

# Osteuropahilfe

## Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektion

vom 21. November 1995

---

## Abkürzungen

|       |   |
|-------|---|
| APK   | Aussenpolitische Kommission   |
| BAWI  | Bundesamt für Aussenwirtschaft  |
| BB1   | Bundesblatt   |
| BERD  | Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung   |
| BZO   | Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa   |
| DEH   | Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe   |
| DEHZO | Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa |
| DEZA  | (ab 1. Januar 1996 DEZA, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit)  |
| EDA   | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  |
| EFD   | Eidgenössisches Finanzdepartement   |
| EFK   | Eidgenössische Finanzkontrolle  |
| EJPD  | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  |
| ERG   | Exportrisikogarantie  |
| EVD   | Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement   |
| EVED  | Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement   |
| G-24  | Gruppe der westlichen Industriestaaten  |
| GPK   | Geschäftsprüfungskommission   |
| GUS   | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten   |
| GVG   | Geschäftsverkehrsgesetz   |
| IPK   | Interdepartementales Programmkomitee  |
| PVK   | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle  |
| SR    | Systematische Sammlung des Bundesrechts   |
| VSM   | Verband Schweizerischer Maschinenindustrieller  |

# Bericht

## 1 Einleitung

### 11 Umfeld

Bundesrat und Parlament haben auf die rapiden Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sowie in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten reagiert. Sie schufen Instrumente für eine aktive Unterstützungspolitik der Schweiz.

In der ersten Botschaft über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas aus dem Jahre 1989<sup>1)</sup> bekundete der Bundesrat das mittelbare Interesse der Schweiz «an einem kontrollierten, die internationale Stabilität nicht gefährdenden Wandel in Richtung auf mehr politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheiten, mehr Pluralismus, mehr Rechtsstaat und Respektierung der Menschenrechte in Osteuropa». Die schweizerische Unterstützung werde in ein internationales Umfeld eingebettet im Sinne der gegenseitigen Information und Koordination mit Massnahmen anderer westlicher Industrieländer.

Die Botschaft zum zweiten Rahmenkredit<sup>2)</sup> fügte hinzu, dass es auch darum geht, «den bereits erfolgten Wandel zu sichern».

Ein Jahr später dehnten Bundesrat und Parlament die Zusammenarbeit mit Osteuropa auf die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und Georgien aus<sup>3)</sup>.

Schliesslich wies der Bundesrat in seiner Botschaft aus dem Jahre 1994<sup>4)</sup> auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage hin, «da der politische, wirtschaftliche und soziale Umbau in diesen Ländern sich über mehrere Jahre erstrecken wird, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, und somit die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas für eine längere Zeitspanne zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Politik werden wird». Er präziserte die Ziele seiner Osteuropapolitik anhand der zentralen Begriffe «Rechtsstaatlichkeit», «Menschenrechte» und «Demokratisierung» sowie «nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung», «marktwirtschaftliche Grundsätze» und «Schutz der Umwelt».

Im Bundesbeschluss wurde neu der Grundsatz der solidarischen Mitverantwortung verankert.

Insgesamt sprach das Parlament seit 1989 Rahmenkredite im Betrag von 1,65 Milliarden Schweizer Franken für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Damit legte es die Basis für den Aufbau einer bilateralen technischen und finanziellen Unterstützung der östlichen Reformländer. Bis Ende 1994 wurden 1173,3 Millionen verpflichtet und 433,4 Millionen Franken ausbezahlt (vgl. Tabelle, Anhang 3).

<sup>1)</sup> Botschaft vom 22. November 1989 über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Sofortmassnahmen (BB1 1990 I 145)

<sup>2)</sup> Botschaft vom 23. September 1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (BB1 1991 IV 553)

<sup>3)</sup> Zusatzbotschaft vom 1. Juli 1992 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (BB1 1992 V 481)

<sup>4)</sup> Botschaft vom 19. September 1994 zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BB1 1994 V 553)

## **12 Auftrag an die Arbeitsgruppe**

Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte haben im Jahresprogramm 1994 eine Inspektion der Osteuropahilfe des Bundes vorgesehen. Anlass dazu gaben Feststellungen der vertikalen Sektion I der nationalrätlichen GPK, die bei der Prüfung des Geschäftsberichtes 1992 auf Probleme gestossen war, die sowohl die Zweckmässigkeit der Projekte als auch die verwaltungsinterne Organisation zur Betreuung der Rahmenkredite betreffen.

Zahlreiche parlamentarische Vorstösse zum Konzept, den Formen sowie zum Einsatz der Mittel der Osteuropahilfe wiesen ebenfalls auf die Notwendigkeit einer Inspektion hin.

Auch die Medien äusserten sich kritisch zu einzelnen Projekten bzw. abgelehnten Projekten der Osteuropahilfe (Stiftung Transfer, Zentralsterilisationsanlagen in Bulgarien, Schaltanlagen für Stromversorgung in Polen, Arbeitsloseneinsatz in Tschechien, Zivilschutznaehrung für Russland, Schweizer Zuchtvieh nach Russland, usw.).

## **13 Zusammensetzung der Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe besteht aus den Nationalrätinnen und Nationalräten Ursula Mauch (Präsidentin), Jean-Pierre Bonny, Ernst Cincera, Vital Darbellay, Max Dünki, Angeline Fankhauser, Christian Miesch und Fritz Stalder.

Entsprechend dem GVG legten die Mitglieder der Arbeitsgruppe ihre Interessenbindungen dar. Die Arbeitsgruppe hat während der Inspektion keine Projekte geprüft, die in direktem Zusammenhang mit einem ihrer Mitglieder stehen.

## **2 Ziele der Inspektion und Abgrenzung des Untersuchungsberichtes**

Die Arbeitsgruppe grenzte ihre Aufgabe klar ab: Das Parlament hat in der Frühjahrssession 1995 die gesetzlichen Grundlagen für die Osteuropahilfe beschlossen und damit diese Hilfe endgültig institutionalisiert. Die Frage, ob die Osteuropahilfe an sich und in dieser Form bejaht werden soll, ist somit nicht Gegenstand der Inspektion.

Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es zu prüfen, ob die Beschlüsse nach den Vorstellungen des Parlamentes und den Zielsetzungen der bundesrätlichen Botschaften umgesetzt worden sind. Dabei galt ihre Aufmerksamkeit den Schwerpunkten der Inspektion. Sie umfassen die Ziele und Instrumente, die Kohärenz der gesamten Hilfe, die Organisationsstrukturen und Abläufe sowie den Vollzug der Osteuropahilfe.

## **3 Vorgehen der Arbeitsgruppe**

### **31 Administratives**

Die Arbeitsgruppe hielt insgesamt neun Sitzungen ab.

Zu Beginn der Inspektion bot die Arbeitsgruppe den betroffenen Departementen Gelegenheit, die Osteuropahilfe aus ihrer Sicht darzustellen. Sie hörte Vertreter des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) und der Politischen Direktion an, der das Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO) noch ange-

hörte; seit Januar 1995 ist dieses Büro in die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa (DEHZO) integriert. Das Gespräch widmete sich dabei vor allem dem Konzept, den Zielkonflikten, der Organisation und den Abläufen, der Projektvergabe und den Erfolgskontrollen der Osteuropahilfe. Die Korruption in den Staaten Osteuropas war ebenfalls Gegenstand einer Diskussion.

Die Arbeitsgruppe liess sich in der Folge von Vertretern des BAWI und des BZO, von externen Expertinnen und Experten sowie von direkt Betroffenen über vier Projekte der Osteuropahilfe (Beschreibung der Projekte im Anhang) orientieren. Sie versuchte anhand dieser konkreten Beispiele, mit denen sie sich eingehend befasste, die Fragen zu beantworten, die sich während der Inspektion stellten.

Schliesslich führte die Arbeitsgruppe mit den Vorstehern der betroffenen Departemente, den Bundesräten Flavio Cotti und Jean-Pascal Delamuraz, ein Gespräch über ihre Schlussfolgerungen und die Empfehlungen, die sich aus der Inspektion ergeben haben.

