VII. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/1332>

DOI: 10.4000/sjep.1332

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 mars 1996

Number of pages: 179-186

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

« VII. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 15 | 1996, Online erschienen am: 17 Mai 2013, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/1332> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.1332>

VII. Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

Die eidgenössischen Räte haben den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas verabschiedet. Dieser Beschluss bildet die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit und setzt deren Ziele und Prioritäten fest. Die Hauptinstrumente der Zusammenarbeit sind die technische Zusammenarbeit, die nicht rückzahlbare Finanzhilfe, die Kreditgarantien und die humanitäre Hilfe. Einer der prioritären Bereiche ist die Umwelt.

Die Hilfe für die wirtschaftlich am weitesten entwickelten Oststaaten wird vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) nicht unter der Rubrik «öffentliche Entwicklungshilfe», sondern in einem getrennten Aggregat «öffentliche Hilfe» aufgeführt. Im vorhergehenden Kapitel VI ist unter Punkt 1.1. die Liste der Länder aufgeführt, welche unter die Entwicklungsländer eingestuft wurden, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, und der Transitionsländer, deren Zusammenarbeit nicht in der öffentlichen Entwicklungshilfe berücksichtigt wird. Die Entwicklungsländer Osteuropas und Zentralasiens fallen jedoch unter die Rahmenkredite der Hilfe für die Oststaaten und sind vom Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas betroffen. Die humanitäre Hilfe für das ehemalige Jugoslawien und für die Länder Mittel- und Osteuropas wird durch den Rahmenkredit für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe finanziert.

Rahmenkredite

1'650 Millionen Franken stehen zur Finanzierung der öffentlichen Hilfe für die Oststaaten zur Verfügung. Der 1990 verabschiedete erste Rahmenkredit umfasste einen Betrag von 250 Millionen Franken. Er war für Ungarn, Polen und die frühere Tschechoslowakei bestimmt. Im Januar 1992 hat das Parlament einen zweiten Rahmenkredit in Höhe von 800 Millionen Franken bewilligt, durch den die Hilfe auf Albanien, Bulgarien, die baltischen Staaten und die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, sowie Rumänien

und Slowenien erweitert werden konnte. Dieser Kredit wurde im März 1993 um 600 Millionen Franken erhöht und auf alle Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion ausgedehnt.

Rechtsgrundlage der Hilfe für die Oststaaten

Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, der im September 1994 vom Bundesrat vorgelegt wurde, bildet die rechtliche Grundlage für diesen Bereich der Aussenbeziehungen. Der Inhalt lehnt sich in gewissen Aspekten an das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe an. Der Beschluss ist aber nicht, wie das Gesetz von 1976, auf die Hilfe für die ärmsten Bevölkerungen oder die ärmsten Länder ausgerichtet, sondern auf die Erreichung von Stabilität und Sicherheit in Europa. Die vorwiegenden Ziele sind die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und des Übergangs zur Marktwirtschaft. Bei den Republiken Zentralasiens wird der Schwerpunkt weniger auf Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft, sondern mehr auf die Verbesserung der Lebensbedingungen gelegt. Der Bundesbeschluss weist auf den provisorischen Charakter der Hilfe für die Transition dieser Oststaaten hin. Er ist im übrigen auf zehn Jahre beschränkt, im Gegensatz zum Gesetz vom 19. März 1976 über die Entwicklungszusammenarbeit, das zeitlich nicht begrenzt ist.

