

92.065

**Zusatzbotschaft  
über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit  
mit ost- und mitteleuropäischen Staaten**

vom 1. Juli 1992

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Erhöhung des Rahmenkredites zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten unter ausdrücklicher Ausdehnung auf die Staaten der GUS (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) und Georgien.

Wir beantragen Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Juli 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Vizepräsident: Ogi

Der Bundeskanzler: Couchepin



## Übersicht

*In dieser Botschaft beantragt der Bundesrat die Erhöhung des laufenden Rahmenkredites von 800 Millionen Franken zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten auf insgesamt 1,4 Milliarden Franken und die ausdrückliche Ausdehnung auf die Staaten der GUS (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten).*

*In der Botschaft vom 23. September 1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (BBl 1991 IV 553) hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass er bei ausserordentlichen Veränderungen in der damaligen Sowjetunion und entsprechender internationaler Reaktion darauf mit einer neuen Vorlage an die Räte gelangen werde. Der damalige Eventualfall ist heute Realität. Die neue Vorlage ist entsprechend in Form eines hier nun vorliegenden Zusatzkapitels zur erwähnten Botschaft vom 23. September 1991 gestaltet und muss mit dieser zusammen gelesen werden. Die grundlegenden Aussagen in der Botschaft vom 23. September 1991 zu Prinzip und Praxis der schweizerischen Unterstützung gelten grundsätzlich unverändert auch für die Staaten der GUS; in der vorliegenden Botschaft sind entsprechend viele Verweisungen enthalten.*

*Auch der äussere Aufbau des vorliegenden Textes folgt dem Vorbild der ersten Botschaft: In einem Allgemeinen Teil wird zunächst auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den potentiellen Empfängerstaaten, hier also in der GUS, eingegangen. Die Auswirkungen dieser Entwicklung – charakterisiert durch die Implosion der alten Sowjetunion und die Entstehung einer sehr heterogenen Gemeinschaft selbständiger Staaten mit durchaus gegenläufigen Interessen und entsprechender Politik – für Europa und die Schweiz werden anschliessend beschrieben und daraus dann die Grundsätze für die schweizerische Unterstützung an die Staaten der GUS abgeleitet.*

*Im Besonderen Teil dieses Zusatzkapitels wird auf die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten eingegangen. Die schweizerische Unterstützung soll auch hier in jenen Bereichen erfolgen, wo wir bereits mit Mittel- und Osteuropa zusammenarbeiten: Wirtschaft; Politik; Sozialwesen und Gesundheit; Umwelt und Energie; Kultur, Wissenschaft und Forschung; Nachbarschaftshilfe. Im Vergleich zu Mittel- und Osteuropa sollen allerdings verstärkt Schwerpunkte gebildet werden.*

*Zu den rechtlichen Grundlagen ist zu sagen, dass der hier vorgeschlagene Bundesbeschluss den ursprünglichen Bundesbeschluss vom 28. Januar 1992 ergänzen würde und damit einen Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten von nun insgesamt 1,4 Milliarden Franken vorsieht, für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren, wobei die Staaten der GUS ausdrücklich eingeschlossen werden. Im Bundesbeschluss wird anstelle des bereits geläufigen Ausdruckes GUS-Staaten, juristisch unmissverständlich, aber schwerfällig im Ausdruck, von den aus der ehemaligen UdSSR her-*

*vorgegangenen Staaten gesprochen, mit Blick auf Staaten, die der GUS nicht angehören (Georgien) oder gegebenenfalls wieder austreten. Nicht dazu gehören die drei baltischen Republiken, welche bereits voll in der Unterstützung im Rahmen des laufenden Kredites von 800 Millionen Franken integriert sind.*

## Botschaft

### 1 Allgemeiner Teil

#### 11 Die Ansatzpunkte für eine Erhöhung und Ausdehnung des Rahmenkredites von 800 Millionen Franken zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten

In der Botschaft vom 23. September 1991 (BBl 1991 IV 553), mit der wir Ihnen einen Rahmenkredit von 800 Millionen Franken zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (erste Botschaft) vorlegten, haben wir darauf hingewiesen (Ziff. 122), dass wir bei ausserordentlichen Veränderungen in der damaligen Sowjetunion und entsprechender internationaler Reaktion darauf mit einer neuen Vorlage an die Räte gelangen würden. Der damalige Eventualfall ist heute Realität, entsprechend schlagen wir nun vor, den Rahmenkredit von 800 Millionen Franken zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (ursprünglicher Kredit) auf insgesamt 1,4 Milliarden Franken zu erhöhen und ausdrücklich auf die elf Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie auf Georgien auszudehnen. Georgien ist der GUS nicht beigetreten, gilt hier aber als eingeschlossen, wenn von der GUS oder den GUS-Staaten die Rede ist. Wohl haben wir in der ersten Botschaft und damit im Rahmen des ursprünglichen Kredites die alte UdSSR von einer Mittelvergabe grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Indessen haben mit der Auflösung der UdSSR die gesamten Grundlagen der Osthilfe in einer Weise geändert, welche eine – angesichts der fortdauernden Bedürfnisse in Mittel- und Osteuropa ausserhalb der ehemaligen UdSSR zwangsläufig sehr marginale – Berücksichtigung der GUS-Staaten ausschliesslich im Rahmen des ursprünglichen Kredites in keiner Weise mehr gerechtfertigt erscheinen lässt. Würden die GUS-Staaten nämlich mehr als nur marginal berücksichtigt, müsste dies wiederum zu einer allseits unerwünschten Reduktion der schweizerischen Unterstützung an bisherige Empfängerstaaten in Ost- und Mitteleuropa führen.

In dieser Botschaft (zweite Botschaft) legen wir dar, warum ein zusätzlicher, substantieller Beitrag der Schweiz an die internationalen Unterstützungsbestrebungen zugunsten der GUS-Staaten angezeigt ist und wie diese zusätzlichen Mittel eingesetzt werden sollen. Gesetzes- und finanztechnisch soll dies in der Form einer Ergänzung des Bundesbeschlusses vom 24. Januar 1992 geschehen (vgl. Ziff. 52). Die Ihnen vorliegende, zweite Botschaft ist deshalb als Zusatzkapitel zur ersten Botschaft konzipiert und enthält zahlreiche Verweisungen auf die erste Botschaft. Dies entspricht der Tatsache, dass viele grundlegende Aussagen in der ersten Botschaft wie auch das praktische Vorgehen bei der Unterstützung der GUS-Republiken gültig bleiben. Im vorliegenden Zusatzkapitel werden die spezifischen Aspekte einer Unterstützung an die GUS-Republiken vertieft behandelt.

In der Antwort auf die dringliche Interpellation Bonny vom 3. März 1992 haben wir klar signalisiert, dass eine Vorlage zur substantiellen Erhöhung der schwei-

zerischen Unterstützung an die Mitglieder der GUS angezeigt erscheint. In der Ratsdebatte über diese Interpellation ist diese Ansicht mehrheitlich geteilt worden. Das von uns gewählte Vorgehen der Präsentation einer Zusatzbotschaft ist auch als Reaktion auf die allseits geforderte Dringlichkeit der Vorlage zu verstehen.

