

06.099

**Botschaft
über die Weiterführung der Zusammenarbeit
mit den Staaten Osteuropas und der GUS**

vom 15. Dezember 2006

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS (IV. Rahmenkredit).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 24. März 2006 hat das Parlament die Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) erneuert. Das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹ wird den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss aus dem Jahre 1995² ersetzen (gültig bis 2008) und verlängert die rechtliche Basis für die Ostzusammenarbeit um weitere zehn Jahre. Auf der Grundlage von Artikel 10 des Bundesgesetzes bewilligen die eidgenössischen Räte die für die Ostzusammenarbeit notwendigen Mittel in Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament einen IV. Rahmenkredit von 650 Millionen Franken für die Weiterführung der Transitionsunterstützung im Rahmen der Ostzusammenarbeit für die Zeitspanne 2007–2010. Das Hauptziel der schweizerischen Ostzusammenarbeit bleibt die Transition zu demokratischen, pluralistischen Systemen zu unterstützen und eine an marktwirtschaftlichen, sozialen und umweltschonenden Prinzipien orientierte wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Mit der Unterstützung einer friedlichen und nachhaltigen Entwicklung in Osteuropa leistet die Schweiz auch einen wichtigen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in ihrer unmittelbaren europäischen Nachbarschaft. Mit Blick auf die internationalen Bemühungen und die europäische Lastenteilung entspricht dies dem Prinzip der «solidarischen Partnerschaft», einem expliziten Grundsatz im Bundesgesetz über die Ostzusammenarbeit³. Die Ostzusammenarbeit entspricht auch dem modernen Verständnis aussenpolitischer Interessenvertretung durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und Integration.

Der Beitrag an die osteuropäische Transformation erfolgt also ebenfalls im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz: Die geografische Nähe Osteuropas macht die aussenpolitischen Interessen unseres Landes an erfolgreich und friedlich verlaufenden Transitionsprozessen besonders deutlich. Die Präsenz teilweise grosser südosteuropäischer Gruppen in der Schweiz – überhaupt die Migrationsbewegungen – und die aussenwirtschaftlichen Interessen in diesem potenziellen Wachstumsmarkt sind wichtige Gründe für die Weiterführung des schweizerischen Engagements. Zu den Interessen gehört letztlich auch die Erhaltung des Gewichts der schweizerischen Stimmrechtsgruppen bei der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), denen mehrere osteuropäische Partnerstaaten angehören.

Am 1. Mai 2004 sind acht osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern der Europäischen Union (EU) beigetreten. Diese historische Erweiterung der EU bedeutet die definitive Überwindung der jahrzehntelangen Spaltung Europas. Der EU-Beitritt markiert für die ehemals kommunistischen Staaten das Ende einer langen und beschwerlichen Umgestaltung ihrer Gesellschaften und des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transitionsprozesses. Die mitteleuropäischen und die

¹ BBl 2006 3529

² SR 974.1

³ BBl 2006 3529 (Art. 3)

baltischen EU-Mitglieder waren bis Mitte der 90er Jahre die ersten Partnerstaaten der schweizerischen Ostzusammenarbeit und belegen den Erfolg dieser Reformen. Der Bundesrat hat am 12. Mai 2004 beschlossen, dass sich die Schweiz an den Erweiterungskosten der EU mit einem Beitrag von einer Milliarde Franken beteiligen soll. Dieser Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU wird in einer separaten Botschaft des Bundesrats beantragt, um die mit der vorliegenden Botschaft beantragte traditionelle Transitionsunterstützung im Rahmen der Ostzusammenarbeit vom neuen «Erweiterungsbeitrag» klar abzugrenzen. Zwei getrennte Rahmenkredite rechtfertigen sich aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten sowie der Durchführungsmandate und Zielsetzungen: Während in der vorliegenden Botschaft die Unterstützung des Übergangs zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft im Zentrum steht, soll der mit der zweiten Botschaft beantragte Erweiterungsbeitrag zur Überwindung von regionalen Disparitäten innerhalb der erweiterten EU dienen.

Der Entscheid des Bundesrats, den Erweiterungsbeitrag budgetneutral zu finanzieren, das heisst teilweise bei der Ostzusammenarbeit zu kompensieren, führte zu einer politischen Debatte und zu mehreren parlamentarischen Vorstössen. Der beantragte Verpflichtungskredit von 650 Millionen Franken für die kommenden vier Jahre der Ostzusammenarbeit trägt diesen Kompensationen Rechnung. Die Finanzierung des Erweiterungsbeitrags soll auch nicht zulasten der Entwicklungszusammenarbeit im Süden gehen. Abstriche in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit sind dennoch nicht zu umgehen, da die klassische Ostzusammenarbeit zu über 90 Prozent der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden kann, während der Beitrag an die erweiterte EU offiziell nicht dazu gezählt werden kann.

Die damit einhergehenden finanziellen Engpässe haben zur Folge, dass die Ostzusammenarbeit in den nächsten vier Jahren noch stärker auf geografische Schwerpunkte ausgerichtet werden soll, indem die Programme in Bulgarien und Rumänien sowie in Russland abgebaut werden. Die regionalen Schwerpunkte in der vierten Rahmenkreditsperiode bleiben der Westbalkan, Südkaukasus und Zentralasien. Die Ostzusammenarbeit wird sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung auch thematisch konzentrieren. Eine verstärkte Fokussierung entspricht dabei einer zentralen Empfehlung einer externen «Bilanz über 12 Jahre Ostzusammenarbeit»⁴, die 2003 in Auftrag gegeben worden war. Ansonsten beruht der vorliegende Botschaftstext inhaltlich weitgehend auf der vom Bundesrat am 31. März 2004 gutgeheissenen und vom Parlament zurückgestellten Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Angesichts der Unsicherheiten im Hinblick auf den Beitrag an die erweiterte EU hatte damals das Parlament mit einem Bundesbeschluss am 4. Oktober 2004 den bestehenden dritten Rahmenkredit um zwei Jahre verlängert und finanziell um 400 Millionen Franken aufgestockt. Diese Mittel werden Mitte 2007 vollumfänglich verpflichtet sein. Seit 1990 hat das Parlament mit drei Rahmenkrediten und drei Zusatzkrediten insgesamt 3450 Mio. Franken für den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in Osteuropa bereitgestellt.

⁴ Der lange Weg zu Demokratie und Markt: Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit (Anhang 10).

Heute kann festgestellt werden, dass die epochale Aufgabe, die osteuropäischen Staaten in ihren Reformprozessen zu unterstützen, noch nicht abgeschlossen ist und dass sich eine Fortführung der Zusammenarbeit weiterhin aufdrängt. Wie auch die externe Bilanz aus dem Jahre 2003 bestätigt hat, ist trotz grosser Reformanstrengungen der politische und wirtschaftliche Systemwandel in Osteuropa noch nicht beendet. Bewaffnete Konflikte und andauernde Wirtschaftskrisen haben diese Länder weit zurückgeworfen und das Pro-Kopf-Einkommen teilweise unter die Werte von 1990 – also vor dem Fall der Berliner Mauer – schrumpfen lassen.

Im Rahmen der in der Botschaft umschriebenen «unvollendeten Transitionsagenda» stehen in der nächsten Kreditperiode die folgenden vier Themenschwerpunkte im Vordergrund: Stabilität und Gouvernanz; strukturelle wirtschaftliche Reformen und Einkommensentwicklung; Infrastrukturen und natürliche Ressourcen sowie Sozialreformen und die neue Armut. Die Prioritäten werden thematisch und geografisch im Rahmen von regionalen Konzepten und nationalen Kooperationsstrategien in den Schwerpunktländern ausdifferenziert.

Die Schweizer Ostzusammenarbeit wird von der DEZA und dem SECO umgesetzt. Während die DEZA für die technische Zusammenarbeit zuständig ist, obliegt dem SECO die wirtschaftliche und finanzielle Kooperation. Das EDA sorgt für die Gesamtkoordination. Gemeinsame Kooperationsbüros in den Einsatzländern setzen die Zielvorgaben in enger Zusammenarbeit mit lokalen Partnern in konkrete Projektarbeit um.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	560
Abkürzungsverzeichnis	565
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	566
1.1 Finanzpolitischer Hintergrund	566
1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens	567
1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens	569
1.4 Interessen der Schweiz am Vorhaben	570
1.4.1 Die ausenpolitischen Ziele und Interessen	570
1.4.1.1 Europas Sicherheit und Wohlfahrt fördern	571
1.4.1.2 Stabilität und Gouvernanz: demokratische Rechtsstaaten entwickeln	572
1.4.1.3 Aussenwirtschaftliche Beziehungen stärken	573
1.4.1.4 Wirtschaftliche Transition und soziale Entwicklung fördern	575
1.4.1.5 Migrationsdruck reduzieren	576
1.4.1.6 Umweltschutz und Nachhaltigkeit fördern	577
1.4.2 Transitionsbeiträge im multilateralen Kontext	579
1.4.2.1 Auch im Osten die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen	579
1.4.2.2 Die Rechts- und Wertegemeinschaft stärken	580
1.4.2.3 Mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zusammenarbeiten	580
1.4.2.4 Koordination der Zusammenarbeit sicherstellen	581
1.4.3 Zukunftsperspektiven	581
2 Inhalt des Finanzbeschlusses zum IV. Rahmenkredit	582
2.1 Antrag des Bundesrates	582
2.2 Begründung des Antrages	583
2.3 Der neue Rahmenkredit: Strategische Ausrichtung der Ostzusammenarbeit 2007–2010	584
2.3.1 Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit	584
2.3.2 Strategie und Ziele	585
2.3.3 Grundsätze und Instrumente	586
2.3.4 Inhaltliche Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit	589
2.3.4.1 Gouvernanz, Stabilisierung, Demokratie, Sicherheit	589
2.3.4.2 Strukturelle Reformen, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensförderung	590
2.3.4.3 Infrastrukturen und natürliche Ressourcen	591
2.3.4.4 Sozialreformen gegen neue Armut	592
2.3.5 Regionale Konzepte und Schwerpunkte	592
2.3.5.1 Südosteuropa	594
2.3.5.2 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	596
2.3.6 Durchführung	600
2.3.6.1 Organisation und Vertretungsnetz	600
2.3.6.2 Partner und Institutionen	600
2.3.6.3 Qualitätssicherung: Controlling und Evaluation	601

3 Auswirkungen	602
3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	602
3.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund	603
3.3 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	603
3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	603
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	604
5 Rechtliche Aspekte	604
5.1 Verhältnis zum europäischen Recht	604
5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	604
5.3 Gesetzesgrundlage und Erlassform	604
Anhänge	
1 Die bisherigen Rahmenkredite der Ostzusammenarbeit	605
2 Transition, Kohäsion, zwei Konzepte, zwei internationale Agenden	606
3 Neue Armut und soziale Entwicklung	608
4 Migration und Asylgesuche: Schweiz Migration in Osteuropa und GUS	611
5 Zusammenspiel von humanitärer Hilfe (DEZA), Rückkehrhilfe (BFM) und Transitionsunterstützung (DEZA/SECO): die Rückkehrhilfe in Bosnien – Herzegowina und im Kosovo	613
6 Aussenwirtschaftliche Rahmenbedingungen	614
7 Wirtschaftliche Indikatoren	615
8 Die acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDG)	618
9 Mittelverwendung des III. Rahmenkredits (1999–2005)	619
10 Bilanz der Ostzusammenarbeit 1990–2002	620
11 Die schweizerische Ostzusammenarbeit im internationalen Vergleich	623
12 Der schweizerische Beitrag zum Stabilitätspakt für Südosteuropa	624
13 Beispiel einer Kooperationsstrategie Bosnien-Herzegowina	625
14 Die vier Themenschwerpunkte der Ostzusammenarbeit	626
Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS (Entwurf)	627

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank	Asiatische Entwicklungsbank
DAC	Development Assistance Committee	Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association	Europäische Freihandelsassoziation
ENP	European Neighbourhood Policy	Europäische Nachbarschaftspolitik
EMRK	European Convention on Human Rights	Europäische Menschenrechtskonvention
ERG	Export Risk Guarantee Agency	Exportrisikogarantie
GUS	Commonwealth of Independent States	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
IFC	International Finance Corporation	Internationale Finanzierungsgesellschaft
IFI	International Financial Institutions	Internationale Finanz-Institutionen
IOM	International Organisation for Migration	Internationale Organisation für Migration
IWF	International Monetary Fund	Internationaler Währungsfonds
MARRI	Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative	Regionale Migrations-, Asyl- und Flüchtlingsinitiative
MDG	Millennium Development Goals	Millenniums-Entwicklungsziele
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur
NRO	Nongovernmental Organisation	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSEC	Swiss Center Trade Support	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung
OSZE	Organisation for Security and Cooperation in Europe	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OZA	Cooperation with the East	Ostzusammenarbeit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	Armutsstrategiepapiere (IWF und Weltbank)
SAP	Stabilization and Association Process	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme	Schweiz. Importförderungsprogramm
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments	Schweiz. Organisation zur Handels- und Investitionsförderung
WTO	World Trade Organisation	Welthandelsorganisation

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Finanzpolitischer Hintergrund

Seit Beginn der 90er Jahre engagiert sich der Bund in Osteuropa und in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), um die politische, wirtschaftliche und soziale Transition dieser ehemals kommunistischen Länder zu unterstützen. Mitte der 90er Jahre schuf das Parlament eine erste gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas: den Bundesbeschluss vom 24. März 1995⁵ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Auf der Grundlage von Artikel 8 dieses Bundesbeschlusses bewilligten die eidgenössischen Räte die für die Zusammenarbeitsprogramme notwendigen Mittel in Form von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre. Der Bundesrat hat im März 2004 dem Parlament ein neues Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas⁶ unterbreitet, welches die bisherige – zeitlich befristete – Rechtsgrundlage erneuern und verlängern soll (siehe Ziff. 5.3). Das Bundesgesetz wurde vom Parlament am 24. März 2006⁷ sowie vom Stimmvolk am 26. November 2006 angenommen.

Das Parlament hat seit 1990 drei Rahmenkredite im Umfang von insgesamt 3,45 Milliarden Franken gutgeheissen⁸: Der erste Rahmenkredit 1990 war für Sofortmassnahmen zu Gunsten von Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei bestimmt. Mit dem zweiten Rahmenkredit von 800 Millionen Franken wurde die Ostzusammenarbeit 1992 auf die baltischen und südosteuropäischen Staaten ausgeweitet. Ein Jahr später musste dieser nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion um 600 Millionen aufgestockt werden. Mit dem dritten Rahmenkredit von 900 Millionen Franken aus dem Jahre 1999 wurde die Zusammenarbeit auf die neuen ex-jugoslawischen Länder sowie auf die zentralasiatischen und südkaukasischen GUS-Staaten verlagert. Der Zusatzkredit von 500 Millionen in Reaktion auf die Kosovo-Krise verstärkte die geografische Verlagerung der Ostzusammenarbeit auf Südosteuropa und die GUS.

Mit Botschaft vom 31. März 2004 beantragte der Bundesrat für die Weiterführung der Ostzusammenarbeit einen neuen IV. Rahmenkredit von 800 Millionen Franken über mindestens vier Jahre⁹. Nach dem Beitritt von zehn neuen Staaten zur Europäischen Union (EU) am 1. Mai 2004 (darunter acht Staaten aus Mitteleuropa und dem Baltikum) erklärte sich der Bundesrat zudem bereit, einen autonomen solidarischen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU zu leisten. Die eidgenössischen Räte verlangten daraufhin mehr Klarheit über die Beziehung zwischen der Transitionsunterstützung in Osteuropa und dem neuen Beitrag an die EU-Mitgliedsländer. Als Übergangslösung beschloss das Parlament am 4. Oktober 2004, den III. Rahmenkredit um 400 Millionen Fran-

⁵ SR 974.1

⁶ Botschaft vom 31. März 2004 (BBl 2004 1953).

⁷ BBl 2006 3529

⁸ Siehe Anhang 1. Die Geschichte der Ostzusammenarbeit im Kontext der Zeitgeschichte ist auf der Website www.deza.admin.ch/ostzusammenarbeit illustriert.

⁹ BBl 2004 1843

ken aufzustocken und seine Laufzeit um zwei Jahre (2005-06) zu verlängern¹⁰. In der Zwischenzeit wurde das Verhältnis zwischen Ostzusammenarbeit und Beitrag an die erweiterte EU geklärt, und der Bundesrat unterbreitet dem Parlament nebst der vorliegenden Botschaft eine separate Botschaft über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU¹¹.

Die mit Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2004 bewilligten Mittel werden Mitte 2007 aufgebraucht sein. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat nun einen neuen Verpflichtungskredit (Rahmenkredit IV) für mindestens vier Jahre. Damit kann die Fortführung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS sichergestellt werden.

1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

Noch nie zuvor ist in einem so grossen geografischen Raum ein so umfassender politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Umbau in Angriff genommen worden. Der Übergang von autoritären Einparteiensstaaten und zentralistischen Planwirtschaften zu Pluralismus, Demokratie und Marktwirtschaft geschah von Land zu Land mit unterschiedlichem Erfolg.

Transition bezeichnet den Reformprozess der ehemaligen Ostblock-Staaten zu Rechtsstaatlichkeit, pluralistischer Demokratie und sozialer, nachhaltiger Marktwirtschaft. Die Transition gilt als abgeschlossen, wenn die politischen und wirtschaftlichen Institutionen gefestigt sind und allen Bevölkerungsteilen ein freies, menschenwürdiges Dasein ermöglichen. Die im internationalen Dialog formulierte Transitionsagenda ist in vielen Ländern noch nicht vollendet und benötigt weitere Unterstützung und Partnerschaft (Anh. 2).

Einige Ostländer haben in der letzten Dekade eine dynamische Entwicklung durchschritten, die sie in die Europäische Union (EU) gebracht hat. Die früheren Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit in Zentraleuropa (Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn) und im Baltikum (Estland, Lettland, Litauen) sind seit dem 1. Mai 2004 Mitglieder der erweiterten EU. Für sie treten nun Kohäsionsinstrumente und strukturpolitische Interventionen in den Vordergrund, wie sie in der Botschaft zum schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU umschrieben sind. Die in den 90er Jahren unterstützten Länder Zentraleuropas sind heute zu bedeutenden Wirtschaftspartnern der Schweiz geworden. Die Schweiz schloss dort bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ihre Projekte ab, um die Ostzusammenarbeit auf die bedürftigeren Regionen Südosteuropas und der GUS auszurichten.

Heute sind gemäss Kriterien der EU-Kommission über ein Drittel der insgesamt 27 Transitionsländer stabile Rechtsstaaten mit konkurrenzfähiger Marktwirtschaft. Der tief greifende Transitionsprozess hat auch dramatische Rückschläge erlitten und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungskreise verursacht. Der Systemwechsel wurde in ganz Osteuropa von einem dramatischen wirt-

¹⁰ BBl 2004 5515

¹¹ BBl 2007 489

schaftlichen Einbruch begleitet, von dem sich die Länder Südosteuropas und der GUS noch nicht erholt haben. Zum wirtschaftlichen und sozialen Niedergang beigetragen haben bewaffnete Konflikte, in deren Verlauf Infrastruktureinrichtungen und Produktionsstätten zerstört wurden. 2003 lebten in 8 der 27 Transitionsländer mehr als 40 Prozent der Menschen in Armut, d.h. mit weniger als 2 US-Dollar pro Tag. Die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit gilt als Hauptgrund für die hohen Auswanderungsraten. Der weitgehende Zusammenbruch des Gesundheitswesens und der Sozialwerke verstärkt diesen Trend. In einigen osteuropäischen Ländern ist die innenpolitische Akzeptanz des Systemwandels deshalb noch ungenügend gefestigt und die Reformen sind noch nicht gesichert. Die unvollendete Transition gefährdet die Sicherheit und Stabilität in Europa.

Eine besondere Herausforderung, die für Osteuropa und die GUS charakteristisch ist, liegt in der *Gleichzeitigkeit der Reformschritte* im Sinne eines umfassenden gesellschaftlichen Umbaus und der Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen: Die Regierungen müssen gleichzeitig neue politische, rechtliche und institutionelle Rahmen und neue regionale Strukturen schaffen, die makroökonomische Stabilisierung sichern, Strukturanpassungen und sektorielle Reformen implementieren und zudem die soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Transition sichern.

Für *Südosteuropa* war das Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawiens das prägende Ereignis. Die darauf folgenden Balkankriege haben die Transition in dieser Region gegenüber den übrigen Ländern um mindestens zehn Jahre zurückgeworfen und gleichzeitig den Prozess erschwert. Die einzige erfreuliche Ausnahme ist Slowenien, das 2004 der EU beigetreten ist. Im Westbalkan konnten seit 2000 die ethnischen Auseinandersetzungen reduziert und die politische Situation stabilisiert werden. Der weitere Transitionsprozess kommt aber nur sehr langsam voran. Die EU-Beitrittsperspektive stellt den entscheidenden Motor der Entwicklung und Transition in Südosteuropa dar. Rumänien und Bulgarien werden Anfang 2007 der EU beitreten. Auch für die Länder des Westbalkans (Ziff. 2.3.5.1) wurde die Beitrittsperspektive anlässlich des EU-Gipfels von Thessaloniki vom 21. Juni 2003 grundsätzlich bestätigt. Der von der EU mit umfangreicher Hilfe geförderte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wurde anhand der «Agenda von Thessaloniki» konkretisiert. Im März 2006 bekräftigten die EU-Aussenminister diese Beitrittsperspektive und die damit verbundenen Voraussetzungen¹².

Angesichts der sowjetischen Erbschaft hatten es die Mitglieder der *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)* besonders schwierig. Unter Präsident Putin ist es Russland gelungen, die Folgen der Finanzkrise von 1998 zu bewältigen und die Wirtschaftsreformen energisch voranzutreiben. In der Mehrzahl der übrigen Länder haben der Umbruch und die Reformen zu massiven wirtschaftlichen und sozialen Einbussen geführt. Die durch die Hinterlassenschaft eines maroden Systems und die Restrukturierung ausgelöste «Transitionsrezession» führte zu einem dramatischen Produktionsrückgang und zur Vernichtung enormer Vermögenswerte an Ersparnissen und Rentenansprüchen. Die *zentralasiatischen Staaten* hatten sich 1991 für die Erneuerung der Sowjetunion ausgesprochen und waren entsprechend nicht auf die Unabhängigkeit vorbereitet. Sie gerieten in eine tiefe politische und wirtschaftliche Krise, verbunden mit breiter Verarmung der Bevölkerung, aus der sie nur schwer

¹² Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien und der Bedingungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, verstärkte Reformen und volle Kooperation mit dem ICTY. Berücksichtigt werden muss auch die Erweiterungsfähigkeit der EU.

herausfinden. Ungelöste Konflikte und anhaltende ethnische Spannungen prägen nach wie vor das Bild im *Südkaucasus*, wo noch immer Hunderttausende von Flüchtlingen auf Rückkehr hoffen. Obwohl erste vorsichtige Reformen zu greifen scheinen, sind die fragilen oder autoritären Staatsgebilde in Südosteuropa, Südkaukasus und Zentralasien von gefährlichen Zerfallserscheinungen bedroht. Mangelhafte Gouvernanz und ungenügender Menschenrechtsschutz verhindern einen nachhaltigen Aufschwung.