Parlamentsberatung über die Hilfe für die Oststaaten

Die Annahme des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas durch die eidgenössischen Räte bot die Gelegenheit zu Diskussionen über dieses Thema, insbesondere in der Session des Nationalrates vom März 1995. Lediglich fünf Abgeordnete traten gegen die Annahme dieser Rechtsgrundlage ein, 123 stimmten dafür. Jedoch wurden von einigen Parlamentariern und von der Geschäftsprüfungskommission mehrere Änderungen des Bundesbeschlusses beantragt. Mehrere Abgeordnete erklärten, man müsse die beschränkten Mittel der Hilfe mehr auf bestimmte Länder, bestimmte Gebiete und Bereiche konzentrieren. Der Bundesrat anerkennt im übrigen in seinem Aussenwirtschaftsbericht, in Anbetracht der beschränkten finanziellen Mittel und der Budgetkürzungen, die Notwendigkeit einer regionalen und sektoriellen Konzentration der Hilfe. Andere Parlamentarier haben auf die Bedeutung der Überwachung und der Evaluation der Projekte hingewiesen. Die Kommission hat mit Erfolg beantragt, bei den allgemeinen Zielen der Zusammenarbeit mit dem Osten «die soziale Ausgestaltung» hinzuzufügen, während bei diesen Zielen lediglich «die Unterstützung der Staaten Osteuropas in ihren Bemühungen beim Übergang zur Demokratie und Marktwirtschaft» erwähnt wurde (Art. 1). Der vom Bundesrat vorgeschlagene Artikel 14 des Bundesbeschlusses besagte, dass der Bundesrat für die verwaltungsinterne Koordination der

Massnahmen sorgt. Der Nationalrat hat eine präzisere Formulierung angenommen. Demnach soll der Bundesrat «für Kohärenz und Koordination in der Osteuropapolitik» sorgen.

Ferner wurde von der Geschäftsprüfungskommission ein neuer Artikel 3 beantragt. Der Bundesrat ist demnach «befugt, im Falle von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Minderheitsdiskriminierungen die Zusammenarbeit teilweise oder ganz zu unterbrechen oder abubrechen» (Art. 3a). Nationalrat Rolf Mauch (FDP, AG) beantragte eine weitergehende Formulierung, die es dem Bundesrat vorschreibt, bei klaren Menschenrechtsverletzungen die Zusammenarbeit unverzüglich abubrechen. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt, die von der Geschäftsprüfungskommission beantragte Änderung hingegen angenommen. Der neue Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Oststaaten tritt im ersten Halbjahr 1996 in Kraft.

Formen der Zusammenarbeit

Die internationale Koordination der Hilfemassnahmen für die Oststaaten wird von der Gruppe der 24 (G-24, Gruppe der OECD-Staaten ohne Mexiko) und von den Konsultativgruppen der Weltbank vorgenommen. Die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas nimmt hauptsächlich folgende Formen an.

Technische Zusammenarbeit: Sie umfasst die Bereitstellung von qualifizierten Experten und die Übernahme der mit dem Projekt verbundenen Kosten. Die Haupttätigkeitsbereiche der DEH sind Ausbildung und Forschung, Landwirtschaft, Umwelt und Energie. Dabei wird dem Know-how-Transfer Priorität eingeräumt.

Finanzielle Zusammenarbeit: Sie setzt sich aus der Finanzhilfe, der Zahlungsbilanzhilfe, den Entschuldungsmassnahmen und den Kreditgarantien zusammen. Durch die Finanzhilfe werden den Empfängern finanzielle Mittel für den Erwerb von Ausrüstungsgütern oder Dienstleistungen zur Verfügung gestellt. Die finanzierten Projekte betreffen die Bereiche Infrastruktur, Energie, Gesundheit oder Umweltschutz. Einen besonderen Schwerpunkt bilden die Ausbildungsprogramme. Die Schweiz hat mit fast allen Oststaaten Abkommen über die Gewährung nicht rückzahlbarer Finanzhilfe abgeschlossen. Die prioritären Bereiche werden in den Verhandlungen mit der Regierung der betreffenden Länder, auf der Basis von Sektor- und Länderanalysen multilateraler Institutionen ermittelt.

Die G-24 gewährt, in Zusammenarbeit mit dem IWF, Zahlungsbilanzhilfen. Sie werden im allgemeinen in Form von ungebundenen Krediten zu Marktkonditionen vergeben. Die Schweiz hat sich an diesen Aktionen der G-24 beteiligt. 1994 wurde von der Schweiz keine neue Zahlungsbilanzhilfe für die Oststaaten gewährt.

