

0027



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

15. Januar 1992

Decisione

SCHWEIZERISCHES DEPARTEMENT DER AUSWÄRTIGEN ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 3.12.1991 mit
 Zusatz vom 13.1.1992

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens und der
 Beratung wird

Aussprachepapier beschlossen:

1. Vom im Aussprachepapier präsentierten Konzept einer Neuordnung der schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa sowie den personellen und finanziellen Konsequenzen wird Kenntnis genommen.
2. Dem Bundesrat sind im Sinne der Ergebnisse der Aussprache konkrete Anträge zu den einzelnen Eröffnungen von Vertretungen zu unterbreiten.
3. Das EDA wird beauftragt, ein Gesamtkonzept zu den schweizerischen Vertretungen im Ausland zu erstellen und dem Bundesrat zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

Maurice Mühle

Protokollauszug an:				
		<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage		
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
<input checked="" type="checkbox"/>		EDA	10	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
<input checked="" type="checkbox"/>		EFD	7	-
<input checked="" type="checkbox"/>		EVD	5	-
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 3. Dezember 1991

Für die BR.-Sitzung
vom - 9. DEZ. 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa

1. Einführung

Wir legen Ihnen ein Konzept vor für den Ausbau des schweizerischen Vertretungsnetzes in der Folge der politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa. Wo im weitgehend gleichgeschalteten, zentralisierten Osteuropa von ehemals eine Vertretung in der jeweiligen Hauptstadt genügte, da müssen heute schweizerische Interessen differenziert und geographisch verteilt wahrgenommen werden; dies gilt sowohl dort, wo neue unabhängige Staaten entstanden sind oder sich abzeichnen, als auch dort, wo in bestehenden Staaten neue, teilweise föderalistische Staatsstrukturen sich herausbilden.

Schweizerische Interessenvertretung bedeutet einmal den Aufbau eines Beziehungsnetzes ebenso wie Beschaffung von Information über das Gastland und Vermittlung von Informationen über die Schweiz; weiter die Vorbereitung, Durchführung und Folgearbeiten von Besuchen, sowohl offizieller als auch privater Natur, namentlich von Wirtschaftsvertretern; schliesslich die Vorbereitung konkreter bilateraler Zusammenarbeit. Diese Aufgaben stellen sich für alle der hier angeführten, eingeschlossen der konsularischen, Vertretungen.

Die Entscheide zur Neugestaltung unseres Vertretungsnetzes im vereinigten Deutschland sind bereits erfolgt (Schliessung Botschaft Berlin-Ost; Eröffnung Generalkonsulat Dresden); auf den östlichen Teil Deutschlands wird damit nicht eingegangen. Ebenso ausgeklammert bleiben weitere Lokalkoordinatoren für die schweizerische Unterstützung an Ostmitteleuropa (eine solche Stelle besteht bereits in Warschau); wir sind darauf in der Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 21.8.1991 eingegangen (800 Millionen Rahmenkredit).

2. Der Bedarf an neuen Vertretungen

2.1. Ehemalige Sowjetunion (ohne baltische Republiken)

Der Prozess der Verselbständigung der ehemaligen Sowjetunion konstituierenden Republiken ist derart fortgeschritten, dass über deren de-facto-Unabhängigkeit heute praktisch keine Zweifel mehr bestehen. Vieles deutet darauf hin, dass die Republiken zunehmend eine selbständige Aussen-, Wirtschafts- und Kulturpolitik ausüben. Schon heute ist die für das gesamte Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zuständige schweizerische Botschaft in Moskau nicht mehr in der Lage, dieser Entwicklung gebührend Rechnung zu tragen. Dazu kommt, dass in naher Zukunft eine direkte Zusammenarbeit mit den einzelnen Republiken vorgesehen ist im Rahmen des zweiten Kredites über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (800 Millionen Rahmenkredit).

Aufgrund der für die Schweiz unterschiedlichen Bedeutung einzelner Republiken, bzw. Wirtschafts- und Kulturzentren, sehen wir deshalb die Anpassung unseres Vertretungsnetzes wie folgt vor:

2.1.1. Eröffnung einer konsularischen Vertretung in Kiev (Ukraine):

Kiev ist Hauptstadt einer Republik, welche sich mit den grösseren Staaten Europas vergleicht (rund 600'000 km² und 50 Mio. Einwohner). Seitens der schweizerischen Wirtschaft besteht ein starkes Interesse an einem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu dieser Republik, deren wirtschaftliche Bedeutung im Rahmen der ehemaligen UdSSR nur von der Republik Russland (RSFSR) übertroffen wird. Ukrainische Vertreter haben ihrerseits mehrmals den Wunsch nach einer Vertiefung aller Beziehungen zur Schweiz geäussert.

In Kiev bestehen bereits Generalkonsulate der BRD, Frankreichs, der CSFR, Ungarns und Polens. Im Aufbau begriffen befinden sich jene der USA, Kanadas, Grossbritanniens und Oesterreichs.