## 12 Der Untergang der UdSSR und ihre Nachfolge

Unter den in der ersten Botschaft (Ziff. 111, 112) dargelegten Gründen, welche zum Zusammenbruch kommunistischer Planwirtschaften im gesamten Mittel- und Osteuropa geführt haben, ist mit Bezug auf die GUS-Staaten ein Beweggrund ganz speziell hervorzuheben: die Absage der meisten nichtrussischen Republiken der früheren Sowjetunion an eine zentrale Lenkung von Moskau aus. Dieses unbedingte Unabhängigkeitsstreben, besonders deutlich von der Ukraine verkörpert, hat sich als stärker erwiesen als alle Gründe, die aus sicherheits- und wirtschaftspolitischen Überlegungen für die Erhaltung gewisser Funktionen einer Zentralmacht sprachen. Die oft gestellte rhetorische Frage zur vermeintlichen Gegenläufigkeit der Entwicklungen in den GUS-Staaten einerseits und in Westeuropa andererseits lässt sich damit so beantworten: Während westeuropäische Integration ein freiwilliges Zusammenwachsen eigenständiger Staaten bedeutet, handelte es sich bei der ehemaligen Sowjetunion um ein die einzelnen Mitglieder vergewaltigendes Zwangssystem, welches den fortschreitenden Demokratisierungsprozess nicht überleben konnte. Indessen waren und sind beinahe alle Republiken der ehemaligen UdSSR an einer Fortsetzung gewisser Aspekte der Zusammenarbeit untereinander interessiert. Die Anerkennung der proklamierten Unabhängigkeit der einzelnen GUS-Staaten durch die westliche Staatengemeinschaft, welche Ende 1991 erfolgte, ebenso wie die Bereitschaft des Westens zur substantiellen Unterstützung, war und bleibt beispielsweise mit den Fragen der gemeinsamen, GUS-weiten Kontrolle des sowjetischen Nuklearpotentials und der gemeinsamen Schuldenregelung verknüpft. Die wirtschaftliche Verflechtung der Teilrepubliken macht im weiteren noch für einige Zeit eine gewisse Koordinierung der Wirtschaftsreformen notwendig. Darüber hinaus erhoffte sich insbesondere die Ukraine von ihrer Teilnahme in der GUS Garantien für die Respektierung ihrer Grenzen, deren Verlauf wie anderswo in der alten Sowjetunion Anlass zu bilateralen Spannungen geben.

Vor diesem kontrastierenden Hintergrund politischer Aspirationen einerseits und primär wirtschaftlicher Realitäten andererseits vereinbarten die Präsidenten Russlands, Weissrusslands und der Ukraine am 8. Dezember 1991 die Bildung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Sie verpflichteten sich unter anderem, gemeinsam vereinbarte Wirtschaftsreformen durchzuführen, den Außenhandel und die Zollpolitik zu koordinieren sowie einen Plan zur Finanzierung der Verteidigungsausgaben und zur Beseitigung der Folgen des Unfalls im Kernkraftwerk von Tschernobyl auszuarbeiten. Kurz darauf erklärten die Vertreter der fünf zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan, Tadschikistan und Turkmenistan im Anschluss an gemeinsame Beratungen ihre Bereitschaft, der GUS beizutreten, sofern sie dies als gleichberechtigte Mitbegründer der Gemeinschaft tun könnten. Nachdem sich Präsident B. Jelzin und

M. Gorbatschow am 17. Dezember darauf geeinigt hatten, die Sowjetunion zum Jahrende aufzulösen, schlossen sich schliesslich am 21. Dezember 1991 acht Republiken dem Abkommen von Minsk an und besiegelten damit das Ende der UdSSR. Ausser Georgien und den drei baltischen Staaten gehören heute alle ehemaligen Sowjetrepubliken der neuen Gemeinschaft an.

## 121 Zur politischen Lage in der GUS

Sehr bald nach der Gründung der GUS wurde jedoch klar, dass die verschiedenen Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Gestaltung der künftigen Zusammenarbeit einer Einigung in den wesentlichsten Fragen im Weg standen. In der Zwischenzeit haben die Diskussion über die Aufteilung der Sach- und Vermögenswerte der ehemaligen Sowjetunion, die Minderheitensituation in ihren Folgestaaten sowie Fragen der Grenzziehungen zu schweren Spannungen geführt. In der Folge des Zerfalls wirtschaftlicher Strukturen und angesichts der ökologischen Altlasten auf dem ganzen Gebiet der ehemaligen Sowjetunion wurden zudem schwerwiegende soziale Probleme in ihrer vollen Tragweite sichtbar. Die politische Stabilität in den betroffenen Staaten wird dadurch gefährdet, und die Gefahr von innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Konflikten steigt. Die Gipfeltreffen der GUS dienen damit vermehrt der Verhütung oder Begrenzung von Konflikten und gewinnen zunehmend den Charakter eines notwendigen Mittels zur Entflechtung der durch die Monopolisierung der Wirtschaft und die sowjetischen Institutionen entstandenen Bindungen. Die offensichtlichen Unterschiede ethnischer, religiöser, geographischer und historischer Natur zwischen den verschiedenen GUS-Staaten lassen zudem einen wirklichen Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft gar nicht aufkommen. Wo früher zaristische und später bolschewistische Zwangsmittel den Ansichten Moskaus ohne Rücksicht auf die besagten Unterschiede Nachachtung verschafften, ist heute eine mehr den natürlichen Affinitäten entsprechende Vielfalt nationaler Politiken getreten.

## 122 Zur wirtschaftlichen Lage in der GUS

(siehe Tabellen im Anhang)

Die Wirtschaftsprobleme, mit denen sich die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR konfrontiert sehen, sind noch komplexer als diejenigen der Staaten Ost- und Mitteleuropas, geht es doch nicht nur um eine politisch-wirtschaftliche Neuausrichtung auf ein demokratisch-marktwirtschaftlich orientiertes System, sondern um die Schaffung neuer Staaten und deren Volkswirtschaften. Dieser Schritt, der in sehr kurzer Zeit vollzogen werden sollte, wird durch die überaus hohe wirtschaftliche Interdependenz der Mitglieder der GUS und durch die Misswirtschaft der vergangenen Jahrzehnte erschwert. Falsche wirtschaftliche Prioritäten, zentralistisch organisierte Entscheidungsstrukturen, schwere Vernachlässigung von Umweltaspekten, um nur einige Problemkreise zu nennen, haben zur heutigen Lage geführt. Der Übergang von der zentral gelenkten Monopolwirtschaft zu marktwirtschaftlichen Strukturen bereitet den Republiken

grosse Probleme, da ihnen bei der Schaffung eigener Volkswirtschaften weder die finanziellen Mittel noch das dazu nötige Know-how zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der ohnehin prekären wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, die den Aufbau demokratischer Strukturen erschweren und gefährden sowie ethnische Konflikte verschärfen, wird die Notwendigkeit verstärkter westlicher Unterstützung deutlich.

Die wirtschaftliche Lage in den einzelnen GUS-Staaten ist unterschiedlich. Mit der Auflösung der UdSSR fand der gemeinsame Wirtschaftsraum ein Ende. Noch liegen nur unvollständige – teilweise auf Schätzungen basierende – Zahlen über die Wirtschaftsentwicklung in den Nachfolgerepubliken vor. Dennoch lässt sich ein deutlicher Rückgang der Wirtschaftsleistung in allen GUS-Staaten beobachten, der in nächster Zukunft anhalten wird. Ein verringerter Aussenhandel – zusammen mit einer Abnahme der Transporttätigkeit – führte vielerorts zu einem Mangel an Ersatzteilen und Rohmaterialien. Ebenfalls unterschiedlich präsentiert sich die Verschuldungssituation in den einzelnen Republiken. Noch herrscht Unklarheit in der Frage, welchen Anteil der Aussenschuld der ehemaligen UdSSR die einzelnen Republiken übernehmen werden und welches die Konditionen hiefür sind. Einig ist man sich einzig in der Erkenntnis, dass die enorme schuldendienstliche Belastung durch die Mitte 1992 auf gegen 80 Milliarden US-Dollar geschätzten Schulden beinahe die Hälfte der gesamten Exporterlöse für sich in Anspruch nimmt. Inflation und Arbeitslosigkeit – bis vor kurzem aus einem planwirtschaftlichen System verdrängte Erscheinungen – nehmen stark zu. Akuter Wohnungsmangel und ein sinkender Lebensstandard tragen ihrerseits dazu bei, dass die Gefahr politischer, nationaler und sozialer Unruhen anwächst.

