

EDA
Sekretariat Staatssekretär
p.B.15.21.R.(13) - MAP

Sehr gut!

Bern, den 3. Dezember 1991

- An die persönlichen Mitarbeiter der Departementchefs:
EDA, EDI, EJPD, EMD, EFD, EVD, EVED

- An die Generalsekretariate der Departemente:
EDA, EDI, EJPD, EMD, EFD, EVD, EVED

- EDA: Politische Direktion

Pol. Abteilung 1

Pol. Abteilung 2

Pol. Abteilung 3

Pol. Sekretariat

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Information und Presse

Osteuropadienst

- EDA: Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

- EDA: Direktion für internationale Organisationen

- EDA: Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst

- Schweizerische Botschaft in der UdSSR

8/11									
3.12									
V. S. d.									
EDA	03.12.91	28							
Ref. p. B. 15.21.R.(13)									

MAP: gut es wert! Logon: STE ORC, AR, WAG

erl. 9.12.

ZNI

*Koordinaten für Platte... Ost/...
Dokumente ist Teil der PA I!*

Besuch von Staatssekretär Klaus Jacobi in der Sowjetunion, 14.-20.11.1991
(St.Petersburg, Moskau, Kiev)

In der Beilage erhalten Sie, im Nachgang zu den bereits zugestellten ausführlichen Notizen, eine Synthese und Schlussfolgerungen der Gespräche, welche Staatssekretär Jacobi anlässlich seines randvermerkten Besuches geführt hat.

Peter Maurer
Peter Maurer

Beilage erwähnt

Besuch von Staatssekretär Jacobi in Moskau, St. Petersburg und Kiew,² 14. - 20. 11. 1991

1. Ausgangslage und Ziel der Reise

Der Besuch hat zu einem Zeitpunkt stattgefunden, da sich die tiefe wirtschaftliche und politische Krise in der Sowjetunion weiter zuspitzt und der Erosionsprozess der Union sich beschleunigt. Angesichts der gleichzeitigen Entstehung neuer Regeln im Verhältnis zwischen Union und Republiken und neuer Strukturen in den einzelnen Republiken und Gebietskörperschaften selbst, standen drei Ziele im Vordergrund:

1. eine Zwischenbilanz über die aktuelle interne Lage und die wichtigsten Entwicklungstrends zu ziehen;
2. Klarheit darüber zu erhalten, inwiefern das neue Verhältnis zwischen Union und Republiken die Aussenbeziehungen beeinflusst und
3. abzuklären, inwiefern diese Veränderungen die bilaterale Beziehung beeinflussen, und wo allenfalls ein aussenpolitischer Handlungsbedarf besteht.

2. Schweizerische "Message"

Gegenüber den Gesprächspartnern auf Unions- und Republiksebene wurde folgende Haltung der Schweiz dargelegt:

- Wir sind interessiert, unsere bisher fast ausschliesslich mit der Union gepflegten Beziehungen auf das neue Verhältnis zwischen Union und Republiken einzurichten. In diesem Sinne erfolgt eine Gewichtsverschiebung zugunsten der Republiken. Dies wird durch den Umstand unterstrichen, dass Gespräche sowohl mit Vertretern der Union als auch mit solchen von Republiken stattfinden.
- Entsprechend unserer Grösse und unseren beschränkten finanziellen Möglichkeiten sind wir bereit, dort, wo wir ein spezifisches Know-how haben und wo dies gewünscht wird, den Prozess des Wandels zu unterstützen.
- Die Schweiz ist daran interessiert, dass durch den Wandel in der Sowjetunion und ihren Republiken internationale Verträge und Standards, insbesondere bezüglich Sicherheit, Grund- und Menschenrechten respektiert werden.