Die Kreditgarantien erlauben den Zugang zu Handelskrediten, um Lieferungen prioritärer Ausrüstungsgüter zu finanzieren. Diese Garantien betreffen

Projekte, bei denen ein Ertrag erwartet werden kann, der die Rückzahlung und Verzinsung erlaubt. Diese Ausrüstungsgüter sollen es insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen gestatten, Kredite für die Modernisierung ihrer Produktionsstätten zu erhalten. In einigen Ländern stellt die Wirtschaftslage zu hohe Risiken für die Exportrisikogarantie (ERG) dar. Daher ist diese zusätzliche Garantie in den Rahmenkrediten für die Oststaaten vorgesehen, wenn die ERG nicht eingesetzt werden kann. Im Gegensatz zur ERG versichert die Kreditgarantie auch das Delkredererisiko (Zahlungsunfähigkeit des Käufers) ohne staatliche Garantie. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass die schweizerischen Lieferanten dieses Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Käufers fürchten.

Massnahmen zur Handelsförderung: Diese Massnahmen zielen darauf ab, eine bessere Beteiligung der Staaten Osteuropas am Welthandel zu fördern. Sie umfassen die Schulung von Exportfachleuten, die Modernisierung von Ausrüstungen, aber auch den Abschluss von Freihandelsverträgen oder die Einräumung von Zollpräferenzen. Die Schweiz unterstützt die Aktivitäten der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC) und des UNIDO-Büros in Zürich. Durch diese Institutionen können potentielle Handelspartner in der Schweiz und in den mittel- und osteuropäischen Ländern, sowie potentielle Investoren in Kontakt gebracht werden. Auch werden Projekte zur Förderung der Ausfuhren bestimmter Produkte in die Schweiz ausgearbeitet.

Massnahmen zur Förderung des Einsatzes von Mitteln des Privatsektors: Die Schweiz ist bestrebt, mit den Staaten Osteuropas Investitionsschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen oder andere Wirtschaftsabkommen abzuschliessen. Sie möchte auch die Verbreitung von Informationen über die Investitionsbedingungen fördern.

Multilaterale Aktionen: Die Unterstützung der Schweiz nimmt vor allem die Form von Kofinanzierungen multilateraler Finanzierungsinstitutionen an (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung – EBRD, Weltbank). Die Schweiz ist zum Beispiel am Programm der Weltbank für den Schutz des Aralsees beteiligt. Sie nimmt auch an einem «Debt for Environment Swap» teil, der eine Reduzierung der polnischen Schulden durch den Einsatz eines Teils der Schulden im Umweltbereich erlaubt. Zum anderen unterstützt die Schweiz den Nuklearfonds der EBRD. Durch diesen Fonds werden dringende Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Nuklearanlagen oder zur Beschleunigung der Schliessung bestimmter gefährlicher Kernkraftwerke finanziert.

Administrative Umstrukturierung der Hilfe

Die Zusammenarbeit mit den Oststaaten wird von der DEH und vom BAWI gemeinsam verwaltet. Die DEH ist für die technische Zusammenarbeit und

einen Teil der Finanzhilfe, das BAWI für die finanzielle Zusammenarbeit, sowie für Massnahmen zur Förderung des Privatsektors und zur Eingliederung in den Welthandel zuständig. Die Zahlungsbilanzhilfe wird vom eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ausgezahlt. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) macht Empfehlungen über Umweltprojekte. Das Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa der Politischen Direktion des EDA wurde Ende 1994 in die DEH integriert. Das EDA ist mit der Koordination der Hilfe beauftragt.

Geographische Aufteilung der Hilfe

In seinem Jahresbericht 1994 über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten weist der Bundesrat auf die sehr unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Ländern hin. Er teilt die Länder in drei Gruppen ein. Die erste Gruppe umfasst die Länder, welche die Tiefpunkte der Anpassungskrise bereits überwunden haben. Dort sind die Reformen am weitesten fortgeschritten. Es handelt sich dabei um Ungarn, Polen, Tschechien, die Slowakei, die baltischen Staaten, Slowenien und Kroatien. Die Länder der zweiten Gruppe werden durch die Langsamkeit der Strukturreformen behindert. Es sind Albanien, Bulgarien, Kirgistan, Rumänien und Russland. Die übrigen Länder stehen erst am Anfang des Reformprozesses. Zu Beginn der Zusammenarbeit mit den Oststaaten hat die Schweiz der humanitären Hilfe und der Zahlungsbilanzhilfe Vorrang eingeräumt. Jetzt liegt der Schwerpunkt mehr auf der technischen Zusammenarbeit, der nicht rückzahlbaren Finanzhilfe und der Investitionsförderung.