Mit Blick auf die politische und wirtschaftliche Lage kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Zukunftsaussichten für die GUS als Institution nicht günstig sind. Über die gemeinsame Aufgabe der Bewältigung von politischen und wirtschaftlichen Altlasten hinaus bleibt der erwähnte Unabhängigkeitswille der einzelnen GUS-Mitgliedstaaten als dominierendes Moment. Wirtschaftliche und andere Zwänge werden zwar die heutigen GUS-Staaten zu erneuter grenzüberschreitender Zusammenarbeit führen, dies aber in anderer Form und kaum mehr im Sinne einer einheitlichen Zusammenarbeit auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR.

### **13 Die Auswirkungen auf Gesamteuropa und die Schweiz**

Die in der ersten Botschaft (Ziff. 114, 115, 121) skizzierten Konsequenzen des epochalen Umsturzes in Osteuropa auf globale und gesamteuropäische Entwicklungen ebenso wie auf die Rahmenbedingungen der schweizerischen Aussenpolitik gelten unverändert. Wenn auch Russland bis zu einem gewissen Grad die direkte Nachfolge der UdSSR angetreten hat, so sind doch die einstigen Pfeiler der Sowjetmacht weitgehend verschwunden. An dieser Stelle sollen ausdrücklich die zahlreichen positiven Aspekte dieser Entwicklung für den Westen allgemein und damit auch für die Schweiz in Erinnerung gerufen werden: Weg-

fall des kalten Krieges und seiner sicherheitspolitischen Kosten, neue globale Kooperationsmöglichkeiten in der UNO und in anderen multilateralen Foren, Eindämmung von Krisenherden in der Dritten Welt nach Wegfall des Ost-West-Gegensatzes usw. Durch die Auflösung der UdSSR haben sich aber auch die bereits durch den Zerfall des sowjetischen Herrschaftsbereiches in Mitteleuropa entstandenen Probleme weiter verschärft. Die Bildung von 15 Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR hat neue Landesgrenzen entstehen lassen, von denen viele keine geschichtliche Grundlage haben und oft willkürlich gezogen sind. Bereits haben sich daran heftige, meist ethnisch begründete Konflikte entzündet. Diese Auseinandersetzungen, die durch wirtschaftliche Notlagen ausgelöst oder verschärft worden sind, verschleppen die ohnehin mit enormen Schwierigkeiten behaftete wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich. Zudem können sie ein Auslöser von unkontrollierten Bevölkerungswanderungen sein.

Wie sehr sich durch die Veränderung der staatlichen Verhältnisse auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR die Perspektiven und Modalitäten der europäischen Zusammenarbeit verändert haben, kann beispielsweise an Hand der KSZE sichtbar gemacht werden. Von ursprünglich 35 Staaten ist der Mitgliederbestand der KSZE nach dem Zusammenbruch der UdSSR und Jugoslawiens innerhalb weniger Monate auf 52 Staaten angewachsen. Wie die KSZE sehen sich auch andere internationale Einrichtungen, etwa der Europarat oder die NATO, mit der Frage konfrontiert, wie sie ihre zukünftigen Tätigkeiten und ihren Mitgliederkreis gestalten wollen. Das sicherheitspolitische Umfeld hat sich nach dem Ende des kalten Krieges wesentlich verändert. Europaweite Bedrohungen gehen heute beispielsweise von den nuklearen Altlasten Osteuropas aus, nicht mehr von einem Ost-West-Konflikt im früheren Sinn. Eine vernünftige und zukunftsweisende Politik für das gesamte Europa unter nun völlig veränderten Vorzeichen wird dann möglich sein, wenn die im Moment bestehenden Möglichkeiten zur kontinentweiten Kooperation wahrgenommen werden. Es wäre für die längerfristige Entwicklung des Kontinents zweifellos verhängnisvoll, wenn Westeuropa diese Gelegenheit verpassen und sich vom Osten abgrenzen würde.

In der ersten Botschaft (Ziff. 114.5) haben wir dargelegt, warum eine günstige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa sich vorteilhaft auf die Verhältnisse in der damaligen UdSSR auswirken würde. Heute kann festgestellt werden, dass der Erfolg der Reformen in Ost- und Mitteleuropa auch entscheidend von geordneten und stabilen Verhältnissen auf dem Gebiet der heutigen GUS abhängt. Die gegenseitigen Wirkungen zwischen dem früheren Zentrum und der losgelösten Peripherie, die eine Folge der nach wie vor bestehenden gegenseitigen Abhängigkeiten vor allem im Wirtschaftsreich sind, dürften für den Fortbestand der noch ungefestigten Demokratien wesentlich sein. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der GUS trägt daher dazu bei, die gewünschte Wirkung der Unterstützung an Mittel- und Osteuropa, nämlich die Stabilisierung der Demokratie und der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, weiter zu verstärken.

Diese Stabilität ist für die Sicherheit unseres Kontinents von entscheidender Bedeutung; sie ist aber nur um den Preis einer substantiellen, materiellen und moralischen Unterstützung der GUS-Staaten durch die wirtschaftlich starken westlichen Industriestaaten und unter Berufung auf demokratische und markt-



wirtschaftliche Prinzipien erhältlich. Diese Unterstützungsleistung kann von einem einzelnen Staat nicht erbracht werden; sie muss vielmehr das Ergebnis solidarischer Bemühungen der reichen Industriestaaten sein, unter denen Westeuropa und auch die USA von der konkreten Interessenlage her gesehen im Mittelpunkt stehen.

#### 14 Das internationale Umfeld der Unterstützung an die GUS-Staaten

Die oben dargestellte schwierige Wirtschaftslage verunmöglicht den Zugang der GUS-Staaten zu privaten Krediten, die für das Gelingen der Reformen so wichtig wären. Die entsprechenden Mittel müssen also von offizieller Seite gewährt werden.

Schätzungen des internationalen Währungsfonds beziffern den kurzfristigen Finanzbedarf (Auszahlungen) auf über 100 Mia. \$ (1992: 43 Mia. \$, davon Russland allein 23 Mia. \$, 1993 37 Mia. \$ und 1994 28 Mia. \$). Dieser Betrag wird als notwendig betrachtet, um den wirtschaftlichen Reformprozess in Gang zu bringen und durchhalten zu können. Dabei handelt es sich allerdings nicht ausschliesslich um Mittel, die nun neu aufgebracht werden müssen. Seit Ende 1990 sind zunächst an die ehemalige UdSSR und später an die GUS-Staaten bereits substantielle Zusagen westlicher Länder erfolgt (Verpflichtungen). Rund  $\frac{3}{4}$  davon stammen von der EG bzw. EG-Ländern. Exportkredite und -garantien machen gut die Hälfte dieser Verpflichtungen aus.

