

04.020

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

vom 31. März 2004

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
sehr geehrte Damen und Herren,

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

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. März 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Auf der Grundlage von Artikel 8 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1) 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 den eidgenössischen Räten einen Rahmenkredit (IV. Rahmenkredit) von 800 Millionen Franken für die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (davon sind 100 Millionen Franken für Kreditgarantien bestimmt). Die Mittel des bisherigen III. Rahmenkredits von insgesamt 1400 Millionen Franken, die vom Parlament durch den Bundesbeschluss vom 8. März 1999 bewilligt und mit dem Bundesbeschluss vom 13. Juni 2002 aufgestockt wurden, werden voraussichtlich gegen Ende 2004 vollumfänglich verpflichtet sein. Die Mindestdauer des vorliegenden IV. Rahmenkredits für die Ostzusammenarbeit beträgt vier Jahre und ist für die Zeitspanne 2005–2008 vorgesehen. Die Verwendung der Mittel ist im Rahmen des jährlichen Budgets des Bundes zu beantragen. Realisiert wird die Kooperation durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA, EDA) und durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco, EVD).*

*Wie dies in der letzten Botschaft zum III. Rahmenkredit vom 14. November 2001 (BBl 2002 1829) angekündigt wurde, unterbreitet der Bundesrat parallel zu dieser Vorlage eine zeitliche Verlängerung und Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlage mit einer separaten Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.*

*Die vorliegende Botschaft geht in einem ersten Teil auf die Situationsanalyse und die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Osteuropa ein. Gleichzeitig werden die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Ostzusammenarbeit beleuchtet. Auch in der letzten Kreditperiode haben sich die osteuropäischen Transformationsprozesse durchaus dynamisch, aber auch sehr unterschiedlich entwickelt:*

*Während die zentraleuropäischen und baltischen Länder die Strukturreformen erfolgreich umgesetzt und soweit abgeschlossen haben, dass sie auf den 1. Mai 2004 vollwertige Mitglieder der Europäischen Union (EU) werden, verlief die Entwicklung im Balkan gegenläufig, und mehrere – teilweise neu entstandene – Staaten stehen noch am Anfang ihrer Reformen. Wenn auch zweifellos grosse Fortschritte in der Stabilisierung dieser Region zu verzeichnen sind, so zeigen die harzigen Kosovo-Verhandlungen oder das Attentat auf den serbischen Premierminister vom März 2003, wie verletzlich diese Staaten bleiben und wie anfällig dieser Prozess sein kann.*

*Die GUS bietet ebenfalls ein heterogenes Bild, da die Startbedingungen bereits sehr unterschiedlich waren: So wies etwa Russland im letzten Jahr eine der höchsten ökonomischen Wachstumsraten auf dem europäischen Kontinent auf, während Zentralasien und der Kaukasus mit einer zunehmenden Armut konfrontiert bleiben. In einzelnen GUS-Ländern ist mit einer Transformation zu rechnen, die mehrere Jahrzehnte beanspruchen und regional äusserst unterschiedlich verlaufen wird.*

---

*Obwohl der Transitionsprozess in den einzelnen Staaten ungleich weit fortgeschritten ist, lassen sich doch zentrale Herausforderungen an die Ostzusammenarbeit formulieren, die für den gesamten osteuropäischen Raum Gültigkeit haben: Sicherung der Stabilität im Sinne eines umfassend verstandenen Sicherheitsbegriffs, der die – oft kriegs- oder armutsbedingte – migrationspolitische Bedrohung ebenso umfasst wie die Umweltrisiken und der auch die durch den Staatszerfall begünstigte organisierte Kriminalität einschliesst. Die Ostzusammenarbeit kann somit als langfristige Investition in die gemeinsame Zukunft und die Sicherheit und Wohlfahrt Europas bezeichnet werden. Weitere zentrale Themen, die im ersten Teil behandelt werden, sind die neue Armut sowie die wirtschaftliche und kulturelle Dimension des Übergangs.*

*Der Beitrag an die osteuropäische Transformation erfolgt durchaus auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz. Die geografische Nähe Osteuropas macht die Interessen unseres Landes an erfolgreich und friedlich verlaufenden Transitionsprozessen besonders deutlich. Die Präsenz teilweise grosser südosteuropäischer Gruppen in der Schweiz – überhaupt die Migrationsbewegungen – bilden ebenso wie die aussenwirtschaftlichen Interessen in diesem potenziellen Wachstumsmarkt weitere Gründe für das schweizerische Engagement in Osteuropa und in der GUS. Zu den schweizerischen Interessen gehört letztlich auch die Erhaltung des Gewichts der Stimmrechtsgruppe bei der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), der mehrere osteuropäische Partnerstaaten angehören.*

*Heute kann gesamthaft 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. Im Rahmen der im zweiten Botschaftsteil umschriebenen «unvollendeten Transitionsagenda» stehen in der nächsten Kreditperiode die folgenden vier Themenbereiche im Vordergrund: Stabilität und Gouvernanz; strukturelle wirtschaftliche Reformen und Einkommensentwicklung; Infrastrukturen und natürliche Ressourcen; Sozialreformen und die neue Armut. Ausgehend von der einleitenden Problemanalyse und den zentralen Herausforderungen der Transition versucht die Botschaft in diesem Teil auf die strategische Ausrichtung und die Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit einzugehen. Die Prioritäten und Schwerpunkte werden in einem anschliessenden Abschnitt geografisch im Rahmen von regionalen Konzepten und nationalen Strategien ausdifferenziert. Durch diesen Bezug zwischen Problemen und Bedürfnissen vor Ort und der Reaktion der Schweiz sollen die Leserinnen und Leser schlüssig nachvollziehen können, weshalb die Ostzusammenarbeit in welchen Sektoren in den einzelnen Ländern aktiv ist.*

*Finalität und Ziele der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS bleiben die Förderung demokratischer und marktwirtschaftlicher Systeme als Grundlagen für nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklungen. Konkret zielt die Schweiz darauf ab, die Transition durch die Stärkung lokaler Kapazitäten staatlicher Strukturen sowie der privaten Wirtschaft und der Zivilgesellschaften zu unterstützen. Verfolgt werden diese Ziele – angesichts der beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel – nicht flächendeckend, sondern in Schwerpunktländern (Südosteuropa und*

---

Ukraine), in zwei Regionalprogrammen (Südkaucasus und Zentralasien) sowie mit Spezialprogrammen (im Kosovo, in Russland und neu auch in Moldawien). Neben der geografischen Konzentration wird sich die schweizerische Zusammenarbeit inskünftig noch stärker thematisch auf die vier oben genannten Schwerpunktbereiche spezialisieren, die sowohl den zentralen Transitionsdefiziten vor Ort als auch den speziellen schweizerischen Kompetenzen entsprechen, damit ein spezifischer Mehrwert auf Grund der komparativen Vorteile unseres Landes erbracht werden kann. An oberster Stelle auf der Reformagenda stehen weiterhin die Stärkung privatwirtschaftlicher Akteure und staatlicher Einrichtungen und damit die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerungen.

Die wichtigsten Instrumente der Kooperation sind die technische und finanzielle Zusammenarbeit, die in der erwähnten Botschaft zum neuen Bundesgesetz eingehender dargestellt und erläutert werden. In Osteuropa kommen auch Zahlungsbilanz- und Budgethilfen sowie Entschuldungsmassnahmen und Kreditgarantien zum Einsatz, die durch den beantragten Rahmenkredit finanziert werden sollen. Technische und finanzielle Kooperation sind aufeinander abgestimmt und werden mit den Leistungen anderer Geber koordiniert. Die schweizerische Zusammenarbeit erfolgt sowohl in Form bilateraler Programme wie auch über multilaterale Kanäle und bettet sich in die eigenen Reformanstrengungen der Partnerregierungen ein. Wo immer möglich führen die Akteure der schweizerischen Zusammenarbeit mit ihren Partnern einen Dialog über die strategische Entwicklung der Bereiche. Dieser Austausch ermöglicht die grösstmögliche Wirkung der Programme, die zusätzliche Vermittlung bestehender Erfahrungen und die Stärkung der Nachhaltigkeit der Investitionen.

Die vorliegende Botschaft legt gleichzeitig Rechenschaft ab über die Verwendung der Mittel des im März 1999 bewilligten und im Sommer 2002 aufgestockten dritten Rahmenkredits für die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS. Der Bundesrat hat dem Parlament über die Umsetzung der Ostzusammenarbeit am 12. April 2002 berichtet. Zusätzlich zu den jährlichen Informationen gemäss Artikel 17 des oben genannten Bundesbeschlusses über die Ostzusammenarbeit erschien es nach zwölf Jahren angebracht, eine externe Bilanz über die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS durchzuführen. Die beiden Expertenberichte, deren Ergebnisse in der vorliegenden Botschaft zusammengefasst sind, bilden eine fundierte Grundlage für die beiden Vorlagen. Die kritischen Studien geben ein gesamthaft positives Bild der schweizerischen Ostzusammenarbeit. Die Schweiz hat in der Vergangenheit einen beachtlichen – und international auch beachteten – Beitrag zur osteuropäischen Transition geleistet. Seit 1990 hat das Parlament insgesamt 3050 Millionen Franken für diese prioritäre Aufgabe bereitgestellt. Die bisherige Kooperation hat der Schweiz nicht nur in Osteuropa grosses Ansehen verschafft und neue Brücken bzw. zukunftsweisende Beziehungen (wieder) aufgebaut, sondern auch gegenüber der EU ihre integrationspolitische Position gestärkt. Die Schweiz hat damit konkret gezeigt, dass sie ihre solidarische Mitverantwortung zu tragen bereit ist. Mit dieser Vorlage will der Bundesrat die Ostzusammenarbeit weiterführen. Er kommt damit den Erwartungen an ein wohlhabendes Land entgegen, als das die Schweiz von den Ländern des Ostens und von anderen Geberländern und internationalen Organisationen wahrgenommen wird.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Übersicht</b>	<b>1844</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>1849</b>
<b>I. Ausgangslage</b>	<b>1851</b>
<b>1 Situationsanalyse und allgemeine Rahmenbedingungen</b>	<b>1851</b>
1.1 Der politische Umbruch in Osteuropa und der GUS	1851
1.2 Die Transitionsanalyse: Eine Bilanz der Reformen in Osteuropa und der GUS	1854
<b>2 Die zentralen Herausforderungen und thematischen Schwerpunkte</b>	<b>1859</b>
2.1 Sicherheit	1860
2.2 Gouvernanz	1862
2.3 Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeit	1865
2.4 Migration	1869
2.5 Umweltgefährdung und Nuklearsicherheit	1870
2.6 Neue Armut und soziale Entwicklung	1873
2.7 Kultur und Identität	1875
<b>3 Umfeld und Referenzrahmen</b>	<b>1876</b>
3.1 Der aussenpolitische Rahmen	1876
3.2 Der integrationspolitische Rahmen	1878
3.3 Der multilaterale entwicklungspolitische Kontext	1880
3.3.1 Der Millenniums-Entwicklungspakt	1880
3.3.2 Die multilaterale Koordination	1881
3.3.3 Die internationalen Finanzinstitutionen (IFI)	1882
3.3.4 Die UNO und die europäischen Institutionen	1884
3.3.5 Die Kooperation mit der humanitären Hilfe des Bundes	1885
3.4 Aussenwirtschaftliche Rahmenbedingungen	1887
<b>II. Inhalt des Finanzbeschlusses</b>	<b>1891</b>
<b>4 Rückblick: Die bisherige Ostzusammenarbeit</b>	<b>1891</b>
<b>5 Der neue Rahmenkredit: Strategische Ausrichtung der Ostzusammenarbeit 2005–2008</b>	<b>1896</b>
5.1 Strategie und Ziele	1898
5.2 Die unvollendete Transitionsagenda	1899
5.2.1 Sicherheit, Stabilisierung und Gouvernanz, Demokratisierung	1900
5.2.2 Strukturelle Reformen, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensförderung	1901
5.2.3 Infrastrukturen und natürliche Ressourcen	1902
5.2.4 Sozialreform und neue Armut	1904
5.3 Grundsätze und Instrumente	1905
5.3.1 Grundsätze	1905
5.3.2 Instrumente	1906
5.3.3 Abstimmung der Aktivitäten	1907

<b>6 Regionale Konzepte und Schwerpunkte</b>	<b>1908</b>
6.1 Südosteuropa	1911
6.1.1 Der Westbalkan	1912
6.1.2 Rumänien und Bulgarien	1918
6.2 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	1919
6.2.1 Russland und Ukraine	1920
6.2.2 Zentralasien	1923
6.2.3 Südkaukasus	1926
<b>7 Durchführung</b>	<b>1928</b>
7.1 Organisation und Vertretungsnetz	1929
7.2 Partner und Institutionen	1930
7.3 Qualitätssicherung: Wissensmanagement, Controlling und Evaluation	1931
<b>8 Auswirkungen, Legislaturplanung und rechtliche Grundlagen</b>	<b>1933</b>
8.1 Die Ressourcen der Ostzusammenarbeit	1933
8.1.1 Personelle Auswirkungen	1933
8.1.2 Finanzielle Auswirkungen	1933
8.2 Ausgabenbremse	1934
8.3 Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden und volkswirtschaftliche Auswirkungen	1934
8.4 Verhältnis zum europäischen Recht	1934
8.5 Legislaturplanung	1935
8.6 Gesetzesgrundlage und Rechtsform	1935
<b>III. Anhang</b>	<b>1936</b>
<b>Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS (Entwurf)</b>	<b>1951</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank	Asiatische Entwicklungsbank
BAWI		Bundesamt für Aussenwirtschaft (bis Ende 1998; heute seco)
BZO		Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (heute DEZA)
CENS	Centre for Nuclear Safety	Zentrum für Nukleare Sicherheit
CSF	Chernobyl Shelter Fund	
DAC	Development Assistance Committee	Ausschuss für Entwicklungszusammen- arbeit der OECD
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association	Europäische Freihandelsassoziation
EIB	European Investment Bank	Europäische Investitionsbank
EMRK	European Convention on Human Rights	Europäische Menschenrechts- konvention
ERG	Export Risk Guarantee Agency	Exportrisikogarantie
FAO	United Nations Food and Agriculture Organisation	UNO-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft
GEF	Global Environment Facility	Globale Umweltfazilität / Globaler Umweltfonds
GUS (CIS)	Commonwealth of Independent States	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GUS 7 (CIS 7)	Short term for the seven poorest and most indebted CIS countries	Kurzbezeichnung für die sieben ärms- ten, verschuldetsten GUS-Länder
IAEA	International Atomic Energy Agency	Internationale Atomenergie-Agentur
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Internationaler Fonds für landwirt- schaftliche Entwicklung
IFC	International Finance Corporation	Internationale Finanzierungsgesell- schaft
IFI	International Financial Institutions	Internationale Finanz-Institutionen
IOM	International Organisation for Migration	Internationale Organisation für Migration
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession	Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (EU)
ITC	International Trade Centre	Internationales Handelszentrum
IWF	International Monetary Fund	Internationaler Währungsfonds
MARRI	Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative	Regionale Migrations-, Asyl- und Flüchtlingsinitiative
MDG's	Millennium Development Goals	Millenniums-Entwicklungsziele
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	Multilaterale Investitionsgarantie- Agentur
NRO	Nongovernmental Organisation	Nichtregierungsorganisation
NSA	Nuclear Safety Account	Nukleare Sicherheitsliste
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHR	Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina	Büro des hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina
OSEC	Swiss Center Trade Support	Schweizerische Zentrale für Handels- förderung

OSZE	Organisation for Security and Cooperation in Europe	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OZA	Cooperation with the East	Ostzusammenarbeit
PHARE	Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy	Hilfsprogramm der EU für die mittel- und osteuropäischen Länder
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	Armutstrategiepapiere (IWF und Weltbank)
SAP	Stabilization and Association Process	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development	Heranführungsinstrument der EU für die Landwirtschaft in ost- und mitteleuropäischen Staaten
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme	Schweiz. Importförderungsprogramm
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments	Schweiz. Organisation zur Handels- und Investitionsförderung
SVME	Swiss Association for material economy and purchase	Schweizerischer Verband für Materialwirtschaft und Einkauf
TACIS	Technical Assistance for Commonwealth of Independent States	Technische-Hilfe-Programm für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
UdSSR	Union of Soviet Socialist Republics	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNDP	United Nations Development Programme	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	Interimistische Verwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo
UNO/ECE	Economic Commission for Europe	Wirtschaftskommission für Europa
WHO	World Health Organisation	Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organisation	Welthandelsorganisation

# Botschaft

## I. Ausgangslage

### 1 Situationsanalyse und allgemeine Rahmenbedingungen

Noch nie zuvor ist in einem so grossen geografischen Raum ein so umfassender politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Umbau in Angriff genommen worden. Einige Ostländer haben in der letzten Dekade eine äusserst dynamische Entwicklung durchschritten, die sie an die Schwelle zur Europäischen Union (EU) gebracht hat. Der historische Wandel hat den osteuropäischen Staaten eine eigenständige Entwicklung erlaubt und einzelnen Ländern die lang ersehnte Unabhängigkeit gebracht. Den Menschen hat er Grundrechte und Freiheiten sowie neue Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entfaltung und der politischen Mitbestimmung eröffnet.

Die hohen Erwartungen und kurzfristigen Hoffnungen der osteuropäischen und der ehemals sowjetischen Bevölkerungen auf rasche Verbesserungen der Lebensverhältnisse haben sich aber nicht oder nur teilweise erfüllt. Der tief greifende Transformationsprozess hat zum Teil dramatische Rückschläge erlitten und eine Verschlechterung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten bewirkt. Er wird weiterhin schmerzliche Entbehrungen zur Folge haben und kann nicht aus eigener Kraft bewältigt werden. Die Reformagenda ist noch nicht vollendet – ein Leitmotiv der vorliegenden Botschaft zum IV. Rahmenkredit.

#### 1.1 Der politische Umbruch in Osteuropa und der GUS

Während die Staaten Osteuropas und der GUS in der Zeit unmittelbar nach der Auflösung des Warschauer Pakts und der Sowjetunion noch durch zahlreiche Gemeinsamkeiten formaler und struktureller Natur miteinander verbunden waren, beschleunigte sich in den letzten Jahren der Prozess der regionalen Ausdifferenzierung. Die Entwicklung der Transformationsländer Osteuropas und der GUS verläuft seither sehr heterogen. Tempo und Zielrichtung der politischen ebenso wie der wirtschaftlichen Transition wurden von historischen und kulturellen Unterschieden zwischen den einzelnen Subregionen und Staaten geprägt. Insgesamt lässt sich ein deutliches Nordwest-Südost-Gefälle erkennen: Nationen mit langer staatlicher Kontinuität, grosser, ethnischer Homogenität sowie entsprechendem Selbstverständnis (Baltikum, Mitteleuropa) stehen neuen Nationen mit kurzer eigenstaatlicher Geschichte und ethnischer Heterogenität (Südosteuropa, Südkaukasus, Zentralasien) gegenüber. Das Spektrum der Partnerländer der schweizerischen Ostzusammenarbeit reicht heute von Ländern an der Schwelle zum EU-Beitritt (Rumänien, Bulgarien) bis zu Staaten, in denen die Reformen bisher von zentralistischen, autoritären Regierungen noch kaum in Gang gesetzt wurden (Ukraine, Usbekistan) oder wo der politische Übergang zu bewaffneten Konflikten geführt hat (Ex-Jugoslawien, Südkaukasus).

Die frühere Schwerpunktregion der Ostzusammenarbeit in *Zentraleuropa* und im *Baltikum* ist ab 1. Mai 2004 fester und integraler Bestandteil der erweiterten Europä-

ischen Union. Auch wenn damit der Transitionsprozess nicht restlos abgeschlossen ist, treten nun Kohäsionsinstrumente und strukturpolitische Interventionen in den Vordergrund. Mit ihrem Beitritt profitieren diese Länder von den EU-Instrumenten und Subventionen zur Förderung der europäischen Integration und Kohäsion. Als logische Konsequenz hat die Schweiz vor Jahren bereits begonnen, die Projekte in Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und in Litauen, Estland und Lettland abzuschliessen, um die Ostzusammenarbeit schrittweise auf die bedürftigeren Regionen Südosteuropas und der GUS auszurichten.

Für *Südosteuropa* war das Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawien das prägende Ereignis. Die darauf folgenden Balkankriege haben die Transition in dieser Region gegenüber den übrigen Ländern um mindestens zehn Jahre zurückgeworfen. Die einzige erfreuliche Ausnahme ist Slowenien, das bereits 2004 als Nettozahler der EU beitreten wird. Die massive Unterstützung der Region unmittelbar nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen ist heute einer gewissen Zurückhaltung der Geberländer gewichen, nicht zuletzt als Folge anderer Konflikte (Fokussierung auf Krisenherde wie Afghanistan, Irak) und neuer Prioritäten (Terrorismusbekämpfung). Auch wenn der Balkan nicht mehr dieselbe aussenpolitische Priorität genießt, so bleibt diese Region integrations-, migrations- und sicherheitspolitisch von zentraler Bedeutung für Europa und die Schweiz. Die Integrationsperspektive des Westbalkans wurde deshalb anlässlich des EU-Gipfels von Thessaloniki vom 21. Juni 2003 grundsätzlich bestätigt und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess anhand der «Agenda von Thessaloniki» konkretisiert.

Die Herausforderungen unterscheiden sich von Land zu Land erheblich: Albanien sieht sich trotz einiger Fortschritte mit fragilen staatlichen Strukturen konfrontiert, welche die wirtschaftliche Entwicklung und die Durchsetzung des Rechts behindern. Ähnliches gilt für Bosnien-Herzegowina, wo sich die Situation einigermassen stabilisiert hat, die beiden Entitäten gleichberechtigt nebeneinander koexistieren und sich eine langsame Rückkehr der Flüchtlinge abzeichnet. Das Land bleibt jedoch auf die Unterstützung und den Schutz der Staatengemeinschaft angewiesen. Kroatien verzeichnete in letzter Zeit einige Fortschritte und befindet sich trotz bestehender politischer Spannungen auf EU-Beitrittsweg. In Mazedonien führten die ethnischen Konflikte 2001 zu schweren Rückschlägen, und nur das rasche Eingreifen der NATO konnte einen Ausbruch eines Bürgerkriegs verhindern. Inzwischen erlaubte der Vertrag von Ohrid vom 13. August 2001 die Wiederaufnahme des Reformpfades. Für Serbien-Montenegro stellt die Bewältigung der Hinterlassenschaft des Milosevic-Regimes die grösste Herausforderung dar, nicht nur bezüglich des Zurückdrängens des organisierten Verbrechens und nationalistischer Tendenzen, sondern auch bezüglich der Zukunft des Bundesstaates, der Beziehung zwischen Serbien-Montenegro sowie zum Kosovo. Der international nicht geklärte Status des Kosovo bleibt wohl noch einige Zeit ein potenziell explosives Problem. Immerhin ist die rasche Rückkehr der Flüchtlinge erfolgt und der Wiederaufbau kommt – nicht zuletzt dank ausländischer Hilfe in bisher nie gekanntem Ausmass – schnell voran. Die Schweiz allein hat seit dem Krieg von 1999 für den Kosovo rund 250 Millionen Franken aufgewendet. Trotz unbewältigter Probleme und offener Fragen sind die Perspektiven für die Region heute besser als noch vor fünf Jahren (vgl. Ziff. 6.1). Den internationalen Anstrengungen und der militärischen Präsenz unter UNO-Mandat ist es zu verdanken, dass die Konflikte bisher nicht wieder aufgeflammt sind.

**Ende der Milosevic-Diktatur:  
Rasche schweizerische Unterstützung für Serbien-Montenegro**

Serbien-Montenegro ist Ende 2000 den schweizerischen Stimmrechtsgruppen in Währungsfonds (IWF), Weltbank und EBRD<sup>1</sup> beigetreten. Die Schweiz, die bereits während der Kosovo-Krise und dem Machtwechsel in Belgrad ausserordentliche humanitäre Hilfe und beträchtliche Beiträge im Rahmen ihrer Friedensförderung geleistet hatte (Operation «Focus»), stellte in der Folge Überbrückungskredite für den Beitritt Serbien-Montenegros zum IWF bereit und gewährte ein zinsloses Darlehen von 27 Millionen Franken für die Mitgliedschaft in der EBRD. Zudem wird Budgethilfe in Höhe von 10 Millionen Franken als Ko-Finanzierung eines Strukturanpassungskredites der Weltbank geleistet und die Regierung bei der technischen Regelung der Aussenschuld unterstützt. Zur umfassenden Wiedereingliederung des mehrfach isolierten Staates Serbien-Montenegro in die internationale Staatengemeinschaft fördert die Schweiz ausserdem dessen Beitritt zur WTO.

Ende 2002 wurde ein bilaterales Soforthilfe-Paket der Schweiz bereitgestellt (Zahlungen an Rentner und Sozialhilfeempfänger, Finanzierung von Brennstoffen und Medikamenten). Das seco finanzierte zudem dringende Reparaturen im Elektrizitätsbereich. Beim Wiederaufbau steht die Modernisierung des Elektrizitätsverteilsystems im Vordergrund, wodurch die Einbindung in das internationale Stromverbundnetz ermöglicht wird. Zur Unterstützung des Wiederaufbaus gehört auch die Lieferung von 20 Tramzügen aus Basel an die Stadt Belgrad.

Die Ausgangslage in der ehemaligen Supermacht Sowjetunion war grundsätzlich anders und hat zu erhöhter politischer Instabilität und tief greifender, anhaltender ökonomischer Rezession geführt. Angesichts der sowjetischen Erbschaft hatten es die Mitglieder der Folgeorganisation *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS) nicht einfacher. Immerhin konnte das weithin befürchtete «Worst-Case-Szenario» eines kriegerischen Auseinanderbrechens der Sowjetunion verhindert werden. Die schrecklichen Konflikte im Nord- und Südkaukasus blieben eher eine Ausnahme. Unter Präsident Putin ist es Russland gelungen, die Folgen der Finanzkrise von 1998 zu bewältigen, die Wirtschaftsreformen energisch voranzutreiben und den Zusammenhalt des Landes zu stärken. Seit dem 11. September 2001 wird sowohl die Annäherung an die USA als auch der Krieg in Tschetschenien mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus begründet. Der Einfluss Russlands in seiner unabhängig gewordenen Peripherie ist wieder am Erstarken, und das Land schickt sich an, bei der Ausbeutung bzw. Durchleitung von Ressourcen (Öl, Gas, Edelmetalle) ein wichtiges Wort mitzureden. Gleichzeitig haben die USA den internationalen Kampf gegen den Terrorismus genutzt, um ihren militärischen Einflussbereich auf gewisse zentralasiatische Republiken auszuweiten, was bisher ohne grossen Widerstand von der russischen Seite hingenommen wurde. Während die politischen Folgen heute kaum absehbar sind, hat sich das Bewusstsein für die geostrategische Bedeutung des früheren sowjetischen Südgürtels mit den Kriegen in Afghanistan und Irak schlagartig erhöht.

<sup>1</sup> Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), siehe Ziff. 3.3.3.

Die Entwicklung der Ukraine, Moldawiens und von Belarus hin zu demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen ist widersprüchlich verlaufen. Die Unabhängigkeit der Ukraine und Moldawiens wird von keiner Seite mehr in Frage gestellt, und nach Jahren des wirtschaftlichen Niedergangs sind gewisse positive Signale einer wirtschaftlichen Erholung zu verzeichnen. Dessen ungeachtet stehen jedoch alle drei Länder weiterhin vor der grossen innenpolitischen Herausforderung, den Demokratisierungsprozess, den Aufbau tragfähiger staatlicher Institutionen und die Einhaltung der Menschenrechte voranzutreiben. Im Hinblick auf die Aufnahme zentral- und osteuropäischer Staaten in die EU im Jahre 2004 wird der Kampf gegen Migration, Waffen-, Drogen- und Menschenhandel in der Ukraine, in Moldawien sowie in Belarus eine zunehmend wichtigere Rolle spielen (vgl. Ziff. 3.2.).

Die fünf zentralasiatischen Staaten (Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan) 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 herausfinden. Die von Stalin einst künstlich gezogenen Grenzen behindern nicht nur die Staatsbildung, sondern auch die regionale Zusammenarbeit. Das Problem der Grenzziehung ist bis heute nicht restlos geklärt, was die zwischenstaatlichen Beziehungen entsprechend belastet und weiterhin Konfliktpotenzial birgt.

Ungelöste Konflikte und anhaltende ethnische Spannungen prägen nach wie vor das Bild im Südkaukasus (Armenien, Aserbaidshjan, Georgien), wo noch immer Hunderttausende von Flüchtlingen auf Rückkehr hoffen. Während erste vorsichtige Reformen zu greifen scheinen, weisen Transkaukasus und Zentralasien gefährliche Zerfallserscheinungen auf, die einen nachhaltigen Aufschwung verhindern. In beiden Regionen belasten ungelöste Verteilungskonflikte um Wasser und Energie das Verhältnis der Staaten untereinander.

## **1.2 Die Transitionsanalyse: Eine Bilanz der Reformen in Osteuropa und der GUS<sup>2</sup>**

Das Ende der kommunistischen Herrschaftssysteme und die Auflösung der Sowjetunion Anfang der 90er Jahre haben in Osteuropa einen Umbruch von historischen Dimensionen ausgelöst: Der Übergang von autoritären zentralistischen Herrschaftsformen zu demokratischen pluralistischen Strukturen ging einher mit der Einführung politischer Gewaltentrennung und Rechtsstaatlichkeit sowie der Ablösung der Planwirtschaft durch neue Formen des Eigentums und marktwirtschaftlicher Freiheiten und Grundsätze. Nach über zehn Jahren Transition können gemäss den Kriterien der EU-Kommission über ein Drittel der 27 Transitionsländer als stabile Rechtsstaaten mit konkurrenzfähigen Marktwirtschaften bezeichnet werden. Dabei ist aber der Transitionsprozess erst in wenigen, vorwiegend nordwestlichen Staaten Osteuropas

<sup>2</sup> Die Analyse der Entwicklung hin zum heutigen Stand der osteuropäischen Reformen beruht auf der Expertenstudie «Die Transition und ihre Schatten. Zehn Jahre Ostzusammenarbeit» von Dr. A. Melzer, 2003. Die Analyse wurde von DEZA und seco im Rahmen einer breit angelegten Bilanzierung der bisherigen Ostzusammenarbeit (siehe Ziff. 4) in Auftrag gegeben. Ähnliche Studien wurden von der Weltbank: «Transition: the first ten years» (2002) und von der europäischen Entwicklungsbank (EBRD) «Transition Report» (2000, 2001 und 2002) veröffentlicht.

nachhaltig geworden, das heisst, er wirkt auf Personen, Institutionen, Potenziale, Dynamiken und Werte so ein, dass diese langfristig erhalten bleiben.

In der Mehrzahl der übrigen Länder haben der Umbruch und die Reformen zu massiven wirtschaftlichen und sozialen Einbussen und zu Lebensbedingungen geführt, die den Menschen nicht zu einer konstruktiven Identität in einer als positiv wahrgenommenen Gesellschaft verhelfen. 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. In 12 von 27 Ländern liegt heute noch das Pro-Kopf-Einkommen um 25 % unter demjenigen von 1989. In zehn Ländern leben gemäss EBRD mehr als 40 % der Bevölkerung in Armut. Wie übereinstimmende soziale Indikatoren zeigen, hat sich die Verschlechterung der Lage bis auf die Verkürzung der Lebenszeiten der Menschen ausgewirkt. Auch ist der «Human Development Index»<sup>3</sup> von ganz Osteuropa und in der GUS in den letzten Jahren gesunken.

Einige Länder (etwa die EU-Beitrittskandidaten) haben inzwischen das Produktionsniveau vor Beginn des Umbruchs wieder erreicht oder überschritten. Sie bilden eine Ausnahme. Die Volkswirtschaften Osteuropas mögen auf den neuen marktwirtschaftlichen Grundlagen grundsätzlich effizienter operieren, aber die Marktwirtschaft hat in vielen Ländern noch nicht bewiesen, dass sie in der Lage ist, alle Menschen besser zu stellen als die Planwirtschaft. In diesem Sinne ist die Reformagenda in weiten Teilen Osteuropas noch längst nicht abgeschlossen. Die internationale Gemeinschaft hat diesbezüglich das Stichwort der unvollendeten Transitionsagenda – die so genannte «unfinished agenda» – geprägt (siehe Ziff. 5.2.).

Der *Transitionsverlauf* lässt sich rückblickend in mehrere Phasen unterteilen:

In einer ersten Phase wurde der Umbruch zunächst in Mitteleuropa und im Baltikum unter starker Beteiligung ziviler Kräfte ausgelöst, die zum Teil gewerkschaftlich oder kirchlich orientiert waren. Wenn anfänglich breite Volksbewegungen die «samtene Revolution» auslösten, so haben mancherorts auch Regierungsmitglieder die Reformanstrengungen gefördert. In einer zweiten Phase ab 1990 folgten Länder, v.a. Südosteuropas und der Sowjetunion, in denen die Reformen innerhalb der Machtelite ohne Beteiligung anderer gesellschaftlicher Akteure eingeleitet wurden. Die anfänglichen Transitionsimpulse prägten die spätere Politik: Während in der zentraleuropäischen und baltischen Ländergruppe die Reformen gesellschaftlich breit abgestützt und getragen wurden, wurden die Reformen in südosteuropäischen und ex-sowjetischen Staaten eher von oben, durch Eliten, eingeleitet und diktiert und entbehrten somit der notwendigen gesellschaftlichen Akzeptanz.

Allein schon die Entlassung in die Unabhängigkeit hat in einigen Ländern zu schweren Konflikten und Kriegen geführt, welche Reformen jahrelang verhinderten. Deshalb stehen heute die ex-jugoslawischen und südkaukasischen Staaten erst am Anfang der Reformen. Die Konflikte waren nicht nur politisch, wirtschaftlich und sozial verheerend, sondern führten zu grossen Bevölkerungsverschiebungen und Flüchtlingsströmen, die auch die westlichen Länder erreichten (Ziff. 2.4).

Wenn auch der Umbruch in jeder Region und in jedem Land sehr unterschiedlich verlief, so lässt sich die Transition dennoch theoretisch in fast allen Ländern in die folgenden zwei Etappen gliedern: Phase 1 mit formalen Grundsatzentscheiden und

<sup>3</sup> Siehe Beilage IV im Anhang.

Gesetzesreformen; Phase 2 mit strukturellen Reformen und dem Aufbau gesellschaftlicher Institutionen.

### **Transitionskonzept im Wandel:**

- 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 1996 werden globale Auswirkungen auf die makroökonomische Stabilität, wie etwa internationale Kapitalflüsse, stärker berücksichtigt.
- Ab 2000 werden Programme zur Armutsbekämpfung insbesondere in den südkaukasischen und zentralasiatischen GUS-Staaten eingeleitet.

Das *Transitionsverständnis* hat sich im Laufe der letzten Jahre entsprechend gewandelt, differenziert und angereichert: In der internationalen Diskussion ist das Transitionsproblem konzeptionell vom liberal-monetaristischen Diskurs der frühen 90er Jahre über die Institutionenfrage bis hin zum sozialpolitisch oder entwicklungspolitisch argumentierenden Gegenpol gediehen. Es besteht heute ein internationaler Konsens, dass Transition im Kern den Aufbau neuer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Institutionen auf der Basis demokratischer, menschenrechtlicher und marktwirtschaftlicher Prinzipien sowie unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit bedeutet. Aufbau oder Reform unzähliger mehr oder minder bedeutsamer Institutionen, vom Konkursrecht über das Kataster- Kreditwesen bis zur Pensionskasse, welche das Zusammenleben in einer Gesellschaft formen, stehen im Zentrum der Transformation. Die Transition ist erst dann abgeschlossen, wenn das institutionelle Umfeld stabil und verlässlich geworden ist. Die institutionelle Nachhaltigkeit im Sinne einer sich erneuernden Stabilität ist dann erreicht, wenn die Lebensumstände der Menschen und das ökonomisch-soziale Potenzial, in dem sie wirken, sie auch tragen. Transition kann erst als abgeschlossen betrachtet werden, wenn die neuen Institutionen rechtlich, wirtschaftlich und sozial ein menschenwürdiges Dasein erlauben. Dabei geht es letztlich um den Systemumbau auf der Basis demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Prinzipien unter Berücksichtigung der Umweltverträglichkeit und der sozialen Nachhaltigkeit.

Nehmen aber die Probleme auf der Ebene der Produktionsgüter, der Potenziale, Ressourcen und Vermögenswerte zu, so kann die Krise den Reformverlauf in Frage stellen und zu einem Zusammenbruch der Institutionen führen. Brechen die Institutionen massenweise zusammen, so kommt es zu politischen Krisen und zum Systemwechsel, wie die Geschichte zeigt.

Solange der Umbau nicht nachhaltige institutionelle Formen gefunden hat, belastet der Transitionsprozess sowohl die Politik wie auch die Wirtschaft und kann zu Raubbau an natürlichen Ressourcen und den *Potenzialen* der Gesellschaft führen. Bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen bilden nach einem Dutzend Reformjahren die ungenügende Einkommensentwicklung, die Beschäftigungsprob-

ematik und der allgemeine Einbruch der Sozialleistungen des Staates die zentralen Herausforderungen. Im Gesundheitsbereich sind die Entwicklungen besonders dramatisch und wirken sich bis zu einem Rückgang der durchschnittlichen Lebenserwartung in einigen Ländern aus. Wo die Menschen früher garantierten Zugang zu Vorsorge und Pflege hatten, besteht heute eine Zweiklassengesellschaft.

Die Umweltpolitik scheint in den Ländern mit EU-Perspektive konzeptionell aufgenommen und institutionalisiert. Die Umweltbelastung hat sich dort im Lauf der Transition trotz Aufschwung reduziert, verlangt aber noch grosse Anstrengungen auf Jahre hinaus. In den GUS-Staaten bestehen grosse Altlasten (belastete Böden, Wasserproblematik, Atomanlagen und Lagerung atomarer Abfälle), deren Beseitigung die vorhandenen Mittel bei weitem übersteigt. Auch Infrastrukturen sind teils in desolatem Zustand (Heizungen, Bauten, Wasserversorgung), ihre Verbesserung bedarf grosser Investitionen.

Der soziale Zusammenhalt als Potenzial ist in allen Transitionsländern durch die massiven Einkommensunterschiede und die Missbräuche im Privatisierungsprozess gefährdet. Hinzu kommen die Wirkungen der früher unbekanntem Arbeitslosigkeit. Was die Menschen mit ihren individuellen Potenzialen anbetrifft, wurden schon bald nach Einsetzen der ersten Inflationswelle die Randgruppen als die Verletzlichsten erkannt: die Pensionierten, die Vertriebenen, die Arbeitslosen, die Minderheiten. Für die Erwerbstätigen galt die Annahme, dass sich ihre Situation allmählich bessern werde. Allerdings nimmt der Anteil der Bevölkerungsgruppen, die vom neuen Wirtschaftssystem ausgeschlossen sind, zu, je weiter man von Nordwesten nach Südosten vorrückt. Je schwächer die Wirtschaft und die Regierung, umso gravierender fällt der Abbau der Leistungen in den zentralen Bereichen der Erziehung und der Gesundheit aus. Im ärmsten Drittel der Transitionsländer greifen diese Mängel die Lebensgrundlagen der Menschen an.