Es handelt sich um eine Vertretung, die in erster Dringlichkeitsstufe (Arbeitsaufnahme im Frühling 1992) realisiert werden sollte. Falls bis dahin die Ukraine als unabhängiger Staats international anerkannt ist, wird es sich um eine Botschaft handeln.

2.1.2. Eröffnung einer weiteren konsularischen Vertretung, gegebenenfalls in St. Petersburg (RSFSR)

Wie eingangs erwähnt, bemühen wir uns, Ihnen ein Konzept des gesamten Vertretungsnetzes in Osteuropa vorzulegen. Im Falle der ehemaligen Sowjetunion wird die zukünftige Entwicklung von so zahlreichen, heute noch unbekanntem Faktoren beeinflusst, dass in diesem Konzept naturgemäss auch momentan nicht mit Sicherheit festzulegende Grössen enthalten sind. Dass neben Kiev auf dem Gesamtgebiet der UdSSR eine zweite konsularische Vertretung notwendig sein wird, steht fest; wo sie genau zu liegen kommen sollte, wird in Funktion der weiteren Entwicklung bestimmt werden müssen.

Voraussehbar ist allerdings, dass auch in Zukunft vieles für eine schweizerische Vertretung in St. Petersburg (vormals Leningrad) sprechen wird.

St. Petersburg ist neben Moskau die zweitwichtigste Stadt der russischen Föderation (rund 1,71 Mio. km² und 150 Mio. Einwohner). Ihre wirtschaftliche und kulturell ohnehin grosse Bedeutung nimmt zu, was nicht zuletzt auf besonders reformfreudige lokale Politiker zurückgeht (A. Sobtschak), welche die Geschicke der Stadt bestimmen. St. Petersburg und sein Hafen bilden das Tor Russlands zum Westen. Auch aus Sicht der wirtschaftlichen Interessen ist eine schweizerische Vertretung wünschbar. Hier bestehen bereits Generalkonsulate Finnlands, Schwedens, Frankreichs, Italiens, der BRD und der USA; über Pläne anderer Staaten sind wir nicht im Detail orientiert, von entsprechenden Bemühungen kann aber ausgegangen werden.

Wie immer der endgültige Standortentscheid auch ausfällt, handelt es sich jedenfalls um eine Vertretung, die in zweiter Dringlichkeitsstufe eingestuft wird.

2.1.3. Verstärkung unserer Botschaft in Moskau

Für die Bearbeitung der einzelnen Teilrepubliken sehen wir vor, unserer Botschaft in Moskau zwei zusätzliche Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen. Diesen von Moskau schwergewichtig als "regional officer" (vgl. S. 10, Para 3.2.) eingesetzten Mitarbeitern würden sinngemäss die Aufgaben schweizerischer Interessenvertretung anvertraut, wie sie eingangs beschrieben sind.

Wir sehen eine solche Regelung im Rahmen der ersten Dringlichkeitsstufe vor.

2.2. Die baltischen Republiken

Die zusammenfassend als baltische Republiken bezeichneten

Estland, Lettland und Litauen unterscheiden sich, wenn auch nicht so sehr in ihrer Geschichte, so doch in ihrer kulturellen, sprachlichen und religiösen Eigenart wesentlich voneinander. Sie legen auch grossen Wert darauf, als eigenständige Staaten anerkannt zu werden. Für die Schweiz gilt es, diesen Unterschieden Rechnung zu tragen.

Gerade weil sich die drei Republiken geographisch am Rande Europas befinden, und mit Blick auf ihre jüngste Geschichte, besteht über ihren Integrationswillen kein Zweifel. Im Hinblick auf die Neuordnung ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen sehen sie, so die klare Aussage anlässlich der bisherigen bilateralen Kontakte, in der Schweiz einen gewissen Modellcharakter. Entsprechend haben sie die Schweiz um Unterstützungsmassnahmen ersucht. Einigen dieser Anliegen konnte bereits mit dem Beginn konkreter Projekte entsprochen werden. Eine Betreuung der einzelnen Projekte, deren Zahl in Zukunft zunehmen dürfte, erscheint bereits kurzfristig notwendig.

Alle drei baltischen Republiken beabsichtigen, in naher Zukunft, bzw. nach Lösung ihrer finanziellen Schwierigkeiten, diplomatische Vertretungen in der Schweiz zu eröffnen.

Wie wir in Erfahrung bringen konnten, haben Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien und die USA Botschafter in allen drei baltischen Staaten bereits ernannt und damit begonnen, Botschaften zu eröffnen.

Wir schlagen vor, dass in allen drei Hauptstädten eine schweizerische Botschaft eingerichtet wird, eine davon geleitet durch einen Botschafter. Aus geographischen und anderen Gründen wird dies voraussichtlich Riga (Lettland) sein, wobei der endgültige Entscheid von im Moment noch nicht eindeutig feststehenden Faktoren bestimmt werden wird. In Vilnius würde eine Kleinvertretung (vgl. S. 10,

Para 3.1.), geleitet von einem Geschäftsträger, eröffnet, der direkt dem Botschafter in Riga zugeteilt wird. In Tallinn (Estland) würde ebenfalls eine von einem Geschäftsträger geleitete Kleinvertretung eröffnet, welche der schweizerischen Botschaft in Helsinki unterstellt wird. Die engen ethnischen und wesensmässigen Bande zwischen Finnland und Estland rechtfertigen ein solches Vorgehen.