Die Mobilisierung der eingangs dargestellten kurzfristigen Mittel (Auszahlungen), die nach Schätzungen des Währungsfonds nötig sind, verlangt ein enges Zusammenspiel zwischen multilateralen und bilateralen Finanzierungen. Der Währungsfonds erwartet für 1992 folgende Zusammensetzung dieser Ressourcen: 6 Mia. \$ entfallen auf einen Fonds zur Stabilisierung des Rubels. Eine Beteiligung der Schweiz an diesem Fonds wird nicht aus Mitteln des Rahmenkredites für Mittel- und Osteuropa geleistet, sondern im Rahmen der allgemeinen Kreditvereinbarung (vgl. Ziff. 22. Zahlungsbilanzhilfe). Eine internationale Umschuldung entspricht einem Betrag von weiteren 7 Mia. \$ (vgl. Ziff. 22. Reduktion der Verschuldung). Auszahlungen im Rahmen bereits gesprochener oder vorgesehener bilateraler Kredite dürften rund 13 Mia. \$ ausmachen. Internationale Finanzierungsinstitutionen (Weltbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) leisten rund 4 Mia. \$. Wie die zum oben genannten Total für 1992 von 43 Mia. \$ fehlenden 13 Mia. \$ gedeckt werden können, ist vorläufig noch offen; der Währungsfonds rechnet aber mit erheblicher zusätzlicher Beteiligung bilateraler Geber.

Angesichts der in jedem Fall bedeutenden Mittel, die international nötig sind, um den Reformprozess in den GUS-Staaten voranzubringen, erachten wir eine substantielle schweizerische Beteiligung als unumgänglich. Wir schlagen daher vor, für die GUS-Staaten einen Betrag von 600 Millionen Franken einzusetzen. Die Aufteilung in Finanzhilfe (450 Mio. Fr.) und technische Zusammenarbeit (150 Mio. Fr.) entspricht derjenigen des laufenden Rahmenkredites. Rechnet man auf der Basis eines dreijährigen Verpflichtungsrahmens von 600 Millionen

Franken mit jährlichen Verpflichtungen von ca. 200 Millionen Franken, so entspricht dies 1,1 Prozent der erwähnten 13 Milliarden Dollar, die 1992 bilateral zusätzlich geleistet werden sollen. Dies vergleicht sich mit dem Anteil der Schweiz von 1,8 Prozent am Budget der OECD oder von 2,28 Prozent am Kapital der EBRD (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).

## 15 Die Grundsätze der schweizerischen Unterstützung

Die in der ersten Botschaft formulierten Zielsetzungen schweizerischer Unterstützung (Ziff. 121) gelten auch für die GUS unverändert: Förderung von rechtsstaatlichen und demokratischen Verhältnissen; Förderung von marktwirtschaftlicher, umweltgerechter und sozialer Wirtschaftsentwicklung; Intensivierung des direkten zwischenmenschlichen Dialoges (Wissenschaft, Ausbildung, Kultur); Annäherung der verschiedenen Rechtsordnungen mit dem langfristigen Ziel friedlicher Streitbeilegung auf rechtsstaatlicher Basis; schweizerischer Beitrag zur Lösung von Problemen mit internationaler Dimension, so etwa im sicherheitspolitischen Bereich.

Auch bei der Durchführung von Unterstützungsprojekten werden die in der ersten Botschaft erwähnten Prinzipien zum Tragen kommen: Hilfe zur Selbsthilfe, Förderung der Selbstverantwortung der Begünstigten, Auslagerung der Durchführung an verwaltungsunabhängige Institutionen und Integration unserer Programme in den Rahmen internationaler Unterstützungsbestrebungen. Im Sinne eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes sehen wir die Weiterführung der Beteiligung der Schweiz an multilateralen Aktionen von internationalen Institutionen wie der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der UNO-Organisationen und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) vor. An solchen Aktionen beteiligen wir uns in der den einzelnen Institutionen angepassten Form, indem wir beispielsweise als Mitglied der EBRD die Aufhebung bestehender Kreditlimiten bei der Mittelvergabe an die GUS-Republiken unterstützten, oder mit Beiträgen der Schweizerischen Nationalbank zu markt-mässigen Bedingungen im Rahmen internationaler Hilfe zur Stabilisierung von Währungen (vgl. Ziff. 22). Ebenso beteiligt sich die Schweiz mit Sofortmassnahmen an den humanitären Hilfsaktionen der internationalen Gemeinschaft, wie beispielsweise im vergangenen Winter, um kurzfristige Versorgungsengpässe auf dem Gebiet der GUS zu überbrücken. Solche humanitäre Hilfe erfolgt mit Mitteln aus dem entsprechenden Rahmenkredit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (vgl. erste Botschaft, Ziff. 212.6).

Was politische und wirtschaftliche Konditionalität schweizerischer Unterstützung angeht, wie sie in der ersten Botschaft beschrieben wird (Ziff. 122), bleibt diese von zentraler Bedeutung. Es ist allerdings zur Zeit schwer abzuschätzen, ob die einzelnen Republiken alle politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine im Rahmen dieser Konditionalität wirkungsvolle Unterstützung erfüllen. Dies wird, in Absprache mit den anderen Geberländern und -institutionen, aufgrund der etablierten Kriterien (Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte, politischer Pluralismus, Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft) im Einzelfall und unter Berücksichtigung der laufen-

den Entwicklung zu prüfen sein. Die politische – und damit auch wirtschaftliche – Situation in den GUS-Mitgliedstaaten ist noch labiler als in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Doch auch mit Bezug auf die Staaten der GUS gilt zu beachten, dass der Entscheid, ob die politisch-wirtschaftliche Konditionalität erfüllt ist, nicht aufgrund einer Momentaufnahme getroffen werden kann. Wichtig wird sein, ob glaubwürdige Schritte in Richtung mittelfristige Verwirklichung des Reformprozesses getroffen worden sind.

Grundsätzlich soll die schweizerische Unterstützung allen Republiken der GUS sowie Georgien zugute kommen. In Anbetracht der enormen und dringenden Bedürfnisse in den einzelnen GUS-Staaten und deren räumlicher Ausdehnung wird indessen eine gewisse Konzentration unserer bilateralen Programme in regionaler und sektorieller Hinsicht angestrebt, die über das hinausgeht, was in Mittel- und Osteuropa sinnvoll ist. Dies erscheint unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Einsatzes unserer materiellen und personellen Ressourcen unabdingbar. Bei dieser Konzentration werden sich die schweizerischen Verantwortlichen einerseits an die Prioritäten der Empfängerstaaten und der internationalen Gemeinschaft halten. Unsere Programme werden sich andererseits auf diejenigen Bereiche konzentrieren, in welchen unser Land über komparative Vorteile in bezug auf Know-how und Technologie verfügt. In Anbetracht der Besonderheit der zentralasiatischen GUS-Republiken etwa, in welchen auch entwicklungspolitische Aspekte von Bedeutung sind, werden die Prioritäten, Kriterien und Arbeitsmethoden ohnehin den lokalen Umständen und Rahmenbedingungen anzupassen sein.