Die *Akteure des Umbruchs* haben sich im Lauf weniger Jahre gewandelt. Die Helden der ersten Stunde, Gewerkschaftsführer, Pfarrer und Dissidenten, Bürgermeister, Staatspräsidenten, Animatoren der Volksbewegungen sind längst abgelöst worden. Die Regierungen selber aber können nur in einem Teil der Länder als Träger der Reformen bezeichnet werden. Ohne Zweifel sind die Regierungen mit Kurs auf die EU aktive Reformer, wobei diese Perspektive für rund die Hälfte der 27 Transitionsländer besteht. Die Regierungen der übrigen Länder wurden teilweise von den Gewinnern der ersten Privatisierungsrunden vereinnahmt und verzögern jene Reformen, die ihre Vormachtstellung beeinträchtigen könnten. Eine Handvoll Regierungen hat die sozialistischen Grundlagen noch nicht aufgegeben und operiert mit Reformen in Teilbereichen. Die Verantwortlichen entstammen dem kommunistischen System und regieren nach demselben Muster. Dort muss sich eine Transitionsunterstützung gezielt auf die Reformkräfte konzentrieren, was zu einer klaren Zielgruppenorientierung führt.

Die Zivilgesellschaft – wo sie für die Transition von Bedeutung war – hat ihre ursprüngliche Rolle im politischen Bereich wieder erlangt. Sie befasst sich mit den gravierenden sozialen Problemen des Umbruchs und übernimmt im Sozialwesen zunehmend Verantwortungen, die früher vom Staat und seinen Grossbetrieben wahrgenommen wurden. Sie stützt weitgehend die neuen Kleinunternehmen und setzt sich täglich auseinander mit der aus sozialistischen Zeiten stammenden überdimensionierten Administration. Die Kapazität der Zivilgesellschaft nimmt aber vom europäischen Nordwesten zum asiatischen und kaukasischen Südosten hin deutlich ab.

Insgesamt wurden in den Transitionsländern, auch den zögerlichsten, gewaltige Reformleistungen erbracht, mit Ausnahme Weissrusslands und Turkmenistans. Im politischen Bereich attestiert die EU ihren osteuropäischen Beitrittskandidaten 2004<sup>4</sup> die Rechtsstaatlichkeit auf Grund intensiver Überprüfungen. Die Qualität der politischen Institutionen (Regierung, Parlament, Justiz) bleibt aber sehr unterschiedlich. Die Arbeit am Aufbau wichtiger Institutionen wie Polizei, Zoll, Gefängniswesen, Arbeitsämter, Medien, Datenschutz, ist in den meisten Reformstaaten noch nicht abgeschlossen («unfinished agenda»).

Eine besondere 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 Sicherheits- und Austauschstrukturen, mit der Sicherung der makroökonomischen Stabilisierung, der Einleitung und Implementierung von Struktur Anpassungen 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.

Insgesamt ist in Mitteleuropa und im Baltikum, d.h. im besser gestellten Drittel der Reformländer mit mehr Mitteln, mehr Einsatz, kürzerer Krise und anderen Traditionen, ein nachhaltiger Transitionsprozess eingeleitet worden. Die Gruppe der südosteuropäischen Länder mit EU-Perspektive mag schon jetzt gute Chancen haben, denselben Zustand zu erreichen. Für die GUS bleiben die mittel- bis langfristigen Perspektiven offen und von Land zu Land unterschiedlich.

<sup>4</sup> Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen.



*Legende:* Auf Grund ihres Reformstands und ihrer aussenpolitischen Zielsetzungen und Intentionen bestehen drei Ländergruppen mit je unterschiedlichen Zielkategorien:

1. Eine erste Gruppe (A und B) von Staaten, die kurz- oder mittelfristig die EU-Mitgliedschaft anstreben, wobei sich diese je nach Stand der EU-Verhandlungen in die Untergruppen der ersten Beitrittsrunde 2004 (Zentraleuropa/Baltikum), der späteren Beitrittsrunden ab 2007 (Rumänien, Bulgarien, evtl. Kroatien) und des Westbalkan unterteilen.
2. Staatengruppe (C) (Südkaucasus, Zentralasien sowie Albanien, Mazedonien), die sich eher an der Armutsbekämpfung orientieren und an Programmen beteiligen, die von der Weltbank im Rahmen so genannter Poverty Reduction Strategies Papers (PRSP<sup>5</sup>) koordiniert werden.
3. Eine Gruppe (D) grösserer Staaten, die ihre eigenen jeweiligen Zielsetzungen verfolgen (Russland, Ukraine, Kasachstan usw.). Ihre Reformagenda wird auf Grund ihrer Grösse und Macht weitgehend innenpolitisch bestimmt und kann von aussen kaum beeinflusst werden.

Diese Zielkategorien prägen die Anforderungen an den Transformationsprozess der betreffenden Staatengruppen und sind daher für die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit ausschlaggebend.

## 2 Die zentralen Herausforderungen und thematischen Schwerpunkte

Die Staaten Osteuropas und der GUS sind auch im neuen Jahrtausend mit einer langen Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert, die teilweise den Umbau von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft auslösten sowie teilweise aus dieser Transition entstanden sind. Die Problemfelder sind einerseits eine Erbschaft des Sozialismus und andererseits Begleiterscheinungen der Reformen. Die in dieser Ziffer dargestellten Schlüsselprobleme sind eng miteinander verbunden und können sich gegenseitig verstärken. Die angestrebten Lösungen sind in der Regel entsprechend komplex, anforderungsreich und langwierig.

<sup>5</sup> Siehe Ziff. 3.3.2.

Die Sicherheitsrisiken im osteuropäischen Raum haben sich im letzten Jahrzehnt grundlegend verändert: Die Wahrscheinlichkeit militärischer Konfrontationen zwischen West- und Osteuropa ist verschwindend klein geworden, seit Russland seinen Status als Weltmacht verloren hat. In Südosteuropa hat sich hingegen die Sicherheitslage im Gefolge blutiger Konflikte verschlechtert, was die gegenwärtige Präsenz von rund 20 000 Soldaten in Kosovo und 12 000 Soldaten in Bosnien-Herzegowina in Friedensoperationen belegt. An die Stelle des Ost-West-Konflikts ist eine zunehmende politische, ökonomische und gesellschaftliche Integration mittel- und osteuropäischer Staaten in den europäischen und transatlantischen Kontext getreten. Am deutlichsten manifestiert sich die radikal verbesserte Sicherheitssituation im Beitritt von Staaten des ehemaligen Warschau-Pakts und Südosteuropas zur NATO<sup>6</sup> sowie in der EU-Osterweiterung. Diese positiven Entwicklungen kontrastieren mit neuen Sicherheitsrisiken in der Region. Das gilt um so mehr, wenn Sicherheit nicht nur in ihren militärisch-politischen Dimensionen verstanden wird, sondern als umfassendes Konzept, das zwischenstaatliche Beziehungen ebenso beinhaltet wie die Situation von Gruppen und Individuen oder den Zustand der natürlichen Umwelt (vgl. Ziff. 2.5). Besonders krisengefährdet sind Gesellschaften mit weit verbreiteter Armut, mit extremen und wachsenden sozioökonomischen Unterschieden, mit schwachen oder nicht glaubwürdigen staatlichen Institutionen. Fehlende Zukunftsperspektiven für die Menschen in einem Land erhöhen die Risiken für den gesamten Kontinent. Die Sicherheit in der Schweiz hängt also mit der Sicherheitssituation in Osteuropa zusammen. Konflikte und verschlechterte Lebensbedingungen in Krisenregionen wirken sich teilweise ganz direkt auf Westeuropa aus – beispielsweise in Form von Flüchtlingsbewegungen oder von transnationaler organisierter Kriminalität, oder durch abnehmenden Handel. Die Erfahrungen haben aber gezeigt, dass Konflikte immer Bestandteil von Transition sind. Folgende zentrale Sicherheitsfaktoren in Osteuropa und der GUS sind für die Ostzusammenarbeit relevant:

- Die unterschiedlichen Voraussetzungen und Geschwindigkeiten der Transition sowie die geopolitischen Interessen globaler und regionaler Akteure haben die Bildung von *Zonen sehr unterschiedlicher Sicherheit* zur Folge. Die Situation in Südosteuropa konnte mit grossem Aufwand von UNO, NATO, EU und OSZE u.a. durch den Stabilitätspakt verbessert werden, bleibt aber weiterhin ein Risiko für die Stabilität in Europa. Im Kaukasus versuchen Tschetschenen ihren Anspruch auf Unabhängigkeit und Russland seine staatliche Integrität militärisch durchzusetzen. Im Transkaukasus bedeuten die russisch-georgischen Auseinandersetzungen um Abchasien und die armenisch-aserbaidschanischen Auseinandersetzung um die Hoheit in Nagorno-Karabach ein Stabilitätsrisiko. Zentralasien ist wegen der Terrorismusbekämpfung und dem Afghanistankrieg sowie auf Grund der eigenen, schwierigen Staatenbildung weiterhin in einer potenziell konfliktiven Situation. Hinzu kommen Auseinandersetzungen um natürliche Ressourcen, etwa Erdölkonflikte im Kaukasus und Fragen der Wassernutzung in Zentralasien. Vereinzelt halten sich Regimes beispielsweise in Belarus mit repressiven

<sup>6</sup> 1999: Polen, Ungarn und Tschechische Republik  
2004: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien

Methoden an der Macht, und damit auf Kosten der Sicherheit und Freiheit der Bürgerinnen und Bürger.

- Die *Prävention weiterer Krisen* und der Wiederaufbau nach Kriegen werden einzelne Regionen noch Jahre beschäftigen und grosse Ressourcen absorbieren im Hinblick auf stabile wirtschaftliche und staatliche Strukturen, reduzierte regionale Disparitäten und ausgewogene politische und soziale Opportunitäten für alle Bevölkerungsteile. Nachhaltige Sicherheit erfordert langfristig auch Einkommensmöglichkeiten, ökonomisches Wachstum und die Erhaltung natürlicher Ressourcen als Lebensgrundlage. Andernfalls drohen weitere Konflikte, welche die Transition behindern und die ökonomische Situation bereits armer Bevölkerungen weiter verschlechtern. Direkte Prävention drohender Krisen und politische Vermittlung ist Teil der schweizerischen Politik, wird aber durch den separaten Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung<sup>7</sup> finanziert. Ergänzend dazu sind schrittweise die Friedensentwicklung auf lokaler Ebene, die Förderung regionaler Konfliktbewältigungsmechanismen durch Ausbildung und Behandlung von Traumata sowie Versöhnungsprojekte Elemente der Ostzusammenarbeit. Ein in der Region noch wenig entwickeltes Mittel zur Konfliktprävention sind die Reformen der Sicherheitssysteme, die zahlreiche militärische und zivile Akteure involvieren und in engem Zusammenhang mit der Demokratisierung stehen.
- Die *Schwäche staatlicher Strukturen*, mangelnde Kontrollmechanismen und Staatszerfall insbesondere in kriegsversehrten Ländern stellen das staatliche Gewaltmonopol in Frage. Sie begünstigen eine «Privatisierung der Gewalt» und die Ausnutzung des Staates, um partikuläre Interessen durchzusetzen («state capture»). Die vergleichsweise hohen Raten von *Kriminalität* und *Korruption* in Osteuropa bedrohen die Sicherheit von Individuen, Gruppen und Institutionen und sind auch wichtige Transitionshindernisse. Benötigt werden hier international abgestimmte Anstrengungen zur Bekämpfung von Drogenhandel, Geldwäscherei und Menschenhandel. Der in der Region hauptsächlich mit Tschetschenien identifizierte islamische *Terrorismus* ist eine Gefahr, die zur weiteren Verstärkung bereits bestehender autoritärer Staatsstrukturen führen kann. Zusammen mit der öffentlichen Diskriminierung von Muslimen führt dies – trotz grosser sprachlicher, sozialer und kultureller Unterschiede im postsowjetischen Raum – zu einer wachsenden Entzweiung zwischen Staat und Islam und damit zu einem ansteigenden Sicherheitsrisiko. Auf Grund des internationalen Charakters terroristischer Netzwerke betrifft die von ihnen ausgehende Gefahr nicht nur die Region selbst, sondern auch den Westen.
- Bei der Förderung von Sicherheit und Frieden ist in den letzten Jahren ein neues Sicherheitsverständnis in den Vordergrund gerückt: das Konzept der *menschlichen Sicherheit*. Dieses Konzept bezieht sich nicht nur auf die «Freiheit von Furcht» (Sicherheitsagenda), sondern auch auf die «Freiheit von Not» (Entwicklungsagenda). Auch diesbezüglich weist Osteuropa bedeutende Defizite auf. Staatliche Sicherheit geht hier häufig nicht mit der Gewährung menschlicher Sicherheit einher. Individuen können in weiten

<sup>7</sup> S. Botschaft vom 23. Okt. 2002 (BBl 2002 7975). Die Umsetzung friedenspolitischer Massnahmen obliegt der Politischen Abteilung IV des EDA.

Teilen Osteuropas und der GUS auf Grund der multiplen Bedrohung durch bewaffnete Gewalt, Armut und sozialer Marginalisierung nicht frei von Angst und Not leben. Elementare Grundrechte sind nicht immer gesichert. Kinder und Frauen leiden besonders unter riesigen Arbeitslasten, unter häuslicher Gewalt und unter schlechtem Zugang zu Bildung und anderen staatlichen Dienstleistungen. Die Sicherheitsdefizite von Individuen werden ihrerseits zu einem allgemeinen Risiko, weil sie zu kriminellen Reaktionen und zu Konfliktbereitschaft führen können.

#### **Dimensionen menschlicher Sicherheit gemäss UNDP**

1. wirtschaftliche Sicherheit
2. Nahrungssicherheit
3. gesundheitliche Sicherheit
4. Umweltsicherheit
5. persönliche, physische Sicherheit
6. Sicherheit der Gemeinschaft
7. politische Sicherheit (Menschenrechte, Schutz vor Unterdrückung, Verfolgung, Folter)

- Die Erweiterung der EU schafft *neue Ostgrenzen*, die in der Grenzregion ein wirtschaftliches und soziales Gefälle und u.U. eine Marginalisierung bewirken und somit zu einem Sicherheitsrisiko für die Länder selbst, aber auch für Europa werden können. Die neuen Grenzen und der befürchtete neue «Eiserne Vorhang» bergen ein unberechenbares Spannungspotenzial im ökonomischen, sozialen und migrationspolitischen Bereich (Schwarzmarkt, Schmuggel) und im Hinblick auf das organisierte Verbrechen. Die interne Integration und Kohäsion der Europäischen Union selbst kann gefährdet werden, wenn die Gestaltung der Beziehungen zu den neuen Nachbarn sich nicht erfolgreich entwickelt.

## **2.2                   Gouvernanz**

Menschliche Sicherheit und stabile staatliche Strukturen hängen direkt mit dem Thema Gouvernanz zusammen. Die zentralistischen Einheitsstaaten, welche von der Wirtschaft bis zur individuellen Lebensplanung alle gesellschaftlichen Bereiche kontrollierten, gibt es in Osteuropa und in der GUS, abgesehen von isolierten Ausnahmen nicht mehr. Das Modell eines liberalen Rechtsstaates, der weder ein Monopol in der politischen Meinungsbildung noch in der Güterproduktion hat, ist aber teilweise erst in Ansätzen eingeführt. Das neue Rollenverständnis des Staates setzt sich nur langsam durch. Auch gewählte Behörden verharren oft in alten Gewohnheiten und politischen Traditionen, verstehen sich weiterhin als zentrale Kommandostellen, die für die Gesellschaft planen, produzieren und kontrollieren müssen. Hinzu kommt, dass in den Transitionsländern kaum jemand über praktische Erfahrung mit einem modernen Rechtsstaat verfügt. Unter grossem Zeitdruck und hoher

Erwartungshaltung der Bevölkerung geht es also darum, ein neues Staatsverständnis aufzubauen und umzusetzen.

### **Was ist Gouvernanz?**

Gouvernanz ist ein Konzept, das komplexe Mechanismen, Ressourcen, Prozesse und Institutionen umfasst, auf die sich Bürger und Bürgerinnen, Rechtsorgane sowie soziale Gruppen stützen, um ihre Interessen zu formulieren, ihre Streitigkeiten beizulegen und ihre Rechte und Pflichten wahrzunehmen und ihre Leistungen zu erbringen. Die Qualität von Gouvernanz misst sich daran, wie politische, wirtschaftliche und administrative Autorität bei der Verwaltung der Angelegenheiten eines Landes ausgeübt wird.

Die wichtigsten Bedingungen für das Funktionieren staatlicher Strukturen in ihrem Verhältnis zum gesellschaftlichen Wandel sind gemäss dem heutigen anerkannten Gouvernanzkonzept

- transparente, demokratisch legitimierte Institutionen und partizipative, politische Entscheidungsverfahren,
- die finanzielle und politische Verantwortlichkeit staatlicher Behörden aller Ebenen («accountability»),
- der effiziente Einsatz öffentlicher Ressourcen für prioritäre öffentliche Zwecke,
- die korruptionsfreie und nicht-diskriminierende Erbringung von Dienstleistungen,
- die Beachtung und Sicherung rechtsstaatlicher Grundsätze und der Menschenrechte ohne Unterschied von Geschlecht, Alter und sozialem Status.

Gouvernanz ist für den Erfolg von Transition von entscheidender Bedeutung, und das in doppelter Hinsicht: Sie ist zugleich Ziel des Prozesses und Mittel zu seiner Umsetzung, Beschleunigung und Konsolidierung. Deshalb haben Geberstaaten und multilaterale Organisationen gute Regierungsführung zu einer Bedingung für ihr Kooperationsangebot gemacht. Auf das moderne Verständnis von Konditionalität in der Ostzusammenarbeit geht Ziffer 7 ein.

Viele Staaten Osteuropas und der GUS haben bedeutende Fortschritte in Sachen Gouvernanz 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 verschiedener Couleur vertreten. Diese erfreulichen Fortschritte im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechten kontrastieren allerdings mit nach wie vor grossen Defiziten bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, deren anhaltende Missachtung nicht zuletzt auch eine Folge der unvollendeten Transition ist. Das tatsächliche Funktionieren staatlicher Strukturen und die Gestaltung ihrer Beziehungen zu Gesellschaft und Wirtschaft ist aber weiter zu verbessern. Das Erbe von Verwaltungsstrukturen, die sich an autoritären Verhaltensweisen und nicht an der Erbringung bedarfsgerechter Dienstleistungen orientierten, wiegt schwer. Im osteuropäischen Kontext ist deshalb das gestörte Verhältnis zwischen Bürger und Staat von besonderer Bedeutung: Breite Kreise der Bevölkerung haben schlechte Erfahrungen mit staatlichen Einrich-

tungen gemacht – sowohl im autoritären kommunistischen System wie auch in den ersten turbulenten Jahren des Zusammenbruchs – und ihr Misstrauen gegenüber dem Staat bleibt hoch. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen wieder zurückzugewinnen, damit diese von der Bevölkerung mitgetragen werden, ist vielleicht die grösste Herausforderung für den Staatsaufbau. Hier kommt der Gemeindeförderung im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen eine zentrale Bedeutung zu. Eine klare Gewaltentrennung zwischen Legislative, Exekutive und Gerichten und die Dezentralisierung staatlicher Macht sind nicht der Normalfall. Die Justiz funktioniert noch wenig zufrieden stellend<sup>8</sup>. Oft sind es die alten Eliten, welche sowohl den neuen Staat dominieren wie auch im neu entstandenen Privatsektor Schlüsselpositionen besetzen. Bisweilen ist das durch den Zusammenbruch der alten Ordnung entstandene Machtvakuum auch von Akteuren ausgefüllt worden, die teilweise in der Illegalität verankert sind und wenig Interesse an der Durchsetzung rechtsstaatlicher Funktionsweisen haben. Wo neue rechtliche Regelungen für Staat, Privatsektor und Gesellschaft definiert wurden, sind diese häufig noch kaum konsistent umgesetzt. Ein Verwaltungsrecht, auf dessen Grundlage der Bürger seine Rechte gegenüber den Behörden verteidigen könnte, existiert nur ansatzweise. Schwer wiegende Defizite bestehen deshalb in der Durchsetzung von Rechtsnormen, häufig auch im unbehinderten Zugang von Bevölkerungsgruppen zu rechtsprechenden Institutionen. Nicht nur der Staat, sondern auch die zivilgesellschaftlichen Institutionen – Parteien, Verbände, NRO – und die Medien sind für die Verbesserung der Gouvernanz verantwortlich. Diese erfüllen aber zentrale politische Funktionen nur teilweise, sind noch schwach und wenig strukturiert und können ihre Rolle als Forum für öffentliche Meinungsbildung und Interessenausgleich sowie für die friedliche Bewältigung gesellschaftlicher Konflikte kaum wahrnehmen.

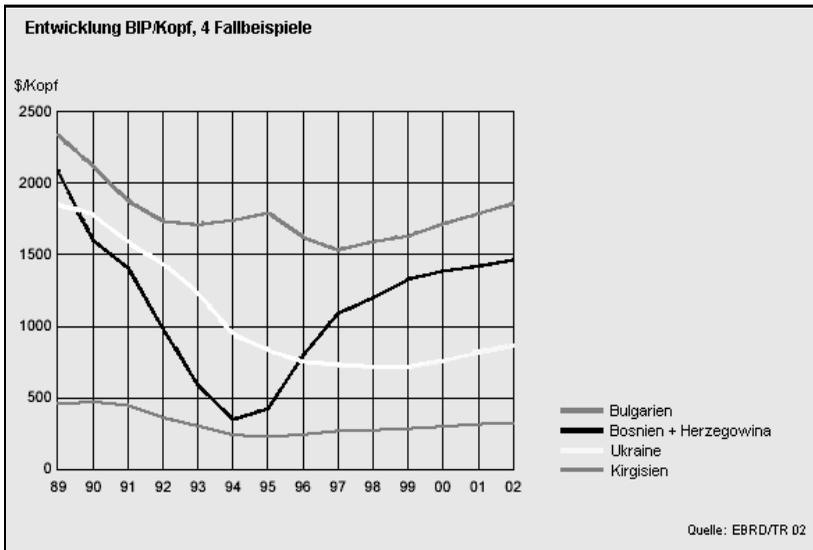
Ungleiche Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen und ihre ungleiche Beteiligung an Entscheidungsprozessen gehören zu den strukturellen Ursachen sozialer und politischer Instabilität. Generell wird die so genannte Gender-Gleichstellung als Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit betrachtet. Die Frauenförderung ist auch im Rahmen der Ostzusammenarbeit besonders wichtig, war doch die Stellung der Frau im kommunistischen System oftmals relativ stark und wurde diese durch die Umwälzungen eher geschwächt (s. Ziff. 5.1 und 5.2.1). Die osteuropäischen Frauen werden weiterhin die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich mittragen, deshalb gilt es v.a. ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu fördern. Untersuchungen etwa in Südosteuropa haben aber gezeigt, dass oft Männer im Rahmen der Transition am meisten unter Druck geraten und diesem durch Alkoholismus zu entfliehen versuchen. Deshalb geht es – im Sinne des modernen Gender-Verständnisses – in erster Linie um geschlechtsspezifische Gleichgewichte im Rahmen der Reformen und gender-spezifische Wirkungen der Projekte. Im Sinne eines transversalen Themas in der Ostzusammenarbeit muss Frauen und Männern die Möglichkeit gegeben werden, sich konstruktiv für Veränderungen bestehender Geschlechterrollen, für den Zugang zu Ressourcen und für deren Kontrolle einzusetzen. Auch für die Arbeit in Osteuropa gilt die «Gender-Politik» der DEZA (2003)<sup>9</sup> als strategische Basis.

Auch der wirtschaftlichen Gouvernanz kommt eine wichtige Rolle in der Transitionsproblematik und in der Ostzusammenarbeit zu: Die Privatisierung der Staats-

<sup>8</sup> Vgl. die Programmschwerpunkte bez. Dezentralisierung (Gemeindeentwicklung), sozialer Dialog und Rechtsreformen in Ziff. 5.2.1 und 6.

<sup>9</sup> «Gender-Gleichstellung»; DEZA, Bern 2003.





Hinzu kamen regionale Probleme: 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.

Nach über zehn Jahren Transition hat sich nun ein Teil der Länder so weit restrukturiert und erholt, dass sie als stabile Rechtsstaaten mit konkurrenzfähigen Marktwirtschaften bezeichnet werden können. Dies gilt insbesondere für jene Staaten, welche sich an der Schwelle der EU befinden (vgl. Ziff. 3.2). Die meisten Länder in Osteuropa und der GUS haben in den letzten Jahren – ausgehend allerdings von einem tiefen Niveau – ein bemerkenswertes Wachstum verzeichnet, welches höher liegt als dasjenige in der EU-Zone und in der Schweiz. In Mitteleuropa und den baltischen Ländern geht man für 2002 von einem Wachstum von 2,3 Prozent und für 2003 von einem Anstieg um 3,7 Prozent aus. Diese Region beginnt zunehmend auch für den Westen Wachstumsimpulse auszulösen. Südosteuropa überwindet allmählich die Folgen kriegsbedingter politischer Instabilität. Die Wirtschaftslage verbessert sich dort dank grösserer politischer Stabilität und subregionaler Zusammenarbeit, ist aber noch nicht vollständig gefestigt. Das Wachstum wird in dieser Region von der EBRD für 2002 auf 3,6 Prozent und für 2003 auf 4,1 Prozent veranschlagt. In der GUS, wo das Wachstum 2002 bei 4,4 Prozent und 2003 bei 4,0 Prozent liegen dürfte, setzen diejenigen Länder, die von einem beträchtlichen Reichtum an Bodenschätzen profitieren, ihr rasches Wachstum fort. Positiv überrascht 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. Dieser Trend sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Aufschwung auch hier einer tiefen Rezession folgt. Er ist

zudem hauptsächlich das Resultat günstiger Wechselkurse und Rohstoffpreise, kaum hingegen die Folge von konsequent umgesetzten strukturellen Reformen.

Trotz der an sich eindrucklichen Wachstumswahlen sowie der unbestrittenen Fortschritte auf vielen Gebieten inklusive einer generellen Verbesserung des Geschäftsklimas kann von einem breiten und nachhaltigen ökonomischen Aufschwung weder im Balkan noch im Südkaukasus oder in Zentralasien die Rede sein. Die Mehrzahl dieser Staaten ist wirtschaftlich immer noch weit vom Wohlstandsniveau der ärmsten westeuropäischen Länder sowie der EU-Beitrittskandidaten 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, die Konzentration auf komparative Vorteile und die Ausrichtung auf Exportnischen und westliche Märkte. 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 ungelöste Probleme. Viele Produktionsanlagen 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. In einigen GUS-Ländern ist trotz der durch wettbewerbsfähige Wechselkurse und hohe Ölpreise begünstigten Wachstumsphase eine grössere wirtschaftliche Diversifizierung notwendig.

Obwohl dem Besucher heute vielerorts die so genannte «neue Mittelschicht» auffällt und kleinere und mittlere Unternehmen besonders als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung dienen, darf nicht vergessen werden, dass sie in den meisten Ländern Osteuropas und der GUS erst einen kleinen Anteil ausmachen. Neue Technologien, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Unternehmens- und Finanzdienstleistungen sind erst spärlich vorhanden und speziell in ländlichen Regionen und für Klein- und Kleinstunternehmen kaum zugänglich.

### **Unterstützung im Bereich Beschaffungswesen**

Um sich auf dem internationalen Markt behaupten zu können, müssen KMU über ein effizientes und kostengünstiges Beschaffungswesen verfügen. Auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU wirken sich dabei in entscheidendem Masse die Funktionen Einkauf, Logistik und Materialwirtschaft als wichtige Träger einer gesunden Kosten-/Gewinn-Struktur aus. Ein Grossteil der KMU in den Transitivländern weist jedoch gerade in diesen Bereichen kaum ausreichende Kenntnisse auf. Bei der Verbesserung der Effizienz der KMU kommt den Branchenverbänden eine zentrale Rolle zu. Für eine erfolgsversprechende Tätigkeit fehlen ihnen jedoch didaktische und fachspezifische Ausbildungskapazitäten, welche den Bedürfnissen der KMU angepasst sind. Deshalb hat das seco mit dem Internationalen Handelszentrum (ITC) in Genf und dem Schweizerischen Verband für Materialwirtschaft und Einkauf (SVME) in Aarau ein Programm ausgearbeitet, welches den Ausbau von nationalen Trainings- und Expertenkapazitäten im Bereich Beschaffungswesen fördert und – wo noch keine vorhanden – neue Branchenverbände aufbaut. In diesem Bereich unterstützt das seco seit 1992 mehrere Projekte in Osteuropa mit rund 4,5 Millionen CHF. Über die diversen Projekte konnten rund 180 Einkaufstrainer und weit über 7000 Einkaufs- und Materialwirtschaftsspezialisten in den Ländern ausgebildet werden. Dabei wird stets auf bereits ausgebildete Trainer aus den anderen Ländern mit den notwendigen Sprachkenntnissen zurückgegriffen. Nutzniesser dieser Projekte sind letztendlich die KMU, die das aufgebaute Expertenwissen in Anspruch nehmen. Ebenso steigt durch die internationale Ausbildung der Kursteilnehmer die Attraktivität der Absatz- und Beschaffungsmärkte in den Ländern für international tätige Unternehmen.

Der Transformationsprozess hat sich zudem nicht auf alle Bevölkerungsschichten gleich ausgewirkt. Rentnerinnen und Rentner etwa oder allein erziehende Mütter spüren sehr direkt und einschneidend, dass die umfassenden alten Sozialsysteme noch ungenügend durch neue ersetzt worden sind. Schlecht qualifizierte Arbeitskräfte bekunden zunehmend Mühe, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit entspricht oft keineswegs den tatsächlichen Verhältnissen. Das wirtschaftliche Stadt-Land-Gefälle hat sich eher vergrössert, die ökonomische Entwicklung wird von den grossen Zentren getragen. Während eine Konzentrationstendenz zu Gunsten der Hauptstädte und der urbanen Agglomerationen festzustellen ist, hat das vernachlässigte Hinterland wirtschaftlich und sozial zunehmend Probleme.

Im gesamten Raum ergeben sich neue Herausforderungen aus der zunehmenden Globalisierung: Die ökonomische Eingliederung in die multilateralen Strukturen (EU, WTO) ist deshalb zentral. Durch die EU-Beitritte verschiedener Länder könnten aber bald neue wirtschaftliche Trennlinien entstehen, welche wiederum ungewisse Auswirkungen haben werden.

Eine positive Begleiterscheinung des Zusammenbruchs der Ost-West-Polarität ist die vergrösserte Bewegungsfreiheit vieler Menschen. In Folge der Auflösung und Veränderung staatlicher Strukturen und im Rahmen der Transformation von Plan- zu Marktwirtschaften sahen sich aber auch viele von ihnen gezwungen, innerhalb Osteuropas und der GUS eine neue Heimat zu suchen. Eine zweite Form von Migration bilden die durch Kriege im Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien ausgelösten Flüchtlingsbewegungen.

Die Befürchtungen, der Zerfall der Sowjetunion würde zu einem Massenausodus Richtung Westeuropa führen, haben sich nicht bewahrheitet. Die Rückkehr von 3 Millionen deutschen Aussiedlern nach Deutschland und der Exodus von 1 Million Jüdinnen und Juden nach Israel bilden die – historisch erklärbaren – Ausnahmen. Innerhalb der heutigen GUS jedoch migrierten in den 90er Jahren rund 9 Millionen Menschen, fast die Hälfte davon im Rahmen von Repatriierungen. Viele Russinen und Russen wanderten aus südlichen Republiken der UdSSR nach Russland zurück, gegen 700 000 allein aus Kasachstan. Bevölkerungsbewegungen gab es auch durch die Rückkehr von Gruppen, die unter Stalin deportiert worden waren, wie z.B. die Krimtataren. Dabei sahen sie sich verschiedentlich mit dem Problem der Staatenlosigkeit konfrontiert, zufolge unterschiedlicher Bürgerrechtsgesetzgebungen zwischen Aus- und Einwanderungsland. Diese Bewegungen sind gegen Ende der 90er Jahre stark zurückgegangen. Heute dominiert die Arbeitsmigration, hauptsächlich nach und innerhalb von Russland, v.a. in urbane Zentren wie Moskau und St. Petersburg.

Mit dem Fall der Berliner Mauer und der Auflösung der UdSSR setzten gewichtige, grenzüberschreitende Migrationsbewegungen im ganzen osteuropäischen Raum ein. Viele Regierungen sahen sich mit dem ungewohnten Migrationsphänomen und neuen Asyl- und Flüchtlingsproblemen konfrontiert. Vor dem Hintergrund, dass die jungen Nationalstaaten in den wenigsten Fällen über eine adäquate Infrastruktur verfügten, hat das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) mit gezielten Ausbildungs- und Schulungsprogrammen in mehreren Staaten (z.B. Bulgarien, tschechische Republik, Rumänien) den Aufbau von Kapazitäten und Verfahren im Asylbereich und im Migrationsmanagement gefördert (u. a. mit der Internationalen Migrationsorganisation IOM). Mit einer Reihe von Ländern konnten zudem Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden. Insgesamt zielte das schweizerische Engagement der letzten Jahre auf die Förderung des Migrationsdialoges sowie die Prävention von irregulären Wanderungsbewegungen.

Westeuropa war in erster Linie von den Migrationsbewegungen aus dem Balkan betroffen. In der Schweiz führen die ex-jugoslawischen Asylbewerber die Statistiken an. Die Migration aus Südosteuropa lässt sich in drei Phasen einteilen:

- Die substantielle Arbeitsmigration Richtung Westen vor dem Krieg (vor 1992), vorab aus Albanien und Jugoslawien: Im Jahr 2003 lebten ca. 150 000 Menschen allein aus dem Kosovo in der Schweiz.
- Die Migration der Kriegsvertriebenen, die zum weitaus grössten Teil nicht nach Westeuropa zogen, sondern im Krisenstaat selber oder in unmittelbaren Nachbarländern Schutz suchten: 1999 flüchteten rund 60 000 Menschen aus dem Kosovo in die Schweiz, ca. 850 000 Menschen flüchteten nach Albanien und Mazedonien.

- Die Migration der Nachkriegszeit, geprägt durch unbewältigte Folgen der Kriege, Diskriminierungen, eine ungenügende ökonomische Basis und mangelnde Einkommensmöglichkeiten auf Grund verzögerter Reformen. Innerhalb der Region bleibt Migration ein aktuelles Thema. Bosnien-Herzegowina und das heutige Serbien-Montenegro beherbergen immer noch rund 1 Million Flüchtlinge und intern Vertriebene: Aus der Schweiz sind einerseits über 50 000 Flüchtlinge nach Bosnien und Kosovo zurückgekehrt, andererseits bilden Menschen aus dem Raum Ex-Jugoslawiens in der Schweiz bis heute die grösste Gruppe von Flüchtlingen.

Zu den negativen Auswirkungen des Umbruchs und der Gewaltkrisen ist die massive Zunahme des Menschenhandels von Osten nach Westen – vorab Frauen für den Sexmarkt – zu zählen. Je ärmer die Länder (mit Moldawien an der Spitze), desto grösser die Rekrutierungschancen der mafiösen Händlernetzwerke. Einzelne Balkanstaaten, z.B. Bosnien-Herzegowina und Albanien, sind zu bevorzugten Durchgangs- und Handelszentren dieser modernen Form von Sklaverei geworden. Das EDA hat Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer erarbeitet.

Die Migrationsproblematik ist vielschichtig und international verknüpft. Sie kann weder durch einzelne Staaten noch durch bilaterale Programmansätze allein angegangen werden, sondern verlangt nach international konzentrierten Aktionen und Interventionen. Angesichts des anhaltenden Migrationsdrucks aus Osteuropa haben westliche Staaten diverse Initiativen lanciert: Im Rahmen der EU sind die Schengen- und Dublin-Instrumente von zentraler Bedeutung. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa (vgl. Ziff. 6.1) hat mit der «Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative» (MARRI) ein Instrument zur Behandlung von Migrationsproblemen vor allem im Westbalkan geschaffen. Mit Programmen der Internationalen Migrationsorganisation (IOM) wird der Menschenhandel bekämpft. Um auf diese Situation angemessen zu reagieren, beteiligt sich die Schweiz an diesen internationalen Aktionen und entwickelt so genannte Migrationspartnerschaften. Um optimale Wirkung sicherzustellen, mussten auch mehrere Kooperationsinstrumente wie humanitäre und technische Zusammenarbeit und Rückkehrhilfe kombiniert werden (vgl. Fallbeispiel Ziff. 3.3.5). Die Schweiz wird sich auch in den kommenden Jahren auf bi- und multilateraler Ebene an migrationspolitischen Partnerschaften beteiligen. Eine besondere Herausforderung wird sein, nicht Migration als solche verhindern zu wollen, sondern irreguläre und ausbeuterische Migration so weit wie möglich zu reduzieren.

## **2.5 Umweltgefährdung und Nuklearsicherheit**

Der politische Umbruch und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Umstrukturierungen in Osteuropa und der GUS brachten insgesamt eine starke Reduktion der Umweltverschmutzung und des Gesamtenergieverbrauchs, aber auch eine Schwächung der im Umweltsektor tätigen Institutionen. In einigen ökologischen Bereichen, jedoch mit grossen Unterschieden zwischen Regionen und Ländern, wurden im vergangenen Jahrzehnt in Osteuropa und der GUS sichtbare Fortschritte erzielt, namentlich in Bezug auf die Verbesserung der Luftqualität und in geringerer Masse in Bezug auf die Verringerung von Wasserverunreinigungen aus Landwirtschaft und Industrie. Neue staatliche Institutionen und Umweltministerien wurden geschaffen, die noch starke Unterstützung brauchen. Mit der Erholung der Wirtschaft gibt es

jedoch bereits Anzeichen eines erneuten Anstiegs des Gesamtenergieverbrauchs und damit eine erneute Zunahme der Umweltbelastung insbesondere in den Städten.

Über den gesamten Raum betrachtet sind die Umweltsituation und das Umweltverständnis noch immer stark vom Erbe zentral gesteuerter Planwirtschaften geprägt, in denen die ökologische Dimension eine gänzlich untergeordnete Rolle spielte. Bei der Internalisierung externer Kosten und der Ökosteuerreform werden geringe Fortschritte erzielt. Vor allem in den Bereichen Energiekonsum und -produktion, Umgang mit natürlichen Ressourcen sowie Abfallentsorgung bestehen gravierende Defizite. Die Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten der Umweltorganisationen und der Verwaltung sind begrenzt. Das Umweltbewusstsein, vor allem betreffend die Umweltrisiken für die Menschen, ist bei der Bevölkerung noch zu wenig ausgeprägt, in einigen Regionen sogar fast inexistent.

