9. Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten

Gérard Perroulaz

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/667>

DOI: 10.4000/sjep.667

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 janvier 1999

Number of pages: 257-270

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Gérard Perroulaz, « 9. Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 18 | 1999, Online erschienen am: 28 August 2012, abgerufen am 07 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/667> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.667>

9. ZUSAMMENARBEIT MIT OSTEUROPA UND DEN GUS-STAATEN*

Die Schweiz verfügt über zwei Arten von Instrumenten im Dienst der Transitionsländer: die (in diesem Kapitel behandelten) Massnahmen der Ostzusammenarbeit und die traditionellen Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik (Freihandelsabkommen, Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit, Doppelbesteuerungsabkommen, Investitionsschutz- und -förderungsabkommen). Diese herkömmlichen Instrumente sind im Kapitel 8 der Jahresübersicht dieses Jahrbuchs im einzelnen beschrieben. Was die Ostzusammenarbeit betrifft, so hat der Bundesrat 1998 seinen Bericht über die Hilfe für die Oststaaten in den Jahren 1992 bis 1997 vorgelegt und bei diesem Anlass eine Bilanz der Periode des zweiten Rahmenkredits gezogen. Im gleichen Jahr hat der Bundesrat seine Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten für die Jahre 1999 bis 2002 unterbreitet. Unter den im neuen Rahmenkredit bestätigten Orientierungen kann man die Konzentration der technischen Zusammenarbeit auf die Länder Südosteuropas und bestimmte Staaten der GUS erwähnen. Die laufenden Projekte der technischen Zusammenarbeit in Mitteleuropa sollen bis Ende 1999 zu Ende gehen. Das BAWI wird in Mitteleuropa weiterhin Projekte im Umweltbereich und in der Handels- und Investitionsförderung unterstützen. Die vom BAWI verwaltete Finanzhilfe wird sich auf Russland, die Ukraine und Zentralasien konzentrieren.

Die Massnahmen zur Zusammenarbeit mit Osteuropa haben folgende vorrangige Ziele: Unterstützung des Übergangsprozesses zur Marktwirtschaft, Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Festigung des demokratischen Systems, Umweltschutz und Modernisierung der Infrastruktur. 1997 hat der Bund 53 Millionen Franken für technische Zusammenarbeit, 78 Millionen Franken für finanzielle Zusammenarbeit und über 28 Millionen Franken für humanitäre Hilfe aufgebracht. Die Hilfe des Bundes erfolgt in Zusammenarbeit mit der schweizerischen Privatwirtschaft, den Kantonen und Gemeinden und den Nichtregierungsorganisationen (vom Bund finanzierte Projekte der NRO). Mit dem Ertrag der öffentlichen Sammlungen in der Schweiz haben die NRO ausserdem für über 42 Millionen Franken Projekte finanziert.

Die Hilfe für die wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen Länder Mittel- und Osteuropas wird vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD nicht unter der Rubrik «öffentliche Entwicklungshilfe», sondern in einem getrennten Aggregat «öffentliche Hilfe» aufgeführt. Die Hilfe für die ärmsten Oststaaten wird unter der öffentlichen Entwicklungshilfe verbucht. Tabelle 26 über die Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten (siehe weiter unten) führt die Länder der Region auf, die der Liste der Entwicklungsländer angehören (mit * gekennzeichnet) sowie die anderen Länder, bei denen die erhaltene Hilfe im Aggregat «öffentliche Hilfe» berücksichtigt ist (vgl. auch die Länderklassifikation am Ende des «Jahresübersicht»).

* Von Gérard Perroulaz, Forschungsbeauftragter am IUED, Genf.

9.1. RECHTSGRUNDLAGEN UND FINANZMITTEL

□ *Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas*

Die rechtliche Grundlage des Programms für die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der GUS ist der 1995 verabschiedete und 1998 in Kraft getretene allgemeinverbindliche Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Der Beschluss sieht vor, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um die Staaten dieser Region bei ihren Bemühungen zum Aufbau und zur Festigung der Demokratie sowie beim Übergang zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Die Unterstützung des Transitionsprozesses in diesen Ländern durch die Schweiz hat hauptsächlich folgende Ziele:

- Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte sowie Aufbau und Konsolidierung des demokratischen Systems;
- Förderung einer den Grundsätzen der Marktwirtschaft entsprechenden, nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung;
- Umweltschutz und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Modernisierung der Infrastruktur (zum Beispiel Energieerzeugung).

Bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder Diskriminierung von Minderheiten kann der Bundesrat die Zusammenarbeit mit einem Land unterbrechen (Art. 4 des Bundesbeschlusses). Die Konditionalität kann auch wirtschaftlicher Art sein: die Zusammenarbeit (zum Beispiel gewisse Kofinanzierungen) kann ausgesetzt werden, wenn das Land die von den Bretton-Woods-Institutionen empfohlenen Wirtschaftsreformen nicht einhält. Um von der Schweiz Hilfe zu erhalten, müssen die betreffenden Länder ihren Willen zur Durchsetzung von Reformen (Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien, Festigung eines demokratischen Systems und Einhaltung der Menschenrechte) beweisen. Der Bundesbeschluss hat eine Laufzeit von zehn Jahren, um den provisorischen Charakter der Zusammenarbeit zu betonen.