## 32 Anhörungen zur Korruption in Osteuropa

Die Arbeitsgruppe führte zu diesem Thema eine ausführliche Diskussion mit folgenden Experten durch: Nationalrat Ernst Mühlemann, Präsident der Aussenpolitischen Kommission, Urs von Däniken, Chef der Bundespolizei, Werner Baumann, Vizedirektor der Direktion für Völkerrecht, Paul Leuenberger, Koordinator für die Osthilfe in Warschau, und Patrick Wagner, Koordinator für die Osthilfe in Moskau.

Die Arbeitsgruppe war sich bewusst, dass sie dieses bedeutende Problem nur am Rande der Inspektion streifen und aus der Diskussion keine konkreten Resultate im Sinne von praktischen Lösungen erwarten durfte. Sie ist der Auffassung, dass sich die Geschäftsprüfungskommissionen noch vertieft mit dem Thema befassen sollten.

Die Experten betonten, dass jedes ost- und mitteleuropäische Land in anderer Form und Intensität von diesem Phänomen betroffen ist. Staaten mit demokratischer Tradition bieten weniger Nährboden für Korruption. Hingegen hat sie vorwiegend dort Fuss gefasst, wo Rechtsstaatlichkeit nicht gegeben ist oder sich nicht durch innere Reformen entwickelt hat.

Die Vertreter des Bundes vor Ort schliessen nicht aus, dass die Osteuropahilfe von der sogenannten *Kleinkorruption* betroffen sein kann (Trinkgelder, Gelegenheitskorruption), die in gewissen Ländern zum Teil zu allen wirtschaftlichen Tätigkeiten gehört. Dass grössere Beträge von korruptiven Machenschaften betroffen sein könnten, schliessen sie hingegen grundsätzlich aus. Die klaren Entscheidungswege, die Tatsache, dass bei der Finanzhilfe kein Geld in die Empfängerländer fliesst, die Begleitung der Projekte und die kurzen Wege – vor allem bei der Betreuung vor Ort – bieten ihrer Auffassung nach Gewähr für korrektes Vorgehen.

*Experten und Kommission sind sich darin einig, dass es politisch falsch wäre, zu alten Feindbildern zurückzukehren und die Länder auszugrenzen, die eine erhebliche Korruption aufweisen. Wichtig sei es vor allem, die Länder Osteuropas mit klaren Bedingungen einzubinden und ihnen beim Aufbau des Rechtsstaates zu helfen. Ein Musterbeispiel dafür ist die Mithilfe beim Aufbau des Justiz- und Polizeiapparates in Ungarn durch die Schweiz.*  
(vgl. Empfehlung 11.10)

### **33      Aufträge an die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)**

Die Arbeitsgruppe schloss eine Wirksamkeitsanalyse der gesamten Osteuropahilfe des Bundes aus. Grund dafür war der Zeitpunkt der Inspektion, der eine aufwendige, längerfristige Wirksamkeitsanalyse mit nur beschränkter Aussagekraft als verfrüht erscheinen liess.

Die Arbeitsgruppe beauftragte die PVK,

- das in der Botschaft vom 19. September 1994 enthaltene Evaluationskonzept des Bundesrates zu beurteilen;
- die Zweckmässigkeit des Einsatzes beider Instrumente «Finanzhilfe» und «Kreditgarantien» durch das BAWI anhand der Energieprojekte in Polen abzuklären;
- den Projektvollzug beim BAWI und beim BZO zu evaluieren.

Organisatorische Unzulänglichkeiten im EDA führten dazu, dass die PVK diese Abklärungen nur in beschränktem Rahmen durchführen konnte.

Die Arbeitsgruppe hat die Ergebnisse dieser Studien in ihre Inspektion einbezogen und teilweise in ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen einfließen lassen.

### **34      Anträge an die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats**

Aufgrund erster Erkenntnisse aus der Inspektion gelangte die Arbeitsgruppe im Dezember 1994 an die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates mit der Bitte, folgende Anregungen in die Beratung des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas aufzunehmen:

- a. Der Bundesrat sollte sich (auch) bei der Osteuropahilfe ausdrücklich zur Kohärenz seiner Hilfeleistungen verpflichten: Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass diese Formulierung die Voraussetzungen schaffe, um die gewünschten Synergieeffekte zu erreichen.
- b. Die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen sei ausdrücklich im Bundesbeschluss vorzusehen: Nach Auffassung der Arbeitsgruppe sollte der Bundesrat bereits im Bundesbeschluss angehalten werden, ein umfassendes Evaluationskonzept zu erarbeiten und dafür die notwendigen Mittel bereitzustellen.
- c. Die Eignungsüberprüfung sollte die wesentlichen Kriterien der Überprüfung schon zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung enthalten. Der Bundesrat sollte nach Meinung der Arbeitsgruppe die wesentlichen Kriterien seiner Überprüfung schon zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung bekanntgeben.

Aussenpolitische Kommission und Parlament haben die ersten zwei Anregungen der Arbeitsgruppe aufgenommen und im Bundesbeschluss vom 24. März 1995 in Artikel 15 und 17 integriert.

### **35      Rolle der Finanzkontrolle**

Nach Rücksprache ihrer Präsidentin mit dem Präsidenten der Finanzdelegation liess sich die Arbeitsgruppe von einer Mitarbeiterin und einem Mitarbeiter der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Projekte der Osteuropahilfe untersucht hatten, über ihre Abklärungen und Ergebnisse orientieren. Das Gespräch brachte ein grundlegend unterschiedliches Verständnis der Wirksamkeitsanalyse durch die Finanzkontrolle und durch die Geschäftsprüfungskommission zutage. Ein weiteres

† Gespräch mit dem Direktor der Finanzkontrolle konnte die offenen Fragen nicht beantworten.

Die Arbeitsgruppe beschloss, diese grundsätzliche Frage der Oberaufsicht der Gesamtkommission zu unterbreiten, da sie den Rahmen der Inspektion sprengen würde. Die Kommission äussert sich im konkreten Fall zur Zielsetzung und zur Evaluation der Wirksamkeit unter Ziffer 8.2 dieses Berichtes.

Die Arbeitsgruppe nahm von den Abklärungen der Finanzdelegation Kenntnis. Diese führte 1994 eine Inspektion beim BAWI und beim BZO durch.

## **4 Grundsätze und Ziele der Osteuropahilfe**

### **41 Grundsätze**

Die Osteuropahilfe ist eine neue Aufgabe der Aussenpolitik. Für den Bundesrat stellt sie neben dem Verhältnis zur Europäischen Union und der Mitwirkung an einer europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung eine der drei europäischen Prioritäten der schweizerischen Politik dar. Im Zentrum seiner Osteuropapolitik stehen einerseits die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz. Andererseits beruht sie auf dem Grundsatz der solidarischen Mitverantwortung.

Die wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatliche Umgestaltung in den ost- und mitteleuropäischen Staaten ist ein einmaliger Vorgang. Bei der Osteuropahilfe des Bundes handelt es sich daher um eine Aufgabe, die sich nur bedingt auf verfügbare Erfahrungen stützen kann. Zwar sind in vielen Entwicklungsländern ebenfalls wirtschaftliche Reformen und Demokratisierungen im Gange. Ausmass und Rhythmus der Reformen, der bereits erreichte Entwicklungsstand, das Ausbildungsniveau und die kulturellen Gegebenheiten in den ost- und mitteleuropäischen Staaten sind jedoch mit jenen in den Entwicklungsländern nicht vergleichbar.

Die Massnahmen der Schweiz sollen die Verhältnisse der Partnerländer und vor allem die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen. Die Beiträge hängen vom Willen der jeweiligen Partnerregierung ab, Reformen auf institutionellem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet – je nach Stand des Reformprozesses – einzuleiten bzw. einzuführen. Sie sollen eine Hilfe zur Selbsthilfe sein.