1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens

Die Schweiz hat traditionell enge Beziehungen zum osteuropäischen Raum, die sich seit der Wende in den 90er Jahren stark intensiviert haben. Die geografische Nähe führt dazu, dass die Schweiz direkt von den wirtschaftlichen, den sicherheits- und migrationspolitischen und den ökologischen Konsequenzen der Umwälzungen betroffen ist. Die Schweiz hat auch an der neuen EU-Aussengrenze ein Interesse an einer friedlichen Entwicklung und an vertieften nachbarschaftlichen Beziehungen zu diesem Raum. Mit einigen Staaten der GUS verbindet die Schweiz zudem die gemeinsame Mitgliedschaft in den Stimmrechtsgruppen im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank¹³ sowie der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD)¹⁴. Die Staaten Osteuropas und der GUS sind ebenfalls wichtige Handelspartner der Schweiz: Der Exportüberschuss mit den im Rahmen dieser Botschaft unterstützten Transitionsländern betrug im Jahr 2005 insgesamt 1.67 Mrd. CHF. Davon wurden 932 Mio. CHF im Handel mit den Ländern der GUS und 744 Mio. mit den Transitionsländern Südosteuropas erzielt¹⁵.

Im Verbund mit der internationalen Gemeinschaft möchte der Bundesrat die Zusammenarbeit mit den weniger fortgeschrittenen Transitionsländern Südosteuropas und der GUS über weitere vier Jahre weiterführen. Im Rahmen der internationalen Lastenteilung ist die Schweiz gefordert, sich angemessen an den Bemühungen in Osteuropa zu beteiligen. Es liegt aber auch im wohlverstandenen Eigeninteresse unseres Landes, in dieser wichtigen Region Wohlfahrt und Stabilität nachhaltig zu sichern, den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern sowie den Migrationsdruck und die ökologischen Gefahren zu reduzieren.

Die *Finalität* der Ostzusammenarbeit liegt im Wesentlichen in der Förderung von dauerhafter Stabilität, Sicherheit und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent. Die zwei Zielsetzungen – die Förderung der politischen Transition (Demokratie, Gouvernanz und Menschenrechte) und die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Reformen (nachhaltige Marktwirtschaft) – sind seit Anfang der 90er Jahre definiert und bleiben weiterhin relevant.

Der Rahmenkredit trägt zur Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) bei. Die Ausgaben werden nach Abschluss der Programme in Bulgarien, Rumänien und Russland zu 100 Prozent der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit gemäss OECD-Statistiken angerechnet.

¹³ Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen: Aserbaidschan, Kirgisistan, Polen, Schweiz, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

¹⁴ EBRD-Stimmrechtsgruppe: Aserbaidschan, Kirgisistan, Serbien und Montenegro, Schweiz, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan.

¹⁵ Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung.

1.4

Interessen der Schweiz am Vorhaben

1.4.1

Die ausserpolitischen Ziele und Interessen

Die Ostzusammenarbeit dient allen ausserpolitischen Zielen des Bundesrates: Wahrung des friedlichen Zusammenlebens der Völker; Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie; Verteidigung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland; Linderung von Not und Armut in der Welt; Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen¹⁶. In seiner Aussenwirtschaftsstrategie betont der Bundesrat zudem die Notwendigkeit der gezielten Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und einer aussichtsreichen Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft¹⁷.

Seit 1990 ist die Ostzusammenarbeit eine Priorität der schweizerischen Aussenpolitik. Dies entspricht einerseits dem im Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas erwähnten «Grundsatz der solidarischen Partnerschafts»¹⁸ und andererseits dem modernen Verständnis ausserpolitischer Interessenvertretung durch verstärkte Beteiligung und Integration.

Die ausserpolitischen Interessen werden von der geografischen und kulturellen Nähe sowie der engen politischen und wirtschaftlichen Verflechtung geprägt. Vor allem bei den Staaten *Südosteuropas* kommt ferner das Bestreben hinzu, ihnen die Eingliederung in die europäische Wertegemeinschaft zu erleichtern. Seit den Konflikten der neunziger Jahre ist der Balkan für die Schweiz zu einer prioritären Region geworden. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat 2001 eine eigenständige regionale Politik gutgeheissen¹⁹. Ergänzend dazu hat der Bundesrat am 19. Oktober 2005 eine Strategie für den Westbalkan verabschiedet. Südosteuropa bleibt für die Schweiz von erheblicher sicherheitspolitischer Relevanz, was den Einsatz nicht nur des EDA (nebst der Ostzusammenarbeit auch zivile Friedensförderung, Stärkung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit) und des EVD, sondern ebenso des EJPD (Polizei- und Migrationsprogramme usw.), des EFD (Grenzsicherheit) und des VBS (Partnership for Peace, Swisscoy) rechtfertigt. Der schweizerische Beitrag zur Verbesserung der Situation im westlichen Balkan entspricht zugleich einem Akt der Solidarität und der Wahrung der eigenen Interessen, nämlich die Verhütung neuer bewaffneter Konflikte, die Entwicklung der südosteuropäischen Staaten zu vollwertigen politischen und wirtschaftlichen Partnerländern, die Verhinderung massiver Flüchtlings- und Migrationsströme und die Bekämpfung des politischen Extremismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Der von der EU initiierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess weist auf die integrationspolitische Bedeutung des Balkans hin. Die Schweiz hat auch als Nicht-EU-Mitglied ein Interesse, diese Integrationsbestrebungen zu unterstützen und diese Region auf den beschwerlichen Weg zurück nach Europa zu fördern.

Gemäss der neuen Nachbarschaftspolitik der EU²⁰ gewinnt die GUS-Region an der neuen EU-Aussengrenze an Bedeutung. So erhöht sich beispielsweise die Bedeutung von Staaten wie der Ukraine oder Moldova. Die geostrategische Rolle der südlichen Nachbarn Russlands im Kampf gegen den Terrorismus hat zugenommen. Eine

¹⁶ Art. 54 der Bundesverfassung (SR 101)

¹⁷ Vgl. Bericht des Bundesrats vom 11. Januar 2006 zur Aussenwirtschaftspolitik 2005.

¹⁸ BBl 2006 3529 (Art. 3)

¹⁹ Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz, Politorbis Nr. 30 1/2002.

²⁰ «European Neighbourhood Policy (ENP)», siehe <http://europa.eu.int/comm/world/enp>.

nachhaltige Entwicklung auf dem europäischen Kontinent bedingt auch künftig eine verstärkte Zusammenarbeit mit der GUS.

Die schweizerischen Interessen können mit den Zielsetzungen konkretisiert werden, die nachfolgend beschrieben werden: Europas Sicherheit und Wohlfahrt fördern, demokratische Entwicklungen unterstützen, Aussenwirtschaftsbeziehungen stärken, ökonomische Transition und soziale Entwicklung fördern, Migrationsdruck reduzieren, Umweltschutz und Nachhaltigkeit verstärken.

1.4.1.1 Europas Sicherheit und Wohlfahrt fördern

Fehlende Zukunftsperspektiven für die Menschen in einem Land erhöhen die Risiken für den gesamten europäischen Kontinent. Konflikte und verschlechterte Lebensbedingungen in Krisenregionen können sich direkt auf die Schweiz auswirken – beispielsweise in Form von Flüchtlingsbewegungen oder organisierter Kriminalität. Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, sieht sie in der Integration Europas die grösste Chance, Südosteuropa zu sicheren Rechtsordnungen, politischer Stabilität und Wohlfahrt zu führen. Der Beitritt zum Schengenraum verleiht dieser Perspektive eine besondere Dimension. Um ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen zu wahren, koordiniert die Schweiz ihre Zusammenarbeitsprogramme mit den wichtigen Gebern und Programmen, u.a. im Stabilitätspakt (vgl. Ziff. 2.3.5.1 und Anh. 12).

Die Integration in die europäischen und transatlantischen Strukturen und das Bekenntnis zu deren Regelwerken sind seit dem Wegfall der sozialistischen Regime für die südosteuropäischen Länder, aber auch einige Länder der ehemaligen Sowjetunion prioritäre Ziele. Dabei ging es zunächst darum, die Befreiung aus dem Einflussbereich der Sowjetunion zu sichern, d.h. den Wandel unumkehrbar zu machen, und den Anschluss an das «westliche System» und seine Märkte zu finden. Im Vordergrund standen dabei der Beitritt zu NATO, OSZE, Europarat, OECD und vor allem die Annäherung an die EU beziehungsweise der Beitritt zur EU.

Der EU-Beitritt ist oft das Ziel und gleichzeitig der Motor der Transition: Die Hoffnungen und Erwartungen, welche die Menschen an den Beitritt knüpfen, ermöglichen es, auch für schmerzhafteste Reformen die notwendige Unterstützung bei der Bevölkerung zu erhalten. Die EU ist sich dieser Verantwortung bewusst und hat sich früh für einen Annäherungsprozess ausgesprochen. Sie hat zudem Instrumente entwickelt, um eine schrittweise Annäherung dieser Staaten zu ermöglichen, so etwa den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess im Westbalkan (SAP), die ISPA- und die Phare-Programme²¹ in Osteuropa sowie das TACIS-Programm²² in der GUS. Im Rahmen der ersten EU-Osterweiterungsrunde ist eine Gruppe von acht mittelosteuropäischen Ländern im Mai 2004 der EU beigetreten²³. Bulgarien und Rumänien werden Anfang 2007 der Union beitreten. Der Westbalkan durchläuft einen schrittweisen und je nach Entwicklungsstand der Länder ausgestalteten Annäherungsprozess.

²¹ Heranführungsinstrumente für Länder, die der Europäischen Union beitreten möchten.

²² Technische-Hilfe-Programm für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

²³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Die Sicherheitsrisiken im osteuropäischen Raum haben sich im letzten Jahrzehnt grundlegend verändert: Die Wahrscheinlichkeit militärischer Konfrontationen zwischen West- und Osteuropa ist verschwindend klein geworden. In Südosteuropa hat sich hingegen die Sicherheitslage im Gefolge blutiger Konflikte verschlechtert, was die Präsenz von rund 16 000 Soldaten in Kosovo und 7 000 Soldaten in Bosnien-Herzegowina²⁴ in Friedensoperationen erforderte. Besondere Sicherheitsrisiken bestehen in Gesellschaften mit weit verbreiteter Armut, mit extremen sozio-ökonomischen Unterschieden, mit schwachen oder nicht glaubwürdigen staatlichen Institutionen. Die *Schwäche staatlicher Strukturen*, mangelnde Kontrollmechanismen und Staatszerfall in kriegsversehrten Ländern stellen das staatliche Gewaltmonopol in Frage. Sie begünstigen eine «Privatisierung der Gewalt» und die Aushöhlung des Staates, durch partikuläre Interessen. Die vergleichsweise hohen Raten von *Kriminalität und Korruption* in Osteuropa bedrohen die Sicherheit von Individuen, Gruppen und Institutionen und sind wichtige Hindernisse der Transition. Die Schweiz beteiligt sich an international abgestimmten Anstrengungen zur Bekämpfung von Waffen- und Drogenhandel, Geldwäscherei und Menschenhandel.

1.4.1.2 Stabilität und Gouvernanz: demokratische Rechtsstaaten entwickeln

Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten ist ein Hauptanliegen der schweizerischen Ostzusammenarbeit. Für eine erfolgreiche Transition sind Massnahmen im Bereich Gouvernanz und der Rechtsstaatlichkeit von zentraler Bedeutung. Ein demokratisches, partizipatives und pluralistisches Staatsverständnis sind Voraussetzung für die Entfaltung der Menschen, ihrer Identitäten und Kulturen, der Zivilgesellschaft, der Meinungsfreiheit ebenso wie der Stabilität. Die zentralistischen Einheitsstaaten, welche von der Wirtschaft bis zur individuellen Lebensplanung alle gesellschaftlichen Bereiche kontrollierten, sind, von Ausnahmen abgesehen, in Osteuropa und in der GUS verschwunden. Das neue *Rollenverständnis des Staates* setzt sich aber nur langsam durch. Hinzu kommt, dass die Transitionsländer über wenig Erfahrung mit einem modernen Rechtsstaat verfügen, während die Erwartungshaltung der Bevölkerung hoch bleibt.

Viele Staaten Osteuropas und der GUS haben bedeutende Fortschritte in Sachen *Gouvernanz und Menschenrechte* gemacht. Sie haben sich moderne Verfassungen gegeben, sie führen regelmässig und nach demokratischen Standards Wahlen durch, und in den Parlamenten sind eine Vielzahl von Parteien vertreten. Diese Fortschritte im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte kontrastieren mit grossen Defiziten bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Im osteuropäischen Kontext ist deshalb das gespannte *Verhältnis zwischen Bürgern und Staat* ein kritischer Faktor: Breite Kreise der Bevölkerung haben schlechte Erfahrungen mit staatlichen Einrichtungen gemacht – ihr Misstrauen gegenüber dem Staat bleibt hoch. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen wieder zurückzugewinnen, ist die grösste Herausforderung für den Staatsaufbau. Hier kommt der effizienten Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und Dezentralisierungsprozessen grosse Bedeutung zu. Wichtige Themen bleiben bürgernahe Institutionen,

²⁴ Stand November 2006.

die Minderheitenrechte, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Gleichstellung der Geschlechter und die kulturelle Entfaltung

Nicht nur der Staat, sondern auch die *zivilgesellschaftlichen Institutionen* – Parteien, Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NRO) – und die *Medien* sind für die Verbesserung der Gouvernanz wichtig. Diese sind noch wenig strukturiert und können ihre Rolle für öffentliche Meinungsbildung und für die friedliche Bewältigung gesellschaftlicher Konflikte kaum wahrnehmen. Die *Verhältnisse zwischen Männern und Frauen* und ihre ungleiche Beteiligung an Entscheidungsprozessen gehören zu den strukturellen Ursachen sozialer und politischer Instabilität. Die Gleichstellung wird als Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit betrachtet. Die Frauenförderung ist auch im Rahmen der Ostzusammenarbeit besonders wichtig, war doch die Stellung der Frauen im kommunistischen System relativ stark und wurde durch die Umwälzungen geschwächt.

Der *Gouvernanz in der Wirtschaft* kommt in der Transition eine wichtige Rolle zu. Die Privatisierung der Staatswirtschaft bedeutet eine enorme Umverteilung von Vermögen innert kürzester Zeit. Auf Betriebsebene – staatlicher wie privater – besteht in Osteuropa und in der GUS ein grosser Bedarf an verbesserter Gouvernanz. Die gesellschaftliche Verantwortung der Betriebe war im Sozialismus gross: Sie waren nicht nur Arbeitgeber, sondern auch für die medizinische Versorgung und für die Freizeitgestaltung des Personals zuständig. «Corporate Governance» (gute Unternehmensführung) muss beim Verhältnis Eigentümer – Belegschaft wie bezüglich transparenter Information von Öffentlichkeit und Behörden gefördert werden.

Die Problematik der ethnisch und religiös geprägten *Identität* stellt sich im postkommunistischen Umfeld mit besonderer Dringlichkeit, wurde sie doch über Jahre von nationalistischen Strömungen und von Politikern missbraucht, die den neu erwachten «Ethno-Nationalismus» aus machtpolitischen Gründen manipulierten. Die Erfahrungen der Balkankriege haben die fatalen Auswirkungen deutlich gemacht. Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme hat grosse Verunsicherung und Orientierungslosigkeit in der Bevölkerung ausgelöst. Die tiefen gesellschaftlichen Umwälzungen verlangen nach einem neuen kulturellen Selbstverständnis. Der drohende Zerfall von Werten und Identitäten ist im osteuropäischen Kontext eine oft unterschätzte Herausforderung. Kulturschaffende und -Institutionen sind in einer prekären Lage. Die kulturelle Vielfalt ist besonders in den ethnisch gemischten Regionen Südosteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefährdet. Der Schutz kultureller Minderheiten und die Förderung der Vielfalt lokaler Ausdrucksformen sind immer auch ein Beitrag zu pluralistischen, offenen Gesellschaften. Der grenzüberschreitende künstlerische Austausch fördert das gegenseitige Verständnis und hat letztlich auch präventive Wirkung auf ethnische Spannungen und mögliche Konflikte.

1.4.1.3 Aussenwirtschaftliche Beziehungen stärken

Mit einer Bevölkerung von 410 Millionen Menschen und einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung bilden die Transitionsländer ein bedeutendes Potenzial zum Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Die *wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven* der einzelnen Staaten werden letztlich, neben den Naturressourcen und Reformfortschritten, vor allem von den politischen Verhältnissen (Stand der Demokratisierung, Entwicklung der Zivilgesellschaft, Gouvernanz, Rechtsstaatlichkeit

usw.) abhängen. Mangelnde Rechtssicherheit und Rechtsdurchsetzbarkeit, Bürokratie und Korruption sowie unbefriedigende Infrastruktur sind Elemente, die Private bislang von einem (grösseren) Engagement abgehalten haben.

Die Massnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des SECO, welche über den vorliegenden Rahmenkredit finanziert werden, sind auf die Förderung der Marktwirtschaft, eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums, die Verstärkung der Anreize für private Initiativen und Investitionen sowie eine verbesserte Teilnahme der Partnerländer am internationalen Handel ausgerichtet. Das Oberziel dieser Massnahmen ist die Armutsreduktion. Die positiven Effekte, welche beispielsweise bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern erzielt werden, erleichtern aber auch die Geschäftstätigkeit von Schweizer Firmen. Längerfristig ist die Integration der Transitionsländer in die Weltwirtschaft für die Schweizer Wirtschaft generell von Interesse, können doch dadurch neue Beschaffungs-, Absatz- und Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden. Entsprechend ist die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit auch ein integraler Bestandteil der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates²⁵.

Im Hinblick auf die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen verfügt die Schweiz über eine Anzahl von Förderungsinstrumenten: Die Verfügbarkeit der Exportrisikogarantie (ERG) war in den vergangenen Jahren v.a. für Geschäfte mit Partnern in zentraleuropäischen Staaten gefragt. In den GUS-Staaten war ihre Aktivität aus Risikoerwägungen eingeschränkt, wurde jedoch im Rahmen der Ostzusammenarbeit über Kreditgarantien²⁶ teilweise kompensiert. Mit sinkendem Risiko wird sich das Engagement der ERG (wie z.B. im Fall Russlands) wieder erhöhen und mit fortschreitender Konsolidierung einzelner Privatbanken können Letztere vermehrt in die Finanzierungen eingebunden werden. Kreditgarantien werden deshalb in der Zukunft nicht mehr nötig sein. Zur Handelsförderung sind die bei der OSEC konzentrierten Möglichkeiten der Exportförderung, die Instrumente der Investitionsförderung (SOFI, Start-up Fund), der Importförderung (SIPPO) und die Beteiligung an Messen im In- und Ausland voll auszunützen. Auf staatlicher Ebene sind es die gemischten Wirtschaftskommissionen und Wirtschaftsmissionen in ausgewählte Länder, welche zur Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen beitragen.

Mit den Staaten Zentraleuropas und des Baltikums wurden Freihandelsverträge im Rahmen der EFTA, mit den übrigen Ländern Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen. Hinzu kamen Investitionsschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen²⁷. Trotz konsolidierter vertraglicher Basis und bemerkenswerter Zunahmen mit einzelnen Staaten begannen die *bilateralen Wirtschaftsbeziehungen* zwischen der Schweiz und den Staaten Zentraleuropas, Südosteuropas und GUS erst seit dem Jahr 2000 markant zu steigen.

Der Handelsaustausch mit den *Staaten Zentraleuropas* entwickelte sich in den letzten Jahren dynamischer als jener mit der GUS oder mit Südosteuropa. Es ist bemerkenswert, dass Zentraleuropa den grössten Anteil (60 %) der Schweizer Exporte aufnimmt und gleichzeitig den Hauptanteil an Schweizer *Investitionen* (95 %) absorbiert. Diese Investitionen erfolgten demzufolge dort, wo dank enormer Transi-

²⁵ Vgl. Bericht des Bundesrats vom 11. Januar 2006 zur Aussenwirtschaftspolitik 2005.

²⁶ Siehe Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BBl 2006 3529), Art. 7 und 11.

²⁷ Eine Übersicht über die von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Abkommen ist auf <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intagr.html> einsehbar.

tionsunterstützung die grössten Reformfortschritte erzielt worden sind, die auch zum EU-Beitritt führten.

In *Südosteuropa* wickelt die Schweiz rund drei Viertel ihres Güteraustauschs mit Bulgarien, Kroatien und Rumänien ab. Die Investitionstätigkeit von Schweizer Unternehmen nimmt auch in Südosteuropa zu. Das Potenzial der südosteuropäischen Volkswirtschaften lässt in den kommenden Jahren eine Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches erwarten. Trotz ihrer Grösse spielen *Russland und die übrigen GUS-Staaten* in unseren bilateralen Wirtschaftsbeziehungen noch keine entsprechende Rolle. Im Falle von Russland, Kasachstan und Aserbaidschan sind es die zahlreich vorhandenen Rohstoffe, welche Geldgeber aus dem Ausland zu einem Engagement bewegen. Die südkaukasischen und zentralasiatischen Länder stellen für die Schweizer Wirtschaft bis heute Randregionen dar.

1.4.1.4 Wirtschaftliche Transition und soziale Entwicklung fördern

Zu den ökonomischen Folgen des Umbruchs in Osteuropa und der GUS gehörten zunächst ein weit gehender Zusammenbruch der Handelsbeziehungen und der Produktion. Dies führte zu einer Rezession mit Rückgängen der Pro-Kopf-Einkommen bis zur Hälfte, in einzelnen Fällen sogar bis zu einem Drittel (Anh. 7).

Zwischen den Ländern gab es markante Unterschiede: So war die ökonomische Entwicklung in Südosteuropa stark durch die Balkankrise geprägt, während sich die GUS-Staaten über Jahre mit der Finanzkrise in Russland 1998 und ihren Nachwirkungen konfrontiert sahen. Besonders Letztere zeigten klar die nach wie vor bestehende Verwundbarkeit der gesamten Region und deren Abhängigkeit von der Entwicklung der Erdöl- und Rohstoffpreise.

Südosteuropa bildet keinen homogenen Wirtschaftsraum mehr. Bulgarien, Kroatien und Rumänien erholen sich deutlich rascher als die anderen Länder der Region. Das Wachstum in dieser Region belief sich gemäss EBRD in den Jahren 2002 auf 3,6 Prozent und 2003 auf 4,1 Prozent. In der GUS, wo das Wachstum 2002 bei 4,4 Prozent und 2003 bei 4,0 Prozent lag, setzen diejenigen Länder, die von einem beträchtlichen Reichtum an Bodenschätzen profitieren, ihr rasches Wachstum fort. Positiv entwickelt sich vor allem die Wirtschaft Russlands mit einem jährlichen BIP-Wachstum von fast 5 Prozent. Die russische Wirtschaft könnte auch in Zukunft als wirtschaftlicher Motor die gesamte Region zunehmend positiv beeinflussen.

Die Mehrzahl dieser Staaten ist jedoch wirtschaftlich immer noch weit vom Wohlstandsniveau der ärmsten westeuropäischen Länder entfernt und weist bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur nach wie vor Defizite auf. Zu den Herausforderungen gehören neben der Stärkung der Institutionen auch die Weiterführung der Haushaltsdisziplin, die Reduktion der Arbeitslosigkeit, geordnete Privatisierungen und die Ausrichtung auf komparative Vorteile und Exportnischen. Korruption ist nach wie vor weit verbreitet und die Rechtssicherheit vielerorts nicht genügend gewährleistet. Der Aufbau eines funktionierenden Bankensystems und das Management der hohen externen Schulden sind oft weitere Probleme. Viele Produktionsunternehmen sind nicht überlebensfähig und arbeiten nur mit hohen Verlusten. Bei den für die Produktivitätssteigerung notwendigen Strukturreformen müssen die sozialen Auswirkungen berücksichtigt

werden. Die regionale Handelsverflechtung verharrt besonders im Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien auf tiefem Niveau. Die Direktinvestitionen bleiben in der gesamten Region zu gering und sind zudem meist einseitig auf den Bereich Ressourcenextraktion konzentriert.