## **2            Besonderer Teil**

### **21           Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit den Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)**

#### **211          Internationale Koordination**

Im Januar 1992 hat in Washington D.C. auf Einladung des amerikanischen Präsidenten Bush eine erste Konferenz über die Koordination der Hilfe an die ehemalige Sowjetunion stattgefunden, an der auch die Schweiz vertreten war. Die Konferenz verfolgte sowohl ein kurzfristiges als auch ein langfristiges Ziel. Kurzfristig wollte sie zur Verbesserung der Koordination der internationalen Hilfe zur Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse in der GUS beitragen, langfristig die politischen und wirtschaftlichen Reformen in der ehemaligen UdSSR sichern helfen. Allgemein ist zu sagen, dass die Grösse des Raumes der GUS und die Komplexität der Aufgabe eine Koordination auf Geberseite unabdingbar machen. Die Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas (inkl. Baltikum) wird im Rahmen der G-24 (Gruppe von 24 Industrieländern, entspricht der Mitgliederliste der OECD) koordiniert. Angesichts der Grösse der GUS gestaltet sich eine einheitliche Koordination aller Bereiche schwierig, wiewohl eine zukünftige Rolle der G-24 auch für die GUS nicht ausgeschlossen erscheint. Indessen hat sich bislang auch ohne formellen Entscheid eine Koordination auf verschiedenen Ebenen eingespielt: Seit dem Londoner Gipfel vom Sommer 1991 hat die G-7 (Gruppe der 7 wichtigsten Industrieländer) die Koor-

dination der politischen Ausrichtung der Zusammenarbeit übernommen. Für den Rubel-Stabilisierungsfonds kommt der G-10 (Gruppe der 10 wichtigsten Industrieländer plus Schweiz) die Koordinationsfunktion zu. Die OECD erstellt Datenbanken über geplante und laufende Vorhaben und macht sie allgemein zugänglich. Internationaler Währungsfonds und Weltbank spielen eine zentrale Rolle beim Ausarbeiten der Anpassungsprogramme und bei der Finanzierung sektorieller Vorhaben.

Die erwähnte Konferenz von Washington hat Ende Mai 1992 in Lissabon, auf Einladung der Präsidentschaft der EG, bereits eine Fortsetzung gefunden, weitere sind geplant. Mit Blick auf solche Konferenzen, welche der Bestandaufnahme der durch die einzelnen Geber durchgeführten und geplanten Massnahmen dienen, werden in den genannten internationalen Organisationen mit Vertretern der GUS Bedürfnisse abgeklärt und entsprechende Vorschläge zuhanden der Geber ausgearbeitet. Damit ist es naheliegend, solche Vorschläge, welche eigentlichen Bedürfniskatalogen entsprechen, als Basis unserer Zusammenarbeit mit der GUS heranzuziehen. Die Nachfrage wird dann auch für die GUS-Staaten mit dem Schweizer Angebot, wie es in der ersten Botschaft aufgelistet ist (Unterstützung in den Sachbereichen Wirtschaft; Politik; Sozialwesen und Gesundheit; Umwelt und Energie; Kultur, Wissenschaft und Forschung; Nachbarschaftshilfe), zusammengebracht.

## 212 Instrumente der Zusammenarbeit

Zur Durchführung der Programme und Projekte werden wir auch für die GUS-Staaten die Instrumente der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe einsetzen. Als technische Zusammenarbeit bezeichnen wir die Bereitstellung von qualifiziertem Personal, welches organisatorische, wissenschaftliche, kulturelle und technische Kenntnisse oder praktisches «Know-how» vermittelt und bei der Planung und Durchführung ganz bestimmter Arbeiten mitwirkt. Technische Zusammenarbeit wird in der Regel auf nichtrückzahlbarer Basis geleistet. Sie kann zum Aufbau der angestrebten Strukturen in Form von fachlicher Beratung und gewisser materieller Unterstützung erfolgen. Für Projekte der technischen Zusammenarbeit ist die Politische Direktion des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten zuständig.

Bei Projekten mit einem grossen Investitionsanteil an Devisen kommt in der Regel die Finanzhilfe zum Zuge. Sie kann als Geschenk, als Kredit oder als Kreditgarantie gewährt werden. Für Projekte der Finanzhilfe ist das Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zuständig.

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe können sich gegenseitig ergänzen und werden daher in der Praxis oft gekoppelt. Das bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen der Politischen Direktion und dem Bundesamt für Aussenwirtschaft. Überhaupt werden die beabsichtigten Massnahmen generell in enger Absprache mit den in den jeweiligen Sachbereichen zuständigen Bundesstellen in die Wege geleitet. Eine entsprechende Verordnung besteht (SR 172.017).

## 22      **Wirtschaft**

Wie oben dargestellt (Ziff. 12), ist die wirtschaftliche Lage in der Mehrzahl der GUS-Staaten noch schwieriger als in den Staaten Ost- und Mitteleuropas. Die Probleme liegen dabei einerseits auf organisatorischer Ebene (was in einem hohen Bedarf an Ausbildung und Beratung resultiert), andererseits aber fehlen die zu einer wirtschaftlichen Sanierung nötigen Ressourcen. Bereiche wie die Einführung einer konvertiblen Währung, die Sanierung von unsicheren Kernkraftwerken oder der Ausbau der Infrastruktur (Verkehr, Fernmeldewesen, Umwandlung von Rüstungsbetrieben) verlangen sehr erhebliche Mittel.

Die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich gliedert sich auf wie folgt:

### 221      **Zahlungsbilanzhilfe**

Im Rahmen der «Allgemeinen Kreditvereinbarungen» (AKV) soll für Russland ein Fonds in der Höhe von 6 Milliarden Dollar zur Stabilisierung des Rubels bereitgestellt werden. Die Quote der Schweiz an den AKV beträgt 6 Prozent, so dass die Schweiz am Treffen der G-10 vom 27. April 1992 einen entsprechenden Betrag in Aussicht gestellt hat. Dabei wird es sich um einen marktmässigen Kredit der Schweizerischen Nationalbank – also nicht Bundsmittel aus dem vorliegenden Rahmenkredit – an den Währungsfonds (IWF) handeln, der seinerseits die Mittel weitergeben wird. Bedingung ist, dass mit dem IWF ein wirtschaftliches Reformprogramm ausgehandelt wird. Offen ist, welche weiteren Mittel für die übrigen Staaten der GUS vorgesehen werden müssen.

### 222      **Reduktion der Verschuldung**

Ende Oktober 1991 haben sich acht damalige Sowjetrepubliken und die Sowjetunion bereit erklärt, die Schulden gemeinsam und solidarisch zu tragen, und bezeichneten die alte sowjetische Aussenhandelsbank als Verwalterin dieser Schulden. Nach Auflösung der Sowjetunion und Schaffung der GUS ist diese gemeinsame und solidarische Haftung bestätigt worden. Zudem wurde ein Schlüssel für die Aufteilung der Schulden auf die einzelnen Mitglieder der GUS festgelegt. Auf dieser Grundlage gewährte der Pariser Club (Zusammenschluss der wichtigsten Gläubigerländer für die öffentlichen Verschuldungen) einen Aufschub der Zahlungen des Kapitals (nicht aber der Zinsen). Am 6. Mai 1992 hat die Schweiz mit der weiter bestehenden Aussenhandelsbank ein entsprechendes bilaterales Abkommen über 133 Millionen Franken ERG-gedeckte Schulden unterzeichnet. Es ist zur Zeit nicht absehbar, ob im Verlaufe der weiteren Entwicklung auch Schuldenreduktionen in Form z. B. von Debt for Nature Swaps (Schuldenerlass gegen Eigenleistungen im Bereich Umwelt) eine Rolle spielen könnten. Die daraus anfallenden Kosten des Schuldenrückkaufs würden zu Lasten dieser Aufstockung des laufenden Rahmenkredites gehen.