### **42 Ziele**

Die Botschaft des Bundesrates von 1989 und die Diskussion im Parlament zum ersten Rahmenkredit waren geprägt vom Willen, rasch, flexibel und «in der ganzen ost- und mitteleuropäischen Region» Hilfe zu leisten. Die politische Vorgabe lautete, «den Wandel in Osteuropa Richtung politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheit, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und Respektierung der Menschenrechte (zu) unterstützen».

Bundesrat und Parlament verzichteten in jenem Zeitpunkt darauf, von vorneherein geographische Schwerpunkte zu setzen mit der Begründung, dass in allen Staaten Osteuropas grosse Bedürfnisse bestehen. Flexibilität sei sowohl bei der Auswahl der Länder als auch bei der Wahl der Projekte notwendig. Aus integrations- wie sicherheitspolitischen Gründen sollte die in der Mitte Europas gelegene Schweiz keine Schwerpunktländer bestimmen.

1991 formulierte der Bundesrat die Ziele seiner Osteuropapolitik etwas genauer. Sie lauten:

- Wir wollen die politische Kooperation intensivieren und damit die rechtsstaatlichen und demokratischen Verhältnisse in Ost- und Mitteleuropa stärken;
- Wir wollen zur Entwicklung der wirtschaftlichen Kooperation im Rahmen einer umweltgerechten Wirtschaftsentwicklung und damit zur Verringerung des Wohlstandsgefälles zwischen Ost und West beitragen;
- Wir wollen den gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Dialog ausbauen und damit den zwischenstaatlichen Beziehungen eine solide gesellschaftliche Grundlage geben;
- Wir wollen die rechtliche Kooperation zwischen Ost und West fördern und damit die zwischenstaatlichen Beziehungen rechtlich verankern, um längerfristig die friedliche Streitbeilegung auf eine solide Grundlage zu stellen;
- Wir wollen durch die operationelle Zusammenarbeit zur Lösung von Problemen beitragen, die von internationaler Dimension sind;
- Wir wollen schliesslich die sicherheitspolitische Kooperation ausbauen und verdichten <sup>1)</sup>.

Die Botschaft vom 19. September 1994 wiederholt, dass das Ziel der Zusammenarbeit darin besteht, die Staaten Osteuropas in ihrem Reformprozess und die langfristige Absicherung dieses Wandels zu unterstützen. Damit sollen letztlich Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent gefördert und den Staaten mit europäischer Identität die Eingliederung in die europäische Wertegemeinschaft ermöglicht werden.

Neu wird das Ziel der Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Ländern Osteuropas betont. Die Hilfe der Schweiz an die Länder Osteuropas sei eine einmalige Gelegenheit, die Umweltanliegen in den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu integrieren. Dies reflektiere in vollkommener Weise den Geist der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio, 1992).

## **5 Zielkonflikte**

### **51 Förderung des Reformprozesses und der Stabilität**

Erstes Ziel der schweizerischen Unterstützung der ost- und mitteleuropäischen Staaten ist es, die Stabilität und die Kohäsion in Europa zu fördern. Bei der Umsetzung der Hilfsmassnahmen kann sich jedoch ein Konflikt ergeben zwischen dem Ziel, Demokratie und Marktwirtschaft zu fördern, und dem Ziel der Stabilität.

Ungenügende Fortschritte bei der Einführung der Demokratie in einem Land könnten den Einsatz der schweizerischen Hilfe an sich verbieten, das Interesse der Schweiz und der internationalen Gebergemeinschaft an stabilen Verhältnissen jedoch überwiegen und somit die Hilfe rechtfertigen.

Das EDA, das EFD und das EVD haben eine Interpretation des Begriffes der Konditionalität ausgearbeitet, die insbesondere für die GUS-Staaten anwendbar ist. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 15. Februar 1995 auf eine Dringliche Einfache Anfrage diese Interpretation bestätigt <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Botschaft vom 23. September 1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten, S. 20

<sup>2)</sup> Antwort vom 15. Februar 1995 auf die Einfache Anfrage 95.1002 von Nationalrat Gerold Bührer

# Die Kommission ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass der Entscheid, ob die politisch-wirtschaftliche Konditionalität erfüllt ist, sich nicht an kurzfristigen Entwicklungen orientieren soll. Wichtig ist die Unterstützung des Reformprozesses als Ganzes.

## 52 Ziel-Mittel-Konflikte

Durch den rasch voranschreitenden Prozess in den Reformländern können Ziel-Mittel-Konflikte entstehen: Die Instrumente der Osteuropahilfe müssen möglichst marktkonform sein, um ihr Ziel zu erreichen. So würde die Finanzierung von Investitionsvorhaben im neuen, dynamischen Privatsektor mittels Finanzgeschenken zu Marktverzerrungen und letztlich zu ineffizienter Ressourcenallokation führen. Kreditfinanzierungen stellen deshalb eine Voraussetzung für den Aufbau konkurrenzfähiger Privatunternehmen dar.

Mit dem Instrument der Ausfallgarantie wird unter dem Titel der Finanzhilfe produktiven Unternehmen in Mittel- und Osteuropa die Beschaffung von prioritären Investitions- und Ausrüstungsgütern auch dann ermöglicht, wenn die Exportrisikogarantie (ERG) aus Risikogründen für das entsprechende Land ausgeschlossen ist. Im Unterschied zur Exportrisikogarantie, deren Zielsetzung die Exportförderung aus und die Arbeitsplatzbeschaffung in der Schweiz ist, haben die Ausfallgarantien der Finanzhilfe den Aufbau eines wettbewerbsfähigen Produktionssektors in den Reformländern selbst zum Zweck. Für diese Garantien verlangt das BAWI in der Regel die Rückbürgschaft einer staatlichen Bank im Empfängerstaat. Im Zuge der Privatisierung des Bankenwesens in Mittel- und Osteuropa fallen Institute zusehens ausserhalb des Kreises zulässiger Garantiebanken, und die von den privaten Abnehmern angebehrten Lieferantenkredite können nicht mehr versichert werden. In der Botschaft zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. September 1994 (BB1 1994 V 553) sieht daher der Bundesrat die Anerkennung von Privatbanken für die Gewährung von Gegengarantien vor.

Die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Kreditgarantien hat das Parlament mit dem Bundesbeschluss vom 24. März 1995 geschaffen (Artikel 8). Bisher wurden die Garantien für kommerzielle Kredite an Osteuropa durch den Bund aufgrund der entsprechenden Rahmenkreditbeschlüsse betreffend die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas gewährt. Die ERG-Gesetzgebung schliesst die Abdeckung der erhöhten Risiken und das Delkredererisiko nicht ein.

Der eigentliche Konflikt besteht darin, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Unterstützung der Privatisierung einerseits und der Sicherheit des Engagements andererseits zu finden.

Ein Beispiel einer geglyckten Kombination von verschiedenen Zielsetzungen stellen die sogenannten «debt-for-nature swaps» (Entschuldungsmassnahmen) dar. Hier wird die Absicht einer Schuldenreduktion mit dem Ziel eines besseren Umweltschutzes im Empfängerland verbunden. In Mittel- und Osteuropa stellt Polen den Pionierfall dar:

10 Prozent der öffentlichen Schulden gegenüber der Schweiz werden einem ökologischen Investitionsfonds zugewiesen, in dessen Stiftungsrat die Schweiz Einsitz hat. Die nicht durch die ERG gedeckten Selbstbehalte schweizerischer Exporteure hat die Schweiz mit Finanzierungsgeldern zum Marktwert zurückgekauft.