Grosse Teile der Bevölkerungen Südosteuropas und der GUS geniessen zwar mehr und grössere Freiheiten und ein ausgedehntes Konsumangebot, sie haben aber gleichzeitig eine Verschlechterung ihrer Lebenssituation, ihrer Kaufkraft und ihrer sozialen Einbindung erfahren. Arbeit, Wohnung, Bildung und Gesundheitsversorgung waren im sozialistischen System staatlich garantiert, und Renten ermöglichten ein Auskommen auch nach dem aktiven Arbeitsleben. Die Transition hat sich insgesamt negativ auf die *soziale Situation* ausgewirkt und zu einem sprunghaften Anstieg der Verarmung geführt.

Heute stehen viele Länder vor der Tatsache, dass grosse Teile der Bevölkerung in Armut leben. Die sozialen Kosten der Transition haben ein hohes Ausmass angenommen. Besonders alte Menschen, Schulabgänger, allein erziehende Frauen und marginalisierte Gruppen leiden unter der verbreiteten Verarmung. Wirtschaftliche Strukturanpassungen, Verlust von Absatzmärkten, Abbau von Arbeitsplätzen haben massive Einkommensverluste und Reduktionen der Sozialbudgets zur Folge. Die soziale Krise ist noch durch bewaffnete Konflikte verstärkt worden. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die staatlichen Versorgungssysteme als unzulänglich und drohen teilweise vollständig zusammenzubrechen. Heute werden soziale Dienstleistungen nicht mehr oder bloss noch in verminderter Qualität erbracht, die Versicherungssysteme sind schwach. Die soziale Abfederung der Transition bleibt ungenügend, da sich die entsprechenden Institutionen ebenfalls im Umbau befinden und ihre Dienstleistungen an das sich wandelnde Umfeld anpassen müssen. Die z.T. ruinierten Sozialsysteme müssen dringend mit internationaler Hilfe wieder aufgebaut werden, um die Armut und ihre Folgen zu lindern.

Die Verarmung (Anh. 3) verschlechtert die Voraussetzungen von Individuen und Gruppen für eine erfolgreiche Teilnahme am wirtschaftlichen Aufbau und am gesellschaftlichen Leben. Die als perspektivlos empfundene Situation begünstigt politische Radikalisierung, Resignation und Auswanderung²⁸ oder die Zuwendung zu kriminellen Kreisen. Sie birgt auch gesundheitliche Risiken wie psychische Störungen und Alkoholismus. Die Verschlechterung der Lebensbedingungen begünstigt die Verbreitung ansteckender Krankheiten wie Tuberkulose und HIV/Aids. So weisen etwa Russland und die Ukraine die höchsten HIV-Zuwachsraten der Welt auf.

1.4.1.5 Migrationsdruck reduzieren

Die grössere Bewegungsfreiheit in Folge des Zusammenbruchs des Ostblocks hat viele Menschen zur Migration veranlasst, was für den Westen einen Migrationsdruck ausgelöst hat. Die Schweiz hat als Einwanderungsland mit ihren grossen Anteilen von Einwohnern aus Südosteuropa ein besonderes Interesse daran, dass sich die Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern verbessern und der Migrationsdruck geringer wird. Ziel ist die Eindämmung irregulärer Migration und die

²⁸ Länder wie Georgien und Armenien haben deshalb sinkende Bevölkerungszahlen.

Bekämpfung krimineller Organisationen des Menschenhandels und Menschen schmuggels. Beides ist nur in internationaler Zusammenarbeit möglich.

Mit dem Fall der Berliner Mauer setzten gewichtige Migrationsbewegungen im ganzen osteuropäischen Raum ein. Eine zweite Form von Migration bildeten die durch Kriege im Balkan und im Kaukasus ausgelösten Flüchtlingsbewegungen. Wie im Anhang 4 dargestellt ist, werden die allermeisten Flüchtlinge in den Nachbarländern und nicht in den westeuropäischen Ländern aufgenommen. So beherbergen Bosnien-Herzegowina und Serbien und Montenegro 2005 noch rund 700 000 Flüchtlinge und intern Vertriebene. Eine dritte Form der Migration ist die Arbeitsmigration in Folge von Verarmung und mangelnder beruflicher Perspektiven.

Zu den negativen Auswirkungen der Verarmung und der Gewaltkrisen ist die massive Zunahme des *Menschenhandels* von Osten nach Westen – vorab Frauen für den Sexmarkt – zu zählen. Je ärmer die Länder, desto grösser sind die Rekrutierungschancen der mafiösen Händlernetzwerke. Das EDA hat Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer erarbeitet.

Die Steuerung von Migration ist vielschichtig und international verknüpft. Sie kann weder durch einzelne Staaten noch durch bilaterale Programmansätze allein angegangen werden, sondern verlangt nach international konzentrierten Interventionen. Angesichts des anhaltenden Migrationsdruck aus Osteuropa haben westliche Staaten diverse Massnahmen realisiert, wobei die Schengen- und Dublin-Instrumente der EU von zentraler Bedeutung sind; seit kurzem auch unter Teilnahme der Schweiz. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa (vgl. Ziff. 2.3.5.1) hat mit der «Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative» (MARRI) ein regionales Instrument im Migrationsbereich vor allem im Westbalkan geschaffen. Mit Programmen der Internationalen Migrationsorganisation (IOM) wird zudem der Menschenhandel bekämpft. Die Schweiz beteiligt sich an diesen internationalen Aktionen und legt vermehrt Gewicht auf so genannte Migrationspartnerschaften mit einzelnen Ländern.

Mit grossem Erfolg hat die Schweiz in den 90er Jahren die *freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen* unterstützt: Um optimale Wirkung sicherzustellen, wurden mehrere Instrumente des Bundes, die humanitäre und technische Zusammenarbeit und die Rückkehrhilfe kombiniert. Aus der Schweiz sind über 50 000 Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina und Kosovo zurückgekehrt, wo sie sich mehrheitlich gut integrieren konnten (Anh. 5).

In der Migrationsdiskussion wird das Thema der Rücküberweisungen (sog. «remittances») aus der Diaspora bedeutsam. Für Osteuropa war die Schweiz 2001 die fünfgrößte Quelle solcher Finanzflüsse. Die Rücküberweisungen stellen heute für viele Haushalte in den Zielregionen eine wichtige Einkommensquelle dar und reduzieren die Armut.

1.4.1.6 Umweltschutz und Nachhaltigkeit fördern

Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist seit 1991 ein zentrales Thema des regionalen Dialogs und der Zusammenarbeit mit Osteuropa. Der Prozess «*Umwelt für Europa*» bringt seither sowohl Regierungen als auch internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die Privatwirtschaft aus ganz Europa zusammen. Die UNO leistet im Rahmen der regionalen UNO-Kommission

(UNECE) und des UNO-Umweltprogramms einen wichtigen Beitrag an die Koordination dieses Prozesses, der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltbereich, die Verbesserung der Umweltpolitiken in den Transitionsländern und deren Annäherung an westeuropäische Standards fordert und unterstützt. Auch die Schweiz hat massgeblich zu dessen Fortschritt beigetragen, etwa in Bezug auf die Regulierung der Luft- und Wasserverschmutzung und die Erhaltung der Energieträger sowie der biologischen Vielfalt. Wichtige Arbeitsfelder sind Gouvernanz, Verursacherprinzip, die Schaffung ökonomischer Instrumente, welche Umweltanliegen und Nachhaltigkeitsprinzipien verstärkt verankern, der Übergang zu nachhaltigen Konsummodellen und die Beseitigung toxischer chemischer Abfälle.

Die wirtschaftliche Umstrukturierung in Osteuropa brachte insgesamt eine starke Reduktion der Umweltverschmutzung und des Energieverbrauchs. Aufgrund der teilweise verheerenden Hinterlassenschaft der kommunistischen Regimes stellen sich den Ländern massive umweltpolitische Herausforderungen, sowohl bei den Institutionen, als auch bezüglich Infrastrukturen.

Das Umweltverständnis ist noch immer stark vom Erbe der Planwirtschaften geprägt, in denen die ökologische Dimension eine untergeordnete Rolle spielte. Vor allem in den Bereichen Energieproduktion und -konsum, Umgang mit natürlichen Ressourcen sowie Abfallentsorgung bestehen gravierende Defizite. Angesichts der geringen Nutzungseffizienz in der GUS bleiben Investitionen in die Energie-Infrastruktur und in den *Klimaschutz* zentrale Anliegen. Die Kapazitäten der Verwaltung und die Handlungsmöglichkeiten der Umweltorganisationen sind begrenzt.

In diesem Kontext konzentriert sich die Schweiz auf folgende Bereiche:

Die Ressource *Wasser* ist von vitaler Bedeutung für Landwirtschaft, Industrie sowie für Haushalt, Hygiene und Gesundheit. Viele Flüsse, Seen, Grundwasserbestände und Küstengewässer sind mit gefährlichen Stoffen wie Schwermetallen und Öl verschmutzt. Während in Südosteuropa die nachhaltige Nutzung und der Schutz von Grundwasservorkommen und kleineren Flusseinzugsgebieten eine Herausforderung darstellen, stehen die Länder Zentralasiens vor Problemen der regionalen Verteilung und Nutzung und vor der ökologischen Katastrophe im Aralseebecken. Die ausgedehnten *Wälder* sind eine bedeutende wirtschaftliche Ressource für die gesamte GUS. Sie wirken zudem als bedeutende CO₂-Speicher mit globaler ökologischer Bedeutung. Illegale Nutzung und aufgesplitterte Eigentumsverhältnisse in Folge von Privatisierungen bleiben problematisch.

Die Sicherung der *Energieversorgung* ist für diese Länder von grosser Bedeutung. Dabei geht es um die Beschaffung, Herstellung, Verarbeitung und Verteilung, aber auch den effizienten Umgang mit knappen Ressourcen. Während einige Länder sich dabei auf grosse eigene Ressourcen abstützen können, sind andere auf die Versorgung aus dem Ausland angewiesen. Die Schweiz konzentriert sich vor allem auf Fragen der Elektrizitätsversorgung, die Einbindung dieser Länder in internationale Transmissionsnetze, die Restrukturierung und Rehabilitierung des Elektrizitätssektors, die Nutzung von alternativen Energieressourcen sowie den effizienten Umgang mit Elektrizität. Im Umweltsektor bleibt zudem die *Nuklearsicherheit* auf Grund ungenügender Sicherheitsstandards der Kernkraftwerke ein Problem, das weiterhin Aufmerksamkeit verdient. Angesichts des immensen Finanz- und Unterstützungsbedarfs sind vor allem international konzentrierte Aktionen sinnvoll. Die Schweiz beteiligt sich deshalb an multilateralen Initiativen im Nuklearbereich, dem Nuclear

Safety Account (NSA), dem Chernobyl Shelter Fund (CSF) sowie dem International Decommissioning Support Fund (IDSF).

1.4.2 Transitionsbeiträge im multilateralen Kontext

1.4.2.1 Auch im Osten die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen

Die Millenniums-Deklaration und die acht *Millenniums-Entwicklungsziele* (Millennium Development Goals, MDG²⁹), die von der UNO-Generalversammlung im September 2000 beschlossen wurden, bilden den Zielrahmen für die Entwicklungsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft bis 2015. Damit besteht ein globaler Konsens über die entwicklungspolitischen Prioritäten: Bekämpfung von Armut und Hunger, Grundschulbildung für alle, Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, Senkung der Kindersterblichkeit und Verbesserung der Mütter-Gesundheit, Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten; Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit; Aufbau einer weltweiten Partnerschaft für Entwicklung (Anh. 8).

Die MDG haben alle UN-Mitgliedstaaten unterzeichnet, ebenso die multilateralen Institutionen und die Entwicklungsbanken. Sie bedeuten auch für die Schweiz eine internationale Verpflichtung. Der Bundesrat ist deshalb entschlossen, auch in der Ostzusammenarbeit diese zu erfüllen³⁰. Die globale Partnerschaft im Rahmen der MDG gilt deshalb auch im osteuropäischen Kontext als verbindliche Zielvorgabe, dies insbesondere für jene Länder, die gemäss OECD-Kriterien Entwicklungsländer sind³¹. Von den acht Oberzielen sind allerdings die einzelnen Ziele mit Bezug auf die Transitionsproblematik von unterschiedlicher Relevanz: Während etwa armuts-, gesundheits- oder umweltspezifische Ziele auch für die Ostzusammenarbeit von höchster Aktualität bleiben, sind die Themen Hunger oder Grunderziehung in den meisten Oststaaten weniger prioritär oder müssen regional differenziert werden. Von zentraler Bedeutung in der Ostzusammenarbeit ist die gegenseitige Verantwortung der Transitions- und der Geberländer im Sinne der MDG-Partnerschaft.

Der Beitritt der Schweiz zu den *Vereinten Nationen* (UNO) im September 2002 war ein Markstein in unserer multilateralen Politik. Auch wenn der UNO-Beitritt keinen direkten operationellen oder finanziellen Einfluss auf unser Engagement in Osteuropa hat, hilft die Vollmitgliedschaft der Schweiz, von der Staatengemeinschaft als vollwertige Partnerin wahrgenommen zu werden, ihre Stimme auf politischer Ebene einzubringen und sich stärker und wirkungsvoller am internationalen Dialog zu beteiligen. Die Schweiz hat der UNO in der Vergangenheit mehrere Sonderbeauftragte, insbesondere im Rahmen der Konfliktvermittlung im Kaukasus, zur Verfügung gestellt. Mit den einzelnen UNO-Organisationen (WHO, UNICEF, usw.) arbeitet die Schweiz auf sektorieller Ebene oder themenorientiert in Osteuropa zusammen.

²⁹ www.un.org/millenniumgoals.

³⁰ Bericht des Bundesrats vom 25. Mai 2005: Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005 (www.deza.admin.ch).

³¹ Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kirgisistan, Mazedonien, Serbien und Montenegro, Tadschikistan, Usbekistan, Ukraine.

1.4.2.2

Die Rechts- und Wertegemeinschaft stärken

Für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied spielen *Europarat* und *OSZE* traditionell eine wichtige Rolle in der Europa- und der Osteuropapolitik. Seit der Wende 1989 haben sie sich massgeblich am Wiederaufbau und am politischen Wandel in Osteuropa beteiligt. Kernstück des Europarats in Strassburg bilden die Menschenrechte mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK)³², die von fast allen osteuropäischen Staaten ratifiziert wurde. Die weiteren Schwerpunkte des Europarats in Osteuropa liegen im Aufbau rechtlicher Institutionen und im Ausbildungs- und Kulturbereich. Seine parlamentarische Versammlung spielt eine wichtige Rolle für Austausch und Kooperation zwischen Vertretern der Legislativen.

Die *OSZE* konzentriert sich auf die politischen Systeme, die Beobachtung von Wahlen sowie auf Konfliktverhütung, Präventivdiplomatie und Minderheitenschutz. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Katalysatorwirkung der Vorgängerorganisation KSZE im osteuropäischen Umfeld.

1.4.2.3

Mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zusammenarbeiten

Die wichtigsten multilateralen Finanzinstitutionen in Osteuropa und der GUS sind der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbankgruppe einschliesslich der Internationalen Finanzgesellschaft (IFC) und der Multilateralen Investitionsgarantieagentur (MIGA), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und – beschränkt auf den Südkaukasus und Zentralasien – die Asiatische Entwicklungsbank (ADB). Die Schweiz ist aktives Mitglied in diesen Institutionen und kann sie als Vertreterin in den entscheidenden Gremien mitsteuern.

In der Finanzierung der Transitionsprozesse und internationalen Zusammenarbeit spielen die IFI eine zentrale Rolle, denn sie unterstützen die Länder bei der Ausgestaltung eines nachhaltigen makroökonomischen Rahmens. Mit ihrem Gewicht im politischen Dialog sind sie oft die treibende Kraft hinter strukturellen Reformen, in die sich die bilateralen Aktivitäten der Schweiz komplementär einordnen. In vielen Fällen kooperiert die Schweiz direkt mit den IFI, indem sie ihre Projekte oder Programme mitfinanziert. Zudem tragen die IFI entscheidend zur Geberkoordination bei.

Im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung in den Transitionsländern konzentriert sich die *Weltbank* auf den Aufbau bzw. die Modernisierung der institutionellen Kapazitäten, die Rehabilitierung der Infrastruktur und die regionale Zusammenarbeit und Integration. Die IFC und die EBRD fördern die Entwicklung des Privatsektors und die Verbesserung des Investitionsklimas durch technische Assistenz und Bereitstellung von Risikokapital für private Investitionen. Die *ADB* finanziert vorwiegend Infrastrukturvorhaben und unterstützt Prozesse der regionalen Integration. Auch wenn die *EBRD* die grösste Investorin in den Ländern Osteuropas und der GUS ist, bleibt ihr Handlungsspielraum in den ärmeren Transitionsländern eingeschränkt, da

³² SR 0.101

sie – im Gegensatz zu Weltbank und ADB – nicht über ein Kreditfenster mit besonders günstigen Konditionen verfügt.

In der Weltbank und dem IWF³³ sowie in der EBRD³⁴ bildet die Schweiz zusammen mit mehreren osteuropäischen Transitionsländern eine *Stimmrechtsgruppe*. Die Schweiz führt diese Ländergruppen an und nimmt Einsitz in den Verwaltungsräten dieser Institutionen. Gleichzeitig vertritt der Schweizer Exekutivdirektor die Interessen der Länder dieser Staatengruppe in den Gremien der IFI, was enge Beziehungen und Konsultationen bedingt. Daraus entsteht ein privilegierter Zugang zu den Ländern und es können sich Möglichkeiten für eine intensiviertere Zusammenarbeit eröffnen. Mehrere Mitgliedsstaaten der Schweizer Stimmrechtsgruppen sind auch Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit. Dank dieser intensiven Zusammenarbeitsformen in den Bretton-Woods-Institutionen und in der EBRD kommt der Schweiz eine besondere Glaubwürdigkeit zu in Bezug auf Transitionsfragen.

1.4.2.4 Koordination der Zusammenarbeit sicherstellen

Die *Geberkoordination* ist eine wesentliche Aufgabe der internationalen Finanzinstitute und der UNO-Organisationen. Viele Projekte, v.a. im Infrastrukturbereich, übersteigen die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Geber-Länder und -Institutionen und können nur dank einer Bündelung der Anstrengungen (beispielsweise Kofinanzierungen) realisiert werden.

Die strategische Brücke zwischen bilateralen und multilateralen Programmen mit den einzelnen Partnerstaaten stellt das Instrument der «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP) sicher. Diese werden von den einzelnen Regierungen selbst entwickelt und zeigen die prioritäre Stossrichtung der Entwicklungsbemühungen auf.

Der Konsens von Monterrey³⁵ zur Entwicklungsfinanzierung verlangt grosse Anstrengungen in der Ausrichtung (Alignment) und Harmonisierung der verschiedenen Ansätze, um die Wirksamkeit der Hilfe zu verbessern und einen optimalen Mitteleinsatz sicherzustellen. Diese Harmonisierungsbestrebungen werden vom Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) koordiniert. Auf der Basis der sogenannten Paris-Deklaration³⁶ erfolgen sie zwischen Partnern und Gebern sowie zwischen verschiedenen Stellen innerhalb eines Geberlandes.

1.4.3 Zukunftsperspektiven

Der Prozess der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation ist in Osteuropa und der GUS noch nicht abgeschlossen: Regionale Spannungen, ungeklärte politische Nachfolgefragen, labile regionale Gleichgewichte bergen die Gefahr von Rückschlägen, wie dies etwa die Ermordung des serbischen Premierministers Zoran Djindjic in Belgrad 2003 oder die Ereignisse von Andischan in Usbekistan im

³³ Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen: Aserbaidshan, Kirgisistan, Polen, Schweiz, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

³⁴ EBRD-Stimmrechtsgruppe: Aserbaidshan, Kirgisistan, Serbien und Montenegro, Schweiz, Türkei, Turkmenistan und Usbekistan.

³⁵ UNO-Konferenz in Monterrey, Mexiko vom 18. März 2002.

³⁶ OECD-Konferenz zum Thema «Aid effectiveness and Harmonization» in Paris vom 2. März 2005 (www.aidharmonization.org).

Mai 2005 gezeigt haben. Nach der «Rosenrevolution» in Georgien und der «Orangen Revolution» in der Ukraine haben diese Länder erst 2004 entscheidene Reformschritte gemacht, die heute teilweise wieder gefährdet sind. Die entsprechenden Schlagzeilen aus den Medien zeigen gegensätzliche Trends und Signale aus Osteuropa und der GUS auf.

Sicher ist, dass in vielen Ländern die wirtschaftliche und soziale Transition langsam vorangeht, und der Wunsch und der Druck auszuwandern hoch bleibt. Nur durch langfristige konsequente Reformen können Länder ihren Bevölkerungen neue Perspektiven schaffen und die Armut reduzieren. In der internationalen Gemeinschaft besteht Einigkeit, dass die Transitionsagenda noch nicht abgeschlossen ist (sog. «unfinished agenda»).

Wenngleich die EU eine zentrale Rolle bei der Transition spielt, so löst die Beitrittsperspektive doch nicht alle Probleme. So sehen sich die Nachbarländer der EU-27 plötzlich auch als Schengen-Aussengrenze mit neuen Problemen konfrontiert.

Politisch unberechenbar bleibt die Lage im Westbalkan, wo die Frage des Status von Kosovo weiterhin für Spannungen sorgt. Für Bosnien-Herzegowina muss die Staatsform mehr als 10 Jahre nach dem Dayton-Abkommen noch definitiv geregelt werden. Kritisch bleibt die Situation nach wie vor im Südkaukasus und in Zentralasien.

Die Schweiz kann sich nicht aus den internationalen Anstrengungen zur Unterstützung erfolgreicher Transitionen in ihrem näheren geografischen Umfeld heraushalten. Dabei handelt es sich aber nicht um eine neue Daueraufgabe des Bundes, sondern um ein zeitlich befristetes Engagement, wie dies auch im auf zehn Jahre befristeten neuen Bundesgesetz vom 24. März 2006³⁷ über die Zusammenarbeit mit Osteuropa vorgesehen ist.

2 Inhalt des Finanzbeschlusses zum IV. Rahmenkredit

2.1 Antrag des Bundesrates

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Rahmenkredit von 650 Millionen Franken für die Jahre 2007–2010. Der neue Rahmenkredit für die Ostzusammenarbeit stützt sich auf das Bundesgesetz vom 24. März 2006³⁸ über die Zusammenarbeit mit Osteuropa und schliesst an die vom Parlament am 4. Oktober 2004 bewilligte Aufstockung³⁹ von 400 Millionen zum III. Rahmenkredit an⁴⁰. Da die finanziellen Mittel dieser Aufstockung Mitte 2007 vollständig verpflichtet sein werden, sichert der beantragte Rahmenkredit die Fortführung des schweizerischen Engagements in Osteuropa und der GUS.