□ *Mehrjährige Rahmenkredite*

Das Parlament hat 1990 einen ersten Rahmenkredit über die Hilfe für Osteuropa verabschiedet. Der zweite Rahmenkredit belief sich auf 800 Millionen Franken für die Jahre 1992 bis 1995 und wurde 1993 aufgestockt, um seine Anwendung auf die zentralasiatischen Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) auszudehnen¹. Das Parlament entscheidet danach über den Betrag der jährlichen Aufwendungen im Rahmen der Diskussionen über das Jahresbudget der Eidgenossenschaft. In Anbetracht der Budgetkürzungen wurde der zweite Rahmenkredit zeitlich gestreckt und erst 1998 ausgeschöpft. Der dritte Rahmenkredit wird den eidgenössischen Räten im Frühjahr 1999 unterbreitet. Die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) war Gegenstand einer getrennten Botschaft,

1. Für das gesamte Kapitel wurde die folgende Länderklassifikation verwendet.

- Mitteleuropäische Länder: Baltische Staaten, Polen, Slowakien, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.
- Südosteuropäische Länder: Albanien, Bosnien, Bulgarien, Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien (frühere jugoslawische Republik), Rumänien.
- Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS): die drei Kaukasusrepubliken Armenien, Aserbeidschan und Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine, Usbekistan und Weissrussland.

die vom Nationalrat im April 1997 und vom Ständerat im Juni 1997 verabschiedet wurde². Tabelle 25 gibt eine Übersicht über die erschöpften oder derzeit geltenden Rahmenkredite.

JSDW 1998, S. 342–344.

Tabelle Nr. 25: Rahmenkredite für die Zusammenarbeit mit den Oststaaten

Rahmenkredite	Gesamt- betrag (Mio. Fr.)	Techn. Zusam- menarbeit (DEZA) (Mio. Fr.)	Finanz- hilfe (BAWI) (Mio. Fr.)	Geltungs- bereich
1. Rahmenkredit 1990-1992 Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten vom 22.11.1989 (BB1 1990 I S. 1622)	250	54	196	Polen Tschechoslowakei Ungarn
2. Rahmenkredit 1992-1995 (bis 1998 in Kraft) Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mittel- europäischen Staaten vom 23.9.1991 (BB1 1993 I S. 510)	1400 (800)	350	1050 davon 390 Mio. Fr. an Kredit- garantien	Baltische Staaten und Südosteuropa
Zusatzbotschaft vom 1.7.1992 (BB1 1993 I S. 1053)	(600)			Ausdehnung auf die GUS-Staaten
3. Rahmenkredit 1999-2002 Botschaft vom 19.8.1998 (BB1 1998 V S. 4989)	900	davon 700 Mio. Fr. technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe und 200 Mio. Fr. Kreditgarantien		Südosteuropa Europ. Staaten der GUS, Zentralasien

Quelle: «Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS», vom 19. August 1998 (BBl 1998 V S. 4989–5050).

Verwaltung der Ostzusammenarbeit in der Bundesverwaltung

Die Zusammenarbeit mit Osteuropa wird einerseits von der DEZA verwaltet (technische Zusammenarbeit, ergänzt durch gewisse Finanzhilfemassnahmen) und andererseits vom BAWI (ein Grossteil der Finanzhilfe sowie die Handels- und Investitionsförderung). Diese Aufgabenteilung war nicht immer leicht zu bewerkstelligen, besonders wegen der engen Beziehungen zwischen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe und wegen möglicher Doppelspurigkeiten bei der Arbeit beider Ämter. Dem EDA obliegt die Gesamtkoordination der Hilfsmassnahmen. Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat auf die Wichtigkeit einer Verbesserung der Koordination zwischen den zuständigen Dienststellen sowie der Komplementarität der beiden Instrumente (technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe) hingewiesen³. Die Kompetenzen der beiden Ämter wurden im März 1998 im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform präzisiert und zum Teil neu geregelt. Die DEZA ist von nun an für folgende Bereiche allein zuständig: Staatsaufbau, öffentliche Verwaltung, Budgetpolitik, soziale Vorsorge, Gesundheitswesen, Wissenschaft und Forschung, Ernährungssicherheit. Das BAWI ist ausschliesslich zuständig für Massnahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit in den Bereichen

2. «Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)» vom 13. November 1996, Botschaft Nr. 96.089.
3. «Osteuropahilfe. Bericht vom 21. November 1995 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektion. Stellungnahme des Bundesrates» vom 10. September 1997, Bundesblatt Nr. 149, 1997, Band IV, 2. Dezember 1997, S. 1330–1335.

Handels- und Investitionsförderung, Entschuldung, Zahlungsbilanzhilfe, Kreditgarantien und Finanzsektor mit grenzüberschreitendem Verkehr. In den übrigen Bereichen (wie Umwelt, Biodiversität, Landwirtschaft, Energie, Transport usw.) konzentriert sich die DEZA auf die technische Zusammenarbeit und die Lieferung von Investitionsgütern bis zu 1,5 Millionen Franken, während das BAWI die Finanzierung von grösseren Investitionsprojekten (über 1,5 Millionen Franken) übernimmt.

9.2. NEUE BOTSCHAFT ÜBER DIE WEITERFÜHRUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT OSTEUROPA UND DEN STAATEN DER GUS (1999-2002)

Der Bundesrat hat im August 1998 den Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa vorgelegt, mit einer Analyse der von 1992 bis 1997 durchgeführten Massnahmen, wie auch seine Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS (dritter Rahmenkredit in Höhe von 900 Millionen Franken für eine Laufzeit von mindestens vier Jahren). Der neue Rahmenkredit wird vom Nationalrat und vom Ständerat auf der Frühjahrssession 1999 geprüft. Vom Gesamtbetrag von 900 Millionen Franken sind 200 Millionen Franken für Kreditgarantien vorgesehen (d.h. Garantien, die praktisch zu keinen effektiven Zahlungen führen) und 700 Millionen Franken für Massnahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit (310 Millionen für Tätigkeiten der DEZA und 390 Millionen zur Finanzierung von Aufgaben des BAWI).