Nutziesser der Finanzhilfe sind die Empfängerländer bzw. die Projektträger in Mittel- und Osteuropa. Dadurch, dass die Finanzhilfe jedoch an die Lieferung von im internationalen Vergleich technisch und finanziell günstigen Schweizer Produkten gebunden ist, ziehen auch die betroffenen Schweizer Exportfirmen einen Nutzen aus dieser Form der Zusammenarbeit. Im Idealfall, d. h. wenn international Einigkeit herrscht über die Qualität der Schweizer Produkte, entsteht kein Konflikt zwischen Aufbauhilfe und Exportförderung. In allen Fällen hingegen, in denen diese Vorgabe nicht so deutlich ist, kann ein Konflikt entstehen zwischen dem primären und dem sekundären Ziel der Osteuropahilfe. In solchen Fällen müssen ein funktionierender Wettbewerb und die klare Priorität der solidarischen Mitverantwortung zum Tragen kommen.

*Die Kommission hat sich bei der Prüfung des Vollzugs der Osteuropahilfe anhand konkreter Beispiele intensiv mit dieser Frage befasst. Ihre Schlussfolgerungen dazu formuliert sie im entsprechenden Kapitel (vgl. 8.3 Die Nutziesser der Finanzhilfe).*

## **6 Instrumente der Osteuropahilfe**

Der Bundesbeschluss vom 24. März 1995 lässt grundsätzlich jede Form der Zusammenarbeit zu, die den Zielen der Hilfe für Osteuropa dienen. Der Bundesrat behält sich damit vor, auch in Zukunft mit Flexibilität auf neue Entwicklungen reagieren zu können.

Im Zentrum der schweizerischen Bestrebungen stehen die beiden Formen der technischen und der finanziellen Zusammenarbeit.

### **61 Technische Zusammenarbeit**

Die technische Zusammenarbeit soll in den Reformländern Eigeninitiativen und Fähigkeiten mobilisieren. Dies geschieht vor allem durch den Transfer von organisatorischen, wissenschaftlichen, kulturellen und technischen Kenntnissen, die die Schweiz dem Empfängerland durch qualifizierte Expertinnen und Experten zur Verfügung stellt. Diese wirken auch bei der Planung und Durchführung bestimmter Arbeiten mit.

Die technische Zusammenarbeit umfasst somit sowohl den Personaleinsatz als auch damit verbundene Unterstützungsmassnahmen.

Wesentliche Grundlagen für die Projektauswahl und die Durchführung der technischen Zusammenarbeit sind insbesondere die Kriterien der Nachhaltigkeit des Projekts, seines Modell- oder Pilotcharakters, die komparativen Vorteile der Schweiz sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Die schweizerische technische Zusammenarbeit konzentrierte sich bisher auf die Bereiche Wirtschaft, Politik, Staats- und Verwaltungsaufbau, Umwelt und Energie, Soziales und Gesundheit sowie Kultur und Wissenschaft.

Die Schweiz leistet ihre technische Zusammenarbeit in der Regel auf Geschenkbasis. Zur Verhinderung von Marktverzerrungen werden bei Vergaben an private Empfänger Rückzahlungen in Lokalwährung an Gegenwertmittelfonds vorgesehen.

Für die Massnahmen im Bereich der technischen Zusammenarbeit ist das BZO zuständig.

## 62 Finanzielle Zusammenarbeit

Die zweite wichtige Form der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas bildet die finanzielle Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Sie kommt in der Form von Finanzierungszuschüssen (Finanzhilfe à fonds perdu), Zahlungsbilanzhilfen, Entschuldungsmassnahmen oder Kreditgarantien zur Anwendung.

Die *Finanzierungszuschüsse* sind das wichtigste Instrument der finanziellen Zusammenarbeit. Sie kommen in der Regel bei Projekten mit einem grossen Investitionsanteil in Devisen zum Zug. Sie werden für Lieferungen von Schweizer Gütern und Dienstleistungen eingesetzt, die im internationalen Vergleich technisch und finanziell günstig sind und die auf rein kommerzieller Grundlage nicht finanzierbar wären. Je nach Situation werden nichtrückzahlbare Zuschüsse, Darlehen oder Zins-subventionen gesprochen. Möglich sind auch Kombinationen von öffentlichen und privaten Mitteln.

Auch bei diesen Zuschüssen ist vorgesehen, dass zumindest ein Teil des Lieferwertes in lokaler Währung in einen Gegenwertmittelfonds eingespielen wird. Damit will man Marktverzerrungen verhindern.

Für die Finanzierung von Lieferungen von Schweizer Investitionsgütern an Projekte, bei denen die Rentabilität eine Verzinsung und Rückzahlung der Kredite erlaubt, werden *Kreditgarantien* eingesetzt. Sie bilden eine Rückversicherung für Exportrisiken und treten an die Stelle der Exportrisikogarantie, die in vielen Ländern Osteuropas wegen zu hoher Risiken nicht anwendbar ist.

Kreditgarantien werden prioritär an Privatunternehmungen und für Lieferungen von Gütern gewährt, die einem prioritären Bedürfnis des Partnerlandes entsprechen. Die Schweiz beteiligt sich auch an *Entschuldungsmassnahmen* und an der Gewährung von *Zahlungsbilanzhilfen* des Internationalen Währungsfonds.

Für Massnahmen im Bereich der Finanzhilfe, Investitionsförderung und Handelspolitik ist das BAWI zuständig.

## 63 Verhältnis zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Die Frage des Verhältnisses dieser beiden Instrumente zueinander und insbesondere der Aufteilung der Mittel ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen im Parlament, im Bundesrat und in der Verwaltung.

In der Verordnung vom 6. Mai 1992<sup>1)</sup> über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten, abgeändert am 19. Juni 1995, sind die Zuständigkeiten klar geregelt: Die DEHZO ist für Massnahmen im Bereich der technischen Zusammenarbeit, das BAWI für Massnahmen in den Bereichen Finanzhilfe, Investitionsförderung und Handelspolitik zuständig.

Die Departemente erarbeiten gemeinsam die Leitlinien für die schweizerische Hilfe. Die Gesamtkoordination der Hilfsmassnahmen obliegt dem EDA.

Der Bundesrat geht davon aus, dass «für das Gelingen des Reformprozesses sowohl Beratung (also technische Zusammenarbeit) als auch materielle Unterstützung nötig sind. Gespräche mit Vertretern der osteuropäischen Staaten machen

<sup>1)</sup> SR 172.017

deutlich, dass sie nicht nur an beiden Arten der Unterstützung interessiert sind, sondern die Bedeutung von Finanzierungen in Form von Zuschüssen oder Kreditgarantien stark hervorheben, weil sie zur materiellen Besserstellung der Bevölkerung beitragen können, ohne die die politischen und wirtschaftlichen Reformen kaum durchführbar sind. Diese Länder brauchen zum Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen, in welchen sich die private Initiative entfalten kann, dringend eine adäquate Infrastruktur, Investitions- und Ausrüstungsgüter sowie die Versorgung mit notwendigen Ersatzteilen und Vorprodukten. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen über die rein punktuellen Lieferungen hinausgeht und oft mit entsprechender Ausbildung und einer weiteren Zusammenarbeit (z. B. Folgeinvestitionen) verbunden ist». <sup>1)</sup>

Andrerseits besteht die Auffassung, dass die heutige Aufteilung der zwei Instrumente auf BZO und BAWI einer flexibleren Lösung weichen sollte. Der Begriff der technischen Zusammenarbeit sei so zu definieren, wie er in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit verstanden wird. Danach enthält technische Zusammenarbeit neben Personaleinsätzen und Stipendien insbesondere auch kombinierte Projekte, die ein Paket von verschiedenen Komponenten umfassen. Nur diese umfassendere Form der technischen Zusammenarbeit sei auf die realen Anforderungen und Bedürfnisse eines Unterstützungsprogramms abgestimmt. Ein möglicher Lösungsansatz wird zum Beispiel darin gesehen, dass DEHZO und BAWI über Mittel verfügen, um auch Komponenten der Finanzhilfe bzw. der technischen Zusammenarbeit zu finanzieren.

*Die Kommission betrachtet die Instrumente der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe als zweckmässig: Beiden Instrumenten ist gemeinsam, dass sie im Sinne eines Oberziels zum wirtschaftlichen und politischen Wandel in Mittel- und Osteuropa beitragen sollen. Diesen Beitrag müssen sie als komplementäre Instrumente leisten.*

*Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe sind aber auch selbständige Instrumente.*

Beispiele:

– Das BZO verfügt nach den Feststellungen der PVK über keine einheitliche Vergabepraxis.