Diese drei Vertretungen sollten im Rahmen der ersten Dringlichkeitsstufe (Frühling 1992) eröffnet werden.

2.3. Die Tschechische und Slovakische Föderative Republik, CSFR

Die neue Kompetenzaufteilung in der CSFR bringt eine entscheidende Verstärkung der Stellung der beiden Teilrepubliken. Insbesondere die slowakische Republik ist peinlich darauf bedacht, ihre föderalistischen Kompetenzen voll auszuschöpfen und bringt dies auch klar zum Ausdruck; zudem ist mit wachsendem Interesse der schweizerischen Exportindustrie an der slowakischen Teilrepublik zu rechnen, wobei auch in diesem Bereich eine Interessenvertretung vor Ort zahlreiche Vorteile mit sich bringt.

Entsprechend schlagen wir die Errichtung einer konsularischen Vertretung in Bratislava vor, in Form einer Kleinvertretung.

Dieses Vorhaben gehört in die zweite Dringlichkeitsstufe.

2.4. Slowenien

Wir gehen davon aus, dass die internationale Anerkennung Sloweniens nur noch eine Zeitfrage ist. Dies bedeutet, dass die Frage der Ausgestaltung unserer Beziehungen mit Slowenien sich ähnlich stellt wie jene mit den Baltischen Staaten und Albanien.

Die Schweiz braucht aus verschiedenen Gründen eine eigene

Vertretung in Slowenien: Geographisch liegt Slowenien in gewisser Nachbarschaft zur Schweiz zwischen Italien und Oesterreich. Es ist weiter auf Grund seiner Voraussetzung ein potentiell wichtiger Wirtschaftspartner der Schweiz und wird sich voraussichtlich in der einen oder anderen Form schon bald an der europäischen Integration beteiligen. Schweizerische Unterstützungsprojekte aus dem 800-Millionen Kredit sind absehbar. Touristisch verfügt Slowenien schliesslich wegen seiner geographischen Nähe, relativ guten Infrastrukturen und natürlichen Schönheiten über ein auch für Schweizer attraktives Potential.

Slowenische Vertreter haben bereits deutlich gemacht, dass sie, ähnlich wie die baltischen Staaten direkt in der Schweiz vertreten sein werden.

Wir schlagen die Errichtung einer schweizerischen Vertretung in Ljubljana vor; dies in Form einer Kleinvertretung (Geschäftsträger), die je nach Entwicklung in der Region einer bestehenden schweizerischen Vertretung zugeteilt würde.

Dieses Vorhaben sehen wir grundsätzlich in der zweiten Dringlichkeitsstufe, der Zeitpunkt wird allerdings direkt von der Entwicklung im Prozess der internationalen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens abhängen.

Selbstverständlich kann die Frage einer schweizerischen Vertretung in Slowenien nicht losgelöst von der künftigen Entwicklung im ehemaligen Jugoslawien betrachtet werden. Die Frage der Unabhängigkeit Kroatiens, ganz zu schweigen vom künftigen Status der anderen Teilrepubliken, ist aber mit sovielen Imponderabilien behaftet, dass Aussagen zu schweizerischen Vertretungen reine Spekulation wären. Slowenien ist insofern ein Spezialfall, als es sich bereits heute um einen defacto unabhängigen Staat handelt, der zudem in mancher Beziehung der Schweiz am nächsten liegt.

2.5. Albanien

Die Gründe für die Notwendigkeit einer schweizerischen Vertretung in Albanien sind mannigfaltig.

Dieses Land ist im Begriff, nach rund 50-jähriger Abstinenz als neugeordnetes Staatswesen auf das internationale Parkett zurückzukehren. Die bilateralen Kontakte auf offizieller Ebene, aber auch im privaten Bereich nehmen spürbar zu. Das schweizerische Interesse an Albanien ist genauso gestiegen wie umgekehrt.

Auf albanischer Seite glaubt man - in diesem Sinne ähnlich wie in den baltischen Republiken - an einen gewissen Modellcharakter der Schweiz für die eigene Entwicklung. Kommt dazu, dass ein neues, auf Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtetes Albanien geographisch und geschichtlich bedingt keine offensichtlichen westlichen Verbündete hat (wie dies bei den baltischen Republiken Skandinavien darstellt). Die Schweiz könnte hier, in bescheidenem Masse und verstanden als Teil unserer gesamteuropäischen Verantwortung, die Rolle eines "Begleiters" Albaniens übernehmen, bei dessen Rückkehr in die Gemeinschaft europäischer Staaten.

