

[dodis.ch/64511](https://dodis.ch/64511)

*Die Staatssekretäre Kellenberger und Blankart an die Bundesräte Cotti, Delamuraz und Stich<sup>1</sup>*

POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE BEDINGUNGEN DER  
SCHWEIZERISCHEN OSTHILFE (KONDITIONALITÄT)

Bern, 8. Dezember 1993

Das Bundesamt für Aussenwirtschaft beantragt dem Bundesrat die Gewährung von Kreditgarantien zugunsten mehrerer Mitglieder der GUS. Es handelt sich um Russland, Ukraine, Belarus, Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan.<sup>2</sup> Die Kreditgarantien, welche einen Teil der Finanzhilfe im Rahmen der Osthilfe-Kredite bilden, sollen ein Verpflichtungsvolumen von insgesamt 200 Millionen Franken umfassen.<sup>3</sup>

Besonders im Fall der autoritär regierten zentralasiatischen Republiken stellt sich die Frage, ob diese Staaten die *wirtschaftlichen und politischen Bedingungen* erfüllen, welche gemäss der Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten<sup>4</sup> vorausgesetzt

- 1 CH-BAR#E7001C#2001/86#825\* (2310-1). *Diese an die Vorsteher des EDA, EVD und EFD, die Bundesräte Flavio Cotti, Jean-Pascal Delamuraz und Otto Stich, gerichtete Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, verfasst und von den Direktoren der Politischen Direktion des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD, den Staatssekretären Jakob Kellenberger und Franz Blankart, unterzeichnet. Botschafter von Däniken hatte bereits in einem Schreiben an den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 26. Juli 1993 festgestellt, dass es bezüglich Usbekistan und Turkmenistan unterschiedliche Einschätzungen zwischen dem EDA und dem BAWI gäbe, ob diese Länder die schweizerischen Kriterien für die Gewährung der Osthilfe erfüllen könnten, vgl. [dodis.ch/65889](https://dodis.ch/65889). Für die Reaktion von Botschafter Arioli vom 29. Juli 1993, vgl. [dodis.ch/66854](https://dodis.ch/66854). Aufgrund dieser Meinungsunterschiede forderte die Politische Abteilung I am 14. Oktober 1993 das BAWI auf, einen Antrag an den Bundesrat für Finanzhilfe an die GUS-Länder zurückzustellen, vgl. [dodis.ch/65891](https://dodis.ch/65891). Dies führte zu einer Aussprache zwischen dem Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa der Politischen Abteilung I und dem BAWI am 15. November 1993, vgl. die Notiz von Botschafter von Däniken vom 19. November 1993, CH-BAR#E2010A#2001/161#6115\* (B.75.77). An dieser Sitzung wurde ein Entwurf der hier edierten Notiz besprochen und von Botschafter von Däniken bereinigt.*
- 2 Das BAWI reichte den Antrag für die Finanzhilfe an die genannten Länder am 3. Januar 1994 ein und nahm dabei Bezug auf die Konditionalität der Osthilfe. Das EFD kritisierte in seinem Mitbericht vom 17. Januar 1994 explizit diese Notiz vom 8. Dezember 1993 und forderte, dass Kirgistan ebenfalls als für Kreditgarantien berechtigtes Land anerkannt werde. Vgl. das BR-Prot. Nr. 74 vom 19. Januar 1994, [dodis.ch/64143](https://dodis.ch/64143).
- 3 Für die Ausweitung des Osthilfe-Kredits auf die GUS-Staaten vgl. DDS 1992, Dok. 10, [dodis.ch/61060](https://dodis.ch/61060), sowie die Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 1. Juli 1992, [dodis.ch/59002](https://dodis.ch/59002).
- 4 Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 23. September 1991, [dodis.ch/57445](https://dodis.ch/57445), S. 574. Vgl. ferner DDS 1991, Dok. 35, [dodis.ch/57522](https://dodis.ch/57522).



sind.<sup>5</sup> Wird diese Frage bejaht, dann gibt es mit Ausnahme der direkt in Kriege verwickelten Staaten (Tadschikistan, Aserbaidschan, Armenien, Georgien)<sup>6</sup> keine osteuropäischen bzw. GUS-Staaten, die nicht als Empfänger schweizerischer Osthilfe in Frage kämen. Dies führt zu einer starken Verwässerung der Konditionalität, wie sie in den beiden Botschaften des Bundesrates formuliert ist.<sup>7</sup> Das Ziel der vorliegenden Notiz besteht darin, Sie auf diese Konsequenz hinzuweisen und Ihnen gleichzeitig eine Umschreibung der Konditionalität vorzuschlagen, welche den mit der Ausführung der Osthilfe beauftragten Stellen brauchbare Richtlinien vermittelt.<sup>8</sup>

