VII. Osteuropa-Zusammenarbeit des Bundes

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1273>

DOI: 10.4000/sjep.1273

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 février 1995

Number of pages: 145-152

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« VII. Osteuropa-Zusammenarbeit des Bundes », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 14 | 1995, Online erschienen am: 05 Mai 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1273> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1273>

VII. Osteuropa-Zusammenarbeit des Bundes

Die Osteuropa-Zusammenarbeit des Bundes wird aus zwei Rahmenkrediten von insgesamt 1'650 Millionen Franken finanziert, mit denen eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in diesen Ländern unterstützt und die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gefördert werden sollen. Die Osteuropa-Zusammenarbeit umfasst Massnahmen der technischen Zusammenarbeit, der Finanzhilfe, der Handels- und Investitionsförderung. 1993 betrugen die Aufwendungen im Rahmen der Osthilfe insgesamt rund 120 Millionen Franken. Die Osthilfe konzentriert sich schwergewichtig auf die Länder Mittel- und Osteuropas. In den Staaten der GUS befindet sich die schweizerische Zusammenarbeit im Aufbau.

Übersicht

Die Rahmenkredite

- 1. Rahmenkredit in der Höhe von 250 Millionen Franken vom März 1990 für die Länder Polen, ehemalige Tschechoslowakei und Ungarn.
- 2. Rahmenkredit in der Höhe von 800 Millionen Franken vom Januar 1992. Die Zusammenarbeit wurde ausgedehnt auf Albanien, Mazedonien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen sowie auf Slowenien und Rumänien. Aus diesem Rahmenkredit ist auch die punktuelle Finanzierung von Projekten in Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten möglich.
- Aufstockung des 2. Rahmenkredits um 600 Millionen Franken auf insgesamt 1'400 Millionen Franken im März 1993 und Öffnung für alle Länder der GUS und für Georgien.

Die Rahmenkredite für die Osthilfe gelten für alle Massnahmenbereiche. In Zukunft ist es denkbar, dass analog wie in der Entwicklungszusammenarbeit

für die einzelnen Massnahmenbereiche spezielle Rahmenkredite geschaffen werden. Mit dem neuen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss wird eine vorerst auf zehn Jahre befristete Rechtsgrundlage geschaffen.

Die Rechtsgrundlage

Die Osteuropa-Zusammenarbeit stützte sich bisher auf einfache Bundesbeschlüsse, mit welchen die entsprechenden Rahmenkredite durch das Parlament bewilligt wurden. Die Osteuropa-Zusammenarbeit basiert direkt auf der allgemeinen verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten und ist geregelt in der *Verordnung über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten*. Dieses Vorgehen ermöglichte es dem Bund, rasch auf die Veränderungen in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion ab 1989 zu reagieren. Inzwischen hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern wohl auf viele Jahre hinaus notwendig und sinnvoll sein wird und zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik werden wird, weshalb die Osthilfe auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden soll, und zwar in Form eines für zehn Jahre gültigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses.

Der Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit Osteuropa durchlief 1993 den Vernehmlassungsprozess. Als Erstrat hiess der Ständerat am 1. Dezember 1994 die Vorlage gut. Der Bundesbeschluss lehnt sich im wesentlichen an das Bundesgesetz von 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe an. Eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Osthilfe erachtet der Bundesrat deshalb für notwendig, weil auf die spezielle Lage der Länder Osteuropas und der GUS eingegangen werden soll, insbesondere auf den Wunsch zahlreicher Länder unter ihnen, sich allmählich in ein erweitertes Europa zu integrieren. Bei den zentralasiatischen Republiken, welche nach wie politisch und wirtschaftlich stark von Russland abhängig sind, liegt das Schwergewicht der Osthilfemassnahmen des Bundes auf der Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen.

1. Botschaft für eine gesetzliche Grundlage (Bundesbeschluss)

Im September 1994 verabschiedete der Bundesrat die *Botschaft zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas*. Im allgemeinen Teil geht die Botschaft nochmals auf die epochalen Umwälzungen in Osteuropa seit 1989 und deren Auswirkungen auf die Länder Europas ein. Das politische Ziel des Osthilfegesetzes ist die Stabilität und Sicherheit in Europa. Allgemein wurde der Gesetzesentwurf in der Vernehmlassung gut aufgenommen. Kritisiert wurde seine Eurozentriertheit, die Ungenauigkeit des gewählten Begriffs „Osteuropa“, der die zentralasiatischen Entwicklungsländer nicht explizit beinhaltet. Zahlreich waren die Empfehlungen, die Osthilfe solle die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gemachten

Erfahrungen stärker nutzen. Die Abgrenzung zwischen der „Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas“ und der „Entwicklungszusammenarbeit“ sei sachlich nicht immer gerechtfertigt (1). Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und des Demokratisierungsprozesses und der Ausbau der Privatwirtschaft werden als wichtig eingestuft, doch forderten einzelne Vernehmlassungsteilnehmer, dass die Schweiz in erster Linie die soziale Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen (Lebensqualität, Umwelt) fördern soll.