## 223 Kreditgarantien

Angesichts der Auflage zur Eigenwirtschaftlichkeit kann die schweizerische Exportrisikogarantie (ERG) heute für die GUS-Staaten keine Garantien für Exportkredite übernehmen, so dass Importe aus der Schweiz nur auf Basis von Bargeschäften getätigt werden können. Die Importe aus der Schweiz waren in den letzten Jahren von beträchtlichem Umfang (rund 950 Millionen Franken [1989], vor allem in den Bereichen Maschinen- und chemische Industrie). Um wenigstens einen gewissen «courant normal» in prioritären Bereichen zu erlauben, soll die hier beantragte Aufstockung des ursprünglichen Kredites schwerwichtig für Kreditgarantien eingesetzt werden. Die Aufrechterhaltung minimaler Kreditflüsse ist eine entscheidende Voraussetzung, damit die GUS-Staaten die für ihre wirtschaftliche Entwicklung unerlässlichen Einfuhren tätigen können. Zu denken ist hier insbesondere an Ersatzteile für früher aus der Schweiz gelieferte Anlagen und Maschinen für die Industrie, an pharmazeutische Wirkstoffe sowie an wichtige Chemikalien.

Die Bereitstellung von Kreditgarantien entspricht auch einem Anliegen der dringlichen Interpellation Bonny. Diese weist unter anderem auf die positive Wirkung solcher Garantien auf unsere Wirtschaft hin, da sie einen Zusammenbruch des bestehenden wirtschaftlichen Beziehungsnetzes verhindern. Die schweizerische Wirtschaft wäre zudem wegen fehlender Kreditgarantien gegenüber Lieferanten aus Ländern, welche solche anbieten können, benachteiligt. Bei allen wichtigen bilateralen Programmen westlicher Geber nehmen Kreditgarantien eine grosse Bedeutung ein.

Festzuhalten ist, dass Kreditgarantien die Finanzrechnung des Bundes nur über einen längeren Zeitraum und nicht im vollen Betrag als Ausgabe belasten werden. Auch bei den hohen Risiken, die Kreditgarantien an die GUS-Staaten darstellen, ist mit Zahlungsunfähigkeit grösseren Umfanges nur bei zusätzlich sehr ungünstiger Entwicklung der Weltwirtschaft zu rechnen. Kreditfälligkeiten und damit allfällige Schadensfälle staffeln sich zudem über eine längere Periode als die Laufzeit des Rahmenkredites.

## 224 Finanzierungszuschüsse

Auch wenn beträchtliche Mittel für Kreditgarantien bereitgestellt werden, macht die desolante Situation in den GUS-Staaten Finanzierungszuschüsse notwendig. Sie sollen insbesondere erlauben, in prioritären Bereichen Vorhaben zu finanzieren, die kommerziell nicht finanzierbar sind und für die in der Schweiz ein technisch-finanziell günstiges Angebot besteht. Zu denken ist an Aufgaben insbesondere in den Bereichen Umwelt, Infrastruktur oder Gesundheitswesen. Die Grösse und Komplexität solcher Aufgaben, die beispielsweise die notwendigen Projektprüfungen schwierig gestalten werden, lassen Kofinanzierungen mit internationalen Institutionen gegenüber bilateralen Programmen in den Vordergrund rücken. Zu prüfen ist auch eine geographische Konzentration unseres Einsatzes.

Im Gegensatz zu Kreditgarantien bewirken Finanzierungszuschüsse eine rasche Beanspruchung des Ausgabenbudgets des Bundes. Der Anteil von Finanzierungszuschüssen an der hier beantragten Kreditaufstockung zugunsten der GUS-Staaten wird also massgeblich durch die jährlichen Ausgabenbudgets bestimmt werden.

## **225 Investitions- und Handelsförderung**

Diese sollen auch auf die GUS-Staaten ausgeweitet werden. Da die bisherige zentrale Organisation des Exports, wie sie in den Planwirtschaften üblich war, wegfällt, müssen die einzelnen Betriebe die Betreuung des Exportmarkts selber übernehmen. Damit ist eine Nachfrage nach Beratung und Kontaktvermittlung, wie sie das von der Schweizerischen Handelszentrale betreute Importförderungsprogramm bietet, zu erwarten.

Die Verfügbarkeit von Investitionskapital in der Schweiz lässt die Vermittlung von Informationen über Investitionsbedingungen (gesetzliche Grundlagen, Bankvorschriften usw.) sowie die Vermittlung von Kontakten zwischen Investitionspartnern als wichtig erscheinen. Für schweizerische Klein- und Mittelbetriebe können zudem, in einem gewissen Umfang, Kosten von Studien, die einem Investitionsentscheid vorangehen, mitfinanziert werden.

## **226 Ausbildung und Beratung im Wirtschaftsbereich**

Hier werden wir uns mit den Mitteln der technischen Zusammenarbeit auf jene Schlüsselbereiche konzentrieren, in denen die Schweiz ein für die GUS relevantes «Know-how» zur Verfügung stellen kann. Wir denken z. B. an den Finanzbereich, an Beratung für den Aufbau von kleinen und mittleren Unternehmen sowie an Massnahmen im Bereich des Katasterwesens.

## **227 Landwirtschaft**

Im Sinne einer Sicherung der Eigenversorgung spielt der Landwirtschaftssektor eine zentrale Rolle. Es hat sich gezeigt, dass die Versorgungsengpässe des Winters 1991/1992 in den GUS-Staaten nicht nur produktionsbedingt waren, sondern ihren Ursprung auch in den nicht genügenden Verarbeitungs- und Verteilstrukturen hatten. Angesichts der enormen Verluste sowohl in der Produktions- als auch in der Verarbeitungs- und Verteilkette wird sich das landwirtschaftliche Unterstützungsprogramm vor allem auf den Aufbau marktwirtschaftlicher Produktionsmethoden, effizienter vor- und nachgelagerter Strukturen der Agrarwirtschaft sowie auf die betriebswirtschaftliche Unternehmensführung konzentrieren. Damit sollen Monopolstrukturen aufgebrochen und regionale Märkte aufgebaut und konsolidiert werden. Wir werden uns auf die Erfahrungen aus dem bisherigen Programm zugunsten Ost- und Mitteleuropas abstützen, um mit einem angepassten Ansatz den spezifischen Bedürfnissen in gewissen Staaten der GUS gerecht zu werden.

## 23 Politik

Mit unseren Projekten im Bereich der Politik wollen wir den friedlichen Wandel innerhalb der GUS in Richtung politische Freiheit, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und der Minderheiten fördern. Wir werden diesen neu entstandenen Staaten beim Aufbau ihres Staatswesens behilflich sein. Auf diesem Gebiet bleibt viel zu tun, da noch weiter unten an der Basis angefangen werden muss als in Mitteleuropa, wo gewisse historisch bedingte Voraussetzungen bestanden. Im Vordergrund stehen für uns die Erarbeitung demokratischer Verfassungen, der Aufbau des Rechtswesens und effizienter Verwaltungsstrukturen. Wir werden die neuen politischen Akteure (Parlamentarier, Partei-, Verband- und Medienvertreter) nach Möglichkeit beim Aufbau demokratischer Strukturen unterstützen. Dabei denken wir eher an Beratungen vor Ort als an Einladungen zu Besuchen in die Schweiz.

## 24 Sozialwesen und Gesundheit

Im Bereich des Sozialwesens werden wir uns an Projekten im Bereich des Arbeitsmarktes (z. B. Aufbau von Arbeitsvermittlungssystemen, Umschulungen, Programme in der sozialen Beratungspraxis) und der sozialen Sicherheit (z. B. Unterstützung beim Aufbau eines effizienten Fürsorgesystems, Beratung beim Aufbau von Sozialversicherungen) beteiligen. Aus finanziellen Gründen und zur Steigerung der Effizienz sehen wir dabei vor, insbesondere multilaterale Aktionen und Projekte internationaler Organisationen zu unterstützen.