Die Botschaft führt die vielfältigen Herausforderungen auf, vor die sich die Oststaaten gestellt sehen: Sicherheitspolitik; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte; Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft; soziale Dimension und Situation der Frauen; Schutz der natürlichen Ressourcen; Wissenschaft und Forschung; Kultur. Auch wird die Rolle herausgestellt, welche die Zusammenarbeit im Bereich der Migration und der Programme zur Rückführung von Flüchtlingen spielen kann.

9.3. DIE INSTRUMENTE DER ZUSAMMENARBEIT

Die öffentliche Hilfe für die Oststaaten erfolgt über die technische Zusammenarbeit und die finanzielle Zusammenarbeit (letztere umfasst die eigentliche Finanzhilfe, aber auch die Zahlungsbilanzhilfe, die Kreditgarantien und die Handels- und Investitionsförderung).

□ *Technische Zusammenarbeit*

Die technische Zusammenarbeit ist auf der Vermittlung von Wissen und Know-how und der Lieferung von Ausrüstungsgütern aufgebaut. Sie umfasst die Bereitstellung von Experten, den Technologietransfer, die Stärkung und Vernetzung von Institutionen, Beratung, Gutachten, Ausbildung sowie Kleinkredite und Finanzhilfen (zur Wissensvermittlung). Die von der DEZA und dem Koordinationsbüro vor Ort erstellten Landesprogramme bilden die Grundlage für die konkrete Umsetzung der technischen Zusammenarbeit. Dabei sind die Synergien und die Kooperation zwischen den verschiedenen in der Ostzu-

sammenarbeit tätigen schweizerischen Akteuren (Kantone und Gemeinden, Universitäten, Gewerkschaften, Privatunternehmen und NRO) zu erwähnen. Die Aktivitäten umfassen folgende Gebiete (gemäss den Orientierungen der neuen Botschaft über die Weiterführung der Ostzusammenarbeit):

- Politik und Staatsaufbau. Errichtung bürgernaher Verwaltungen, Förderung der Dezentralisierung, Verstärkung der Unabhängigkeit und Förderung der Medienvielfalt, Reformen im Bereich Justiz und Polizei (um beispielsweise das organisierte Verbrechen besser bekämpfen zu können), Unterstützung von Organisationen, die sich für die Menschenrechte einsetzen, Unterstützung lokaler Institutionen, die das Zusammenleben von Ethnien fördern.
- Wirtschaft und Ausbildung. Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, Bereitstellung von Finanzdienstleistungen (Kleinkredite zu Produktionszwecken), Entwicklung menschlicher Ressourcen.
- Gesundheit und Sozialbereich. Personalausbildung und Managementunterstützung. In diesem Bereich besteht seit mehreren Jahren eine Partnerschaft zwischen schweizerischen Spitälern und Spitälern in Südosteuropa, die Hilfe wird gemeinsam vom Bund, von Kantonen und Gemeinden und von NRO durchgeführt⁴. Die Jahreskonferenz über die Zusammenarbeit der Schweiz mit Osteuropa, welche am 12. Mai 1998 in Bern abgehalten wurde, war der Hilfe im Gesundheitssektor gewidmet.
- Energie und Umwelt, mit gravierenden Problemen wie der nuklearen Sicherheit, der Luftverschmutzung und dem CO₂-Ausstoss, der Abfallentsorgung und der Modernisierung von Anlagen, welche die Umwelt zu stark verschmutzen.
- Wissenschaft, Bildung und Kultur. Statt einzelne Projekte zu fördern, möchte der Bund die Institutionen vermehrt unterstützen, welche die kulturelle Vielfalt zur Geltung bringen und in den Bereichen Wissenschaft und Bildung wirken können. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und die Kulturstiftung Pro Helvetia sind Schweizer Partner in diesem Bereich.
- Landwirtschaft.

□ *Nicht rückzahlbare Finanzhilfe*

Die Finanzhilfe bildet den Hauptbereich der Massnahmen finanzieller Zusammenarbeit. Sie ist in den meisten Fällen an die Lieferung von schweizerischen Gütern und Dienstleistungen gebunden und stärkt dadurch die Beziehungen zwischen Schweizer Unternehmen und Firmen der Empfängerländer. Die Verteilung der Hilfe verläuft nach folgendem Verfahren. Ein bilaterales Abkommen wird zwischen der Schweiz und dem Partnerland abgeschlossen, um den Gesamtbetrag der Finanzhilfe, die sektorielle Zuweisung und die praktischen Modalitäten festzulegen. Die Regierung des Partnerlandes kann anschliessend Projektvorschläge ausarbeiten, die es dem BAWI unterbreitet. Das BAWI prüft dann die finanzielle und technische Machbarkeit, die Umweltauswirkungen und

4. Siehe *DEZA-Pressedienst* (Juni 1997) über Partnerschaften zwischen schweizerischen Spitälern und osteuropäischen Ländern. Diese Programme werden vor allem von der Vereinigung der Spitäler der Schweiz, H+ (früher VESKA) durchgeführt.

wählt diejenigen Projekte aus, bei denen die schweizerischen Unternehmen Güter und Dienstleistungen zu einem international konkurrenzfähigen Preis anbieten können. Die Schweiz hat bilaterale Abkommen dieser Art mit all ihren Partnerländern in Osteuropa – mit Ausnahme Albaniens, Bosniens und der GUS-Staaten – abgeschlossen⁵.