Diesen veränderten Rahmenbedingungen vermag die gegenwärtig gültige Regelung der direkten Betreuung Albaniens durch unsere Botschaft in Belgrad nicht mehr zu genügen. Die Verbindungen (Flug, Strasse, Telephon) zwischen Belgrad und Tirana sind entweder schlecht oder nicht vorhanden; zudem sind die politischen Beziehungen zwischen Jugoslawien und seinem südlichen Nachbarn heute auf einem vorläufigen Tiefpunkt angelangt, ohne dass eine weitere Verschlechterung ausgeschlossen werden kann.

Weiter wird Albanien substantiel in die schweizerischen Unterstützungsmassnahmen im Rahmen des 800-Millionen Kredites einbezogen werden. Die damit anfallenden Arbeiten

können nur mit unverhältnismässigem Aufwand von Belgrad aus durchgeführt werden.

Wir schlagen entsprechend die Eröffnung einer schweizerischen Vertretung in Tirana vor, in Form einer von einem diplomatischen ständigen Geschäftsträger geleiteten Botschaft, welche direkt der Zentrale unterstellt wird. Das Vorhaben soll in der ersten Dringlichkeitsstufe verwirklicht werden.

3. Personelle Auswirkungen

Zum Personalbedarf des neuen Vertretungsnetzes ist vorerst festzuhalten, dass erfahrungsgemäss eine schweizerische Ausssenvertretung auf einer Mindestzahl von fünf Personaleinheiten (inklusive Lokalpersonal) beruhen muss, um ihre Funktionen wahrnehmen zu können. Dieses Prinzip gilt sowohl für eine Botschaft wie für ein Konsulat. Angesichts der Notwendigkeit einer raschen und substantiellen Ausweitung unseres Vertretungsnetzes in Osteuropa sind nun allerdings Antworten auf eine völlig neue Situation gefragt, was allein schon durch den starren Personalrahmen unabdingbar ist. Entsprechend sehen wir vor:

3.1. Die Einrichtung von **Kleinvertretungen**, die gegebenenfalls auch unter das Minimum von fünf Personaleinheiten gehen können. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass ein normales Funktionieren weiterhin möglich ist; gerade in osteuropäischen Staaten, wo beispielsweise Uebersetzer einer absoluten Notwendigkeit entsprechen, darf das diesbezügliche Sparpotential nicht überschätzt werden.

3.2. Die Entsendung von zusätzlichem schweizerischem Personal mittleren diplomatischen Ranges in bestehende Vertretungen mit vorwiegend regionalen Aufgaben (**regional officers**). Die neuen Verhältnisse - Paradebeispiel ist die ehemalige UdSSR, wo endgültige

staatsrechtliche Strukturen erst im Entstehen sind - geben Anlass zu einer solchen Lösung: Einzelne Teile bestehender Staaten (Teilrepubliken etc.) sind in einer Masse unabhängig und eigenverantwortlich, wo spezifische schweizerische Interessenvertretung absolut notwendig wird, ohne dass - wiederum mit Blick auf das in naher Zukunft Machbare - die Einrichtung einer Vertretung vor Ort sich heute schon aufdrängt. In der Praxis wird allerdings ebenfalls pragmatisch vorzugehen sein. Auch grössere schweizerische Botschaften wie Moskau verfügen über vergleichsweise wenig Personal; eine ausschliesslich regionale Spezialisierung stösst dort an Grenzen, wo sie droht, den verantwortlichen Chef, den Botschafter, beim optimalen Einsatz seines Personals zu behindern.

Eine vor dem Hintergrund dieser Ueberlegungen angestellte Berechnung zeigt Personalbedürfnisse für die vorgeschlagenen Vertretungen von insgesamt 34 Etat- und 25 Hilfskräftestellen.

Der Stellenvoranschlag 1992 des EDA musste noch ohne Kenntnis der personellen Bedürfnisse, wie sie sich heute aufgrund der neuen Interessenlage für die Schweiz in den osteuropäischen Staaten ergeben, ausgearbeitet werden. Die Planung des Stellenkontingents 1992 erfolgte denn auch ohne Berücksichtigung der nun bekannten Bedürfnisse für die in diesem Papier beantragten Neueröffnungen. Dieses voraussichtlich 37 Stellen umfassende Kontingent musste aufgrund der angespannten Personalsituation teilweise bereits im laufenden Jahr zugeteilt werden. Die verbleibenden Stellen sind ebenfalls bereits definitiv verpflichtet.

Basierend auf den für die Legislaturperiode 1992-95 zur Zeit bekannten Planvorgaben des EFD, kann das EDA bis 1995 nur mit einem Nettozuwachs von 70 Stellen (inkl. Kontingent 1992) rechnen. Das im Verhältnis zum ausgewiesenen Mehrbedarf von 180 Stellen resultierende Defizit von 110 Stellen

muss mittels Abbaumassnahmen bei den Aussenvertretungen und an der Zentrale gedeckt werden. Rationalisierungsmassnahmen mit Bezug auf bestehende Aussenposten sind allerdings bereits vor geraumer Zeit ergriffen worden und ausserdem können ohne grundlegende Neudefinition des Leistungsauftrages des EDA nicht beliebig Posten geschlossen werden. Eine erste Analyse unseres Vertretungsnetzes hat ergeben, dass ein Abbaupotential von 18 Stellen nach Schliessung von Vertretungen und Abzug von Personal bei gewissen Vertretungen besteht. Untersuchungen betreffend Abbau von Personal an der Zentrale sind zur Zeit im Gange.