### *1. Ausgangslage*

Die Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 23.9.1991<sup>9</sup> formuliert eine Reihe von rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, welche bei der Durchführung der schweizerischen Zusammenarbeit mit diesen Staaten vorausgesetzt sind. Zu diesen Bedingungen gehören:

- die Rechtsstaatlichkeit
- der Schutz der Menschenrechte
- der politische Pluralismus und
- Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft.

Die Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 1.7.1992<sup>10</sup> bestätigt die «zentrale Bedeutung» der Konditionalität. Gleichzeitig weist sie aber darauf hin, dass die Anwendung der Konditionalität in Absprache mit anderen Geberstaaten und Institutionen erfolgen müsse, unter Berücksichtigung laufender Entwicklungen. Wichtig sei, ob glaubwürdige Schritte in Richtung einer mittelfristigen Verwirklichung des Reformprozesses gemacht wurden. Die Konditionalität war einer der Begriffe, der bei der Entstehung der internationalen Osthilfe innerhalb der EG und der G-24 diskutiert wurde.<sup>11</sup> In der Zwischenzeit hat jedoch diese Diskussion über die Konditionalität stark nachgelassen. Eine ähnliche Entwicklung zeigte sich auch in der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, so dass heute sowohl die EG als auch die EBRD grundsätzlich kein Land von Hilfemassnahmen ausschliesst.

5 Für die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen (Konditionalität) der verstärkten Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten vgl. die Zusammenstellung [dodis.ch/C2448](http://dodis.ch/C2448).

6 Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen Tadschikischer Bürgerkrieg, [dodis.ch/T2403](http://dodis.ch/T2403); Bergkarabachkonflikt, [dodis.ch/T2190](http://dodis.ch/T2190), und Abchasienkrieg, [dodis.ch/T2317](http://dodis.ch/T2317).

7 Vgl. die Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen vom 22. November 1989, [dodis.ch/55717](http://dodis.ch/55717), sowie die Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 23. September 1991, [dodis.ch/57445](http://dodis.ch/57445).

8 Das Politische Sekretariat des EDA hatte sich bereits am 4. Januar 1993 Gedanken zu dieser Problematik gemacht und mögliche Alternativen aufgezeigt, vgl. [dodis.ch/62439](http://dodis.ch/62439).

9 Anmerkung im Original: BBl 1991 IV 553. Vgl. [dodis.ch/57445](http://dodis.ch/57445), S. 574.

10 Anmerkung im Original: BBl 1992 V 481. Vgl. [dodis.ch/59002](http://dodis.ch/59002), S. 490.

11 Für die Diskussion der Konditionalität in der G-24 vgl. bspw. das BR-Prot. Nr. 1330 vom 27. Juni 1990, [dodis.ch/55726](http://dodis.ch/55726).

Die Konditionalität gilt für die Zusammenarbeit mit *allen* mittel- und osteuropäischen Ländern, für Tschechien also ebenso wie für Tadschikistan. Bereits die Diskussion in den Räten hat aber gezeigt, dass sie die Konditionalität nicht in einem absoluten Sinn verstanden. Aus einzelnen Voten ging hervor, dass ihre Anwendung nicht dazu führen dürfe, dass zahlreiche Länder als Empfänger schweizerischer Unterstützung ausscheiden würden.<sup>12</sup>

## 2. Problematik

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Osthilfe unterscheidet sich von der Entwicklungszusammenarbeit dadurch, dass sie einen klaren *Bezug zu den Reformen* aufweist. Die Osthilfe steht und fällt mit dem Bezug zum Reformprozess. Die pauschale Forderung nach Konditionalität, welche in den beiden Botschaften an die eidgenössischen Räte enthalten ist, führt aber in der Praxis zu Widersprüchen, welche sich kaum überwinden lassen.