Die bislang finanzierten Projekte konzentrierten sich auf die Bereiche Umwelt, Kommunikation, Transport, Energie, Gesundheit und Infrastruktur. Das BAWI wird die Finanzhilfe in Mitteleuropa künftig auf Projekte konzentrieren, die den Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt und die Förderung einer effizienteren Energienutzung zum Ziel haben. Die Schweiz möchte zum Beispiel einige «Joint Implementation»-Pilotprojekte (gemeinsame Aktivitäten zur Verminderung der Treibhausgasemissionen) im Rahmen der Klimaschutzmassnahmen durchführen (diesbezügliche Studien einer aus Vertretern des BAWI, der DEZA, des BUWAL und des BEW bestehenden Arbeitsgruppe). Das BAWI bringt für mehrere Umweltprojekte finanzielle Hilfe auf, zum Beispiel mit der Errichtung eines Risikokapitalfonds für Investitionen im Umweltbereich in Osteuropa (schweizerische Kofinanzierung in Höhe von 3,2 Millionen Franken).

☐ *Zahlungsbilanzhilfe und Entschuldungsmassnahmen*

Die Schweiz hat einige Staaten durch die Gewährung einer multilateral koordinierten Zahlungsbilanzhilfe (Teilnahme an gemeinsamen Aktionen der westlichen Geberländer der G-24) unterstützt. Die Beteiligung der Schweiz erfolgt im allgemeinen über die Nationalbank; nur die Hilfe für die Empfängerländer der IDA wird aus den Rahmenkrediten finanziert. Die Eidgenossenschaft hat auf diese Weise einen Beitrag an Mazedonien zur Finanzierung von Einfuhren lebensnotwendiger Güter aus der Schweiz gezahlt. Ferner hat sie sich an der von der IDA aufgestellten multilateralen Entschuldungsaktion zugunsten Albaniens (in Form einer nicht rückzahlbaren Zahlungsbilanzhilfe) beteiligt. Im Entschuldungsbereich hat die Schweiz die Zahlungsrückstände Mazedoniens (1994) und Bosniens (1996) bei den multilateralen Finanzinstitutionen beglichen. Ausserdem hat sie Entschuldungen als Gegenleistung für Umweltmassnahmen (Debt for Nature Swaps) für Polen (1993) und Bulgarien (1996) gewährt. Die Schweiz verzichtet in diesen Fällen auf die Rückzahlung der Schuld, wenn das Schuldnerland lokale Umweltprojekte finanziert. Gemäss der neuen Botschaft sollen die Zahlungsbilanzhilfen in Zukunft nur noch bei einer kleinen Zahl ärmerer Oststaaten zur Anwendung kommen.

☐ *Kreditgarantien*

Die aus den Rahmenkrediten für Osteuropa erteilten Kreditgarantien gelten für die Länder, bei denen die schweizerische Exportrisikogarantie (ERG) nicht oder nur teilweise gewährt wird (jedoch erfüllen beide Instrumente die gleiche Funk-

5. Die Liste der mit Oststaaten abgeschlossenen Rahmenabkommen über technische Zusammenarbeit und Finanzhilfebkommen ist in Anhang I des «Berichts über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS unter dem zweiten Rahmenkredit 1992-1997» (Botschaft Nr. 98.053, Bundesblatt Nr. 45, 17. November 1998, S. 5077-5172) aufgeführt. Die Unterlage enthält auch (im Anhang II) die Projektliste nach Schwerpunktregionen, Ländern und Instrumenten (Stand: März 1998). Eine Liste der Projekte für technische Zusammenarbeit wird von der DEZA periodisch überarbeitet (Bestellung bei der DEZA, Tel. 031/324 44 10). Das BAWI gibt ebenfalls eine vollständige Liste der Finanzhilfen und Projekte zur Handels- und Investitionsförderung heraus (Bestellung beim BAWI, Tel. 031/324 08 18, Fax 031/324 08 79. Liste auch auf Internet: <http://www.bawi.admin.ch>).

tion). Anfang 1998 waren die Länder mit Kreditgarantien: Bulgarien, Lettland, Kasachstan, Russland und Usbekistan (für diese Länder kann die ERG nur für kurzfristige Verträge gewährt werden). Ausserdem können Garantien für alle Ausfuhren nach Mazedonien und in die Ukraine beantragt werden. Die Gesamtverpflichtungen haben einen bedeutenden Anteil der im zweiten Rahmenkredit vorgesehenen Mittel mobilisiert (Verpflichtungen in Höhe von 319 Millionen Franken). Die Hauptempfängerlande dieser Kreditgarantien aus dem zweiten Rahmenkredit waren Russland, Usbekistan/Kasachstan, Bulgarien, die Ukraine, Mazedonien und Weissrussland. Jedoch ist anzumerken, dass es sich dabei um Verpflichtungen handelt, da die Auszahlungen nur beim Auftreten effektiver Verluste (Nichtzahlung seitens des Käufers) erfolgen. Die Verluste unter dem zweiten Rahmenkredit 1992-1997 beliefen sich lediglich auf zwei Millionen Franken.

Der neue Rahmenkredit sieht einen Gesamtbetrag von 200 Millionen Franken für Kreditgarantien vor. Mehrere Länder dürften in Zukunft keine Garantien mehr im Rahmen der Osteuropahilfe erhalten, da die ERG auf die Ausfuhren in die meisten Länder Mittel- und Südosteuropas ausgedehnt wurde. Somit werden nur folgende Länder Kreditgarantien erhalten: Bulgarien (für langfristige Kredite), Mazedonien (für den kurz- und langfristigen Bereich), Russland, die Kaukasusstaaten und die zentralasiatischen Länder der GUS (Aserbeidschan, Kasachstan und Usbekistan). Angesichts der erfreulichen Entwicklung in Mitteleuropa wurden die im zweiten Rahmenkredit für Kreditgarantien vorgesehenen Mittel um 41 Millionen Franken (bei insgesamt 319 Millionen Franken) reduziert, wodurch Mittel für andere Massnahmen finanzieller und technischer Zusammenarbeit freigesetzt werden konnten.