Vom Entwicklungshilfegesetz übernommen wurden der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe sowie die Bestimmung, dass die Massnahmen der Schweiz die Verhältnisse der Partnerländer und vor allem die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen haben. Aus den Erfahrungen mit Entwicklungsländern scheint die Idee der Gegenwertfonds in lokaler Währung zur Finanzierung von Projekten im sozialen oder im Umweltbereich übernommen worden zu sein. Auch die Finanzierung der Hilfe durch Rahmenkredite, welche das Parlament als Verpflichtungskredite für mehrere Jahre bewilligt, hat sich in der Entwicklungszusammenarbeit als bewährter Finanzierungsmechanismus erwiesen und gilt auch für die Osthilfe. Weiter wurde in der Osthilfe die Form der Projekt- und Programmverträge als bilaterale Staatsverträge mit dem jeweiligen Partnerland übernommen.

Voraussetzung für die Unterstützung durch die Schweiz ist der „deutliche Wille der jeweiligen Partnerregierung, Reformen auf institutionellem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet – je nach Stand des Reformprozesses – einzuleiten bzw. weiterzuführen, die den schweizerischen Zielsetzungen entsprechen“ (Botschaft, S. 9). Diese Konditionalität der schweizerischen Unterstützung orientiert sich langfristig. In der Regel erfolgt eine Unterstützung durch die Schweiz nur dann, wenn ein entsprechendes Gesuch gestellt worden ist. Dabei sollen sich die Partner möglichst an der Finanzierung des Projektes beteiligen, um die Verantwortlichkeit für das Projekt im Lande selber zu fördern. Die Osthilfe kann in bilateralen, in multilateralen oder in autonomen Massnahmen (darunter fallen Zollpräferenzen und Kreditgarantien) erfolgen. Die internationale Koordination der Osthilfe erfolgt im Rahmen der G-24 (24 westliche Geberländer) unter Federführung der EG-Kommission und im Rahmen der Konsultativgruppen der Weltbank. Im Bundesbeschluss wird der Bund zu umfassender Koordination – multilateral aber auch verwaltungsintern – seiner Massnahmen verpflichtet.

Der Bundesbeschluss soll vorerst eine Gültigkeit von zehn Jahren haben. Nach dieser Zeitspanne sollen die damit gemachten Erfahrungen ausgewertet werden.

Formen der Osteuropa-Zusammenarbeit

Die Osteuropa-Zusammenarbeit des Bundes erfolgt in Form von Schenkungen, Darlehen oder von Garantien. Die **technische Zusammenarbeit** ist in der Regel nicht rückzahlbar. Für technische Hilfe ist rund ein Viertel der Rahmenkredite vorgesehen. Die Massnahmen konzentrieren sich dabei auf Ausbildung

im weitesten Sinne und auf Institution-Building. Dabei führt der Bund nicht Projekte in eigener Regie durch, sondern unterstützt wenn möglich den Transfer von Technologie und Wissen von privaten Akteuren. Technische Zusammenarbeit ist nicht rückzahlbar. Die Partner müssen sich jedoch finanziell beteiligen, indem sie häufig Rückzahlungen in Lokalwährung an einen Gegenwertfonds entrichten müssen.

Die finanziell bedeutendste Form der Hilfe ist die **Finanzhilfe**. Sie macht zusammen mit der Handels- und Investitionsförderung drei Viertel der Mittel der Rahmenkredite aus. Sie erfolgt in Form von Finanzierungszuschüssen, Zahlungsbilanzhilfen, Entschuldungsmassnahmen und Kreditgarantien und unterstützt den enormen Finanzierungsbedarf des Reformprozesses im wirtschaftlichen und im sozialen Bereich:

