

Ich ersuche darum den Bundesrat, die im letzten Jahr im Prinzip beschlossene Unterstützung für Armenien wieder aufzunehmen und in geeigneter Form über die humanitäre Hilfe rasch und unbürokratisch Brennöfen für den kommenden Winter an Armenien zur Verfügung zu stellen.

Texte du postulat du 7 octobre 1992

Il y a un an, Monsieur Euler, alors conseiller national, a déposé le postulat (91.3329) dans lequel il proposait que la Suisse offre des urnes électorales à la jeune république indépendante d'Arménie. Ce postulat a été accepté par le Conseil fédéral le 6 novembre 1991. Le 12 décembre 1991, le vice-président et premier ministre de la République d'Arménie a demandé par écrit au président de la Confédération, M. René Felber, que la Suisse offre à son pays non pas des urnes, mais des fourneaux, objets de première nécessité pour l'hiver.

Ce changement a été approuvé par l'auteur du postulat, M. Euler. Or, on a appris au cours de l'été 1992 que la division concernée du DFAE a renoncé à ce projet, invoquant le fait que le crédit-cadre nécessaire faisait défaut, que la région connaissait des problèmes politiques croissants et que ce projet n'avait pas été «mûrement réfléchi».

L'issue négative de cette affaire ternit l'image de marque de la Suisse; c'est pourquoi je demande au Conseil fédéral de fournir à l'Arménie l'aide humanitaire qu'on avait en principe décidé de lui apporter l'année dernière, en mettant des fourneaux à la disposition de ce pays pour cet hiver, et cela au plus vite et le plus efficacement possible.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bircher Silvio, Danuser, Halter, Leuenberger Ernst, Meyer Theo, Ziegler Jean, Züger (7)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 11. November 1992

Rapport écrit du Conseil fédéral du 11 novembre 1992

Die Vorbereitung einer solchen Lieferung nähme zuviel Zeit in Anspruch, um noch in diesem Winter eine Wirkung zu erzielen. Ausserdem haben Erkundigungen ergeben, dass Unterbrüche in der Energiezufuhr das Hauptproblem in Armenien sind und nicht das Fehlen von Öfen. Der Bundesrat schlägt hingegen vor, unbürokratisch und schnell weitere medizinische Hilfe zu leisten. Auf ein Gesuch des armenischen Gesundheitsministeriums hat die humanitäre Hilfe des Bundes im September 1992 100 000 Franken für den Kauf dringend benötigter Medikamente bewilligt. Einem weiteren Gesuch in gleicher Grössenordnung kann auf gleiche Weise entsprochen werden.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Präsidentin: Herr Bundi hält am Postulat fest. Damit ist die Diskussion eröffnet.

Bundi: Es geht hier bei meinem Postulat nicht um eine sehr grosse Sache, aber um eine grundsätzliche.

Ich muss Sie ganz kurz nochmals an die Chronologie der Ereignisse erinnern. Herr Kollege Euler war im September 1991 als Wahlbeobachter in Armenien tätig, und bei dieser Gelegenheit wurde der Wunsch nach Anschaffung von Wahlurnen an ihn herangetragen, das heisst, es wurde ihm die Frage gestellt, ob die Schweiz Armenien nicht Wahlurnen zur Verfügung stellen könnte.

Kollege Euler hat dann ein entsprechendes Postulat eingereicht, und dieses Postulat ist überwiesen worden.

Inzwischen wurde aber von armenischer Seite signalisiert, wichtiger als Wahlurnen wären für Armenien eigentlich Brennöfen für die kalte Winterzeit. Es wurde dann intern vereinbart, dass man dieses Projekt so abwickeln würde – Herr

Euler war auch einverstanden –, dass an Armenien Brennöfen geliefert würden. Das Postulat ist überwiesen worden. Es ist vom Bundesrat akzeptiert worden.

Nun, im nachhinein ist man in der Verwaltung dazu übergegangen, das Ganze zu überprüfen, und hat beschlossen, dieses Anliegen nicht zu realisieren.

Ich bedaure das ausserordentlich, um so mehr, als der Premierminister und Vizepräsident der Republik Armenien unserem damaligen Bundespräsidenten, Herrn Bundesrat René Felber, im Dezember 1991 einen persönlichen Brief geschrieben hatte, in welchem er dieses Anliegen sehr unterstützte. Er schrieb: «Il nous serait plus utile d'obtenir de votre part des fourneaux à combustibles pouvant nous aider à supporter un hiver très difficile.»

Nun ist der damalige Winter natürlich vergangen, und auch schon bald der nächste, aber trotzdem ist das Anliegen noch immer pendent. Ich meine, ein Versprechen, das man abgegeben hat, sollte auch eingehalten werden.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dieses Postulat zu überweisen.

M. Felber, conseiller fédéral: Je vous propose, au nom du Conseil fédéral, de rejeter ce postulat. Vous avez l'exemple type d'un postulat qui vise un objet tellement détaillé qu'il est pratiquement irréalisable ou dépassé au moment où l'on veut entrer en matière. Il y a eu le premier, cela n'a pas suffi! C'étaient des urnes électorales, on n'en a pas voulu! Maintenant, ce sont des fourneaux! Je veux bien que ces objets soient utiles, mais je crois qu'il est quand même encore davantage utile que la Division aide humanitaire et ASC de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, qui est sur place dans ces Etats, définit elle-même, avec les autorités compétentes, avec la population, avec les oeuvres d'entraide, ce qu'il est urgent de faire et non pas répondre aujourd'hui au besoin d'urnes électorales, le lendemain de l'envoi de fourneaux, après-demain, pourquoi pas, de brouettes! Ce n'est pas ainsi que nous travaillons dans l'aide humanitaire. Je crois qu'on peut nous conseiller, on peut nous demander d'analyser, mais on ne peut pas nous charger de réaliser cela. La Suisse n'est pas restée indifférente au sort de l'Arménie. En décembre de l'année dernière, nous avons encore octroyé une aide de 500 000 francs par le truchement du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour un programme d'urgence pour les réfugiés et les personnes déplacées en Arménie et en Azerbaïdjan. Avec un peu de chance, il y aura peut-être des fourneaux qui auront été achetés dans ce programme!