Bedenkt man zudem, dass die *Energieeffizienz* – trotz teilweise erheblicher Fortschritte in Zentraleuropa – vor allem in der GUS noch weit geringer ist als in Westeuropa, bleiben Investitionen in die Energieinfrastruktur im Allgemeinen und in den *Klimaschutz* im Speziellen ein zentrales Anliegen. Letzteres insbesondere auch deshalb, weil in Ost- und Südeuropa mit den grössten klimabedingten Temperaturveränderungen gerechnet wird und sowohl eine Zunahme von Überschwemmungen (wie z.B. in Mittel- und Osteuropa 2002) als auch eine Häufung von Dürreperioden prognostiziert werden.

Die Ressource *Wasser* ist von vitaler Bedeutung für Wirtschaft, Bewässerung, Energie, Industrie sowie für Haushalt, Hygiene und Gesundheit. Viele Flüsse, Seen, Grundwasserbestände und Küstengewässer sind mit organischen Verbindungen und 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<sup>10</sup> vor Problemen der regionalen Verteilung und Nutzung und vor der ökologischen Katastrophe im Aralseebecken. Besorgniserregend ist in den GUS-Staaten zudem die Beeinträchtigung der Trinkwasserqualität durch mikrobiologische Stoffe und Giftstoffe. In der gesamten Region führen inadäquate Wasserpolitiken, institutionelle und finanzielle Hindernisse sowie unangepasstes Management zur Vernachlässigung der Wasserinfrastruktur und einer regional wie auch sozial unausgeglichenen Wasserallokation.

In Europa sind 40 % der Landfläche von *Wäldern* bedeckt (wovon 80 % in Russland liegen). Die Wälder sind eine bedeutende wirtschaftliche Ressource für die gesamte GUS. Sie sind zudem auch bedeutende CO<sub>2</sub>-Speicher mit grosser ökologischer Bedeutung für ganz Europa. Illegale Ressourcennutzung und aufgesplitterte Eigentumsverhältnisse in Folge von Privatisierungen und Rückgaben können sich allerdings gerade in dieser Region als Hindernis für ökologische Managementpraktiken auswirken. Multifunktionalität und Schutzfunktion im Zusammenhang mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen werden noch weitgehend vernachlässigt. Zur Sicherung der biologischen Vielfalt konnten durch die Schaffung von Habitaten und Reservaten punktuelle Erfolge erzielt werden. Insgesamt bleibt jedoch die Biodiversität sowohl in Zentral- und Osteuropa als auch in der GUS bedroht.

Wenig erfreulich ist schliesslich die Situation im *Abfallbereich*, zum einen aus Geldmangel, zum andern weil es an strategischer Planung fehlt. Obwohl die Abfall-

<sup>10</sup> Die schweizerische «Wasserstrategie in Zentralasien» wird in Ziffer 6.2 dargestellt.

mengen in den meisten Ländern zunehmen, sind Initiativen zur Abfallvermeidung und des Recycling bescheiden geblieben. Gravierend sind die mangelnden Sicherheitsstandards für die Abfallvermeidung und -entsorgung. Insbesondere in der GUS werden grosse Mengen gefährlicher Abfälle in offenen Deponien entsorgt, wo sie eine Gefahr für die Umwelt und die menschliche Gesundheit darstellen. Altlastenprobleme aus sowjetischer Zeit gibt es darüber hinaus auch im Zusammenhang mit Chemikalien (z.B. veraltete Pestizide). Die Kontamination von landwirtschaftlichen Flächen und von Flüssen durch solche Pestizide ist in den GUS-Staaten weit verbreitet.

#### **Internationale und bilaterale Initiativen im Nuklearbereich:**

- Mit dem auf Initiative der G8 und der EU 1997 geschaffenen «Chernobyl Shelter Fund» (CSF) wird mit insgesamt 768 Millionen US\$ die Sanierung der zunehmend gefährdeten Schutzhülle um das KKW Chernobyl finanziert (Schweizer Beitrag 13,4 Millionen CHF).
- Der «Nuclear Safety Account» (NSA) wird von der EBRD verwaltet und ermöglicht die Finanzierung kurzfristiger Sicherheitsvorkehrungen an gefährlichen sowjetischen Kernreaktoren der ersten Generation (Schweizer Beitrag 20 Millionen CHF).
- Der «International Decommissioning Support Fund» (IDSF) unterstützt die Stilllegung veralteter sowjetischer Kernkraftwerke in EU-Beitrittsländern wie Bulgarien, Litauen und der Slowakei. Die Schweiz beteiligt sich am EBRD-Fonds mit 6 Millionen CHF.
- Das wichtigste bilaterale Projekt der Schweiz im Nuklearbereich ist das im Jahre 2002 eingerichtete Zentrum für nukleare Sicherheit in Zentral- und Osteuropa CENS (Center for Nuclear Safety) in Bratislava, das einen Beitrag leistet zur Behebung der bekannten Unzulänglichkeiten der nuklearen Aufsichtsbehörden in dieser Region (ungenügende technische Kompetenz, fehlende Unabhängigkeit und Qualitätssicherung, schlechte Infrastruktur). Das CENS fördert die regionale Integration und stärkt die internationalen Netzwerke seiner Partner, es stimuliert den Erfahrungsaustausch zwischen den nuklearen Aufsichtsbehörden in der Region und unterstützt deren Koordination mit den internationalen Organisationen (IAEA, EBRD, OECD/NEA). Das CENS ist im Ausbildungsbereich aktiv und fördert mit unabhängigen technischen Gutachten die Schaffung hoch stehender regionaler Kompetenzen.

Im Umweltsektor bleibt die *Nuklearsicherheit* auf Grund nach wie vor inadäquater Sicherheitsstandards der Kraftwerke und des nicht gesicherten Tschernobyl-Sarkophags ein Problem, das weiterhin grösste Aufmerksamkeit verdient. Bis heute sind in der GUS rund dreissig Reaktoren vom Typ Tschernobyl in Betrieb geblieben. Radioaktive Kontaminationen auf Grund früherer Atomtests und der Urangewinnung belasten – zusätzlich zu den Folgen des Tschernobylunfalls – weiterhin grosse Gebiete. Angesichts des immensen Finanz- und Unterstützungsbedarfs sind vor allem international konzentrierte Aktionen sinnvoll.

Die ungenügenden rechtlichen, institutionellen und regulierenden *Rahmenbedingungen* sowie eine mangelnde *Dialogkultur* zwischen staatlichen Akteuren und der

Zivilgesellschaft verhindern in den meisten Ländern eine wirtschaftlich produktive, sozial und ökologisch verträgliche Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen.

Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist seit 1991 ein zentrales Thema des Dialogs und der Zusammenarbeit auf dem europäischen Kontinent. Der Prozess «Umwelt für Europa» bringt seither sowohl europäische Regierungen als auch internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die Privatwirtschaft zusammen. Die Schweiz hat trotz beschränkter Ressourcen massgeblich zum europäischen Umweltprozess beigetragen, etwa in den Bereichen Luft- und Wasserverschmutzung, Erhaltung der Energiequellen und der biologischen Vielfalt. Weitere wichtige Themen sind die Schaffung ökonomischer Instrumente, welche Umweltauflagen und Nachhaltigkeitsprinzipien verstärkt berücksichtigen, der Übergang zu nachhaltigen Konsummodellen und die Beseitigung toxischer chemischer Abfälle. «Umwelt für Europa» ist ein einzigartiger Umweltdialog, der es erlaubt, gleichzeitig auf Gouvernanzprobleme, auf das Verursacherprinzip und auf die Multifunktionalität der Umwelt einzugehen.

## 2.6 Neue Armut und soziale Entwicklung

Grosse Teile der Bevölkerungen Südosteuropas und der GUS geniessen zwar mehr und grössere Freiheiten und ein ausgedehntes Konsumangebot, sie erfahren aber gleichzeitig eine Verschlechterung ihrer Lebenssituation, ihrer Kaufkraft, ihrer sozialen Einbindung und sogar ihrer Lebenserwartung. Arbeit und Wohnung waren im sozialistischen System staatlich garantiert, der Zugang zu Gesundheitsversorgung war gesichert und Renten ermöglichten ein Auskommen auch nach dem aktiven Arbeitsleben. Preise für Waren und Dienstleistungen waren nicht das Resultat von Marktmechanismen, sondern behördlich festgelegt.

Heute steht man vor der Tatsache, dass weite Schichten der Bevölkerung in prekären Situationen leben. Die sozialen Kosten der Transition haben ein enormes, weitgehend unerwartetes Ausmass angenommen. Besonders alte Menschen, Schulabgänger mit schlechten Möglichkeiten, eine Arbeitstelle zu finden, allein erziehende Frauen und marginalisierte Gruppen leiden unter der verbreiteten Verarmung. Die Ursachen für die Verschlechterung der Lebenssituation gehen auf die Sowjetära zurück. Die wirtschaftlichen Struktur Anpassungen und der Verlust von Absatzmärkten haben den massiven Verlust von Arbeitsplätzen und die weitere Reduktion der für Sozialeinrichtungen vorhandenen finanziellen Ressourcen zur Folge. Die sozialen Auswirkungen der Transition sind durch die Konflikte im Westbalkan, in Zentralasien und im Kaukasus sowie durch die generelle Deindustrialisierung und durch den Abbau von Arbeitsplätzen im Rahmen der Privatisierungen noch verstärkt worden.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich die staatlichen Versorgungssysteme als unzulänglich und drohen teilweise vollständig zusammenzubrechen. Heute werden staatliche und betriebliche Dienstleistungen nicht mehr oder bloss noch in verminderter Qualität erbracht, Versicherungssysteme erfüllen ihren Zweck nicht oder fehlen gänzlich. Die Qualität der verbleibenden Dienstleistungen geht wegen der Abwanderung des qualifizierten Personals zurück. Da wegen fehlender Mittel auch die berufliche Qualifizierung nicht mehr gewährleistet ist, mangelt es für die Umsetzung von Reformen oft an notwendigen menschlichen und institutionellen Kompetenzen und Kapazitäten.

Verunsicherung und soziale Härten, geprägt durch spezifische Probleme von Frauen, die zusätzliche Aufgaben übernehmen, und von Männern, deren soziale Rolle entwertet wird, sowie statistisch messbare und individuell empfundene Verarmung sind Begleiterscheinungen der Transitionsprozesse. Hergebrachte solidarische Sozialstrukturen lösen sich auf, Verwandtschaftsverbände schotten sich nach aussen ab, um die knapper werdenden Ressourcen zu verteidigen, während der Druck auf Individuen zunimmt. Eine effektive soziale Abfederung der Transition fehlt in der Regel, da sich die entsprechenden Institutionen ebenfalls im Umbau befinden und ihre Dienstleistungen an das sich wandelnde Umfeld anpassen müssen. Die Verarmung verschlechtert die Voraussetzungen von Individuen und Gruppen für eine erfolgreiche und positiv erlebte Teilnahme am wirtschaftlichen Aufbau und am gesellschaftlichen Leben.

### Wer ist arm?

Anteil der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze

Albanien	25 %	Moldawien	23 %
Armenien	49 %	Rumänien	30 %
Bosnien–Herzegowina	19 %	Tadschikistan	83 %
Georgien	52 %	Ukraine	31 %
Kirgisistan	44 %	Usbekistan	28 %

*Quelle:* Weltbank

Die als perspektivlos empfundene Situation zeigt sich in Resignation und Passivität, in der Migration oder etwa auch in der Zuwendung zu kriminellen Kreisen und birgt auch gesundheitliche Risiken wie psychische Störungen und Alkoholismus. Die Verschlechterung der Lebensbedingungen begünstigt die Verbreitung ansteckender Krankheiten wie Tuberkulose und HIV/Aids. HIV-Infektionsraten sind in Teilen der GUS<sup>11</sup> besonders hoch, und in der Regel besteht kein Zugang zu Information und angemessener Behandlung. Die Verschlechterung der sozialen Situation zeigt sich auch an verstärkten Migrationsbewegungen, an der politischen Radikalisierung oder an der Zunahme des Handels und Konsums von harten Drogen. Es entwickelt sich ein Teufelskreis, der nur schwer durchbrechbar ist. Die weitverbreitete soziale Misere kann die politische und wirtschaftliche Akzeptanz der Reformprozesse beeinträchtigen und den Erfolg des Transitionsprozesses an sich in Frage stellen.

Auf die Verarmung reagieren die Menschen, indem sie Ressourcen mobilisieren – wirtschaftliche, soziale, politische, kulturelle. Individuen und Familien veräußern Werte, sie versuchen, mehreren Beschäftigungen nachzugehen, sie sind in der Schattenwirtschaft tätig, erlernen neues Know-how oder sichern ihre Ernährung als Selbstversorger. Durch die Formulierung und Umsetzung von Strategien zur Armutsreduktion besteht immerhin die Hoffnung, etwas Licht am Ende des Tunnels zu sehen.

<sup>11</sup> Russland weist bezüglich HIV/AIDS die höchsten Zuwachsraten der Welt auf.

Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme hat grosse Verunsicherung und Orientierungslosigkeit in der Bevölkerung ausgelöst und gleichzeitig traditionelle kulturelle Wertsysteme und deren Symbole in Frage gestellt. Der drohende Zerfall von Werten und Identitäten ist im osteuropäischen Kontext eine wesentliche Herausforderung. Die von der politischen und gesellschaftlichen Transformation ausgelösten Veränderungen im Kulturbereich wurden teilweise unterschätzt. Velerorts wurden früher die eigenen traditionellen Kulturen vom Regime weitgehend instrumentalisiert und in der Folge aus der Sicht der Künstler diskreditiert. Kulturschaffende und deren Institutionen sind mehr als zehn Jahre nach dem Umbruch in einer prekären finanziellen und institutionellen Lage. Der Übergang von der zentral gesteuerten und als Machtinstrument benützten Staatskultur hin zu einer individualistisch und pluralistisch ausgerichteten Gesellschaftsstruktur hat die Situation der Künstler und deren Institutionen nachhaltig beeinflusst sowie den innenpolitischen Stellenwert der Kultur radikal verändert. Die oft überdimensionierten traditionellen Kulturinstitutionen sind kaum fähig, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Mit der zunehmenden Globalisierung und dem raschen Einzug westlicher Werte und Vorstellungen sind Chancen und Risiken verbunden: Die lange entbehrten Möglichkeiten des globalen kulturellen Austauschs werden rege genutzt, gefährden aber osteuropäische Eigenheiten und kulturelle Ausprägungen. Im Rahmen der Transformationsprozesse gehen traditionelle Werte verloren, während neue Wertvorstellungen entstehen. Die kulturelle Vielfalt ist besonders in den ethnisch gemischten Regionen Südosteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens gefährdet. Schutz und Respekt kultureller Minderheiten und die Förderung der Vielfalt lokaler Ausdrucksformen sind immer auch ein Beitrag zu pluralistischen, partizipierenden Gesellschaften und damit Grundlage eines gesunden gesellschaftlichen Wandels. Der grenzüberschreitende künstlerische Austausch zwischen Staaten, Regionen und Bevölkerungsgruppen fördert das gegenseitige Verständnis und hat letztlich auch präventive Wirkung auf ethnische Spannungen und zukünftige Konflikte.

So haben die Kulturbrücke in Sarajewo und das kulturelle Leben während der jahrelangen Belagerung der Stadt sowie der kulturelle Austausch nach dem Bosnienkrieg die zentrale Rolle des künstlerischen Austauschs in Kriegs- und postkonfliktiven Situationen aufgezeigt. Mit serbischem Theater in Sarajewo und bosnischen Ausstellungen in Belgrad konnten erste bescheidene Schritte zur interethnischen Versöhnung und zum zwischenstaatlichen Dialog gefördert werden.

Die Identitätsfrage stellt sich im postkommunistischen Umfeld mit grosser Dringlichkeit, wurde sie doch über Jahre von nationalistischen Strömungen und von Politikern bewusst missbraucht, die – etwa in Südosteuropa oder im Kaukasus – den neu erwachten «Ethno-Nationalismus» aus machtpolitischen Gründen manipulierten und nicht einmal vor kriegerischen Auseinandersetzungen zurückschreckten. Die schmerzlichen Erfahrungen der Balkankriege haben die fatalen Auswirkungen einer falsch verstandenen, nationalistisch instrumentalisierten Staatsidentität deutlich gemacht. Die Identitätsproblematik hängt aber auch mit der religiösen Dimension zusammen. Der tiefe gesellschaftliche Umbruch verlangt nach einem neuen Selbstverständnis und nach Identitätsfindung. Die Rolle kirchlicher Kreise war sowohl vor wie auch nach der Wende in manchen Ländern von grosser Bedeutung. Kirchliche Institutionen können mithelfen, Toleranz zu fördern, der Orientierungslosigkeit entgegenzuwirken und sich auf die eigenen Traditionen und Werte zu besinnen. Dies

ist umso wichtiger in kriegsversehrten Ländern wie Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Kosovo, Tadschikistan. Andere Staaten wurden eher widerwillig in die Unabhängigkeit entlassen und müssen sich heute auch kulturell neu definieren.

### **3 Umfeld und Referenzrahmen**

Um den beschriebenen Herausforderungen zu begegnen, muss die Schweiz die verstärkte Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas über mehrere Jahre weiterführen. Es liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse unseres Landes, in dieser wichtigen Region die Stabilität nachhaltig zu sichern, den Migrationsdruck und ökologische Gefahren zu reduzieren und den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern. Um die Kontinuität sicherzustellen, beantragt der Bundesrat zeitgleich zum IV. Rahmenkredit mit der Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas<sup>12</sup> eine Verlängerung der Rechtsbasis. Mit einem zeitlich wiederum befristeten Bundesgesetz soll der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss aus dem Jahre 1995 abgelöst werden.

Angesichts der geografischen und kulturellen Nähe sowie der engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen verfolgt die Schweiz mit der Ostzusammenarbeit aussenpolitische Interessen. Eine langfristig wirksame Unterstützung kann aber nur im internationalen Verbund erfolgen. Die internationale Schlüsselrolle für den Umbau in Osteuropa und der GUS nimmt die Europäische Union (EU) ein. Die schweizerische Ostzusammenarbeit muss sich demnach mit der EU koordinieren, gleichzeitig weist sie für unser Land eine integrationspolitische Dimension auf. Weitere wichtige Akteure sind die internationalen Organisationen und Finanzinstitut. Alle diese Aspekte werden in den nachfolgenden Abschnitten behandelt.

#### **3.1 Der aussenpolitische Rahmen**

Seit 1990 ist die Ostzusammenarbeit eine Konstante unter den Prioritäten der schweizerischen Aussenpolitik geblieben. Für eine konsequente Weiterführung der schweizerischen Unterstützung sprechen die oben genannten geopolitischen Gegebenheiten ebenso wie migrations- und sicherheitspolitische Erwägungen und wirtschaftliche Interessen. Die Schweiz ist gefordert, sich an den internationalen Bemühungen zum Aufbau eines stabileren und prosperierenden Europas mit einem angemessenen Beitrag zu beteiligen. Dies entspricht einerseits dem in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas erwähnten «Prinzip der solidarischen Mitverantwortung» und andererseits dem modernen Verständnis aussenpolitischer Interessenvertretung durch verstärkte Beteiligung und Integration. Vor allem bei den Staaten Südost- und Osteuropas kommt ferner das Bestreben hinzu, ihnen die Eingliederung in die europäische Wertegemeinschaft zu erleichtern.

Die politische Finalität der Zusammenarbeit mit Osteuropa, nämlich die Förderung von Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent, basiert unmittelbar auf dem verfassungsmässigen Oberziel der schweizerischen Aussenpolitik, der Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt unseres Landes. Die bereits im Aus-

<sup>12</sup> BBl 2004 1953

senpolitischen Bericht 1993 – und im Aussenpolitischen Bericht 2000 erneut – abgeleiteten fünf Hauptziele finden ihren unmittelbaren Niederschlag in den Hauptstossrichtungen und der Ausgestaltung der Instrumente der Ostzusammenarbeit. In den Bereichen Friedenspolitik, humanitärer Einsatz oder Armutsbekämpfung sind Südosteuropa und auch Zentralasien zu geografischen Schwerpunkten der schweizerischen Aussenpolitik geworden, wobei in den einzelnen Regionen teilweise unterschiedliche Akzente im Vordergrund stehen. Die aussenpolitische Bedeutung und Finalität der Ostzusammenarbeit widerspiegelt sich auch in der Zieldefinition im Artikel 2 des Bundesbeschlusses von 1995, der nun durch das erwähnte Bundesgesetz abgelöst werden soll (s. Ziff. 5), das gleichzeitig mit diesem Rahmenkredit dem Parlament unterbreitet wird.

#### **Aussenpolitische Ziele der Schweiz:**

- Friedliches Zusammenleben der Völker
- Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie
- Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland
- Linderung von Not und Armut in der Welt
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

Die aussenpolitischen Interessen der Schweiz gestalten sich nach Regionen etwas unterschiedlich:

Seit den Konflikten der neunziger Jahre, ausgelöst vom Auseinanderbrechen der Bundesrepublik Jugoslawien, ist *Südosteuropa* für die Schweiz zu einer prioritären Region geworden. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat eine eigenständige regionale Politik entwickelt und 2001 gutgeheissen<sup>13</sup>. Im Gefolge der Krisen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo wurde die Schweiz zu einer der Hauptdestinationen der Flüchtlingsströme. Die Zahl von rund 90 000 Flüchtlingen, welche die Schweiz während der Kosovokriege vorübergehend aufgenommen hat, zeigt, wie stark unsere Sicherheit mit der Stabilität im Balkan verbunden ist. Heute leben etwa eine Viertelmillion Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz, die ein dichtes Netz wirtschaftlicher, kultureller und persönlicher Beziehungen zwischen unserem Land und ihrer Herkunftsregion geschaffen haben. Abgesehen vom damit geförderten Ressourcen- und Know-how-Transfer werden diese Exilkreise auch zu einem ernstzunehmenden Wirtschaftsfaktor für die ökonomische Erholung vor Ort wie auch für den Ausbau unserer Wirtschaftsbeziehungen. Nicht zu unterschätzen ist die aussenwirtschaftliche Bedeutung der Region.

Auch wenn sich in den letzten Jahren eine politische Konsolidierung in den Staaten des Westbalkans abzeichnet, geht von nationalistischen Impulsen, Gewaltausbrüchen zwischen den verschiedenen Gemeinschaften und der Diskriminierung von Minderheiten weiterhin ein erhebliches Potenzial zur Destabilisierung des Kontinents aus. Südosteuropa bleibt damit für die Schweiz von erheblicher sicherheitspolitischer Relevanz, was den Einsatz nicht nur des EDA und des EVD, sondern ebenso des EJPD (Justiz-, Polizei- und Migrationsprogramme etc.) und des VBS

<sup>13</sup> Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz, Politorbis Nr. 30 1/2002 (s. Ziff. 6.1).

(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. Zu diesen gehören gemäss der schweizerischen Strategie für Südosteuropa insbesondere die Verhütung neuer bewaffneter Konflikte, die Entwicklung der südosteuropäischen Staaten zu vollwertigen politischen und wirtschaftlichen Partnerländern, die Verhinderung massiver Flüchtlings- und Migrationsströme sowie die Bekämpfung des politischen Extremismus und der organisierten Kriminalität.

Der von der EU initiierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess weist auf die integrationspolitische Bedeutung des Balkans hin. Für die Schweiz gilt es auch als Nicht-EU-Mitglied, dieser Region auf ihrem beschwerlichen Weg zurück nach Europa beizustehen. Wie in den Kapiteln 3.2 und 6.2 eingehender ausgeführt wird, leistet die Ostzusammenarbeit damit auch einen integrationspolitischen Beitrag.

Die Förderung von Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung steht auch im Mittelpunkt der Ausgestaltung unserer Beziehungen mit den Staaten der *ehemaligen Sowjetunion*. Neben dem beträchtlichen und noch kaum ausgeschöpften Potenzial für vertiefte bilaterale Handels- und Wirtschaftsbeziehungen kommt im Verhältnis zu Russland, der Ukraine sowie den Staaten des Südkaukasus und Zentralasiens den Fragen der Migrationsbewegungen, des Drogen-, Waffen- und Menschenhandels und der Bedrohung des ökologischen Gleichgewichts grosse Bedeutung zu. In den kommenden Jahren wird die Region der neuen EU-Aussengrenze an Bedeutung gewinnen, was die integrationspolitische Rolle etwa der Ukraine oder Moldawiens stärken wird. Die bis heute andauernden Folgen der Tschernobyl-Katastrophe erinnern daran, dass eine nachhaltige ökologische Gesundung auf dem europäischen Kontinent ohne intensive Kooperation und verstärkte Massnahmen in der GUS und in Osteuropa undenkbar ist. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat die geostrategische Bedeutung des früheren sowjetischen Südgürtels zugenommen. Die zentralasiatischen Republiken, aber auch die kaukasische Region spielen eine wichtige Rolle in den internationalen Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung. Es zeigt deutlich die sicherheitspolitische Dimension einer nachhaltigen Stabilisierung und verstärkten regionalen Kooperation in diesen Regionen.

Mit vier zentralasiatischen Staaten (Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) sowie mit Aserbaidschan, Polen und Serbien-Montenegro ist die Schweiz zudem durch die Mitgliedschaft in derselben Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen verbunden (vgl. Ziff. 3.3.3).

### **3.2 Der integrationspolitische Rahmen**

Die Integration in die europäischen und transatlantischen Strukturen und das Bekenntnis zu deren Regelwerken waren nach dem Wegfall der sozialistischen Regime für die mittel- und südosteuropäischen Länder, aber auch die Länder der ehemaligen Sowjetunion ein prioritäres Ziel. Dabei ging es vor allem darum, die Befreiung aus dem Einflussbereich der Sowjetunion zu sichern, d.h. den Wandel unumkehrbar zu machen, den Anschluss an das «westliche System» und die westlichen Märkte zu finden. Im Vordergrund standen dabei der Beitritt zu NATO, OSZE, Europarat, OECD und – vor allem – die Annäherung an bzw. mittelfristig der Beitritt zur Europäischen Union. Die westlichen Länder waren sich der politischen

Bedeutung dieser Integration bewusst und sind diesem Prozess von Anfang an positiv gegenübergestanden. Heute ist der Integrationsprozess bereits weit fortgeschritten. Allerdings muss in vielen Fällen – trotz formellem Vollzug – noch substanzielle Arbeit für die eigentliche Integration dieser Länder geleistet werden.

Der EU-Beitritt ist für die mittel- und südosteuropäischen Länder das Kernziel ihres politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Über diesen langfristigen Orientierungspunkt besteht in den Ländern weitgehend Konsens. Die Hoffnungen und Erwartungen, welche die Menschen an den Beitritt knüpfen, ermöglichen es, auch für schmerzhaftige Reformen die notwendige Unterstützung bei der Bevölkerung zu erhalten. Die EU ist sich dieser Bedeutung bewusst. Sie hat sich früh für einen Annäherungsprozess ausgesprochen und damit ihre Führungsrolle und Verantwortung wahrgenommen. Sie hat zudem Instrumente entwickelt, um eine schrittweise Annäherung dieser Staaten zu ermöglichen, so etwa den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess im Westbalkan, das Phare-Programm in Osteuropa und das TACIS-Programm in der GUS.

Im Rahmen der ersten EU-Osterweiterungsrunde wird eine Gruppe von acht mittelosteuropäischen Ländern im Mai 2004 der EU beitreten, nämlich Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn. Bulgarien, Rumänien und evtl. Kroatien könnten in einer zweiten Phase möglicherweise im Jahre 2007 aufgenommen werden. Der Westbalkan durchläuft einen schrittweisen und je nach Entwicklungsstand der Länder ausgestalteten Assoziierungsprozess: Am fortgeschrittensten ist dabei Mazedonien. Stabilisierungs- und Assoziationsverhandlungen mit Albanien haben begonnen und sind mit Bosnien-Herzegowina sowie Serbien-Montenegro vorgesehen. Auch wenn dieser Prozess noch Jahre beanspruchen wird und noch kein verbindlicher Zeitplan besteht, hat die EU am letzten Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 keine Zweifel daran gelassen, dass der Balkan zu Europa gehört und diese Staaten mittel- bis langfristig in die EU aufgenommen werden, sobald sie die Beitrittskriterien erfüllen. Den südosteuropäischen Staaten leistet die EU umfangreiche Vorbeitrittshilfe über das PHARE-Programm zur Stärkung der Verwaltung und Erleichterung der Übernahme des Acquis communautaire, über die ISPA-Initiative für Investitionen im Umwelt- und Verkehrsbereich sowie über das SAPARD-Programm zur Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung. Mit der EU-Osterweiterung vom Mai 2004 ändert sich das Gesicht Europas grundlegend. Die Ostgrenze der EU verschiebt sich nach Osten zu Russland, Belarus, Ukraine, Bulgarien und Rumänien. Die bisherige Pufferzone, welche durch die mitteleuropäischen Länder gebildet wurde, entfällt. Der europäische Binnenmarkt vergrößert sich substanziell (Erweiterung um rund 75 Mio. Menschen). Gleichzeitig wachsen die internen Disparitäten, und die EU muss zur Stärkung des politischen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Strukturen beträchtliche Beihilfen an diese Länder leisten. Zudem hat die Zunahme der Zahl der Mitgliedsländer Auswirkungen auf die politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse innerhalb der EU. Auch hier gilt, dass letztlich dem formalen Beitritt wohl noch ein langer und aufwendiger eigentlicher Integrationsprozess folgen wird.

Die Schweiz hat den Transitionsprozess und damit den Vor-Beitrittsprozess in den neuen EU-Mitgliedsländern stark unterstützt und somit einen wichtigen Beitrag zur Beitrittsfähigkeit dieser Länder geleistet. Der Beitrag der Schweiz in Prozenten des BSP lag zuweilen deutlich über jenem der EU-Mitgliedsländer. Nachdem in diesen Ländern ansehnliche Erfolge im Transitionsprozess verzeichnet worden sind, hat sich die Schweiz ab 1997 mit der Osthilfe aus Mitteleuropa und dem Baltikum

zurückgezogen und sich stattdessen auf die weniger fortgeschrittenen Länder in Südosteuropa und der ehemaligen Sowjetunion konzentriert.

Nicht vorgesehen in diesem Rahmenkredit sind direkte Leistungen der Schweiz an die EU-Kohäsionsbemühungen.

### **3.3 Der multilaterale entwicklungspolitische Kontext**

#### **3.3.1 Der Millenniums-Entwicklungspakt**

Die Millenniums-Erklärung der UNO-Generalversammlung von 2000 und die daraus hervorgegangenen Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) bilden den Zielrahmen, der für die Entwicklungsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft bis 2015 wegweisend ist<sup>14</sup>. Damit besteht ein globaler Konsens über die wichtigsten entwicklungspolitischen Prioritäten: Bekämpfung von Armut, Hunger, Krankheiten fehlender Ausbildung, unterschiedlicher Stellung der Geschlechter und Umweltzerstörung. Diesem Konsens verpflichtet sind sowohl die bilateralen Geberagenturen wie auch die multilateralen Institutionen, einschliesslich UNO, Weltbank, Währungsfonds (IWF) und die regionalen Entwicklungsbanken. Die Konferenzen von Doha (2001), Monterrey und Johannesburg (2002) bezogen sich auf diesen Referenzrahmen. Sie widmeten sich dem Bereich der nachhaltigen Entwicklung (Johannesburg), den Aspekten der Finanzierung und Wirksamkeit der Zusammenarbeit (Monterrey) sowie den internationalen Handelsbeziehungen (Doha). Der «Konsens von Monterrey» legt die gegenseitigen Verpflichtungen der armen und reichen Länder im Rahmen einer globalen Entwicklungspartnerschaft fest. Die damit etablierte Partnerschaft umfasst Finanzierungsaspekte der MDG, die Verfolgung entwicklungs- und wachstumsfördernder Politiken, einschliesslich Handelsliberalisierung, die Verbesserung der Wirksamkeit der Zusammenarbeit sowie die Harmonisierung der Vorgehensweisen. Die Überprüfung der Umsetzung dieser Postulate und der Erreichung der Entwicklungsziele wurden zwischen dem UNDP und der Weltbank aufgeteilt.

#### **Die acht Millenniums-Entwicklungsziele:**

1. Beseitigung von extremer Armut und Hunger
2. Grundschulbildung für alle
3. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter
4. Senkung der Kindersterblichkeit
5. Verbesserung der Gesundheit der Mütter
6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
8. Aufbau einer weltweiten Partnerschaft für Entwicklung

*([www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals))*

<sup>14</sup> Siehe Botschaft vom 28. Mai 2003 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern; BBl 2003 4625.

Die globale Partnerschaft im Rahmen der MDG gilt auch im osteuropäischen Kontext als verbindliche Zielvorgabe, dies insbesondere für jene Länder Osteuropas, die gemäss OECD-Kriterien Entwicklungsländer sind. 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 auch für die Ostzusammenarbeit ist die Betonung der gegenseitigen Verantwortung der Transitions- und der Geberländer im Sinne der MDG-Partnerschaft. Die strategische Brücke zur bilateralen und multilateralen Koordination mit den einzelnen Partnerstaaten stellt das Instrument der so genannten «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP) sicher, die von den einzelnen Regierungen selbst entwickelt werden und die die prioritäre Stossrichtung der Entwicklungsbemühungen aufzeigen. Die PRSP sind auch die Grundlage für zukünftige (sektorielle) Budgetallokationen, sowohl für haushaltspolitische Entscheide der Regierungen als auch für die Hilfe bilateraler Geber.

Die MDG und die Umsetzung der Entwicklungspartnerschaft bedeuten für die Schweiz eine internationale Verpflichtung, im Verbund mit der Staatengemeinschaft diese Zielsetzung bis 2015 zu erreichen. Dies ruft tendenziell nach einer Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung und spricht gegen jegliches Desengagement in Osteuropa und der GUS.

### **3.3.2 Die multilaterale Koordination**

Die Umsetzung des Konsenses von Monterrey verlangt grosse Anstrengungen in der Koordination und Harmonisierung der verschiedenen Politiken und Ansätze, um die Wirksamkeit der Hilfe zu verbessern und einen optimalen Mitteleinsatz sicherzustellen. Eine immer zentralere Rolle kommt den Partnerländern zu. Sie sind aufgefordert, die Prioritäten im Wesentlichen selber festzulegen, etwa im Rahmen der PRSP. Mit Blick auf die globalen Millenniumsziele (MDG) hat sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet, die Koordinationsmechanismen zu vereinfachen und die Abstimmung von Prioritäten, Praktiken und Prozeduren zu harmonisieren. Diese Harmonisierungsbestrebungen werden vom Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) koordiniert und sie erfolgen zwischen Partnern und Gebern, zwischen mehreren Geberinstitutionen sowie zwischen verschiedenen Stellen innerhalb eines Geberlandes.

Viele Projekte, v.a. im Infrastrukturbereich, übersteigen die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Geberländer und -institutionen und können nur dank einer Bündelung der Anstrengungen (Kofinanzierungen, Budgethilfe) realisiert werden.

Die *Geberkoordination* ist eine wesentliche Aufgabe der internationalen Finanzinstitute und der UNO-Organisationen. Sie muss aber auch von den bilateralen Agenturen ernst genommen werden. Die politischen Vorgaben im Rahmen der MDG und das neue Instrument der PRSP erlauben es, die Koordinationsmechanismen zu verfeinern und vermehrt auf die Bedürfnisse der Partnerstaaten auszurichten und damit deren Stellung zu stärken. Artikel 6 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die

Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas<sup>15</sup> verpflichtet den Bundesrat, seine Massnahmen mit den internationalen Bemühungen ausländischer Organisationen und bilateraler Geber zu koordinieren.

Die Schweiz nimmt Einsitz in fast allen Verwaltungsorganen der multilateralen Institutionen und setzt sich für eine verbesserte internationale Absprache ein, damit die Wirksamkeit der Unterstützung erhöht werden kann. Ihr relativ bescheidenes finanzielles und politisches Gewicht kann die Schweiz durch Allianzen mit gleich gesinnten Staaten erhöhen. In der Geberkoordination nimmt die Weltbank eine strategische Funktion wahr, indem sie jeweils mit den einzelnen Partnerstaaten so genannte Konsultativgruppen organisiert und damit eine länderspezifische Koordination anhand der politischen Prioritäten der betroffenen Regierung erleichtert. Ergänzend dazu kann die multilaterale Koordination thematisch (z.B. im Rahmen des Prozesses «Umwelt für Europa», vgl. Ziff. 2.5) oder regional (z.B. Stabilitäts-pakt für Südosteuropa, vgl. Ziff. 6) erfolgen.

### **CIS-7-Initiative**

Die sieben GUS-Staaten Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan sahen sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit besonders schwer wiegenden wirtschaftlichen und politischen Problemen konfrontiert. Im Laufe der 90er Jahre brach das Brutto-Inlandprodukt der meisten dieser Länder stark ein. Gleichzeitig verschärfte sich die Armut dramatisch und die Aussenverschuldung nahm zu.

Angesichts des enormen finanziellen Drucks, der auf diesen einkommensschwachen Ländern Zentralasiens und des Kaukasus lastet, haben die Internationalen Finanzinstitute (IFI) im Jahre 2002 eine Initiative mit dem Namen «CIS 7» (GUS 7) ins Leben gerufen. Diese zielt darauf ab, die Wachstumsperspektiven dieser Länder zu verbessern und die Armut substanziell zu verringern. Die erste CIS-7-Konferenz fand im Februar 2002 in London statt, die zweite – mit grosser schweizerischer Unterstützung – im Januar 2003 in Luzern.

### **3.3.3 Die internationalen Finanzinstitutionen (IFI)**

Die wichtigsten internationalen Finanzinstitutionen (IFI) in Osteuropa und der GUS sind der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbankgruppe, einschliesslich der Internationalen Finanzgesellschaft (IFC) und der Multilateralen Investitions-garantieagentur (MIGA), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Europäische Investitionsbank (EIB) und – beschränkt auf Aserbaidschan, Georgien und Zentralasien – die Asiatische Entwicklungsbank (ADB). Mit Ausnahme der EIB ist die Schweiz Mitglied in allen diesen Institutionen.

Aufgaben und Einfluss der IFI in den Transitionsländern hängen vom Stand der Entwicklung und der Reformen in den einzelnen Staaten ab. Dort, wo autokratische Regierungen sich einer Liberalisierung und Öffnung der Wirtschaft widersetzen, spielen der IWF und die Weltbank eine eher zweitrangige Rolle. Hingegen sind die

<sup>15</sup> BBI 2004 1953

IFI in jenen Ländern, die sich in die Weltwirtschaft integrieren wollen, als Ratgeber und Financiers struktureller Reformen willkommen und wirksam. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die IFI sich auf die neuen Herausforderungen der post-kommunistischen Zeit einstellen mussten. Vor allem in Bereich der Wirtschaftspolitik sind die Ergebnisse nicht nur positiv. So sind Fiskalsituation und Verschuldung jener Länder, die dem Rat der Weltbank und des IWF folgend ihre Volkswirtschaften liberalisiert haben, prekärer als etwa der Länder, die sich nur langsam geöffnet haben. Allerdings werden sich auch Letztere dem Anpassungsprozess langfristig kaum entziehen können.

