

EDA  
POLITISCHE DIREKTION  
2310.1

EVD  
BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT

Bern, 8. Dezember 1993

**Notiz an:**

- **Herrn Bundesrat F. Cotti, Vorsteher des EDA**
- **Herrn Bundesrat J.-P. Delamuraz, Vorsteher des EVD**
- **Herrn Bundesrat O. Stich, Vorsteher des EFD**

**Politische und wirtschaftliche Bedingungen der schweizerischen Osthilfe  
(Konditionalität)**

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. Die Kreditgarantien, welche einen Teil der Finanzhilfe im Rahmen der Osthilfe-Kredite bilden, sollen ein Verpflichtungsvolumen von insgesamt 200 Millionen Franken umfassen.

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 vorausgesetzt sind. Wird diese Frage bejaht, dann gibt es mit Ausnahme der direkt in Kriege verwickelten Staaten (Tadschikistan, Aserbaidschan, Armenien, Georgien) 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. 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.



## 1. Ausgangslage

Die Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 23.9.1991<sup>1</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>2</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. 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.

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>1</sup> BBl 1991 IV 553

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

## 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
- Widerspruch zwischen einer strengen Konditionalität einerseits und dem Interesse der Schweiz an einer Unterstützung der Mitglieder ihrer Stimmrechtsgruppe beim IMF/Weltbank
- 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 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 Oeffentlichkeit 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 Oeffentlichkeit 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 Ueberlegungen 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, bilateral, Finanzausschüsse, Kreditgarantien, Entschuldungsaktionen, Zahlungsbilanzhilfe, Nachbarschaftshilfe, technische Zusammenarbeit) differenziert werden.

Eine derart differenziert verstandene Konditionalität lässt sich aber **politisch** kaum verständlich erklären. Für die politische Begründung der Konditionalität gegenüber dem Parlament und der Oeffentlichkeit 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 ausserpolitischen Grundsätze, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen angemessene Berücksichtigung.

#### 4. Schlussfolgerungen

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

Mit Bezug auf die vom BAWI geplanten Kreditgarantien bedeutet sie, dass Russland, die Ukraine, Belarus, Kasachstan und Usbekistan als Empfängerstaaten in Frage kommen. Grosse Bedenken bestehen hingegen im Fall Turkmenistans. 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,

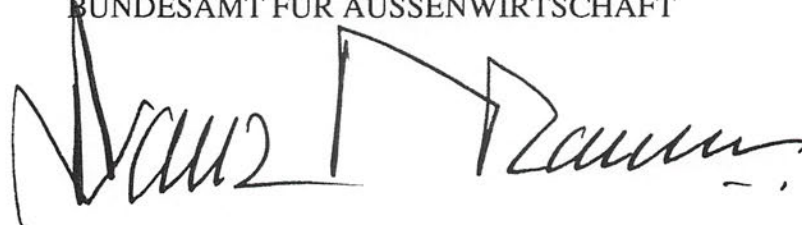
- von dieser Notiz in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen
- die beiden Präsidenten der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat entsprechend zu informieren.

EDA  
POLITISCHE DIREKTION



J. Kellenberger

EVD  
BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT



F. Blankart