3. Gesprächspartner

Jacobi führte Gespräche mit folgenden Personen:

- | | |
|-----------------|--|
| - A. Sobtschak, | Oberbürgermeister von St.Petersburg |
| - G. Iavlinski | Stv. Leiter des Wirtschaftsrates der Union |
| - Y. Deriabin | Stv. Aussenminister der UdSSR |
| - S. Tarassenko | Stv und Berater Schewardnazes |
| - A. Kozyrev | Russischer Aussenminister |
| - A. Belogonow | Stv. Aussenminister der UdSSR |
| - P.Pankin | Aussenminister der UdSSR (bis 19.11.) |

- A.Zlenko	Aussenminister der Ukraine
- W.Matvienko	Präsident der Nationalbank der Ukraine
- V.Tentuk	Finanzminister der Ukraine
- I.Pliouchtch	Vizepräsident des Obersten Sovjet der Ukraine
- L.Stesenko	Aussenhandelsminister der Ukraine

4. Schlussfolgerungen:

Im Sinne einer Auswahl können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

4.1 Staatsstruktur und Anerkennungsfrage:

Die Dekolonisierung des alten Imperiums zaristischer und später bolschewistischer Prägung erfolgt unter chaotischen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und ist begleitet von Unsicherheiten bezüglich der staatlichen Struktur in Gegenwart und absehbarer Zukunft. Die innere Entwicklung dominiert denn auch, im Gegensatz zu früher als die Sowjetunion noch ein weltpolitischer Akteur ersten Ranges war, alle Diskussionen.

Dabei stehen sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen Konzeptionen gegenüber:

- Die Unionisten, d.h. jene, die sich für den Fortbestand einer Union aussprechen. Nach ihren Vorstellungen soll ein koordinierendes Zentrum erhalten bleiben, doch sollen die Entscheidungsprozesse im Zentrum demokratisiert werden. Dies ist der Grundgedanke des von Gorbatschow vorgeschlagenen und bis heute noch nicht paraphierten Unionsvertrages. Nach dem heutigen Stand der Diskussion kann man davon ausgehen, dass es sich höchstens um eine "Union à la carte" handeln wird, in welcher es den einzelnen Republiken grundsätzlich offensteht, ob sie in einer bestimmten Frage ihre Interessen über die Union oder ob sie sie selbständig artikulieren wollen.

Im Bereich der Aussenpolitik bedeutet dies, dass inskünftig der Rat der Aussenminister der Republiken dem Ministerium für auswärtige Beziehungen vorstehen soll. Wenn sich dieser nicht auf eine gemeinsame Position einigen kann, soll der Entscheid dem Staatsrat obliegen. Entsprechend dem neuen Gewicht der Republiken sollen in den bisherigen sowjetischen Auslandsvertretungen Repräsentanten einzelner Republiken entsandt werden. Die Vertretung bei internationalen Organisationen würde von Fall zu Fall durch die Union oder durch einzelne Republiken erfolgen.

Es bleibt gegenwärtig offen, ob überhaupt, und wenn ja, welche Republiken an der Union teilnehmen werden. Praktisch ausgeschlossen scheint die Teilnahme der Ukraine, Armeniens und Georgiens, eventuell auch Aserbeidschans.

- Die Nationalisten, d.h. jene die sich für die Bildung unabhängiger Staaten anstelle der Union aussprechen. Gemäss dieser Konzeption, welche unter anderem durch die gegenwärtige ukrainische Führung vertreten wird, soll es auch in Zukunft enge Beziehungen zwischen den ehemaligen Republiken der Sowjetunion geben, doch sieht man hier keinen Nutzen für ein - wie auch immer gestaltetes Zentrum. Die

Beziehungen sollten vielmehr zwischenstaatlich und nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung gestaltet werden.

Im Ergebnis führen beide Konzeptionen zu einem ähnlichen Resultat: Direkte Beziehungen zur Union einerseits (unter Prüfung, ob die Unionsvertreter mandatiert sind) und zu den einzelnen Republiken sind nicht nur möglich, sie werden gewünscht oder mindestens ausdrücklich toleriert. Das neu entstehende Gebilde ist eine Struktur sui generis, für welche traditionelle Souveränitätsbegriffe und damit auch übliche Kriterien der Anerkennung von Staaten keine Anwendung mehr finden. Im Sinne einer pragmatischen Politik müssen daher Beziehungen inskünftig sowohl mit der Union als auch mit den Republiken gepflegt werden.