Bei dem zur Zeit gültigen Spielraum von nur 70 Stellen für 4 Jahre kann dieses Sparpotential, dessen Realisierbarkeit sich in der Praxis erst noch erweisen muss, in Beachtung einer Personalpolitik, die gegenüber allen aussenpolitischen Aufgaben und Zielen verantwortlich sein muss, nicht für die Aufgaben eingesetzt werden, die während der Legislaturplanungsphase noch nicht bekannt waren. Für solche Aufgaben muss uns der Bundesrat neue Mittel zur Verfügung stellen. Das entspräche auch dem Sinne des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 4. Oktober 1974, das den Nachweis verlangt, dass der Stellenbestand nur erhöht werden darf, wenn sämtliche Möglichkeiten der Rationalisierung, des Aufgabenabbaus und der Stellenverschiebungen ausgeschöpft sind. Diesen Nachweis müssen wir bereits für die 70 Stellen erbringen, die uns für die Legislaturperiode in Aussicht gestellt werden.

Für das Vertretungsdispositiv in Osteuropa müssen wir also für die dazu noch nicht gedeckten personellen Mittel im Umfang von voraussichtlich 34 Etat- und 25 Hilfskräftestellen eine Neuzuteilung beantragen, da wir nicht in der Lage sind, gleichzeitig die Kürzung des ursprünglich ausgewiesenen Stellenbedarfs für die neue Legislaturperiode um 60% und die Mittelbeschaffung für neue, nicht voraussehbar gewesene Aufgaben zu verkraften.

4. Finanzielle Auswirkungen

Einige der künftigen Vertretungen werden in kleine und/oder infrastrukturell wenig ausgebaute Städte zu liegen kommen. Entsprechend sind bei den zu schaffenden Kanzleien, Residenzen und Dienstwohnungen einstweilen Provisorien vermutlich unumgänglich. Wir werden versuchen, aus der Not eine finanzielle Tugend zu machen indem wir geeignete Lokalitäten mit uns nahe verwandten Länder (z.B. Neutrale) gemeinsam suchen und benützen.

Für die Kosten von acht neuen Vertretungen (bauliche Anpassungen, Mobiliar etc.) haben wir einmalige Ausgaben von rund 2 Mio. SFr. errechnet. Für das Mobiliar ist bekanntlich das EDI (AFB), für Büromaschinen die Bundeskanzlei (EDMZ) zuständig. Die Mietkosten sind gegenwärtig schwer schätzbar, dürften aber nicht allzusehr ins Gewicht fallen. Die Personalkosten schätzen wir auf rund 8 Mio. SFr. pro Jahr.

5. Kompetenzfragen

Seit 1920 hat sich das Parlament, gestützt auf seine Budgetkompetenz (BV 85 Ziff 3), im Prinzip das Recht zur **Eröffnung schweizerischer Aussenvertretungen** vorbehalten. Indes hat sich über Jahrzehnte hinweg eine grundsätzlich abweichende Praxis entwickelt. Die Eröffnung von Konsulaten fällt in die Kompetenz des Bundesrates; dieser hat sie bei der Neuregelung der Kompetenzdelegation an die Departemente (BRB vom 28.4.90, 2. Kapitel, Sektion 1, Art. 2) an das EDA delegiert. Im vorliegenden Fall sind davon betroffen die vorgesehenen Vertretungen in Kiev (falls die Vertretung vor der vollkommenen Unabhängigkeit eingerichtet wird), Bratislava sowie die zweite zukünftige Vertretung auf dem Gebiet der UdSSR, gegebenenfalls in St.Petersburg.

Was die baltischen Republiken anbelangt, so haben die eidgenössischen Räte 1938 den Bundesrat zur Eröffnung von drei Vertretungen ermächtigt. Da es sich heute um genau die gleichen Staaten handelt wie damals, gilt die Kompetenzdelega-

tion weiterhin.