Das EDA und die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates haben 1995 die Möglichkeiten untersucht, die für die Zusammenarbeit mit den Oststaaten eingesetzten Mittel besser zu konzentrieren. Die DEH hat eine Liste der Schwerpunktländer der Osthilfe aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit den traditionellen Empfängerländern der schweizerischen Hilfe wird bis Ende des Jahrhunderts allmählich zurückgehen (Ungarn, Slowakei und Polen). Mindestens 50 Prozent der finanziellen Ressourcen werden für einige Länder Südosteuropas und gewisse GUS-Staaten aufgewendet. Es handelt sich dabei um Albanien, Bulgarien, Mazedonien, Rumänien in der ersten Ländergruppe, Kirgistan, Russland und die Ukraine unter den GUS-Staaten. Selbst wenn Bosnien nicht zu den Schwerpunktländern gehört, wird die Schweiz auch dem Wiederaufbau dieses Landes eine Priorität einräumen.

Schweizerische Strategie der Zusammenarbeit im Umweltbereich

Mehrere Konferenzen der europäischen Umweltminister haben seit 1991 erlaubt, die Grundzüge und Prioritäten der Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas im Umweltbereich (den sogenannten Prozess «Umwelt für Europa») zu definieren. Die im April 1993 in Luzern abgehaltene zweite paneuropäische Umweltministerkonferenz führte zur Annahme des

Umweltaktionsprogramms für Mittel- und Osteuropa (UAP). Dieses Programm dient nunmehr als Leitlinie für die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Oststaaten im Umweltbereich. Der Sektor Umwelt/Energie gehört zu den fünf Prioritäten der Hilfe der Schweiz für diese Länder. Die Schweiz lässt der Berücksichtigung der ökologischen Aspekte beim wirtschaftlichen und sozialen Reformprozess Beachtung zukommen. Die Umwelt ist ein transversales Thema. Die Umweltziele dürfen nicht nur in gewissen spezifischen Projekten berücksichtigt werden, sondern müssen in alle Bereiche der Zusammenarbeit einbezogen werden. Die Schweiz möchte insbesondere die institutionellen Reformen und die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen im Umweltschutzbereich durch die Ausbildung und die Förderung der Ausarbeitung nationaler Umweltaktionsprogramme unterstützen.

Zusammenarbeit mit den Oststaaten 1994

Tabelle 21 führt die Auszahlungen der Zusammenarbeit für 1994 nach Ländern aufgegliedert an. Die technische Zusammenarbeit belief sich 1994 auf 54 Millionen Franken und die Finanzhilfe auf 95 Millionen Franken.

Die wichtigsten Partnerstaaten für die technische Zusammenarbeit waren 1994 Russland, Ungarn, Bulgarien, die Slowakei und Albanien. Die Hauptempfängerländer der Finanzhilfe waren Tschechien, Kirgistan, die Slowakei und Polen. In Kirgistan wurde 1994 ein von schweizerischen Hilfswerken geleitetes Verbindungsbüro eröffnet. Die Handelsförderung wurde durch Projekte in Höhe von 1,9 Million Franken unterstützt. Die humanitäre Hilfe mit einem Gesamtbetrag von 40 Millionen Franken 1994 betraf vor allem das ehemalige Jugoslawien (siehe Kapitel VI, Punkt 1.7. über das Engagement der Schweiz in diesem Gebiet seit Beginn des Konflikts). Kreditgarantien wurden für einen Gesamtbetrag von 78 Millionen Franken gewährt. Es sind Garantien, die nicht unbedingt effektive Ausgaben nach sich ziehen. Der Beitrag an die multilateralen Organisationen belief sich 1994 auf 31 Millionen Franken, davon 11,4 Millionen ECU für den Jahresbeitrag an die europäische Entwicklungsbank (EBRD).