- Für die **Finanzierungszuschüsse** werden im Rahmen von definierten Infrastrukturprojekten (Gesundheit, Energie, Umwelt) die notwendigen Lieferungen aus dem Ausland bestimmt, die nicht auf kommerzieller Basis beschafft werden können. Die Schweiz finanziert die Bereiche, in denen das schweizerische Angebot international konkurrenzfähig ist. Eine teilweise Bezahlung der Lieferung durch den Empfänger erfolgt in lokaler Währung in einen Gegenwertfonds.
- Die Schweiz beteiligt sich auch an **Zahlungsbilanzhilfen**, um die Devisenknappheit in den meisten Ländern zu mildern. Diese werden im Rahmen der G-24 zusammen mit dem IWF koordiniert. Zahlungsbilanzhilfen werden von der schweizerischen Nationalbank im Auftrag des Bundesrates gewährt und vom Bund garantiert. Sie werden nicht aus den beiden Osteuropa-Rahmenkrediten finanziert.
- Für **Entschuldungsmassnahmen** gelten für die begünstigten Ostländer die Kriterien, wie sie in der Botschaft betreffend Entschuldungsmassnahmen zugunsten von Entwicklungsländern dargelegt sind. In Polen beispielsweise wurde ein sog. Debt-for-Nature-Swap durchgeführt.
- Die Kreditrisiken werden für die meisten Oststaaten als sehr hoch eingestuft. Zur Ankurbelung des privaten Wirtschaftens sind daher staatliche Kreditzusagen unerlässlich. Die Schweiz gewährt **Kreditgarantien** dort, wo die Exportrisikogarantie nicht gewährt werden kann. Der Bundesbeschluss sieht auch das private Delkredererisiko (Zahlungsunfähigkeit des privaten Käufers) ohne staatliche Gegengarantie vor. In der Vernehmlassung wurde der Einbezug des privaten Delkredererisikos von verschiedener Seite als nicht sinnvoll kritisiert, in der Mehrheit jedoch akzeptiert.

Ein dritter Massnahmenbereich ist die **Handels- und Investitionsförderung**. Sie will die Oststaaten besser in den Weltmarkt integrieren. In diesen Bereich fallen Massnahmen wie Produkte- und Informationsverbesserung, von Marketingwissen, aber auch Zollabbau, Einräumung der Meistbegünstigung und der Abschluss von Freihandelsabkommen, Investitionsschutz- und Doppel-

2. Aufwendungen für die Osteuropa-Zusammenarbeit

Zum erstenmal veröffentlichten die entsprechenden Departemente (EDA und EVD) 1994 einen *Jahresbericht für die Osthilfe 1993*. Zuständig für die Massnahmen der technischen Zusammenarbeit ist das Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) in der Politischen Direktion des EDA (Politische Abteilung I). Für die Massnahmen der Finanzhilfe, der Investitionsförderung und der Handelspolitik ist der Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Mittel- und Osteuropa des Bundesamtes für Aussenwirtschaft zuständig. Zur Koordination wurden das Interdepartementale Programmkomitee (IPK) – es befasst sich mit der Verwendung der Rahmenkredite – und sektorielle Fachgruppen geschaffen; die Gesamtkoordination obliegt dem EDA.

Ende 1993 war der erste Rahmenkredit von 250 Millionen Franken vollumfänglich verpflichtet. Aus dem 2. Rahmenkredit waren insgesamt 567 Millionen Franken verpflichtet. Davon für technische Zusammenarbeit 92 Millionen Franken, für Finanzhilfe 295 Millionen Franken und für Kreditgarantien 180 Millionen Franken. Die Osthilfe konzentriert sich auf die Länder Ost- und Mitteleuropas (Albanien, Baltikum, Bulgarien, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Polen, Rumänien, Ungarn). Polen wurde bis anhin am meisten unterstützt und

Tabelle Nr. 22

Auszahlungen 1993 nach Ländern (in Tausend Franken)				
	Tech.Z'arbeit	%	Finanzhilfe	%
Albanien	2'316	5	2'818	4
Baltikum	3'600	8	6'064	8
Bulgarien	1'412	3	10'000	13
Tschechien	1'736	4	0	0
Slowakei	2'576	6	3'484	5
Slowenien	160	0	0	0
Polen	5'873	14	31'403	41
Rumänien	1'940	5	6'900	9
Ungarn	2'771	7	1'602	2
Regional (*)	8'935	21	12'378	16
GUS	9'056	21	0	0
Progr.Manag.	2'105	5	2'350	3
Total	42'475	100	77'000	100
(*) Regionale Programme betreffen mindestens 2 Zielländer				
Quelle: Jahresbericht des Bundesrates über die Zusammenarbeit mit den Ost- und Mitteleuropäischen Staaten 1993				

erhielt auch 1993 mit 37 Millionen Franken die grösste Unterstützung.