An den Botschaften fällt auf, dass sie auf eine *inhaltliche* Präzisierung der wirtschaftlichen und politischen Konditionalität weitgehend verzichten. Diesen Mangel empfindet man umso stärker, als die schweizerische Zusammenarbeit ja zahlreichen Staaten mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Voraussetzungen zugute kommen soll. Sie reichen bekanntlich von Mitteleuropa bis tief nach Zentralasien. Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterschiede zwischen diesen Staaten sind so gross, dass sich Begriffe wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, politischer Pluralismus und ähnliches nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen.

Die Widersprüche zwischen Konditionalität und Realität sind auf verschiedenen Ebenen festzustellen:

- Widerspruch zwischen den Ansprüchen der bundesrätlichen Botschaft vom 1.7.1992 (GUS-Hilfe) und der Realität in den meisten Staaten, die aus der früheren Sowjetunion hervorgegangen sind, besonders in den Staaten Zentralasiens<sup>13</sup>
- Widerspruch zwischen einer strengen Konditionalität einerseits und dem Interesse der Schweiz an einer Unterstützung der Mitglieder ihrer Stimmrechtsgruppe beim IMF/Weltbank<sup>14</sup>
- Widerspruch zwischen der Konditionalität und dem Bedürfnis, die schweizerische Exportwirtschaft gegenüber dem Ausland nicht schlechterzustellen.

## 3. Erwägungen

3.1 Auf die Dauer können die mit der Durchführung der Osthilfe beauftragten Bundesstellen nicht mit den Widersprüchen leben, welche sich aus der von Bundesrat und Parlament verlangten Konditionalität ergeben. Im Sinne der Kohärenz

12 Vgl. bspw. das Eröffnungsvotum von Nationalrätin Lili Nabholz am 4. März 1993 im Nationalrat, [dodis.ch/62987](https://dodis.ch/62987).

13 Zur Demokratisierung in Zentralasien sowie zur politischen und wirtschaftlichen Lage in Georgien und Aserbaidschan vgl. die beiden Notizen des Politischen Sekretariats des EDA vom 14. August 1992 bzw. vom 4. September 1992, [dodis.ch/62171](https://dodis.ch/62171), sowie [dodis.ch/61252](https://dodis.ch/61252).

14 Zur schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei den Bretton-Woods-Institutionen gehörten Polen, Aserbaidschan, Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan, vgl. DDS 1993, Dok. 41, [dodis.ch/62733](https://dodis.ch/62733). Vgl. ferner DDS 1992, Dok. 28, [dodis.ch/61195](https://dodis.ch/61195), DDS 1993, Dok. 15, [dodis.ch/56844](https://dodis.ch/56844), sowie die thematische Zusammenstellung Koordination der schweizerischen Stimmrechtsgruppe in den Bretton Woods Institutionen, [dodis.ch/T2461](https://dodis.ch/T2461).

ist es auch wichtig, dass das Bundesamt für Aussenwirtschaft und die Politische Direktion bei der Durchführung ihrer Massnahmen in Sachen Konditionalität dieselbe Linie verfolgen. *Das Interesse von seiten des Parlamentes und der Öffentlichkeit verlangt eine klare und verständliche Politik.*

Ein Verzicht auf die Konditionalität würde sämtliche Widersprüche, welche oben erwähnt worden sind, beseitigen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Parlament und die Öffentlichkeit mit einem allgemeinen Verzicht auf die Beachtung der Konditionalität nicht einverstanden wären.

Die strikte Einhaltung der Konditionalität würde hingegen dazu führen, dass eine Unterstützung der Mehrzahl der GUS-Staaten gegenwärtig nicht in Frage käme. Dies dürfte kaum dem Willen von Bundesrat und Parlament entsprechen, wie er in den beiden Botschaften zum Ausdruck kommt.

3.2. Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass man versuchen sollte, die Konditionalität in einer Art und Weise zu relativieren, welche die offenkundigsten Widersprüche beseitigt. Weil die Osthilfe auf Reformen abzielt, sollte die Konditionalität *idealerweise* für die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit (multilateral,<sup>15</sup> bilateral, Finanzzuschüsse, Kreditgarantien, Entschuldungsaktionen, Zahlungsbilanzhilfe,<sup>16</sup> Nachbarschaftshilfe,<sup>17</sup> technische Zusammenarbeit<sup>18</sup>) differenziert werden.

Eine derart differenziert verstandene Konditionalität lässt sicher aber *politisch* kaum verständlich erklären. Für die politische Begründung der Konditionalität gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit braucht es einen möglichst kohärenten und plausiblen Ansatz. Dieser lässt sich wie folgt formulieren.