Mit Bezug auf Albanien gilt ein Beschluss der Räte von 1973, der den Bundesrat generell ermächtigt, in Staaten, die vor 1970 unabhängig geworden sind, schweizerische Vertretungen einzurichten. Dieses Erfordernis ist in diesem Fall erfüllt. Bleiben Slowenien und gegebenenfalls die Ukraine, falls die Vertretung erst nach erfolgter Anerkennung eingerichtet wird. Dazu ist zunächst zu sagen, dass sich die konkrete Frage der Eröffnung einer neuen schweizerischen Vertretung erst nach der internationalen Anerkennung und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen stellen wird. Beides wird, wenn der Moment gekommen ist, Gegenstand eines separaten Entscheides des Bundesrates bilden. Zu diesem Zeitpunkt wird es aber wünschbar sein, rasch handeln zu können; zudem müssen zweckmässigerweise Vorarbeiten geleistet werden. Gestützt auf seine allgemeine aussenpolitische Kompetenz (BV 102 Ziff 8) kann der Bundesrat die Eröffnung einer Vertretung auch in Slowenien resp. der Ukraine beschliessen; wir sehen vor, solche Beschlüsse bei erster sich bietender Gelegenheit und in der für solche Fälle vorgesehenen Form dem Parlament zur Kenntnis zu bringen (Information der aussenpolitischen Kommissionen, Erwähnung im Geschäftsbericht, gegebenenfalls spezielle Darstellung bei der Budgetpräsentation).

Dieses ist offensichtlich auch generell das sinnvollste Vorgehen: Wenn der Bundesrat über unbestrittene Kompetenz verfügt, diplomatische Anerkennungen vorzunehmen, Konsulate zu eröffnen und in Einzelfällen diplomatische Vertretungen einzurichten - kurz, von seiner allgemeinen Kompetenz zur optimalen Organisation der Bundesverwaltung (hier im Ausland) Gebrauch zu machen - ist nicht einzusehen, warum in rein zufällig anders gelagerten Einzelfällen die Errichtung einer diplomatischen Vertretung dem weitaus zeitraubenderen und von der Sache her eindeutig nicht gerechtfertigten Genehmigungsverfahren durch die Räte zu unterwerfen wäre. Das Erfordernis einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Parlament und zu dessen Entlastung liegt generell

ein Vorgehen nahe wie im Fall Sloweniens.

6. Schlussfolgerungen

Um die Ausgestaltung eines erweiterten schweizerischen Vertretungsnetzes in Mittel- und Osteuropa konkret und speditiv in Gang setzen zu können, wäre dem EDA gedient, wenn der Bundesrat zu den folgenden Punkten eine Aussprache führen könnte:

1. Zum im Aussprachepapier präsentierten Konzept einer Neuordnung der schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa sowie den personellen und finanziellen Konsequenzen.

2. Zur Absicht im Sinne der aufgezeigten Prioritäten:

. in Riga (Lettland) sowie Vilnius (Litauen) und in Tallinn (Estland) eine diplomatische Vertretung zu eröffnen.

. in Tirana (Albanien) eine diplomatische Vertretung zu eröffnen.

. in Ljubliana (Republik Slowenien) eine diplomatische Vertretung zu eröffnen, sobald Sloweniens Unabhängigkeit international anerkannt ist und die bilateralen diplomatischen Beziehungen aufgenommen sind.

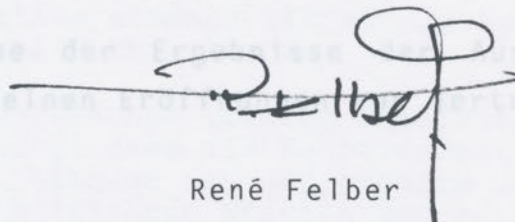
. in Kiev (Ukraine) sowie in einer noch festzulegenden Stadt auf dem Gebiet der UdSSR, gegebenenfalls in St. Petersburg (RSFR) eine konsularische Vertretung zu eröffnen. Nach einer internationalen Anerkennung der Ukraine wird es sich in Kiev um eine diplomatische Vertretung handeln.

. in Bratislava (CSFR) eine konsularische Vertretung zu eröffnen.

3. Das EDA sollte ermächtigt werden, den erwiesenen Mehrbedarf an Etat- und Hilfskräftestellen zusätzlich zu den im Stellenvoranschlag 1992 und Stellenplanung 1993-1995 vorgesehenen Stellenkontingent anzubegehren.

4. Das EDA, das EDI (AFB) und die Bundeskanzlei (EDMZ) sollten ermächtigt werden, die notwendigen Nachtragskreditbegehren zu stellen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 9. Dezember 1991

Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa

9. DEZ. 1991

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 21.11.1991 wird

Schweizerische V beschlossen: in Mittel- und Osteuropa

1. Vom im Aussprachepapier präsentierten Konzept einer Neuordnung der schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa sowie den personellen und finanziellen Konsequenzen wird Kenntnis genommen. EDA vom 3. Dezember 1991.

2. Dem Bundesrat sind im Sinne der Ergebnisse der Aussprache konkrete Anträge zu den einzelnen Eröffnungen von Vertretungen zu unterbreiten.

Für getreuen Protokollauszug:

Ob in den beiden anderen baltischen Republiken sowie in allen weiteren in Mittel- und Osteuropa entstandenen Staaten schweizerische Niederlassungen eröffnet werden sollen, wie im Aussprachepapier vorgesehen ist, halten wir zumindest für diskussionswürdig. Abschliessend zussichern können wir uns dazu allerdings erst, wenn konkrete Anträge vorliegen.