Je vous propose donc de rejeter ce postulat.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung des Postulates
Dagegen

27 Stimmen
41 Stimmen

92.3437

**Postulat der christlichdemokratischen Fraktion
Klares Konzept für die Osteuropahilfe**

**Postulat du groupe démocrate-chrétien
Aide à l'Europe centrale et orientale.
Critères d'attribution et autres modalités**

Wortlaut des Postulates vom 8. Oktober 1992

Als generelle Zielsetzungen der Schweizer Hilfe für den Reformprozess in Mittel- und Osteuropa werden in der Zusatzbotschaft vom 1. Juli 1992 sowie den beiden früheren Bd



schaften über die verstärkte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten genannt:

- Förderung von rechtsstaatlichen und demokratischen Verhältnissen;
- Förderung von marktwirtschaftlicher, umweltgerechter und sozialer Wirtschaftsentwicklung;
- Intensivierung des direkten zwischenmenschlichen Dialogs;
- Annäherung der verschiedenen Rechtsordnungen;
- schweizerischer Beitrag zur Lösung von Problemen mit internationaler Dimension, so etwa im sicherheitspolitischen Bereich.

An der Notwendigkeit der dringenden Hilfe zugunsten des Reformprozesses Osteuropas bestehen kaum Zweifel. Auch kann die generelle Zielsetzung unterstützt werden. Dadurch darf aber die Entwicklungshilfe an die nicht-osteuropäischen Länder nicht gekürzt werden.

Fragen stellen sich aber zur Durchführung, wie sie in den verschiedenen Botschaften umrissen wird. Damit die Osteuropahilfe der Schweiz ihre Ziele erreichen und spürbare Erfolge bewirken kann, wird der Bundesrat beauftragt, ein klares Konzept vorzulegen, mit

- operablen Zielen, welche aus den Reformbedürfnissen abgeleitet sind;
- anwendbaren Kriterien für die Zuteilung der Mittel;
- präzis definierten und wenigen Sachbereichen;
- klarer Aufteilung nach Finanzhilfe, technischer Hilfe usw.;
- einer Gliederung nach Ländern (Länderprogramme);
- Klärung der Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung.

Texte du postulat du 8 octobre 1992

Dans son message complémentaire du 1er juillet 1992, ainsi que dans les deux messages précédents relatifs au renforcement de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale, le Conseil fédéral formule ainsi les objectifs généraux de l'aide de la Suisse au processus de réformes actuellement en cours dans ces pays:

- promotion de la démocratie et d'un Etat de droit;
- promotion d'une évolution économique et sociale respectant l'environnement et conforme aux principes de l'économie de marché;
- intensification du dialogue direct entre les gens;
- rapprochement des divers ordres juridiques;
- contribution suisse à la solution de problèmes à dimension internationale, notamment dans le domaine de la politique de sécurité.

Que la Suisse doive absolument apporter son soutien au processus de réformes en Europe centrale et orientale, cela ne fait aucun doute. De même, les objectifs généraux peuvent être approuvés sans hésitation. Toutefois, il ne faut pas que l'aide au développement accordée aux autres pays en fasse les frais.

En outre, les différents messages ne règlent pas toutes les questions relatives à la réalisation de ces objectifs. Afin que l'aide de la Suisse à l'Europe centrale et orientale atteigne son but et produise des résultats tangibles, le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un plan d'exécution clair, contenant:

- des objectifs concrets adaptés aux besoins de réformes;
- des critères précis applicables à la répartition des moyens financiers;
- des domaines peu nombreux et bien délimités;
- une répartition claire entre aide financière, aide technique, etc.;
- un traitement par pays (programmes par pays);
- une définition précise des compétences au sein de l'administration fédérale.

Sprecherin – Porte-parole: Segmüller

Schriftliche Begründung

1. Die schweizerische Hilfe ist vorgesehen für die Bereiche «Wirtschaft; Politik; Sozialwesen und Gesundheit; Umwelt und Energie; Kultur, Wissenschaft und Forschung; Nachbarschaftshilfe». Im Klartext heisst dies, dass die Schweizer Mittel grundsätzlich überall eingesetzt werden können. Wenn schon

keine Einschränkung des Geltungsbereichs gemacht wird, dürfte man mindestens anwendbare Kriterien für die Zuteilung der im Vergleich zum Bedarf Osteuropas bescheidenen Mittel erwarten. In dieser Richtung findet man auch in der dritten Botschaft keinen Hinweis. Nimmt man eine zufällige, willkürliche und somit kaum wirksame Zuteilung in Kauf? Oder soll dem Parlament das Mitspracherecht entzogen werden?

2. Die Botschaft erwähnt zwar eine gewisse Konzentration der Hilfe auf einzelne Länder, lässt aber auch hier Zuteilungskriterien vermissen. Es macht keinen Sinn, sich mit der bisher dringenden Koordination unter den Geberländern zu entschuldigen. Damit die Schweizer Hilfe auch wahrgenommen wird, sollten, ähnlich wie in der Entwicklungszusammenarbeit, Schwerpunktländer bestimmt werden.

3. Nachdem der generellen Zielsetzung auch in der dritten Botschaft keine aus den spezifischen Reformbedürfnissen abgeleiteten operationellen Ziele folgen, stellt sich die Frage, wie die dem Parlament versprochene Evaluation der Hilfsmassnahmen möglich sein wird.

4. Die heute oft praktizierte Auslagerung von Programmteilen verhindert das Ausarbeiten von kohärenten, auf die Reformen ausgerichteten Landesprogrammen. Sie müssen durch die Verwaltung selbst, und zwar departementsübergreifend und zeitlich vor der Auslagerung, erarbeitet werden, damit sie als Zielvorgaben für die Ausführenden dienen können.