Die finanzielle Berechnung ist das Resultat einer eingehenden Einschätzung des Finanzbedarfs zur Zielerreichung, der finanzpolitischen Möglichkeiten des Bundes sowie aussenpolitischer Beurteilungen und praktischer Erfordernisse. Die Schuldenbremse und die Entlastungsprogramme des Parlaments werden berücksichtigt. Der beantragte Kredit ordnet sich zudem in die Zielsetzung des Bundesrates ein, mit der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bis 2010 einen Anteil von mindestens

³⁷ BBl **2006** 3529

³⁸ BBl **2006** 3529

³⁹ BBl **2004** 5515

⁴⁰ BBl **1998** 4989

0,4 Prozent des Brutto-Volkseinkommens (BVE) der Schweiz zu erhalten. Für die Zeit nach 2010 wird der Bundesrat dieses Ziel noch präzisieren. Das Gesamtvolumen berücksichtigt ferner auch Kompensationsleistungen und frühere Streichungsentscheide zugunsten der Finanzierung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU.

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb die Zustimmung der Mehrheit beider Räte.

2.2 Begründung des Antrages

Der Prozess der Transition braucht in einigen Ländern mehr Zeit als erwartet. Die *mitteleuropäischen und baltischen Staaten* haben die Reformen im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereich so weit vorangetrieben, dass sie 2004 der EU beitreten konnten. Ab 1997 verlagerte sich die Ostzusammenarbeit deshalb auf weniger fortgeschrittene Gebiete Südosteuropas, des Südkaukasus und Zentralasiens, wo die erfolgreiche Transition keineswegs gesichert ist.

Die *GUS-Länder* sind mit Reformen im Rückstand: Kriegsversehrte Regionen wie der Südkaukasus und Tadschikistan tragen noch schwer an den Kriegsfolgen mit weitreichenden Konsequenzen für die Gesellschaft und Wirtschaft und mit dramatisch zunehmender Verarmung.

Relativ erfolgreich verliefen die Stabilisierung und der Wiederaufbau in *Südosteuropa*. Die vom Zerfall Ex-Jugoslawiens ausgelösten Bürgerkriege haben aber Folgen, die noch heute die dringend notwendigen Reformprozesse behindern. Auch wenn die Schweiz im internationalen Verbund von 1996 bis 2005 Hilfe im Umfang von rund 1300 Millionen Franken⁴¹ geleistet hat, sind die Reformen und die wirtschaftliche Transition noch längst nicht abgeschlossen. Regionale Konflikte, Stagnation und Rückschritte zum Autoritarismus müssen verhindert werden, denn sie können schwer wiegende Folgen für ganze Regionen und bis in die Schweiz haben.

Die Fortführung der Schweizer Ostzusammenarbeit liegt ganz *im Rahmen der Ziele der schweizerischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik*: Wahrung des friedlichen Zusammenlebens der Völker; Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie; Verteidigung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland; Linderung von Not und Armut in der Welt; Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Schliesslich leistet die Ostzusammenarbeit einen gewichtigen Beitrag zur Erreichung der UNO-Millenniums-Entwicklungsziele. Die Ostzusammenarbeit der Schweiz hat international ein hohes Ansehen gewonnen, das ihre Rolle im multilateralen Dialog etwa im Stabilitätspakt für Südosteuropa stärkt. Das Engagement in mehreren Mitgliedsländern der schweizerischen Stimmrechtsgruppen beim IWF, der Weltbank und der EBRD kann als Beitrag zur Sicherung ihres Einflusses in diesen Institutionen betrachtet werden.

⁴¹ Die Balkanhilfe des Bundes umfasst die Rahmenkredite der Ostzusammenarbeit (ca. 627 Mio.) sowie die humanitäre Hilfe, die Rückkehrhilfe des BFM sowie friedenspolitische Massnahmen des EDA und des VBS (ohne «Swisscoy» im Kosovo).

Auch *innenpolitisch* dient die Ostzusammenarbeit den Interessen des Landes: Eine friedliche und nachhaltige Entwicklung in Osteuropa liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz. Es geht ihr um einen Beitrag an die Gewährleistung von *Sicherheit* im umfassenden Sinne. Angesichts des Konfliktpotenzials, der Migrationsbewegungen und der organisierten Kriminalität ist diese Investition in Stabilität, Sicherheit und Wohlstand von Nutzen für die Schweiz. Vertiefte Kontakte und verstärkter Austausch bringen schweizerischen Institutionen – etwa im wissenschaftlichen und kulturellen Bereich – wichtige Impulse.

Die Ostzusammenarbeit liegt auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Mittelfristig können sich, wie die stark ausgebauten Wirtschaftsbeziehungen mit den Ländern Mitteleuropas zeigen, nach einer wirtschaftlichen Erholung dieser Länder neue Absatzmärkte, Beschaffungs- und Investitionspotenziale für schweizerische Unternehmen ergeben. Hinzu kommen die direkten Auswirkungen der Vergabe von Mandaten und Lieferaufträgen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit. So gingen etwa von 1990–2003 allein im Rahmen von Infrastrukturprojekten Lieferaufträge im Umfang von 780 Millionen Franken an schweizerische Unternehmen. Schliesslich ergeben sich umfangreiche Aufträge dank der Mitgliedschaft der Schweiz aus Ausschreibungen der internationalen Entwicklungsbanken. Gemäss wissenschaftlichen Untersuchungen führt jeder Hilfsfranken zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um rund 1,5 Franken.

2.3 Der neue Rahmenkredit: Strategische Ausrichtung der Ostzusammenarbeit 2007–2010

2.3.1 Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit

Die Schweiz hat in der Vergangenheit einen beachtlichen – und international beachteten – Beitrag zur Transition geleistet. Seit 1990 hat das Parlament dafür mit drei Rahmenkrediten insgesamt 3450 Millionen Franken bereitgestellt. Als Beweis für den Nutzen und Erfolg der internationalen Hilfe ist auf die enormen Reformfortschritte der Länder Zentraleuropas und des Baltikums zu verweisen, die den EU-Beitritt geschafft haben. Diese Länder gehörten zu den ersten Empfängern der Schweizer Ostzusammenarbeit. Nach der Festigung der demokratischen Strukturen in diesen Ländern verlagerte man das Schwergewicht der Ostzusammenarbeit auf Südosteuropa und die GUS, insbesondere Südkaukasus und Zentralasien.

Im *internationalen Vergleich* stehen die Finanzleistungen der Schweiz im Mittelfeld: Mit einem Anteil am Bruttosozialprodukt von rund 0,03 % im Durchschnitt der Jahre 1999–2001 befindet sich die Schweiz im Durchschnitt der europäischen Geberländer (Anh. 11). Die Position der Schweiz relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass neben der bilateralen Unterstützung auch beträchtliche EU-Budgets in die Länder Osteuropas fliessen. EU-Ostprogramme, Strukturfonds und Kohäsionsinstrumente stellen den finanziell wichtigsten Teil der Unterstützung zu Gunsten des Ostens dar. Bis 2003 belief sich die Unterstützung der EU auf rund 3 Milliarden Euro pro Jahr. Sie wurde nach der Beitrittsrunde auf rund 24 Milliarden Euro für die Jahre 2004–2006 mehr als verdoppelt. Zudem leisten die internationalen Finanzinstitutionen grosse Beiträge an die Ostzusammenarbeit, allerdings meistens in Form von Krediten.

Der Bundesrat hat dem Parlament regelmässig Bericht erstattet und ist in seinen Jahresberichten spezifisch auf die Ostzusammenarbeit eingegangen. Über die Mittelverwendung im Rahmen der letzten Kreditperiode gibt Anhang 9 Auskunft.

Die Fortführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS kann auf der reichen Erfahrung der ersten drei Rahmenkredite aufbauen. Im Vorfeld der Erarbeitung der vorliegenden Botschaft und der Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas⁴² drängte sich eine allgemeine Bilanz und Beurteilung der Situation auf. Einerseits wurde eine Analyse des Standes der Transition in Osteuropa und der GUS gemacht, anderseits wurde die Arbeit der Schweiz in einer unabhängigen Erfolgskontrolle untersucht. Eine Zusammenfassung der Studien wurde 2004 veröffentlicht⁴³. Details und Empfehlungen dieser Evaluation sind in Anhang 10 zusammengefasst.

2.3.2 Strategie und Ziele

Die *Strategie* der Ostzusammenarbeit geht sowohl von den Prioritäten der Transitionsländer als auch von den Herausforderungen aus Schweizer Sicht aus. Die strategische Ausrichtung ist auf zentrale *Schlüsselbereiche und Defizite der Transition* fokussiert und orientiert sich an definierten Zielgruppen. Die Strategie wird mit internationalen *Initiativen, Programmen und Partnerschaftsabkommen*⁴⁴ abgestimmt, welche Verpflichtungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen enthalten und die spezifischen Aufgaben der Akteure regeln. Die Strategie berücksichtigt schliesslich *den Mehrwert und die komparativen Vorteile* des schweizerischen Beitrags gegenüber anderen Geberstaaten und Organisationen. Dies entspricht den strategischen Leitlinien der DEZA und des SECO, auf welche in Ziffer 2.3.4. eingegangen wird.

Eine Schlüsselempfehlung der Bilanz 2003 (Anh. 10) betrifft die noch stärkere *Konzentration der Ostzusammenarbeit auf Themen und Sektoren*, in denen die Schweiz Kernkompetenzen hat bzw. entwickeln kann. Diese noch verstärkte Fokussierung erfolgt im Rahmen der Zieldefinition, indem diese noch stärker auf die Transitionsdefizite und -bedürfnisse ausgerichtet wird. Die Auswahl des thematischen Kooperationsangebots in den einzelnen Partnerländern geschieht in Funktion des spezifischen Beitrags, den die Schweiz zur Lösung eines Transitionsproblems leisten kann. Das von Unvorhersehbarkeit und Unsicherheit geprägte Umfeld erfordert den flexiblen Einsatz und die angepasste Kombination aller Instrumente der Zusammenarbeit, aber auch eine klare Zielsetzung und eine sorgfältige Begleitung (Monitoring) der Programme und Projekte.

Entsprechend politischen und wirtschaftlichen Interessen und *Zielen* der Schweiz (Ziff. 1.4) zielt die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS auf die Förderung von Stabilität, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent. Damit sollen auch Sicherheitsrisiken und Migrationsdruck reduziert

⁴² BBl 2004 1953

⁴³ DEZA/SECO: Langer Weg zu Demokratie und Markt – Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit, Bern 2004.

⁴⁴ z.B. Stabilitätspakt (Anh. 12); Migrationspartnerschaften (Ziff. 1.4.1.5.); Multilaterale Programme in Tschernobyl; «Poverty Reduction Strategy Papers» (Ziff. 1.4.2.4).

werden. Das Oberziel ist demnach die spezifische Unterstützung reformwilliger Länder bei der Transition.

Die Ziele der Ostzusammenarbeit wurden im Bundesbeschluss von 1995 konkretisiert und werden im neuen Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit Osteuropa bestätigt:

- Die Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie demokratischer Systeme mit stabilen politischen Institutionen (Gouvernanz).
- Die Förderung einer auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruhenden nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die zu wirtschaftlicher Stabilität, wachsendem Einkommen und verbesserten Lebensbedingungen führt und dabei die kulturelle Entwicklung begünstigt und zum Schutz der Umwelt beiträgt.

2.3.3 Grundsätze und Instrumente

Die Schaffung und der Umbau von Institutionen, wie etwa eines rechtsstaatlichen Justizsystems oder wettbewerbsrechtlicher Strukturen, sind für die Durchsetzung politischer und marktwirtschaftlicher Reformen unentbehrlich und stehen im Zentrum der Transition (siehe Anh. 2). Ein weiterer Grundsatz für die zukünftige Ausrichtung sind partnerschaftliche Ansätze der Unterstützung durch Abstimmung mit anderen Gebern, den Einbezug von Behörden, Unternehmen und der Zivilgesellschaft in den Empfängerländern. Schliesslich werden zunehmend integrierte Ansätze verfolgt, um Einzelprojekte zu Programmen zu verbinden und diese – über den Politikdialog – direkt in den Kontext spezifischer politischer Reformen zu stellen.

Die erfolgreiche Planung und Umsetzung von Kooperationsprogrammen beruht auf gegenseitigen zwischenstaatlichen Verpflichtungen im Sinne einer bilateralen Partnerschaft. Dabei sind die Einsatzländer dafür verantwortlich, mit politischen Massnahmen günstige Rahmenbedingungen für wirkungsvolle ausländische Unterstützung zu schaffen. Die Kooperationsprogramme können und sollen nur eigene Anstrengungen der Regierungen und lokaler Partner unterstützen. Im Sinne einer derartigen Hilfe zur Selbsthilfe ist internationale Zusammenarbeit stets an bestimmte Bedingungen (*Konditionalität*⁴⁵) gebunden. Angesichts des ausgesprochenen Transitionsbezugs stellt sich die Konditionalitätsfrage, d.h. die Frage nach den Bedingungen der Zusammenarbeit, in Osteuropa speziell. Ausgangspunkt der Kooperation sind jeweils Reformen der Partnerstaaten; wo keine Reformen stattfinden, soll die Unterstützung gezielt auf reformwillige Kräfte und Bereiche fokussiert werden. Im osteuropäischen Kontext geht es somit nicht nur um minimale politische Bedingungen, sondern auch um den effektiven Reformwillen der Regierungen⁴⁶.

Das *Partnerschaftsmodell* hat in den letzten Jahren durch den verstärkten Einfluss multilateraler Gouvernanz eine neue Dimension erhalten. Die Zusammenarbeit hat sich internationalisiert und findet heute vielfach ihren Ausdruck in regionalen (z.B.

⁴⁵ Der Bundesrat hat in den 90er Jahren das Prinzip der Konditionalität in der internationalen Zusammenarbeit eingeführt und entsprechende Richtlinien geschaffen, welche es ihm erlauben, u.a. bei schwerwiegenden systematischen Menschenrechtsverletzungen die Zusammenarbeit zu unterbrechen oder neu auszurichten.

⁴⁶ Vgl. Botschaft vom 19. August 1998 (BBl 1998 4989).

Stabilitätspakt für Südosteuropa, Anh. 12) oder multilateralen Programmen, welche mehrere Staaten einschliessen. Mit der universell verbindlichen Zielsetzung der «Millennium Development Goals» (Ziff. 1.4.2.1) wurde der Partnerschaftsgedanke auf globaler Ebene eingeführt und ein multilaterales System von gegenseitigen Verpflichtungen zwischen Geber- und Partnerstaaten und internationalen Organisationen geschaffen. Im Zentrum stehen dabei international anerkannte Kriterien der guten Regierungsführung, welche dem schweizerischen Gouvernanz-Konzept (siehe Ziff. 2.3.4.1) entsprechen. Der partnerschaftliche Charakter dieses Ansatzes kommt durch die zunehmende Bedeutung positiver Massnahmen im Gouvernanzbereich und einen entsprechenden verstärkten Politikdialog zum Ausdruck. Dabei besteht Konsens, dass die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für Transition und Entwicklung klar in der Verantwortung der Partnerländer liegt.

Als weiterer Grundsatz ist eine noch stärkere *Zielgruppenorientierung* zu erwähnen. Referenzpunkt der Kooperation ist demnach die Zielgruppe, die über lokale Institutionen und Partner erreicht werden soll. Dabei ist es ein zentrales Anliegen, Reformkräfte im Land zu unterstützen. Zu den Zielgruppen zählen dementsprechend Reformkräfte im öffentlichen wie im privaten Bereich, die Zivilgesellschaft mit ihrer Forderung nach Beteiligung an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozessen. Dasselbe gilt für die Frauen mit ihrem Anspruch auf Teilnahme am politischen und wirtschaftlichen Prozess. Ferner konzentrieren sich die Interventionen auf Minderheiten und auf soziale und kulturelle Randgruppen. Die Jugend gehört seit Beginn zu den prioritären Gruppen.

Als *Instrumente* stehen der Ostzusammenarbeit vornehmlich die technische, wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit zur Verfügung, die in der Botschaft zum Bundesgesetz⁴⁷ eingehend beschrieben sind.

Die *technische Zusammenarbeit* der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) unterstützt den Transformationsprozess gemäss der strategischen Ausrichtung der fünf miteinander vernetzten prioritären Aktionsbereiche, wie sie in der Strategie 2010 der DEZA festgehalten sind: Krisenprävention und -bewältigung, gute Regierungsführung, Beschäftigungs- und Einkommensförderung, Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit sowie nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen. Spezielles Gewicht erhalten die Themen Gesundheit, Wasser, ländliche Entwicklung/natürliche Ressourcen, Beschäftigung und Berufsbildung, Umwelt, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte sowie Migration, die im Rahmen eines Fokussierungsprozesses 2006 festgelegt wurden. Im Zentrum des modernen Verständnisses von technischer Zusammenarbeit stehen Institutionenaufbau und -umbau im Rahmen der Stärkung von Kapazitäten, Wissenstransfer und Netzwerkbildung (Konzept des «Capacity Development»).

Die *wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit* des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unterstützt die Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen und eines nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums, fördert die Entwicklung eines prosperierenden Privatsektors und leistet einen Beitrag zur Integration der Transitionsländer in die Weltwirtschaft. Das betragsmässig wichtigste Instrument sind die nicht-rückzahlbaren Finanzierungszuschüsse, vor allem für Infrastrukturfinanzierungen. Die Infrastrukturfinanzierung bleibt im Allgemeinen an schweizerische Lieferungen gebunden, wenn auch dieser Grundsatz vermehrt flexibel gehandhabt wird. Die

47 BBl 2004 1953

Praxis der Lieferbindung wird regelmässig überprüft und gegebenenfalls auf Grund der Bemühungen der Gebergemeinschaft in der Harmonisierung, der Bedürfnisse der Partnerländer sowie der Empfehlungen des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD (DAC) angepasst.

Die Massnahmen zur Förderung der Entwicklung des Privatsektors und der Investitionen umfassen Aktivitäten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Beratungsstellen für kleine und mittlere Unternehmen sowie die Beteiligung an spezialisierten Risikokapitalfonds. Die neue Fazilität SIFEM⁴⁸ erlaubt auch diese Aktivitäten in Osteuropa zu verstärken. In der Schweiz steht für Unternehmen die spezialisierte Organisation SOFI⁴⁹ für die Beratung und Entwicklung von Investitionsprojekten in unseren Partnerländern zur Verfügung.

Im Bereich der Handelsförderung stehen Unterstützungsmassnahmen für die Verbesserung der handelsrelevanten Rahmenbedingungen (Handelspolitik, Gesetzgebung, Stärkung von Unternehmensverbänden sowie Aufbau von Exportdienstleistungszentren) für exportorientierte KMU im Vordergrund. In Ergänzung dazu kann der Marktzugang in die Schweiz durch das SIPPO sowie durch die Gewährung von autonomen Zollpräferenzen gefördert werden.

Die Exportrisikogarantie (ERG) ist mittlerweile für praktisch alle Länder Osteuropas und der GUS geöffnet. Deshalb wird im vorliegenden Rahmenkredit darauf verzichtet, die Kreditgarantien des SECO weiter zu führen, welche bisher dazu dienten, bei Absenz der ERG politische Risiken und Transferrisiken für Lieferungen in jene Länder abzudecken. Die ERG wird künftig in die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) übertragen.

Neu steht auch das Instrument des NRO-Beitragsprogramms (DEZA) zur Verfügung. Die durch schweizerische NRO konzipierten Projekte können mit einem Beitrag von maximal 50 % mitfinanziert werden. Die Projekte stellen geographisch und thematisch ein komplementäres Element zu den DEZA-Programmen und Projekten dar.

Die strategische Gesamtausrichtung und gegenseitige Komplementarität der vorhandenen Instrumente der DEZA und des SECO konnten in den letzten Jahren optimiert werden, indem gemeinsame Konzept- und Planungsgrundlagen in Form von regionalen Mittelfristprogrammen und Kooperationsstrategien für jedes Schwerpunktland erarbeitet wurden. Die Programmstrategien sind für SECO und DEZA die Grundlage für die Planung und Umsetzung der Zusammenarbeit mit Osteuropa. Sie enthalten verbindliche Vorgaben für die Projektauswahl und -gestaltung, die in der Regel vor Ort durch die gemeinsamen Kooperationsbüros erfolgt.

Mit jährlichen weltweiten Verpflichtungen von rund 250 Millionen Franken ist die *humanitäre Hilfe* auch in Osteuropa ein wichtiges Instrument des Bundes. Mandatsgemäss gewährt sie neutral und ohne politische Konditionen rasche Nothilfe. Sie wird durch einen separaten Rahmenkredit finanziert. Synergien mit der Ostzusammenarbeit gibt es in Ländern, wo während und nach kriegesischen Konflikten oder Naturkatastrophen humanitäre Programme durchgeführt und in längerfristige Aufbauprogramme überführt werden (Anh. 5).

⁴⁸ Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM); BBI 2003 254

⁴⁹ Swiss Organisation Facilitation of Investments (SOFI); BBI 2003 251

Im Bereich Migration hat der Bund durch die Interdepartementale Zusammenarbeit in der Rückkehrhilfe (BFM, DEZA und PAIV) seit Ende der 90er Jahre insbesondere im Balkan erfolgreiche Aktionen durchgeführt. Durch die Kombination von individueller Rückkehrhilfe und Strukturhilfe in den Herkunftsländern können die vielschichtigen Aspekte von Migrationsbewegungen und Migrationsmanagement integral angegangen werden. Das Ausländergesetz vom 24. September 2006 sieht vor, dass der Bund bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten fördert. Gestützt auf bestehende Erfahrungen wird die Interdepartementale Zusammenarbeit Migrationsdialog und Migrationspartnerschaften schwergewichtig im Balkan weiterentwickeln.

Noch immer wird in den Krisenregionen im Westbalkan, Südkaukasus oder Zentralasiens ein Wiederauflammen politischer oder ethnischer Konflikte befürchtet, welche die vorherrschenden fragilen Gleichgewichte gefährden. Konfliktprävention, Friedensförderung und -sicherung und Minderheitenschutz sind wesentliche Bestandteile verschiedener Kooperationsprogramme. Deshalb kommen komplementäre *Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung* auf Basis des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003⁵⁰ zum Einsatz. Die wichtigsten Friedenseinsätze finden zurzeit in Bosnien-Herzegowina, Serbien inkl. Kosovo, Mazedonien, Russland, Georgien und Tadschikistan statt. Die Massnahmen gehen zu Lasten eines separaten Rahmenkredits und werden von der Politischen Abteilung IV des EDA durchgeführt.

2.3.4 Inhaltliche Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit

Obwohl der Transitionsprozess in den einzelnen Staaten ungleich weit fortgeschritten ist, lassen sich zentrale Herausforderungen an die Ostzusammenarbeit formulieren, die für den gesamten osteuropäischen Raum Gültigkeit haben (Anh. 14).

Die vier von der Schweiz im Rahmen der «unfinished agenda» identifizierten Schwerpunktthemen finden sich mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung und Priorisierung in den regionalen Konzepten und werden im Rahmen von Kooperationsstrategien auf die einzelnen Schwerpunktländer ausdifferenziert.

2.3.4.1 Gouvernanz, Stabilisierung, Demokratie, Sicherheit

Die Schweiz will mit ihrem Engagement zur politischen Stabilität beitragen und konfliktträchtige Spannungen abbauen helfen. Sie fördert die gute Regierungsführung und die Etablierung von transparenten, demokratischen Institutionen. Dabei stehen die Stärkung der unabhängigen Justiz und des Vertrauens in den Rechtsstaat, der Schutz der Menschenrechte und echte Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund. Sicherheit, Stabilisierung, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind grundlegende Voraussetzungen für persönliches Wohlergehen, friedliches Zusammenleben und gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung (Ziff. 1.4.1.2).

