel nach Ländern Gedanken machen müssen: im Augenblick erhält Polen 80 % unseres bilateralen Hilfsprogramms. Auch in sachlicher Hinsicht dürfte es sinnvoll sein, zu prüfen, ob die bisherige Aufteilung unserer Mittel, insbesondere zwischen Know-how Transfer bzw. technische Unterstützung und Finanzhilfe, angemessen ist.

Ebenfalls überdacht werden muss unsere interne Organisation. Es wird unumgänglich sein, einen zentralen Dienst mit der Durchführung der Aktionen zu betrauen. Wir müssen mit anderen Worten zumindest bis zu einem gewissen Grad von der jetzt dezentralen Organisation - verteilt auf 4 Aemter - abgehen.

3. Ausblick

Damit bin ich bereits beim Ausblick.

Die von mir genannten Zahlen zeigen, dass der für 3 Jahre gedachte Rahmenkredit bereits weitgehend verpflichtet ist. Wir sind deshalb daran, eine neue Botschaft für einen 2. Rahmenkredit abzufassen, die noch dieses Jahr vor die Räte gelangen soll. Das Parlament hat uns dazu ermächtigt, da sich die Räte, wie ich erwähnt habe, im Frühjahr 1990 im klaren waren, dass angesichts der fliessenden Entwicklung ein Voraussagen über die tatsächlichen finanziellen Bedürfnisse über 3 Jahre sehr schwierig war.

Wie sehen wir den Inhalt dieser Botschaft?

Die grundlegenden Ziele und Motive für die Vorlage vom 22. November 1989 behalten ihre Gültigkeit.

Ueber neue Schwerpunkte habe ich bereits etwas gesagt.

Anders als beim ersten Rahmenkredit von 1989/90 kann es heute nicht mehr darum gehen, nur gewisse Staaten zu unterstützen. Heute, da alle Staaten, obgleich in unterschiedlichem Ausmasse daran sind, sich zu reformieren, muss prinzipiell die Zusammenarbeit mit der ganzen mittel- und osteuropäischen Region im Zentrum stehen. Es geht im wesentlichen nicht mehr darum, Veränderungen zu begünstigen, sondern darum, die erfolgten Veränderungen nicht

zu gefährden. Und dazu bedarf es einer wirtschaftlichen Gesundung dieser Länder, die nicht ohne Hilfe von Aussen erfolgen kann.

Auch zum Organisatorischen habe ich mich bereits geäußert und über den finanziellen Rahmen kann ich Ihnen noch nichts sagen: wir müssen zuvor eine genaue Bedürfnisanalyse vornehmen, Vergleichszahlen anderer Staaten einholen und finanzielle Verpflichtungen kennen, die auf anderem Gebiet neu auf die Eidgenossenschaft zukommen.

Aber letztlich viel entscheidender als diese Fragen - und Voraussetzung für deren Beantwortung - wird sein, wie Bundesrat und Parlament die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zu Mittel- und Osteuropa gesamthaft bewerten, wie sie die Auswirkungen der dortigen Entwicklung auf Westeuropa einschätzen und schliesslich - und das ist das wichtigste - welche Rolle sie für die Schweiz in einem sich neu formierenden gesamteuropäischen Kontext sehen. Lassen Sie mich dazu noch einige Bemerkungen machen.

Heute ist deutlicher als Ende 1989 erkennbar, dass mit den Veränderungen in Mittel- und Osteuropa, weniger eine Entwicklung abgeschlossen, als vielmehr die Grundlage für einen tiefgreifenden Wandel erst geschaffen wurde. Wichtige Voraussetzungen für den Neubau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind zwar erfüllt worden, doch steht ein langer Weg des Neubaues erst noch bevor. Es handelt sich um eine Generationenaufgabe. Während einer längeren Uebergangsphase muss mit Instabilität und Unsicherheit

gerechnet werden. Die politischen Verhältnisse haben sich grundlegend verändert und bestimmende Merkmale des alten Systems wurden beseitigt; doch eine radikale Auflösung bisheriger Institutionen und Strukturen fand noch nicht überall statt.

Für die ganze Region gilt: Altes wurde beseitigt, Neues ist noch nicht überall tragfähig. Vielfältige und neue Probleme stehen an. Gleichzeitig und parallel müssen der wirtschaftliche Systemwandel, die politischen Reformen, die Neudefinition des Verhältnisses von Union und Gliedstaaten, die Erneuerung der Gesellschaft und die aussenpolitische Neuorientierung erfolgen.

Natürlich kommt vor allem dem wirtschaftlichen Wandel eine eminente Bedeutung zu, und dessen politische Implikationen können nicht überschätzt werden. Es gilt zu verhindern, dass durch eine wirtschaftliche Dauerkrise Demokratie und Marktwirtschaft bei den Völkern Ost- und Mitteleuropas nachhaltig in Misskredit geraten. Solches gäbe automatisch antidemokratischen und autoritären Tendenzen Auftrieb, was wiederum Auswirkungen auf die Beziehungen zu Westeuropa haben würde.

Ost- und Mitteleuropa befindet sich aber nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch in einem vielschichtigen Umgestaltungsprozess. Das Machtmonopol von kommunistischer Partei und Staat ist zwar überall gebrochen, neue tragfähige Strukturen sind aber erst im Entstehen. Das politische Vakuum, welches nach dem Umbruch von 1989 entstanden ist, beginnt sich aufzufüllen, ohne dass eine politische Stabilität schon erreicht wäre.