5. Nach dem Botschaftstext liegt das Hauptgewicht auf der Finanzhilfe, vor allem auf Kreditgarantien. Sie sollen verhindern, dass das bestehende Beziehungsnetz der Schweizer Wirtschaft durchlöchert wird. Diese Position ist an und für sich vertretbar, aber nicht im Sinn eines Blankochecks. Denn die bestehenden Beziehungen stammen vor allem aus der Zeit der Planwirtschaft und betreffen sicher auch Firmen, deren Existenz unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr sinnvoll ist. Dass unsere Finanzhilfe die Bindung an Lieferungen aus der Schweiz praktiziert und die Uebernahme von Kosten in lokalen Währungen ablehnt, reduziert ihre Wirkung im Sinne des Reformprozesses. Im Bereich der Finanzhilfe sind somit Kriterien nötig, welche den Nutzen der Empfängerländer einbeziehen. Sie erlauben schliesslich, für die einzelnen Arten der Finanzhilfe im Sinne von Richtlinien obere Grenzen festzulegen.

6. Ausländische Kredite und Kreditgarantien (Finanzhilfe) erlauben vor allem den Import notwendiger Kapitalgüter und Vorprodukte für die bestehenden Betriebe. Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, funktionierende Unternehmen und Märkte werden damit kaum geschaffen. Ebenso wenig werden Unternehmer ausgebildet, Arbeitnehmer umgeschult oder Institutionen reformiert. Gerade bei diesen wesentlichen Problemen des Reformprozesses weist die Finanzhilfe einen geringen Nutzen auf. Direkter und gezielter kann hier die technische Zusammenarbeit eingreifen. Aus diesen Gründen empfehlen wir, nur so wenig Finanzhilfe wie nötig und soviel technische Zusammenarbeit wie möglich zu gewähren.

7. Unter den neu einzubeziehenden Staaten befinden sich auch eigentliche Entwicklungsländer (z. B. Albanien, asiatische Republiken). Laut Botschaftstext soll die Osthilfe in einigen Ländern auch Entwicklungsaufgaben übernehmen. Die Kompetenz dazu innerhalb der Bundesverwaltung ist im Rahmen des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (1976) geregelt. Wir ersuchen daher den Bundesrat um eine Klärung der Zuständigkeit zwischen der Politischen Abteilung I und dem Baw einerseits sowie der DEH und dem Entwicklungsdienst des Baw andererseits, und zwar in geographischer, inhaltlicher und finanzieller Sicht.

Développement par écrit

1. Dans le message du Conseil fédéral, il est établi que l'aide de la Suisse à l'Europe centrale et orientale concerne les domaines «économie; politique; secteur social et santé; environnement et énergie; culture, science et recherche; aide de bon voisinage». En réalité, cela signifie que les fonds suisses peuvent être utilisés pratiquement dans tous les domaines. Or, si on ne restreint pas le champ d'application de cette aide, on devrait au moins fixer des critères précis de répartition, vu que

ces moyens financiers sont modestes, comparés aux immenses besoins de l'Europe centrale et orientale. Mais le troisième message du Conseil fédéral ne contient pas non plus de précisions à ce sujet. Est-ce à dire que ces fonds sont répartis de manière aléatoire ou arbitraire, au détriment de l'efficacité? ou doit-on retirer au Parlement son droit d'être consulté?

2. S'il est vrai que le message évoque une certaine concentration de l'aide sur différents pays, il n'indique toujours aucun critère d'attribution. Il est vain de vouloir trouver des excuses en invoquant la nécessité qu'il y avait jusqu'ici de coordonner rapidement l'aide des pays donateurs. Afin que l'aide de la Suisse soit efficace, il faut déterminer des pays prioritaires, comme dans la coopération au développement.

3. Comme le troisième message ne contient pas non plus d'objectifs concrets adaptés aux besoins spécifiques des réformes, on peut se demander comment se fera l'évaluation des mesures d'aide promises au Parlement.

4. La délégation à des sous-traitants de certaines parties de programmes, souvent pratiquée aujourd'hui, empêche l'élaboration de programmes cohérents par pays, axés sur les réformes. Il faut que ces programmes soient élaborés par l'administration elle-même, à un niveau interdépartemental et avant la délégation, afin qu'ils puissent servir de ligne directrice aux exécutants.

5. D'après le texte du message, priorité est donnée à l'aide financière, et plus particulièrement aux garanties de crédit. Celles-ci doivent permettre à l'économie suisse de maintenir son réseau de relations commerciales. C'est là une attitude en soi défendable, mais la Suisse ne doit pas signer un chèque en blanc. En effet, les relations que l'économie suisse entretient avec les pays d'Europe centrale et orientale ont été en grande partie établies sous le régime de l'économie planifiée et incluent sans doute des entreprises qui ne sont pas viables en économie de marché. En outre, le fait que l'aide de notre pays finance uniquement la livraison de produits d'origine suisse et qu'elle ne prenne pas en charge le financement de coûts en devises locales restreint son effet sur le processus de réformes. C'est pourquoi il faut, pour l'attribution de l'aide financière, fixer des critères qui tiennent compte des intérêts des pays bénéficiaires et qui permettent de définir des limites supérieures pour les différents types d'aide financière, limites qui auraient valeur de directives.

6. Les crédits étrangers et les garanties de crédit (aide financière) permettent surtout aux entreprises d'importer des biens d'équipement et des produits semi-finis, ce qui ne contribue guère à la mise en place d'une économie de marché, au bon fonctionnement des entreprises ou à la création de situations concurrentielles. De cette façon, on n'investit pas dans la formation de chefs d'entreprises, dans le recyclage des travailleurs, ni dans la réforme des institutions. Les limites de l'aide financière dans le processus de réforme apparaissent ici clairement. La coopération technique aurait à cet égard une utilité bien plus directe et plus ciblée. Raison pour laquelle nous recommandons de limiter autant que possible l'aide financière et de privilégier la coopération technique.