⁵⁰ BBl 2003 8205

Zur Verhinderung von Konflikten und zum Abbau von Spannungen gehören in diesen nach wie vor sehr konfliktreichen Regionen die Förderung gewaltfreier Konfliktlösungsmechanismen und der Integration und Versöhnung sowie zur Förderung der kulturellen Vielfalt, aber auch Massnahmen zum Schutz von Minderheiten und benachteiligten Gruppen. Dabei werden auch grenzüberschreitende Ansätze in den Regionen Westbalkan, Südkaukasus und Zentralasien verfolgt.

Eng mit Sicherheit und Stabilität verbunden sind Verbesserungen im Gouvernanzbereich, welche die staatlichen Grunddienstleistungen auch in Randgebieten und für marginale Gruppen sicherstellen. Dabei geht es um die Festigung politischer Strukturen und demokratisch legitimierter Institutionen sowie die Förderung einer «guten Regierungsführung»⁵¹ auf den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltenteilung und der Menschen- und Minderheitenrechte. Im Vordergrund stehen insbesondere die Förderung dezentraler bürgernaher und dienstleistungsorientierter Verwaltungsstrukturen, die Reform des Justiz- und Polizeiwesens sowie die Unterstützung freier Medien und von Verwaltungsstellen gegen das organisierte Verbrechen. Zukünftige Prioritäten bleiben pluralistisch organisierte Institutionen, welche die Partizipation benachteiligter Bevölkerungsgruppen gewährleisten (v.a. Frauen und Jugendliche). Von besonderer Bedeutung im osteuropäischen Umfeld sind ökonomische Gouvernanz-Aspekte, d.h. stabile regulatorische Rahmenbedingungen, die privatwirtschaftliche Entwicklung und Korruptionsbekämpfung erst ermöglichen. Dem Aufbau der Zivilgesellschaft sowie der kritischen Beziehung zwischen Bürger und Staat (ungenügendes Verwaltungsrecht, unabhängige Justiz) werden besondere Aufmerksamkeiten geschenkt.

Gouvernanz und Gender⁵² finden als Transversalthemen Eingang in die bilateralen Kooperationsstrategien der Schweiz mit ihren Partnerstaaten. Beide Themen sind in allen Aktivitäten zu berücksichtigen.

2.3.4.2 Strukturelle Reformen, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensförderung

Wirtschaftlicher Strukturwandel und -anpassung können als eigentliche Kernaufgaben der Transition bezeichnet werden. Obschon die meisten Länder in den letzten Jahren eine gewisse makro-ökonomische Stabilisierung erreicht haben, stehen andere am Anfang der dringend notwendigen Reformen. Die Schweiz fördert den Umbau der wirtschaftlichen Strukturen als Grundvoraussetzung für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung. Damit werden Arbeitsplätze geschaffen, Einkommen verbessert und Steuereinnahmen erhöht (Ziff. 1.4.1.4). Konkret arbeitet sie in folgenden Bereichen:

Die *Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen* und der Aufbau wirtschaftlicher Institutionen sind für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum sowie für die Beschäftigungs- und Einkommensförderung entscheidend. Die Massnahmen bezwecken die

⁵¹ «Good Governance» ist ein international anerkanntes Konzept im staatlich-politischen Bereich. Die zugrunde liegenden Kriterien wurden im Rahmen des DAC-Ausschusses der OECD verbindlich geregelt.

⁵² Der Position von Frau und Mann in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft kommt im osteuropäischen Rahmen besondere Bedeutung zu (siehe Kap. 1.4.1.2), da die Chancengleichheit nicht nur als Begleiterscheinung sondern auch als Schlüssel zur Entwicklung betrachtet wird.

Entflechtung von Staat und Wirtschaft, den Abbau von Bürokratie, die Verbesserung der «Corporate Governance», die Einführung einer transparenten Fiskalpolitik, die Restrukturierung und Sanierung des Finanzsektors, der breit zugänglich ist, Beschäftigungs- und Einkommensförderung sowie die Regelung der finanziellen Aussenbeziehungen (Entschuldung und Zugang zu den Kapitalmärkten, Handels- und Investitionspolitik usw.). Wichtig ist auch die neue Rollenteilung zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften und die Förderung eines funktionierenden sozialen Dialogs.

Die *Herausbildung eines prosperierenden Privatsektors*, vor allem von kleinen und mittleren Betrieben (KMU), die flexibel und dynamisch auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können, Arbeitskräfte aufnehmen und Steuereinnahmen generieren, ist von zentraler Bedeutung für das Gelingen der wirtschaftlichen Transition. Im Vordergrund stehen die Unterstützung für die Gründung und Erweiterung von Unternehmen, die berufliche Qualifizierung von Arbeitskräften, die Erleichterung des Zugangs von KMU zu Finanzierung und Dienstleistungen, Beratung im Finanz- und Schuldenmanagement sowie verbesserte Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. In diesen Bereich gehören auch die Förderung ausländischer Investitionen vor allem durch Vermittlung und Marktanalyse.

Die Erleichterung des regionalen Handels, vielfach aus politischen Gründen stark behindert und die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Nachbarländern, und den Industrieländern, fördert die politische und wirtschaftliche Integration der Länder und schafft wirtschaftliches Wachstumspotenzial. Die Massnahmen zielen auf die Verbesserung der Handelspolitik (Verhandlungsführung, Förderung des Beitritts zu WTO usw.), auf die Schaffung von Verbänden, in denen sich handelspolitische Interessen artikulieren können und auf die Förderung von Handelsbeziehungen zwischen Unternehmen in den Partnerländern und Abnehmern in Industrieländern.

2.3.4.3 Infrastrukturen und natürliche Ressourcen

Wirtschaftliche Entwicklung benötigt funktionierende und nachhaltige Infrastrukturen. Diese wurden über Jahre vernachlässigt oder während Konflikten absichtlich zerstört. Bei deren Sanierung und Modernisierung konzentriert sich die Schweiz auf die Bereiche Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Elektrizität und Fernwärme, öffentlicher Verkehr und fördert damit den nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen.

Die Massnahmen zielen auch auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und Institutionen, die für alle Bevölkerungsgruppen eine nachhaltig Versorgung sicherstellen. Um mehr Wirkung zu erzielen und grösseres Gewicht im politischen Dialog zu haben, werden Infrastruktur- und Umweltvorhaben oft komplementär zu oder in Kofinanzierung mit internationalen Finanzinstitutionen, wie der Weltbank oder EBRD, abgewickelt. Vermehrt kommen Modelle zur Ausführung, die einen Einbezug des Privatsektors – so genannte öffentlich-privaten Partnerschaften – und die verstärkte Unabhängigkeit von Versorgungsgesellschaften vorsehen.

Die verschwenderische *Ressourcennutzung* erweist sich in postkommunistischen Staaten als besonders problematisch. Das Potenzial der natürlichen Ressourcen und der Artenvielfalt in Osteuropa bleibt aber enorm. Grundlegende Reformen der Rahmenbedingungen für deren Schutz und Nutzung sowie ein Umdenken der Bevölkerung sind unabdingbar. Die Zusammenarbeit konzentriert sich auf konkrete und integrierte Aktionen in den Bereichen Wassermanagement, Entwicklung von Berggebieten, Wald- und Landwirtschaft, Naturschutzgebiete, Abfallmanagement, Förderung von Umweltbildung und des Dialogs zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft sowohl auf lokalem Niveau sowie auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene.

Umweltpolitische Massnahmen sind vordringlich zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, im Umweltmanagement und in der Land-, Energie- und Wasserwirtschaft. Diese helfen zur Stärkung der staatlichen Institutionen und ziviler Organisationen im Umweltbereich. Dazu braucht es Anstrengungen im bilateralen und im multilateralen Rahmen (z.B. «Umwelt für Europa», Ziff. 1.4.1.6).

2.3.4.4 Sozialreformen gegen neue Armut

Die sich dramatisch ausbreitende «neue Armut» als Folge der Transition vermindert die innenpolitische Akzeptanz der Reformen und gefährdet die politische Stabilität in diesen Ländern. Armut und mangelnde Zukunftsperspektiven sind oft die Ursache für Migration, gesundheitliche und soziale Probleme. Der Verhinderung weiterer Verarmung durch soziale Abfederung der Reformen und durch schnellen Aufbau tragfähiger sozialer Systeme kommt daher besondere Bedeutung zu (Ziff. 1.4.1.4). Angesichts ungenügender Sozialinstitutionen und Vorsorgesysteme spielt die Zivilgesellschaft im sozialen Bereich eine zunehmend wichtige Rolle.

Der Gesundheitssektor bleibt ein Schwerpunkt der schweizerischen Unterstützung. Wichtig ist dabei die Kapazitätsförderung für essentielle, effektive Dienstleistungen für alle Bevölkerungskreise. Im Vordergrund steht auch der Aufbau von öffentlichen oder privaten Institutionen im Hinblick auf eine funktionierende Sozial- und Altersvorsorge sowie ein funktionierendes Bildungswesen. Bei der Zielgruppenorientierung wird besonderer Wert auf die Betreuung von «sozial gefährdeten» Bevölkerungsgruppen (Minderheiten, Frauen, Jugendliche, Betagte) gelegt.

2.3.5 Regionale Konzepte und Schwerpunkte

Nur mit konzentriertem Einsatz der Ressourcen und mit Präsenz vor Ort lässt sich nachhaltiger Wandel erzielen. Die Wahl der Partnerländer richtet sich nach Kriterien wie Bedürfnislage, Armutsindex, Regierungsführung und Reformdynamik, Potenziale der Partner sowie politischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz.

Die heutigen Schwerpunkte in Südosteuropa und der GUS, insbesondere die Fokussierung auf südosteuropäische, südkaukasische und zentralasiatische Staaten, wurde im Laufe der Umsetzung des dritten Rahmenkredits herausgebildet. Diese Ausrichtung soll im nächsten Rahmenkredit beibehalten werden. Ebenso die Aufteilung der Finanzmittel mit rund zwei Drittel der Verpflichtungen im Balkan und einem Drittel in der GUS.

Liste der Schwerpunktländer und -regionen der schweizerischen Ostzusammenarbeit

DEZA	SECO
<i>Schwerpunktländer:</i> Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien (bis Ende 2007), Mazedonien, Rumänien (bis Ende 2007), Serbien ¹ , Ukraine	<i>Prioritätsländer:</i> Albanien, Aserbaidshan, Bosnien- Herzegowina, Bulgarien (bis Ende 2007), Kirgisistan, Mazedonien, Rumä- nien (bis Ende 2007), Serbien inkl. Kosovo ¹ , Tadschikistan, Ukraine
<i>Regionalprogramme:</i> Zentralasien ² (Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan), Südkaukasus (Armenien, Aserbaidshan, Georgien)	
<i>Sonderprogramme</i> ³ : Kosovo, Moldova, Russland (bis 2008)	

- ¹ Montenegro wird in das Serbien-Programm miteinbezogen.
- ² Das Regionalprogramm Zentralasien konzentriert sich auf Kirgisistan und Tadschikistan. Usbekistan ist kein Schwerpunktländ der Ostzusammenarbeit.
- ³ Sonderprogramme zeichnen sich im Vergleich zu Schwerpunktländern durch ein mittel-
fristiges Engagement von bis zu zehn Jahren und kleinerem finanziellen Volumen aus. Sie
sind eher nischenorientiert und opportunitätsbezogen.

Die geografische Programmentwicklung beinhaltet eine noch stärkere Konzentration in den nächsten vier Jahren des Rahmenkredits: So soll die Anzahl Schwerpunktländer der DEZA von heute sieben auf fünf reduziert werden, da Bulgarien und Rumänien im Laufe der Verpflichtungsperiode Mitglieder der EU werden. Die Programme der Transitionsunterstützung werden dort auf Ende 2007 auslaufen. Per 2008 ist auch ein «Phasing out» des Sonderprogramms Russland vorgesehen. Dabei sind die geografischen Schwerpunkte von DEZA und SECO teilweise unterschiedlich: Während in Moldova die DEZA aktiv sein wird, steht für das SECO vor allem Aserbaidshan im Vordergrund. Das SECO geht zudem bereits seit Ende 2005 keine neuen Verpflichtungen in Russland und Usbekistan mehr ein.

Abgesehen von bilateralen Kooperationsansätzen in den einzelnen Schwerpunktländern ist die *regionale Zusammenarbeit* im osteuropäischen Umfeld von zunehmender Bedeutung. Stabilität und Sicherheit können oftmals nur durch zwischenstaatliche Kooperation hergestellt und gesichert werden. Aber auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Überwindung zentraler Transitionsprobleme wie die grenzüberschreitende Kriminalität, Migration oder Ressourcennutzung erfordern international abgestimmte Ansätze und den regionalen Austausch. Darum werden vermehrt *regionale Mittelfriststrategien* für geografische, ökonomische und kulturelle Räume entwickelt: Im Falle Zentralasiens und des Südkaukasus haben DEZA und SECO bewusst auf länderspezifische Ansätze verzichtet. Mit diesem innovativen Vorgehen geht die Ostzusammenarbeit länderübergreifende Herausforderungen regional an und berücksichtigt eine allgemeine Regionalisierungstendenz in der internationalen Zusammenarbeit.

Ergänzend zu den bilateralen und regionalen Programmen in einzelnen Ländern und Regionen realisiert die Schweiz auch staatenübergreifende *thematische Regionalprogramme*, die spezifisches Know-how ausgewählter schweizerischer Partner kanalisieren und valorisieren, speziell in den Bereichen Kultur, Forschung und Polizeireformen.

2.3.5.1 Südosteuropa

Das Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawien war ein prägendes Ereignis in der Region, waren doch alle Länder mit Ausnahme Albanien, Bulgariens und Rumänien betroffen. Die darauf folgenden kriegesischen Auseinandersetzungen haben die Transition in den betroffenen Ländern um mindestens zehn Jahre zurückgeworfen. Die einzige erfreuliche Ausnahme ist Slowenien, das 2004 der EU beigetreten ist. Im *Westbalkan* konnten seit 2000 die gewaltsamen Konflikte weitgehend beigelegt und die politische Situation stabilisiert werden. Der weitere Transitionsprozess kommt aber nur sehr langsam voran. Die EU-Beitrittsperspektive stellt den entscheidenden Motor der Transition in Südosteuropa dar. Während Rumänien und Bulgarien bereits 2007 der EU beitreten werden, wurde für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien (inkl. Kosovo) und Montenegro die Beitrittsperspektive mit der «Agenda von Thessaloniki» grundsätzlich bestätigt. Die von der EU mit umfangreicher Hilfe geförderten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse (SAP) wurden mit den einzelnen Staaten konkretisiert: So haben Serbien im Oktober 2005 und Bosnien-Herzegowina im November 2005 Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufgenommen, während Mazedonien bereits 2001 und Albanien 2006 solche abgeschlossen haben.

Südosteuropa und speziell der Westbalkan ist für die Schweiz von grosser *aussenpolitischer Bedeutung*. Es ist die einzige osteuropäische Region, für welche der Bundesrat eine schweizerische Politik (Ziff. 1.4.1) entwickelt hat, die als Rahmen für alle beteiligten Departemente dient: das VBS (mit Swisscoy im Kosovo und Partnership for Peace), das EJPD (Rückkehrhilfeprogramm), das UVEK (bez. Umweltbereich), EVD und EDA⁵³.

Keine andere Region Osteuropas weist eine ähnliche Disparität und heterogene Entwicklung auf. In Slowenien entstand in kürzester Zeit ein eigenständiger demokratischer Staat mit westlichen Standards. Albanien und Mazedonien schreiten auf ihrem Weg in euro-atlantische Strukturen voran. Bosnien-Herzegowina dagegen tut sich nach wie vor schwer mit der Reform der ungenügenden Verfassungsbasis, welche nur schwache zentralstaatliche Strukturen vorsieht. Ethnisch bedingte Spannungen erschweren diese Bemühungen. Mit der Unabhängigkeit Montenegros von Serbien ist ein neues Staatsgebilde entstanden, welches sich zuerst finden und in die internationale Gemeinschaft aufgenommen werden muss. Serbiens Entwicklung wird noch immer durch die ungenügende Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ex-Jugoslawien (ICTY) beeinträchtigt. Die jüngste Erstarkung der nationalistischen Kräfte stellt ein weiteres beunruhigendes Element dar. Die grösste Gefahr für die regionale Stabilität geht jedoch zweifellos von der ungelösten

⁵³ Nebst den Programmen der Ostzusammenarbeit auch zivile Friedensförderung, Stärkung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Statusfrage des Kosovos aus: eine für alle Seiten akzeptable Lösung ist trotz andauernder Verhandlungen nicht in Sicht.

Sowohl für die schweizerischen Partner wie auch auf internationaler Ebene gibt der «*Stabilitätspakt für Südosteuropa*» seit 1999 einen wichtigen politischen Referenzrahmen ab (siehe Anh. 12).

Zentrale Herausforderungen im Westbalkan bleiben: Sicherheit und Stabilität, Entwicklung der staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft, friedliche Konfliktbewältigung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Flüchtlingsrückkehr, Migration und die regionale Integration.

Die Unterstützung für Südosteuropa orientiert sich an folgenden Strategielinien:

- Die Reformdynamik verstärken und damit zur nachhaltigen Stabilisierung beitragen: Die Schweiz arbeitet komplementär zur EU-Unterstützung und harmonisiert ihre Unterstützung mit gleich gesinnten Gebern im Rahmen der PRSP oder im Stabilitätspakt.
- Den institutionellen Wandel unterstützen und die Gouvernanz stärken: Die vier Dimensionen der Kapazitätsentwicklung – menschliche Ressourcen, institutionelle Entwicklung, Prozessentwicklung und Aufbau von Netzwerken – werden berücksichtigt. Im Hinblick auf föderative und demokratische Entwicklungen werden Partnerschaften gefördert. Dabei gilt es, die Zivilgesellschaft zu stärken, indem Verbände und Unternehmen sowie lokale Verwaltungsstrukturen befähigt werden, ihre neue Rolle im gegenseitigen Dialog wahrzunehmen. Besonderes Gewicht erhält die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors an demokratisch durchgeführten Entscheidungsfindungsprozessen auf lokaler Ebene.
- Wirtschaftliche Perspektiven und Arbeitsplätze schaffen: Verbesserte Rahmenbedingungen für den Privatsektor, eine adäquate Infrastruktur und Dienstleistungen tragen dazu bei, das Potenzial an gut ausgebildeten Menschen zu valorisieren. Der Aufbau von KMU wird durch angepasste Beratungsleistungen, durch den erleichterten Zugang zu Finanzierungen und durch den Aufbau von Qualitätssicherung oder von Labeln beschleunigt. In- und ausländische Direktinvestitionen werden durch Massnahmen wie Match-Making oder die Absatzförderung von Nischenprodukten initiiert.
- Soziale Gerechtigkeit fördern: Zur Abfederung von Restrukturierungen richten sich soziale Unterstützungsmassnahmen speziell auf sozial schwache Zielgruppen. Im Zentrum stehen die Reformen des Gesundheitswesens. Auch das wirtschaftliche Umfeld verlangt nach innovativen Lösungen, etwa im Finanz- und Fiskalsektor sowie im Beschäftigungsbereich und mit dem Einbezug der Sozialpartner bei der Umsetzung internationaler Standards am Arbeitsplatz.

In den *Kooperationsstrategien* der Schwerpunktländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro, Mazedonien und im Kosovo wird das Unterstützungsprogramm weiter konkretisiert (siehe Fallbeispiel im Anh. 13). Technische und finanzielle Zusammenarbeit sind in diesen Programmen aufeinander abgestimmt. Alle Programme setzen Schwerpunkte in den Arbeitsfeldern Gouvernanz⁵⁴, wirtschaft-

⁵⁴ Gouvernanz wird auch als Transversalthema bearbeitet.

liche und soziale Entwicklung. Migrationsaspekte, im Speziellen Rückkehr und Prävention, werden einbezogen. Gender wird als transversales Thema bearbeitet.

In Moldova setzt die Ostzusammenarbeit im Rahmen eines Sonderprogrammes parallel zur humanitären Hilfe vermehrt Projekte um und hat 2005 von der humanitären Hilfe die Leitung des Kooperationsbüros übernommen. Seit Februar 2005 ist Moldova in die neue EU Nachbarschaftspolitik eingebunden.

Rumänien und Bulgarien treten Anfang 2007 der EU bei. Diesen Ländern ist mit der Übernahme des «Acquis communautaire» der EU ein anspruchsvolles Ziel gesetzt. Das Engagement der Schweiz im Rahmen der Transitionsunterstützung wird in diesen zwei Ländern Ende 2007 beendet.

2.3.5.2 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gegründete Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) konnte sich in den rund 15 Jahren ihrer Existenz weder wirtschaftlich noch aussenpolitisch klar positionieren.

Heute wird die GUS in der Regel in *drei geografische Räume gegliedert*: in die russisch-europäischen GUS-Länder, den Südkaukasus und Zentralasien. Angesichts der geografischen Ausdehnung, des immensen Reformbedarfs und der beschränkten Möglichkeiten der Schweiz wurden drei strategische Schwerpunkte festgelegt und die Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Regionen stark gebündelt und teilweise auf Nischen fokussiert.

Russland und Ukraine

Das europäische *Russland*, die *Ukraine* und *Belarus* waren die wirtschaftliche und politische Kernregion der Sowjetunion. Entsprechend gross war deren Verflechtung untereinander und die gegenseitige Abhängigkeit zwischen ihnen sowie von Rohstoffen und Zulieferungen aus den anderen Sowjetrepubliken. Die Entstehung unabhängiger Staaten löste eine wirtschaftliche Desintegration und Rezession aus, welche die energieabhängigen Staaten Belarus und Ukraine bedeutend stärker traf als das rohstoff- und energiereiche Russland. Während Russland sich von der Finanzkrise von 1998 erholt, substanzielle Erdöl- und Währungsreserven aufgebaut und IWF-Kredite vorzeitig zurückbezahlt hat, geht es in der Ukraine erst seit dem Jahre 2000 wirtschaftlich aufwärts. Demgegenüber verschärfen sich in Belarus die Auswirkungen nicht angegangener Reformen weiter.

Moskau ist das Machtzentrum geblieben. Als stolzes G8-Land meldet Russland geostrategische Ansprüche und Interessen an, neigt innenpolitisch vermehrt wieder zu dirigistischen Rezepten und hat sich als regionaler Investor und mittlere Macht positioniert. Die Ukraine und Belarus bleiben mit ihrem Anstoss an die neuen EU-Aussengrenzen im Spannungsfeld zwischen einer Annäherung an europäische Standards und der wirtschaftlich notwendigen Aufrechterhaltung des Beziehungsnetzes mit Russland.

Die *Unterstützungsstrategie* in Russland und der Ukraine⁵⁵ hat folgende *Oberziele*: Unterstützung der Dezentralisierung und Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien und

⁵⁵ Belarus ist kein Einsatzland der Ostzusammenarbeit, wird aber mit humanitärer Hilfe von der DEZA unterstützt.

des politischen Pluralismus; Förderung des Privatsektors und der Wirtschaftsreformen; die Schaffung von Arbeit und Einkommen durch nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen; sowie Stärkung des Gesundheitssektors und Beiträge an internationale umweltrelevante Initiativen (Nuklearbereich).