Bei der Finanzhilfe legt das BAWI mit einem bestimmten Land ein Rahmenabkommen fest. Innerhalb der Abkommen hat das BAWI vier Schwerpunkte definiert. Die einzelnen Projekte werden aufgrund von Gesuchen, die von den Regierungen der Empfängerländer an das BAWI herangetragen werden, finanziert.

– Bei den Ansprechpartnern in Mittel- und Osteuropa verfolgt das BZO einen dezentralen Ansatz (direkter Kontakt mit lokalen Partnern). Dagegen verfolgt die Finanzhilfe des BAWI einen zentralen Ansatz. Es schliesst Rahmenabkommen mit den Regierungen ab.

*Die Instrumente der Osteuropahilfe sind somit auch geprägt von Unterschieden hinsichtlich der Methode und Abläufe, zum Teil auch hinsichtlich der Konzepte und der Interessenlage. Diese Unterschiede setzen der Kooperation zwischen den beiden Ämtern objektive Grenzen.*

*Nach Auffassung der Kommission ist es umso wichtiger, dass technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe sowie die Zuständigkeiten für die beiden Instrumente*

<sup>1)</sup> Antwort vom 24. Februar 1993 auf das Postulat 92.3437 der christlich-demokratischen Fraktion

klar definiert werden. «Kombinierte» Projekte werden immer wieder die Frage aufwerfen, wann zum Beispiel eine Ausbildungskomponente in einem Finanzhilfeprojekt so gross ist, dass es zu einem Projekt der technischen Zusammenarbeit wird, oder wann in einem Projekt der technischen Zusammenarbeit der Lieferanteil so gross ist, dass es zu einem Finanzhilfeprojekt wird. Nur die klare, nach aussen erkennbare Zuständigkeit für die Projekte kann verhindern, dass Projekte hin und her geschoben werden, und eine kohärente und effiziente Zusammenarbeit der Ämter in der Osteuropahilfe ermöglichen.

Die Frage der Aufteilung der Mittel auf die zwei Instrumente der Osteuropahilfe hat die Kommission aus ihrer Inspektion ausgeklammert.

Nach Abschluss ihrer Überprüfung der Osteuropahilfe kommt sie zum Schluss, dass auch bei der Mittelzuteilung klare Prioritäten des Bundesrates notwendig sind. Es soll aufgezeigt werden, was die durch das BAWI und was die durch das BZO verwalteten Kredite bewirken.

## **7 Organisation und Abläufe**

### **71 Organisation**

#### **711 Die Zentrale in Bern**

Die Verantwortung für die Verwendung der Rahmenkredite tragen das EDA und das EVD. Die Gesamtkoordination der Hilfsmassnahmen liegt beim EDA.

Innerhalb der Departemente sind das BAWI für die Finanzhilfe und das BZO für die technische Zusammenarbeit zuständig «für die Vorbereitung, Antragstellung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation der Massnahmen zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Staaten» (Verordnung vom 6. Mai 1992 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten).

Kombinierte Projekte, die Komponenten der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe umfassen, werden vom BAWI und vom BZO gemeinsam betreut. Beispiele: Engrosvermarktung von Agrarprodukten in Polen; Berufsbildung und Gewerbeförderung in Albanien; Restaurierung der Kunsthalle in Tallinn, Estland; Kaderausbildung in der Baubranche, Ungarn.

Sowohl das BAWI wie das BZO weisen darauf hin, dass oft Projekte der Finanzhilfe Ausbildungskomponenten enthalten, die mitfinanziert werden. Andererseits finden auch in Projekten der technischen Zusammenarbeit Materiallieferungen statt. Die Abgrenzung könne nicht immer abschliessend geregelt werden.

Die Mitwirkung der anderen Bundesämter erfolgt auf drei Ebenen:

- Interdepartementales Programmkomitee: Dieses Gremium setzt strategische Leitlinien für die Osteuropahilfe.
- Fachgruppen: Sie werden vom interdepartementalen Programmkomitee eingesetzt. Die Bundesämter mit entsprechenden Fachkompetenzen nehmen in den entsprechenden Bereichen Einsitz. Die Fachgruppen behandeln Sektorprobleme und begutachten einzelne Projekte.
- Bilaterale Kontakte ad hoc: Diese Kontakte zu einzelnen Bundesämtern finden nach Bedarf statt.

## 712 Die Aussenstellen in Mittel- und Osteuropa

In der Beobachtung und Beurteilung des Reformprozesses, der in den Ländern Ost- und Mitteleuropas unterschiedlich verläuft, spielen die Aussenstellen eine wichtige Rolle. Regelmässige Informationen der Botschaften fliessen auch in die Entscheidungen im Hilfebereich ein. Über diese Weitergabe von Mitteilungen und Informationen spielen die Botschaften in Einzelfällen auch auf operationeller, projektspezifischer Ebene eine Rolle. Nach eigenen Aussagen verlangt das BAWI auch oft die Beurteilung der Botschaften zu konkreten Projektvorschlägen. Sowohl das BAWI als auch das BZO ziehen die Botschaften bei ihren Vorabklärungen oder bei der Durchführung von Projekten bei. Sie beurteilen diese Zusammenarbeit positiv.

In Polen wurde vor einigen Jahren, in Moskau anfangs 1995, ein Koordinationsbüro geschaffen. Sie betreuen sowohl Projekte der technischen Zusammenarbeit als auch der Finanzhilfe. Ein drittes Koordinationsbüro soll in Sofia eröffnet werden. Bei der Prüfung von zwei Projekten der Osteuropahilfe in Polen hatte die Arbeitsgruppe zweimal die Gelegenheit, den Leiter des Koordinationsbüros in Warschau zu seiner Tätigkeit anzuhören und zu befragen.

*Die Kommission liess sich von der Bedeutung dieser Koordinationstätigkeit überzeugen. Im Gegensatz zur Finanzdelegation, die diese Aussenstellen entweder schliessen oder aber in jedem Land vorsehen will, in welchem schweizerische Hilfe aus den Osteuropakrediten geleistet wird, befürwortet die Kommission eine den praktischen Bedürfnissen angepasste, eventuell befristete Lösung.*

*Auch die Diskussion über Korruption in Osteuropa hat im übrigen gezeigt, dass gute Kenntnisse der Verhältnisse, Institutionen und Personen im Empfängerland gute Voraussetzungen sind, um Korruption in der Zusammenarbeit mit Osteuropa zu vermeiden.*

## 713 Integration des BZO in die DEHZO

Das BZO wurde im Mai 1992 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des 2. Rahmenkredites geschaffen. Es ist die Folge aus negativen Erfahrungen beim ersten Rahmenkredit, an dem drei Direktionen beteiligt waren: Die Politische Direktion für den Bereich Politik und Staatsaufbau, die Direktion für Internationale Organisationen für die Bereiche Ausbildung, Kultur und Umwelt sowie die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe für die Bereiche Landwirtschaft und Versorgung. Ausschlaggebend für die Einordnung des BZO in die Politische Direktion war auch, dass Osteuropa nicht mit der Dritten Welt gleichgestellt werden sollte.

Mit der Reorganisation des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten ist das BZO auf 1. Januar 1995 in die DEHZO integriert worden. Für die Einbindung spricht nach Meinung des Bundesrates die organisatorische Stärke der DEHZO, ihre intellektuellen Kapazitäten in den einzelnen Fachbereichen sowie die langjährige Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit.

Die DEHZO umfasst somit drei Hauptbereiche: Die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und die Osthilfe.