7. Parmi les Etats qui vont nouvellement bénéficier de l'aide suisse, il s'en trouve qui sont en réalité des pays en développement (Albanie, républiques d'Asie). D'après le texte du message, l'aide de la Suisse doit permettre, dans certains pays, de réaliser des projets de développement. A cet égard, la répartition des compétences au sein de l'administration fédérale est définie dans la loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale. Nous demandons au Conseil fédéral de clarifier cette répartition, en précisant les compétences de la Division politique I et de l'OFAEE d'une part, et de la DDA et du service qui s'occupe du développement au sein de l'OFAEE d'autre part, et ce tant du point de vue du contenu que sous l'angle géographique et financier.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 1993

Das mit den Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte vom 22. November 1989 und 23. September 1991 ausgelöste Osthilfeprogramm ist im allgemeinen Kontext der rapiden Umwälzungen in den ost- und mitteleuropäischen

Staaten zu betrachten. Für den Reformprozess in Ost- und Mitteleuropa gibt es keine Präzedenzfälle. Was sich in diesem Teil unseres europäischen Kontinents abspielt, ist etwas vollkommen Neues. Wohl müssen die Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt einfließen, übertragbar sind sie aber auf Ost- und Mitteleuropa nur in beschränkter Masse. Erste Resultate aus den fortschrittlichsten Ländern (Polen, Ungarn, ehemalige CSFR) lassen erkennen, dass für den Reformprozess keine Patentrezepte und Wundermittel existieren.

Der Handlungsbedarf zugunsten Ost- und Mitteleuropas wurde in entscheidender Weise vom Faktor Zeit bestimmt. Politisch gesehen mussten die reformfreundigen Kräfte unverzüglich unterstützt werden. Diese wären durch eine verspätete Hilfe geschwächt worden, was negative Folgen für die internationale Stabilität nach sich hätte ziehen können.

Da der raschen Programmumsetzung vor Ort entscheidende politische, wirtschaftliche und psychologische Bedeutung zukommt, gilt es, gleichzeitig konkrete und sichtbare Projekte zu realisieren, möglichst rasch im Dialog mit den Empfängerstaaten länderspezifische Programme zu erarbeiten, diese im Rahmen internationaler Aktionen zu koordinieren und daraus ein Konzept abzuleiten.

Jede Zusammenarbeit baut auf einem Beziehungsgeflecht, langjährigen Partnerschaften und gegenseitigem Vertrauen auf. All dies muss mit Osteuropa nach über vierzig Jahren des Eisernen Vorhanges erst wieder geschaffen werden. Der Bundesrat sieht sich somit vor die Herausforderung gestellt, eine Unterstützungspolitik ausarbeiten zu müssen, noch bevor er über ein neues Beziehungsnetz mit den jeweiligen Empfängerländern verfügen kann. Der Aufbau eines derartigen Netzes ist ein längerfristiger Prozess, da die betroffenen Regierungen Osteuropas selbst vor grosse Aufgaben gestellt werden: Sie müssen nämlich gleichzeitig Reformkonzepte erarbeiten, den Haushalt konsolidieren, die bisherige Politik sowie die Wirtschaftsbeziehungen neu ausrichten, eine umfassende Restrukturierung im Inland vorantreiben, rechtliche Rahmenbedingungen dazu erlassen und dringende konkrete Massnahmen treffen.

Gemäss der Botschaft vom 23. September 1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten kommt die schweizerische Osthilfe der ganzen ost- und mitteleuropäischen Region zugute. Der Bundesrat hat bewusst darauf verzichtet, von vornherein geographische Schwerpunkte zu setzen. Es bestehen in allen Staaten Osteuropas grosse Bedürfnisse. Eine zielkonforme und effiziente Hilfe erscheint dem Bundesrat angesichts der Vielzahl der eine Unterstützung an Osteuropa leistenden Staaten und Organisationen nur dann möglich, wenn bei der konkreten Aufteilung des Rahmenkredits Flexibilität im Rahmen der in der Botschaft erwähnten übergeordneten Kriterien gewährleistet ist. Flexibilität ist sowohl bei der Auswahl der Länder und der Kreditzuteilung pro Land als auch bei der Wahl der Projekte nötig.

Die Offenheit der erwähnten Botschaft bezüglich der länderweisen Verwendung der Mittel ergibt sich ferner aus der Maxime, alle aufgezählten Länder mittelfristig in die europäische Wertegemeinschaft integrieren zu wollen. Aus integrations- wie sicherheitspolitischen Gründen sollte die in der Mitte Europas gelegene Schweiz keine Schwerpunktländer bestimmen. Allerdings kann die Überprüfung der politischen und wirtschaftlichen Konditionalität zu De-facto-Schwerpunktbildungen führen.

Nach Ansicht des Bundesrates sollten Schwerpunkte primär bezüglich der Hilfebereiche gesetzt werden (sektorische Schwerpunktbildung). Diese Schwerpunkte resultieren aus den von den Empfängerländern selbst als prioritär definierten Bedürfnissen, aus den in der Botschaft skizzierten Zielen der Schweizer Osthilfe sowie aus der Auswertung der komparativen Vorteile des schweizerischen Angebots. So hat sich beispielsweise die Unterstützung im Umweltbereich auf die Beseitigung von Abfällen (Sondermüll und Klärschlamm) und die Bekämpfung des Waldsterbens konzentriert. Die Budgetaufteilung auf die Einzelstaaten hängt schliesslich auch vom quantitativen und qualitativen Potential der schweizerischen

Projekträger und der Partner im Empfängerland ab. Zusätzlich muss sie auf die internationale Aufgabenteilung und Koordination Rücksicht nehmen.