Auf Grund der Grössenverhältnisse bleiben die konkreten Einflussmöglichkeiten bilateraler Programme in der Ukraine naturgemäss relativ beschränkt. Die Schweiz kann jedoch in spezifischen Nischen und innovativen Impulsen wirkungsvolle Multiplikatoreffekte auslösen.

Die Zusammenarbeit mit Russland wird auf die Stärkung institutioneller Partnerschaften im Bereich Gouvernanz und Menschenrechte konzentriert und soll schrittweise in den nächsten Jahren abgebaut werden.

Russland und Ukraine sind bereits heute Ziel- und Ursprungsländer von Migration⁵⁶. Mit beiden Staaten hat die Schweiz auch Migrationsdialoge in Gang gesetzt.

Zentralasien

Die ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan liegen im geostrategisch wichtigen Raum zwischen Russland, China, Afghanistan und Iran. Dieses Umfeld ist geprägt von Buhlen um Macht und Einfluss, einem sich verstärkenden Einfluss von Russland und China zu Lasten der USA sowie sich stärker manifestierenden Interessen von Iran, Pakistan und Indien. Die Geschichte und Traditionen der zentralasiatischen Staaten sind stark autoritär und von Klanstrukturen geprägt (islamische Khanate, zaristisch-sowjetische Kolonie). Im Gegensatz zu Kasachstan und Turkmenistan verfügen Kirgisistan und Tadschikistan über wenig Bodenschätze, gehören zu den ärmsten Ländern und sind angesichts ihrer geografischen Isolation in ihrer Entwicklung benachteiligt. Die künstlichen Grenzziehungen haben neue Gräben in und zwischen den traditionellen Wirtschafts- und Kulturräumen aufgerissen. Die Suche nach nationalen Identitäten und die gegenseitige Abgrenzung erschweren die regionale Zusammenarbeit und Integration zusätzlich. Der wachsenden Bedeutung des Islam für viele Bevölkerungskreise wird von den Regierungen und Eliten mit Ablehnung und in einigen Fällen mit massiver Repression begegnet. Die politischen Entwicklungen in diesen teilweise fragilen Staaten waren auch von Rückfällen gekennzeichnet, und die Menschenrechtssituation hat sich etwa im Falle Usbekistans verschärft. Die politische Transition ist bei weitem nicht abgeschlossen: So bleiben etwa Rechtsstaatlichkeit, Korruption, Demokratie, politische Partizipation und der Schutz der Menschenrechte und Minderheiten wichtige Herausforderungen. Die Region spielt zudem eine Schlüsselrolle im Drogentransit und hat in Sachen Terrorismusbekämpfung an Bedeutung gewonnen.

Weitere zentrale Herausforderungen Kirgisistans, Tadschikistans und Usbekistans liegen in der wirtschaftlichen Stabilisierung, Diversifizierung und Entwicklung. Nachdem die ehemaligen ökonomischen Beziehungsnetze und Absatzmärkte im

⁵⁶ Seit 1990 sind 5–6 Mio. Russen aus den neuen unabhängigen Staaten nach Russland zurückgekehrt. Davon haben 1,5–2 Mio. die russische Staatsbürgerschaft erhalten. In den letzten Jahren hat sich die wirtschaftliche Entwicklung zunehmend als Anziehungsfaktor für (weitgehend illegale) Arbeitsmigration einerseits aus den GUS-Staaten (rund 5,5 Mio.), aber auch von ausserhalb der GUS-Staaten (mindestens 2 Mio.) entwickelt. Wegen der härter werdenden Gangart gegenüber Arbeitsmigranten und illegalen Aufenthaltenden werden Russland und damit auch die Ukraine und Belarus zunehmend auch zu Transitländern von Migration und Menschenhandel (Anh. 4).

GUS-Raum verloren gingen, bestehen heute beträchtliche Risiken für erneute wirtschaftliche und politische Destabilisierung, als Folge von wachsender Abschottung, Konflikten um Ressourcen (Wasser und Energie) und Korruption.

Oberziel der Schweizer Unterstützungsstrategie sind deshalb Sozialreform und Armutsreduktion, Förderung des Privatsektors sowie regionaler Austausch und Zusammenarbeit. Dabei will die schweizerische Kooperationsstrategie die Programme auf Mikro-, Meso- und Makroebene verbinden und legt Akzent auf institutionelle Veränderungen. Auf Grund der besonderen regionalen Ausgangslage hat die Schweiz bewusst auf bilaterale Ansätze in den einzelnen Ländern verzichtet und ein Mittelfristprogramm für die Region Zentralasien entwickelt⁵⁷. Die regionalen Programme konzentrieren sich auf die folgenden *Arbeitsfelder* und Transversalthemen:

- Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gouvernanz und Konfliktprävention bleiben im Zentrum der Bemühungen. Entsprechende organisatorische und institutionelle Entwicklungsmassnahmen sind auch integrale Bestandteile der Beiträge etwa in der Gesundheitsreform, in der Kultur, im Wassersektor oder in Infrastrukturprojekten.
- Nachhaltige, einkommensrelevante Nutzung der natürlichen Ressourcen, insbesondere des Wassers spielen in Zentralasien beim Übergang von Planwirtschaft und Staatseigentum zu einer sozialen Marktwirtschaft eine besondere Rolle. Gerade im Wassersektor setzt die schweizerische Zusammenarbeit regionale Projekte um, die den unterschiedlichen Interessen von Oberliegern (Tadschikistan und Kirgisistan) und Unterliegern (Usbekistan) Rechnung tragen. Schwerpunkte sind Bewässerung und Wassermanagement. Im Infrastrukturbereich konzentriert sich die schweizerische Unterstützung auf die Wasser- und Energieversorgung z.T. mittels «Public Private Partnership»
- In der Förderung des Privatsektors und von kleinen und mittleren Unternehmen konzentriert sich die Schweiz auf die Verbesserung der Unternehmensführung («Corporate Governance») sowie spezifische Finanzierungsinstrumente (Kreditlinien und -garantien, Beteiligung an Risikokapitalfonds oder Leasingsfonds). In Finanzsektor werden Zentralbanken, Bankenüberwachungssystem und private Bankeninstitute unterstützt. Die Entschuldung und Professionalisierung des Schuldenmanagement sind Prioritäten für jene Länder, die mit einer hohen Schuldenrate konfrontiert sind.
- Im sozialen Bereich konzentriert sich die Zusammenarbeit auf die Gesundheitsreformen in Kirgisistan und Tadschikistan, d.h. die Einführung einer finanziell tragbaren, bedürfnisorientierten medizinischen Grundversorgung und Infrastruktur. In beiden Ländern arbeitet die Schweiz innerhalb von staatlichen Gesundheitsreformprogrammen eng mit anderen Geberagenturen zusammen (Weltbank, Weltgesundheitsorganisation, nationale Agenturen Schwedens und Grossbritanniens).

⁵⁷ «The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006», DEZA/SECO; Bern, November 2002.

Die Zusammenarbeit in Zentralasien wird sich auch in Zukunft schwerpunktmässig auf Kirgisistan und Tadschikistan konzentrieren. In *Usbekistan* bleibt vorerst nur noch die DEZA beschränkt tätig. Im Rahmen des regionalen Ansatzes für Zentralasien werden dort primär regionale Programme im Wasserbereich durchgeführt, sowie einige Aktionen, die direkt der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zugute kommen. Infolge der Ereignisse in Andischan im Mai 2005 werden die Programme regelmässig anhand von Gouvernanzkriterien überprüft.

Südkaucasus

Auch in Georgien, Armenien und Aserbaidshon verfolgt die Schweiz eine regionale Strategie und verzichtet bewusst auf Landesansätze. Wie im entsprechenden Mittelfristprogramm⁵⁸ dokumentiert, sind die wesentlichen Herausforderungen von den geostrategischen und zwischenstaatlichen Spannungen und ethnischen Konflikten in dieser kulturell und ethnisch heterogenen Region geprägt, die grösstenteils bis heute nicht geregelt sind (Nagorni Karabach; Süd-Ossetien, Abchasien). Mangelnde Sicherheit und Stabilität behindern die Reform- und Entwicklungsbemühungen und die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen sind verheerend: hohe Armut (zwischen 30 und 40% je nach Land und Bevölkerungsgruppe), hohe Arbeitslosigkeit (über 40 %) und rund 1,5 Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebene, die fast 10 % der Gesamtbevölkerung ausmachen.

In diesem sehr schwierigen Kontext verfolgt die schweizerische *Unterstützungsstrategie* folgende *Oberziele*: Sozialreform und Armutsreduktion durch eine nachhaltige (land)wirtschaftliche Entwicklung, Förderung des Privatsektors, der wirtschaftlichen Reformen sowie der regionalen Zusammenarbeit. Als Grundprinzip werden hauptsächlich Projekte mit regionaler Dimension unterstützt, die Akteure aus mehreren Ländern involvieren und einen gleichartigen Ansatz verfolgen. Die Kooperation konzentriert sich auf folgende *Arbeitsfelder*:

- Gouvernanz mit Fokus auf Transparenz und Rechenschaftspflicht der Behörden sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft.
- Infrastruktur mit Schwergewicht auf Projekten zur verbesserten Ressourcennutzung, insbesondere Wasser und Boden (Kataster).
- Einkommensförderung im ländlichen Raum.
- Entwicklung des Privatsektors und des Finanzbereichs.

Während Aserbaidshon vom Erdölerlös ökonomisch stark profitiert und substantielle private Investitionen angezogen hat, bleibt die Stabilisierung in Armenien und insbesondere in Georgien noch mit beachtlichen Risiken behaftet. Die Märkte sind relativ klein und der Handelsaustausch stark eingeschränkt, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts begrenzt. Auf der Suche nach einem Anschluss an die Weltmärkte ist der Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) anzustreben.

⁵⁸ «Swiss Programme for the South Caucasus 2002–2006»; DEZA/SECO; Bern, Januar 2003.

2.3.6 Durchführung

2.3.6.1 Organisation und Vertretungsnetz

Mit der Durchführung der Ostzusammenarbeit sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA im EDA, und das Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO im EVD, betraut⁵⁹. Die beiden Bundesstellen leisten ihren Beitrag je auf Grund ihrer spezifischen Aufgaben, Kompetenzen und mit ihren spezifischen Instrumenten (Ziff. 2.3.3)⁶⁰. Die Planung nehmen SECO und DEZA im Rahmen von mittelfristigen Kooperationsstrategien sowie von Jahresprogrammen gemeinsam vor. Zur Umsetzung der Programme und im Hinblick auf effektive Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen unterhält die Schweiz Kooperationsbüros in den Schwerpunktländern. Im Rahmen der geplanten geografischen Fokussierung soll sich die Anzahl Kooperationsbüros von heute 13⁶¹ bis Ende 2008 auf 10 reduzieren.

Die Rollen und Verantwortlichkeiten werden durch DEZA und SECO mit den Kooperationsbüros vor Ort abgestimmt. Eine verstärkte Dezentralisierung der Durchführungskompetenz ist im Zeitraum 2005-2006 vorgenommen worden. Die Umsetzung der Projekte erfolgt durch die Kooperationsbüros in Zusammenarbeit mit Regierungsstellen, NRO und privaten Partnern. Zu diesem Zweck werden Verträge abgeschlossen (Übergabe von Programmbetreuungsaufgaben) oder Mandate (Leistungserbringung innerhalb von Programmen) vereinbart. Die Vergabe von Mandaten erfolgt grundsätzlich auf der Basis des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994⁶² über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) und der Verordnung vom 11. Dezember 1995⁶³ über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB). Für die Vergabe von Dienstleistungen, Lieferungen und Bauleistungen durch ausländische Partner im Rahmen von der Schweiz finanzierten Infrastrukturprojekten wurden vom SECO zusätzlich spezielle Richtlinien geschaffen.

2.3.6.2 Partner und Institutionen

Die Kooperation mit schweizerischen und internationalen Partnern hat sich im Laufe der ersten Jahrzehnte der Ostzusammenarbeit gewandelt und konsolidiert. Die Ostzusammenarbeit war bis Mitte der 90er Jahre von einer gewissen Heterogenität der schweizerischen Partner geprägt, die z.T. direkte Beziehungen zu Osteuropa hatten: Hilfswerke, Gewerkschaften, Universitäten, Firmen, Verbände, Gemeinden und Kantone sowie verschiedene Bundesämter. Auf pionierhafte Art wurden Synergien mit anderen Bundesämtern wie dem Bundesamt für Migration (BFM) genutzt (Anh. 5). Viele dieser Organisationen brachten grosse Eigenleistungen in den Aufbau von lebendigen Partnerschaften ein. Diese Kontakte fördern bis heute das Verständnis und Interesse am Kulturaustausch. Der Zusammenarbeit zwischen Forschungs-

⁵⁹ Gemäss Art. 2 Abs. 1 der VO vom 6. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas erarbeiten das EDA und das EVD gemeinsam die Leitlinien für die schweizerische Hilfe zugunsten der Staaten Osteuropas. Die Gesamtkoordination der Hilfsmassnahmen obliegt dem EDA, SR **974.11**.

⁶⁰ Siehe auch die Botschaft zum Bundesgesetz (Art. 7); BBl **2004** 1953

⁶¹ Inkl. 3 Subbüros im Rahmen von Regionalprogrammen.

⁶² SR **172.056.1**

⁶³ SR **172.056.11**

rinnen und Forschern sowie Kulturschaffenden war von Beginn an fruchtbar für beide Seiten.

Schweizer Hilfswerke (NRO) haben während der Kriege im früheren Jugoslawien grosse Eigenmittel eingesetzt, die von Beiträgen der DEZA zur Nothilfe und zum Wiederaufbau ergänzt wurden. Die Programme, die ursprünglich von den schweizerischen Partnern angebotsorientiert ausgelegt waren, wurden zunehmend auf lokale Nachfragen ausgerichtet. Parallel dazu fand eine Professionalisierung auf Partnerebene statt, die mit der steigenden Bedeutung von lokalen NRO in der Programmumsetzung einherging. Heute haben noch ca. 40 Prozent der DEZA-Projekte einen Partner aus der schweizerischen Zivilgesellschaft und Projektfinanzierungen erfolgen u.a. aus dem NRO-Beitragsprogramm (siehe Ziff. 2.3.3).

Der Schweizer Privatsektor ist nach wie vor eng in die Durchführung der Massnahmen im Rahmen der Ostzusammenarbeit einbezogen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur-Finanzierung. Zurückgegangen ist die Bedeutung der Kantone und Gemeinden als direkte Partner in der Projektumsetzung. Zudem arbeitet die Schweiz mit *internationalen Organisationen* zusammen, mit dem Ziel, durch neue strategische Partnerschaften externes Wissen zu erschliessen und vor allem im Politikbereich kohärente Ansätze zu fördern. Für das SECO wurden über die letzten Jahre die Weltbank und die EBRD sehr wichtige Partner.

Im Zentrum der Zusammenarbeit steht vermehrt die Stärkung *lokaler Institutionen* als Trägerinnen des Wandels: Durch die Kooperationsbüros hat sich die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern vor Ort verstärkt, die Koordination mit anderen Gebern verbessert (Harmonisierung) und Programme können effizienter in nationale Planungen integriert werden (Alignment). Die Präsenz vor Ort erleichtert es, konkrete Felderfahrungen besser in den Politikdialog einzubringen und Anliegen von betroffenen Bevölkerungsgruppen, z.B. von ethnischen Minderheiten, zu berücksichtigen. Gerade auch in Ländern mit noch schwachen demokratischen Institutionen können direkte Beziehungen zu Gruppierungen der Zivilgesellschaft diese stärken.

Partizipation, Selbsthilfe und Eigenverantwortung sind zentrale Anliegen mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Programme. Jeder gesellschaftliche Wandel impliziert Institutionen des Staats wie auch Akteure der Zivilgesellschaft. Die Wahl der Partner vor Ort richtet sich nach ihrem Potenzial, Veränderungen zu initiieren und zu tragen. Im Gesundheitssektor waren lange Zeit ausschliesslich staatliche Institutionen wie Ministerien und Spitäler Partner des Bundes, während heute auch lokale NRO Verantwortung übernehmen, z.B. in der Gesundheitsversorgung für Familien. Im KMU-Bereich wird vor allem mit privaten Organisationen zusammengearbeitet.

2.3.6.3 Qualitätssicherung: Controlling und Evaluation

Die Ostzusammenarbeit stützt sich auf das international anerkannte Konzept des «Project Cycle Management» (PCM), welches zur Qualitätssicherung Planungs-, Controlling- und Evaluationsmassnahmen kombiniert. Um Vorhaben kompetent vorzubereiten und durchzuführen, braucht es die Mobilisierung der entsprechenden lokalen oder internationalen Kompetenzen sowie die systematische Verankerung von Erfahrungen und Wissen in den Programmen. In einem komplexen, sich ständig

ändernden Umfeld wie demjenigen Osteuropas und der GUS ist das institutionelle Lernen gleichzeitig Herausforderung und Daueraufgabe.

Qualitätssicherung und das *Management von Wissen* betreffen sowohl die Abläufe, welche beim SECO seit dem Jahr 2000 ISO 9001 zertifiziert sind, wie auch die Ergebnisse der Arbeit und die transitionspolitischen Wirkungen der Projekte. Die kontinuierliche Verbesserung der methodischen und fachlichen Qualität erfolgt über Ausbildungsangebote an der Zentrale und in den Partnerländern, auch für lokale Mitarbeitende. In der Regel werden externe Partner und Spezialisten für die Ausgestaltung der einzelnen Vorhaben und deren operative Durchführung beigezogen.

Evaluationen als Erfolgskontrollen dienen dazu, anhand bestimmter Kriterien die Zielkonformität und die Wirksamkeit von Projekten sowie die Effizienz des Mitteleinsatzes zu überprüfen. Die regelmässige Beobachtung der Aktionen und Massnahmen sowie ihres Umfeldes (*Monitoring*) liefert Informationen, die zur Steuerung der Programme und Projekte notwendig sind. Evaluationsbefunde fliessen in Planungen ein und bilden die Basis für eine eventuelle Anpassung und Neuausrichtung von Programmen. Die Ostzusammenarbeit stützt sich in ihrer Evaluationstätigkeit auf international gültige Richtlinien ab, namentlich des DAC-Ausschusses der OECD, und setzt unabhängige Evaluatoren ein.

Das *Controlling* erfolgt auf allen Verwaltungsebenen sowie durch die Kooperationsbüros vor Ort. Dabei kommen die jeweils stufengerechten Instrumente zum Einsatz (strategische Dokumente, Mittelfrist- und Jahresprogramme, Projektunterlagen, Budgets usw.). Controlling richtet sich an das Management, trägt zur optimalen Abstützung der Entscheide bei und hilft, die Qualität von Projekten und Programmen zu sichern bzw. laufend zu verbessern. Es betrifft thematische ebenso wie methodische und finanzielle Aspekte und bildet eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente der Kooperation.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Transitionsprozesse hin zu Marktwirtschaft und Pluralismus in Osteuropa und in der GUS besteht weiterhin Bedarf an schweizerischer Unterstützung. Für die Weiterführung der Zusammenarbeit mit Staaten in Osteuropa und der GUS in den nächsten vier Jahren ersucht der Bundesrat die eidgenössischen Räte deshalb um die Eröffnung eines Rahmenkredits in der Höhe von 650 Millionen Franken.

Dabei handelt es sich um einen Verpflichtungskredit des Bundes über mindestens vier Jahre. Die für die Finanzierung der Programme benötigten Budgetmittel müssen im Rahmen der jährlichen Voranschläge vom Parlament bewilligt werden.

Der finanzielle Umfang des vierten Rahmenkredits für die Ostzusammenarbeit wurde in Abstimmung mit dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2007 bis 2011 definiert. Die nach Ablauf dieses Rahmenkredits voraussichtlich noch bestehenden Verpflichtungen belaufen sich auf knapp eineinhalb Jahresbudgets. Sie entsprechen den bestehenden Verpflichtungen am Ende des dritten Rahmenkredits. Damit wird die effiziente Durchführung von mehrjährigen Programmen gesichert. Im Unterschied zum dritten enthält der vierte Rahmenkredit keine Kreditgarantien.

Die bisherige hälftige Budgetaufteilung zwischen den Instrumenten der technischen und der finanziellen Zusammenarbeit wird im Prinzip beibehalten. Ebenso soll die indikative geografische Aufteilung der Finanzmittel auf Südosteuropa (ca. $\frac{2}{3}$) und GUS (ca. $\frac{1}{3}$) in der kommenden Rahmenkreditperiode nicht geändert werden.

3.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Der laufende Rahmenkredit wird mit 91 Vollzeitstellen umgesetzt. Mit dem Ausstieg aus den Programmen von Russland, Bulgarien und Rumänien sowie weiteren Programmkürzungen wird der Personalbedarf um 12 auf 79 Stellen reduziert. Die Personalkosten werden wie bis anhin aus dem Rahmenkredit bestritten. Mit Mitteln des beantragten Rahmenkredits werden die bestehenden Anstellungsverhältnisse weitergeführt sowie Personal für Aktivitäten finanziert, die in direktem Zusammenhang mit der Umsetzung der Ostzusammenarbeit stehen. Die Stelleneinheiten sind für die Dauer der Umsetzung der Massnahmen aus dem Rahmenkredit befristet. Die maximalen Personalkosten belaufen sich auf total 57 Millionen Franken.

3.3 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht. Die Umsetzung der mit dem Rahmenkredit ermöglichten Massnahmen bringt für Kantone und Gemeinden keine finanziellen Belastungen.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS hat direkt und indirekt positive Auswirkungen auf die Wirtschaftslage in der Schweiz. Es ist davon auszugehen, dass mehrere hundert Personen in der Schweiz voll- oder mindestens teilzeitig mit der Ostzusammenarbeit beschäftigt sind. Die in der internationalen Zusammenarbeit eruierte Zahl, wonach jeder investierte Franken 1,5 Franken zum BIP der Schweiz beiträgt, gilt auch für die Ostzusammenarbeit. Dieser positive Effekt betrifft nicht nur Schweizer Unternehmen, sondern auch andere Partner und Institutionen wie in Ziffer 2.3.6.2 beschrieben. Und schliesslich hat die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS die schweizerischen Exporte erhöht und mitgeholfen, der schweizerischen Industrie neue Absatzmärkte zu eröffnen. Der Handelsüberschuss der Schweiz mit den Staaten Osteuropas beträgt jährlich 1,67 Mrd. Franken. Auf die aussenwirtschaftliche Bedeutung geht Ziffer 1.4.1.3 vertieft ein.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Vorlage wird im Bericht vom 25. Februar 2004⁶⁴ über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angeführt. Sie ist zudem in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2007 vorgesehen.

Der Rahmenkredit und die dafür benötigten Budgets wurden in Abstimmung mit dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2007–2011 definiert.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Aktivitäten der schweizerischen Ostzusammenarbeit weisen keinen direkten Bezug zum EU-Recht, zu Übereinkommen oder Empfehlungen des Europarats oder anderer europäischer Organisationen auf.

Inhaltlich bestehen Parallelen zwischen der Ostzusammenarbeit der EU und jener der Schweiz. Die Ostzusammenarbeit der EU, die auf dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beruht, zielt aber bei den Kandidatenländern Südosteuropas klar auf die Vorbereitung des EU-Beitritts. Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) der EU unterstützt die Länder der GUS in ihren wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Transitionsprozessen. Auch hier besteht zwischen EU-Aktivitäten und der schweizerischen Kooperation eine hohe Übereinstimmung bezüglich der Zielsetzungen.