Das EDA geht in seinen Erwägungen von einem Stellenmehrbedarf von 34 Stat- und 25 Hilfskräftestellen aus. Wir halten dazu fest, dass das EDA seine zusätzlichen Personalbedürfnisse im kommenden Jahr mit den Stellen decken muss, die ihm im Stellen-Voranschlag 1992 zugewiesen werden. Für die folgenden Jahre gilt grundsätzlich der vom Bundesrat in der Stellenplanung noch festzulegende Rahmen. Die Deckung weitertgehender Bedürfnisse muss über departementsinterne Priorisierungen und Bewirtschaftungsmaßnahmen erfolgen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

SKZ

Stich



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 9. Dezember 1991

Für die BR.-Sitzung
 vom - 9. DEZ. 1991.

An den B u n d e s r a t

Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa

MITBERICHT

zum Aussprachepapier des EDA vom 3. Dezember 1991.

Dem Wortlaut des Beschlussesdispositivs stimmen wir zu. In Bezug auf den Antrag melden wir jedoch drei Vorbehalte an:

- 1 Was unsere Vertretung in den baltischen Staaten anbetrifft, so sind wir eindeutig der Meinung, dass die Hauptvertretung nach Vilnius (Litauen) gehört. Litauen ist der grösste und bevölkerungsreichste der drei baltischen Staaten und hat damit ein entsprechendes wirtschaftliches Gewicht. In der Befreiungsphase vom Sowjet-Regime hat Litauen eine klare politische Führungsfunktion übernommen. Es ist zudem der erste der drei baltischen Staaten, der den (russischen) Minderheiten gleiche Rechte einräumt. In Lettland und Estland ist es zur Zeit wenig wahrscheinlich, dass die Russen völlig gleichgestellt werden. Sodann hat Litauen auch die bedeutendste geschichtliche Tradition und misst den Beziehungen zu unserem Land besonderes Gewicht bei. Die Erwartungen künftiger Kooperation und die Bereitschaft dazu sind in Vilnius eindeutig am grössten.
- 2 Ob in den beiden anderen baltischen Republiken sowie in allen weiteren in Mittel- und Osteuropa entstandenen Staaten schweizerische Niederlassungen eröffnet werden sollen, wie im Aussprachepapier vorgesehen ist, halten wir zumindest für diskussionswürdig. Abschliessend äussern können wir uns dazu allerdings erst, wenn konkrete Anträge vorliegen.
- 3 Das EDA geht in seinen Erwägungen von einem Stellenmehrbedarf von 34 Etat- und 25 Hilfskräftestellen aus. Wir halten dazu fest, dass das EDA seine zusätzlichen Personalbedürfnisse im kommenden Jahr mit den Stellen decken muss, die ihm im Stellen-Voranschlag 1992 zugeteilt werden. Für die folgenden Jahre gilt grundsätzlich der vom Bundesrat in der Stellenplanung noch festzulegende Rahmen. Die Deckung weitergehender Bedürfnisse muss über departementsinterne Priorisierungen und Bewirtschaftsmassnahmen erfolgen.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stu

Stich



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 16. Dezember 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa

S t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht des EFD vom 9. Dezember 1991

Die Stellungnahme des EFD veranlasst uns zu folgenden
Bemerkungen:

Wir haben Kenntnis genommen von der Ansicht des EFD, dass die Hauptvertretung in den baltischen Staaten nach Vilnius gehöre. Wenn wir in allen drei baltischen Staaten eine Vertretung zu errichten gedenken, hängt das vor allem damit zusammen, dass wir den Unterschieden dieser drei Republiken und ihrem Wunsch nach Anerkennung als selbständige Staaten Rechnung tragen möchten. Ein definitiver Entscheid, wo lediglich ein Geschäftsträger und wo ein Botschafter zugeteilt wird, kann erst gefällt werden, wenn über die personellen Mittel entschieden ist. Zudem ist die Entwicklung in diesen drei Republiken weiter zu verfolgen.

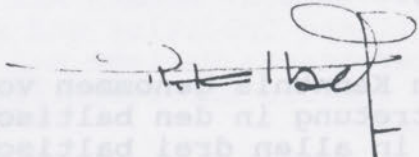
Sollten die beantragten Stellen abgelehnt werden, wäre das Konzept für die schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa nicht verwirklichtbar. Im Rahmen des Budgets 1992 werden dem EDA die neuen Stellen auf praktisch die Hälfte reduziert. Von 37 verbleiben noch ca. 18 Stellen. Damit werden für 1992 bereits