Hilfe der Kantone und Gemeinden

Die Kantone haben 1,2 Million Franken für die Länder Osteuropas aufgebracht, die Kantone 1,4 Million Franken. Während 96 Prozent der Hilfe der Kantone und Gemeinden für die Entwicklungsländer über Beiträge an private Hilfswerke laufen, verwalten die Kantone und Gemeinden selbst direkt 47 Prozent der Hilfe für die osteuropäischen Staaten. Dies erklärt sich im wesentlichen durch die zahlreichen Partnerschaften von Schweizer Gemeinden mit Gemeinden der Oststaaten.

Tabelle Nr. 21

**Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
Auszahlungen für 1994, nach Ländern aufgliedert
(in tausend Franken)**

Land	Technische Zusammen- arbeit	Finanzhilfe	Humanitäre Hilfe
Albanien	4'764	3'554	224
Armenien	0	0	220
Aserbeidschan	0	0	1'001
Weissrussland	0	2'413	231
Bulgarien	5'106	0	70
Estland	785	0	0
Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	0	1'850	0
Ex-Jugoslawien, verschiedene Staaten	0	0	27'436
Georgien	0	0	1'072
Ungarn	6'023	2'124	0
Kirgistan	4'302	14'000	407
Lettland	1'230	5'819	0
Litauen	1'226	4'450	0
Moldawien	0	0	125
Usbekistan	0	0	1'683
Polen	3'996	8'000	0
Rumänien	3'632	0	101
Russland	8'680	2'040	2'289
Slowakei	4'915	11'500	0
Slowenien	30	0	0
Tadschikistan	0	1'553	1'065
Tschechien	1'445	16'650	0
Ukraine	0	0	133
Regionale Projekte	5'357	16'335	3'510
Verwaltung	2'508	4'493	
Gesamtbetrag	54'000	94'780	39'567

Quellen: Jahresbericht des Bundesrates über die Zusammenarbeit mit den ost- und mittel-europäischen Staaten 1994.
DEH, Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH, Statistiken – Humanitäre Hilfe des Bundes, Bern, 19. April 1995.

Private Hilfe für die Länder Osteuropas

Die Hilfe der privaten Institutionen für die osteuropäischen Staaten belief sich 1994 auf 14,3 Millionen Franken (ohne Entwicklungsländer des Ostens). Die Hauptempfängerländer waren Ex-Jugoslawien, Rumänien (8,5 Millionen Franken für 1994), Russland (2,8 Millionen Franken), Polen und Ungarn (je 0,8 Million Franken). In diesen Beträgen sind die Leistungen der durch Beiträge des Bundes, der Kantone und Gemeinden finanzierten Hilfswerke nicht enthalten. Viele Organisationen wurden in den letzten Jahren speziell für die Hilfe an gewisse Oststaaten (vor allem Rumänien) gegründet. Verschiedene Schweizer Spitäler arbeiten an der Verbesserung der medizinischen Versorgung mit Partnerkrankenhäusern in mehreren Oststaaten zusammen. Im Rahmen dieser Partnerschaften wird den dortigen Spitälern Fachwissen und Material zur Verfügung gestellt.

Quellen

Bundesrat, Botschaft zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, vom 19. September 1994, Nr. 94.083

EDA/DEH, Statistiken 1994, Humanitäre Hilfe des Bundes, Bern, DEH, Abt. Humanitäre Hilfe und SKH, 19. April 1995

Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten 1994, Bern, 1995

BAWI, BUWAL, DEHZO, «Umwelt für Europa»: Beitrag der Schweiz. Umweltprojekte in Mittel- und Osteuropa von BAWI, BUWAL, DEHZO, Bern, 28. September 1995

Ramsauer, Rudolf, «Coopération économique avec la nouvelle Europe centrale et orientale. Intégration et stabilisation», in: *Vie économique*, 10/1994, pp. 10-18

IUED, Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1994, Genf, Institut für Entwicklungsstudien, Oktober 1995