□ Handels- und Investitionsförderung

Die Handelsförderung zielt darauf ab, die Ausfuhren der osteuropäischen Staaten zu stärken und ihnen dadurch eine bessere Beteiligung am Welthandel zu ermöglichen. Die Schweiz unterstützt die Tätigkeit von Institutionen wie der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC), der UNCTAD oder des Internationalen Handelszentrums (ITC). Die geförderten Projekte betreffen beispielsweise den Informationsaustausch und Beratungsdienste sowie die Kontaktvermittlung zwischen Akteuren des internationalen Handels und ihre Ausbildung. Die Schweiz stimuliert Privatinvestitionen, indem sie zum Beispiel das Investitionsförderungsprogramm der UNIDO in Zürich unterstützt. Im neuen Rahmenkredit sollen die Massnahmen der Handels- und Investitionsförderung verstärkt werden und mit den anderen Instrumenten der Ostzusammenarbeit oder der Aussenwirtschaftspolitik (bilaterale Abkommen, Zollpräferenzen) besser koordiniert werden. Es geht darum, die Bemühungen der Länder für ihren Beitritt zur Welthandelsorganisation zu unterstützen. Das zweite prioritäre Ziel ist, Partnerschaften zwischen Schweizer Firmen und lokalen Unternehmen zu fördern, insbesondere über die neue Organisation SOFI (Swiss Organisation for Facilitating Investments), die ihre Tätigkeit 1997 aufgenommen hat⁶, und die Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung (SGE).

6. Die SOFI ist bestrebt, die industrielle Zusammenarbeit zwischen Schweizer Firmen und Unternehmen der Oststaaten (oder von Entwicklungsländern) zu verstärken, um die schweizerischen Direktinvestitionen und den Technologietransfer zu fördern. Die SOFI verbreitet Informationen über Investitionsmöglichkeiten und bietet den Partnerunternehmen Hilfe an. Internet-Adresse: <http://www.sofi.ch>.

Die Schweiz beabsichtigt ausserdem, mit anderen bilateralen oder multilateralen Gebern Beteiligungen an Finanzintermediären zu erwerben, um den Zugang des Privatsektors zur Finanzierung zu verbessern.

📖 **JSDW 1999**, Kapitel 8, Teil 8.4. über die öffentliche Entwicklungshilfe in der Jahresübersicht (besonders die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des BAWI mit einer Beschreibung der Aktivitäten der SOFI und der SGE).

9.4. MULTILATERALE HILFE UND INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Die Schweiz beteiligt sich an der multilateralen Zusammenarbeit vor allem über die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), den IWF und die Weltbank. Durch Beiträge an Treuhandfonds stellt die Schweiz zudem der Weltbank, der Internationalen Finanzgesellschaft (IFC) und der EBWE Mittel zur Verfügung, um die Heranziehung von Konsulenten zur Vorbereitung von Projekten und für die technische Zusammenarbeit zu finanzieren. Die Schweiz ist Mitglied der EBWE und steht an der Spitze einer Stimmrechtsgruppe, der die Türkei, Liechtenstein, Aserbeidschan, Kirgistan, Usbekistan und Turkmenistan angehören.

📖 **JSDW 1998**, S. 342-344: neue Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der EBWE.

Folgende internationale Institutionen lassen den Transitionsländern Osteuropas ebenfalls ihre Hilfe oder ihre politische Unterstützung zukommen (die Institutionen, an denen die Schweiz beteiligt ist, sind mit einem * gekennzeichnet):

- ❑ Europarat* (mit Kooperationsprogrammen, die den Schwerpunkt auf die Errichtung rechtlicher Institutionen, die Menschenrechte, Ausbildung und Kultur legen). Die Schweiz ist auch Mitglied des Sozialfonds des Europarates. Dieser Fonds hat zum Ziel, die sozialen, wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Folgen der Migrationsströme zu mildern (Rückkehr vertriebener Familien, Flüchtlingshilfe usw.).
- ❑ NATO, mit der Schaffung der (allen OSZE-Staaten offenstehenden) Partnerschaft für den Frieden* 1994 und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates 1997.
- ❑ OSZE*, welche auf die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) folgte, mit 54 Mitgliedsstaaten (darunter alle Partnerländer der schweizerischen Ostzusammenarbeit, ausser der Bundesrepublik Jugoslawien). Die OSZE ist hauptsächlich in den Bereichen Konfliktverhütung, Präventivdiplomatie, Minderheitenschutz und Überwachung von Wahlprozessen tätig.
- ❑ Europäische Union.
- ❑ OECD*. Die Tschechische Republik ist der OECD 1995 beigetreten, Ungarn und Polen folgten 1996.
- ❑ Europäische Energiecharta*, ein Abkommen zwischen den OECD-Staaten und den Oststaaten, das die Anwendung von WTO-Regeln für den Handel mit Energieträgern festlegt.
- ❑ WTO*. Nur ein Viertel der Oststaaten sind bereits Mitglieder der WTO; fünfzehn weitere Staaten der Region haben ein Beitrittsge such eingereicht.

- UN/ECE*, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.
- IWF/Weltbank*. (Siehe Kapitel 1 der Jahresübersicht über die internationalen Finanzbeziehungen.)
- Programm «Umwelt für Europa»*. Die Schweiz hat aktiv an diesem Prozess zur Abstimmung von Massnahmen im Umweltbereich teilgenommen. Mit Beiträgen zu bilateralen Projekten in Höhe von 85 Millionen Franken gehört die Schweiz zu den wichtigsten Geberländern dieses Programms.

Zum anderen hat die Schweiz in den letzten Jahren ihr Netzwerk an bilateralen Wirtschaftsabkommen mit den osteuropäischen Staaten (Freihandelsabkommen, Investitionsschutzabkommen und Doppelbesteuerungsabkommen) ausgebaut.