In den Transitionsländern liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit der IFI in der Unterstützung der Strukturreformen und im Aufbau des Finanzsektors und der Privatwirtschaft. Im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung konzentriert sich die Weltbank auf den Aufbau bzw. die Modernisierung der institutionellen Kapazitäten, die Rehabilitierung der Basisinfrastruktur 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 ebenfalls den Prozess 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 sie – im Gegensatz zu Weltbank und ADB – nicht über ein konzessionelles Kreditfenster mit besonders günstigen Konditionen verfügt.

Für die Schweizer Zusammenarbeit spielen die IFI eine bedeutende Rolle. Zum einen determinieren sie den politischen Dialog und den makroökonomischen Rahmen auch für die Schweizer Zusammenarbeit. Oftmals sind sie die treibende Kraft hinter den strukturellen Reformen, in die sich die bilateralen Aktivitäten der Schweiz komplementär einordnen. Zudem tragen sie entscheidend zur Geberkoordination und Harmonisierung bei. In vielen Fällen kooperiert die Schweiz direkt mit den IFI, indem sie deren Projekte oder Programme mitfinanziert.

In der Weltbank, dem IWF und der EBRD bildet die Schweiz zusammen mit Aserbaidschan, Kirgisistan, Polen, Serbien-Montenegro, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan respektive mit Aserbaidschan, Kirgisistan, Serbien-Montenegro, der Türkei, Turkmenistan und Usbekistan eine Stimmrechtsgruppe. Als reichstes Mitglied führt die Schweiz diese Ländergruppen an und nimmt somit Einsitz in den Verwaltungsräten dieser Institutionen. Gleichzeitig muss sie die unterschiedlichen Interessen dieser Staatengruppe in den Gremien der IFI vertreten, was enge Beziehungen und Konsultationen bedingt. Daraus entstehen privilegierte Kontakte; es erwachsen aber auch besondere Verpflichtungen diesen Ländern gegenüber. Mit Ausnahme Polens und Turkmenistans sind alle Mitgliedsstaaten unserer Stimmrechtsgruppen gleichzeitig Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit. Dank dieser Erfahrung und auf Grund der Zusammensetzung der von der Schweiz angeführten Stimmrechtsgruppen in den Bretton-Woods-Institutionen und in der EBRD kommt der Schweiz eine besondere Glaubwürdigkeit zu in Bezug auf Transitionsfragen. Dadurch reicht ihr strategischer Einfluss in den IFI über die Stimmrechtsgruppe hinaus.

Mit fünf zentralasiatischen Staaten und mit Aserbaidschan ist die Schweiz zudem durch die von ihr angeführte Stimmrechtsgruppe im Exekutivrat des Globalen Umweltfonds (GEF) verbunden.

### 3.3.4

## Die UNO und die europäischen Institutionen

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 dem Bundesrat, von der Staatengemeinschaft als vollwertiger Partner wahrgenommen zu werden und seine Stimme auf politischer Ebene einzubringen, um 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.

Die Schweiz ist bereits seit langem Mitglied der wichtigsten Sonderorganisationen der UNO, die vor Ort aktiv sind. Die Zusammenarbeit mit UNDP, UNICEF, UNFPA, UNAIDS, WHO, FAO und IFAD hat auch in Osteuropa eine lange Tradition. Konkrete Zusammenarbeitsprojekte erfolgen über Programmbeiträge oder durch Kofinanzierungen, indem multilaterale Ansätze oft die bilateralen Programme ergänzen. In seltenen Fällen werden gewisse Institutionen von der Schweiz mandatiert. UNCTAD und WTO spielen eine besonders wichtige Rolle bei der Integration der Transitionsländer in die Weltwirtschaft.

Die *europäischen Organisationen* wie der Europarat und die OSZE sind weitere wichtige Akteure. 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 EMRK<sup>16</sup>, 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. Der Europarat spielt auch als parlamentarische Versammlung eine essenzielle Rolle für Austausch und Kooperation zwischen Vertretern der Legislativen.

Die UNO/ECE nimmt die politische Koordination des Prozesses «Umwelt für Europa» (vgl. Ziff. 2.5) wahr, der mit den Umweltministerkonferenzen von Dobris (1991), Luzern (1993), Sofia (1995), Aarhus (1995) und Kiew (2003) massgeblich zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich, zum Wandel der osteuropäischen Umweltpolitiken und zu ihrer Annäherung an westeuropäische Standards beigetragen hat. Die Schweiz setzt sich auf dieser Ebene für eine Vertiefung des Politikdialogs zum Umweltschutz ein. Sie berücksichtigt dabei die Arbeiten im Rahmen des Prozesses «Umwelt für Europa», der seit der letzten Konferenz in Kiew weitgehend auf die GUS ausgerichtet ist. Wichtige Beiträge zur Vorbereitung und Finanzierung von Umweltprojekten liefern die Task Force des Umweltaktionsprogramms bei der OECD sowie das bei der EBRD angesiedelte Projektvorbereitungskomitee (PPC).

In dieser Aufgabenteilung, die auch weitere europäische wie auch transatlantische Organisationen wie die NATO, die OECD oder die UNO/ECE umfasst, konzentriert sich die OSZE auf die politischen Systeme, die Beobachtung von Wahlen oder

<sup>16</sup> Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. Nov. 1950, SR 0.101.

Grenzregionen bei postkonfliktiven Situationen sowie auf Konfliktverhütung, Präventivdiplomatie und Minderheitenschutz. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Katalysatorwirkung der Vorgängerorganisation KSZE im osteuropäischen Umfeld.

Für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied spielen Europarat und OSZE traditionell eine wichtige Rolle in der Europa- und der Osteuropapolitik.

### **3.3.5 Die Kooperation mit der humanitären Hilfe des Bundes**

Die dramatischen Folgen der Tschernobyl-Katastrophe reichen bis ins 21. Jahrhundert und machen noch heute international konzertierte Aktionen nötig. Seit 1986 beteiligt sich die Schweiz intensiv an umfassenden Hilfsmassnahmen. Während die humanitäre Hilfe nach dem Reaktorunfall zum Einsatz kam, um mit spezialisierter Ausrüstung Messungen der Radioaktivität vorzunehmen und sich im Gesundheitsbereich für die betroffene Bevölkerung einzusetzen beteiligt sich die Ostzusammenarbeit sowohl an bilateralen als auch an multilateralen Programmen im Bereich Nuklearsicherheit (s. Ziff. 2.5). Die Schweiz engagiert sich auch anwaltschaftlich auf internationaler Ebene, damit die Folgen des Reaktorunfalls nicht in Vergessenheit geraten. Umweltschutz, Prävention von Technologiekatastrophen sowie die Entsorgung toxischer Abfälle oder von Chemiewaffen sind typische Bereiche, wo humanitäre Hilfe sowie technische und finanzielle Zusammenarbeit sich gegenseitig ergänzen.

Mit jährlichen weltweiten Verpflichtungen von rund 250 Millionen Franken ist die humanitäre Hilfe auch in Osteuropa ein wichtiges aussenpolitisches Mittel des Bundes. Mandatsgemäss gewährt sie neutral, unparteiisch und ohne politische Konditionen rasche Nothilfe. Sie wird durch einen separaten Rahmenkredit finanziert. Vielfache Synergien mit der Ostzusammenarbeit gibt es etwa in Ländern, wo während und nach kriegerischen Konflikten oder Naturkatastrophen humanitäre Programme durchgeführt werden. Im Balkan sind dies Serbien-Montenegro, Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Kroatien. In der GUS kommt humanitäre Hilfe in der Ukraine, in Moldawien, Belarus, im Nord- und Südkaukasus (Tschetschenien, Armenien, Aserbaidshan, Georgien) sowie im kriegsversehrten Tadschikistan zum Einsatz. Auf der Basis der humanitären Strategie des Bundes 2005<sup>17</sup> konzentriert sich die humanitäre Hilfe in Osteuropa auf folgende thematische Schwerpunkte:

- Nothilfe nach Konflikten, Krisen und Katastrophen
- Unterstützung von sozial Bedürftigen
- dauerhafte Lösungen (Rückkehr, Integration) für Flüchtlinge und Vertriebene
- Förderung und Stärkung lokaler, ziviler Nothilfeorganisationen
- Unterstützungsmassnahmen im Präventionsbereich.

Im Falle Kosovos, aber auch in Serbien-Montenegro und in Bosnien-Herzegowina hat die humanitäre Hilfe durch ihr rasches Engagement wichtige Vorarbeit geleistet für die Vorbereitung der technischen und finanziellen Zusammenarbeit. Die Pro-

<sup>17</sup> DEZA/EDA, «Solidarität leben», Strategie 2005; Bern 2001.

gramme der Ostzusammenarbeit haben dort von den lokalen Erfahrungen und Netzwerken, von den Terrainkenntnissen und nicht zuletzt auch vom Renommé der humanitären Hilfe profitiert. Aber nicht jede humanitäre Intervention mündet zwangsläufig in ein langfristiges Engagement der Ostzusammenarbeit, und der humanitäre Einsatz beschränkt sich nicht auf Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit: Eigenständige humanitäre Programme existieren in Moldawien oder in Belarus, wo die politischen Bedingungen für eine Aufnahme der Ostzusammenarbeit bisher nicht gegeben waren.

Die Kooperation zwischen der Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe verläuft nicht selbstverständlich in einer sequenziellen Abfolge (Kontinuum) von der Nothilfe zur längerfristigen Unterstützung der Transition, sondern ebenfalls als ein Nebeneinander der verschiedenen Stadien (Kontiguum). Der Übergang vom Konflikt zur Entwicklung erfolgt nicht in einem linearen Ablauf, sondern in einem komplexen Beziehungsgeflecht. Um mittel- bis längerfristig ein vermehrt entwicklungsorientiertes Vorgehen zu ermöglichen, werden z.B. in Moldawien die humanitären Programme unter Wahrung der humanitären Gesichtspunkte schrittweise auf die Erfordernisse der langfristigen technischen Zusammenarbeit abgestimmt. Strategische Allianzen mit multilateralen Partnern, zunehmender Einbezug der Zielgruppen, der lokalen Partner und der Behörden sowie thematische und organisatorische Vernetzung zwischen den Akteuren stimulieren längerfristig entwicklungsrelevante Programmansätze. Von «Kontiguum» spricht man bei gleichzeitigem Engagement der humanitären und der technischen Zusammenarbeit über eine bestimmte Zeitdauer, beispielsweise auch bei schwelenden Konflikten. Dieser Ansatz verlangt nach einem ganzheitlich gestalteten Konzept, das Komplementarität und Abgrenzung der Instrumente festlegt. In mehreren Ländern des Balkans (z.B. Serbien-Montenegro) und der GUS (z.B. Russland, Georgien, Ukraine, Tadschikistan) werden deshalb die humanitären Projekte in der Landesprogrammierung der Ostzusammenarbeit berücksichtigt.

### **Kombinierte humanitäre Hilfe (DEZA), Rückkehrhilfe (BFF) und Transitionsunterstützung in der Ostzusammenarbeit (OZA)**

Die Migrationsproblematik verlangt nach ganzheitlichen Ansätzen (Ziff. 2.4.), daher sind Synergien zwischen technischer und finanzieller Zusammenarbeit, humanitärer Hilfe und anderen aussen- und friedenspolitischen Instrumenten in Osteuropa vor allem im Migrationsbereich notwendig. In enger Abstimmung und dank der Mitfinanzierung durch das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) wurde nach der Kosovokrise 2000 durch den kombinierten Einsatz von technischer und humanitärer Hilfe ein umfangreiches Strukturhilfeprogramm in Angriff genommen, das die Rückkehr von rund 50 000 albanisch- und bosnischstämmigen Kriegsflüchtlingen ermöglichte. Auf regionaler Ebene wird im Rahmen der MARRI-Initiative (Migration, Asylum, Refugee Regional Initiative) des Stabilitätspaktes die Verbesserung der migrationsspezifischen Kapazitäten des Personenverkehrs angestrebt. Die Transitionshilfe im Rahmen der Ostzusammenarbeit unterstützt Studien und Planungsgrundlagen zur Behebung der gravierenden Wohnprobleme für die intern Vertriebenen und für die rückkehrende Flüchtlinge, während die humanitäre Hilfe in enger Zusammenarbeit mit den serbischen Behörden und dem UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge Wohnungen bereitstellt. So konnten in den letzten Jahren in Serbien-Montenegro

rund 2800 Wohneinheiten für serbische Rückkehrer erstellt werden. Mit diesen Aktionen im Rückkehrbereich hat die Schweiz einen wichtigen Beitrag zur Migrationsprävention geleistet. Ferner unterstützt sie auf Grund der Zunahme des Menschenhandels in Osteuropa und der GUS die Internationale Organisation für Migration (IOM) zur Prävention und zum Schutz der Opfer in Moldawien und Tadschikistan.

### 3.4 Aussenwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Nach der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens begann die Schweiz mit den 21 souverän gewordenen Staaten unverzüglich Wirtschaftsbeziehungen aufzubauen. 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 Doppelbesteuerungsabkommen<sup>18</sup>. Heute ist die bilaterale wirtschaftsvertragliche Basis weitestgehend gelegt. Mehrere Staaten der Region gehören inzwischen der WTO an oder verhandeln den Beitritt und unterstreichen damit, dass ihre Integration in die Weltwirtschaft fortgeschritten ist. Die wirtschaftlichen Beziehungen mit diesen Staaten entwickeln sich positiv.

Trotz konsolidierter vertraglicher Basis und bemerkenswerten Zunahmen mit einzelnen Staaten blieb der *Handelsverkehr* zwischen der Schweiz und den Staaten Zentraleuropas, Südosteuropas und der GUS insgesamt auf einem bescheidenen Niveau. Das Volumen von 1990 konnte erst im Verlauf der 90er Jahre wieder erreicht werden. Der schweizerische Aussenhandel mit Osteuropa entwickelte sich in den Jahren 1989–2002 wie folgt:

#### Entwicklung des schweizerischen Aussenhandels mit Osteuropa (in Mio. CHF)

	Schweizerische Exporte			Schweizerische Importe		
	1989	1992	2002	1989	1992	2002
Zentraleuropa <sup>19</sup>	1075	1260	3210	570	505	2290
Südosteuropa <sup>20</sup>	870	480	1105	245	205	435
GUS <sup>21</sup>	955	380	1105	400	375	1575
<b>Total</b>	<b>2900</b>	<b>2120</b>	<b>5420</b>	<b>1215</b>	<b>1085</b>	<b>4300</b>

Der Handelsaustausch mit den Staaten *Zentraleuropas* ist insgesamt diversifizierter und entwickelte sich in den letzten Jahren wesentlich dynamischer als jener mit der

<sup>18</sup> Eine Übersicht über die von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Abkommen ist auf <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intagr/dabase.html> einsehbar.  
<sup>19</sup> Polen, Ungarn, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen.  
<sup>20</sup> Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien, Serbien und Montenegro (inkl. Kosovo).  
<sup>21</sup> Russische Föderation, Ukraine, Belarus, Moldova, Armenien, Georgien, Aserbaidshjan, Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan.

GUS. In den letzten zehn Jahren war die Zunahme der schweizerischen Exporte nach Zentraleuropa beachtlich. Am Gesamtaussenhandel gemessen, machen sie heute rund 2 % aus. Es ist bemerkenswert, dass Zentraleuropa den grössten Anteil (65 %) der Schweizer Exporte aufnimmt und gleichzeitig den Hauptanteil an Schweizer *Investitionen* (95 %) absorbiert. Diese Investitionen fördern wiederum die Exportchancen dieser Länder in westlichen Märkten. Sie erfolgten demzufolge dort, wo die grössten Reformfortschritte erzielt worden sind und insgesamt stabile und transparente Rahmenbedingungen angetroffen werden. Zweifellos wirkten sich in den letzten Jahren auch die EU-Beitrittsperspektiven förderlich aus. Im Falle von Russland, Kasachstan und Aserbaidschan sind es andererseits die zahlreich vorhandenen Rohstoffe, welche Geldgeber aus dem Ausland zu einem Engagement bewegen. Die höchsten Investitionsaufkommen pro Kopf vermochten Ungarn, Tschechien, Polen und neuerdings – in vermindertem Ausmass – auch Aserbaidschan (Erdölsektor) zu mobilisieren.

Was die *bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und deren Aussichten* betrifft, lassen sich folgende regionale Unterscheidungen vornehmen:

Mit den *mitteleuropäischen Staaten* Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik bestehen enge Beziehungen, die mehrheitlich auf marktwirtschaftlichen Spielregeln der Vertragswerke der EU und der WTO beruhen.

*Südosteuropa* bildet keinen homogenen Wirtschaftsraum mehr. Es zeichnet sich eine zunehmend disparitäre wirtschaftliche Entwicklung ab. Bulgarien, Kroatien und Rumänien erholen sich deutlich rascher als die anderen Länder der Region. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten manifestieren sich in jenen südosteuropäischen Ländern, die v.a. unter innenpolitischer Instabilität leiden. Sie sind nicht in der Lage, die Sicherheit und Planbarkeit zu offerieren, die ausländische Geschäftspartner und Investoren benötigen. In Südosteuropa wickelt die Schweiz rund drei Viertel ihres Güteraustauschs mit Bulgarien, Kroatien und Rumänien ab. Die Investitionstätigkeit von Schweizer Unternehmen ist in Südosteuropa nach wie vor gering, nimmt jedoch zu. Den grössten Kapitalbestand an Schweizer Direktinvestitionen verzeichnete in dieser Region Kroatien<sup>22</sup>. Mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina sowie Serbien-Montenegro verfügt die Schweiz mit allen südosteuropäischen Staaten über die wichtigsten bilateralen Wirtschaftsabkommen (Handels-, Investitionsschutz- sowie Doppelbesteuerungsabkommen). Mit den beiden erwähnten Staaten sind die entsprechenden Verhandlungen im Gang. Das Potenzial der südosteuropäischen Volkswirtschaften lässt in den kommenden Jahren eine Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches erwarten.

Trotz der geografischen Grösse spielen *Russland und die übrigen GUS-Staaten* in unseren bilateralen Wirtschaftsbeziehungen noch keine entsprechende Rolle. Das liegt daran, dass unsere Importe aus diesen Staaten nach wie vor sehr rohstofflastig sind. Da Russland unzweifelhaft ein grosses wirtschaftliches Potenzial besitzt, haben sich bislang gegen 150 Schweizer Unternehmen dort etabliert, darunter auch solche mit eigenen Produktionsbetrieben. Die Präsenz von Schweizer KMU ist bisher zwar noch gering, aber das Interesse steigt. Die *transkaukasischen und zentralasiatischen Länder* stellen für die Schweizer Wirtschaft bis heute Randregionen dar (Schweizer Exporte 2002: CHF 164,4 Mio., Importe CHF 64,4 Mio.). In spezifischen Bereichen (z.B. im Handel von Rohwaren, Baumwolle, Getreide oder Gold) vermögen

<sup>22</sup> *Quelle:* SNB, Statistische Monatshefte, Oktober 2003 – Beilage, Schweizer Direktinvestitionen im Ausland.

Schweizer Geschäftsleute dennoch ein bemerkenswertes Geschäftsvolumen zu generieren. Da die gehandelten Güter die Schweizer Grenzen oft nicht überqueren, werden sie von unserer Handelsstatistik nicht erfasst. In Zentralasien sind heute 30–50 Schweizer Unternehmen tätig.

Im Hinblick auf die *zukünftige Entwicklung des schweizerischen Aussenhandels* ist zu bedenken, dass es sich bei den hier betrachteten Staaten um Transitionsländer mit einer Bevölkerung von rund 410 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern handelt. Sowohl in den Staaten der GUS wie auch in Südosteuropa besteht überall ein grosser Nachholbedarf an Investitions- und Konsumgütern. Somit besteht ein noch bedeutendes Potenzial zum Ausbau des Handelsvolumens.

Mit fortschreitenden politischen und wirtschaftlichen Reformen wird, wie das Beispiel einiger EU-Beitrittsländer zeigt, der Transformationsprozess beschleunigt. Dies wirkt sich auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit positiv aus, was wiederum die Chancen erhöht, dass vermehrt Investitionen (auch so genanntes Fluchtkapital) in die einzelnen Staaten (zurück)fließen. Damit geht in der Regel ein Technologie- und Know-how-Transfer einher, der die Konkurrenzfähigkeit der Produkte erhöht und zu höherer Kaufkraft und grösserem Wohlstand der Bevölkerung führt. In einzelnen GUS- und südeuropäischen Staaten sind noch gezielte Unterstützungsmassnahmen nötig, um das Terrain für umfangreichere ausländische Investitionen vorzubereiten. Zu berücksichtigen ist, dass der Mentalitätswandel Zeit braucht und die Verbesserung von ungenügenden Rahmenbedingungen nicht von heute auf morgen erfolgt. Wo Rohstoffe vorhanden sind (z.B. Russland, Kasachstan), stehen die Chancen deutlich besser. Im Zuge der Globalisierung werden sich bisher abgeschottete Märkte der Region weiter öffnen müssen. Dies kann für die Schweizer Exportwirtschaft neue Absatzmöglichkeiten bedeuten.

Die *wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven* der einzelnen Staaten werden letztlich, neben den erwähnten Naturressourcen und Reformfortschritten, vor allem von den politischen Verhältnissen (Stand der Demokratisierung, Entwicklung der Zivilgesellschaft, religiöser Frieden, Minderheitenschutz, Gouvernanz, Rechtsstaatlichkeit usw.) abhängen. Mangelnde Rechtssicherheit und Rechtsdurchsetzbarkeit, Interventionen des Staates in private Geschäftsbelange, Bürokratie und Korruption, unbefriedigende Infrastruktur sowie ungenügende Zahlungsmoral sind Elemente, die Private bislang von einem (grösseren) Engagement abgehalten haben. Damit sich die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa und den GUS-Staaten weiter intensivieren, verfügt die Schweiz über eine Anzahl von eigenen *Förderungsinstrumenten*: Die Verfügbarkeit der Exportrisikogarantie (ERG) war in den vergangenen Jahren vor allem für das Geschäft mit Partnern in zentraleuropäischen Staaten gefragt. In den GUS-Staaten war ihre Aktivität aus Risikoerwägungen eingeschränkt, wurde jedoch im Rahmen der Osthilfe über Kreditgarantien<sup>23</sup> teilweise wettgemacht. Mit sinkendem Risiko wird sich das Engagement der ERG (wie z.B. im Falle Russlands) wieder erhöhen. Mit fortschreitender Konsolidierung einzelner Privatbanken können letztere vermehrt in die Finanzierungen eingebunden werden. Zur Handelsförderung sind die bei der OSEC konzentrierten Möglichkeiten der Exportförderung, die neu geschaffenen Instrumente der Investitionsförderung (SOFI, Start-up Fund), der Importförderung (SIPPO) und die Beteiligung an Messen im In-

<sup>23</sup> Siehe Entwurf des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BBl 2004 1983) Art. 7 und 11.

und Ausland voll auszunützen. Auf staatlicher Ebene sind es die gemischten Wirtschaftskommissionen und Wirtschaftsmissionen in ausgewählte Länder, welche zur Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen beitragen. Das vorhandene Potenzial und die Grösse der Bevölkerung sind keine ausreichenden Garanten, jedoch eine wesentliche Voraussetzung, dass sich dieses Engagement mittel- bis langfristig auszahlen kann. Je schneller die Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft greifen und der Wohlstand wächst, desto attraktiver wird die private und öffentliche Zusammenarbeit werden. Dazu haben die schweizerischen Unterstützungsmassnahmen in der Vergangenheit einen Beitrag geleistet, und sie werden es auch in Zukunft tun.

### **SIPPO**

Das *Swiss Import Promotion Program (SIPPO)* ([www.sippo.ch](http://www.sippo.ch)) dient der Förderung von Importen u.a. aus osteuropäischen Ländern. Als Folge einer externen Evaluation wurde das SIPPO-Mandat durch den Bundesrat für weitere vier Jahre bis Ende 2007 verlängert. Um die Effektivität von SIPPO zu verbessern, wurde die Zahl der begünstigten Länder verringert und eine Konzentration der Programmtätigkeiten auf diejenigen Branchen vorgenommen, für deren Produkte in der Schweiz und der EU eine tatsächliche Nachfrage besteht. In den Schwerpunktländern wird mit starken lokalen Partnern zusammengearbeitet, welche SIPPO vor Ort vertreten können.

Ein erfolgreiches Beispiel ist das Projekt «Bosnian Handicrafts». Nach dem Bosnien-Krieg 1995 wurde nach einer sinnvollen Arbeit für Flüchtlingsfrauen gesucht. Mittlerweile haben mehr als 500 Frauen aus Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Kroatien und dem Kosovo bei «Bosnian Handicrafts» eine feste Anstellung gefunden. Obwohl sie verschiedenen ethnischen Gruppen und Religionen angehören, arbeiten sie Hand in Hand und sichern so die Existenz ihrer Familien. Da sich immer mehr Frauen um eine Mitarbeit bemühen, mussten neue Absatzmärkte geschaffen werden. *SIPPO* setzte sich mit Erfolg dafür ein, dieser Firma den Eintritt in den Schweizer Markt zu ermöglichen. Heute gibt es in der Schweiz eine Generalvertretung, die die Produkte von «Bosnian Handicrafts» an weitere Verkaufsstellen vermittelt. Importförderung kann auch andere bilaterale Projekte, z.B. im biologischen Landbau, optimal ergänzen, indem für lokale Produzenten neue Vermarktungs- und Absatzmöglichkeiten im Ausland geschaffen werden (vgl. Kasten «Ökologische Landwirtschaft in der Ukraine», Ziff. 6.2.1).

## II. Inhalt des Finanzbeschlusses

### 4 Rückblick: Die bisherige Ostzusammenarbeit

#### Der III. Rahmenkredit

Die Botschaften vom 19. August 1998<sup>24</sup> und vom 14. November 2001<sup>25</sup> über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS beschreiben die generelle Ausrichtung und die strategischen Anpassungen in der Periode des letzten III. Rahmenkredits. Dazu gehören die schweizerischen Reaktionen auf die Nachkriegszeit in Serbien-Montenegro, Mazedonien und der Provinz Kosovo im Anschluss an die Krise von 1999, wie zum Beispiel die umfangreiche Rückkehrhilfe zu Gunsten von Flüchtlingen und deren Wiedereingliederung vor Ort. Besonders hervorzuheben ist die vollwertige Beteiligung der Schweiz am Stabilitätspakt für Südosteuropa ab Mitte 1999. Parallel dazu wurde das Engagement in Zentralasien und im Südkaukasus verstärkt. Mit dem Bundesbeschluss vom 13. Juni 2002<sup>26</sup> über die Aufstockung des III. Rahmenkredits um 500 Millionen Franken wurde dessen Laufzeit auf fünf Jahre (1999–2004) verlängert. Diese Mittel werden planmässig Ende 2004 vollumfänglich verpflichtet sein.

Der Bundesrat hat gemäss Bundesbeschluss von 1995 dem Parlament regelmässig Bericht erstattet und ist in seinen Jahresberichten spezifisch auf die Ostzusammenarbeit eingegangen. Über die Mittelverwendung im Rahmen der letzten Kreditperiode gibt Beilage VI im Anhang Auskunft.

Die Fortführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS kann auf der reichen Erfahrung der ersten drei Rahmenkredite aufbauen. Wir blicken heute auf rund zwölf Jahre Erfahrung in der Unterstützung der osteuropäischen Transitionsprozesse zurück. Im Vorfeld der Erarbeitung der vorliegenden Botschaft und der Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas<sup>27</sup> als neuer Gesetzesgrundlage für die Ostzusammenarbeit drängte sich eine allgemeine Bilanz und Neueinschätzung der Situation auf. Im ersten Teil dieser *Bilanz* widmet sich die «Transitionsanalyse» (vgl. Ziff. 1.2) den relevanten sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Osteuropa. In einem zweiten Schritt werden die Ostzusammenarbeit im Rahmen einer unabhängigen Erfolgskontrolle analysiert und die zur Anwendung gelangten Strategien, Instrumente und Vorgehensweisen der letzten Dekade beurteilt. Im Sinne der Rechenschaftslegung, die im Bundesbeschluss von 1995<sup>28</sup> gefordert wird, geht es um eine kritische externe Beurteilung des bisherigen Programms. Resultate werden mit den gesetzlichen Zielvorgaben verglichen und auf ihre Relevanz im Licht der zentralen Herausforderungen der Transition interpretiert. Erfolge und Misserfolge, positive Wirkungen und Schwächen des schweizerischen Engagements werden beleuchtet. Der zweite Evaluationsschwerpunkt gilt den erzielten Wirkungen der Interventionen und ihrer Nachhaltigkeit, während der dritte Aspekt der Kooperation und den Lernprozessen gewidmet ist. Drei Fallstudien (Bulgarien, Kirgisistan und

24 BBl 1998 4989

25 BBl 2002 1829

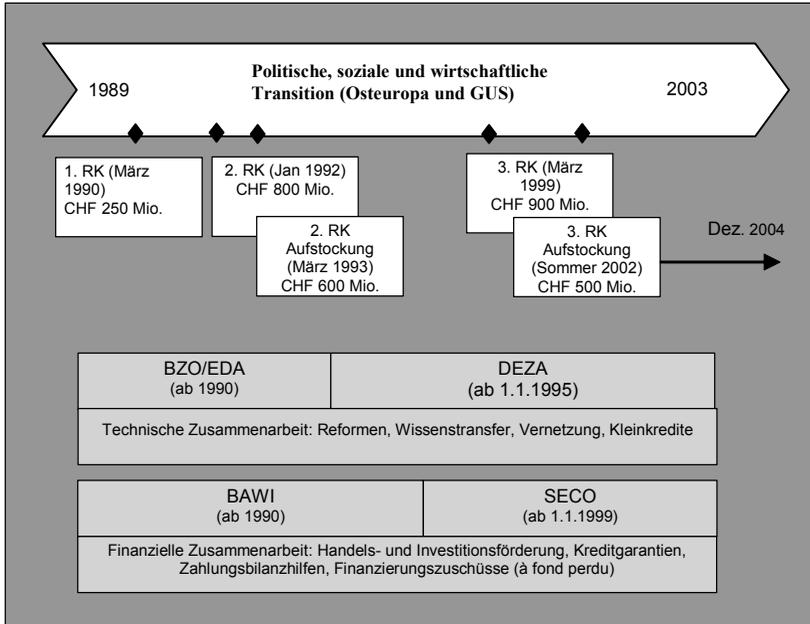
26 BBl 2002 4469

27 BBl 2004 1953

28 SR 974.1

Bosnien-Herzegowina) ergänzen die Querschnittsanalysen durch eine detaillierte Betrachtung der Stärken und Schwächen aus der Landesperspektive.

Die Ergebnisse wurden Ende 2003 publiziert<sup>29</sup> und bei interessierten Kreisen zur Diskussion gestellt, um einem Lernprozess im Hinblick auf strategische Weichenstellungen und einen «Wissensprozess» im Sinne des institutionellen Lernens (vgl. Ziff. 7.3) in Gang zu setzen.



Insgesamt wird die Leistung der schweizerischen Ostzusammenarbeit von den Evaluatoren als gut bewertet. Sie ist wirkungsvoll und auf die Transitionsprobleme ausgerichtet. Letzteres ist besonders wichtig, weil die Herausforderungen in Osteuropa nicht vorhersehbar waren und der Beitrag der Schweiz – gemessen an den enormen Aufgaben – nur ein bescheidener sein kann. Die Qualität wird als hoch eingestuft, nicht zuletzt weil die Ostzusammenarbeit wichtige thematische Nischen schweizerischer Kompetenz erschlossen hat und diese komparativen Vorteile genutzt wurden.

In der Orientierungsphase von 1990–1993 wurden mit Projekten rasche und wichtige Zeichen der Solidarität gesetzt. Mit zunehmender Erfahrung entwickelten und konsolidierten sich die Instrumente, die Zusammenarbeit professionalisierte sich und die schweizerischen Beiträge erzielten eine zusehends bessere Wirkung. Gleichzeitig wurde mehr Wert auf Nachhaltigkeit der Projekte gelegt, und diese wurden stärker auf die Schlüsselfragen und Kernaufgaben der Transition ausgerichtet. Die insgesamt grosse Anzahl Projekte, die abgewickelt wurden (573 durch die DEZA, 246 durch das seco) lassen die Frage aufkommen, ob eine Reduktion der Anzahl Projekte

<sup>29</sup> «DEZA Evaluation 2003/4», Band 1 und Band 2.

eine Effizienzerhöhung bewirkt hätte. Allerdings ist es für die Evaluatoren nachvollziehbar, dass die Ostzusammenarbeit in vielen Bereichen mit Pilotaktionen zuerst Erfahrungen machen und lokales Wissen aufbauen musste. Gemäss der Evaluation stimmen die Programme sehr gut mit den politischen Vorgaben überein. Ein empirischer Vergleich mit den Zielsetzungen der Ostzusammenarbeit gemäss Bundesbeschluss 1995 zeigt, dass die seco-Programme eindeutig und fast ausschliesslich auf das zweite Hauptziel des Bundesbeschlusses, nämlich die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, ausgerichtet sind. Mehr als ein Fünftel der Projekte hat die Modernisierung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur zum Hauptziel. KMU-Förderung sowie Umwelt- und Energie-Projekte sind weitere Schwerpunktbereiche. Auf Seiten des DEZA-Programms liegen die Schwerpunkte in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaat sowie Förderung der Marktwirtschaft und im sozialen Bereich. Die Zielerreichung der Projekte wird allgemein als gut beurteilt. Es bestehen aber noch zu wenig Ex-post-Analysen über die Langzeitwirkungen und die Nachhaltigkeit abgeschlossener Aktionen.

Die Studie geht auch auf die institutionellen und programmatischen Beziehungen zwischen DEZA und seco ein. Die Ausrichtung der Projekte auf die spezifischen institutionellen Kompetenzen der beiden Bundesstellen wird als gut beurteilt, und es wird attestiert, dass sich die Aktivitäten gut ergänzen. Die Zusammenarbeit hat sich u.a. dank gemeinsamer Planungs- und Strategiegrundlagen und der gemeinsamen Vertretung in den Einsatzländern wesentlich verbessert. Die Zusammenarbeit mit DEZA und seco wird auch von den Lokalpartnern generell als flexibel, bedürfnisorientiert und unbürokratisch beurteilt.

Bis 1997 war die Finanzhilfe das wichtigere Instrument der Ostzusammenarbeit. Heute ist das finanzielle Volumen von technischer und finanzieller Zusammenarbeit praktisch dasselbe. Im Laufe der Jahre wurde die Finanzhilfe stärker mit dem Politikdialog und mit institutionellen sowie kapazitätsbildenden Massnahmen kombiniert. Gleichzeitig stiegen die Bedeutung der Förderung des Privatsektors und des Handels sowie der Anteil von Kofinanzierungen mit der Weltbank und der EBRD. Dies erlaubte eine verbesserte internationale Einbindung des Schweizer Beitrags, erhöhte das Gewicht der Geberländer im Politikdialog und ermöglichte die Lösung von Problemen, deren Dimensionen die Möglichkeiten eines einzelnen Geberlandes übersteigen würden.

Mit dem Wandel im Transitionsverständnis wurde die Stärkung von Institutionen in der schweizerischen Ostzusammenarbeit wichtiger. Von Seiten der DEZA sind im Schwerpunktbereich Gouvernanz (Demokratieförderung, Staatsaufbau und Verwaltungsreformen) volumenmässig am meisten Projekte entstanden – eine Reaktion auf die institutionellen Bedürfnisse. Weitere Schwerpunkte bildeten Berufsbildung und Armutsbekämpfung sowie Stärkung der sozialen Dienste (insbesondere Gesundheit und Erziehung). In manchen Themenbereichen hat die Schweiz durch Pilotprojekte interessante Ansätze entwickelt. Die breite Umsetzung von neuen Politiken mit entsprechendem Investitionsbedarf wurde jedoch durch eine relativ grosse Themenvielfalt behindert. Mit einer verstärkten Konzentration könnten Finanzmittel und Personalressourcen für den Politikdialog bereitgestellt werden.

Wenn die Schweizer Zusammenarbeit gemäss Evaluation ein ausgewiesenes Kompetenzprofil sowie eine hohe Glaubwürdigkeit hat, so blieb sie gleichzeitig flexibel. Programme und Vorgehensweisen wurden jeweils rasch und pragmatisch der sich verändernden Lage in den Transitionsländern angepasst. So wurden die geografischen Schwerpunkte dergestalt verschoben, dass Anfang der 90er Jahre die wichtigs-

ten Partnerländer in Mittel- und Zentraleuropa lagen, der Fokus sich dann aber rasch auf Südosteuropa sowie auf die GUS-Staaten hin verlagerte. Mit der zusätzlichen Priorisierung Zentralasiens wurden in den letzten Jahren in geografischer Hinsicht die richtigen Schwerpunkte gesetzt.

Im Weiteren ergab die externe Bilanz folgende *Erkenntnisse und Empfehlungen* der Evaluatoren:

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 eine flexible Anpassung an die sich weiter verändernde Transitionsdynamik gewähren. Wünschenswert ist, dass auch die Leistungen anderer Bundesstellen (z.B. Politische Abteilung IV, Bundesamt für Flüchtlinge, VBS), welche neben seco und DEZA in den Ländern Osteuropas und der GUS tätig sind, 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 der Länder oder Sektoren, sondern vielmehr um eine Reduktion der thematischen Vielfalt und der Diversität von Projektansätzen innerhalb der Sektoren. Im Vordergrund steht die Konzentration auf Themenbereiche, 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 sind inskünftig zu vermeiden, was eine noch bessere Koordination mit Partnern und anderen Gebern sowie Politikbeobachtung und –dialog erfordert. Die Kooperationsbüros haben bereits in den letzten Jahren die Programme verstärkt auf internationale Geber und nationale Stellen abgestützt.

Die bestehende Zuordnung von DEZA- und seco-Kompetenzbereichen erscheint zweckmässig, besteht auch fallweise noch ein Potenzial von weitergehenden Synergien zwischen technischer und finanzieller Zusammenarbeit, jedoch um Effizienz, Wirksamkeit, Sichtbarkeit und Kohärenz der schweizerischen Ostzusammenarbeit vor Ort zu verstärken. Durch integrierte Ansätze im Rahmen von Sektorreformen, z.B. 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 zu wenig auf den politischen Rahmen abgestützt ist, muss ein gutes Monitoring frühzeitige Reaktion und Anpassung erlauben.