4.2. Rechtsnachfolge

Während der gegenwärtigen Uebergangsphase galt es abzuklären, inwiefern die mit der Union abgeschlossenen Verträge inskünftig auch für die einzelnen Republiken Geltung haben werden. Die verschiedenen Gesprächspartner haben sich dazu unterschiedlich geäußert. Die russische Föderation ist bereit, bestehende Verträge der Union in ihrer Substanz zu übernehmen, wünscht aber Anpassungen, verbunden mit einer formalen Anerkennung als neuer Partner (z.B. Absichtserklärungen). Die Ukraine will als bald unabhängiger Staat neue Staatsverträge aushandeln und abschliessen. **In jedem Falle werden wir aber gezwungen, in den nächsten Monaten die vertraglichen Verhältnisse mit der UdSSR zu überprüfen und die nötigen Anpassungen in Verhandlungen mit den tatsächlich zuständigen Behörden zu tätigen.**

4.3 Humanitäre Hilfe

Aufgrund der geführten Gespräche kann man im Sinne einer Zwischenbilanz folgende Schlüsse ziehen:

- Wir können von einem dringenden Bedürfnis an Lebensmitteln und Medikamenten für bestimmte soziale Gruppen und Regionen ausgehen, nicht aber von einer generellen Notlage, welche die ganze UdSSR betreffen würde. Dieses Bedürfnis scheint insbesondere für die Wintermonate offensichtlich. Es dürfte sich in diesem Jahr stellen, möglicherweise aber im Winter 1992/93 noch gravierender werden.
- Der neue Kredit zugunsten ost- und mitteleuropäischer Staaten ist in den kommenden Monaten weder verfügbar, noch finden die Kriterien der Nachbarschaftshilfe auf die beschriebene Notlage Anwendung.
- Andere Staaten und Staatengruppen (G-7, EG etc) sind daran, für die kommenden Wochen Hilfsaktionen zu lancieren.
- Eine konkrete, schnelle und sichtbare Aktion der Schweiz könnte für uns gerade im gegenwärtigen Augenblick der innenpolitischen Verunsicherung in der UdSSR einen beträchtlichen "goodwill" schaffen.

Das EDA wird zusammen mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, insbesondere mit dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Zivilschutz prüfen, ob allenfalls eine humanitäre Hilfe im eigentlichen Sinne, ob die Verwertung von landwirtschaftlichen Ueberschüssen respektive die Lieferung von Ueberlebensnahrung angezeigt wäre.

4.4 Technische Zusammenarbeit

Während zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine internationale Finanzhilfe in grossem Ausmasse nicht opportun erscheint, rückt die technische Zusammenarbeit in den Mittelpunkt einer möglichen schweizerischen Unterstützung. Politische Kultur (Föderalismus, Fiskal- und Verwaltungsorganisation) sowie das Bankwesen (Handels- und Zentralbanken) wurden in erster Linie als mögliche Gebiete erwähnt. **Während für die europäischen Republiken eine Zusammenarbeit über den neuen Kredit zur Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Länder finanziert werden kann, ist angesichts ihrer geographischen Lage und ihres tiefen Prokopfeinkommens der Einbezug der asiatischen Republiken in die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ernsthaft zu überprüfen.**

4.5 Vertretungsnetz

Die neuen Beziehungen zwischen Union und Republiken und die Intensivierung der Zusammenarbeit der Schweiz mit der Sowjetunion und ihren Republiken erfordert einen personellen Ausbau der bestehenden Vertretungen und eine Neukonzeption des Vertretungsnetzes in Ost- und Mitteleuropa im allgemeinen. **Was die Sowjetunion betrifft drängt sich in erster Linie eine Verstärkung unserer Botschaft in Moskau und die Eröffnung eines Generalkonsulates/Botschaft in der Ukraine auf. Middlefristig wäre wahrscheinlich auch eine Eröffnung einer Vertretung in St.Petersburg, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Bdeutung der Stadt sinnvoll.** (Die Problematik des diplomatischen und konularischen Vertretungsnetzes wird in nächster Zeit in einem gesonderten Aussprachepapier vor den Bundesrat gebracht.)