☞ JSDW 1999, Kapitel 7 über Aussenwirtschaftspolitik Tabelle 17 mit der Liste der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den Ländern Osteuropas.

9.5. GEOGRAPHISCHE AUFTEILUNG DER OSTZUSAMMENARBEIT

Schwerpunktgebiete

Tabelle 26 zeigt, dass sich die Zusammenarbeit mit Osteuropa zuerst auf bestimmte mitteleuropäische Länder (Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei) konzentriert hat, bevor sie allmählich auf die baltischen Staaten und Südosteuropa und dann auf die GUS-Staaten ausgedehnt wurde. Die 1995 angenommenen neuen Leitlinien der technischen Zusammenarbeit, besonders die Konzentration der technischen Zusammenarbeit auf Südosteuropa, werden in der neuen Botschaft bestätigt. Die seit 1995 gewährte Finanzhilfe hat sich ebenfalls auf bestimmte weniger fortgeschrittene Länder wie Albanien, Bulgarien, Mazedonien, Rumänien, Russland, Kirgistan und die Ukraine konzentriert.

Mitteuropa

Bei diesen Ländern, die mit ihren Reformen am weitesten fortgeschritten sind, wird die Schweiz die traditionelle Hilfe nach und nach durch eine verstärkte Aussenwirtschaftspolitik und einen Kulturaustausch ersetzen. Die von der DEZA in Mitteleuropa und den baltischen Staaten durchgeführten Projekte technischer Zusammenarbeit werden bis Ende 1999 abgeschlossen sein, und die Eidgenossenschaft wird ihre Hilfe auf Südosteuropa und die GUS-Staaten konzentrieren. Das BAWI wird seine Finanzhilfe ebenfalls auf die südosteuropäischen Länder konzentrieren, wobei es in diesen Ländern auch weiterhin im Umweltbereich und in der Handels- und Investitionsförderung tätig sein wird.

Im November 1998 haben die DEZA und das BAWI eine Broschüre herausgebracht, in der acht Jahre Zusammenarbeit mit Mitteleuropa, mit Beispielen von Projekten in Polen zusammengefasst sind⁷. Der Bericht weist darauf hin, dass man aus dieser Kooperationserfahrung einige Lehren ziehen kann. Der Optimismus in Bezug auf die Schnelligkeit des Transitionsprozesses bei den Oststaaten und die Möglichkeiten, diesen Prozess von aussen her massgeblich zu beeinflussen, war sicher übertrieben. Die Entwicklung beruht somit zum grossen Teil auf den Eigenanstrengungen und dem Reformwillen der verschiedenen Länder selbst. Demnach liegt es an den Partnerländern, die Messpfähle

7. DEZA und BAWI, «Acht Jahre technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Mitteleuropa», illustriert am Beispiel Polens, Bern, 1998.

für die Reformen abzustecken. Die Zusammenarbeit kann hingegen eine für die Entwicklungsprozesse wichtige Multiplikator- und Katalysatorrolle spielen. Die aussichtsreichsten Projekte waren jene, die lokale Initiativen aufgriffen und institutionell am besten verankert waren.

Südosteuropa

Die schweizerische Ostzusammenarbeit wird sich hier prioritär auf Rumänien und Bulgarien konzentrieren. Die Programme in Albanien werden fortgesetzt, sofern die politische Lage dies zulässt. Das Sonderprogramm für den Wiederaufbau in Bosnien und die (1995 eingeleitete) Unterstützung Mazedoniens werden fortgesetzt.

Russland und die übrigen europäischen GUS-Staaten

Die technische Zusammenarbeit mit der Ukraine wird fortgeführt, und Weissrussland und Moldawien werden weiterhin Finanzhilfe erhalten. Die Zusammenarbeit in dieser Region hatte sich bis 1995 auf Russland konzentriert und seit Ende 1995 ebenfalls auf die Ukraine ausgedehnt. In Russland konzentriert die DEZA ihre Projekte auf drei Regionen (Woronesch, Kaluga und Nischni-Novgorod) und auf drei Bereiche (Förderung der KMU, Landwirtschaft und Handwerk). Das BAWI konzentriert seine Finanzhilfe für Russland auch auf drei Regionen (Perm, Samara und Nischni-Novgorod). Weitere Massnahmen werden von DEZA und BAWI getroffen, um die Menschenrechte zu fördern, die Reform des Justiz- und Strafvollzugssystems zu unterstützen, die Medien zu fördern, die nuklearen Gefahren zu meistern, das Gesundheitswesen zu unterstützen und die Umwelt zu schützen. Für den Bundesrat ist die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation ein Gebot der Solidarität, aber auch der europäischen Sicherheit.

Kaukasus und Zentralasien

In Kirgistan haben sich die Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit der DEZA auf die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Ausbildungskurse über Demokratie und Menschenrechte konzentriert. Das BAWI hat dort die Sanierung von Unterstationen zur Stromversorgung (und den Bau einer weiteren Unterstation) unterstützt. Ferner hat es Spitalausrüstungen, eine Käserei und Kataster-Dienstleistungen finanziert. Die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke hat im Mai 1998 einen Besuch Kirgistans mit Schweizer Parlamentariern zur Besichtigung von Projekten organisiert, die vom Bund unterstützt und hauptsächlich von den Hilfswerken Helvetas, Caritas und Intercooperation verwaltet werden. Die Zusammenarbeit in dieser Region, die sich gegenwärtig auf Kirgistan konzentriert, wird in Zukunft auf die anderen Mitgliedsländer der von der Schweiz geleiteten Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen und der EBWE (Aserbeidschan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan) ausgedehnt werden.