ausserordentlich hohe Anforderungen an die "departementsinterne Priorisierung" gestellt. Die Perspektiven für die Jahre 93-95 sehen nicht besser aus. Der Ausbau der Vertretungen in Mittel- und Osteuropa ist in dieser Stellenplanung noch nicht enthalten. Eine entsprechende Berücksichtigung war nicht möglich, da die politische Entwicklung in Mittel- und Osteuropa im Zeitpunkt der Eingabe des Personalbedarfs für 1992 nicht voraussehbar war. Wie in unserem Aussprachepapier aufgeführt, haben wir unser Vertretungsnetz einer kritischen Analyse unterzogen und durch eine Anzahl von Schliessungen 18 Personaleinheiten freisetzen können. Diese werden als Abbaupotential im Rahmen der Verzichtsplanungsoperation 1992/95 in Anrechnung gebracht, d.h. sie kommen für ein Auffangen der im vorliegenden Fall sich ergebenden Personalbedürfnisse deshalb nicht in Frage. Weitere Schliessungen von Vertretungen sind zwar theoretisch machbar, in der Praxis aber schwer durchsetzbar. Das Vertretungsnetz kann nicht je nach politischen Umwälzungen laufend geändert werden. Ein solches Vorgehen ist aus politischen, aber auch aus finanziellen Gründen nicht sinnvoll.

Bei der Verstärkung unseres Vertretungsnetzes in Ost- und Mitteleuropa handelt es sich um eine Berücksichtigung neuer wirtschaftlicher und politischer Bedürfnisse. Es handelt sich um **neue Aufgaben** und eine departementsinterne Kompensation ist aus den oben geschilderten Gründen nicht möglich.

Wir halten an unserem Antrag fest und bitten den Bundesrat um eine Aussprache der in Ziffer 6 des Antrages zusammengefassten Prioritäten sowie deren finanziellen und personellen Konsequenzen.

EIDG. DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL
 CONSIGLIO FEDERALE

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 13. Januar 1992

An den Bundesrat

Zusatz zum

Aussprachepapier vom 3. Dezember 1991 über

"Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa"

Das Aussprachepapier vom 3. Dezember 1991 über "Schweizerische Vertretungen in Mittel- und Osteuropa" ist grundsätzlich nach wie vor gültig. Allerdings hat aufgrund der seither eingetretenen Entwicklungen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung in Jugoslawien das Problem der Ausweitung unseres Vertretungsnetzes sowohl an Dimension als auch an Aktualität und Dringlichkeit gewonnen.

Die zwölf neuen (und mit den baltischen Staaten nun insgesamt fünfzehn) unabhängigen Republiken der ehemaligen Sowjetunion wollen nach eigenem Bekunden eine eigenständige Aussenpolitik führen und beispielsweise Mitgliedschaften in internationalen Organisationen anstreben (UNO, Internationaler Währungsfonds usw.). Diese neue Entwicklung zwingt uns, unser zukünftiges Vertretungsnetz auf dem Gebiet der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Gewisse Ueberlegungen aus dem

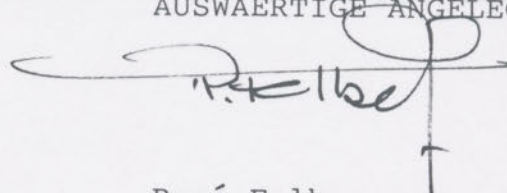
René Felber

Aussprachepapier vom 3. Dezember 1991 (z.B. betreffend die Eröffnung von Vertretungen in Kiew, St. Petersburg und den baltischen Staaten) behalten zwar ihre volle Gültigkeit. In bezug auf die übrigen - insbesondere die transkaukasischen und zentralasiatischen Republiken hingegen gilt es, die Bedürfnisse neu zu evaluieren. Wir werden dabei die aussenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen ebenso optimal wie nüchtern-realistisch in Betracht zu ziehen haben. Die dadurch gegenüber dem Aussprachepapier notwendig werdende zusätzliche Personalaufstockung werden wir so klein wie möglich zu halten trachten. Dennoch möchten wir einen zusätzlichen Bedarf an Etatstellen und Hilfskräftestellen von 10 resp. 8 Einheiten nicht a priori ausschliessen.

Sollte es in Jugoslawien in näherer Zukunft zur Anerkennung weiterer selbständiger Republiken (neben den im Vordergrund stehenden Slowenien und Kroatien) kommen, wäre auch hier mit einer Neubeurteilung zu rechnen. Eine zahlenmässige Prognose des entsprechenden Personalmehrbedarfs erscheint uns indessen im gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht.

Das Beschlussdispositiv des Aussprachepapiers vom 3. Dezember 1991 beinhaltet keine Festlegung konkreter Zahlen im Bereich der Etat- und Hilfskräftestellen. Es bezweckt lediglich, das Prinzip festzuschreiben, dass der Ausbau unseres Vertretungsnetzes in Mittel- und Osteuropa einer Notwendigkeit entspricht und dass er einen nicht anderweitig kompensierbaren finanziellen und vor allem personellen Mehraufwand mit sich bringt. Dessen genaues Ausmass wird dem Bundesrat in separaten Anträgen im Zusammenhang mit der Eröffnung der einzelnen Vertretungen unterbreitet werden. Finanzhaushaltstechnisch werden die entsprechenden Begehren über den Nachtrag I zum Voranschlag 1992 gestellt werden.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FÜR
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



René Felber