### **Erfolgsfaktoren der Ostzusammenarbeit**

Die Bilanz der Ostzusammenarbeit von 2003 hat folgende Erfolgsfaktoren identifiziert:

- 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.
- In der Zusammenarbeit von DEZA und seco wurden mit wachsender Erfahrung die Stärken der unterschiedlichen Kooperationsinstrumente effizienter genutzt.
- Die Einrichtung von gemeinsam von DEZA und seco finanzierten und betriebenen Kooperationsbüros in den Partnerländern mit gemeinsamer Landesprogrammierung erlaubte es, die Umsetzung von Programmen zu dezentralisieren und an die lokalen Partner zu delegieren.
- Die Nähe zum Kontext vor Ort schuf auch bessere Voraussetzungen für das Monitoring und Controlling und den Politikdialog. Sie sicherte Flexibilität bei der Wahl der Ansätze, Instrumente und der Programmverwaltung – alles Elemente, welche von den lokalen Partnern als spezielle Stärken der Schweiz geschätzt werden.

Wie die Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens ist auch die Ostzusammenarbeit zu einem komplexen Tätigkeitsgebiet geworden, in dem sich die verschiedensten öffentlichen und privaten Akteure engagieren. Für die Kooperation mit den Staaten Osteuropas und der GUS spielt unumstritten die Europäische Union die wichtigste Rolle. In dieser Situation ergeben sich für ein mittelgrosses Geberland wie die Schweiz vielfältige Chancen, einen eigenständigen und sichtbaren Beitrag zu leisten und Einfluss zu nehmen.

### **Die schweizerische Zusammenarbeit im internationalen Vergleich**

Die Verpflichtungen der Ostzusammenarbeit erreichten seit 1990 ein Volumen von 3050 Millionen Franken (Rahmenkredite I–III). Mit einem Anteil am Bruttosozialprodukt von rund 0,03 % im Durchschnitt der Jahre 1999–2001 befindet sich die Schweiz im Mittelfeld der europäischen Geberländer, hinter Österreich, Dänemark und Finnland und etwa gleichauf mit Deutschland, Frankreich und Schweden, aber vor Grossbritannien und den übrigen EU-Staaten. Die Position der Schweiz relativiert sich allerdings, wenn man berücksichtigt, dass neben der bilateralen Unterstützung auch beträchtliche EU-Budgets in die Länder Osteuropas fließen. Ostprogramme wie «Phare» und «Takis» sowie Strukturfonds und Kohäsionsinstrumente stellen einen wichtigen Teil der Unterstützung zu Gunsten des Ostens dar. Bisher belief sich die Unterstützung der EU auf rund 3 Milliarden Euro pro Jahr und soll nach der Beitrittsrunde auf rund 23 Milliarden Euro für die Jahre 2004–2006 aufgestockt werden. Ferner leisten die internationalen Finanzinstitutionen wichtige Beiträge an die Osthilfe, allerdings fast ausschliesslich in Form von Krediten.

Nicht nur der finanzielle Umfang der Hilfe ist ein wichtiges Kriterium, sondern insbesondere auch der effiziente und wirkungsvolle Mitteleinsatz, welcher die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Partnerländer berücksichtigt. Die Evaluation der bisher durchgeführten Projekte und Programme ergab diesbezüglich insgesamt gute Resultate. Auch im internationalen Rahmen wurde der Schweiz verschiedentlich ein gutes Zeugnis ausgestellt, was die Qualität ihrer Hilfe und die Kohärenz ihrer Politiken angeht (z.B. im Rahmen der DAC-Peer Review der OECD im Jahr 2000). Wo nötig wurden die Lehren aus den Evaluationen sowie aus den Vergleichen mit anderen Institutionen und internationalen Partnern gezogen (vgl. Ziff. 7.3).

## **5 Der neue Rahmenkredit: Strategische Ausrichtung der Ostzusammenarbeit 2005–2008**

*Die Höhe des neuen Rahmenkredits:* Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Rahmenkredit von 800 Millionen Franken für die Jahre 2005–2008. Der neue Rahmenkredit für die Ostzusammenarbeit schliesst an den vom Parlament am 13. Juni 2002 bewilligten Zusatzkredit<sup>30</sup> von 500 Millionen zum so genannten III. Rahmenkredit von 900 Millionen an<sup>31</sup>. Da die finanziellen Mittel dieser Aufstockung voraussichtlich bis gegen Ende 2004 verpflichtet sein werden, sichert der beantragte Rahmenkredit die Fortführung des schweizerischen Engagements in Osteuropa und der GUS. Die Berechnung ist das Resultat einer eingehenden Einschätzung des Finanzbedarfs zur Zielerreichung, der finanzpolitischen Möglichkeiten des Bundes sowie aussenpolitischer Beurteilungen und praktischer Erfordernisse. Schuldenbremse und die Entlastungsprogramme des Parlaments werden berücksichtigt. Der beantragte Kredit ordnet sich zudem in die Zielsetzung des Bundesrates ein, mit der öffentlichen Entwicklungshilfe bis ins Jahr 2010 einen Anteil von 0,4 Prozent des Brutto-Volkseinkommens (BVE) der Schweiz zu erreichen.

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.

*Zusammenfassende Begründung des Antrages:* Der Prozess der Transition braucht mehr Zeit und Ressourcen als ursprünglich angenommen. Die regionale Differenzierung zeigt einerseits die grossen Erfolge der *mitteleuropäischen Staaten*, die es geschafft haben, die Reformen im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereich in einer Dekade so weit zu verwirklichen, dass sie 2004 der EU beitreten können. Dabei gelang es diesen Ländern nicht nur stabile Institutionen zu schaffen, sondern auch ihren Bürgerinnen und Bürgern zunehmend einen bescheidenen Wohlstand zu sichern. Die Schweiz hat sich mit der Staatengemeinschaft am Reformprozess in Mitteleuropa von 1991–2002 mit insgesamt 685 Millionen Franken beteiligt, ein Beitrag, der heute im Rahmen der EU-Erweiterung auch gebührend anerkannt wird.

Keineswegs vergleichbar erfolgreich verlief die Transformation im *Balkan*, wo der Zerfall Ex-Jugoslawiens schwere Bürgerkriege ausgelöst hat, deren Folgen noch heute die dringend notwendigen Reformprozesse behindern. Auch wenn die Schweiz im internationalen Verbund von 1996 bis heute Hilfe im Umfang von rund

<sup>30</sup> Botschaft vom 14. Nov. 2001, BBl **2002** 1829

<sup>31</sup> Botschaft vom 19. August 1998, BBl **1998** 4989

1200 Millionen Franken<sup>32</sup> geleistet hat, sind in Südosteuropa der Wiederaufbau und die Transitionsprozesse noch längst nicht abgeschlossen.

Die *GUS-Länder* waren insgesamt in den Reformen nur teilweise erfolgreich: kriegsversehrte Regionen wie der Südkaukasus und Tadschikistan tragen immer noch schwer an den Kriegsfolgen mit weitreichenden Konsequenzen für die Gesellschaft und Wirtschaft und mit dramatisch zunehmender Verarmung.

Eine Verbesserung der Lage ist ohne umfassenden Reform- und Anpassungsprozess nicht zu erreichen. Die unterschiedlichen Ausgangslagen und Vorgeschichten, der kontrastierende Entwicklungsstand, die gesellschaftliche Stabilität, aber auch Faktoren wie der Reichtum an natürlichen und menschlichen Ressourcen, das wirtschaftliche Potenzial und die Verkehrslage führen in der ganzen Region zu einer von Land zu Land unterschiedlichen «unvollendeten Agenda der Transition». Ein Zurück gibt es nicht mehr. Stagnation und Rückschritte müssen verhindert werden, denn sie können schwer wiegende Folgen für die ganze Region haben. Wie die Beispiele Polen, Litauen, aber auch Kroatien oder Rumänien zeigen, ist es möglich, über umfassende Reformen und den Aufbau von dauerhaften Institutionen die kommunistische Erbschaft und die Transitionsprobleme zu überwinden. Die Staatengemeinschaft führt ihre Unterstützungsaufgabe weiter, und die Schweiz ist gefordert, ihren Anteil zu leisten. Chancen für die Zukunft sind ersichtlich, auch wenn der Prozess zweifellos noch mehrere Jahre beanspruchen wird.

*Nutzen für die Schweiz:* Eine friedliche und nachhaltige Entwicklung in Osteuropa liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz. Es geht in der Ostzusammenarbeit um einen Beitrag an die Gewährleistung von Sicherheit im umfassenden, also im politischen, sozialen und wirtschaftlichen Sinne. Angesichts des Konfliktpotenzials, der Migrationsbewegungen und der organisierten Kriminalität ist diese Investition in Stabilität, Sicherheit und Wohlstand von Nutzen für die Schweiz. Folgende Beispiele belegen den aussenpolitischen «Nutzen»: Bei der Aufnahme der Schweiz in den Stabilitätspakt für Südosteuropa hat das internationale Ansehen der Ostzusammenarbeit eine positive Rolle gespielt. Beim Aufbau von eigenen Stimmrechtsgruppen beim IWF, der Weltbank und der EBRD haben sich privilegierte Kontakte und Beziehungen zu osteuropäischen Staaten günstig ausgewirkt.

Der direkte und indirekte wirtschaftliche Rückfluss in Form von Marktöffnung, Lieferungen von Investitionsgütern und Beratung wird in Ziffer 3.4 beschrieben, während Ziffer 8.3 auf die ökonomischen Auswirkungen in der Schweiz eingeht. Vertiefte Kontakte und verstärkter Austausch bringen schweizerischen Institutionen – etwa im wissenschaftlichen und kulturellen Bereich – wichtige Impulse. Nicht zuletzt werden langfristig neue Wirtschafts- und Handelspartner entstehen, die für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik stark an Bedeutung gewinnen werden.

<sup>32</sup> Die Balkanhilfe des Bundes umfasst die Rahmenkredite der Ostzusammenarbeit (ca. 627 Mio.) sowie die humanitäre Hilfe, die Rückkehrhilfe des BFF sowie Friedenspolitische Massnahmen des EDA und des VBS (ohne «Swisscoy» im Kosovo).

## 5.1 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 den wichtigsten Zielgruppen. Die Strategie wird auch mit internationalen Initiativen oder Partnerschaftsabkommen<sup>33</sup> abgestimmt, die Verpflichtungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen enthalten und die spezifischen Aufgabenbereiche der Akteure regeln. Die Schwerpunkte berücksichtigen schliesslich auch den Mehrwert und den komparativen Vorteil des schweizerischen Beitrags gegenüber anderen Geberstaaten und Organisationen. Dies entspricht den strategischen Leitlinien der DEZA und des seco, auf welche in der Ziffer 5.3.2 «Instrumente» näher eingegangen wird.

Die *Finalität* der Ostzusammenarbeit liegt im Wesentlichen in der Förderung von dauerhafter Stabilität, Sicherheit und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent. Diese Oberzielsetzung ist im parallel zu dieser Vorlage unterbreiteten Entwurf des Bundesgesetzes enthalten und wird in der dazugehörigen Botschaft<sup>34</sup> erläutert. Die Ziele mit ihrem zentralen Transitionsbezug sind seit Anfang der 90er Jahre praktisch unverändert und bleiben weiterhin relevant:

1. die Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie des demokratischen Systems, namentlich stabiler politischer Institutionen,
2. 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 kulturellen Entwicklung begünstigt und zum Schutz der Umwelt beiträgt.

Zentrales Merkmal der Ostzusammenarbeit ist somit der politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und gesellschaftliche Wandel. Deshalb spricht man von der Ostzusammenarbeit als «Transitionsunterstützung» und von der dazugehörigen rechtlichen Grundlage als von einem Transitionsgesetz im Unterschied zum Entwicklungsgesetz<sup>35</sup> oder zum Friedensgesetz<sup>36</sup>.

Die zukünftige Ausrichtung der Zusammenarbeit nimmt auch Bezug auf die Evaluation der bisherigen Programme, wie sie in Ziffer 4 beschrieben ist. Die Evaluationsergebnisse enthalten wichtige Hinweise auf *Stärken und Schwächen des schweizerischen Programms*. Die Analyse der komparativen Vorteile erlaubt es, den schweizerischen Beitrag optimal einzusetzen und auf Sektoren und Themen auszurichten, in denen eine nachhaltige Wirkung und ein effektiver Mehrwert erzielt werden kann. Eine Schlüsselempfehlung der Bilanz betrifft die noch stärkere Konzentration der Ostzusammenarbeit auf Themen und Sektoren, in denen die Schweiz Kernkompetenzen hat bzw. entwickeln kann. Eine Fokussierung kann im Rahmen

<sup>33</sup> Z.B. Stabilitätspakt (s. Kasten Ziff. 6.1.); Migrationspartnerschaften (Ziff. 2.4.); Multilaterale Programme in Tschernobyl (s. Kasten Ziff. 2.5.); «Poverty Reduction Strategy Papers» (Ziff. 3.3.2 u.a.).

<sup>34</sup> BBl 2004 1953

<sup>35</sup> Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0).

<sup>36</sup> Bundesgesetz vom 19. Dez. 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (BBl 2003 8205).

der Zieldefinition erfolgen, indem diese noch stärker auf die Transitionsdefizite und -bedürfnisse ausgerichtet wird. Deshalb wird die Zielorientierung der zukünftigen Unterstützungsmassnahmen noch stärker auf die nachstehend aufgeführten unvollendeten Reformbereiche ausgerichtet sein<sup>37</sup>. Die Evaluation empfiehlt in diesem Zusammenhang die Entwicklung von transitionsspezifischen Schlüsselindikatoren, anhand derer die Resultate der Kooperation auf strategischer Ebene gemessen werden können. Dieses Indikatorenset soll in zukünftige Strategien und Landesprogramme aufgenommen werden.

Die Stärken der schweizerischen Ostzusammenarbeit liegen im starken Feld- und Partnerbezug mit so genannten «bottom-up»-Ansätzen und starker Präsenz vor Ort durch Kooperationsbüros (vgl. Ziff. 7) sowie in der relativ raschen, flexiblen und unbürokratischen 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 europapolitischen oder geostrategischen Interessen. Die Ostzusammenarbeit verfolgt vermehrt ganzheitliche systemische Ansätze auf allen Interventionsebenen (Makro-, Meso-, Mikro-Ebene) und integrierte Problemlösungsansätze. Positiv vermerkt werden schliesslich die hohe Verlässlichkeit und Transparenz dank mittelfristiger Planung und partizipativer, nachfrageorientierter Projektentwicklung.

In jedem Land präsentiert sich der Reformprozess unterschiedlich, und es ist jeweils sorgfältig abzuschätzen, inwiefern die Reformen ernsthaft in Richtung Demokratie und soziale Marktwirtschaft gehen und welchen wirkungsvollen Beitrag die Schweiz dabei leisten kann. Die Auswahl des thematischen Kooperationsangebots in den einzelnen Partnerländern geschieht in Funktion des konkreten Beitrags, den die Schweiz zur Lösung eines Transitionsproblems leisten kann. Wichtige Faktoren für die weitere Strategieentwicklung sind ferner die Reformpotenziale eines Landes oder lokaler Institutionen, die Priorisierung der Zielgruppen, deren Zielvorstellungen sowie die nationalen Prioritäten und Reformpolitiken. Das Engagement birgt auch Risiken, die sorgfältig mit den zu erwartenden Entwicklungsschritten abgewogen werden müssen. 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.

## **5.2 Die unvollendete Transitionsagenda**

Auf die in der zweiten Ziffer beschriebenen zentralen Herausforderungen reagiert die Schweiz im Bewusstsein der limitierten Ressourcen und im Bemühen um einen wirksamen und effizienten Mitteleinsatz mit einem thematisch und sektoriell fokussierten Kooperationsangebot. Besondere Aufmerksamkeit erhalten bei diesem Konzentrationsprozess die als zentral erkannten Transitionsdefizite. Die so genannte unvollendete Transitionsagenda («unfinished agenda») beschreibt den essenziellen Reformbedarf der nächsten Jahre und ist strategische Richtschnur für den IV. Rahmenkredit der Ostzusammenarbeit.

<sup>37</sup> Siehe Zieldefinitionen in den Themenbereichen der «unfinished agenda», Ziff. 5.2.

Ausgehend von diesen Herausforderungen sind die *Schwerpunktsektoren* und strategischen Prioritäten des vorliegenden Rahmenkredits auf die folgenden vier thematischen Achsen fokussiert:

## **5.2.1 Sicherheit, Stabilisierung und Gouvernanz, Demokratisierung**

Sicherheit, Stabilisierung, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sind grundlegende Voraussetzungen für persönliches Wohlergehen, friedliches Zusammenleben und gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung. Mit Massnahmen in diesem Bereich soll in diesen nach wie vor sehr konfliktreichen Regionen zunächst zur Verhinderung von Konflikten und zum Abbau von Spannungen beigetragen werden. Dazu gehören die Förderung gewaltfreier Konfliktlösungsmechanismen und der Integration und Versöhnung, aber auch Massnahmen zum Schutz von Minoritäten und benachteiligten Gruppen. 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»<sup>38</sup> 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 und den Terrorismus. Zukünftige Prioritäten sind bzw. bleiben pluralistisch organisierte Institutionen, die den Zugang zu Justiz und zu Information gewährleisten, sowie die Partizipation benachteiligter Bevölkerungsgruppen (v.a. Frauen<sup>39</sup> 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 (fehlendes Verwaltungsrecht) werden besondere Aufmerksamkeiten geschenkt.

- *Ziel der Stabilisierung ist die Vermeidung weiterer Konflikte dank grenzüberschreitender Präventions- und Konfliktlösungsmechanismen und verbesserter regionaler Kooperation.*
- *Ziele im Gouvernanzbereich sind die Festigung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen und von demokratisch legitimierten Institutionen auf den Grundsätzen der Gouvernanz, Partizipation, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und der Menschen- und Minderheitenrechte.*

<sup>38</sup> «Good Governance» (vgl. Ziff. 2.2 und 7) ist ein international anerkanntes Konzept im staatlich-politischen Bereich. Die zugrunde liegenden Kriterien wurden im Rahmen des DAC-Ausschusses der OECD verbindlich geregelt.

<sup>39</sup> Der Position von Frau und Mann in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft kommt im osteuropäischen Rahmen besondere Bedeutung zu (s. Ziff. 2.2), da die Chancengleichheit nicht nur als Begleiterscheinung sondern auch als Schlüssel zur Entwicklung betrachtet wird. Genderanliegen sind – als Transversalthema – in allen Aktivitäten zu berücksichtigen.

## 5.2.2

### Strukturelle Reformen, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensförderung

Strukturwandel und -anpassung können als eigentliche Kernaufgaben der Transition bezeichnet werden. Obschon die meisten Länder in den letzten Jahren eine gewisse makro-ökonomische Stabilisierung mit relativ geringen Inflationsraten und zunehmender Währungsstabilität erreicht haben, stehen noch viele Staaten am Anfang der Umsetzung der dringend notwendigen strukturellen Reformen. Die Förderung der Wirtschaftsreformen zielt in Zukunft vermehrt auf deren Implementierung in folgenden Bereichen ab:

- Die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und der Aufbau wirtschaftlicher Institutionen sind wesentliche Faktoren für die Entstehung nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstums sowie für die Beschäftigungs- und Einkommensförderung. Die Massnahmen zielen insbesondere auf die Entflechtung von Staat und Wirtschaft ab sowie auf den Abbau von Bürokratie, die Verbesserung der «Corporate Governance», die Einführung einer transparenten Fiskalpolitik, die Restrukturierung und Sanierung des Finanzsektors, der breit zugänglich ist, auf Beschäftigungs- und Einkommensförderung sowie auf die Regelung der finanziellen Aussenbeziehungen (Verschuldung und Zugang zu den Kapitalmärkten, Handels- und Investitionspolitik usw.).
- Die Entstehung eines prosperierenden Privatsektors, vor allem von kleinen und mittleren Betrieben (KMU), die mit Flexibilität und Dynamik auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können, Arbeitskräfte aufnehmen und Steuereinnahmen generieren, sind 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 sowie der Abbau administrativer Hindernisse und verbesserte Sozialpartnerschaften zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. In diesen Bereich gehören auch die Förderung ausländischer Investitionen vor allem durch Vermittlung und Marktanalyse sowie ein nachhaltiges Schuldenmanagement.
- Die Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches mit den Nachbarländern, den europäischen Industrieländern, aber auch anderen Abnehmern in der ganzen Welt fördert die politische und wirtschaftliche Integration der Länder und schafft zusätzliches wirtschaftliches Wachstumspotenzial. Die Erleichterung des regionalen Handels, vielfach auf Grund politischer Gründe noch stark behindert, ist für diese Länder wirtschaftlich wichtig. Die Massnahmen zielen auf die Verbesserung der Handelspolitik (Verhandlungsführung, Implementierung internationaler Regeln usw.), auf die Schaffung von Verbänden, in denen sich handelspolitische Interessen artikulieren können und auf die Förderung von Handelsbeziehungen zwischen Unternehmen in den Empfängerländern und Abnehmern in den Industrieländern.
- *Kernziel der Strukturreformen ist die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen für die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Damit werden Arbeitsplätze geschaffen und Einkommen verbessert.*

- *Im Aussenhandelsbereich sind die Ziele die Förderung der internationalen Integration und des regionalen Austauschs auf Grund verbesserter Handelspolitiken und entsprechender Institutionen.*

### **Die Einführung des Leasing in Zentralasien**

Leasing stellt als Finanzierungsmechanismus eine Alternative zum klassischen Bankkredit dar, indem das Unternehmen nicht Bargeld, sondern einen Vermögenswert (in der Regel Ausrüstung, Maschinen usw.) erhält und für die Benutzung über eine bestimmte Zeit einen Zins entrichtet. Es ist daher besonders vorteilhaft für KMU, deren Bonität noch ungenügend ist und die nicht über genügend Vermögenswerte verfügen, denn die Leasing-Gesellschaften gehen von einer zukünftigen, auf Grund des Leasingvertrages ausgeweiteten Geschäftstätigkeit aus. Im Gegensatz dazu beurteilen die Banken die Kunden auf Grund der Kreditwürdigkeit und der Bilanz. Leasing ist damit ein geeignetes Instrument, um den Teufelskreis aufzubrechen, in dem junge Unternehmen oft stecken.

Das seco unterstützt das «Central Asia Leasing Development Project» der Internationalen Finanzgesellschaft (IFC), welches zum Ziel hat, diesen Finanzierungsmechanismus für das Wachstum von privaten Unternehmen in Zentralasien anzuwenden.

Die IFC hat die Regierungen von Tadschikistan, Usbekistan und der kirgisischen Republik bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für das Leasing-Geschäft beraten und die interessierten Unternehmen über die Möglichkeiten dieser neuen Finanzierungsart informiert. Dank der schweizerischen Unterstützung ist das Leasing in den drei genannten Ländern eingeführt worden und die Zahl der Leasinggeschäfte hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

In Usbekistan zum Beispiel geht der IFC davon aus, dass pro 1000 Dollar Leasing im Durchschnitt ein Arbeitsplatz geschaffen wird. Im Falle der Näherei «Lola Tailors» konnte der Inhaber mit einem Leasingbetrag von 7000 Dollar 10 Nähmaschinen anschaffen, wodurch 20 neue Arbeitsplätze für Frauen entstanden.

### **5.2.3 Infrastrukturen und natürliche Ressourcen**

Wirtschaftliche Entwicklung benötigt funktionierende und nachhaltige Infrastrukturen. Diese sind jedoch über Jahre vernachlässigt oder während Konflikten absichtlich zerstört worden (s. Ziff. 2.5). Prioritär sind hier die Rehabilitierung und die Modernisierung der Basisinfrastruktur und die Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen. Im Vordergrund stehen die Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Elektrizität und Fernwärme sowie der öffentliche Transport. Daneben bildet das Katasterwesen weiterhin eine interessante Nische für schweizerische Unterstützung. Die Massnahmen zielen nicht nur auf die Verbesserung der Infrastruktur selbst, sondern auch auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und Institutionen, die ihre Bereitstellung nachhaltig sicherstellen. Um mehr Wirkung zu erzielen und grösseres Gewicht im politischen Dialog zu haben, werden Infrastruktur- und Umweltvorhaben oft auch parallel oder im Rahmen von

Kofinanzierungen mit internationalen Finanzierungsinstitutionen, wie der Weltbank oder EBRD (vgl. Ziff. 3.3.3), abgewickelt. Schliesslich kommt zunehmend auch Modellen Bedeutung zu, die einen Einbezug des Privatsektors – in so genannten öffentlich-privaten Partnerschaften – vorsehen.

Die sorglose und verschwenderische Ressourcennutzung – auf Grund fehlender Anreizmechanismen – erweist sich als besonders problematisch. Das Potenzial der natürlichen Ressourcen und der Artenvielfalt in Osteuropa bleibt aber enorm. Entscheidend sind grundlegende Reformen der Rahmenbedingungen für deren Schutz und Nutzung sowie ein Umdenken der Bevölkerung. Die Zusammenarbeit im Bereich der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen konzentriert sich auf konkrete und integrierte Aktionen in den Bereichen Wassermanagement, Entwicklung von Berggebieten, Wald- und Landwirtschaft, Naturschutzgebiete, Abfall- und Chemikalienmanagement, Förderung von Ausbildung und Umweltbewusstsein sowie Förderung des Dialogs zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft auf lokalem Niveau sowie auf nationaler und grenzüberschreitender Ebene.

Umweltpolitische Massnahmen sind zudem vordringlich zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, im Umweltmanagement in landwirtschaftlichen Betrieben, zur Verwirklichung der Kostenwahrheit und des Verursacherprinzips sowie zur Stärkung der staatlichen und zivilen Institutionen im Umweltbereich. Dazu braucht es Anstrengungen sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Rahmen (vgl. Prozess «Umwelt für Europa» Ziff. 2.5).

- *Ziel ist der nachhaltig gesicherte Zugang für alle Bevölkerungsgruppen zu essenzieller Basisinfrastruktur.*
- *Der sparsame und nachhaltige Umgang mit natürlichen Ressourcen soll gefördert, Umweltinstitutionen sollen gestärkt werden.*

### **Private Partner für die Verbesserung der Elektrizitätsversorgung in Tadschikistan**

Die Elektrizitätsversorgung in Gorno-Badachschan in Tadschikistan ist veraltet und in einem lamentablen Zustand. Der grösste Teil der zumeist sehr armen Bevölkerung ist zwar ans Elektrizitätsversorgungsnetz angeschlossen, erhält aber auf Grund von Unterbrüchen kaum noch Strom.

Die Mittel für die dringend notwendigen Investitionen fehlen. In dieser Situation hat man sich für eine öffentlich-private Partnerschaft entschieden. Ziel ist es, die vorhandenen Anlagen zu erneuern, das Management des regionalen Elektrizitätswerkes effizienter zu gestalten und damit die Stromversorgung nachhaltig zu verbessern. Dafür wurde eine private Elektrizitätsgesellschaft geschaffen, die PamirEnergy, welche im Rahmen einer Konzession die Elektrizitätsversorgung der Region über die nächsten 25 Jahre übernimmt. Besitzer sind der Aga Khan Fund for Economic Development (70 %) und die International Finance Corporation (30 %). PamirEnergy wird Investitionen im Umfang von rund 26 Millionen Dollar in die bestehenden Wasserkraftanlagen und das Übertragungsnetz tätigen. Davon stammen 16 Millionen Dollar aus Eigenmitteln und 10 Millionen Dollar von der Weltbank (IDA), welche von der tadschikischen Regierung als kommerzieller Kredit an PamirEnergy weitergegeben werden.

Mit der Einführung dieser öffentlich-privaten Partnerschaft geht auch eine Anpassung der Tarifstruktur einher. Die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung ist jedoch beschränkt, weshalb die Regierung die Finanzierung der Grundversorgung mit Strom (life line) sicherstellt und die Tarife während einer Übergangsperiode subventioniert. Das seco leistet einen Beitrag von 5 Millionen Dollar zur Deckung dieser Kosten. Zusätzliche Beiträge kommen aus der Zinsdifferenz auf dem von der Regierung an PamirEnergy gewährten Weltbankkredit. Diese Komponente zur sozialen Abfederung spielt – angesichts der grossen Armut in der Region – eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung des Projekts. Es handelt sich um einen neuen und innovativen Ansatz, der zeigen soll, dass es auch in einem schwierigen Umfeld möglich ist, erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften zu realisieren.

#### 5.2.4 Sozialreform und neue Armut

Die sich dramatisch verbreitende «neue Armut» in einigen Transitionsländern, die mit den weitreichenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen einhergeht, vermindert die innenpolitische Akzeptanz des Transitionsprozesses und gefährdet auch die politische Stabilität in diesen Ländern (s. Ziff. 2.6). Armut und mangelnde Zukunftsperspektiven sind oft die Ursache für illegale Emigration (Ziff. 2.4). Der Verhinderung weiterer Verarmung durch soziale Abfederung der Reformen und durch schnellen Aufbau tragfähiger sozialer Systeme kommt daher besondere Bedeutung zu. Die sozialen Härten des Transitionsprozesses für die Bevölkerung sollen abgeschwächt, die Auswirkungen der zunehmenden sozialen Diskrepanzen gemildert werden. Es gilt, zu einem nachhaltigen Aufbau eines funktionierenden Sozialsystems beizutragen. Im Vordergrund steht der Aufbau von Institutionen im Hinblick auf eine funktionierende Sozial- und Altersvorsorge sowie ein funktionierendes Bildungswesen. Der Gesundheitssektor bleibt ein Schwerpunkt der schweizerischen Unterstützung. Besonderer Wert wird dabei auch auf die Betreuung von «sozial gefährdeten» Bevölkerungsgruppen (Minderheiten, Frauen, Jugendliche usw.) gelegt, die im Rahmen der Zielgruppenorientierung stärker berücksichtigt werden sollen.

- *Zu den Zielen gehören die Anpassung und Stärkung von (nicht)staatlichen Sozialinstitutionen, die ein funktionierendes Sozialsystem sichern und entsprechende essenzielle Dienstleistungen erbringen sowie die unweigerlich entstehenden sozialen Härten des Transitionsprozesses mildern, die Verarmung aufhalten und die bestehende Armut bekämpfen.*

Die vier im Rahmen der «unfinished agenda» der osteuropäischen Transition identifizierten Schwerpunktthemen finden sich mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung und Priorisierung in den regionalen Konzepten für Südosteuropa und für die GUS (Ziff. 6) wieder. Dieselben Themenkomplexe werden in einem weiteren Schritt im Rahmen von Landesprogrammen auf die einzelnen Schwerpunktländer ausdifferenziert.

## 5.3 Grundsätze und Instrumente

### 5.3.1 Grundsätze

Wie in der Botschaft zum Bundesgesetz<sup>40</sup> über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas beschrieben wird, hat die Zusammenarbeit mit Osteuropa über die vergangenen Jahre eine gewisse Neuausrichtung erfahren. Im Vordergrund steht zunächst die Unterstützung der Schaffung von tragfähigen und tragbaren Institutionen, wie etwa eines rechtsstaatlichen Justizsystems oder wettbewerbsrechtlicher Strukturen, welche sich für die Durchsetzung politischer und marktwirtschaftlicher Reformen als unentbehrlich erwiesen haben (Ziff. 1.2). Wesentliches Element dieser Neuausrichtung sind partnerschaftliche Ansätze der Unterstützung durch Abstimmung mit anderen Gebern, der Einbezug von Behörden, Unternehmen und der Zivilgesellschaft in den Empfängerländern, aber auch die konkrete Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen bei der Projektumsetzung (Ziff. 3.3.2 und 5.1). Schliesslich wird ein integrierter Ansatz verfolgt, um Einzelprojekte zu Programmen zu verbinden und diese – über den Politikdialog – direkt in den Kontext spezifischer politischer Reformen zu stellen.

Als weiteres Prinzip dieser Neuorientierung ist eine noch verstärkte *Zielgruppenorientierung* zu erwähnen. Ausgangspunkt der Kooperation und der strategischen Ausrichtung ist demnach die Zielgruppe, die über lokale Institutionen und Partner erreicht werden soll. Dabei ist es ein zentrales Anliegen, die Reformkräfte im Land zu unterstützen und zu stärken (vgl. Ziff. 7.2), um demokratische, rechtsstaatliche Strukturen zu schaffen und wirtschaftlichen Reformen zum Durchbruch zu verhelfen. 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 und die Frauen mit ihrem Anspruch auf Teilnahme und Teilhabe am politischen und wirtschaftlichen Prozess. Im Vordergrund stehen also Bürgerinnen und Bürger, die ihre Rechte und Pflichten in einem oft schwierigen Verhältnis zu Staat und Gemeinwesen verteidigen bzw. definieren müssen. Ferner konzentrieren sich die Interventionen auf Minderheiten und auf soziale und kulturelle Randgruppen. Die Jugend und die neue Generation gehören seit je zu den prioritären Gruppen (siehe regionales Jugendprogramm Ziff. 6). Auf Grund ihrer Bedeutung im politisch-wirtschaftlichen Reformprozess und in der Neugestaltung von Institutionen sollen sie aber noch stärker priorisiert werden.

Auf Seiten der Partner werden klarer Reformwillen der Regierung, die Unterstützung des Prozesses durch die Bevölkerung und die Glaubwürdigkeit der politischen Machthaber erwartet (s. Ziff. 7). Auch wenn die Kooperation grosses Gewicht auf die Stärkung von Institutionen legt, stehen die Menschen als Partner mit ihren Problemen und Potenzialen im Mittelpunkt. Ihre Visionen für eine dauernde Verbesserung der Lebenssituation können sich nur erfüllen, wenn menschliche Sicherheit garantiert, die Grundversorgung gesichert und der Zugang zu Bildung, Arbeit und sozialen Dienstleistungen wieder gewährleistet werden können, was wiederum ein stabiles wirtschaftliches, soziales und kulturelles Umfeld voraussetzt.

In all diesen Bereichen geht es darum, mit konkreten Unterstützungsprogrammen die sektoriellen Reformen zu unterstützen. Die Programme und Projekte sind somit eingebettet in einen strukturellen Reformprozess und entsprechen den Prioritäten der

<sup>40</sup> BBl 2004 1953; Botschaft Bundesgesetz: Erläuterungen zu Artikel 7.

Länder und der internationalen Finanzinstitutionen, die in diesen Bereichen tätig sind.

### 5.3.2 Instrumente

Als *Instrumente* stehen der Ostzusammenarbeit des Bundes vornehmlich die technische und finanzielle Zusammenarbeit zur Verfügung, die in der Botschaft zum Bundesgesetz<sup>41</sup> eingehend beschrieben sind.

Die *technische Zusammenarbeit* der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) unterstützt den politischen, wirtschaftlichen und sozialen 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. Mit Blick auf die oben erwähnten Stossrichtungen liegen die Schwerpunkte in der Förderung demokratischer Strukturen und der Prävention von Konflikten, der Verbesserung der sozialen Entwicklung der Beschäftigungs- und Einkommensförderung sowie der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen. Im Zentrum des modernen Verständnisses von technischer Zusammenarbeit stehen Institutionenaufbau und -umbau im Rahmen der Stärkung von Kapazitäten (Konzept des «Capacity Development»). Die Kooperation geht vom Potenzial und von den Fähigkeiten der Partner aus, die mit Expertise, Technologietransfer und mit der Stärkung und Vernetzung von Institutionen gefördert werden. Dazu gehört sowohl die Stärkung staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher und privater Partner sowie von deren Fähigkeit, miteinander zu kooperieren (Public Private Partnership) Beratung, Aus- und Weiterbildung und die Förderung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen und Krediten ermöglichen die Realisierung eigener Initiativen. Die technische Zusammenarbeit setzt im Falle von Konflikten und Divergenzen besonders auch Fähigkeiten im Bereich der Mediation und Kommunikation ein. Ein besonderes Anliegen ist schliesslich die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die Ausrichtung der *wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit* des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) ist in der Strategie 2006 des seco festgelegt. Die wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit unterstützt die Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen, 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, aber auch Zahlungsbilanz- und Budgethilfe sowie Entschuldungsmassnahmen.

Infrastrukturfinanzierungen (vgl. Ziff. 5.2.3) stellen finanziell das wichtigste Instrument der Ostzusammenarbeit dar. Sie kommen in Bereichen und für Projekte zum Einsatz, für die sich ein nicht-rückzahlbarer oder vergünstigter Beitrag rechtfertigt, das heisst für kommerziell nicht finanzierbare, essenzielle Basisinfrastruktur. Zuschüsse werden auch im Rahmen von Kofinanzierungen zur Verbilligung von Krediten einer Entwicklungsbank gewährt. Dabei werden – wo möglich – auch Vorhaben unterstützt, die eine private Beteiligung bzw. eine öffentlich-private

<sup>41</sup> BBl 2004 1953

Partnerschaft (Public Private Partnership) vorsehen. So kann zusätzliches privates Kapital und Fachwissen für die Erneuerung der Infrastruktur mobilisiert werden. Die Infrastrukturfinanzierung bleibt grundsätzlich an schweizerische Lieferungen gebunden, wenn auch die Anwendung der schweizerischen Wertschöpfungsklausel vermehrt flexibel gehandhabt wird.

Die Massnahmen zur Förderung der Entwicklung des Privatsektors und der Investitionen umfassen Aktivitäten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Beratungsfazilitäten für kleine und mittlere Unternehmen in den Empfängerländern sowie die Beteiligung an spezialisierten Risikokapitalfonds. Schliesslich können auch spezielle Kreditlinien bei bestehenden Finanzintermediären eingerichtet werden, die den kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Arbeitskapital ermöglichen sollen. Zur Verstärkung dieser Aktivitäten ist vorgesehen, die Tätigkeit der in der Botschaft vom 20. November 2002<sup>42</sup> über die Weiterführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit angekündigten neuen Fazilität «Projekt Swissfund»<sup>43</sup> auch auf die Länder Osteuropas auszudehnen. In der Schweiz steht zudem für einheimische Unternehmen oder solche aus anderen westlichen Ländern die spezialisierte Organisation SOFI<sup>44</sup> für die Beratung und Entwicklung von Investitionsprojekten in unseren Partnerländern zur Verfügung.

Im Bereich der Handelsförderung steht die Gewährung von Unterstützung für die Verbesserung der Handelspolitik, die Schaffung von Institutionen und Verbänden sowie die konkrete Förderung von Exporten (vor allem über SIPPO<sup>45</sup>) im Vordergrund. Daneben umfasst die Handelsförderung auch die Möglichkeit einseitiger Zollpräferenzen, die für einige Länder präferenziellen Marktzugang in die Schweiz vorsehen.

Sowohl SIPPO, Swissfund, wie auch SOFI werden für ihre Aktivitäten in Osteuropa durch den vorliegenden Rahmenkredit teilweise finanziert.