Die neue Botschaft von 1998 über die Weiterführung der Ostzusammenarbeit gibt eine indikative Aufteilung der verfügbaren Mittel nach Regionen an: Mitteleuropa und Baltikum 5-10% der Verpflichtungen, Südosteuropa 50-55%, europäische GUS-Staaten 25%, Kaukasus und Zentralasien 15%. Gemeinsame DEZA-BAWI-Koordinationsbüros wurden in den Schwerpunktländern der Osthilfe eröffnet. Das Koordinationsbüro in Warschau wurde Ende 1997 geschlossen.

9.6. AUSZAHLUNGEN FÜR DIE OSTZUSAMMENARBEIT VON 1992 BIS 1997

Die nachstehende Graphik zeigt die Entwicklung der Auszahlungen für die technische Zusammenarbeit und die finanzielle Zusammenarbeit (Finanzhilfe, Handels- und Investitionsförderung) seit 1992. Die technische und finanzielle Zusammenarbeit hatte sich von 1992 (42 Millionen Franken) auf 1994 stark erhöht und 148 Millionen Franken erreicht. 1997 betrug sie 138 Millionen Franken. Zu diesen beiden Instrumenten kommt die humanitäre Hilfe hinzu, die vor allem für die Opfer der Konflikte in Ex-Jugoslawien bestimmt ist. Die humanitäre Hilfe belief sich 1997 auf 28,5 Millionen Franken (1996: 30,1 Millionen Franken; 1995: 45 Millionen). Diese humanitäre Hilfe wird nicht durch die Rahmenkredite für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, sondern aus den Rahmenkrediten der DEZA zur Weiterführung der humanitären Hilfe finanziert.

Graphik Nr. 7: Entwicklung der Auszahlungen für die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas von 1992 bis 1997, jährliche Auszahlungen in Mio. Franken

Quelle: Zahlenangaben aus dem «Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS unter dem zweiten Rahmenkredit 1992-1997» vom 19. August 1998, S. 3.

□ Auszahlungen der Ostzusammenarbeit 1997

1997 beliefen sich die Auszahlungen für die Zusammenarbeit mit den Oststaaten auf 131,1 Millionen Franken, davon 53,1 Millionen Franken für technische Zusammenarbeit, 70,5 Millionen Franken für Finanzhilfe und 7,5 Millionen Franken für Massnahmen der Handels- und Investitionsförderung. Die Kreditgarantien führten 1997 zu Auszahlungen in Höhe von 560'000 Franken. Hingegen erfolgten 1997 keine Ausgaben für Entschuldungsmassnahmen.

□ Auszahlungen der Ostzusammenarbeit im Vergleich zu anderen OECD-Staaten

Vergleicht man die öffentliche Hilfe der Schweiz für die Transitionsländer, in Prozent des BSP ausgedrückt, mit der öffentlichen Hilfe der übrigen europäischen Geberstaaten, so steht die Schweiz am Ende der Liste. 1995 lag die öffentliche Hilfe der Staaten der Europäischen Union im Durchschnitt bei 0,09%, wogegen die Schweiz lediglich 0,04% ihres BSP für die öffentliche

Hilfe an die Transitionsländer aufbrachte. Zum Vergleich hier die öffentliche Hilfe einiger anderer europäischer Länder: Deutschland 0,19% des BSP, Dänemark 0,1%, Schweden und Frankreich 0,05%, Italien 0,03%. Die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke hat im November 1998 darauf hingewiesen, dass die Anstrengungen der Schweiz nicht dem entsprechen, was man von ihr erwarten könnte. Die Arbeitsgemeinschaft und andere nichtstaatliche Organisationen fordern den Bund auf, die Zusammenarbeit mit diesen Ländern, insbesondere mit den Ländern Zentralasiens und des Kaukasus, substantiell zu erhöhen⁸.

**Tabelle Nr. 26: Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten
Auszahlungen 1997 nach Ländern (in Millionen Franken)**

Land	Technische Zusammenarbeit	Finanzielle Zusammenarbeit	Humanitäre Hilfe	Ins- gesamt
Mitteuropa	15.6	18.0	1.3	34.9
Estland	0.1	5.0		5.1
Tschechische Republik	0.3	4.5		4.8
Litauen	0.0	3.3		3.3
Lettland	0.3	3.0		3.3
Ungarn	2.9	0.0		2.9
Polen	2.8	0.0		2.8
Slowakei	1.0	0.0		1.0
Slowenien*	0.1	0.0		0.1
Regionalprojekte	8.1	2.2	1.3	11.6
Südosteuropa	19.5	23.4	15.3	58.2
Versch. Staaten Ex-Jugoslawiens*		13.2		13.2
Bulgarien	4.9	6.3	1.6	12.8
Rumänien	5.4	4.7		10.1
Albanien*	2.2	3.5	0.4	6.1
Mazedonien*	0.9	5.0		5.9
Bosnien-Herzegowina*	3.9	1.0		4.9
Regionalprojekte	2.2	2.9		5.1
GUS	17.9	36.6	11.9	66.4
Russland	8.4	9.0	1.7	19.1
Kirgistan*	6.7	5.6		12.3
Ukraine	1.7	10.6		12.3
Versch. Kaukasusrepubliken*		8.2		8.2
Tadschikistan*	0.0	5.3	1.8	7.1
Weissrussland	0.0	1.3	0.2	1.5
Georgien*	0.0	1.2		1.2
Moldawien*	0.0	0.1		0.1
Regionalprojekte	1.1	3.5		4.6
Gesamtbetrag	53.0	78.0	28.5	159.5

Quelle: DEZA und BAWI, Internationale Zusammenarbeit der Schweiz, Jahresbericht 1997, Zusammenarbeit mit Osteuropa, S. 15.