*An seine Integration in die DEHZO knüpft die Kommission die Erwartung, dass die Technische Zusammenarbeit organisatorisch und fachspezifisch gestärkt werden kann, damit in Zukunft die Abläufe effizienter und speditiver erfolgen können.*

Aufwand und Abläufe der Instrumente der Osteuropahilfe sind unterschiedlich: Während das BAWI grosse Einzelprojekte vergibt, handelt es sich beim BZO um viele Projekte mit einem geringen Mittelaufwand. Der notwendige Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist bei den Projekten der technischen Hilfe daher bedeutend höher zu veranschlagen als bei Finanzhilfeprojekten.

### **721      Bei Finanzierungszuschüssen**

Für die Finanzierungszuschüsse à fonds perdu wurden mit den Ländern Mittel- und Osteuropas mit Ausnahme Albaniens und der GUS-Staaten Rahmenverträge abgeschlossen. Diese Verträge, die vom Bundesrat bewilligt werden, halten den Betrag sowie die Verwendungsbereiche fest.

Die *Auswahl der Verwendungsbereiche* erfolgt aufgrund von Gesprächen mit Regierungsstellen sowie von Berichten internationaler Finanzierungsinstitutionen oder der schweizerischen Konsulenten. Das BAWI bestimmt mit den Empfängerländern die prioritären Bereiche, in denen Lieferungen von aussen nötig sind, die nicht schon anderweitig abgedeckt werden und die auf kommerzieller Basis nicht finanzierbar sind. Zudem gilt eine Beschränkung auf jene Gebiete, für die in der Schweiz ein spezifisches und konkurrenzfähiges Fachwissen vorhanden ist. In allen Ländern, denen Finanzierungszuschüsse gewährt wurden, kam das BAWI zu den gleichen Schwerpunkten in den Bereichen Umwelt/Energie, Infrastruktur und Gesundheit.

Die *Projektvorschläge* werden von den Partnerländern an die Schweiz herangetragen. In diesen Ländern gibt es eine Stelle, die für die Koordination der Finanzierungszuschüsse verantwortlich ist und die verschiedenen Projekte von Privaten oder anderen Regierungsstellen an die Schweiz weiterleitet.

Die *Projektprüfung* umfasst die technische und finanzielle Machbarkeit eines Projektes, dessen wirtschaftliche Rechtfertigung und – wo nötig – die Umweltverträglichkeit. Ausserdem soll die Lieferung aus der Schweiz preislich-qualitativ konkurrenzfähig sein. Bei der Prüfung werden die fachlich zuständigen Bundesämter beigezogen.

Die *Abwicklung des Projektes* verläuft wie folgt: Die Koordinationsstelle im Partnerland, die schweizerischen Lieferanten und die Schweizerische Nationalbank werden über den positiven Entscheid informiert. Die Projektrealisierung geschieht auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrages zwischen dem Lieferanten und dem Bezüger im Partnerland. Die Bezahlung erfolgt durch die Nationalbank entsprechend den Konditionen des Liefervertrages. Es fliessen also keine Gelder in die Empfängerländer.

### **722      Bei Kreditgarantien**

Die Gewährung der Garantie wird vom Nachweis eines prioritären Bedürfnisses des Empfängerlandes abhängig gemacht. Es sollen vornehmlich Lieferungen an Privatunternehmen, einschliesslich Klein- und Mittelbetriebe, gefördert werden. Staatsbetriebe können ebenfalls berücksichtigt werden. Diese sollen sich jedoch in einem marktwirtschaftlichen Umfeld behaupten können und nicht von dauernder staatlicher Unterstützung abhängen.

Die Garantien stehen für die Finanzierung von Lieferungen und Dienstleistungen aus der Schweiz zur Verfügung. Dabei stehen als Warenkategorien Maschinen, Präzisionsinstrumente, Ersatzteile und pharmazeutische Produkte im Vordergrund. Prioritär behandelt werden Lieferungen zur Unterstützung direkt produktiver Tätigkeiten; Lieferungen, die zusätzliche Exportleistungen mit hohem Wertschöpfungsanteil bzw. die Weiterführung bestehender Exporte ermöglichen; Lieferungen von Schweizer Firmen, die in einem besonderen Zusammenarbeitsverhältnis mit lokalen Firmen stehen, sich am Risiko beteiligen oder wesentliche Know-how-Beiträge übermitteln; Lieferungen, die einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltverhältnisse leisten.

Die Gesuche um Kreditgarantien werden vom BAWI geprüft. Ein Experte des VSM unterstützt das BAWI bei der Prüfung der Gesuche. Nach der Zustimmung durch das BAWI kann innerhalb von drei Monaten bei der ERG das Garantiegesuch eingereicht werden.

## **723 Bei der technischen Zusammenarbeit**

Nach den Feststellungen der PVK verfügt das BZO über mehrere Unterlagen, die als Anforderungsprofil für Projektanträge verwendet werden können. Ein verbindliches Profil, das für sämtliche Projekte zur Anwendung kommt, konnte sie hingegen nicht finden.

## **8 Vollzug**

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle hat im Auftrag der Arbeitsgruppe den Projektvollzug beim BAWI und beim BZO evaluiert. Mit der Evaluation sollten für beide Dienststellen insgesamt 14 Fragen zum Projektvollzug und zur Transparenz bei der Projektvergabe beantwortet werden.

Die Untersuchung beschränkte sich auf Projekte aus Mitteln des zweiten Rahmenkredit der Osteuropahilfe. Beim BAWI umfasste die Untersuchung nur das Instrument der Finanzierungszuschüsse; beim BZO berücksichtigte die PVK nur Projekte in Albanien und Ungarn sowie in den GUS-Staaten.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse der PVK sowie von direkten Gesprächen mit Vertretern der Verwaltung kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen:

## **81 Projektorganisation und Projektmanagement**

### **811 Beim BAWI**

Das BAWI schloss mit den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas Rahmenverträge für die Finanzhilfe ab. In diesen wurde auch das Vorgehen bei der Auswahl der einzelnen Projekte definiert.

Zur Kontrolle und zur Steuerung seiner Projekte verfügt das BAWI über ein zentral geführtes Verwaltungsprogramm, das in Rahmenkredite, Instrumente, Programme und Projekte gegliedert ist. Die Projektkontrolle erfolgt mittels einer laufend aktualisierten Managementliste, die den Stand der Vorbereitung, die wichtigen Daten der Projekte sowie den Gesamtverpflichtungsstand enthält.

Projektanträge werden von der Koordinationsstelle des Empfängerlandes an das BAWI herangetragen. Für diese Anträge besteht ein Anforderungsprofil. Zur Prüfung der Anträge wendet das BAWI ein mehrstufiges Verfahren an. Bewilligungskriterien sind die technische und finanzielle Machbarkeit eines Projektes, die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Produkte auf dem Weltmarkt, die wirtschaftliche Rechtfertigung, die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen vor Ort und die Umweltverträglichkeit.

*Diese Kriterien sind nicht näher spezifiziert. Das BAWI stützt sich bei seinen Entscheidungen weitgehend auf die Einschätzung seiner Konsulenten. Richtlinien oder Grenzwerte als Entscheidungshilfen bestehen nicht. Projekte, die rentieren, sind von der Gewährung von Finanzhilfe ausgeschlossen. Das Kriterium der Rentabilität wird jedoch zu wenig systematisch geprüft.*

*(vgl. Empfehlung 11.6 betr. Finanzhilfe; Bewilligungskriterien)*

Die Abwicklung dieses Verfahrens dauert im Durchschnitt acht Monate bis zur Bewilligung. Die Projekte werden in der Regel während der Durchführung vor Ort kontrolliert. Für die Berichterstattung werden von den Projektträgern Zwischen- und Schlussberichte einverlangt. Ein bis zwei Jahre nach Projektabschluss sind ex-post Evaluationen vorgesehen.