Die Kreditgarantien, die dazu dienen sollen, politische Risiken und Transferrisiken für Lieferungen in jene Länder abzudecken, für welche die Exportrisikogarantie (ERG) noch nicht zur Verfügung steht, sollen weiterhin zum Einsatz kommen. Nachdem die ERG jedoch für die weitaus meisten Länder Osteuropas geöffnet ist, bleibt der Einsatz dieses Instruments begrenzt. Gegenwärtig kommt es nur noch für die Länder des Kaukasus, Kasachstan und für die zentralasiatischen Länder im mittel- und langfristigen Bereich zum Einsatz. Der Bundesrat hat Anfang 2001 eine neue Politik für die Vergabe von Kreditgarantien verabschiedet.

### **5.3.3 Abstimmung der Aktivitäten**

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 Landesprogrammen für jedes Schwerpunktland erarbeitet wurden. Die Landesprogramme sind für seco und DEZA die Grund-

42 BBl 2003 191

43 BBl 2003 254

44 BBl 2003 251

45 BBl 2003 258

lage 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.

Wie die externe Evaluation (Ziff. 4) attestiert, hat sich die bisherige Arbeitsteilung und Koordination von DEZA und seco, wie sie im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) 1998 in der Verordnung vom 6. Mai 1992<sup>46</sup> über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas neu geregelt wurde, substantiell verbessert und kann heute als gut bezeichnet werden.

## 6 Regionale Konzepte und Schwerpunkte

Parallel zur beschriebenen strategischen oder sektoriellen Ausrichtung erfolgt eine *Schwerpunktbildung auf geografischer und regionaler Basis*. Die Erfahrung zeigt, dass nur die Bündelung der Ressourcen und die Präsenz vor Ort nachhaltigen Wandel erzielen. Die Wahl der Partnerländer richtet sich nach Kriterien wie Bedürfnislage, Armutsindex, Regierungsführung und Reformdynamik, Potenziale der Partnersituation sowie politische und wirtschaftliche Interessen der Schweiz. Seit dem I. Rahmenkredit vom März 1990 hat sich das Programm von den mitteleuropäischen und baltischen Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Baltikum) schrittweise in den Balkan und die GUS verlagert. Während die Zusammenarbeit mit den EU-Beitrittsländern (2004) mittlerweile weitgehend abgeschlossen wurde, entstanden neue Schwerpunkte ab 1992 in Rumänien, Bulgarien und Albanien, ab 1993 in Russland/GUS und ab 1996 in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Die Neuorientierung Richtung Südosteuropa und GUS, insbesondere auch Richtung südkaukasische und zentralasiatische Staaten, hat sich im Laufe der Umsetzung des letzten Rahmenkredits verstärkt und konsolidiert. Dieser geografische Trend soll für den nächsten Rahmenkredit beibehalten werden. Heute konzentriert sich die Ostzusammenarbeit auf einzelne Schwerpunktländer und Schwerpunkregionen (Zentralasien, Südkaukasus). In Russland und in der Provinz Kosovo wird zudem je ein Spezialprogramm implementiert.

Diese geografische Priorisierung dient als Grundlage für die Finanzplanung. Auf Grund des nach wie vor enormen Reformbedürfnisses und der aussenpolitischen Interessenlage wird sich das Engagement der Schweiz auch in Zukunft schwergewichtig auf die Balkanregion konzentrieren. Mit dem möglichen Abbau der finanziellen Verpflichtungen in den EU-Beitrittskandidatenländern Südosteuropas gegen Ende der Rahmenkreditsperiode (etwa ab 2007) könnte ein finanzieller Spielraum entstehen, um neue Schwerpunkte z.B. in der Grenzregion der erweiterten EU zu setzen. Zurzeit wird ein eventuelles Spezialprogramm der technischen und finanziellen Zusammenarbeit in *Moldawien*<sup>47</sup> geprüft, wo die Schweiz bereits humanitäre

<sup>46</sup> SR 974.11

<sup>47</sup> Der Bundesrat antwortete in diesem Sinne auf das Postulat Fehr/Zapfl/Gross vom 19. Juni 2003 (03.3330). In Moldawien, dem zurzeit ärmsten Land Europas, sollen – ergänzend zum umfangreichen humanitären Programm – günstige Voraussetzungen im ländlichen Raum geschaffen werden, die es v. a. auch jungen Menschen ermöglichen, ihre Zukunft im eigenen Land und nicht in der Migration zu sehen. Der verbesserten beruflichen Qualifizierung und der Förderung von Kleinbetrieben kommen dabei Schlüsselrollen zu.

Hilfe leistet. Es ist nicht vorgesehen, die bisherige finanzielle Aufteilung zwischen dem Balkan (ca. 70 %) und der GUS (ca. 30 %) grundsätzlich zu ändern.

Schwerpunktländer	Regionalprogramme	Spezialprogramme
Albanien	Regionalprogramm Zentralasien	Kosovo
Bulgarien	Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan	
Mazedonien		Russland
Rumänien	Regionalprogramm Südkaukasus	
Bosnien-Herzegowina	Armenien, Aserbaidschan, Georgien	
Serbien-Montenegro		
Ukraine		

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 in Form von Landesprogrammen verzichtet. Mit diesem innovativen Vorgehen geht die Ostzusammenarbeit länderübergreifende Probleme regional an und berücksichtigt eine allgemeine Regionalisierungstendenz in der internationalen Zusammenarbeit. Sowohl für die Staatengruppe Georgien-Aserbaidschan-Armenien<sup>48</sup> wie auch für die zentralasiatischen Partnerländer Kirgisistan-Tadschikistan-Usbekistan<sup>49</sup> wurden entsprechende regionale Konzepte und Programme entwickelt (vgl. 6.2). Der Stabilitätspakt für Südosteuropa gibt ebenfalls einen politischen und strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit in der Balkanregion ab.

Ergänzend zu den bilateralen und regionalen Programmen in einzelnen Ländern und Regionen realisiert die Schweiz auch staatenübergreifende *thematische Regionalprogramme*, die grösstenteils historisch gewachsen sind und spezifisches Know-how ausgewählter schweizerischer Partner kanalisieren und valorisieren. Diese setzen an zentralen Stellen der Transition – an Identitätsstiftung, Sicherheit, Kapazitätsaufbau – und konzentrieren sich auf die Bereiche Jugend, Kultur (s. Ziff. 2.7), Forschung und Wissenschaft, Justiz und Polizei sowie nukleare Sicherheit (s. Ziff. 2.5): So kommt etwa der Neuorientierung der *Wissenschaft und Forschung* eine besondere Bedeutung im Transitionsprozess zu. Der Systemwechsel in den Ländern des ehemaligen Ostblocks und die drastische Reduktion der finanziellen Mittel für den Forschungsbereich führten zum Verlust erheblicher Teile der früher beeindruckenden Forschungskapazitäten und -kompetenzen. Im Auftrag der DEZA leistet der Schweizerische Nationalfonds einen Beitrag an den Systemumbau und an den forschungspolitischen Anpassungsprozess, um die Forschung im Osten ins globale

<sup>48</sup> sdc/seco: «Swiss Programme for the South Caucasus 2002–2006»; Bern Januar 2003.

<sup>49</sup> sdc/seco: «The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006»; Bern November 2002.

Wissenschaftsnetz zu integrieren, die reformorientierten forschungspolitischen Kräfte zu stärken und die Reform von Forschungsinstitutionen zu unterstützen.

### **Das Justiz- und Polizeiprogramm**

Die schweizerische Unterstützung im Justiz- und Polizeibereich setzt bei zentralen Herausforderungen der institutionellen Reform bezüglich der Sicherheit und Gouvernanz an (Ziff. 2.1 und 2.2). Seit den Anfängen der Osteuropazusammenarbeit unterstützt die DEZA den Aufbau des demokratischen Rechtsstaates und dessen Institutionen mit einem thematischen Regionalprogramm, das sich ab 1999 auf den Programmschwerpunkt Südosteuropa verlagerte. Der aktuelle Programminhalt reflektiert die besondere Herausforderung der Reform des zivilen Sicherheitssektors. Das Programm orientiert sich generell an den Zielsetzungen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa (Ziff. 6.2) und fügt sich in die umfassende sicherheitspolitische Strategie des Bundesrates ein.

Konkret unterstützt die DEZA die Polizei auf dem Weg von der Staatsgewalt zum Erbringer von Dienstleistungen mit Aktivitäten zur Förderung der präventiven, bürgernahen Polizeiarbeit. Aus der Praxis der schweizerischen Polizeibehörden stehen erprobte Ansätze zur Umsetzung dieser Art von Präventionspolitik zur Verfügung. Auf regionaler Ebene trägt die Zusammenarbeit zum Aufbau von Netzwerken für die wirksamere Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bei. Dabei spielen die Kooperation der Ermittlungseinheiten der nationalen Polizeien innerhalb der Region und mit internationalen Partnern durch gemeinsame Weiterbildung und die Anwendung internationaler Standards eine wichtige Rolle. Das Regionalprogramm genießt die Unterstützung der schweizerischen Justiz- und Polizeibehörden, welche schweizerische Fachleute aus der Praxis mobilisieren. Das Programm ergänzt die Massnahmen des EJPD zur Umsetzung der Strategie des Bundesrates für die Intensivierung der internationalen Polizeizusammenarbeit.

Mit einem regionalen *Jugendprogramm* hat die Schweiz bereits anfangs der 90er Jahre auf die Auflösung der bisherigen Strukturen im Bereich Jugendpolitik reagiert. Die oftmals diskreditierten staatlichen Jugendorganisationen und Kulturhäuser verloren weitgehend die finanzielle Unterstützung durch den Staat, während der Systemwechsel zu Apathie bei der Jugend führte. Fehlende Lebensperspektiven und die Ausgrenzung aus politischen Prozessen schufen sozialen Sprengstoff. Um das Potenzial der Jugend für die Gestaltung der Zukunft zu fördern, versucht das geografisch auf Südosteuropa ausgerichtete Jugendprogramm dieser Marginalisierungstendenz entgegenzuwirken. Der Aufbau nichtstaatlicher Jugendstrukturen und der Erfahrungsaustausch mit schweizerischen und internationalen Jugendorganisationen stehen im Vordergrund des Programms der «Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Jugendverbände». Aber nicht nur in den Krisengebieten des Balkans kann die Jugend einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen und zu Versöhnungsprozessen zwischen ethnischen Gruppen leisten. Deshalb gilt die Jugend generell als wichtige Zielgruppe der Ostzusammenarbeit (s. Ziff. 5.3.1).

## 6.1 Südosteuropa

Der Balkan ist für die Schweiz nach wie vor von grosser *ausserpolitischer Bedeutung*. Nicht zufällig ist es die einzige osteuropäische Region, für welche der Bundesrat eine schweizerische Regionalpolitik<sup>50</sup> entwickelt hat, die als Rahmen für alle involvierten Departemente wie etwa das VBS (Swisscoy in Kosovo und Partnership for Peace), das EJPD (Rückkehrhilfeprogramm des BFF), das UVEK (z.B. im Umweltbereich) dient.

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, der heute an der Schwelle zur EU steht. Dagegen konnten sich in Montenegro oder in der Provinz Kosovo die Staatsstrukturen noch kaum festigen, da grundsätzliche Fragen über den politischen Status der Regionen als derart explosiv erscheinen, dass eine tragfähige Lösung auf Jahre verschoben werden muss. Noch immer wird in diesen Krisenregionen ein Wiederaufflammen der Nationalitätenkonflikte befürchtet, welche die fragilen Gleichgewichte gefährden. Friedenssicherung, Konfliktprävention und Minderheitenschutz ziehen sich deshalb als Leitmotive durch die meisten Kooperationsprogramme in Südosteuropa. Diesbezüglich kommen komplementäre Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung auf der Basis des kürzlich genehmigten Bundesgesetzes vom 19.12.2003<sup>51</sup> zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte zum Tragen. Die Massnahmen im Rahmen dieses Gesetzes werden von der Politischen Abteilung IV des EDA durchgeführt. Sie werden eng mit den Programmen der DEZA und des seco abgestimmt.

Sowohl für die schweizerischen Partner wie auch auf internationaler Ebene gibt der *«Stabilitätspakt für Südosteuropa»* seit 1999 einen wichtigen politischen Referenzrahmen ab. Nach den Konflikten der 90er Jahre, die 250 000 Tote forderten und zu über drei Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen führten, hat die internationale Staatengemeinschaft mit einer umfassenden Stabilitätsstrategie den politischen Rahmen für die Befriedung und den Wiederaufbau geschaffen. Die Grundstrategie baut auf internationalen Erfahrungen im Krisenmanagement auf, wonach Konfliktprävention und Friedenssicherung nur dann erfolgreich sind, wenn gleichzeitig ein sicheres Umfeld geschaffen und stabile demokratische Systeme gefördert werden, die wirtschaftliches Wachstum und soziale Sicherheit gewährleisten. Der Pakt ist eine politische Initiative und basiert auf der gemeinsamen Verpflichtung der EU und der Balkanstaaten, die internationalen Bemühungen in Südosteuropa zu koordinieren und die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Während in den ersten Jahren eine sehr breite Palette von Themen unterstützt wurden, werden seit 2002 Prioritäten festgelegt, die komplementär zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU sind.

<sup>50</sup> Siehe Ziffer 3.1.

<sup>51</sup> BBl 2003 8205

## **Der schweizerische Beitrag zum Stabilitätspakt für Südosteuropa**

Die Schweiz beteiligt sich seit 2000 an den Arbeitstischen des Stabilitätspakts und an den Programmen im Hinblick auf eine langfristige Stabilisierung der Region. Damit können sowohl die aussenpolitischen Zielsetzungen der Schweiz umgesetzt als auch die bilateralen Erfahrungen der Schweiz im regionalen Kontext nutzbringend eingesetzt werden. Im Rahmen dieser neuen Partnerschaft zwischen westlichen und südosteuropäischen Staaten fördert der Pakt den gegenseitigen Austausch und das gemeinsame Verständnis über Probleme sowie kohärentere internationale Massnahmen. Der Austausch von Ideen und Analysen ist für die Schweiz besonders wertvoll. Die Mitarbeit am Stabilitätspakt verleiht der schweizerischen Kooperation zusätzliche internationale Visibilität.

Thematisch konzentriert sich die Schweiz auf Bereiche, in denen sie besondere Kompetenzen und Erfahrungen hat. Mit den schweizerischen Beiträgen sollen die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen verbessert werden. Umfang und zeitliche Dauer einzelner Engagements werden im Rahmen der thematischen Untergruppen laufend koordiniert. Zurzeit konzentriert sich die schweizerische Unterstützung vor allem auf folgende Bereiche:

Wiederaufbau der Infrastruktur; Rückkehr und Integration von Flüchtlingen im Rahmen der MARRI-Initiative (Migration, Asylum, Refugees Return Initiative);

Medien, Stärkung der Lokaldemokratie und (grenzüberschreitende) Zusammenarbeit von Gemeinden;

soziale Entwicklung (Sozialpartnerschaften, Pensionskassen, übertragbare Krankheiten, Arbeitsmarktmassnahmen);

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatindustrie (Investment Compact, regionale Freihandelsabkommen, regionaler Strommarkt);

Förderung der KMU;

Kampf gegen Korruption, organisiertes Verbrechen und Menschenhandel; Reform und demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte (einschliesslich integrierte Grenzsicherheit).

### **6.1.1 Der Westbalkan**

Ethnische Spannungen und schwelende Konflikte prägen nach wie vor das Geschehen in Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Mazedonien, Albanien sowie in der Provinz Kosovo. Zentrale Herausforderungen im so genannten Westbalkan<sup>52</sup> bleiben Sicherheit, Stabilität, Konfliktbewältigung, wirtschaftliche Entwicklung, Staatsaufbau, Flüchtlingsrückkehr und -integration. Als Damoklesschwert für die gesamte Region gilt die Statusklärung der Provinz Kosovo. Die Zugehörigkeit des südserbischen Presevo-Tales mit seiner albanischen Mehrheit und die immer wieder

<sup>52</sup> Der Begriff «Westbalkan» wurde von der EU geprägt und anlässlich des Gipfels von Thessaloniki bestätigt: Er bezeichnet die Balkanstaaten, die – im Unterschied zu Bulgarien/Rumänien – noch keine Beitrittsverhandlungen führen, sondern Partnerstaaten im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) sind.

aufflammenden Spannungen in Nordmazedonien werden in den kommenden Jahren die regionale Sicherheitsagenda mitprägen. Als weitgehend künstliches Gebilde wird die Union Serbien-Montenegro wahrgenommen, die auf erheblichen westeuropäischen Druck entstanden ist. Eine Konsolidierung steht noch aus – eine Trennung in zwei unabhängige Staaten ist nicht ausgeschlossen.

Die Integration in die Strukturen der EU ist für alle Regierungen prioritäres Ziel. Die politischen Vorgaben für den Annäherungsprozess sind in den bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen festgelegt. Dabei betont die EU, dass die Geschwindigkeit der Prozesse durch die beteiligten Länder bestimmt wird, die Fortschritte jedoch an klaren Kriterien gemessen werden<sup>53</sup>. Von den Nachfolgestaaten Jugoslawiens ist *Kroatien*<sup>54</sup> im Prozess des EU-Beitrittes am weitesten fortgeschritten. Auf Grund des bereits 2001 unterzeichneten – aber noch nicht ratifizierten – Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens hofft Kroatien, gleichzeitig mit Rumänien und Bulgarien aufgenommen zu werden. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sind in Vorbereitung oder bereits abgeschlossen mit Mazedonien, Albanien und Bosnien-Herzegowina. Für Serbien-Montenegro sind die Grundlagen für die Vorbereitung eines Abkommens in Prüfung.

Der *Transitionsprozess* kommt im Westbalkan nur sehr langsam voran. Die Länder sind nach wie vor mit einer umfassenden *Reformagenda* konfrontiert, da der Aufbau und Umbau von Institutionen als zentrale Transitionsaufgabe noch Jahre in Anspruch nehmen wird. Die grössten Herausforderungen liegen in folgenden Themenbereichen:

1. Im *Sicherheits- und Gouvernanzbereich* stehen Gewaltentrennung, Rechtsetzung und -anwendung, Dezentralisierung sowie die demokratische Abstützung der Institutionen im Vordergrund. Die Gewaltentrennung ist unvollständig. Trotz formaler Demokratisierung ist die parteipolitische Landschaft durch den Trend zu faktischer Monopolisierung und einer wenig soliden und artikulierten Opposition geprägt. Die Zivilgesellschaft ist noch schwach entwickelt und kann die ihr zustehende Rolle im Staat nur beschränkt wahrnehmen. Kritisch bleiben auch die Rechtsanwendung und v.a. das Verwaltungsrecht, damit die Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat eingefordert und durchgesetzt werden können. Damit fehlen Kontrollmechanismen für demokratisch noch ungenügend verankerte und legitimierte Strukturen. Trotz der Vielfalt von elektronischen und Druckmedien wird die Rolle der vierte «Gewalt» in der Gesellschaft nicht ausreichend wahrgenommen. Der gesetzliche Rahmen fehlt und der Einfluss der Medienbesitzer bleibt dominant. Irreguläre *Migration* und organisiertes Verbrechen bleiben Herausforderungen sowohl für die Länder der Region wie auch für die Schweiz. Auf der einen Seite belasten Migrationsströme die Zielländer Westeuropas, auf der anderen Seite stellen Überweisungen der Diasporage-meinden eine beträchtliche Kapitalisierungsbasis der Region dar. Für Flüchtlinge und intern Vertriebene der Konfliktgebiete Ex-Jugoslawiens bleibt die

<sup>53</sup> Siehe Ergebnisse des Europäischen Rats Kopenhagen 1993, des Zagreb-Gipfels vom November 2000 sowie des Gipfels von Thessaloniki vom Juni 2003.

<sup>54</sup> Die Schweiz hat Kroatien bisher nur punktuell, nämlich bei der Rückführung von Kriegsvertriebenen in die Knin-Region, unterstützt. Die Massnahmen wurden durch die humanitäre Hilfe und das BFF finanziert. Weitere bilaterale Unterstützung im Rahmen der Ost-zusammenarbeit ist nicht vorgesehen.

Situation dramatisch: Noch immer ist für über eine Million Personen keine definitive Lösung gefunden worden<sup>55</sup>.

2. Die *strukturellen wirtschaftlichen Reformen* haben zu einer fortschreitenden makroökonomischen Stabilisierung und etwas verbesserten Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft geführt. Wegen geringer ausländischer Direktinvestitionen vermögen aber die Privatisierungen der Staatsbetriebe und die verbesserten Handelsregime die marode Wirtschaft kaum anzukurbeln. Das Umfeld für Investitionen ist trotz grossem Angebot an günstigen Arbeitskräften nur bedingt attraktiv, da die Eigentumsverhältnisse noch nicht restlos geklärt und die Technologien oft veraltet oder kaum vorhanden sind. Der Privatsektor beruht auf Mikrobetrieben oder kleinen bis mittelgrossen Betrieben. Angesichts des Beitrittsziels verliert der regionale Handelsaustausch an Bedeutung, doch das Exportpotenzial nach Westeuropa bleibt relativ gering. Die Mängel liegen in ungenügender Produktequalität und mangelhaften Marketingkenntnissen sowie fehlenden Absatzkanälen. Das neue Unternehmertum beschränkt sich noch zu stark auf den Handelsbereich. Das Vertrauen für mittel- bis langfristige Investitionen in Produktionsgüter fehlt. Die mangelnde Rechtsdurchsetzung sowie die bürokratischen Hemmnisse begünstigen die Korruption. Zudem ist ein leistungsfähiger und kompetitiver Finanzsektor erst im Entstehen begriffen. Die Banken verfügen über eine schwache Kapitalbasis, was das Kreditgeschäft behindert. Bestehende, während der alten Regimes geschaffene Bevölkerungszentren entbehren der wirtschaftlichen Grundlagen. Die peripheren ländlichen Gebiete mit einer subsistenzartigen Landwirtschaft sind ebenfalls von einer nachhaltigen Marktorientierung weit entfernt. Die landwirtschaftliche Produktivität bleibt tief und leistet nur einen begrenzten Beitrag an die Volkswirtschaft.
3. Die *Infrastruktur* ist angesichts langjähriger Vernachlässigung und Kriegszerstörung in desolatem Zustand. Besonders die ungenügende oder gar fehlende Versorgung mit Wasser und Elektrizität ist ein Hindernis für eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Zudem stellt die unkontrollierte Nutzung von natürlichen Ressourcen und die Entsorgung von Abwässern und Abfällen eine Belastung für die Umwelt und eine Bedrohung für die Bevölkerung dar. Die schlechte Versorgung mit Infrastrukturleistungen birgt auch ein bedeutendes Konfliktpotenzial. Dabei ist das Problem der ungenügenden Infrastrukturversorgung nicht nur auf die obsoleten technischen Anlagen zurückzuführen, sondern auch auf den Verlust an technischem Know-how, institutionellem Wissen und ungenügenden rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen. Da die Regierungen angesichts ihrer prekären Finanzsituation keine grösseren Investitionen in die Infrastruktur tätigen und die Versorgungsgesellschaften nicht in der Lage sind, genügend Einnahmen zu generieren, besteht ein hoher Bedarf an Finanzierungen durch Geber und den Privatsektor. Angesicht der schwierigen Rahmenbedingun-

<sup>55</sup> Nach wie vor kommt die grösste Gruppe der Asylbewerber in der Schweiz aus dem ex-jugoslawischen Raum (vgl. Ziff. 2.4). Die Migrationsströme werden u.a. vom organisierten Verbrechen zur Etablierung von kriminellen Netzwerken genutzt. Zu den grössten Auswüchsen in diesem Bereich zählt heute der Handel mit osteuropäischen Frauen. Die Auswanderung auf Grund fehlender wirtschaftlicher Einkommensmöglichkeiten und die Bekämpfung des organisierten Verbrechens wird heute im Rahmen bilateraler und multilateraler Initiativen angegangen.

gen für ausländische Investoren ist aber die Privatsektorbeteiligung im Infrastrukturbereich marginal. Der sorgfältige Umgang mit natürlichen Ressourcen bleibt wichtig.

4. Die *soziale Entwicklung* ist besorgniserregend, da unzureichendes Wirtschaftswachstum zu wenig Fiskaleinnahmen generiert. Dadurch wird der Zugang zu Bildung, Gesundheitsdiensten, Wasser- und Energieversorgung erschwert. Der Verarmungsprozess ist nicht nur für die verletzlichsten Gruppen der Gesellschaft dramatisch. Auch wenn erste Fortschritte festzustellen sind, hat noch kein südosteuropäisches Land das wirtschaftliche und soziale Niveau vor der Wende wieder erreicht. Weit verbreitete, strukturelle Arbeitslosigkeit und überbelastete soziale Netze tragen zur Frustration und Resignation der Bevölkerung bei. Minderheiten, aber auch die ländliche Bevölkerung der Randgebiete, werden durch Machtmissbrauch von der Beteiligung an der Entwicklung ausgeschlossen. Der Faktor Zeit wird zunehmend zur kritischen Grösse, denn breite Teile der Bevölkerung – v.a. auch die Jugend – brauchen in den kommenden Jahren wieder eine Perspektive, um die Transition positiv wahrzunehmen und ihre Energien für den Aufbau der Länder einzusetzen. Gut ausgebildete junge Menschen wählen oft den Weg in die Emigration.

Vor dem Hintergrund dieser regionalen Trends und Transitionsdefizite hat die Schweiz eine *Unterstützungsstrategie für Südosteuropa* formuliert, die folgende *Oberziele* verfolgt:

- Die Reformdynamik verstärken, und damit zur nachhaltigen Stabilisierung beitragen. Da der Einfluss der Schweiz auf die anstehenden europapolitischen Entscheidungen beschränkt bleibt, setzt sie ihre Massnahmen komplementär ein, etwa in Allianzen mit gleich gesinnten Gebern im Stabilitätspakt oder mit Weltbank/EBRD im Rahmen so genannter Armutsstrategiepapiere (PRSP).
- Den institutionellen Wandel unterstützen, indem die vier Dimensionen der Kapazitätsentwicklung – menschliche Ressourcen, institutionelle Entwicklung, Prozessentwicklung und Aufbau von Netzwerken – berücksichtigt werden. Im Hinblick auf föderative und demokratische Entwicklungen werden Partnerschaften gefördert. Dabei gilt es, die Zivilgesellschaft zu stärken, indem Verbände und Unternehmer und Unternehmerinnen 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 Entscheidungsprozessen auf lokaler Ebene.
- Wirtschaftliche Perspektiven und Arbeitsplätze schaffen. Weiter verbesserte Rahmenbedingungen für den Privatsektor, eine adäquate Infrastruktur und Dienstleistungen sollen dazu beitragen, Potenzial an gut ausgebildeten Menschen zu valorisieren. Der Aufbau von KMU soll durch angepasste Beratungsleistungen, durch den erleichterten Zugang zu Finanzierungen und durch den Aufbau von Qualitätssicherung oder von Labels beschleunigt werden. Ausländische Direktinvestitionen werden durch Massnahmen wie Match-Making oder die Absatzförderung von Nischenprodukten initiiert.
- Soziale Gerechtigkeit fördern: Reformprozesse dürfen die Einhaltung der Menschenrechte und der sozialen Standards nicht gefährden. Zur Abfederung

rung von Restrukturierungen richten sich soziale Unterstützungsmassnahmen speziell auf sozial schwache Zielgruppen. Im Zentrum stehen die komplexen Reformen des Gesundheitswesens und der Sozialversicherungen. Auch das wirtschaftliche Umfeld verlangt nach innovativen Lösungen etwa im Beschäftigungsbereich und mit dem Einbezug der Sozialpartner bei der Umsetzung internationaler Standards am Arbeitsplatz.

In den *Landesprogrammen* der Schwerpunktländer Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Mazedonien und der Provinz Kosovo wird die Unterstützungsstrategie weiter konkretisiert. Humanitäre, technische und finanzielle Zusammenarbeit sind in diesen Programmen aufeinander abgestimmt; in den kriegsversehrten Ländern wird die humanitäre Hilfe zunehmend durch Instrumente der längerfristig angelegten Transitionsunterstützung abgelöst. Dabei sind die *Schwerpunkthemen und Arbeitsfelder* von Land zu Land unterschiedlich:

- *Serbien-Montenegro* ist Mitglied der schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei den Bretton-Woods-Institutionen und bei der EBRD (s. Ziff. 3.3.3). Daraus entstand eine besonders enge Zusammenarbeit mit der Weltbank, die auch in Zukunft fortgesetzt werden soll. In der bilateralen Kooperation konzentriert sich die schweizerische Unterstützung schwergewichtig auf die Arbeitsfelder Infrastruktur, institutioneller Wandel, staatliche Dienstleistungen, Erziehung, Privatsektorförderung und Minoritäten. Im Erziehungsbereich unterstützt die Schweiz auf der Makroebene die Reformpolitik, auf der Meso-Ebene das Weiterbildungssystem und auf der Mikroebene einzelne Schulen. Im ministeriellen Bereich wird die Reform des Aussenministeriums unterstützt. Hohe Priorität haben gleichzeitig die Dezentralisierung und Kapazitätsförderung auf Gemeindeebene, wobei die Verwaltungen gestärkt und die Zivilgesellschaft gezielt einbezogen werden. KMU stehen im Zentrum der Privatsektorförderung. In Zusammenarbeit mit NRO werden Arbeitsplätze geschaffen und Randgruppen unterstützt.
- In der *Provinz Kosovo*, die in vielen Belangen ein Protektorat der UNO geblieben ist, wird die internationale Behörde (UNMIK) in den kommenden Jahren zunehmende Verantwortung auf die provisorischen Institutionen der kosovarischen Selbstverwaltung übertragen. Nach dem Krieg wurde Kosovo in noch kaum da gewesenem Ausmass von der internationalen Gemeinschaft und der Schweiz unterstützt. In diesem Umfeld konzentriert sich die schweizerische Unterstützung auf die Arbeitsfelder Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen, Einkommen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein wichtiger schweizerischer Reformbeitrag wird im Wassersektor geleistet: in der Privatisierung staatlicher Betriebsgesellschaften und in der Mobilisierung und langfristig ausgerichteten Betreibung der Wasserressourcen. Im Privatsektorbereich unterstützt die Schweiz die Erfassung von Besitz und Eigentumsverhältnissen (Katasterwesen) und leistet so einen Beitrag zu verbesserten Rahmenbedingungen für Investitionen und die Kreditvergabe. In der Berufsausbildung, KMU-Förderung und Milchverarbeitung werden die Wirtschaftsreformen gestützt. In den kommenden Jahren soll vermehrt die Kapazität im Gouvernanzbereich gestärkt werden, sei dies bei der provisorischen Selbstverwaltung oder in der Zivilgesellschaft.

### **Fallbeispiel eines Landesprogramms**

In *Bosnien-Herzegowina* (B&H) investierte die Schweiz in den ersten fünf Nachkriegsjahren 250 Millionen Franken und gehört seither zu den wichtigsten bilateralen Donatoren. Trotz relativ zügigem Wiederaufbau und erfolgreichen lokalen Entwicklungen ist B&H noch nicht in der Lage, alle Staatsfunktionen von der internationalen Behörde (dem «Office of the High Representative», OHR) zu übernehmen. In vielen Belangen bleibt das Land geteilt; das Dayton-Abkommen von 1995 hat wohl dem Blutvergiessen ein Ende gesetzt, aber nur eine schwache Basis für eine moderne Staatsentwicklung geschaffen. Im Rahmen des Landesprogramms und in Übereinstimmung mit der Armutsbekämpfungsstrategie B&Hs (PRSP) konzentriert sich die schweizerische Unterstützung auf die Arbeitsfelder Gouvernanz, Sozialentwicklung und Wirtschaftsförderung. So werden mit schweizerischer Unterstützung der Dezentralisierungsprozess gefördert und Kapazitäten auf Gemeindeebene gestärkt. Eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft soll es ermöglichen, Leistungen minimaler Qualität auf finanziell tragbarer Basis langfristig anzubieten. Schwerpunkte sind die Entwicklung und Umsetzung einer neuen Gesundheitspolitik sowie der Wasserbereich, wo die Schweiz – in Abstimmung mit der EU – einen neuen institutionellen Ansatz zur Wasserbewirtschaftung verfolgt und zur Politikformulierung beiträgt. 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). Ging es bislang v.a. um die Verarbeitung der kriegerischen Ereignisse, so sollen in Zukunft vermehrt gesellschaftsbewegende Kräfte – z.B. Jugendliche oder Frauen – gestärkt werden. An mehreren Projekten sind Partner aus der bosnisch-kroatischen Föderation und aus der Republika Srpska beteiligt.

In *Mazedonien*, das sich nur dank des internationalen Einsatzes von der innenpolitischen Krise vom April 2001 erholt hat, beinhaltet die schweizerische Unterstützung wirtschaftliche Entwicklung, umweltrelevante Infrastruktur, Konfliktprävention und Gouvernanz. Die Stärkung der verschiedenen Partner bei der Wahrnehmung ihrer neuen Rollen im Rahmen der Dezentralisierung und der verbesserte Einbezug von Minderheiten in die Entscheidungsfindung sind nur über längerfristige Engagements zu realisieren. Stabilisierung und Konfliktprävention bleiben die zentrale Herausforderung in dieser Region.

In *Albanien*, das seit 1992 zu den Schwerpunktländern der Ostzusammenarbeit gehört, behindern die jahrzehntelange stalinistische Repression, das Fehlen demokratischer Traditionen, das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem Staat, die ungesteuerte Binnenmigration in die grösseren Städte die Entwicklung dieses Landes. Die Reform der Verwaltung kommt nur mühsam voran; es ist hier besonders schwierig, verlässliche staatliche Ansprechpartner zu finden. Die Schweiz trägt zur Entwicklung zu einem in der Region und in Europa respektierten Albanien bei und liefert einen Beitrag zu einer sich entwickelnden sozialen und marktorientierten Wirtschaft in einer demokratischen Gesellschaft und auf der Basis eines Rechtsstaates. Mit schweizerischer Unterstützung werden Infrastrukturen bereitgestellt und

Gouvernanz, die Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit sowie Arbeit und Einkommen gefördert.

### 6.1.2 Rumänien und Bulgarien

Rumänien und Bulgarien bereiten sich auf den EU-Beitritt im Jahre 2007 vor. Diesen Ländern ist mit der Übernahme des «Acquis communautaire» der EU ein anspruchsvolles Ziel gesetzt. Die Evaluationen der Reformfortschritte erfolgen auf der Grundlage des EU-Rechts und sind entsprechend verbindlich ausgestaltet. Bulgarien hat gegenüber Rumänien bei der Übernahme des Besitzstandes einen leichten Vorsprung, der jedoch wenigstens formal im Verlaufe des Jahres 2004 von Rumänien aufgeholt werden sollte. In beiden Kandidatenländern ist aber die Diskrepanz zwischen den Fortschritten bei der Rechtsangleichung und der begrenzten Fähigkeit der Verwaltungen zu deren Umsetzung weiterhin gross. Auch wenn eine termingerechte Aufnahme aus aussen- und integrationspolitischen Gründen der EU realistisch erscheint, wird in beiden Ländern zum Zeitpunkt des Beitritts die Reformagenda nicht abgeschlossen sein.

Die Durchführung der Justizreform und der koordinierte Kampf gegen Korruption und Menschenhandel sind anspruchsvolle Vorgaben zur Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit. Die verbesserte rechtliche und soziale Situation für die Roma in Rumänien und die professionelle Betreuung von Kindern in Heimen in Bulgarien sind weitere Voraussetzungen. Die anhaltenden institutionellen Defizite schlagen sich auf das Lebensniveau aller Schichten der Bevölkerung nieder. Nicht nur Minderheiten und sozial Schwache, sondern weite Teile des Mittelstandes leben in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Perspektivlosigkeit ist dergestalt, dass in den Ländern wichtige Stimmen für eine Verschiebung und sogar gegen den Beitritt erhoben werden.

Kürzliche Zwischenevaluationen der Landesprogramme<sup>56</sup> bestätigen, dass die Zielsetzungen der Schweizer Unterstützung ihre Aktualität noch über mehrere Jahre behalten werden. Die Schweiz kann gemäss der externen Evaluation des Bulgarien-Programms im Rahmen der Bilanz (vgl. Ziff. 4) auch weiterhin einen relevanten und wirkungsvollen Beitrag zur Konsolidierung eines demokratischen Staatswesens und zur Stärkung einer offenen und sozialen Marktwirtschaft leisten. Dabei sollen für alle Bürger und Bürgerinnen Lebensumstände geschaffen werden, die für das Individuum und die Gemeinschaft dauerhafte Perspektiven für eine Zukunft im eigenen Land ermöglichen.

Die Zusammenarbeit konzentriert sich auf die folgenden *Arbeitsfelder*: Unterstützung der institutionellen Reformen in Bereichen mit komparativen Vorteilen der Schweiz (Gesundheit, Umwelt), Privatsektorförderung, Armutsreduktion durch nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere im ländlichen Bereich, Zugang zur sozialen Basisinfrastruktur und Verstärkung sozialer Netze. Es ist anzunehmen, dass in beiden Ländern die wirtschaftliche, soziale und institutionelle Transition mit einem EU-Beitritt noch nicht abgeschlossen sein wird. Mit einem absehbaren zeitlichen Horizont muss sich das Programm trotzdem noch stärker auf Bereiche und Nischen konzentrieren, in denen die Schweiz über komparative Vortei-

<sup>56</sup> Mid-Term Reviews für PPP Bulgarien 2001–2006 September 2003; PPP Rumänien 2001–2005, Abschluss Januar 2004.

le und über spezifische Kontextkenntnisse verfügt. Parallel dazu gilt es, die grössten Programme zu übergeben und deren Nachhaltigkeit zu sichern, möglicherweise über das EU-Beitrittsdatum hinaus.

Die Schwerpunkte und Arbeitsfelder des *Rumänien-Programms* liegen im Umwelt- und Fernwärmesektor, in der Gesundheitsreform, im Aufbau von Klein- und Mittelbetrieben (KMU) sowie in der Förderung des Rechtsstaates und der Zivilgesellschaft. Die Ausgestaltung der einzelnen Sektoren fällt unterschiedlich aus: Durch die Rehabilitierung von Fernheizungen werden auch privatisierte Anbieter befähigt, eine wichtige Dienstleistung zu sozial tragbaren Tarifen anzubieten. Zudem wird durch die Reduktion der hohen Energieverluste auch ein konkreter Beitrag zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen gemäss Kyoto-Protokoll geleistet. Steht im Gesundheitswesen die Nachhaltigkeit der Projekte und deren Modellcharakter für nationale Reformprogramme im Vordergrund, wird es bei den KMU insbesondere um die Ausbildung im ländlichen Raum, den Abbau von bürokratischen Hindernissen sowie die Schnittstellen mit staatlichen Programmen und Dienstleistungen gehen. Ein dritter Schwerpunkt ist dem «sozialen Dialog» durch die Förderung der Gewerkschaften als Sozialpartner gewidmet.