* Diese Länder gehören der Liste der Entwicklungsländer an. Die Auszahlungen an diese Länder sind demnach in der öffentlichen Entwicklungshilfe enthalten.

8. Siehe beispielsweise die Artikel der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 9. November und 8. Dezember 1998.

9.7. DIE SCHWEIZERISCHEN PARTNER DER ZUSAMMENARBEIT

Die vom Bund erbrachte Zusammenarbeit wird in Kooperation mit anderen Partnern verwaltet: Privatwirtschaft und Berufsverbände, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Kantone und Gemeinden, Hochschulen, Forschungsinstitute, Gewerkschaften und Kulturverbände. Die Zusammenarbeit mit Osteuropa hat bedeutende wirtschaftliche Rückflüsse auf die schweizerische Privatwirtschaft zur Folge. Die Unternehmen können Güter und Dienstleistungen absetzen, doch werden auch regelmässig Schweizer Spezialisten als Konsulenten oder zur Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Projekten eingesetzt. Mehrere schweizerische NRO sind an der Verwaltung der vom Bund finanzierten Projekte beteiligt⁹.

□ *Von privaten Organisationen, Kantonen und Gemeinden finanzierte Hilfe*

Neben den vom Bund finanzierten Projekten spielen die privaten Organisationen auch bei öffentlichen Sammlungen in der Schweiz eine wichtige Rolle. Die aus Eigenmitteln der NRO finanzierten Projekte betrugen 1997 18,5 Millionen Franken für die Transitionsländer, 19,5 Millionen Franken für die Entwicklungsländer Südosteuropas, 4,2 Millionen Franken für die Kaukasusstaaten und die Länder Zentralasiens (GUS). Somit erreichte die gesamte Hilfe der NRO 1997 42,2 Millionen Franken (ohne die Direktzahlungen zu berücksichtigen, die von in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen der Oststaaten an ihre dort verbliebenen Familien und Freunde geleistet werden). Die Hilfe der Kantone und Gemeinden für die Transitionsländer belief sich 1997 auf 2,7 Millionen Franken (vor allem im Rahmen von Partnerschaften und Patenschaften, Unterstützungsmassnahmen bei der Verwaltung kommunaler Infrastrukturen, Sozialdiensten und Gesundheitswesen, Katastrophenhilfe).

9. Folgende Organisationen haben vom Bund finanzierte Projekte in den Oststaaten verwaltet: Amitié Clit-St-Cergue, Caritas, Christliche Ostmission, Christlicher Friedensdienst, Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund, Grünes Kreuz, HEKS, Helvetas, Intercooperation, Kinderdorf Pestalozzi, Pro Natura, SAH, Schweizerisches Rotes Kreuz, SGB, Stiftung Kaluga Contact, Swisscontact, Terre des hommes Lausanne, Vereinigung H+ und WWF. Die vom IUED und der DEZA herausgegebene Publikation «Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten» enthält eine Liste der schweizerischen NRO, die sich an der Zusammenarbeit beteiligen (vom Bund finanzierte Projekte oder aus dem Ertrag von Sammlungen in der Schweiz finanzierte Projekte).

QUELLEN

- «Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS unter dem zweiten Rahmenkredit 1992-1997» vom 19. August 1998, *Bundesblatt* 1998, Nr. 45, 17. November 1998, S. 5077-5172 (Botschaft Nr. 98.053).
- «Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS» vom 19. August 1998, *Bundesblatt* 1998, Nr. 44, 10. November 1998, S. 4989-5050 (Botschaft Nr. 98.049).
- DEZA, BAWI, «Die Schweiz, Osteuropa und die GUS», Eine Dokumentation zum Unterstützungsprogramm des Bundes für die osteuropäischen Staaten und die Staaten der GUS, Bern, DEZA und BAWI, 4. überarbeitete Auflage, 1997/1998.
- DEZA, «Eine Dokumentation über die Projekte der technischen Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten», 2. Rahmenkredit, Stand: August 1998, Nach Staaten geordnete Projekte, Bern, DEZA, Abteilung Zusammenarbeit mit Osteuropa und GUS.
- DEZA, BAWI, «Internationale Zusammenarbeit der Schweiz». *Jahresbericht 1997*. Zusammenarbeit mit Osteuropa, Bern, 1998.
- DEZA, BAWI, «Acht Jahre technische und finanzielle Zusammenarbeit mit Mitteleuropa», illustriert am Beispiel Polens, Bern, 1998.
- DEZA, *Newsletter* Nr. 2/März 1998, «Albanien: Drei Schwerpunkte», Nr. 6/November 1998, «Rahmenkredit von 900 Millionen Franken vor dem Parlament».
- DEZA-Pressedienst, Dezember 1997, «Konfliktprävention auf der Krim», März 1998, «Schweizer Filmförderung in der Slowakei», Juni 1998, «Aids-Prävention in Ungarn», September 1998, «Bankausbildung in Polen».
- IUED, DEZA, «Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1996/1997, Genf, IUED, Mai 1998.
- Le Temps*, 2. Mai 1998, «La Suisse aide les Russes à créer leurs propres PME».
- Neue Zürcher Zeitung*, 12. Mai 1998, «Ost-West-Partnerschaft im Gesundheitswesen», «Osteuropa vor der zweiten Transformationsphase. Die Osteuropabank fordert Good governance», 30./31. Mai 1998, «Direktinvestitionen als Entwicklungsmotor. Empirische Daten aus Mittel- und Osteuropa», 9. November 1998, «Mehr Osthilfe gefordert», 8. Dezember 1998, «Schweizer Osthilfe - Quo vadis?».

INTERNET-ADRESSEN

BAWI: <http://www.bawi.admin.ch>

DEZA: <http://www.sdc.gov.ch>

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: <http://www.ebrd.com>