*Die Organisation und das Management der Projekte des BAWI erachtet die Kommission im allgemeinen als klar, logisch und zweckmässig. Die einzelnen Instrumente sind einfach, griffig und konzentrieren sich auf das Wesentliche.*

*Die Vollzugsorganisation gewährleistet eine einheitliche, an Kriterien orientierte Projektvergabe. Die Vergabepaxis stimmt in den meisten Fällen mit den konzeptuellen Vorgaben überein. Dem Gebot der Flexibilität im Einzelfall wird genügend Rechnung getragen.*

*(vgl. Empfehlung 11.7 betr. Auswertung einzelner Projekte)*

## 812 Beim BZO

Das BZO verfügt über ein zirkuläres Modell «Projektzyklus», das sämtliche Schritte im Ablauf eines Projektes festhält. Daneben besteht eine ganze Reihe von weiteren konzeptuellen Unterlagen wie Inhaltsraster, Kriterienlisten, usw. Diese Instrumente enthalten eine ganze Reihe von Anforderungen, die für eine angemessene Auswahl, Steuerung und Kontrolle der Projekte von Bedeutung sind. Seit 1993 verfügt das BZO über ein Management-Informationssystem von zentralen Projektdaten. Ein verbindliches Anforderungsprofil für Projektanträge fehlt.

Die Kriterienlisten sind teilweise differenziert und widerspiegeln ein beträchtliches Ausmass an Reflexion und konzeptueller Arbeit. Sie sind aber nicht immer kohärent. Eine Abstimmung zwischen den konzeptuellen Elementen und dem Modell des Projektzyklus einerseits sowie zwischen diesen und dem Management-Informationssystem andererseits ist aus den Unterlagen, die der PVK zur Verfügung standen, nicht ersichtlich. Eine verbindliche, schriftliche Vorgabe zur Prüfung, Begleitung und Auswertung von Projekten besteht nicht.

Die meisten Projekte des BZO werden von schweizerischen privaten Trägerschaften (Vereine, Hilfswerke, Verbände etc.) eingereicht. Bei bewilligten Projekten wendet das BZO im Mittel viereinhalb Monate für die Projektprüfung auf. Während der Durchführung führt das BZO in aller Regel Projektkontrollen vor Ort durch. Auch werden von den Projektträgern Zwischen- und Schlussberichte eingeholt. Der Projektzyklus sieht externe ex-post Evaluationen vor.

*Das BZO verfügt über eine Vielzahl von Instrumenten zur Organisation und zum Management von Projekten. Diese sind teilweise konzeptionell differenziert und reflektiert.*

*Das BZO, das erst seit beschränkter Zeit voll operationell ist, verfügt noch über kein integriertes und kohärentes Vollzugskonzept zur Auswahl, Begleitung und Auswertung von Projekten. Damit fehlt es sowohl für die Sachbearbeitung als auch für potentielle Antragsteller an Verfahrenssicherheit. Die Gewähr ist nicht gegeben, dass alle Projekteingaben gleich behandelt werden.*

*(vgl. Empfehlung 11.8 zur Notwendigkeit eines Evaluationskonzeptes)*

## **82 Zielsetzung und Evaluation der Wirksamkeit**

### **821 Beim BAWI**

Das BAWI nennt die Einführung der Marktwirtschaft und die Abfederung der mit dem Transformationsprozess verbundenen sozialen Kosten als wichtigste Oberziele der Finanzhilfe. Die einzelnen Projekte sollen zu diesen Oberzielen beitragen.

Der Begriff der Projektziele wird vom BAWI nicht allgemein gültig spezifiziert. Differenziertere Anforderungen an die Zielsetzung enthalten die Pflichtenhefte für das Projektprüfungsverfahren der einzelnen Projekte. Eine verbindliche Forderung nach messbaren Erfolgsindikatoren und nach festen Zeitvorgaben besteht nicht. Bei ausgewählten Projekten sind ex-post Evaluationen zur Verifizierung der Nachhaltigkeit der Massnahmen vorgesehen.

Die Frage der Wirksamkeit der Finanzhilfe, d. h. der erreichten sozialen oder wirtschaftlichen Ziele, wird vom BAWI nicht thematisiert. Bisher liegen keine Wirksamkeitsevaluationen vor.

*Die Projekte des BAWI verfügen über eine Zielsetzung. In vielen Fällen genügt diese aber nicht, um die Wirksamkeit zu überprüfen. Ein umfassendes Evaluationskonzept fehlt. Hingegen prüft das BAWI, ob die Lieferungen und Installationen korrekt erfolgten.*

*(Empfehlung 11.8 zur Notwendigkeit eines Evaluationskonzeptes)*

### **822 Beim BZO**

Das BZO verwendet vorwiegend qualitative, oft nicht explizit formulierte Zielsetzungen. Bei den meisten Projekten fehlen messbare und terminierte Erfolgsindikatoren.

Seit 1992 wird die Arbeit des BZO kontinuierlich von einer externen Konsultenfirmen begleitet und evaluiert. Dessen bisherige Arbeiten konzentrieren sich auf die Erarbeitung von konzeptionellen, organisatorischen und operationellen Grundlagen.

Grundsätzlich sieht das BZO auch Wirksamkeitsevaluationen vor. Bis heute sind nach Kenntnissen der PVK keine Projekte aus dem 2. Rahmenkredit auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert worden; in nächster Zeit kann auch nicht mit solchen Evaluationen gerechnet werden.

*Die meisten Zielsetzungen der Projekte des BZO sind in einer relativ unverbindlichen Form festgelegt, die keine schlüssigen Angaben über die Zielerreichung zulässt.*

Das BZO verfügt über kein umfassendes Evaluationskonzept, mit dem sich die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit der technischen Zusammenarbeit überprüfen lässt.

### 83 Die Nutzniesser der Finanzhilfe

Nutzniesser der Finanzhilfe sind die Empfängerländer bzw. die Projektträger in Mittel- und Osteuropa. Dadurch, dass die Finanzhilfe jedoch an die Lieferung von im internationalen Vergleich technisch und finanziell günstigen Schweizer Produkten gebunden ist, ziehen auch die betroffenen Schweizer Exportfirmen einen Nutzen aus dieser Form der Zusammenarbeit mit Osteuropa. Dieser Aspekt kommt in den gesetzlichen Grundlagen und in den Unterlagen des BAWI wenig zum Ausdruck. Wenn auch a priori kein Gegensatz zwischen Aufbauhilfe und Exportförderung besteht, können bei dieser Konstellation in Einzelfällen Zielkonflikte entstehen. In solchen Fällen kommt bei der Finanzhilfe wie bei den anderen Instrumenten der Osteuropahilfe die bundesrätliche «Maxime der solidarischen Mitverantwortung» zum Tragen, d. h. das Primat des Nutzens liegt bei den Empfängern der Hilfe. Das BAWI trägt diesen Umständen Rechnung, in dem es strenge Vergabekriterien setzt und nur Projekte unterstützt, die von der Regierung des Partnerlandes eingereicht werden.

Bis Ende Oktober 1994 wurden aus dem zweiten Rahmenkredit an 52 verschiedene Firmen aus der deutschen (80%) und der französischen (20%) Schweiz Warenlieferungen für 160 Millionen Franken im Rahmen der Finanzhilfe des BAWI verpflichtet. Auf den bestberücksichtigten Lieferanten entfielen knapp 19 Prozent aller Verpflichtungskredite.

Die Projekte wurden von den Koordinationsstellen der Partnerländer an das BAWI herangetragen. Hinter den meisten Projekten steht ein Importinteresse eines öffentlichen Dienstes des Empfängerlandes. Jeder zweite Projektantrag wurde von einer Schweizer Firma mitinitiiert.

*Der primäre Nutzen der Finanzhilfe liegt bei den Hilfeempfängern in Mittel- und Osteuropa. Durch die Lieferbindung an Schweizer Produkte besteht in sekundärer Hinsicht auch ein Nutzen für die Schweizer Lieferanten. Die vom BAWI angewendeten Verfahren zur Gewährleistung des Hilfeprimats sind zweckmässig. (vgl. Empfehlung 11.5 Nutzniesser der Finanzhilfe)*

### 84 Schwerpunkte beim BZO

Konzeptuell unterscheidet das BZO für die mittel- und osteuropäischen Länder verschiedene «Sektorprogramme», für die GUS-Staaten vier verschiedene «Bereiche». Klare Prioritäten oder Länderprogramme bestehen nicht.