Die "Société civile" als Stütze eines freiheitlichen politischen Lebens konstituiert sich, doch wiegt mancherorts das kommunistische Erbe schwer.

Praktisch alle ost- und mitteleuropäischen Länder sind heute daran, sich neue Verfassungen zu geben und ihr politisches Leben auf eine neue Grundlage zu stellen. Doch kommen dabei Konflikte zwischen einzelnen Volksgruppen oder Regionen, welche für Jahrzehnte praktisch aufs Eis gelegt waren, neu zum Bewusstsein, und die jahrzehntelange Unterdrückung hat die Bereitschaft zur Toleranz alles andere als gefördert.

Viele schwierige Entscheide stehen an. So bedarf es einerseits des Abbaus bisheriger zentralistischer Strukturen; andererseits kann eine wirkungsvolle Reform nur von einer politisch starken Führung mit ausreichenden Kompetenzen verwirklicht werden, da nur eine solche Führung die oft schmerzlichen aber unvermeidlichen Opfer von der Bevölkerung abverlangen kann.

Letztlich geht es überall darum, ein neues Gleichgewicht zwischen der Selbstorganisation der Gesellschaft einerseits und der künftigen Macht des Staates zu finden. Und der Erwartungsdruck der Bevölkerung ist enorm.

Soziale Probleme, wie die steigende Arbeitslosigkeit und die Zunahme der Armut, treten als zusätzliche Belastungen hinzu. Ein besonderes Problem bildet das Fehlen eines sozialen Netzes von Pensionen, Renten, Krankenversicherungen usw. Die Zunahme sozialer Unsicherheit kann ihrerseits den wirtschaftlichen und politischen Wandel gefährden.

Der Umbruch von 1989 in Ost- und Mitteleuropa hat mit anderen Worten den West-Ost-Konflikt zwischen dem demokratischen Rechtsstaat der westlichen Gesellschaft und der Diktatur des Proletariates des real existierenden Sozialismus aufgelöst. Der Umbruch von 1989 hat auch das Ende des Kalten Krieges mit sich gebracht. Doch während die ideologische und politische Trennung Europas überwunden ist und die militärische überbrückbar scheint, ist die ökonomische, technologische und gesellschaftliche Annäherung nur längerfristig zu bewältigen.

Und dazu bedarf es der Hilfe des Westens.

Und diese Unterstützung muss auch weiterhin und noch verstärkt gegeben werden.

Einmal weil die Förderung der gesamteuropäischen Kohäsion eine eminent sicherheitspolitische Bedeutung hat, bilden doch ausgeglichene wirtschaftliche und soziale Verhältnisse eine wesentliche Voraussetzung für mehr Sicherheit.

Das Bemühen um einen wirtschaftlichen Ausgleich zwischen West und Ost muss aber auch vor dem Hintergrund der Migrationsproblematik verstanden werden. Sonst droht Brindisi in hundertfacher Vergrößerung als Schreckgespenst.

Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, dass der Wandel in Ost- und Mitteleuropa lange unterdrückte nationale und ethnische Konflikte wieder hat aufleben lassen. Nationalitäten- und Minderheitenfragen sind aber nicht nur innenpolitische Probleme, sie können zwischenstaatliche Dimensionen annehmen und die Stabilität Europas als Ganzes gefährden.

Was bedeutet all dies für die Schweiz?

Dazu möchte ich folgendes sagen:

Der Golfkrieg hat noch klarer als zuvor eine mögliche Aufgabenteilung gezeigt zwischen den USA, die sich weltweit engagieren, und den westeuropäischen Staaten, welche zumindest für Ordnung im europäischen Raum sorgen.

Und wenn wir von Westeuropa sprechen, sprechen wir heute implizit vor allem von den EG.

Wir sind heute letztlich mit einem gesamteuropäischen Integrationsprozess konfrontiert, in dessen Gravitationszentrum die EG stehen. Sie stehen vor der doppelten Herausforderung hinsichtlich Ausweitung (mehr Mitglieder und längerfristig über die EFTA hinaus) und Vertiefung (mehr Kompetenzdelegation nach Brüssel). Vieles spricht dafür, dass es sich um eine komplementäre Entwicklung handeln wird.

Es bedeutet meiner Meinung nach für die Schweiz, dass unsere Politik gegenüber ost- und mitteleuropäischen Ländern nicht isoliert betrachtet werden kann. Sie muss in die gesamte schweizerische Europapolitik eingebettet sein. Diese wiederum muss zur Kenntnis nehmen, dass nur ein vereinigtes, starkes und weltoffenes Europa fähig ist, den grossen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, wie den globalen Umweltfragen und der Nord-Süd-Problematik zu begegnen.

Unser finanzielles Engagement zugunsten Ost- und Mitteleuropas ist somit als Beitrag der Schweiz zur paneuropäischen Kohäsion zu verstehen. Es reiht sich ein in die Bemühungen der anderen westeuropäischen Staaten, den Graben zwischen West und Ost zu überbrücken und damit Voraussetzungen für eine gesamteuropäische Politik zu schaffen. Und erste wesentliche Schritte dazu wurden ja abgesehen von finanziellen Hilfeleistungen bereits gemacht.

Man kann sagen, dass mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 und der Unterzeichnung der Pariser Charta vom 19. November 1990 durch die 34 KSZE-Staaten und durch die Europäische Gemeinschaft die europäische Politik recht eigentlich auf eine neue Grundlage gestellt wurde.

Es gilt multilateral, aber auch bilateral auf diesem Wege energisch voranzuschreiten. Unsere Politik möchte dazu einen Beitrag leisten.