3.3. *Grundsätzlich kommen für die schweizerische Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Staaten alle Staaten in Frage. Voraussetzung für die Durchführung der Massnahmen ist aber,*

– *dass die Empfängerstaaten eine Bereitschaft zu politischen und wirtschaftlichen Reformen erkennen lassen oder wenigstens reformorientierte Massnahmen nicht verhindern*

– *dass die Massnahmen geeignet sind, einen Beitrag zu den Reformen zu leisten*

– *dass die Empfängerstaaten nicht systematisch Menschenrechte verletzen und die politische Opposition nicht systematisch unterdrücken*

– *dass sich ein Empfängerland nicht im Krieg befindet.*

*Sofern Zweifel bestehen, ob ein Land die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt, ist das umfassende schweizerische Interesse an einer Hilfe zugunsten des betreffenden Landes massgebend. Dabei finden die aussenpolitischen Grundsätze, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen angemessene Berücksichtigung.*

15 Vgl. dazu das Schlagwort Internationale Koordination der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa, [dodis.ch/D2501](http://dodis.ch/D2501).

16 Vgl. dazu das Schlagwort Finanzhilfe für Ost- und Mitteleuropa, [dodis.ch/D2500](http://dodis.ch/D2500).

17 Für die Definition der Nachbarschaftshilfe vgl. die Notiz der Politischen Abteilung I vom 5. Mai 1992, [dodis.ch/61059](http://dodis.ch/61059). Zur Unterscheidung zwischen humanitärer Hilfe und Nachbarschaftshilfe vgl. die Notiz der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA vom 10. Juni 1991, [dodis.ch/58187](http://dodis.ch/58187).

18 Vgl. das Schlagwort Technische Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa, [dodis.ch/D2499](http://dodis.ch/D2499).

#### 4. Schlussfolgerungen

Diese Definition führt *konkret* dazu, dass die in Kriege verwickelten Staaten als Empfänger schweizerischer Osthilfe nicht in Frage kommen (Georgien, Armenien, Aserbaidshan, Tadschikistan).

Mit Bezug auf die vom BAWI geplanten Kreditgarantien bedeutet sie, dass Russland, die Ukraine, Belarus, Kasachstan und Usbekistan als Empfängerstaaten in Frage kommen.<sup>19</sup> Grosse Bedenken bestehen hingegen im Fall Turkmenistans.<sup>20</sup> Diesen soll dadurch Rechnung getragen werden, dass der Bundesrat zwar grundsätzlich Verpflichtungslimiten für die Gewährung von Kreditgarantien auch zugunsten dieses Staates festlegt. Hingegen würde die Verwaltung (Bundesamt für Aussenwirtschaft nach Rücksprache mit der Politischen Direktion) mit der Gewährung der Garantien so lange zuwarten, bis die Regierung Turkmenistans glaubwürdige Schritte in Richtung einer mittelfristigen Verwirklichung des Reformprozesses unternommen hat.

Wir schlagen Ihnen vor,

- von dieser Notiz in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen<sup>21</sup>
- die beiden Präsidenten der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat<sup>22</sup> entsprechend zu informieren.

19 Für eine Analyse der Lage in den zentralasiatischen Staaten vgl. die Notizen des Politischen Sekretariats vom 10. Januar und 14. August 1992, [dodis.ch/67011](http://dodis.ch/67011) resp. [dodis.ch/62171](http://dodis.ch/62171). Zur Erfüllung der politischen Konditionalität spezifisch in Usbekistan vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Taschkent, Paul Wipfli, an Staatssekretär Kellenberger, vom 25. Oktober 1993, [dodis.ch/66409](http://dodis.ch/66409).

20 Zur unterschiedlichen Bewertung Turkmenistans vgl. die Reaktion des schweizerischen Exekutivdirektors beim IWF, Daniel Kaeser, vom 14. Januar 1994, [dodis.ch/65346](http://dodis.ch/65346).

21 Bundesrat Stich reagierte mit einem Schreiben an die Bundesräte Cotti und Delamuraz am 3. Januar 1994 auf diese Notiz, vgl. [dodis.ch/64513](http://dodis.ch/64513). Auf das Schreiben von Bundesrat Stich reagierte wiederum Botschafter Arioli am 5. Januar 1994, vgl. [dodis.ch/64512](http://dodis.ch/64512).

22 Nationalrat Albert Rychen und Ständerat Michel Flückiger.