5.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedarf die vorliegende Botschaft der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da der Beschluss neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

5.3 Gesetzesgrundlage und Erlassform

Gesetzliche Grundlage des Rahmenkredites ist Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006⁶⁵ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Das Bundesgesetz löst den allgemein verbindlichen Bundesbeschluss vom 24. März 1995⁶⁶ ab.

Da es sich um einen Finanzbeschluss handelt, ist nach Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶⁷ die Form des einfachen Bundesbeschlusses vorgesehen. Als solcher ist er nicht dem Referendum unterstellt.

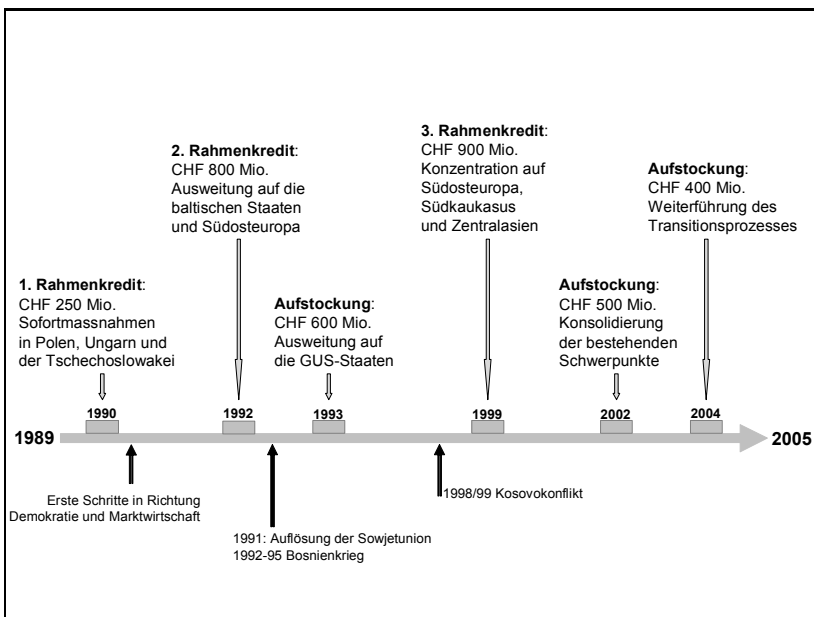
⁶⁴ BBl 2004 1183

⁶⁵ BBl 2006 3529

⁶⁶ SR 974.1

⁶⁷ SR 171.10

Die bisherigen Rahmenkredite der Ostzusammenarbeit



Transition, Kohäsion, zwei Konzepte, zwei internationale Agenden

Transitionspolitik und Kohäsionspolitik unterscheiden sich deutlich in ihren Motiven, der Finalität und den Agenden:

Transition bedeutet gemäss internationalem Konsens den Aufbau neuer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Institutionen auf der Basis demokratischer, menschenrechtlicher und marktwirtschaftlicher Prinzipien sowie unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Gesetzesreformen und Umbau zahlreicher Institutionen, welche das Zusammenleben in einer Gesellschaft formen, vom Obligationsrecht über das Kataster- oder das Kreditwesen bis zur Pensionskasse, bilden Kernaufgaben der Transition. Diese gilt dann als abgeschlossen, wenn das institutionelle Umfeld stabil und verlässlich geworden ist. Jedes Land erstellt mit international koordinierter Unterstützung seine eigene Transitions-Agenda.

Eine Herausforderung, die für Osteuropa charakteristisch ist, liegt in der *Gleichzeitigkeit der Reformschritte* im Sinne eines umfassenden gesellschaftlichen Umbaus: Im Unterschied zum chinesischen oder vietnamesischen Modell sehen sich die osteuropäischen Regierungen gleichzeitig mit der Schaffung des politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmens sowie neuer regionaler Strukturen, mit der Sicherung der makroökonomischen Stabilisierung, der Implementierung von Strukturanpassungen und sektoriellen Reformen sowie mit der Sicherung der sozialen Abfederung und der ökologischen Nachhaltigkeit der Transition konfrontiert. In einigen Fällen geht dieser Prozess sogar mit der Bildung einer eigenständigen Nationalstaatlichkeit, respektive mit der Aufsplitterung bestehender Staatsgebilde einher.

Wandel im Transitionsverständnis

- Bis 1990 bedeutet Transition vornehmlich formelle Liberalisierung anhand von Grundsatzreformen («top-down»-Federstrichreformen): Einführung pluralistischer, demokratischer Strukturen, Preisliberalisierung, Währungs- und Handelsliberalisierung und Eigentumsrechte an Produktionsmitteln.
- Ab 1993 stehen vermehrt Institutionalisierungsanforderungen im politischen, legislativen, exekutiven, judikativen und wirtschaftlichen Bereich im Vordergrund: Wettbewerb, Infrastruktur, Banken, Aufsichtsbehörden usw.
- Ab 2000 werden Programme zur Sozialreform und Armutsreduktion insbesondere in den südkaukasischen und zentralasiatischen GUS-Staaten eingeleitet.

Kohäsion bedeutet wörtlich «innerer Zusammenhalt». Im Kontext der EU verfolgt Kohäsionspolitik das Ziel, den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu fördern, besonders durch die Förderung strukturschwacher Regionen. Damit kommt auch die Solidarität in Europa zum Ausdruck. Die neue EU-Politik hat eine mittelfristige Planung und Agenda, bei welcher v.a. die Bereiche Infrastruktur, Arbeitsmarkt, soziale Verhältnisse und Umwelt in ärmeren Regionen unterstützt werden. Mehr dazu in der Botschaft über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU⁶⁸.

Neue Armut und soziale Entwicklung

Im internationalen Vergleich des Human Development Index (HDI) haben die Werte zwischen 1990 und 2000 einzig in der GUS abgenommen. Der HDI setzt sich zusammen aus Indikatoren für Gesundheit, Bildung und Lebensqualität.

(Quelle: Human Development Report 2006, <http://hdr.undp.org/>)

Zum Vergleich: HDI Schweiz 2004: 0,947

HDI Werte in Osteuropa und der GUS	1990	2000	2004
Südosteuropa			
Albanien	0,704	0,738	0,784
Bosnien-Herzegowina			0,800
Bulgarien	0,794	0,797	0,816
Mazedonien			0,796
Rumänien	0,775	0,778	0,805
Serbien und Montenegro		0,729	0,772 (2003)
GUS			
Armenien	0,738	0,736	0,768
Aserbaidshan			0,736
Georgien			0,743
Kirgisistan			0,705
Tadschikistan	0,697	0,627	0,652
Usbekistan		0,688	0,696
Moldova	0,740	0,679	0,694
Russland	0,818	0,785	0,797
Ukraine	0,800	0,755	0,774

Die Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Lage wirkte sich bis auf die Lebenserwartung aus: In der GUS zeigt die Tendenz teilweise abwärts.

(Quelle: World Development Indicators 2002 & 2006, World Bank;
<http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/index2.htm>)

Zum Vergleich: Lebenserwartung Schweiz 2004: 81

Lebenserwartung (Jahre)	1990	2000	2004
Südosteuropa			
Albanien	72	74	74
Bosnien-Herzegowina	72	73	74
Bulgarien	72	72	72
Mazedonien	72	73	74
Rumänien	70	70	71
Serbien und Montenegro	72	72	73
GUS			
Armenien	68	74	71
Aserbaidschan	71	72	72
Georgien	70	73	71
Kirgisistan	68	67	68
Tadschikistan	63	69	64
Usbekistan	69	70	65
Moldova	68	68	68
Russland	69	65	65
Ukraine	70	68	68

Anteil der Bevölkerung unter der international festgesetzten Armutsgrenze (weniger als USD 2/Tag)

Die Armut hat in Osteuropa und insbesondere in der GUS zugenommen. Dies belegen die international festgesetzten Armutsgrenzwerte (Anteil der Bevölkerung mit weniger als USD 2/Tag).

(Quelle: Weltbank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,menuPK:258620~pagePK:146732~piPK:146813~theSitePK:258599,00.html>)

Anteil Bevölkerung mit < USD 2/Tag (in Prozent)	Aktuellste erhältliche Angaben aus dem Zeitraum 2002–2005
---	---

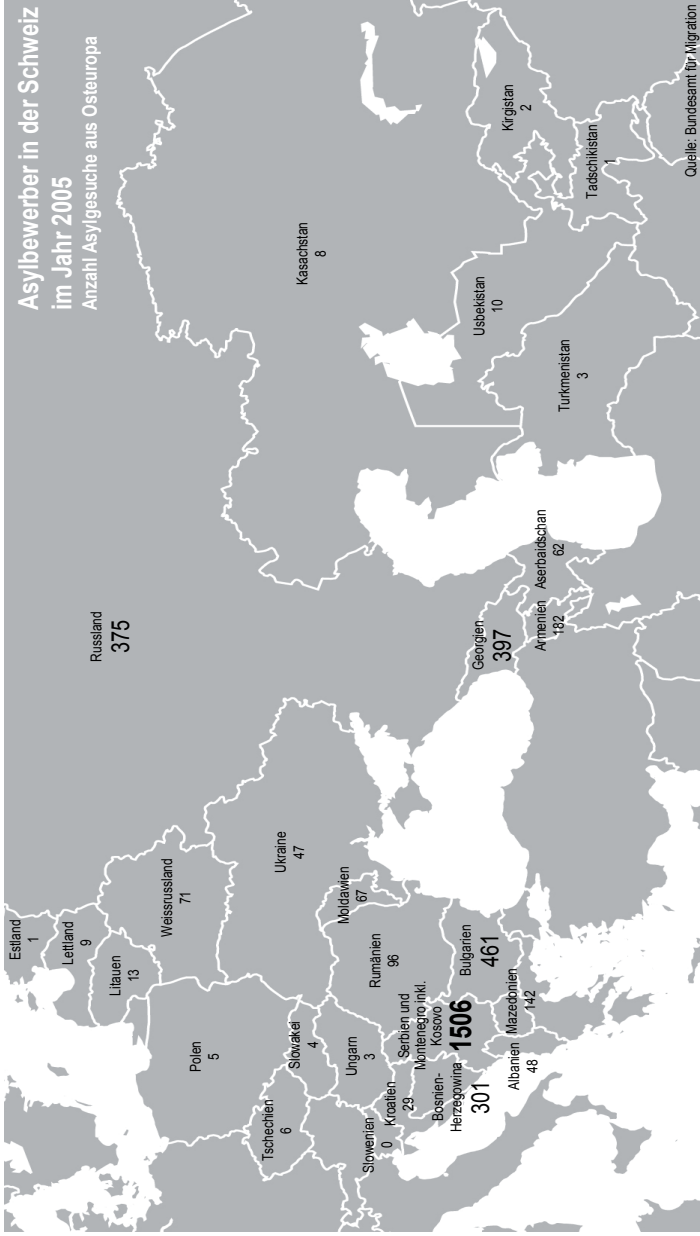
Südosteuropa

Albanien	12
Bulgarien	6
Mazedonien	2
Rumänien	13

GUS

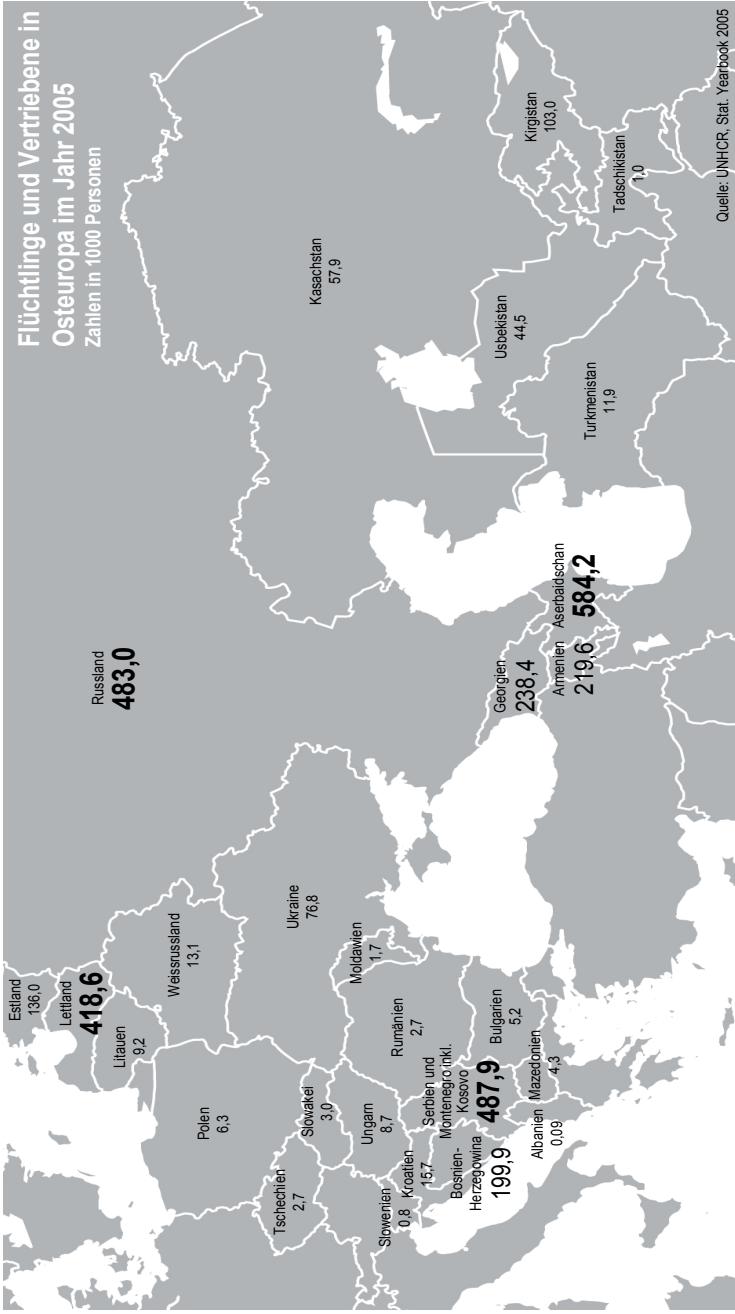
Armenien	31
Georgien	26
Kirgisistan	23
Tadschikistan	42
Moldova	64
Russland	13
Ukraine	5

Migration und Asylgesuche: Schweiz



38,25 % aller Asylbewerber in der Schweiz stammen aus Osteuropa und der GUS. Am stärksten vertreten sind Gruppen aus Serbien und Montenegro, Bulgarien, Georgien, Russland und Bosnien-Herzegowina.

Migration in Osteuropa und der GUS



Zielländer der Migrationsströme in Osteuropa sind in erster Linie Aserbaidschan, Serbien und Montenegro und Russland. Viele Menschen flüchten aus Konfliktgebieten auch in Nachbarregionen.

Zusammenspiel von humanitärer Hilfe (DEZA), Rückkehrhilfe (BFM) und Transitionsunterstützung (DEZA/SECO): die Rückkehrhilfe in Bosnien – Herzegowina und im Kosovo

In Osteuropa und der GUS überlagern sich seit den 1990er Jahren Fluchtbewegungen, Arbeitsmigration – zum Teil auch mit früheren Beziehungen zur Schweiz – sowie Transmigration aus dem Nahen Osten und Asien. Koordinierte Ansätze zwischen Asyl- und Migrationspolitik, humanitärer Hilfe, technischer und finanzieller Zusammenarbeit und anderen aussen- und friedenspolitischen Instrumenten sind daher notwendig.

In enger Abstimmung und dank der Mitfinanzierung durch das Bundesamt für Migration (BFM, vormals BFF) wurden nach den Kriegen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo rasch umfangreiche Rückkehrhilfeprogramme eingeleitet. Der kombinierte Einsatz von humanitärer Hilfe, individueller Rückkehrhilfe und Strukturhilfe ermöglichte die Rückkehr von rund 50 000 bosnischen und kosovarischen Kriegsflüchtlingsen. Mit dieser integrierten Aktion entwickelte die Schweiz innovative Ansätze, die von der Rückkehrhilfe überleiten zu Migrationsprävention und Migrationskooperation. Die Transitionshilfe konzentrierte sich dabei auf die Wiederherstellung von sozialer und öffentlicher Infrastruktur. So hat die Schweiz in Bosnien-Herzegowina, in Serbien und Montenegro und im Kosovo eine grosse Anzahl Wohneinheiten für Rückkehrer erstellt, wurden Kliniken, Schulen und andere öffentliche Dienste renoviert oder neu gebaut. Wirtschaftliche Projekte der Transitionshilfe, insbesondere die Förderung von KMUs, tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und somit auch zur Migrationsprävention bei. Auf regionaler Ebene unterstützt die Schweiz im Rahmen der MARRI-Initiative (Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative) des Stabilitätspaktes die Verbesserung der migrationsspezifischen Kapazitäten und Absprachen nationaler Behörden.

Ferner beteiligt sich die Transitionshilfe in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und mit Polizeiorganen an Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschuggels in Osteuropa und der GUS.

Aussenwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der schweizerische Aussenhandel mit Osteuropa und der GUS 1992–2004 (in Mio. Fr.)

	1992			1997			2002			2003			2004	
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import
Albanien	6.1	1.7	4.4	4.5	0.9	3.6	21.7	0.5	21.2	17.8	0.7	17.6	31.9	0.5
Armenien	0.9	0.3	0.6	1.3	4.2	-2.9	13.9	1.4	12.5	8.3	1.5	6.8	7.2	1.1
Aserbaidschan	5.2	0.2	5.0	1.8	0.7	1.1	24.3	0.5	23.8	22.5	0.9	21.6	53.3	1.3
Belarus	12.5	0.7	11.8	27.2	20.5	6.7	25.7	2.6	23.1	27.7	3.7	24.0	43.8	3.8
Bosnien Herzegowina	3.8	5.5	-1.7	20.5	1.0	19.5	35.5	4.6	30.9	36.6	6.2	30.4	39.0	12.3
Bulgarien	98.4	18.5	79.9	95.2	21.3	73.9	152.8	68.8	84.0	178.9	61.9	117.0	282.5	64.9
Estland	2.9	1.0	1.9	21.2	13.3	7.9	36.9	35.3	1.6	43.2	33.1	10.0	50.7	33.7
Georgien	0.3	0.0	0.3	6.5	1.5	5.0	5.1	0.2	4.9	7.6	0.5	7.1	8.9	0.5
Kasachstan	4.1	7.6	-3.5	26.5	4.7	21.8	76.7	58.7	18.0	77.7	47.5	30.3	104.5	104.5
Kirgisistan	0.1	8.2	-8.1	1.7	0.2	1.5	2.8	0.1	2.7	2.0	0.3	1.7	2.0	0.0
Kroatien	46.3	33.9	12.4	175.5	32.9	142.6	201.9	42.1	159.8	213.7	44.2	169.6	225.2	62.0
Lettland	2.5	1.8	0.7	25.3	3.4	21.9	101.3	11.0	90.3	103.7	7.8	95.9	123.4	11.7
Litauen	7.9	0.9	7.0	55.4	6.9	48.5	75.2	24.9	50.3	93.9	27.9	65.9	95.0	46.0
Mazedonien	37.7	4.5	33.2	95.6	4.4	91.2	36.7	10.5	26.2	31.6	5.2	26.5	42.6	4.5
Moldova	2.4	0.1	2.3	17.1	0.7	16.4	7.7	1.4	6.3	18.2	1.1	17.1	20.9	1.3
Polen	416.2	99.3	316.9	837.7	185.8	651.9	1140.7	471.7	669.0	1122.9	504.6	618.3	1336.3	654.8
Rumänien	84.7	17.5	67.2	164.1	48.7	115.4	244.3	106.9	137.4	305.2	142.2	163.0	463.5	154.9
Russland	267.1	337	-69.9	592.8	1066.6	-	882.2	1527.1	-	1064.7	1175.6	-110.8	1211.2	1005.0
Serbien und Montenegro	16.3	5.7	10.6	110.7	18.0	92.7	151.0	17.3	133.7	-	-	-	215.5	20.8
Slowakei	-	-	-	212.6	126.0	86.6	260.4	279.3	-18.9	283.4	306.6	-23.2	291.0	295.5

	1992			1997			2002			2003			2004		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	
Slowenien	108	79.1	28.9	209.8	103.4	106.4	184.3	77.2	292.8	173.0	119.7	294.9	200.1	94.8	
Tadschikistan	0.1	0.6	-0.5	1.0	1.0	0.0	0.1	1.4	0.5	0.2	0.3	3.3	1.2	2.1	
Tschechien	-	-	-	616.1	332.7	283.4	842.2	103.1	1032.4	882.8	149.6	1148.3	981.2	167.1	
Turkmenistan	0.0	0.3	-0.3	4.2	0.4	3.8	0.4	3.0	6.5	0.6	5.9	6.2	0.2	6.1	
Ukraine	86.3	10.5	75.8	109.4	32.7	76.7	32.7	142.0	199.1	46.3	152.8	229.7	50.0	179.7	
Ungarn	373.7	214.1	159.6	453.7	334.8	118.9	644.1	71.9	846.8	711.2	135.6	881.8	769.3	112.4	
Usbekistan	5.4	8.3	-2.9	23.4	5.7	17.7	3.0	33.7	26.4	2.5	23.9	24.3	1.6	22.7	
<i>Quelle:</i> Eidgenössische Zollverwaltung															

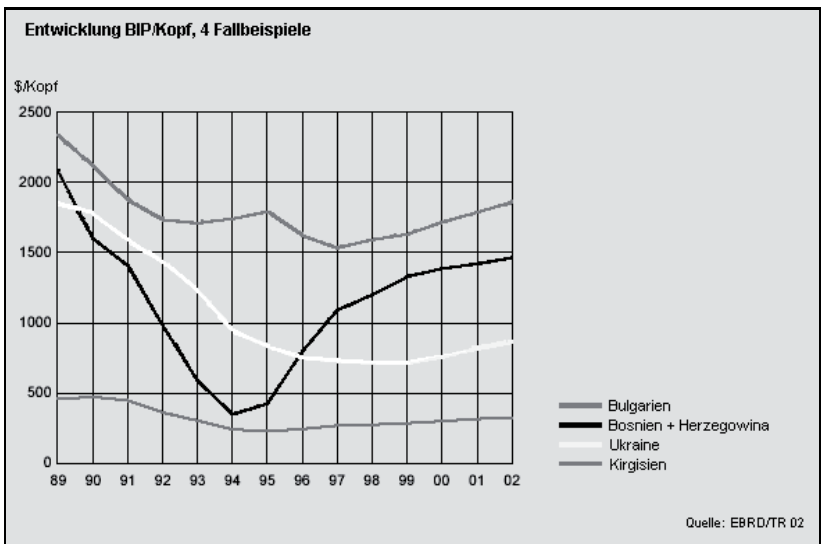
Entwicklung des schweizerischen Aussenhandels mit Osteuropa (in Mio. Fr.)