Das in der Verordnung über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten beschriebene Interdepartementale Programmkomitee, das sich mit der schwerpunktmässigen Verwendung des Rahmenkredits befasst, hat für die technische Zusammenarbeit folgende Orientierungswerte festgelegt: 50 Prozent der Mittel für Projekte und Programme, welche die wirtschaftliche Umwandlung der Länder hin zu einer sozialen Marktwirtschaft fördern; 30 Prozent des Budgets zur Förderung des gesellschaftlichen Wandels (Politik und Staatsaufbau, Kultur, Wissenschaft und Bildungswesen) und 20 Prozent zur Erhaltung der Lebensgrundlagen (Umwelt, Energie). Diese Prozentsätze müssen als Richtgrössen gesehen werden. Sie sind daher regelmässig den Bedürfnissen der sich im Reformprozess befindenden Länder anzupassen. Selbstverständlich werden wir bei der Programmgestaltung den Evaluationsergebnissen Rechnung tragen. Wir werden die Zusammenarbeit mit Osteuropa und später mit den Republiken der ehemaligen UdSSR in jenen Bereichen verstärken, in denen die beste Wirkung auf den Reformprozess erzielt wird.

Eine Evaluation kann nur auf der Basis von transparenten Zielsetzungen stattfinden. Dabei können verschiedene Evaluationsebenen vorgesehen werden: eine Evaluation der Projekte, eine der Sektoren sowie eine weitere des Gesamtprogramms. Die Aufteilung der Programmziele in Sektor- und Projektziele soll sicherstellen, dass alle Massnahmen wie Mosaiksteine zusammengefasst und zum Erfolg des Gesamtprogramms beitragen können. Die Evaluation prüft die Kompatibilität der Resultate mit den jeweiligen sektorspezifischen Zielsetzungen. Diese Zielsetzungen werden in den sektoriellen, interdepartementalen Fachgruppen definiert. Die Fachgruppen gewährleisten das Einfließen des Know-how der Fachdepartemente sowie – bei Bedarf – externer Experten. Auf diese Weise wird eine umfassende, breit abgestützte Erarbeitung von projekt- und programmrelevanten Kriterien ermöglicht, die zur Prüfung der Projektvorschläge herangezogen werden können.

Erste strukturierte Evaluationsschritte erfolgen in der regelmässigen Berichterstattung bei allen Projekten. Erfahrungsauswertungsgruppen mit Trägern von ähnlich ausgerichteten Projekten sind ebenfalls bereits eingesetzt worden. Ausserdem ist ein Mandat für eine externe Evaluation an eine Beratungsfirma ergangen. Allererste Resultate hinsichtlich der Ueberprüfung der Arbeitsweise der mit der Durchführung des Programms betrauten Stellen, der Instrumente und der konkreten Projektergebnisse liegen vor. Wenn die Evaluationsarbeiten nicht weiter fortgeschritten sind, so ist dies darauf zurückzuführen, dass die meisten Projekte noch nicht abgeschlossen sind. Der Bundesrat wird den zuständigen parlamentarischen Kommissionen der eidgenössischen Räte über die bewilligten Projekte, über die Verwendung der finanziellen Mittel sowie über die aufgrund von Evaluationen feststellbaren Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen jährlich Bericht erstatten.

Was den Verantwortungsbereich des EVD, nämlich die Finanzhilfe, anbelangt, umfasst diese nicht nur Kreditgarantien, sondern auch nichtrückzahlbare Zuschüsse, Beiträge für Entscheidungsmassnahmen sowie die Handels- und Investitionsförderung in unseren Partnerländern. Die Auswahlkriterien für die Vergabe von Finanzhilfe richten sich nach den prioritären Bedürfnissen, welche die Empfängerländer bei uns anhängig machen, oder nach Analysen von internationalen Organisationen, wie namentlich der Weltbank und der EBWE. Aus der (umfangreichen) Liste nach Unterstützung werden dann diejenigen Bereiche ausgewählt, die von der Sache her sinnvoll und wichtig sind und für die in unserem Land ein spezifisches (international kompetitives) Angebot und Fachwissen besteht. Garantie- bzw. Finanzierungszusagen erfolgen projektweise. Für unentgeltliche Zuschüsse kommen nur Projekte in Frage, die nicht auf kommerzieller Basis (allenfalls mit Kreditgarantien) finanzierbar sind. Bei der Projektauswahl sind nur solche Partnerinstitutionen und -firmen zu berücksichtigen,

die auch unter neuen Wirtschaftsstrukturen weiterbestehen können. Die osteuropäischen Länder sind in erster Linie an der Uebernahme der Devisenkosten von Lieferungen interessiert. Durch eine teilweise Eigenfinanzierung wird eine entsprechende Eigenverantwortlichkeit der Partner sichergestellt.

Die Aufteilung zwischen Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit geht davon aus, dass für das Gelingen des Reformprozesses sowohl Beratung (also technische Zusammenarbeit) als auch materielle Unterstützung nötig sind. Gespräche mit Vertretern der osteuropäischen Staaten machen deutlich, dass sie nicht nur an beiden Arten von Unterstützung interessiert sind, sondern die Bedeutung von Finanzierungen in Form von Zuschüssen oder Kreditgarantien stark hervorheben, weil sie zur materiellen Besserstellung der Bevölkerung beitragen können, ohne die politischen und wirtschaftlichen Reformen kaum durchführbar sind. Diese Länder brauchen zum Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen, in welchen sich die private Initiative entfalten kann, dringend eine adäquate Infrastruktur, Investitions- und Ausrüstungsgüter sowie die Versorgung mit notwendigen Ersatzteilen und Vorprodukten. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen über die rein punktuellen Lieferungen hinausgeht und oft mit entsprechender Ausbildung und einer weiteren Zusammenarbeit (z. B. Folgeinvestitionen) verbunden ist.

Das in den Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte vom 22. November 1989 und 23. September 1991 gewählte Verhältnis zwischen Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit trägt auch dem Umstand Rechnung, dass technische Zusammenarbeit im Vergleich zur Finanzhilfe personalintensiver ist. Im übrigen sind Projekte der technischen Zusammenarbeit mit einem geringeren finanziellen Aufwand verbunden als jene der Finanzhilfe.