Im *Bulgarien-Programm* gehört die nachhaltige Nutzung der Wälder und die Erhaltung der Biodiversität zu den Schwerpunkten. Die Verbesserung des Zuganges zu kostengünstigen sozialen Dienstleistungen betrifft sowohl die Einführung von medizinischen Standards und wirtschaftlicher Betriebsführung in Spitälern als auch die Integration von Jugendlichen in Heimen in die Gesellschaft oder die Stärkung der Sozialpartnerschaft in wichtigen Industriesektoren. Im Bereich Privatsektorförderung geht es vor allem um die Unterstützung von KMU durch den Abbau von bürokratischen Hindernissen und die Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen und Finanzierungsmöglichkeiten (Einrichtung von Kreditlinien, Kreditgarantien oder die Beteiligung an Risikokapitalfonds oder anderen Finanzierungsinstrumenten, z.B. Leasingfonds). Günstige Kreditbedingungen für den Aufbau wettbewerbsfähiger lokaler Kleinunternehmer sollen vor allem für Bauernbetriebe mit ökologisch ausgerichteter Produktion und entsprechende Verarbeitungsbetriebe geschaffen werden. Die Wettbewerbsfähigkeit wird über Zertifizierung und Unterstützung beim Marktzugang im Ausland gefördert. Die Bereitstellung von Basisinfrastrukturen konzentriert sich vor allem auf die Unterstützung von Gemeinwesen und Wassergesellschaften bei der umweltverträglichen Entsorgung von Abwasser und Abfällen.

## **6.2 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)**

Die Erbschaft der Sowjetunion anzutreten, war für die GUS eine derart schwierige und anspruchsvolle Aufgabe, dass sie sich nach beinahe zehn Jahren noch kaum definitiv konsolidieren und auch aussenpolitisch nicht positionieren konnte. Über die längerfristige Perspektive dieses Zusammenschlusses kann heute nur spekuliert werden, sicher ist aber im Rückblick, dass die GUS – nicht zuletzt auf Grund der überragenden Rolle der Russischen Föderation – die Erwartungen nur teilweise erfüllen konnte. Die grössten Herausforderungen für die GUS-Länder waren und bleiben der Aufbau nationalstaatlicher und regionaler Strukturen in elf neuen Staaten, die Konsolidierung des Prozesses von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, die Suche nach eigenen Identitäten sowie die Erhaltung der bestehenden regionalen Kooperationsformen. Die Gründung neuer Staaten hat den früher einheitlichen

politischen und wirtschaftlichen Raum fragmentiert und frühere finanzielle Abhängigkeiten, kommerzielle Flüsse und teilweise auch soziale, kulturelle und menschliche Beziehungen unterbrochen. Die Zukunft der Nachfolgestaaten der Sowjetunion wird massgeblich vom nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung und vom regionalen Ausgleich abhängen, der wiederum mit den geostrategischen Interessen vor allem Russlands und anderer Regionalmächte verbunden ist.

Die GUS wird in der Regel in drei geografische Räume<sup>57</sup> 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, die Zusammenarbeit auch innerhalb der einzelnen Regionen stark gebündelt und teilweise auf Nischen fokussiert.

## 6.2.1                   Russland und Ukraine

Das europäische *Russland*, die *Ukraine* und *Belarus* waren die wirtschaftliche und politische Kernregion der Sowjetunion. Entsprechend gross war deren Verflechtung untereinander, die gegenseitige Abhängigkeit zwischen ihnen sowie von Rohstoffen und Zulieferungen aus den anderen Sowjetrepubliken. Die Entstehung unabhängiger Staaten löste eine wirtschaftliche Desintegration und einen tief greifenden Strukturwandel aus, der die energieabhängigen Staaten Belarus und Ukraine bedeutend stärker traf als das rohstoff- und energiereiche Russland. Dies zeigt sich etwa auf makro-ökonomischer Ebene: Russland hat sich von der Finanzkrise von 1998 erholt, substanzielle Währungsreserven aufgebaut und begonnen, IWF-Kredite vorzeitig zurückzuzahlen. In der Ukraine geht es nach zehn Jahren wirtschaftlicher Kontraktion erst jetzt wieder langsam aufwärts, während sich in Belarus die Auswirkungen nicht angegangener Reformen zunehmend verschärfen.

Hinzu kommt die politische Machtkonstellation, deren neuralgisches Zentrum Moskau auch nach der Wende geblieben ist. Als stolzes G8-Land meldet Russland auch geostrategische Ansprüche und Interessen an. Dabei bleibt der ungelöste Tschechenien-Konflikt mit dem wieder aufflammenden Terrorismus und der systematischen Unterdrückung und den Menschenrechtsverletzungen eine Hypothek für die russische Reformpolitik. Während Russland sich als regionaler Investor und mittlere Macht zurückmeldet, bleiben Ukraine und Belarus mit ihrem Anstoss an die neuen EU-Aussengrenzen gefangen im Spannungsfeld zwischen einer Annäherung an europäische Standards, einer Abgrenzung von Russland und der wirtschaftlich notwendigen Aufrechterhaltung des Beziehungsnetzes mit Russland. Demokratisch legitimierten, transparenten Reformen sind auf Grund undurchsichtiger Strukturpolitiken und Privatisierungen (sog. «State Capture») durch Oligarchen relativ enge Grenzen gesetzt.

Gemein haben die drei Staaten eigenständige Reformstrategien und Transitionsagenden, die durch den Westen wenig beeinflusst werden können<sup>58</sup>. Während die Reformen in Russland vorankommen, schwankt die ukrainische Regierung zwischen Reformweg und autokratischen Tendenzen. Dort ist zu erwarten, dass der sich

<sup>57</sup> In Kreisen IWF und der Weltbank wird auch von der so genannten GUS-7 gesprochen (vgl. Kasten Ziff. 3.3.2), die die sieben ärmsten GUS-Länder umfasst

<sup>58</sup> Vgl. Transitionsanalyse: Staatengruppe der eigenständigen Reformern, Kap.1.2.

abzeichnende politische Generationenwechsel den Beginn umfassender Reformen begünstigen könnte. In dieser ungewissen Situation gilt es, die Reformkräfte gezielt zu unterstützen und die Kooperation auf diese klar definierte Zielgruppe auszurichten.

Während in Belarus<sup>59</sup> die Voraussetzungen für eine transitionsorientierte Unterstützung des Landes noch nicht gegeben sind, soll die Zusammenarbeit mit Russland in spezifischen Bereichen weitergeführt werden. Die Entwicklung Russlands ist für die gesamte Region von Bedeutung, nicht zuletzt weil der Wirtschafts- und Staatsumbau für andere GUS-Staaten Beispiel und Orientierungsrahmen abgibt. Die drei Länder – insbesondere aber Russland – sind bereits heute Zielländer von Migration<sup>60</sup>. Sowohl mit Russland als auch mit der Ukraine hat die Schweiz einen intensiven Migrationsdialog in Gang gesetzt.

Die *Unterstützungsstrategie* in Russland und der Ukraine hat folgende *Oberziele*: Unterstützung der reformrelevanten russischen und ukrainischen Kapazitäten zur Fortführung der Transition, um eine demokratischere, pluralistischere Gesellschaft zu fördern und um die negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Transition, insbesondere der zunehmenden Verarmung der Bevölkerung abzufedern. Dabei wird sich die Zusammenarbeit noch stärker auf Gouvernanzfragen, die Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien und des politischen Pluralismus konzentrieren. Im Vordergrund stehen weiterhin die Förderung des Privatsektors und der Wirtschaftsreformen, die Schaffung von Arbeit und Einkommen durch nachhaltige wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie Beiträge an umweltrelevante Initiativen (insbesondere im Nuklearbereich) und die Stärkung des Gesundheitssektors und sozialer Netzwerke.

Wenn auf Grund der geografischen Verhältnisse die konkreten Einflussmöglichkeiten bilateraler Programme in Russland und der Ukraine relativ beschränkt bleiben, so kann die Schweiz in spezifischen Nischen mit soliden und innovativen Erfahrungen einen wirkungsvollen Beitrag leisten. Dieses Interventionsprinzip verfolgt die Absicht, in Projekten mit potenziellen Multiplikatoreffekten zu arbeiten. Voraussetzung für eine wirkungsvolle Kooperation in Russland und der Ukraine ist der wohl- abgestimmte Einsatz von technischer, humanitärer und finanzieller Zusammenarbeit, wie dies in den beiden Landesprogrammen vorgesehen ist.

Geografisch bleiben die Aktivitäten in Russland auf den europäischen Teil begrenzt und sollen in Zukunft eher abgebaut und im Hinblick auf ein «Spezialprogramm Russland» thematisch zunehmend auf Menschenrechte, verbesserte Unternehmensführung (Corporate Governance) und Migration konzentriert werden. In der Zusammenarbeit mit der Ukraine kommt neben der Transitionsförderung in zentralen Sektoren einer Zusammenarbeit zwischen dem euro-ukrainophonen und dem russophonen Teil des Landes besondere Beachtung zu.

<sup>59</sup> Als eines von wenigen europäischen Ländern leistet die Schweiz in Belarus umfangreiche humanitäre Hilfe.

<sup>60</sup> 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 Aufenthalt in Russland und damit auch die Ukraine und Belarus zunehmend auch zu Transitländern von Migration und Menschenhandel.

Die folgenden *Themenbereiche und Arbeitsfelder* bleiben auch im kommenden Rahmenkredit von zentraler Bedeutung:

- Gouvernanz, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit mit besonderen Schwerpunkten in der Gewaltenteilung, der Beziehung zwischen Bürger und Staat und der Förderung der Zivilgesellschaft. Wichtig ist die Stärkung der Fähigkeit staatlicher Institutionen, transparent und verantwortlich im Interesse der Allgemeinheit zu handeln. Innovative Ansätze verfolgt die Schweiz im Strafvollzug und den Gefängnisbedingungen sowie bei der Unabhängigkeit der Gerichte. «Gender» bleibt ein transversales Thema in allen Programmen.
- Die Förderung des Privatsektors im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung hin zu einer stabilen und sozialen Marktwirtschaft und zur Verbesserung des Einkommens der Bevölkerung. Die Entwicklung des Privatsektors in Russland und der Ukraine wird durch Bürokratie, Rechtsunsicherheit sowie fehlendes Know-how und fehlende finanzielle Ressourcen beschränkt. Im Vordergrund stehen finanzielle und nicht-finanzielle Dienstleistungen zu Gunsten von KMU sowie Investitionshilfen und multilaterale Initiativen, um so die notwendige kritische Masse zu erreichen. Als Nischenpolitik werden punktuelle Aktionen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen insbesondere in Sachen «Corporate Governance» getestet. Kleinwirtschaftliche Strukturen werden bei der Identifikation von Investitionspartnern und Abnehmern sowie im Hinblick auf ein Matchmaking für Investitionen und Exporte schweizerischer Lieferanten nach Russland gefördert.
- Im Umweltbereich werden v.a. internationale Initiativen zur Beseitigung der enormen ökologischen Altlasten aus der Sowjetzeit, z.B. chemischer und nuklearer Altlasten, unterstützt (s. Ziff. 2.5) sowie auch Infrastrukturprojekte. Dem Politikdialog sowie institutionellen Defiziten wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die Schweiz beteiligt sich ausserdem an der internationalen Hilfe zur Zerstörung der Chemiewaffen. Diese Massnahmen werden aus einem besonderen Rahmenkredit<sup>61</sup> finanziert
- Nachhaltiges Ressourcenmanagement: Die Ukraine und Russland besitzen immense land- und forstwirtschaftliche Ressourcen, die zu wenig nachhaltig genutzt werden. Um dem unkontrollierten Ressourcenabbau entgegenzuwirken, werden neue Verwaltungs- und Managementsysteme eingeführt.
- Im Sozialbereich steht die Gesundheit im Vordergrund: Das ukrainische Gesundheitsministerium wird in den Reformbereichen Mutter- und Kindermedizin unterstützt. Durch NRO werden der Aufbau und die Entwicklung sozialer Netzwerke gefördert.

<sup>61</sup> Bundesbeschluss vom 3. März 2003 über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung (BBl 2003 5160)

### **Ökologische Landwirtschaft in der Ukraine**

In den Jahren 1991 bis 1999 hat in der Ukraine das BIP um über 50 % abgenommen. Erst seit dem Jahr 2000 verzeichnet die ukrainische Wirtschaft wieder ein Wachstum. Diejenigen 40 % der Bevölkerung, die in ländlichen Gebieten leben, sind jedoch fast gänzlich von diesem Wachstum ausgeschlossen. Zu Sowjetzeiten konnte die landwirtschaftliche Produktion der Ukraine 80 % des Konsums der UdSSR decken, heute ist sie nicht einmal mehr Selbstversorger. Bis Ende 1999 hat die Regierung in den Grundzügen die alte, planwirtschaftliche Politik fortgesetzt. Freilich fehlten der Ukraine die Mittel zur ausreichenden Subventionierung der Landwirtschaft. Die staatliche Finanzierung führte aber dazu, dass unprofitable Landwirtschaftsunternehmen am Leben erhalten wurden. Im Ergebnis verzeichnet die Ukraine eine rückläufige Produktion, eine sinkende Rentabilität und eine steigende Verschuldung. Der erste Reformschritt erfolgte im Dezember 1999 mit einem Erlass über die Auflösung der alten Kolchosen. Die Etablierung marktwirtschaftlicher Mechanismen in der Landwirtschaft schreitet aber nur langsam voran. Obwohl mehr als sechs Millionen ukrainische Bauern das Recht auf eigene Parzellen erhielten (durchschnittliche Grösse 4.2 ha), hat bis jetzt weniger als die Hälfte tatsächlich ihr Eigentumsrecht wahrgenommen. Die Ukraine verfügt über grosse Potenziale im Bio-Landbau. Durch eine biologische Produktion mit tieferem Einsatz an Hilfsstoffen ist es möglich, die Produktionskosten zu senken und gleichzeitig die Umwelt zu schonen. Das Projekt «Öko-LAN» baut auf dieser Voraussetzung auf. Mittelfristig können durch die Vermarktung der Bioprodukte höhere Preise erzielt und somit die Wertschöpfung verbessert werden. Auf der Basis einer Partnerschaft zwischen Akteuren der Privatwirtschaft und der Entwicklungspolitik (Public Private Partnership) zielt das Projekt «Öko-LAN» auf die Verbreitung der biologischen Produktion in der Ukraine. Dabei ist eine Zusammenarbeit im Bereich der Exportförderung und bei der Etablierung einer ukrainischen Zertifizierungsstelle mit dem seco vorgesehen (siehe Kasten «SIPPO» Ziff. 3.4).

### **6.2.2 Zentralasien**

Die ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan liegen im geostrategisch wichtigen Raum zwischen Russland, China, Afghanistan und Iran. Die zentralasiatischen Staaten weisen in ihrer politischen Entwicklung eine stark autoritäre Tradition auf, die sich meist bis zum heutigen Zeitpunkt erhalten hat. Das Umfeld für gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Reformen ist daher im Allgemeinen eher ungünstig. Während Kasachstan und Turkmenistan über reiche Bodenschätze verfügen, gehörten Kirgisistan und Tadschikistan zu den ärmsten Teilen der damaligen Sowjetunion und sind angesichts ihrer geografischen Isolation auch heute in ihrer Entwicklung benachteiligt. Usbekistan verfügt angesichts seiner grossen Bevölkerung, seiner Landwirtschaft, seiner vorteilhaften geografischen Lage und fossiler Energieressourcen über erhebliche ungenutzte Potenziale. Ein Kernproblem sind die künstlichen Grenzziehungen, die neue Gräben in und zwischen den traditionsreichen Wirtschafts- und Kulturräumen aufreissen. Die Suche nach nationalen Identitäten und die gegenseitige Abgrenzung

erschweren die regionale Zusammenarbeit und Integration zusätzlich. Der islamischen Renaissance wird mit Ablehnung und Repression begegnet. Die Region spielt eine Schlüsselrolle für Drogen transit und hat in Sachen Terrorismusbekämpfung an Bedeutung gewonnen.

Die grössten Herausforderungen Kirgisistans, Tadschikistans und Usbekistans liegen in der wirtschaftlichen Stabilisierung und Entwicklung, nachdem sich die ehemaligen ökonomischen Beziehungsnetze aufgelöst haben und Absatzmärkte im GUS-Raum verloren gingen. Es bestehen heute beträchtliche Risiken für erneute wirtschaftliche und damit politische Destabilisierung, als Folge von wachsenden Budgetdefiziten, Korruption und zunehmender Verschuldung und begrenzter Ressourcen. Der Schaffung von Arbeitsplätzen für die wachsende Bevölkerung, der gerechten Verteilung des Sozialprodukts, der Entwicklung von funktionalen Staatsstrukturen und öffentlichen Verwaltungen, der Kapazitätsförderung für das Schuldenmanagement, einem ausgeglichenen Finanzhaushalt sowie der Restrukturierung der Sozialbereiche (insb. Gesundheit, Ausbildung und Vorsorge) kommt eminente Bedeutung zu.

Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan sind Mitglied der schweizerisch angeführten Stimmrechtsgruppen beim IWF, bei der Weltbank und bei der EBRD<sup>62</sup>. Die Schweiz gehört zudem in Kirgisistan und Tadschikistan zu den wichtigsten Geberländern und ist dementsprechend auch ein gewichtiger Partner im bilateralen und multilateralen Dialog.

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 entwickelt<sup>63</sup>. Die darin beschriebene *Unterstützungsstrategie* verfolgt das Oberziel, in Zentralasien die Transition in Richtung Pluralismus und soziale Marktwirtschaft zu unterstützen und sich dabei auszurichten auf die Armutsbekämpfung durch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, durch Förderung des Privatsektors und der wirtschaftlichen Reformen, durch Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit sowie der politischen Stabilität, durch Schaffung von Opportunitäten durch regionale Zusammenarbeit sowie durch Integration in die Weltwirtschaft und Stärkung der sozialen Netze.

Dabei will die schweizerische Kooperationsstrategie grundsätzlich Mikro-, Meso- und Makroebene verbinden und den Akzent auf institutionelle Veränderungen legen. Die regionalen Programme konzentrieren sich auf die folgenden *Arbeitsfelder* und Transversalthemen:

- Konfliktprävention und Gouvernanz wird primär in Tadschikistan in Form von bilateralen Projekten geleistet. Organisatorische und institutionelle Gouvernanzaspekte sind in den meisten bilateralen und regionalen Beiträgen der Schweiz integraler Bestandteil etwa in der Gesundheitsreform, in der Zusammenarbeit im Wassersektor oder in Infrastrukturprojekten. Konfliktprävention bzw. Anreize zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bilden einen wichtigen Bestandteil zahlreicher regionaler Projekte etwa im Wassersektor.

<sup>62</sup> Ohne Turkmenistan (vgl. Ziff. 3.3.3).

<sup>63</sup> «The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006», DEZA/seco; Bern November 2002.

- Nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung: Der Wassersektor und der Forstbereich spielen in Zentralasien beim Übergang von Planwirtschaft und Staatseigentum zu einer sozialen Marktwirtschaft eine besondere Rolle. Vor allem im Wassersektor setzt die schweizerische Zusammenarbeit auch regionale Projekte um, die den unterschiedlichen Interessen von Oberliegern (Tadschikistan und Kirgisistan) und Unterliegern (Usbekistan) Rechnung tragen. Schwerpunkte sind Hydrologie (Wassermanagement und Bewässerung) sowie städtische und ländliche Wasserversorgung. Das Interesse gilt ausserdem der nachhaltigen Entwicklung wirtschaftlicher und anderer Potenziale in den peripheren Bergregionen Tadschikistans und Kirgisistans. Im Infrastrukturbereich konzentriert sich die schweizerische Unterstützung auf die Wasser- und Energiebereiche z.T. mittels «Public Private Partnership». Zur Förderung verbesserter Rahmenbedingungen wird die Unterstützung auf der Ebene der Projekte, des Institutionenaufbaus und des Policy-Dialogs gewährt (Schaffung überschaubarer dezentraler Strukturen, unabhängiger Regulierungsinstitutionen und autonomer Versorgungseinheiten, Sektor- und Tarifpolitik, Effizienz, Kostenwahrheit usw.).
- Die Entwicklung des Privatsektors und kleiner und mittlerer Unternehmen bedingen Know-how und Beratungsleistungen sowie die Verbesserung der Unternehmensführung («Corporate Governance»). Entscheidend sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bereichen wie Unternehmensrecht, Steuer- und Zollpolitik. Im Finanzsektor werden Zentralbanken, Bankenüberwachungssysteme und private Bankeninstitute unterstützt. Der Zugang zu Finanzierungsquellen wird gefördert durch die Einrichtung von Kreditlinien und -garantien oder die Beteiligung an Risikokapitalfonds oder anderen Finanzierungsinstrumenten (z.B. Leasingfonds). Auf Grund der schwierigen Rahmenbedingungen sind der Förderung schweizerischer Investitionen noch enge Grenzen gesetzt. Grundvoraussetzungen sind klare Eigentumsverhältnisse und ein funktionierendes Katasterwesen, das z.B. in Kirgisistan mit massgeblicher schweizerischer Unterstützung aufgebaut wird. Impulse werden auch von einem WTO-Beitritt dieser Länder erwartet, der auch von der Schweiz unterstützt wird. Die Entschuldung und Kapazitätssteigerung in Sachen Schuldenmanagement sind Prioritäten für jene Länder, die mit einer rasch zunehmenden Schuldenrate konfrontiert sind (vgl. Initiative GUS 7 in Ziff. 3.3.2).
- Im sozialen Bereich konzentriert sich die schweizerische Zusammenarbeit auf die Gesundheitsreformen in Kirgisistan und Tadschikistan. Wie in den meisten Transitionsländern liegt die Herausforderung in der Einführung einer finanziell tragbaren, bedürfnisorientierten medizinischen Grundversorgung und Infrastruktur.

Die Zusammenarbeit in Zentralasien wird sich auch in Zukunft schwerpunktmässig auf Kirgisistan, Tadschikistan und – in reduziertem Masse – auf Usbekistan konzentrieren. Neben Länderprojekten zur Unterstützung sektorieller Strukturanpassung werden regionale Programme zur Förderung der Zusammenarbeit und Nutzung komparativer Vorteile umgesetzt.

### **Fallbeispiel Wasserstrategie Zentralasien**

Der Zusammenbruch der Sowjetunion hatte unmittelbare Folgen für die Wasserbewirtschaftung zwischen den Oberliegerstaaten Kirgisistan, Tadschikistan und den zentralasiatischen Unterliegern wie z.B. Usbekistan mit seiner wasserintensiven Baumwollproduktion. Die internationale Gemeinschaft wurde im Zusammenhang mit der Umweltkatastrophe am Aral-See auf die immensen Ressourcenprobleme dieser Gegend aufmerksam. Vor vier Jahren begann das schweizerische Wasserprogramm, das sich auf die Einführung eines grenzüberschreitenden integrierten Wassernutzungsmanagements konzentriert: Es zielt einerseits auf eine verbesserte, grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Wasserämtern, andererseits auf dörflicher Ebene auf eine gemeinschaftlich abgestützte Wassernutzung und -verteilung. In der bevölkerungsreichen Grenz- und Konfliktregion des Fergana Tals im kirgisisch-usbekisch-tadschikischen Grenzgebiet initiierte die DEZA parallel dazu ein Pilotprogramm zur Gewaltprävention und Entwicklung. Da die Region unter sporadischen Gewaltausbrüchen leidet, setzte das Programm sowohl bei den Konfliktregelungsmechanismen wie auch bei den Konfliktursachen an: Unterstützungsmassnahmen zu Gunsten der Zivilgesellschaft und dörflicher NRO und die Weiterbildung von lokalen Persönlichkeiten werden ergänzt durch einen Fonds für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten zur Bekämpfung der Konfliktursachen in der Wasserverteilung. Für diesen langfristigen Schwerpunktbereich entwickelten DEZA und seco eine gemeinsame schweizerische Wasserstrategie, die im regionalen Rahmen Beachtung gefunden hat.

Das Duschambe-Wasser-Forum im September 2003 hat mit entscheidender schweizerischer Unterstützung ein sichtbares Zeichen zum Internationalen Wasserversjahr der UNO gesetzt.

### **6.2.3 Südkaukasus**

Auch im südlichen *Kaukasus* verfolgt die Schweiz eine regionale Strategie und verzichtet bewusst auf Landesansätze. Wie im entsprechenden Mittelfristprogramm<sup>64</sup> dokumentiert wird, sind die wesentlichen Herausforderungen in Georgien, Armenien und Aserbaidschan von den zwischenstaatlichen Spannungen und ethnischen Konflikten in dieser kulturell und ethnisch heterogenen Region geprägt, die grösstenteils bis heute nicht geregelt sind (Nagorni Karabach; Ossetien, Abchasien). Mangelnde Sicherheit und Stabilität sowie politischer Stillstand behindern die Reform- und Entwicklungsbemühungen massiv. Die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen sind verheerend: extreme Verarmungstendenz (ca. 70 % der ländlichen Bevölkerung), steigende Arbeitslosigkeit (über 40 %) und rund 1,5 Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebene, die fast 10 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Der Transkaukasus ist seit je eine Zone geostrategischer Konfrontationen und steht heute wiederum im mittlerweile umstrittenen Einflussbereich Russlands. Diese Ausgangssituation macht den Südkaukasus deshalb zur Region, die wirtschaftlich am meisten unter dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelitten hat. Wichtig

<sup>64</sup> «Swiss Programme for the South Caucasus 2002–2006»; DEZA/seco; Bern, Januar 2003.

Absatzmärkte – etwa für georgische Agrarprodukte – gingen verloren, was sich fatal auf diese typische Transitregion auswirkt. Selbst der Erdölreichtum im Kaspischen Meer hat noch kaum zum Aufschwung, sondern zuerst zu einem internationalen Machtkampf geführt, der noch nicht ausgestanden ist.

In diesem sehr schwierigen Kontext verfolgt die schweizerische *Unterstützungsstrategie* folgende *Oberziele*: Armutsbekämpfung durch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Förderung des Privatsektors und der wirtschaftlichen Reformen sowie Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Als Grundprinzip werden nur Projekte mit regionaler Dimension unterstützt, die Akteure aus mehreren Ländern involvieren. Dazu braucht es neue Partnerschaften mit staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen sowie eine enge Abstimmung mit anderen Geberorganisationen. Die Kooperation konzentriert sich auf die folgenden vier wichtigsten *Arbeitsfelder*:

- Gouvernanz mit spezifischem Fokus auf Transparenz und Rechenschaftspflicht der Behörden, auf verbessertem Zugang zur Information, die gesellschaftliche Identität und Kohäsion und die Stärkung der Zivilgesellschaft.
- Infrastruktur mit Schwergewicht auf Projekten zur verbesserten Ressourcennutzung, insbesondere Wasser und Boden (Kataster). Um einen relevanten Beitrag auch an die diesbezüglichen institutionellen und Sektorreformen zu leisten, wird eine enge Zusammenarbeit mit anderen Gebern gesucht.
- Nachhaltige Ressourcengewirtschaftung mit den Zielen, die Institutionen auf nationalem und lokalem Niveau für ökologische Anliegen zu sensibilisieren, die traditionellen Formen nachhaltiger Ressourcennutzung aufzuwerten und die Anerkennung der geschlechterpezifischen Rollen zwischen Mann und Frau bei der Kontrolle und beim Zugang zu den Ressourcen zu sichern.
- Die Entwicklung des Privatsektors hängt vom Entstehen kleiner und mittlerer Unternehmen ab, die mit Know-how-Transfer und Beratungsleistungen sowie mit der Verbesserung der Unternehmensführung gefördert werden. Entscheidend sind dabei verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen (Unternehmensrecht, Steuer- und Zollpolitik). Im Finanzsektor werden gezielt Zentralbanken, Bankenüberwachungssysteme und private Bankeninstitute unterstützt. Der Zugang zu Finanzierungsquellen wird gefördert durch die Einrichtung von Kreditlinien und -garantien oder die Beteiligung an Risikokapitalfonds oder «Leasingfonds». Auf Grund der schwierigen Rahmenbedingungen sind der Förderung schweizerischer Investitionen noch enge Grenzen gesetzt.

Auch im Südkaukasus sind langfristige und nachhaltige Reformen erst mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Einkommenssteigerungen möglich. Während Aserbaidschan vom Erdölerlös auch ökonomisch zu profitieren beginnt und auch private Investitionen auszulösen vermag, bleibt die Stabilisierung in Georgien und Armenien noch mit beachtlichen Risiken behaftet (politische Unsicherheiten, Budgetdefizite, Verschuldung usw.). Diese unsichere Situation, verstärkt durch bürokratische Hindernisse, schwache Regelwerke und grassierende Korruption, behindern die Entwicklung des Privatsektors. Die Märkte sind relativ klein und der Handelsaustausch stark eingeschränkt, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts zusätzlich begrenzt. Auf der Suche nach einem Anschluss an die Weltmärkte spielt auch hier der Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) eine wichtige Rolle. Das Exportpotenzial bleibt wegen ungenügender Qualitätsstandards bescheiden. Die Schweiz unterstützt deshalb die Regierungen bei der Formulierung einer kohärenten Aussen-

handelspolitik und beim Beitritt in die WTO. Im Vordergrund stehen zudem auch Massnahmen zur Förderung des regionalen Handels, zur Verbesserung der Zollverwaltung und zur Schaffung von Verbandsstrukturen.

## 7 Durchführung

Die erfolgreiche Planung und Umsetzung von Kooperationsprogrammen beruht auf gegenseitigen zwischenstaatlichen Verpflichtungen im Sinne einer bilateralen Partnerschaft. Dabei sind die Einsatzländer dafür verantwortlich, mit vernünftigen politischen Massnahmen günstige Rahmenbedingungen für wirkungsvolle ausländische Interventionen zu schaffen. Die Kooperationsprogramme können und sollen nur eigene Anstrengungen der Regierungen und lokalen Partner unterstützen. Im Sinne einer derartigen Hilfe zur Selbsthilfe war internationale Zusammenarbeit seit je an bestimmte Bedingungen (*Konditionalität*) gebunden. Das Partnerschaftsmodell hat in den letzten Jahren durch die Globalisierung und die damit verbundene verstärkte multilaterale Gouvernanz eine neue Dimension erhalten. Die Zusammenarbeit hat sich gegenüber dem ursprünglich engen bilateralen Korsett internationalisiert und findet heute ihren Ausdruck etwa in regionalen Initiativen, die – wie z.B. der Stabilitätspakt für Südosteuropa (s. Kasten Ziff. 6.1) – mehrere Staaten einschliessen. Mit der universell verbindlichen Zielsetzung der «Millennium Development Goals» (s. Ziff. 3.3) wurde der Partnerschaftsgedanke auf globaler Ebene eingeführt und ein multilaterales System von gegenseitigen Verpflichtungen und Bedingungen zwischen Geber- und Partnerstaaten und internationalen Organisationen geschaffen. Im Zentrum stehen dabei international anerkannte Kriterien der guten Regierungsführung<sup>65</sup>, die grundsätzlich ebenfalls für Transitionsländer gelten und die Teil des in Ziffer 2.2 beschriebenen Gouvernanz-Konzepts sind. Der partnerschaftliche Charakter dieses differenzierteren 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.

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, kann keine Transitionsunterstützung gewährt oder muss diese gezielter auf reformorientierte Zielgruppen ausgerichtet werden. Im osteuropäischen Kontext geht es somit nicht nur um minimale politische Bedingungen sondern auch um den effektiven Reformwillen der Regierungen<sup>66</sup>.

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. Die politischen Richtlinien wurden kürzlich vom Bundesrat den heutigen Entwicklungen im Sinne eines kritischen Politikdialogs im Rahmen des Partnerschaftskonzepts

<sup>65</sup> Siehe dazu die so genannten DAC/OECD-Kriterien für «good governance» (Ziff. 2.2 und 5.2.2).

<sup>66</sup> Vgl. Botschaft vom 19. Aug.1998 (BBl 1998 4989) vgl. auch Ziff. 3.4.3.

angepasst<sup>67</sup>. Damit will er u.a. vermeiden, dass bei «schwierigen» Regierungen die betroffene Bevölkerung durch einen massiven Abbau der Unterstützung doppelt bestraft wird.

## 7.1 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 betraut<sup>68</sup>. Die beiden Bundesstellen leisten ihren Beitrag je auf Grund ihrer spezifischen Aufgaben, Kompetenzen und Kenntnisse sowie mittels ihrer eigenen Instrumente (s. Ziff. 5)<sup>69</sup>. Die Planung nehmen seco und DEZA im Rahmen von mittelfristigen Landes- und Regionalprogrammen sowie von Jahresprogrammen gemeinsam vor. Zur Umsetzung der Zusammenarbeitsprogramme und im Hinblick auf grössere Nähe und verbesserte Partizipation von lokalen Partnerorganisationen bei Planung und Programmimplementierung unterhält die Schweiz in den folgenden Hauptstädten Kooperationsbüros:

Südosteuropa: Belgrad, Bukarest, Pristina, Sarajewo, Skopje, Sofia, Tirana

GUS: Bischkek (Kirgisistan.), Duschanbe (Tadschikistan), Kiew, Moskau, Tiflis sowie Subbüros in Baku, Jerewan, Taschkent (Usbekistan).

Ausserdem bestehen in Moldawien, in Belarus sowie in Montenegro und in Kroatien Koordinationsbüros der Humanitären Hilfe (vgl. Ziff. 3.3.5). Die Rollen und Verantwortlichkeiten werden durch die DEZA und das seco in Bern und mit den Kooperationsbüros vor Ort abgestimmt. Eine verstärkte Dezentralisierung der Entscheidungs- und Durchführungskompetenz wird weiterhin angestrebt. Für die Umsetzung der Projekte sind die beiden Bundesstellen DEZA und seco auf die Zusammenarbeit mit privaten Partnern und NRO angewiesen. Zu diesem Zweck werden Partnerschaftsverträge abgeschlossen (Übergabe von Programmbetreuungsaufgaben) oder Mandate (Leistungserbringung innerhalb von Programmen) vereinbart. Die Vergabe solcher Aufträge erfolgt grundsätzlich im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen auf der Basis des WTO-Abkommens bzw. des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994<sup>70</sup> über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) und der Verordnung vom 11. Dezember 1995<sup>71</sup> über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB). Für die Vergabe von Dienstleistungen, Lieferungen und Bauleistungen durch einen ausländischen Partner für durch das seco finanzierte Projekte, insbesondere im Bereich der Infrastrukturfinanzierung wurden Richtlinien geschaffen. Diese Richtlinien regeln das Ausschreibungsverfahren und legen die wichtigsten Vertragsbedingungen für solche Vergaben fest.

<sup>67</sup> BRB vom 9. April 2003

<sup>68</sup> 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**.

<sup>69</sup> Siehe auch die Botschaft zum Bundesgesetz (Art. 7); BBl **2004** 1953

<sup>70</sup> SR **172.056.1**

<sup>71</sup> SR **172.056.11**

Die Kooperation mit schweizerischen und internationalen Partnern hat sich im Laufe der ersten Jahrzehnte der Osthilfe gewandelt und gleichzeitig auch konsolidiert. Die Ostzusammenarbeit war bis Mitte der 90er Jahre geprägt durch die Heterogenität und Diversität der schweizerischen Partner, die z.T. direkte Beziehungen zu Osteuropa hatten: Hilfswerke, Gewerkschaften, Universitäten und Forschungseinrichtungen, Firmen, Berufs- und Jugendverbände, Vereine, Gemeinden und Kantone sowie verschiedene Bundesämter. Viele dieser Organisationen brachten grosse Eigenleistungen in den Aufbau von teils noch immer lebendigen Partnerschaften ein. Diese Kontakte fördern bis heute das interkulturelle Verständnis und Interesse am Kulturaustausch in der Schweiz. Der Zusammenarbeit zwischen Forscherinnen und Forschern war von Beginn an fruchtbar für beide Seiten. Auch zukünftig soll diese Zusammenarbeit genutzt werden, um Forschungstätigkeiten auf die transitionsbedingten gesellschaftlichen Herausforderungen auszurichten.

Schweizer Hilfswerke (NRO) haben in den Kriegen im früheren Jugoslawien grosse Eigenmittel eingesetzt, die von Beiträgen der DEZA zur Nothilfe und zum Wiederaufbau ergänzt wurden. Zudem wurden auf pionierhafte Art Synergien mit anderen Bundesämtern wie dem Bundesamt für Flüchtlinge BFF genutzt (vgl. Fallbeispiel 3.3.5). Die Programme, die ursprünglich vom Angebot und Know-how der schweizerischen Partner geprägt waren, wurden zunehmend auf die lokalen Bedürfnisse ausgerichtet. Parallel dazu fand gemäss Bilanz (Ziff. 4) eine Professionalisierung auf Partnerebene statt, die nicht zuletzt auf die steigende Bedeutung von Schweizer NRO in der Programmumsetzung zurückzuführen ist. Heute haben fast 40 % der DEZA-Projekte einen Partner aus der schweizerischen Zivilgesellschaft. Auch in Zukunft soll den NRO eine zentrale Rolle in der Umsetzung der Ostzusammenarbeit zukommen.

Zurückgegangen ist hingegen die Bedeutung der Kantone und Gemeinden sowie der Schweizer Unternehmen als direkte Partner in der Projektumsetzung. Die Schweiz arbeitet zunehmend mit *internationalen Organisationen* zusammen, mit dem Ziel, durch neue strategische Partnerschaften externes Wissen zu erschliessen und vor allem im Policy-Bereich kohärente Ansätze zu fördern (s. Ziff. 3.3). Insbesondere für das seco wurden über die letzten Jahre multilaterale Institutionen (Weltbank, EBRD) sehr wichtige Partner: Im Jahre 2002 lag der Anteil dieser Projekte bei rund 60 % des durch das seco verwalteten Budgets. Meistens handelt es sich um Kofinanzierungen. Ziel ist die Optimierung des verhältnismässig kleinen seco-Beitrags an grosse Investitionen oder Reformvorhaben, wobei das seco jene Projektkomponenten ergänzen will, welchen im weniger flexiblen Instrumentarium der IFI nicht Rechnung getragen werden kann.

Im Zentrum der Zusammenarbeit steht zunehmend die Stärkung *lokaler Institutionen* als Trägerinnen des Wandels: Durch die Koordinationsbüros hat sich die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern vor Ort verstärkt und die Koordination mit anderen Gebern verbessert. Die Präsenz vor Ort erleichtert es, konkrete Felderfahrungen besser in die Policy-Entwicklung 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 und «Ownership» 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. Im Rahmen von Sektorreformen oder in der Dezentralisierung und Lokalentwicklung wird die Kooperation mit diversen Partnern in mehr oder weniger strukturierten Netzwerken gesucht. Gemäss dem so genannten «*Multi-Stakeholder*»-Ansatz soll jede Partnerinstitution ihre Kompetenz einbringen und in ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit gestärkt werden. Mit der Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und Programmdurchführung wurden in den letzten Jahren gezielte Ausbildungsmassnahmen zur Stärkung lokaler Kapazitäten eingeführt. Das meist hohe Grundausbildungsniveau in den osteuropäischen Ländern ermöglicht bereichernde Lernprozesse für alle Partner. Über Jahre vertiefte Partnerschaften mit lokalen Organisationen ausserhalb der Zentralregierungen begünstigen den Prozess der Kompetenzdelegation: NRO, Verbände, Lobbyorganisationen, Polizei und Justiz, Medien, Kreditunternehmen, Einrichtungen zur Wirtschaftsförderung, Ämter und Institutionen auf dezentraler Ebene übernehmen laufend mehr Verantwortung für die Projektumsetzung. Demgegenüber tragen die Regierungen die Verantwortung für Strukturpolitiken und Sektorreformen. Eine verstärkte Orientierung auf bestimmte Akteure und Nutzniesser wird angestrebt. Auf die Zielgruppenorientierung geht Ziffer 5 ein.