Im Gesundheitswesen wollen wir die im Aktionsplan der erwähnten Konferenz von Washington als prioritär definierte Zusammenarbeit zwischen Spitälern und Fachinstituten fördern. In Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) werden wir ferner die Planung und Durchführung von Programmen der Gesundheitsförderung (z. B. Bekämpfung ansteckender Krankheiten und der hohen Kindersterblichkeit, Versorgung mit Medikamenten) unterstützen.

## 25 Umwelt und Energie

Die bisherige Vernachlässigung von Umweltaspekten hat zu teilweise katastrophalen Situationen geführt. Um einer weiteren Umweltverschmutzung entgegenzuwirken, sind einerseits entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, andererseits moderne Technologien einzuführen. Was wir mit Bezug auf Mittel- und Osteuropa ausgeführt haben (Ziff. 212.41), gilt ebenso für die GUS. Wir sehen entsprechend vor, uns sowohl mit technischer Zusammenarbeit wie auch mit Finanzhilfe zu engagieren. Im Aktionsplan der Washingtoner Konferenz wird der Verbesserung der Sicherheit von Kernkraftwerken in der GUS hohe Priorität eingeräumt. Es liegt auch im Interesse der Schweiz, dieses ökologische Risikopotential zu verringern. Wir wollen deshalb bei der fachlichen Unterstützung im Bereich der Sicherheitsanalyse, der Verbesserung der Sicherheit der Reaktoren sowie der Abfallbewirtschaftung einen Beitrag leisten. Dieser soll



auch wissenschaftliche Aspekte beinhalten. Neben den technischen Massnahmen sollte ein besonderes Gewicht auf die «Sicherheitskultur» gelegt werden, was eine Verbesserung der Kommunikationskanäle und eine Vertiefung des Erfahrungsaustausches beim Umgang mit der Technik erfordert. Die zur Verbesserung der Kernenergiesicherheit notwendigen Massnahmen werden allerdings enorme Kosten verursachen. Entsprechend werden wir die vorgesehenen Massnahmen einerseits im multilateralen Rahmen, beispielsweise der IEAE (Internationale Atomenergieagentur) und andererseits bilateral über bestehende Kanäle zu den nationalen Sicherheitsbehörden abwickeln.

Das ökologische Risikopotential beschränkt sich aber nicht nur auf die Kernkraftwerke. Auch bei den fossilen Kraftwerken (z. B. bezüglich Luftschadstoffe) und der umweltgerechten Entsorgung problematischer Abfälle ist in Osteuropa ein grosser Nachholbedarf zu verzeichnen.

Die Energieproduktion der GUS-Staaten ist in den letzten Jahren zurückgegangen, dies obschon diese über  $\frac{1}{3}$  der bekannten Gas- und knapp die Hälfte der bekannten Ölreserven verfügen. Der Produktionsrückgang liegt u. a. bei organisatorischen Mängeln, die zu mangelhaftem Unterhalt und fehlenden Neuinvestitionen geführt haben. Unrealistisch tiefe Energiepreise (10% der Weltmarktpreise) bieten zudem keinerlei Anreize zum Sparen von Energie. Wir sehen vor, einen Beitrag zur Rehabilitation dieses wichtigen Sektors zu leisten.

## 26 Kultur, Wissenschaft und Forschung

Hier werden wir versuchen, zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und Kennenlernens beizutragen. Dabei steht nicht der Kulturexport der Schweiz im Vordergrund, sondern die Herstellung von neuen Kontakten und Kommunikationskanälen. Ebenso wollen wir zur Vertiefung des Erfahrungsaustausches zwischen den Kulturschaffenden (beispielsweise Interaktionen, die eine Rolle in der Nationalitätenfrage spielen können) beitragen. Bei der Realisierung der Vorhaben werden wir die Zusammenarbeit mit unseren bisherigen Partnern (v. a. Pro Helvetia) weiterführen, aber ebenso Aktionen mit neuen Partnern ins Auge fassen. Eine gewisse Konzentration unserer Aktivitäten auf die europäischen GUS-Staaten dürfte sich hier aufdrängen.

Im Bereich Wissenschaft und Forschung wollen wir das mit dem Nationalfonds in Ost- und Mitteleuropa begonnene Programm auf die Staaten der GUS ausdehnen, indem die schweizerischen Forschungszentren in direkten Kontakt mit jenen in der GUS treten. Ebenso wollen wir das mit der Eidgenössischen Stipendienkommission für ausländische Studierende (ESKAS) in Ost- und Mitteleuropa begonnene Sonderprogramm auf Studierende aus den GUS-Staaten ausdehnen.

## 27 Nachbarschaftshilfe

In der ersten Botschaft sind wir ausführlich auf die unterschiedliche, aber komplementäre Natur der Nachbarschaftshilfe im Vergleich zur humanitären Hilfe

eingegangen (Ziff. 212.6). Das dort Gesagte gilt auch hier. Da wir mit dringenden Hilfeersuchen von seiten der GUS-Staaten rechnen müssen, erlaubt uns dieses Instrument eine rasche Teilnahme an internationalen Hilfsaktionen.

### **3            Auswirkungen**

#### **31            Finanzielle Auswirkungen**

Die aufgrund der hier beantragten Erhöhung des ursprünglichen Rahmenkredits von 800 Millionen Franken zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten nun möglichen Verpflichtungen von insgesamt 1,4 Milliarden Franken werden Ausgaben erstmals zu Lasten der Rechnung 1993 zur Folge haben und sich über mehrere Jahre erstrecken. Für das Budget 1993 und die Finanzplanung des Bundes 1994 bis 1996 sind entsprechende Ausgaben eingegeben worden. Wir werden mit Rücksicht auf die Bundesfinanzen nach Möglichkeit versuchen, auch die Verpflichtungen, die für eine Mindestdauer von drei Jahren vorgesehen sind, zu erstrecken. Von absolut entscheidender Bedeutung für Effizienz und Erfolg des schweizerischen Unterstützungsprogrammes wird es aber sein, in den Jahresbudgets über jene Mittel zu verfügen, welche eine Einlösung der genannten Verpflichtungen tatsächlich auch ermöglichen.

#### **32            Personelle Auswirkungen**

Was wir in der ersten Botschaft vom 23. September 1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten festgehalten haben, gilt auch für die vorliegende zweite Botschaft: Die Umsetzung der festgelegten Richtlinien in konkrete Massnahmen erfordert einen minimalen Personalbestand. In der ersten Botschaft veranschlagten wir die zusätzlich benötigten Personaleinheiten auf maximal achtzehn Stellen. Die zusätzlichen Massnahmen zugunsten der GUS, deren Finanzierung Sie uns mit der Verabschiedung dieser Vorlage ermöglichen, können mit diesen achtzehn Stellen nicht auch noch abgedeckt werden. Wir veranschlagen die zusätzlich benötigten Personaleinheiten im gegenwärtigen Zeitpunkt auf zwölf Stellen, insgesamt also dreissig Stellen für den gesamten Rahmenkredit von 1,4 Milliarden Franken. Die Kosten der hier beantragten zusätzlichen Stellen werden dieser Aufstockung belastet. Sie wirken sich daher nicht auf den Personaletat aus. In Anlehnung an das zwischen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Eidgenössischen Personalamt ausgearbeitete Personalmodell werden wir unter Umständen auch privatrechtliche Anstellungsverträge vorsehen und bei der Anwendung des Modells eng mit dem Eidgenössischen Personalamt zusammenarbeiten.

## **4           Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1992–1995 nicht angekündigt. Will die Schweiz aber im Rahmen der internationalen Solidarität ihren Beitrag zur Unterstützung des Reformprozesses in der GUS leisten, müssen die vorgeschlagenen Aktionen rasch in die Tat umgesetzt werden können.