In der Regel werden die Projekte nicht durch die Bundesbehörden durchgeführt, sondern im Auftragsverhältnis an Dritte weitergegeben. Diese Auslagerung erfolgt auf der Basis von Aufträgen, in welchen Zielvorgaben für die mit der Ausführung betrauten Organe aufgeführt sind. Die konzeptuelle Gestaltung der schweizerischen Unterstützungsmassnahmen und damit die Verantwortung bleiben aber weiterhin bei den Bundesbehörden. Es ist die Aufgabe der erwähnten sektoriellen Fachgruppen, die Effektivität der Massnahmen und ihre Kohärenz mit den Zielen des Gesamtprogramms sicherzustellen.

Die Bedürfnisse der Reformländer sind sehr umfangreich und breit gestreut, dementsprechend auch die anfallenden Anfragen um Unterstützung. Nachdem die zur Verfügung stehenden Mittel und die Bereiche, in denen die Schweiz komparative Vorteile ausweisen kann, nicht unbeschränkt sind, sind wir gezwungen, unsere Hilfeleistungen einzugrenzen und insbesondere sektorielle Schwerpunkte zu setzen. Da die Schweiz ihre Osthilfe als Beitrag zum Aufbau einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit versteht, versuchen wir insbesondere den Auf- und Ausbau institutioneller Verbindungen zwischen der Schweiz und den Reformländern zu begünstigen.

Ein wichtiges Kriterium bei der Wahl von schweizerischen Projekträgern ist deshalb die Einschätzung, inwiefern diese dazu geeignet sind, den Aufbau und die Entwicklung von vergleichbaren Organismen in den Reformländern zu fördern. Der Erfolg unserer Projekte ist ebenso von der Qualität unserer Partner in den Empfängerländern abhängig. Es ist daher unser Ziel, die Mittel auf diejenigen Projekte und Träger zu konzentrieren, von denen wir auf Basis von Evaluationen eine grösstmögliche Wirksamkeit bei der Unterstützung der Reformen und eine möglichst optimale Effizienz der Mittelverwendung erwarten können. Aus dem Zusammenwirken von Bedürfnisabklärung und Partnerentwicklung entwickeln sich für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa im Laufe der Zeit eigentliche Länderprogramme.

Der Bundesrat hat die verwaltungsinternen Zuständigkeiten für die Durchführung der Massnahmen, die aufgrund der Rahmenkredite zur verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vorgesehen sind, in der Botschaft vom 23. September 1991, in der Zusatzbotschaft vom 1. Juli 1992 und insbesondere in der Verordnung vom 6. Mai 1992

dargelegt. Die diesbezüglichen Beschlüsse wurden mehrmals sowohl in geographischer, inhaltlicher als auch finanzieller Hinsicht begründet. Auch wenn einige Länder Osteuropas mit Entwicklungsländern verglichen werden können, erachtet es der Bundesrat als unzweckmässig, Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe zu vermischen oder fallweise anzuwenden. Er hält aus folgenden Gründen an deren Trennung fest:

Ein Vergleich zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe lässt grundsätzlich verschiedene Stossrichtungen erkennen. Sie sind auf die Dynamik und das Tempo der politisch-wirtschaftlichen Transition in Osteuropa sowie auf die Motivation der westlichen Unterstützung zurückzuführen. Für die Länder Osteuropas und für die Republiken der ehemaligen UdSSR findet zudem – unabhängig vom jeweiligen Entwicklungsstand – das Prinzip der politischen und wirtschaftlichen Konditionalität Anwendung. Eine Verwässerung der diesbezüglich in den Botschaftstexten aufgeführten Kriterien wäre unverantwortlich.

In finanzieller Hinsicht trägt die Trennung dem Prinzip der Adäquatheit der Mittel Rechnung. Allfällige Programme zugunsten der zentralasiatischen Republiken der ehemaligen UdSSR sollen nicht zu Lasten der ärmeren Entwicklungsländer Asiens gehen.

Die Osthilfe hat in noch höherem Masse als die Entwicklungszusammenarbeit katalytischen Charakter und zielt auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine spätere eigenständige Entwicklung der Empfängerstaaten.

Der Bundesrat wird die eidgenössischen Räte über deren Ausserpolitische Kommissionen über die Gestaltung des Zusammenarbeitsprogramms mit Osteuropa regelmässig orientieren. Im Zusammenhang mit der Behandlung des sich zurzeit in Ausarbeitung befindenden Gesetzes über die Osteuropahilfe werden sich die Räte ein weiteres Mal über die Schweizer Hilfe zugunsten Osteuropas äussern.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 24 février 1993

Le programme d'aide en faveur des pays de l'Europe de l'Est qui a été mis en oeuvre sur la base des messages du Conseil fédéral du 22 novembre 1989 et du 23 septembre 1991 doit être considéré dans le contexte des transformations rapides intervenues dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le processus de réforme en Europe centrale et orientale est sans précédent. Ce qui se déroule actuellement dans cette partie du continent européen est tout à fait nouveau. Bien que l'on doive mettre à profit les expériences faites dans le cadre de la coopération au développement dans les pays du tiers monde, celles-ci ne se laissent appliquer que dans une moindre mesure à l'Europe centrale et orientale. Les premières expériences faites dans les pays les plus évolués (Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie) ont démontré qu'il n'existe ni recette standard, ni procédé miracle pour la réalisation des réformes.

La nécessité d'assister l'Europe centrale et orientale a été dictée d'une manière décisive par le facteur temps. Sur le plan politique, il a fallu soutenir sans délai les forces favorables à la réforme. Celles-ci auraient été affaiblies en cas d'aide retardée, ce qui aurait pu entraîner des conséquences négatives pour la stabilité internationale.