Die Hilfe an Länder der GUS befindet sich im Aufbau. Vom genannten Total von 295 Millionen Franken entfallen auf die GUS lediglich 54 Millionen Franken. Schwerpunktländer für die technische Zusammenarbeit sind hier Russland und Kirgistan. Finanzhilfen erhielten auch die Ukraine, Weissrussland, Kasachstan und Usbekistan.

Humanitäre Hilfe

Die Schweiz leistet nebst der Zusammenarbeit aus den erwähnten Rahmenkrediten auch humanitäre Hilfe an die Oststaaten, welche aus dem Rahmenkredit für humanitäre Hilfe finanziert wird. Dieser ist offen für alle Länder. Die Aufwendungen der humanitären Hilfe seit 1990 zeigt Tabelle 23.

Tabelle Nr. 23

Humanitäre Hilfe an die Länder Osteuropas und der GUS	
1990	1,1 Millionen Franken
1991	8,2 Millionen Franken
1992	47,6 Millionen Franken (davon 38,6 Millionen Franken für Ex-Jugoslawien)
1993	40,7 Millionen Franken (davon 39,6 Millionen Franken für Ex-Jugoslawien)
Quelle: Die Schweiz, Osteuropa und die GUS – eine Dokumentation	

Kürzungen

Die Rahmenkredite (Verpflichtungskredite) wurden rasch und grosszügig gesprochen, um die Entwicklung der Oststaaten vom Anfang des Reformprozesses an zu unterstützen. Inzwischen ist angesichts des Spardruckes auch die Osthilfe stark gekürzt worden, und zwar in Form von Kürzungen der jährlichen Zahlungskredite, womit der zeitliche Verwendungsrahmen der Verpflichtungskredite gestreckt wird.

Private Aufwendungen

Die privaten Hilfswerke leisteten in den Jahren 1991, 1992, 1993 Osthilfe für jeweils rund 15 Millionen Franken als humanitäre Hilfe und in Form technischer Zusammenarbeit. Schwerpunktland der privaten Osthilfe ist Rumänien, das von 1991-1993 55 Prozent der technischen Unterstützung und 72 Prozent der humanitären Hilfe erhielt (3).

Anmerkungen

1. Dazu schreibt der Bundesrat in der Botschaft: „Unter dem vereinfachenden Begriff „Staaten Osteuropas“ werden alle ehemals kommunistischen ost-, mittel- und südost-europäischen Länder beziehungsweise deren Nachfolgestaaten sowie die Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken verstanden. Der Anwendungsbereich des vorgesehenen Bundesbeschlusses ist mithin – wie in der jetzigen Praxis – nicht auf Staaten eines geographisch verstandenen Europas eingeschränkt.... Gegenstand dieses Bundesbeschlusses bilden mit Albanien und einigen in Zentralasien neu entstandenen Staaten auch Länder, die gewisse Ähnlichkeit mit eigentlichen Entwicklungsländern haben und u.a. von der OECD auch als solche qualifiziert werden. Ihre besondere Behandlung im Rahmen der Osteuropa-Zusammenarbeit rechtfertigt sich jedoch vor allem dadurch, dass sie als Folge ihrer ehemaligen Zugehörigkeit zum kommunistisch beherrschten Teil der Welt und in Anbetracht der, wie oben erwähnt, noch bestehenden Bande mit Russland in verschiedener Hinsicht anders gelagerte Probleme aufweisen als Entwicklungsländer. Es obliegt dem Bundesrat, für eine Koordination und sachliche Abstimmung zwischen der Entwicklungs- und der Osteuropazusammenarbeit zu sorgen“. (Botschaft, S. 8 und 9).
2. Die Schweiz, Osteuropa und die GUS – eine Dokumentation, zweite erweiterte Auflage, Mai 1994, S. 13.
3. Die Angaben über die Osthilfe der privaten Hilfswerke sind entnommen der Publikation *Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1993*.

Quellen

Botschaft zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas,
Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, (Entwurf, 1994)
 Bericht des Bundesrates über das Vernehmlassungsverfahren 1993
Jahresbericht des Bundesrates über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten 1993, Oktober 1994
Die Schweiz, Osteuropa und die GUS – eine Dokumentation, Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (EDA) und Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Mittel- und Osteuropa (BAWI), Bern, Mai 1994
 NZZ, 20.9.1994 (Gesetzesgrundlage für die Osthilfe)
Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1993, IUED (Hg.), Genf, Oktober 1994