## **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**

Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, die Erhöhung des mit Bundesbeschluss vom 28. Januar 1992 bewilligten Rahmenkredits – wie den ursprünglichen Bundesbeschluss selber und entsprechend der Praxis (vgl. *BBl 1991 IV 605*) – in Form eines einfachen Bundesbeschlusses gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) zu eröffnen. Die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte ergibt sich aus deren allgemeiner Budgetkompetenz nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung. Der Bundesbeschluss unterliegt nicht dem fakultativen Referendum.

Das Bundesgesetz, das Ihnen in der Botschaft vom 23. September 1991 in Aussicht gestellt wurde, ist in Bearbeitung.

Republiken der ehemaligen UdSSR <sup>1)</sup>  
 Wichtige Wirtschaftsindikatoren

	Russische Föderation	Ukraine	Weiss- russland	Moldawien	Armenien	Aser- baidtschan	Kasachstan	Türk- menistan	Usbe- kistan	Tadschi- kistan	Kirgisien	Georgien	Litauen	Lettland	Estland	
<b>Fläche</b>																
in 1000 km <sup>2</sup>	17075	604	208	34	30	87	2717	488	447	143	199	70	65	65	45	
in % der Gesamtfläche der Ex-UdSSR	76,6	2,7	0,9	0,2	0,1	0,4	12,2	2,2	2,0	0,6	0,9	0,3	0,3	0,3	0,2	
<b>Einwohner</b>																
in Mio.	148,0	51,9	10,3	4,4	3,4	7,2	16,8	3,7	20,7	5,4	4,4	5,5	3,7	2,7	1,6	
in % der Gesamtbevöl- kerung der Ex-UdSSR	51,2	17,9	3,5	1,5	1,2	2,5	5,8	1,3	7,1	1,9	1,5	1,9	1,3	0,9	0,6	
Wachstum in %	0,43	0,26	0,58	0,55	0,15	1,32	0,94	2,49	2,09	2,72	1,79	0,24	0,64	0,26	0,89	
<i>Quelle</i>																
- Der Fischer Weltalmanach '92																
- Putzger, Historischer Weltatlas, 1991																
<sup>1)</sup> Die drei baltischen Republiken Litauen, Lettland und Estland werden durch den laufenden Rahmenkredit von 800 Millionen Franken abgedeckt (vgl. Botschaft vom 23. September 1991)																

Republiken der ehemaligen UdSSR<sup>1)</sup>

## Wichtige Wirtschaftsindikatoren

	Russische Föderation	Ukraine	Weiss- russland	Moldawien	Armenien	Aser- baidschan	Kasachstan	Turk- menistan	Usbe- kistan	Tadschi- kistan	Kirgisien	Georgien	Litauen	Lettland	Estland
<b>Nettomaterialprodukt (NMP)</b>															
1990, zu laufenden Preisen, in Mrd. Rubel	447	118	29	9	7	11	33	5	24	5	6	11	10	9	5
pro Kopf in Rubel	2980	2269	2900	2250	2128	1551	1988	1250	1200	1000	1395	1218	2703	3332	3165
in % des gesamten NMP der Ex-UdSSR	61,3	16,2	4,0	1,2	1,0	1,5	4,5	0,7	3,3	0,7	0,8	1,6	1,3	1,2	0,7
Wachstum in % 1990-1991	-9,0	-9,6	-3,1	-11,9	-11,8	-0,7	-9,6	-0,6	-0,9	-8,7	-2,0	-25,0	-11,0	-7,9	-10,8

Quelle:

IWF, April 1992

<sup>1)</sup> Die drei baltischen Republiken Litauen, Lettland und Estland werden durch den laufenden Rahmenkredit von 800 Millionen Franken abgedeckt (vgl. Botschaft vom 23. September 1991)

Republiken der ehemaligen UdSSR<sup>1)</sup>

## Wichtige Wirtschaftsindikatoren

	Russische Föderation	Ukraine	Weissrussland	Moldawien	Armenien	Aserbaidschan	Kasachstan	Turkmenistan	Usbekistan	Tadschikistan	Kirgisien	Georgien	Litauen	Lettland	Estland
<b>Konsumentenpreise</b> Veränderungen in % 1990-1991	90,4	84,2	80,0	98,0	100,3	87,3	84,0	90,0	82,2	103,0	181,0	81,1	224,7	172,2	211,8
<b>Beschäftigung</b> Veränderung in % 1990-1991	-1,1	-0,4	-2,2	-	-	-	-	2,6	0,4	0,4	-2,0	-	0,4	-4,7*	-1,0
<p><i>Quelle:</i> IWF, April 1992</p> <p>* Staatssektor</p> <p><sup>1)</sup> Die drei baltischen Republiken Litauen, Lettland und Estland werden durch den laufenden Rahmenkredit von 800 Millionen Franken abgedeckt (vgl. Botschaft vom 23. September 1991)</p>															

Republiken der ehemaligen UdSSR<sup>1)</sup>

## Wichtige Wirtschaftsindikatoren

	Russische Föderation	Ukraine	Weissrussland	Moldawien	Armenien	Aserbaidschan	Kasachstan	Turkmenistan	Usbekistan	Tadschikistan	Kirgisien	Georgien	Litauen	Lettland	Estland
<b>Aussenhandel</b> (ohne Handel zwischen den Republiken)															
Exporte 1991 in Mrd. Rubel	64,24	8,37	2,90	0,27	0,12	0,56	1,35	0,17	1,13	0,49	0,08	0,37	–	–	–
Exporte Veränderung in % 1990–1991	–29,4	–46,3	–41,8	–41,3	–40,6	–38,9	–38,4	–38,5	–34,5	–40,4	–38,7	–37,0	–	–	–
Importe 1991 in Mrd. Rubel	44,66	11,62	3,42	1,05	1,38	1,41	2,88	0,70	2,31	0,80	0,98	2,57	–	–	–
Importe Veränderung in % 1990–1991	–45,6	–38,8	–46,9	–50,6	–19,4	–43,6	–39,4	–36,8	–42,1	–48,4	–42,6	–41,6	–	–	–

Quelle:

IWF, April 1992

<sup>1)</sup> Die drei baltischen Republiken Litauen, Lettland und Estland werden durch den laufenden Rahmenkredit von 800 Millionen Franken abgedeckt (vgl. Botschaft vom 23. September 1991)

**Bundesbeschluss** *Entwurf*  
**über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten  
Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. September 1991<sup>1)</sup> und  
eine Zusatzbotschaft vom 1. Juli 1992<sup>2)</sup>,  
*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup> Der mit Bundesbeschluss vom 28. Januar 1992<sup>3)</sup> für eine Mindestdauer von drei Jahren bewilligte Rahmenkredit von 800 Millionen Franken zugunsten des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa wird auf 1,4 Milliarden Franken erhöht.

<sup>2</sup> Der Kredit kann auch zugunsten der aus der ehemaligen UdSSR hervorgegangenen Staaten verwendet werden.

<sup>3</sup> Die jährlichen Zahlungskredite werden in den Voranschlag aufgenommen.

**Art. 2**

Die in Artikel 1 erwähnten Mittel können insbesondere verwendet werden als:

- a. nichtrückzahlbare Zuschüsse;
- b. Darlehen;
- c. Garantien.

**Art. 3**

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

5562

<sup>1)</sup> BBl 1991 IV 553

<sup>2)</sup> BBl 1992 V 481

<sup>3)</sup> BBl 1992 I 510