La mise en oeuvre rapide des programmes revêt dans les pays bénéficiaires une importance primordiale sur le plan politique, économique et psychologique. Il s'agit donc de réaliser à la fois des projets concrets et visibles, d'élaborer d'entente avec les pays bénéficiaires des programmes spécifiques par pays, de coordonner ceux-ci dans le cadre des actions internationales tout en définissant un concept.

Toute coopération s'édifie à l'aide de relations de confiance mutuelles et durables entre les partenaires. Après 40 ans de rideau de fer, celles-ci sont d'abord à refaire. Le Conseil fédéral se voit ainsi confronté au défi de devoir mettre au point une politique de coopération avant même de pouvoir disposer d'un réseau de relations dans les différents pays bénéficiaires. La construction d'un tel réseau est un processus de longue haleine, étant donné que les gouvernements de l'Europe de l'Est se trouvent confrontés eux-mêmes à des tâches énormes.

Ceux-ci doivent élaborer simultanément le concept de réforme, consolider le budget, réorienter la politique et les relations économiques, activer la restructuration à l'intérieur du pays, créer le cadre juridique y afférent et prendre des mesures concrètes d'urgence.

Conformément au message du 23 septembre 1991 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale, l'aide suisse doit bénéficier à toute l'Europe centrale et orientale. Le Conseil fédéral a renoncé en toute connaissance de cause à définir d'emblée des points de concentration géographiques. Tous les Etats de l'Europe de l'Est ont de grands besoins. En raison du grand nombre de pays donateurs et d'organisations qui participent à la coopération avec l'Europe de l'Est, le Conseil fédéral est d'avis qu'une aide efficace et conforme aux objectifs n'est possible que si la répartition du crédit de programme peut s'opérer de manière flexible dans le cadre des critères déterminants mentionnés dans le message. La flexibilité est également nécessaire lors de la sélection des pays et la fixation du montant affecté à chacun de ces pays ainsi que lors du choix des projets.

Si le message ne contient pas de référence explicite quant à l'utilisation par pays des moyens financiers, cela découle de la maxime qui veut que tous les pays énumérés soient intégrés à moyen terme à la communauté occidentale. Pour des raisons de politique d'intégration et de sécurité, la Suisse, située au centre de l'Europe, devrait s'abstenir de définir des pays de concentration. Il n'est cependant pas exclu que l'examen de la conditionnalité politique et économique conduise de facto à la formation de points de concentration.

Selon le Conseil fédéral, les concentrations devraient s'effectuer par rapport aux secteurs (concentration sectorielle). Ces concentrations découlent des priorités définies par les pays bénéficiaires, des buts fixés dans le message du Conseil fédéral ainsi que de l'analyse des avantages comparatifs de l'offre suisse. Ainsi, notre coopération dans le domaine de l'environnement se concentre sur l'élimination des déchets (déchets spéciaux et boue d'épuration) et la lutte contre la mort des forêts. La répartition du budget sur les différents Etats dépend aussi du potentiel quantitatif et qualitatif des partenaires suisses et étrangers ainsi que de la répartition et de la coordination internationales des tâches.

Le Comité interdépartemental des programmes dont il est question dans l'ordonnance concernant la poursuite de la coopération renforcée avec des Etats d'Europe centrale et orientale et qui s'occupe de déterminer les priorités de l'utilisation du crédit de programme a défini pour la coopération technique la répartition approximative suivante: 50 pour cent des moyens devraient être engagés pour des projets favorisant la mise en place d'une économie de marché, 30 pour cent pour des projets dans les secteurs politique (par exemple organisation de l'Etat), culture, science et recherche et 20 pour cent pour des projets relatifs à l'environnement et à l'énergie. Ces pourcentages sont à considérer comme recommandations et doivent être adaptés régulièrement aux besoins des pays bénéficiaires. Il est entendu que nous tiendrons compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration des programmes. Nous renforcerons la collaboration avec l'Europe de l'Est et plus tard avec les républiques de l'ancienne URSS dans les secteurs qui auront le meilleur impact sur le processus de réforme.

L'évaluation ne peut se faire que sur la base d'objectifs transparents. L'on peut prévoir différents niveaux d'évaluation: une évaluation des projets, une évaluation des secteurs et une évaluation de l'ensemble du programme. Grâce à la répartition des objectifs de programme en objectifs de secteurs et en objectifs de projets, toutes les mesures peuvent être assemblées, telle une mosaïque, contribuant ainsi au succès de l'ensemble du programme. L'évaluation doit permettre de vérifier la compatibilité des résultats avec les buts spécifiques d'un secteur donné. Ces buts sont définis dans les groupes d'experts sectoriels interdépartementaux. Ces groupes ou, en cas de besoin, des spécialistes externes, assurent l'apport de l'expertise nécessaire à l'exécution des programmes. Il est ainsi possible de définir des critères bien étayés en vue de l'examen des propositions de projets.

Nous disposons de premiers éléments d'évaluation grâce à des rapports réguliers sur l'exécution des projets. Des échanges d'expériences avec des responsables de projets semblables ont eu lieu. Par ailleurs, nous avons chargé un bureau de conseil d'entreprise de procéder à une évaluation externe. Les premiers résultats concernant les projets, les instruments et la méthode de travail des services chargés de l'exécution sont à disposition. Si les travaux d'évaluation n'ont pas encore progressé au-delà de ce stade, cela est dû au fait que la plupart des projets ne sont pas encore terminés. Le Conseil fédéral renseignera annuellement les commissions parlementaires compétentes sur les projets qui ont été autorisés, l'utilisation des moyens financiers ainsi que l'effet des mesures constaté lors des évaluations.