### **7.3 Qualitätssicherung: Wissensmanagement, Controlling und Evaluation**

Sowohl die technische wie auch die finanzielle Zusammenarbeit basieren auf Fachwissen, auf der Kenntnis des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfelds in den Partnerländern sowie auf eingespielten Verfahren des Managements von Projekten und Programmen. Die Ostzusammenarbeit stützt sich dabei auf das international anerkannte Konzept des so genannten «Project Cycle Management» (PCM), welches zur Qualitätsoptimierung eine Kombination von Planungs-, Controlling- und Evaluationsmassnahmen vorsieht. 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. Die Sicherung der Qualität und das *Management von Wissen* betreffen sowohl die Abläufe, welche beim seco seit dem Jahr 2000 gemäss Norm ISO 9001 zertifiziert sind, wie auch die Ergebnisse der Arbeit und die transitionpolitischen Wirkungen der Projekte. Die kontinuierliche Verbesserung der methodischen und der fachlich-thematischen Qualität erfolgt über Ausbildungsangebote an der Zentrale und in den Partnerländern, auch für lokale Mitarbeitende. In den Kooperationsbüros werden im Hinblick auf die verstärkte Kompetenzdelegation gezielte Ausbildungsprogramme angeboten. Für die Durchführung der Ostzusammenarbeit wird zudem das innerhalb der übrigen Bundesverwaltung, bei Umsetzungsorganisationen oder z.B. bei internationalen Organisationen vorhandene Wissen genutzt. 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. Im Rahmen der Ostzusammenarbeit führen DEZA und seco etwa 70 externe Evaluationen pro Jahr durch. Die regelmässige Beobachtung der Aktionen und Massnahmen sowie ihres Umfeldes (Monitoring) liefert Informationen, die zur Steuerung der Programme und Projekte verwendet werden. In der Regel gegen Ende einer Aktionsphase wird eine kritische Analyse in Form einer Evaluation durchgeführt. Evaluationen sind Momentaufnahmen, die sowohl rückwärts als auch vorwärts blicken können (Ex-post- und Ex-ante-Evaluationen). Deren Befunde und Empfehlungen fliessen in die Planung der anschliessenden Phase ein und bilden die Basis für eine eventuelle Anpassung und Neuausrichtung der Programme.

Mit den Erfolgskontrollen werden drei je nach Fragestellung unterschiedlich gewichtete Ziele verfolgt:

- Rechenschaftslegung: Öffentlichkeit und Politik sollen über die Ergebnisse der Projektarbeit informiert werden
- Institutionelles Lernen: Aus den Erfahrungen sollen Erkenntnisse und Lehren resultieren für die kontinuierliche Verbesserung von Projekten, Programmen und Instrumenten
- Führungsunterstützung: Strategisch fokussierte Überprüfungen sollen auf Managementstufe Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen liefern.

Die schweizerische Ostzusammenarbeit stützt sich in ihrer Evaluationstätigkeit auf international übliche Richtlinien ab, namentlich auf diejenigen des DAC-Ausschusses der OECD.

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.

Mit den wachsenden Herausforderungen in der Ostzusammenarbeit nehmen auch die Anforderungen an die Erfolgskontrolle zu. Aus diesem Grund werden die Evaluations- und Controllingverfahren weiter optimiert: Mit der steigenden Komplexität der Interventionsinstrumente gilt es, die Evaluations- und Controllingfunktion verstärkt in ein umfassendes Risikomanagement zu integrieren. Gleichzeitig werden vermehrt Sektor- oder ganze Landesprogramme evaluiert, um Aussagen über die Erreichung von übergeordneten Zielen und grundsätzlichen Anliegen der Ostzusammenarbeit noch besser abstützen zu können.

Im Jahre 2003 zogen DEZA und seco gemeinsam eine Bilanz der vergangenen Dekade der Ostzusammenarbeit. Die Ergebnisse dieser Querschnittelevaluation sind in Ziffer 4 präsentiert.

## **8 Auswirkungen, Legislaturplanung und rechtliche Grundlagen**

### **8.1 Die Ressourcen der Ostzusammenarbeit**

#### **8.1.1 Personelle Auswirkungen**

Die Umsetzung des nächsten Rahmenkredits für die Ostzusammenarbeit wird in den Zentralen in Bern und in den Kooperationsbüros mit dem bisherigen Personalbestand von 91 Stellen abgewickelt. 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 Gesamtsumme der Aufwendungen für das Personal (Zentrale und Kooperationsbüros) darf für die gesamte Dauer des Rahmenkredits maximal 66 Millionen Franken nicht überschreiten.

In der Ostzusammenarbeit ist mit dem Auslaufen des III. Rahmenkredits ein Prozess abgeschlossen worden, der es erlaubt, die Leistungen und Anforderungen an das Personal in der Zentrale genauer zu fassen und so die Aufgabenteilung mit den Kooperationsbüros durch eine sinnvolle Dezentralisierung zu präzisieren. Ein besonderes Gewicht legt die Ostzusammenarbeit auf die Stärkung der Kapazitäten von lokalen Mitarbeitenden in den Kooperationsbüros.

#### **8.1.2 Finanzielle Auswirkungen**

Angesichts der noch nicht abgeschlossenen wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Prozesse hin zu Marktwirtschaft und Pluralismus in Osteuropa und in der GUS besteht weiterhin Bedarf an einem Schweizer Beitrag zur Unterstützung der Transition. 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 800 Millionen Franken. Der Rahmenkredit umfasst auch Kreditgarantien, welche nur im Schadenfall zur Auszahlung führen.

Dabei handelt es sich um einen Verpflichtungskredit des Bundes über mindestens vier Jahre. Diese Verpflichtung muss im Rahmen der Legislaturplanung budgetiert und jährlich im Rahmen der Finanzplanung vom Parlament bestätigt werden.

Der finanzielle Umfang dieses IV. Rahmenkredits für die Ostzusammenarbeit wurde auf der Grundlage der bisherigen Verpflichtungen und in Abstimmung mit dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2005–2008 definiert.

Die bisherige hälftige Budgetaufteilung zwischen den Instrumenten der technischen und der finanziellen Zusammenarbeit wird beibehalten. Ebenso soll die indikative geografische Aufteilung der Finanzmittel auf Südosteuropa (ca. 70 %) und GUS (ca. 30 %) in der kommenden Rahmenkreditperiode nicht geändert werden.

## **8.2 Ausgabenbremse**

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Rahmenkredit der Ausgabenbremse und muss somit von der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte angenommen werden.

## **8.3 Konsequenzen für die Kantone und Gemeinden und volkswirtschaftliche Auswirkungen**

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.

Hingegen zeigt die Ostzusammenarbeit positive volkswirtschaftliche Auswirkungen in der Schweiz. Es ist davon auszugehen, dass mehrere hundert Personen in der Schweiz voll- oder mindestens teilzeitig mit der Ostzusammenarbeit beschäftigt sind. Die für den Süden eruierten Zahlen, wonach jeder in die internationale Zusammenarbeit investierte Franken 1,4 bis 1,6 Franken zum BIP der Schweiz beiträgt, gelten auch für die Ostzusammenarbeit. Und schliesslich hat die Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS die schweizerischen Exporte erhöht und mitgeholfen, der schweizerischen Industrie neue Absatzmärkte zu eröffnen.

## **8.4 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 aber Parallelen zwischen der Ostzusammenarbeit der EU und jener der Schweiz. Die Ostzusammenarbeit der EU – etwa im Rahmen der Phare- oder Sapard-Programme – zielt bei den Kandidatenländern Südosteuropas klar auf die Vorbereitung des Beitritts dieser Partner zur EU. Ohne die Vorbereitungen zum Beitritt direkt zu unterstützen, leistet die Schweiz mit ihrer sektorspezifischen Förderung der Transition ebenfalls einen integrationspolitischen Beitrag, der den Partnerländern (etwa Bulgarien und Rumänien, aber auch den Ländern des Westbalkans) auf ihrem Weg zur EU-Mitgliedschaft von Nutzen ist.

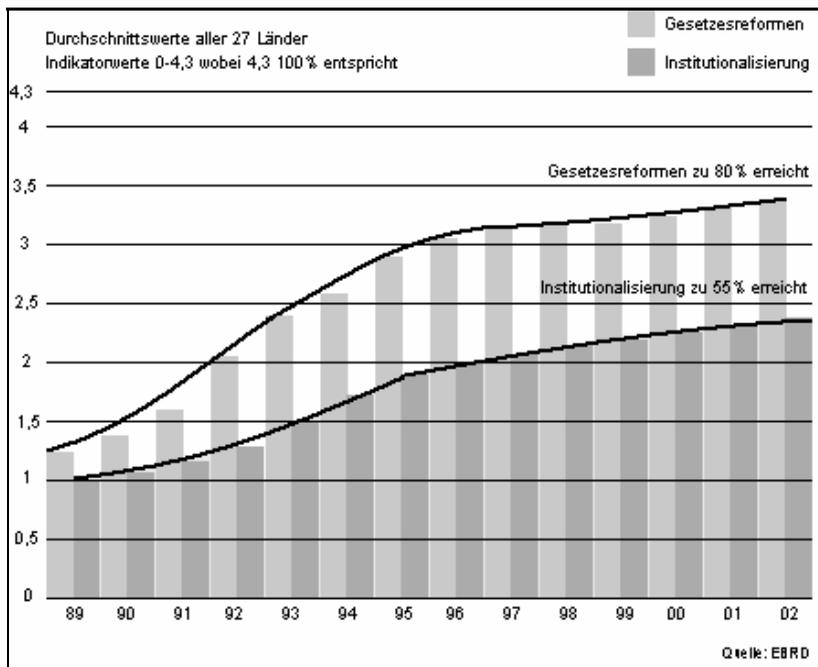
Das TACIS-Programm der EU unterstützt die Länder der GUS in ihren wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Transitionsprozessen. Hier besteht zwischen EU-Aktivitäten und der schweizerischen Kooperation Einigkeit bezüglich der Zielsetzungen.



### III. Anhang

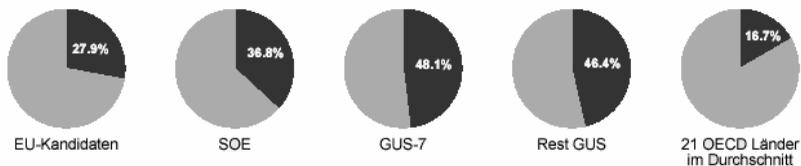
#### Beilage I: Grafiken aus der Transitionsanalyse

##### Reformschritte der Transition im Vergleich 1989–2002



Nach raschen anfänglichen Fortschritten im Bereich der Gesetzesreformen steht heute die Institutionalisierung der Transition im Vordergrund.

##### Anteil der Schattenwirtschaft am Inlandprodukt

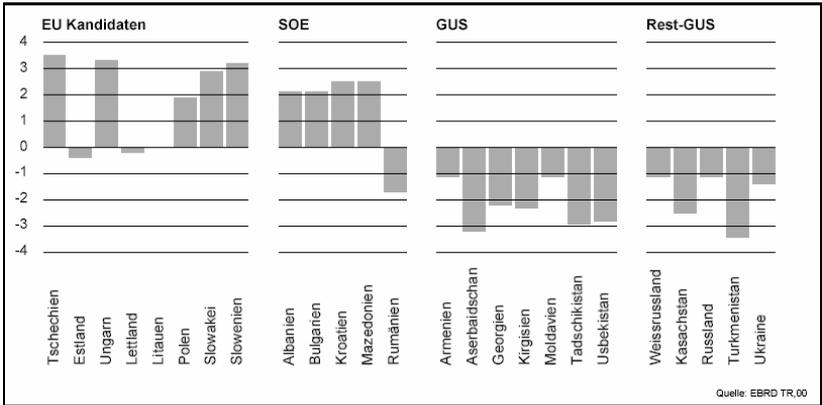


Quelle: Die Transition und ihr Schatten

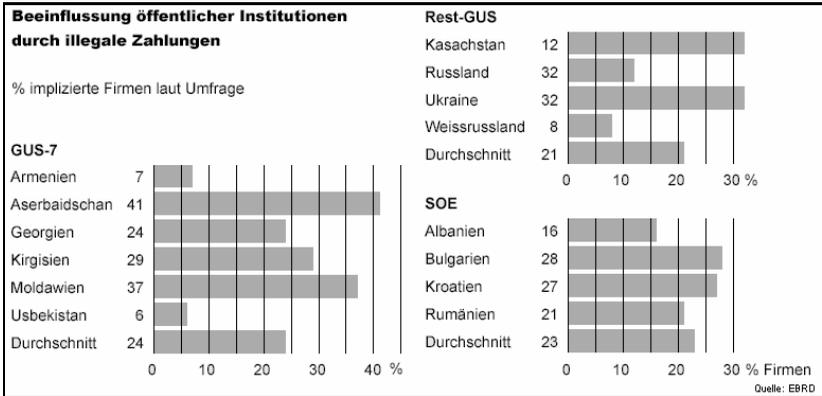
Im Vergleich zu OECD-Ländern ist die informelle Wirtschaftstätigkeit in den Transitionsländern doppelt so hoch.

## Index zur Ausgangslage 1990

(auf Grund von 7 Beurteilungskriterien: Dauer der Planwirtschaft, Ressourcen, Handel mit UdSSR, Makroprobleme, Marktnähe, Verwaltungskapazität, wirtschaftlicher Entwicklungsstand)



Das Nordwest-Südost-Gefälle anhand der Standortvor- und -nachteile: das grösste Wirtschaftspotenzial besteht in Mitteleuropa, das tiefste in Zentralasien.

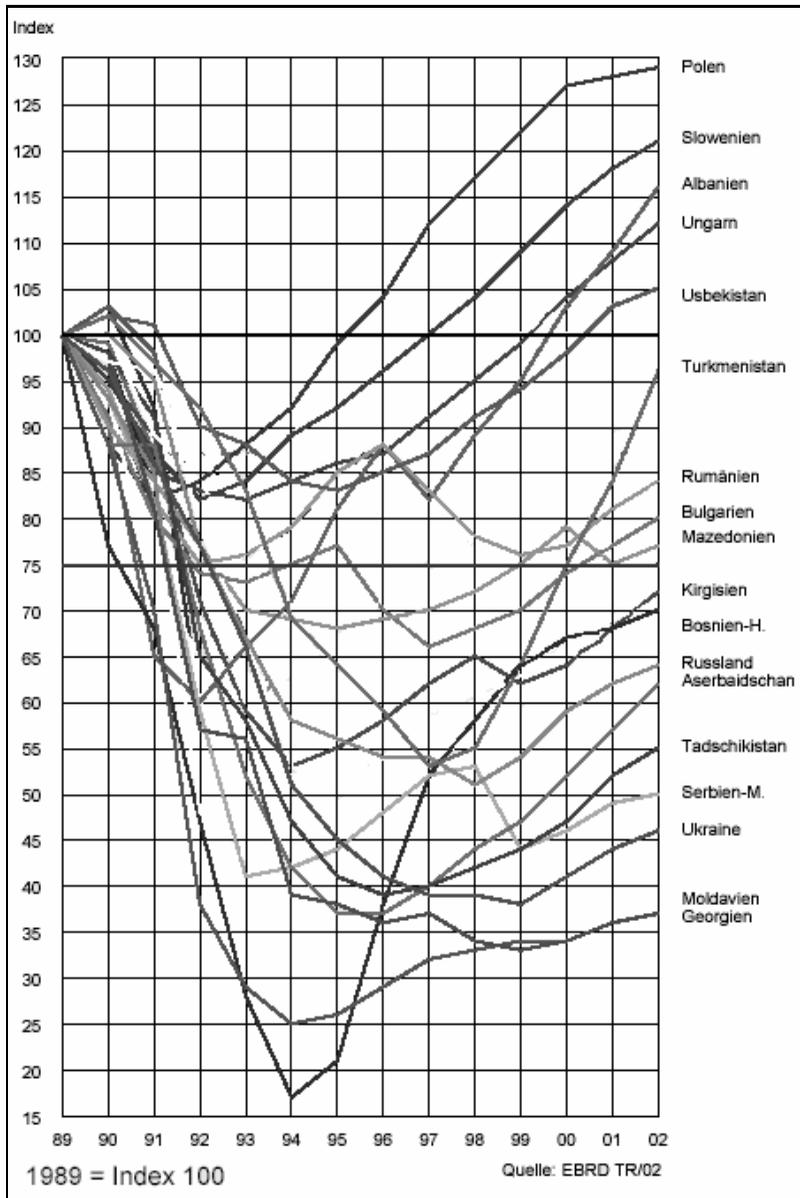


Korruption ist relativ weit verbreitet, fortschrittlichere Staaten bilden hier keine Ausnahme.

## Beilage II: Wirtschaftliche Indikatoren

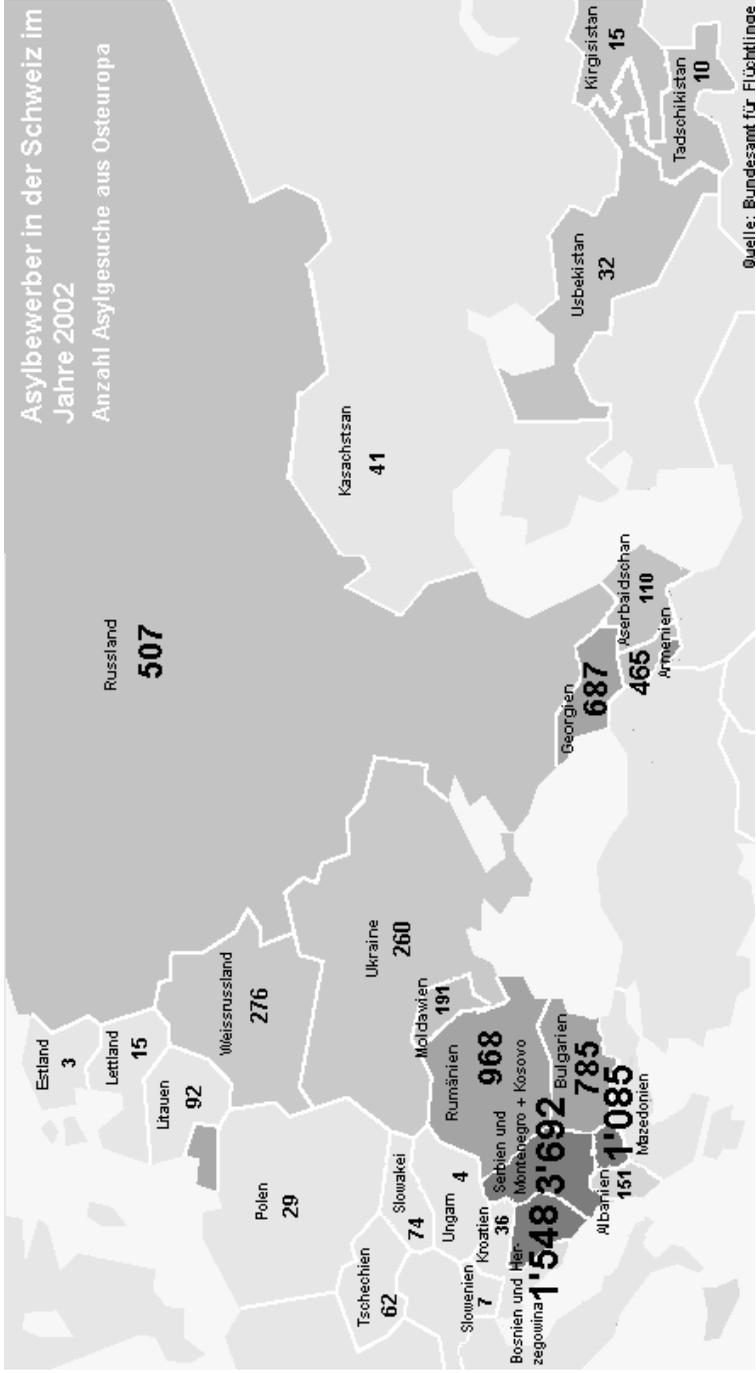
	Brutto-Inland-Produkt (BIP) 2003	Inflation 2003	Kumulierte Auslandsinvestitionen 1989–2002	Arbeitslosenquote 2002
(Quelle: EBRD, TR02)	(Veränderung gegenüber Vorjahr in %)	(Veränderung gegenüber Vorjahr in %)	(in Mio USD)	(in %)
		(Veränderung gegenüber Vorjahr in %)		
<b>Mittleuropa und Baltikum</b>	<b>3,3</b>	<b>113</b>	<b>119 846</b>	
Kroatien	4,2	87	6 296	14,8
Tschechien	3,0	105	36 645	9,8
Estland	4,5	93	2 503	10,3
Ungarn	3,0	112	22 534	5,8
Lettland	6,5	77	3 040	12,0
Litauen	6,0	77	3 540	13,8
Polen	3,0	130	38 552	18,1
Slowakei	3,8	109	9 636	18,8
Slowenien	2,3	118	3 396	5,9
<b>Südosteuropa</b>	<b>3,9</b>	<b>82</b>	<b>17 739</b>	
Albanien	6,0	121	936	15,8
Bosnien-Herzegowina	3,5	54	753	40,6
Bulgarien	4,5	80	4 390	16,8
Mazedonien	3,0	76	935	31,9
Rumänien	4,2	87	9 008	8,2
Serbien + Montenegro	2,0	50	1 717	28,9
<b>GUS</b>	<b>6,2</b>	<b>69</b>	<b>37 439</b>	
Armenien	9,0	78	730	9,4
Aserbaidschan	9,4	64	5 124	1,3
Weissrussland	4,0	93	1 789	3,0
Georgien	8,0	38	969	12,3
Kasachstan	9,0	86	13 568	9,3
Kirgisistan	5,2	70	407	17,4
Moldawien	5,5	39	849	7,4
Russland	6,2	71	6 949	8,6
Tadschikistan	8,0	57	191	2,4
Turkmenistan	9,7	91	1 214	-
Ukraine	5,5	47	4 802	3,8
Usbekistan	0,5	106	847	0,4

## Entwicklung BIP/Kopf Index 1989–2002



Die Wirtschaft in Osteuropa und der GUS brach nach der Wende zusammen und hat heute in den meisten Ländern immer noch nicht das Niveau vor der Transition erreicht.

### Beilage III: Migration und Asyl



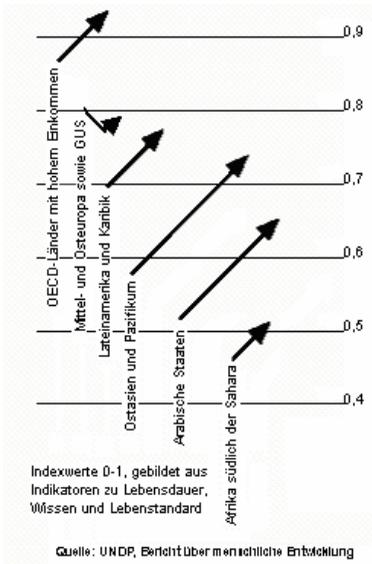
40,22 % aller Asylbewerber in der Schweiz stammen aus Osteuropa, am stärksten vertreten sind Gruppen aus Serbien und Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien



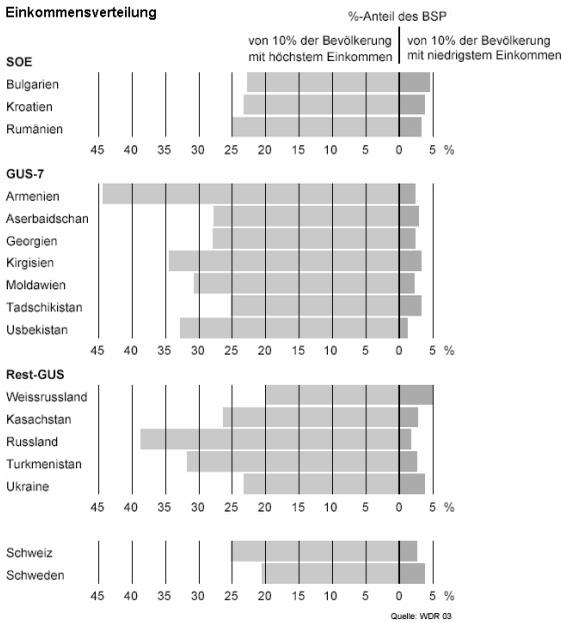
Zielland der Migrationsströme ist in erster Linie Russland. Viele Menschen fluchten aus Konfliktgebenden auch in Nachbarregionen.

# Beilage IV: Neue Armut und soziale Entwicklung

Verlauf des Indexes für menschliche Entwicklung (HDI) 1980–2000



## Einkommensverteilung



Die reichsten 10 % der Bevölkerung der Transitionsländer verfügen über einen Anteil von 25–50 % des BSP.

HDI Werte (0 > 1000) in Osteuropa	1990	2000
<b>Südosteuropa</b>		
Albanien	0,702	0,733
Bosnien-Herzegowina	–	–
Bulgarien	0,786	0,779
Mazedonien	–	0,772
Serbien-Montenegro	–	–
Rumänien	0,777	0,775
<b>GUS</b>		
Armenien	0,759	0,754
Aserbaidschan	–	0,741
Georgien	–	0,748
Kirgisistan	–	0,712
Moldawien	0,759	0,701
Tadschikistan	0,740	0,667
Usbekistan	0,731	0,727
Russland	0,824	0,781
Ukraine	0,795	0,748

Im internationalen Vergleich hat sich der HDI Osteuropas als einziger weltweit zurückgebildet (in vergleichbarer Zeitspanne).

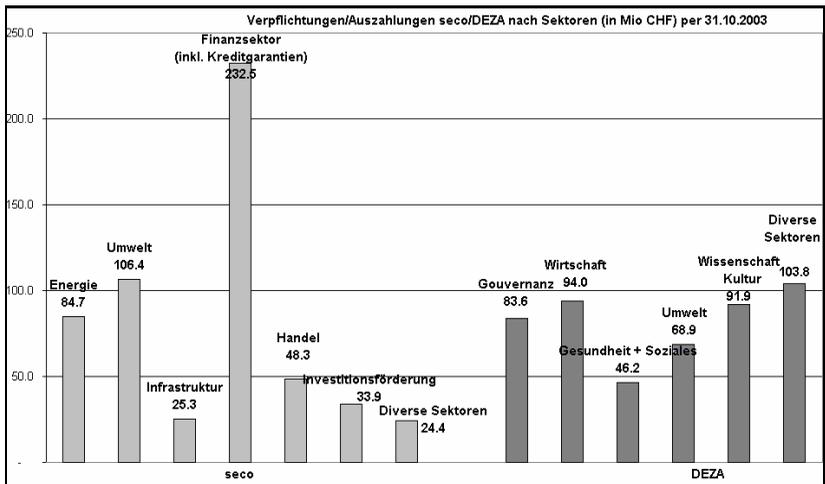
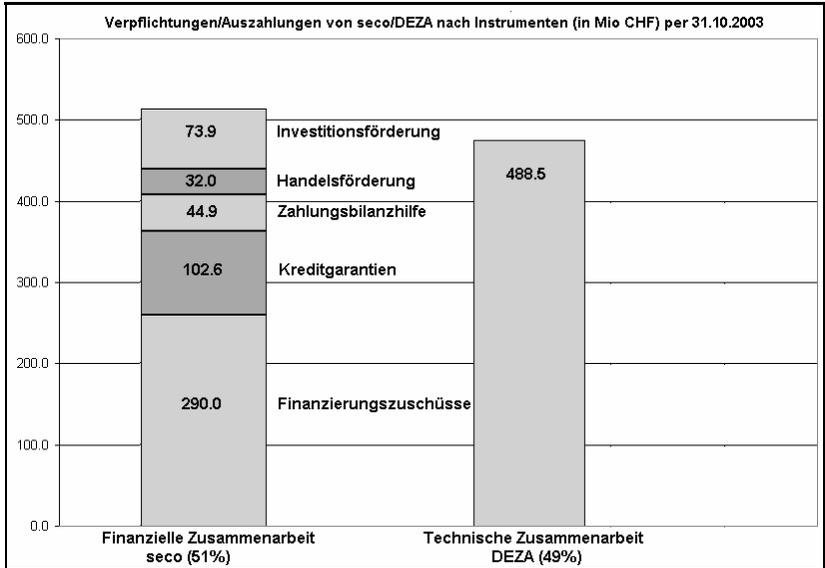
Lebenserwartung	1990	1997	2000
<b>Südosteuropa</b>			
Albanien	72.3	71.7	74.0
Bosnien-Herzegowina	–	73.1	73.3
Bulgarien	71.4	70.7	71.5
Mazedonien	72.3	72.4	72.8
Serbien-Montenegro	–	72.1	72.5
Rumänien	69.7	69.0	68.9
<b>GUS</b>			
Armenien	71.7	73.7	73.6
Aserbaidschan	70.8	70.9	71.7
Georgien	69.3	72.5	73.0
Kirgisistan	69.3	66.9	67.3
Moldawien	68.3	66.5	67.8
Tadschikistan	69.3	68.4	68.8
Usbekistan	69.2	69.2	69.7
Russland	68.9	66.7	65.3
Ukraine	70.1	67.3	68.1

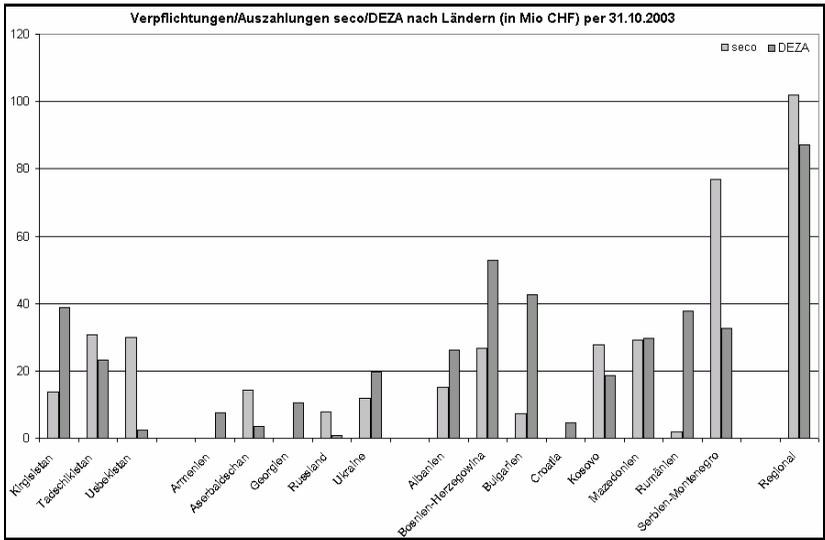
(Quelle: EBRD, TR/99)

Die Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Lage wirkte sich bis auf die Lebenserwartung aus: die Tendenz bleibt vor allem in der GUS weiterhin negativ.



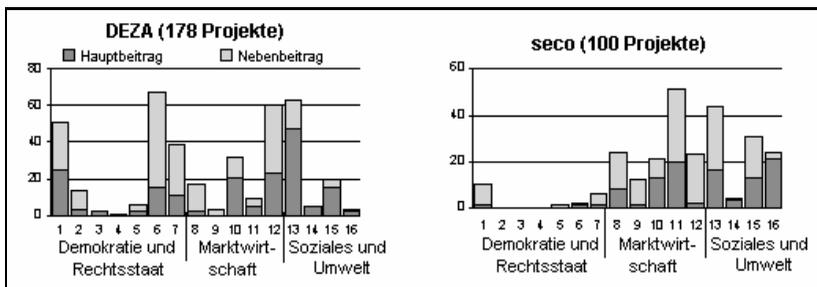
## Beilage VI: Mittelverwendung RK III (1999–2003)





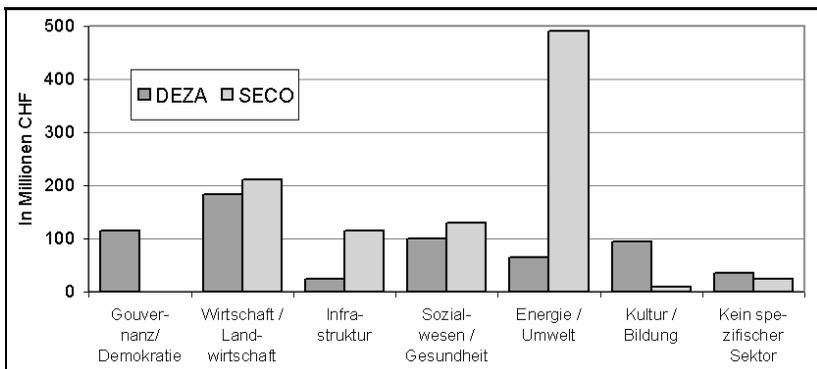
## Beilage VII: Rückblick, Bilanz der Ostzusammenarbeit 1990–2002

**Zielorientierungen** der laufenden Projekte (2002) bezüglich gesetzlicher Vorgaben.



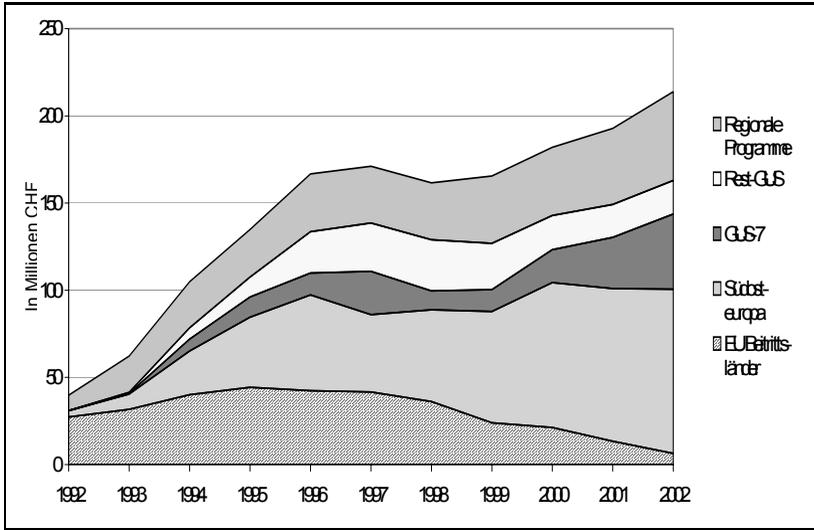
Die Zielsetzungen werden im Bundesbeschluss 1995 (SR 971.1) definiert. Die empirische Erhebung ergibt, dass sich die Programme massgeblich an diesen Oberzielen (mit entsprechenden Haupt- oder Nebenbeiträgen) orientiert haben, wobei sich das seco vor allem auf Wirtschaft und Umwelt und die DEZA auf Gouvernanz, Soziales und Wirtschaft konzentrierte.

### Kumulierte sektorielle Auszahlungen (seco) und Verpflichtungen (DEZA) von 1999–2002 (ab 1997 nur DEZA-Projekte im Gesundheitsbereich)



Die Regelung der Kompetenzbereiche zwischen seco und DEZA ist relativ deutlich: Das seco ist in den Sektoren «Energie», «Infrastruktur» und «Wirtschaft» tätig, im Gouvernanzbereich hat nur die DEZA Projekte.

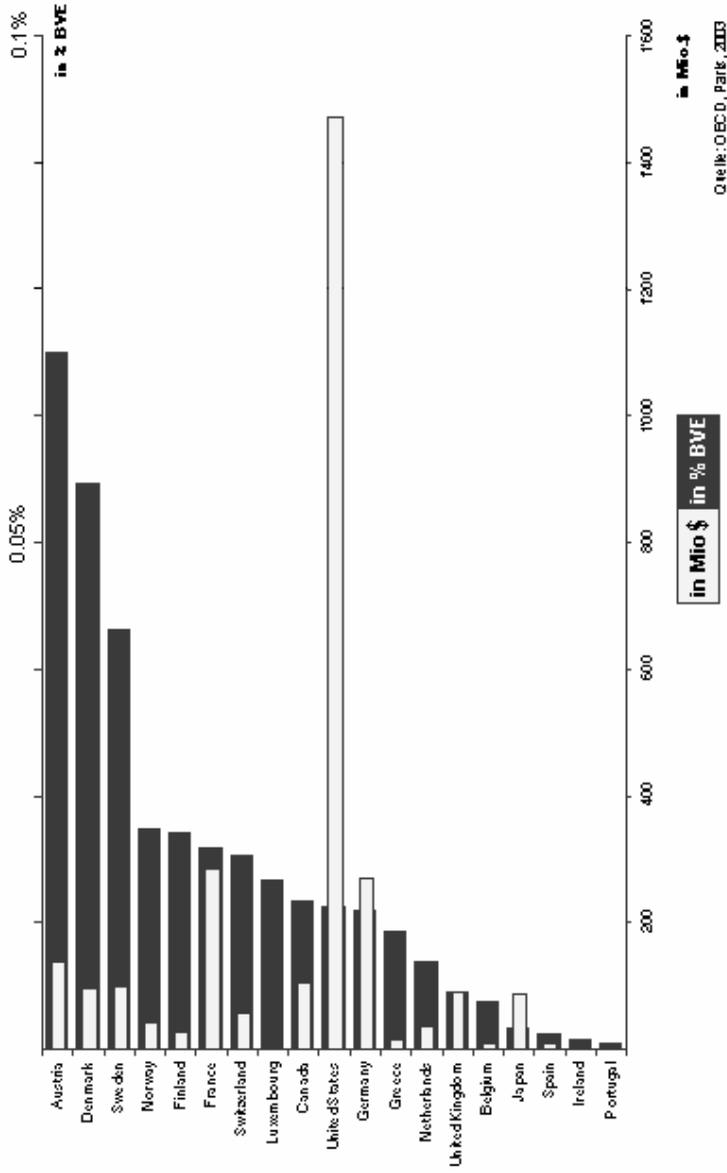
**Entwicklung der geografischen Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit (seco und DEZA) von 1992–2002**



Die regionalen Schwerpunkte haben sich dynamisch den Problemen und Bedürfnissen der Länder Osteuropas angepasst (Ausstieg aus Mitteleuropa, verstärktes Engagement im Westbalkan und Verlagerung in die GUS).

### Beilage VIII: Die schweizerische Ostzusammenarbeit im internationalen Vergleich

BVE = Bruttovolkseinkommen



Quelle: OECD, Paris, 2003