	Schweizerische Exporte										Schweizerische Importe			
	1989	1992	2002	2003	2004	1989	1992	2002	2003	2004				
Zentraleuropa	1075	1260	3210	3819	4221	570	505	2290	2647	2992				
Südosteuropa	870	480	1105	784	1300	245	205	435	260	320				
GUS	955	380	1105	1461	1715	400	375	1575	1281	1171				
Total	2900	2120	5420	6064	7236	1215	1085	4300	4188	4483				

Wirtschaftliche Indikatoren

(Quelle: EBRD, TR/02)	Brutto-Inland-Produkt (BIP) 2004		Inflation 2004	Kumulierte Aus- landinvestitionen 1989–2003 (in Mio. USD)
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	geschätztes BIP 2003 [1989=100%]	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	
Mitteuropa und Baltikum	4.9	119		147,553
Tschechien	4.0	108	3.2	38,243
Estland	5.5	102	3.5	3,246
Ungarn	4.0	115	6.8	33,641
Lettland	7.5	83	6.2	3,372
Litauen	7.0	84	1.5	3,683
Polen	5.5	135	3.6	51,906
Slowakei	4.8	114	7.5	10,185
Slowenien	4.1	120	3.7	3,277
Südosteuropa	5.0	86		31,276
Albanien	6.2	129	3.4	1,114
Bosnien-Herzegowina	4.0	57	–	1,073
Bulgarien	5.5	84	6.0	6,235
Kroatien	3.7	91	2.5	8,204
Mazedonien	2.5	78	2.8	1,002
Rumänien	5.8	92	11.9	10,536
Serbien und Montenegro	5.0	52	8.5	3,112
GUS	7.4	75		41,797
Armenien	8.0	89	7.8	868
Aserbaidshon	10.0	71	5.2	7,214
Belarus	6.0	100	19.3	1,979
Georgien	6.0	41	6.0	1,257
Kasachstan	9.0	94	6.7	15,730
Kirgisistan	6.0	75	6.2	413
Moldova	7.0	41	10.0	893
Russland	6.9	77	10.7	4,478
Tadschikistan	8.5	62	6.3	223
Turkmenistan	7.5	105	8.8	1,613
Ukraine	12.3	51	8.1	6,213
Usbekistan	2.5	107	12.0	917

Entwicklung BIP/pro Kopf: vier Beispiele



Die acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDG)

Ziel 1: Extreme Armut und Hunger beseitigen

- Der Anteil der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, sowie deren, die unter Hunger leiden, sollen um die Hälfte gesenkt werden

Ziel 2: Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten

- Alle Jungen und Mädchen sollen eine Grundschulausbildung erhalten

Ziel 3: Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen fördern

- Vertretung beider Geschlechter in Ausbildungen bis zum Jahr 2015

Ziel 4: Die Kindersterblichkeit senken

- Sterblichkeit von Kindern unter 5 Jahren um zwei Drittel senken

Ziel 5: Die Gesundheit der Mütter verbessern

- Die Müttersterblichkeit soll um drei Viertel gesenkt werden

Ziel 6: HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen

- Ausbreitung von HIV/Aids soll gestoppt und verringert werden
- Verbreitung von Malaria und andere Krankheiten soll eingedämmt werden

Ziel 7: Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten

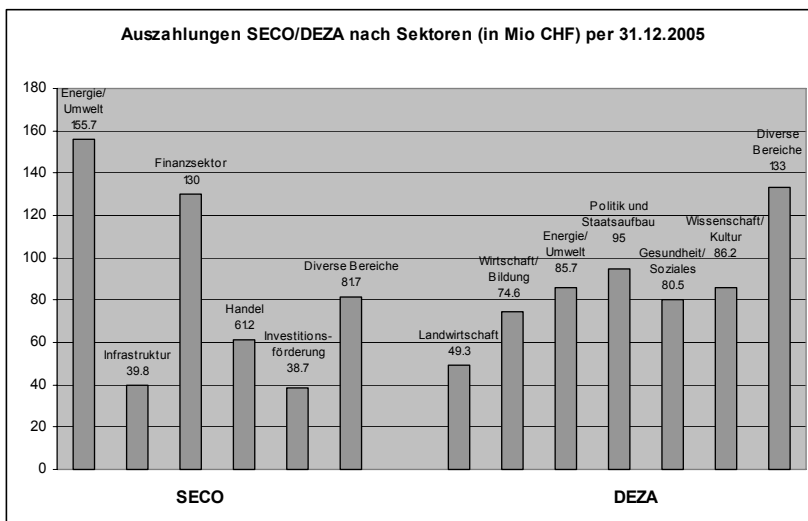
- Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung sollen in der nationalen Politik übernommen werden
- Der Anteil der Menschen, die über keinen gesicherten Zugang zu gesundem Trinkwasser verfügen, soll um die Hälfte gesenkt werden
- Bis 2020 sollen wesentliche Verbesserungen in den Lebensbedingungen von zumindest 100 Millionen SlumbewohnerInnen erzielt werden

Ziel 8: Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen

- Ein offenes Handels- und Finanzsystem,
- Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder, der Binnenstaaten und der kleinen Inselentwicklungsländer
- Schuldenproblematik der Entwicklungsländer
- Schaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeitsplätze
- Lebenswichtige Medikamente zu erschwinglichen Preisen
- In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor (Informations- und Kommunikationstechnologien)

Für weitere Informationen siehe Bericht des Bundesrats vom 25. Mai 2005:
Millenniumsentwicklungsziele – Zwischenbericht der Schweiz 2005
(www.deza.admin.ch).

Mittelverwendung des III. Rahmenkredits (1999–2005)



Bilanz der Ostzusammenarbeit 1990–2002⁶⁹

Evaluation der Zielorientierungen der Projekte

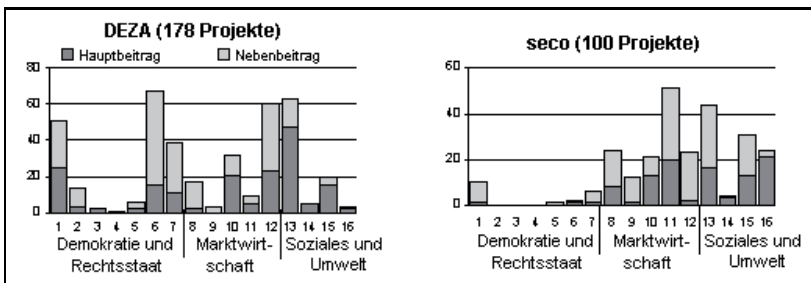
Die Zielsetzungen der OZA sind im Bundesgesetz Ost (Ziff. 2.3.2) definiert. Die empirische Erhebung in der externen Evaluation (2003) ergibt, dass sich die Programme massgeblich an diesen Oberzielen (mit entsprechenden Haupt- oder Nebenbeiträgen) orientiert haben, wobei sich das SECO vor allem auf Wirtschaft (Finanz-, Infrastruktursektor) und Umwelt, die DEZA auf Gouvernanz, Soziales und Wirtschaft konzentrierte.

Die Studie kommt zum Fazit, dass die Zusammenarbeit der Schweiz effizient und wirkungsvoll auf die Transitionsprobleme ausgerichtet war. Als neutraler Staat wird die Schweiz als glaubwürdiger, verlässlicher Partner wahrgenommen.

- Die Projekte weisen eine hohe Erfolgsquote auf. Wesentlich ist eine Konzentration der Mittel auf Bereiche, in denen die Schweiz ausgewiesene Erfahrungen hat.
- Die Zusammenarbeit ist unbürokratisch und orientiert sich an lokalen Bedürfnissen. Wichtig sind eine klare Zielgruppenorientierung und ein partnerschaftlicher Ansatz bei der Planung und Umsetzung von Projekten.
- Es erfolgte eine zeitgerechte, an die Dynamik der Transition angepasste Verschiebung der regionalen und sektoriellen Schwerpunkte.
- Die Unterstützung ist ganzheitlich und ist damit auch nachhaltig. Wichtig sind die Ausrichtung auf den Aufbau lebensfähiger institutioneller Strukturen und die Abstimmung mit laufenden Reformprogrammen anderer Geber.

Die *Stärken der schweizerischen Ostzusammenarbeit* liegen im Bedürfnis- und Partnerbezug mit so genannten «bottom-up»-Ansätzen. Die Präsenz vor Ort durch Kooperationsbüros (vgl. Ziff. 2.3.6.1) ermöglicht rasche, flexible und unbürokratische Abwicklung. Diese hat es gemäss den externen Evaluatoren erlaubt, die Programme dynamisch den sich ändernden Bedürfnissen anzupassen. Die Schweiz kann zudem von einer besonderen Glaubwürdigkeit profitieren, verfolgt sie doch als kleines unabhängiges Land keine geostrategischen Interessen. Positiv vermerkt werden schliesslich die hohe Verlässlichkeit und Transparenz dank mittelfristiger Planung und partizipativer, nachfrageorientierter Projektentwicklung. Die Ostzusammenarbeit verfolgt vermehrt ganzheitliche systemische Ansätze auf allen Interventionsebenen (Makro-, Meso-, Mikro-Ebene) und integrierte Problemlösungsansätze.

⁶⁹ DEZA/SECO: Langer Weg zu Demokratie und Markt – Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit, Bern 2004 (BBL, Vertrieb Publikationen; www.bundespublikationen.ch).
 DEZA/SECO: Die Transition und ihre Schatten. Evaluation 2003/4 (Band 1). Unabhängiger Expertenbericht. August 2003 (Alex Melzer, TULUM Ltd.).
 DEZA/SECO: Bilanz der öffentlichen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002. Evaluation 2003/4 (Band 2). Unabhängiger Expertenbericht. August 2003 (Terra Consult; E. Basler, Taesco; NADEL, ETH Zürich).



Wichtigste Erkenntnisse und Empfehlungen der Bilanz

Die Zielsetzungen und Grundsätze für die Zusammenarbeit gemäss dem Bundesbeschluss von 1995 sind auch heute noch relevant. Die gesetzlichen und strategischen Vorgaben müssen aber Spielraum für ein flexibles Anpassen an die sich weiter verändernde Transitionsdynamik ermöglichen. Dabei ist es wünschenswert, dass auch die Leistungen anderer Bundesstellen (z.B. Politische Abteilung IV, Bundesamt für Migration, VBS), welche neben dem SECO und der DEZA in den Ländern Osteuropas und der GUS tätig sind, mit einbezogen werden. Um angesichts der limitierten Mittel eine kritische Grösse der Programme und Projekte zu erreichen, bleibt eine Konzentration der Prioritäten und Aktionsfelder weiterhin vordringlich. Dabei geht es weniger um die Anzahl Länder oder der Sektoren, sondern um eine Reduktion der thematischen Vielfalt und der Diversität von Projektansätzen innerhalb der Sektoren. Im Vordergrund steht die Konzentration auf gewisse Themen und Projekte, in welchen die Schweiz ausgewiesene Stärken aufweist: z.B. demokratische Prozesse auf Lokalebene, Berufsbildung, Zugang zu finanziellen und nicht-finanziellen Dienstleistungen, Umwelt, Unternehmensförderung.

Schweizerische «Insellösungen» müssten inskünftig vermieden werden, was eine noch bessere Koordination mit den Partnern und anderen Gebern, sowie Politikbeobachtung und -dialog verlangt. Dabei wurde durch die Kooperationsbüros in den letzten Jahren die Programme verstärkt mit internationalen Gebern und nationalen Stellen breiter abgestützt.

Wenn die bestehende Zuordnung von DEZA- und SECO-Kompetenzbereichen zweckmässig erscheint, besteht noch ein Potenzial von fallweise weitergehenden Synergien zwischen technischer und finanzieller Zusammenarbeit, welche die Effizienz, Wirksamkeit und Sichtbarkeit der schweizerischen Ostzusammenarbeit vor Ort verstärken kann. Dies würde zu einem kohärenteren Auftritt der Schweiz und zur Bündelung der relativ kleinen Beiträge beitragen. Durch integrierte Ansätze z.B. im Rahmen von Sektorreformen, im Gesundheits- oder Polizeiwesen, in der Lokalverwaltung oder im Wasserversorgungsbereich, wird eine breit abgestützte Wirkung erzielt. Wo aber mangels Perspektiven aus innovativen Pilotprojekten Schweizer Insellösungen werden, die keine Chance auf langfristige Finanzierung haben, oder wo ein Projekt zuwenig auf den politischen Rahmen abgestützt ist, muss eine gutes Monitoring zeitige Reaktion erlauben.

Erfolgsfaktoren der Ostzusammenarbeit

Schweizer Wissen, Erfahrung und Investitionen wurden abgestimmt auf lokale Bedürfnisse und Kapazitäten und mit lokalem Wissen zusammengebracht.

Es fand eine kontinuierliche Professionalisierung und Qualitätssteigerung der Zusammenarbeit durch die Aufwertung von Lernprozessen statt.

Die Zusammenarbeit zwischen DEZA und SECO wusste mit wachsender Erfahrung die Stärken der unterschiedlichen Kooperationsinstrumente effizienter zu nutzen.

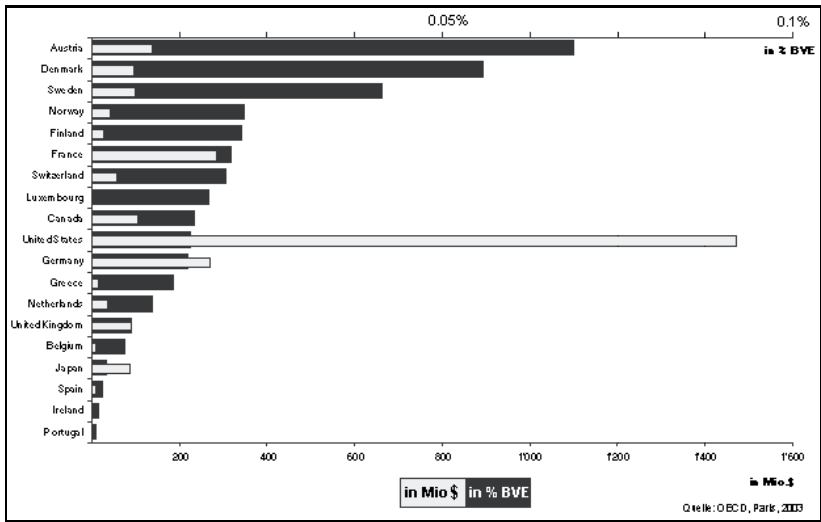
Die Einrichtung von gemeinsam finanzierten und betriebenen Kooperationsbüros mit gemeinsamer Landesprogrammierung in den Partnerländern erlaubte es, die Umsetzung von Programmen zu dezentralisieren und an die lokalen Partner zu delegieren.

Diese Nähe zum Kontext vor Ort schuf darüber hinaus auch bessere Voraussetzungen für das Monitoring und Controlling und den Politikdialog. Sie sicherte eine Flexibilität bei der Wahl der Ansätze, Instrumente und der Programmverwaltung – alles Elemente, welche von den lokalen Partnern als spezielle Stärken der Schweiz geschätzt werden.

Quelle: DEZA/SECO: Langer Weg zu Demokratie und Markt – Bilanz aus 12 Jahren Ostzusammenarbeit, Bern 2004.

Die schweizerische Ostzusammenarbeit im internationalen Vergleich

(BVE = Bruttovolkseinkommen)



Der schweizerische Beitrag zum Stabilitätspakt⁷⁰ für Südosteuropa

Die Schweiz beteiligt sich seit 2000 an den Arbeitstischen des Stabilitätspakts (SP) und an den Programmen im Hinblick auf eine langfristige Stabilisierung der Region. Sechs Jahre nach der Gründung des SP ist für die Schweiz die Gesamtbilanz trotz einiger Schwierigkeiten positiv. Der SP hat seinen Nutzen als Förderer gegenseitigen Austausches, gemeinsamen Verständnisses über Probleme, sowie als Initiator und Koordinator kohärenterer internationaler Massnahmen in der Region gezeigt.

Mit der Teilnahme am SP konnte die Schweiz ausserdem sowohl ihre aussenpolitischen Zielsetzungen umsetzen, als auch ihre bilateralen Erfahrungen im regionalen Kontext nutzbringend einsetzen. Der Austausch von Ideen und Analysen ist für die Schweiz besonders wertvoll. Die Mitarbeit am Stabilitätspakt verleiht der schweizerischen Kooperation zusätzliche internationale Visibilität.

Um «die Regionale Ownership» zu stärken ist die Übergabe der Aufgaben des SP an einen «Regional Cooperation Council» (RCC) per Mitte 2008 geplant. Der RCC soll seinen Sitz in der Region haben und als operationeller Arm des SEECF (South-East European Cooperation Process⁷¹) koordinierende und politische Aufgaben bezüglich der bestehenden regionalen Initiativen übernehmen. Die Schweiz unterstützt diesen Vorhaben. Sie konzentriert sich bereits heute auf die Unterstützung einer begrenzten Anzahl von Initiativen, die in der Region verankert sind. Die Themen dieser Initiativen gehören ausserdem zu den Prioritäten der schweizerischen bilateralen Zusammenarbeit mit Südosteuropa. Die schweizerische Unterstützung im Rahmen des Stabilitätspakts konzentriert sich damit auf folgende Bereiche:

- Migration: Rückkehr und Integration von Flüchtlingen (Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative)
- Demokratisierung: Stärkung der lokalen Demokratie und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (National Association of Local Authorities)
- Soziale Kohäsion: Sozialdialog, Gesundheit und Arbeitsmarktmassnahmen (Initiative for Social Cohesion)
- Ausbildung: Regionale Plattform zur Koordination im Bereich Ausbildung (Education Reform Initiative)
- Sicherheit: Kampf gegen das grenzüberschreitende organisierte Verbrechen, Korruption und Menschenhandel (Organised Crime Training Network)
- Wirtschaftlicher Wiederaufbau: Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatindustrie (u.a. Investment Compact, regionales Freihandelsabkommen)

⁷⁰ www.stabilitypact.org

⁷¹ Regionales Forum zur Förderung der Zusammenarbeit seit 1996, dem neben den Staaten des Westbalkans auch Bulgarien, Rumänien, Griechenland, die Türkei und die Moldau angehören, bisher ohne feste Strukturen und eigene Budgetmittel.

Beispiel einer Kooperationsstrategie Bosnien-Herzegowina

In *Bosnien-Herzegowina* (B&H) investiert die Schweiz in den Jahren 1996–2008 420 Millionen Franken und gehört damit zu den wichtigsten bilateralen Geberländern. Trotz relativ zügigem physischem Wiederaufbau leidet das Land unter den Folgen des Krieges und der unvollständigen politischen, ökonomischen und sozialen Transition zur sozialen Marktwirtschaft. Das Dayton-Abkommen von 1995 hat wohl dem Blutvergiessen ein Ende gesetzt, aber nur eine schwache Basis für eine moderne Staatsentwicklung geschaffen. In vielen Belangen bleibt das Land geteilt, und die Staatsgewalt ist auch 11 Jahre nach dem Krieg noch international verwaltet. Die sehr hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, erhöht das Armutsrisiko grosser Teile der Bevölkerung und schürt Hoffnungslosigkeit und Migrationsdruck. Der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen kommt voran, wenn auch nur langsam. Hauptmotor für die Reformen ist die von der EU angebotene Assoziierung mit der Zukunftsperspektive eines Beitritts.

Im Rahmen des Landesprogramms definiert die schweizerische Zusammenarbeit drei Ziele, zu deren Erreichung sie beitragen will: eine nachhaltige und sozial ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung und die Annäherung von B&H an europäische Strukturen. Die Unterstützung konzentriert sich auf die Arbeitsfelder Gouvernanz, Sozialentwicklung und Wirtschaftsförderung.

So werden mit schweizerischer Unterstützung der Dezentralisierungsprozess gefördert und Gemeinden in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gestärkt. Weitere Schwerpunkte sind die Umsetzung eines familienmedizinischen Konzepts im Rahmen der nationalen Gesundheitsreform, eine transparente Wasserbewirtschaftung auf Gemeindeebene, aber auch die Umsetzung eines Projekts zum Kapazitätsaufbau der Polizei («community policing»). Einkommensförderung wird in mehreren Projekten zur Förderung von KMU, vor allem im ländlichen Bereich, betrieben.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen sowie der Zugang zu Finanzierungsinstitutionen sind ebenfalls wichtige Prioritäten. Bedeutungsvoll ist auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, mit lokalen Medien und Nichtregierungsorganisationen (NRO), auch im Zusammenhang mit dem schweizerischen Engagement zur Unterstützung der Verfassungsreform. Die Schweiz arbeitet in beiden Entitäten des Landes, mit einem Schwerpunkt in Nordwest-Bosnien. Partner- und Umsetzungsorganisationen sind sowohl schweizerische wie internationale, vermehrt aber auch bosnische Organisationen.

Siehe Anhang 5 über Migrationspartnerschaften und Rückkehrhilfe in Bosnien-Herzegowina.

Die vier Themenschwerpunkte der Ostzusammenarbeit

Sicherheit, Stabilisierung und Gouvernanz, Demokratisierung Die Schweiz will mit ihrem Engagement zur politischen Stabilität beitragen und konfliktträchtige Spannungen abbauen helfen. Sie fördert die «gute Regierungsführung» und die Etablierung von transparenten, demokratischen Institutionen. Dabei stehen die Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte sowie echte Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund. Konkret unterstützt die Schweiz: – Grenzüberschreitende Massnahmen zur gewaltfreien Konfliktlösung, Integration, Versöhnung – Den Schutz von Minderheiten und benachteiligten Gruppen der Bevölkerung – Bevölkerungsnahen Verwaltungsstrukturen für den Zugang zu Justiz, Informationen, Dienstleistungen	Strukturelle Reformen, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensförderung Die Schweiz fördert die Reform der wirtschaftlichen Strukturen als Grundvoraussetzung für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung. Damit werden Arbeitsplätze geschaffen, Einkommen verbessert und Steuereinnahmen erhöht. Die verstärkte regionale Integration des Aussenhandels ist ein weiteres Ziel. Konkret unterstützt die Schweiz: – Stabile Rahmenbedingungen für die privatwirtschaftliche Entwicklung – Den Aufbau eines prosperierenden Privatsektors mit Schwergewicht auf den KMU – Förderung des Exports von konkurrenzfähigen Produkten – Die berufliche Qualifikation von Arbeitskräften
Infrastrukturen und natürliche Ressourcen Die öffentliche Infrastruktur wurde wegen fehlender Mittel vielerorts vernachlässigt oder teilweise durch Kriege zerstört. Daher unterstützt die Schweiz die Bereitstellung von Basisinfrastruktur. Im Umweltbereich wird der sparsame Umgang mit natürlichen Ressourcen gefördert. Es werden auch private und staatliche Institutionen gestärkt, die für erhöhte Umweltsicherheit und schonenden Ressourcenumgang eintreten. Konkret unterstützt die Schweiz: – Die Wiederherstellung und Modernisierung der Basisinfrastruktur für die Wirtschaft und die Bevölkerung – Öffentlich-private Partnerschaften für die Umsetzung von Umwelt- und Infrastrukturprojekten – Die Kontrolle von Risiken durch Altlasten und Nuklearanlagen	Sozialreform und neue Armut Die weit verbreitete Armut ist eine gefährliche Hypothek für die Reformprozesse. Die Schweiz will die sozialen Härten des Transitionsprozesses mildern und die Verarmung grosser Bevölkerungsteile bekämpfen helfen. Sie trägt zum Wiederaufbau eines funktionierenden Sozialsystems bei, z.B. in der Sozial- und Altersvorsorge. Konkret unterstützt die Schweiz: – Reformen im Gesundheitsbereich und Bildungswesen – Die Stärkung von (nichtstaatlichen) Sozialinstitutionen – Den Aufbau von Grunddienstleistungen, auch für benachteiligte Bevölkerungsgruppen