En ce qui concerne le domaine du DFEP, c'est-à-dire l'aide financière, celui-ci comprend les garanties de crédits, les aides financières non remboursables, les contributions aux mesures de désendettement ainsi que la promotion du commerce et des investissements dans les pays partenaires. Les critères de sélection pour l'octroi de l'aide financière s'inspirent des priorités des pays bénéficiaires et des analyses d'organisations internationales telles que la Banque mondiale et la BERD. Le choix s'opère sur la base de listes exhaustives et porte sur des domaines importants et significatifs pour lesquels il existe dans notre pays une offre compétitive et l'expertise nécessaire. Les garanties et les financements sont affectés à des projets. Les crédits non remboursables ne s'appliquent qu'à des projets qui ne sont pas réalisables sur une base commerciale. Lors de la sélection des projets, le choix ne porte que sur des partenaires et des entreprises qui sont à même de subsister sous les nouvelles structures économiques. Les pays de l'Europe orientale sont intéressés avant tout à la prise en charge des coûts en devises des livraisons. Grâce à un autofinancement partiel, la responsabilisation des partenaires est assurée.

Pour assurer le succès du processus de réforme, il faut conseiller (donc coopération technique) et fournir une aide matérielle. La répartition entre l'aide financière et la coopération technique tient compte de cette nécessité. Les discussions avec les représentants de pays de l'Europe orientale ont démontré qu'ils sont non seulement intéressés aux deux formes d'aide, mais qu'ils soulignent l'importance des financements sous forme de subsides ou de garanties de crédits parce que ces derniers contribuent à l'amélioration matérielle de la population, amélioration sans laquelle la réforme politique et économique n'est pas réalisable. Pour la mise en place des structures d'une économie de marché dans lesquelles l'initiative privée peut se développer, ces pays ont besoin d'infrastructures adéquates, de biens d'investissement et d'équipement ainsi que de l'approvisionnement en pièces de rechange et produits préliminaires. L'expérience montre en outre que le financement de biens et de services va au-delà de livraisons purement ponctuelles, mais il est souvent lié aussi à la formation et à une coopération suivie (p. ex. investissements subséquents).

Le rapport entre l'aide financière et la coopération technique, qui a été choisi dans les messages du Conseil fédéral du 22 novembre 1989 et du 23 septembre 1991, tient compte du fait que la coopération technique exige plus de personnel que l'aide financière. Par ailleurs, les projets de la coopération technique exigent moins de moyens financiers que ceux de l'aide financière.

En règle générale, les projets ne sont pas exécutés par les autorités fédérales elles-mêmes, mais confiées à des tiers. Cette délégation est opérée sur la base de mandats dans lesquels sont fixés les objectifs pour les organes chargés de l'exécution. La conceptualisation des mesures suisses de soutien et la responsabilité qui en découle relèvent cependant des autorités fédérales. C'est la tâche des groupes d'experts sectoriels mentionnés plus haut que d'assurer l'efficacité des mesures et leur cohérence avec les buts de l'ensemble du programme.

Les besoins des pays en réforme sont amples et étendus, ce qui se reflète dans le nombre de demandes d'aide. Vu que les moyens à disposition et les secteurs dans lesquels la Suisse dispose d'un avantage comparatif ne sont pas illimités, nous

sommes obligés de restreindre nos prestations et de déterminer des points de concentration sectoriels. Etant donné que la Suisse entend contribuer par son aide à la construction d'une coopération européenne, nous nous efforçons de favoriser l'établissement de relations institutionnelles entre la Suisse et les pays en voie de réforme.

Un critère important lors du choix des partenaires d'exécution est de savoir dans quelle mesure ces derniers sont susceptibles de favoriser le développement d'organismes semblables dans les pays en réforme. Le succès de nos projets dépend aussi de la qualité de nos partenaires dans les pays bénéficiaires. C'est pourquoi notre but est de concentrer les moyens sur les projets et les partenaires desquels on peut attendre, sur la base des évaluations, un maximum d'efficacité en vue du soutien des réformes et un usage optimal des ressources. De la symbiose entre l'évaluation des besoins et le développement de partenaires naissent au cours du temps de véritables programmes de coopération par pays.

Le Conseil fédéral a fixé les compétences administratives pour l'exécution des mesures qui sont prévues en vertu des crédits de programme pour la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale dans le message du 23 septembre 1991, dans le message complémentaire du 1er juillet 1992 et en particulier dans l'ordonnance du 6 mai 1992. Les décisions y relatives ont été motivées à plusieurs reprises tant sur le plan géographique que sur le plan financier et sur le plan du contenu. Même si certains pays de l'Europe orientale peuvent être comparés à des pays en voie de développement, le Conseil fédéral ne souhaite pas mélanger la coopération au développement avec l'aide à l'Europe de l'Est ou de l'appliquer de cas en cas. Il tient à une séparation pour les raisons suivantes:

Une comparaison entre la coopération technique et l'aide à l'Europe de l'Est révèle des approches fondamentalement différentes. Celles-ci découlent de la dynamique et de la rapidité de la transition politique et économique en Europe orientale et de la motivation de l'aide occidentale. Aux pays de l'Europe orientale et aux pays de l'ancienne URSS s'applique par ailleurs le principe de la conditionnalité politique et économique, indépendamment de leur degré de développement. Il serait irresponsable de diluer les critères fixés dans les messages.

Sur le plan financier, la séparation tient compte du principe de l'addition. D'éventuels programmes en faveur des républiques d'Asie centrale de l'ancienne URSS ne doivent pas être financés au détriment des pays en voie de développement les plus pauvres du continent asiatique.

L'aide à l'Europe de l'Est revêt un caractère catalytique dans une plus large mesure que la coopération au développement et vise à la création de conditions-cadres aptes à encourager un développement indépendant des pays bénéficiaires.

Le Conseil fédéral renseignera régulièrement les Chambres par le truchement des Commissions de politique extérieure sur l'évolution du programme de coopération. Une loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est étant actuellement en préparation, les Chambres fédérales auront à se prononcer une nouvelle fois sur l'aide suisse.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

Präsidentin: In einer Erklärung hat sich Herr Oehler namens der CVP-Fraktion mit dem Vorschlag des Bundesrates einverstanden erklärt, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Abgeschrieben – Classé

Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr

La séance est levée à 12 h 40