«Schwerpunkte» haben sich nach Angaben des BZO durch die konkrete Praxis in den einzelnen Ländern entwickelt. In den von der PVK untersuchten Ländern Osteuropas, Albanien und Ungarn, fließen zwei Drittel der Mittel in die Bereiche Wirtschaft/Ausbildung sowie Politik/Staatsaufbau. Eine ausdrückliche konzeptuelle Priorität bzw. Abstimmung mit den übergeordneten Zielen der Osthilfe für diese beiden Bereiche besteht nicht. In den GUS-Staaten werden die Mittel zu je einem Drittel auf drei von vier Bereichen verteilt.

*Das BZO hatte bis zur Ausfertigung des Kommissionsberichtes keine aus den Oberzielen abgeleiteten Schwerpunkte definiert; diese werden zurzeit ausgearbeitet. Die definierten Sektorprogramme und Bereiche sind sehr breit gefasst. Sie lassen eine Betätigung in den meisten gesellschaftlichen oder ökonomischen Bereichen der Empfängerländer zu.*

## **9 Kohärenz der Osteuropahilfe**

### **91 Internationale Koordination der Osteuropahilfe**

Die Gruppe der westlichen Industriestaaten (G-24) sowie die Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds sind von zentraler Bedeutung für die Durchführung der schweizerischen Osteuropahilfe.

Die G-24 koordiniert unter der Federführung der EG-Kommission die Unterstützung an die ost-, mittel- und südosteuropäischen Reformländer. Die Kontakte innerhalb der G-24 führen zu einem Informationsaustausch, nicht aber zu verbindlichen Absprachen.

Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (BERD) ergänzt die Beträge der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.

Die Bretton-Woods-Institutionen führen Konsultativgruppen über einzelne Länder durch. Die Schweiz ist vor allem im Bereich der GUS, wo die Unsicherheit gross ist, auf die Teilnahme an diesen Konsultativgruppen angewiesen. Die meisten Projekte werden durch Sitzungen der Konsultativgruppen mitinitiiert.

Der wirtschaftliche und politische Transformationsprozess in Osteuropa hat nach wie vor eine grosse Bedeutung. Wenn dieser Prozess die stabilisierende Wirkung haben soll, die Ziel der schweizerischen Osteuropahilfe ist, werden die Länder Ost- und Mitteleuropas auch in den nächsten Jahren direkte und indirekte Hilfestellungen aus Westeuropa dringend benötigen.

Diese Hilfeleistungen können die gewünschte Wirkung am besten entfalten, wenn sie in ein internationales Konzept eingebettet und Teil einer Gesamtstrategie sind. Die Osteuropahilfe muss weniger verzettelt, weniger auf gerade auftretende Spannungen ausgerichtet sein, gleichzeitig aber die längerfristigen Interessen der verschiedenen Empfängerländer vermehrt berücksichtigen.

*Obwohl sich die Kommission der beschränkten Möglichkeiten der schweizerischen Osteuropahilfe bewusst ist, erachtet sie es als notwendig, dass die internationalen Bestrebungen der Schweiz für eine bessere und effektivere Koordination und Kooperation der Osteuropahilfe auf internationaler Ebene verstärkt werden.*

*Die Einbettung der schweizerischen Osteuropahilfe in die internationalen Anstrengungen war in der ersten Botschaft als ein Ziel dieser Hilfe vorgesehen. Dieses Ziel ist nach übereinstimmender Einschätzung von Verwaltung, Experte und Kommission nicht erreicht worden.*

### **92 Kohärenz der schweizerischen Osteuropahilfe**

Damit die Osteuropahilfe der Schweiz ihre Ziele erreichen und klare Erfolge bewirken kann, sind verbindliche längerfristige Prioritäten dieser Hilfe notwendig. Nur ein klares Konzept der Osteuropahilfe kann die bestehenden Zielkonflikte lösen sowie die Spannungen zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe,

bzw. zwischen den zuständigen Dienststellen, abbauen. Auch sind für die Mittelzuteilung der schweizerischen Hilfe, die grundsätzlich eingesetzt werden kann, klare Kriterien erforderlich.

In seiner Antwort vom 24. Februar 1993 auf ein Postulat aus dem Jahre 1992<sup>1)</sup>, das ein klares Konzept für die Osteuropahilfe verlangte, betonte der Bundesrat, dass der Handlungsbedarf zugunsten Ost- und Mitteleuropas in entscheidender Weise vom Faktor Zeit bestimmt worden sei. Die reformfreudigen Kräfte hätten unverzüglich unterstützt werden müssen. Es sei in erster Linie darum gegangen, «gleichzeitig konkrete Projekte zu realisieren, möglichst rasch im Dialog mit den Empfängerstaaten länderspezifische Programme zu erarbeiten, diese im Rahmen internationaler Aktionen zu koordinieren und daraus ein Konzept auszuarbeiten». Er verzichtete in seiner Botschaft vom gleichen Jahr darauf, von vornherein geographische Schwerpunkte zu setzen, weil in allen Staaten Osteuropas grosse Bedürfnisse bestehen. Eine zielkonforme und effiziente Hilfe erscheint dem Bundesrat nur dann möglich, «wenn bei der konkreten Aufteilung der Rahmenkredite Flexibilität im Rahmen der in der Botschaft erwähnten, übergeordneten Kriterien gewährleistet wird. Flexibilität ist sowohl bei der Auswahl der Länder und der Kreditzuteilung pro Land als auch bei der Wahl der Projekte nötig.»

Schwerpunkte sollen primär bezüglich der Hilfsbereiche gesetzt werden (sektorielle Schwerpunktbildung). Diese Schwerpunkte resultierten aus den von den Empfängerländern selbst als prioritär definierten Bedürfnissen, aus den in den Botschaften skizzierten Zielen der Schweizer Osteuropahilfe sowie aus der Auswertung der komparativen Vorteile des schweizerischen Angebots.

*Die Kommission stellt fest, dass die Ziele der Osteuropahilfe so breit formuliert sind, dass dem Vollzug ein sehr grosser Ermessensspielraum überlassen wird. Die zuständigen Dienststellen interpretieren die Oberziele der Osteuropahilfe daher nach ihren Aufgaben, Instrumenten und Möglichkeiten. Sie wenden sie in diesem Sinne auch an. Das BAWI steht vorwiegend in Kontakt mit den Regierungen der Partnerländer und der Wirtschaft, das BZO arbeitet auf einer Ebene, bei welcher Rechtssicherheit, Menschenrechte und Demokratie im Vordergrund stehen.*

*Klare Vorgaben des Bundesrates, mit welchen Kriterien und Prioritäten die schweizerische Hilfe an die Länder Mittel- und Osteuropas geleistet werden soll, sind jedoch nicht vorhanden. Diese Tatsache und die mangelnde Koordination führen dazu, dass in zwei Departementen wichtige Entscheide nach verschiedenen Prioritäten und Kriterien getroffen werden.*

*Eine Überprüfung der Wirksamkeit der gesamten Osteuropahilfe ist aus diesen Darlegungen kaum durchführbar.*

### 93 Zusammenarbeit und Koordination im Vollzug

*Die Kommission stellt fest, dass sowohl beim BAWI als auch beim BZO konzeptuelle Bezüge und Abstimmungen mit den Tätigkeiten und Instrumenten der jeweils anderen Dienststelle fehlen. Jeder Dienst scheint für sich allein zu denken und zu operieren.*

<sup>1)</sup> Antwort vom 24. Februar 1993 auf das Postulat 92.3437 der christlich-demokratischen Fraktion.

In der Praxis spielen die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beiden Dienststellen sowie von den jeweils zuständigen Bundesämtern gebildeten Fachgruppen eine gewisse Rolle. Sie nahmen zu 25 Prozent (BAWI) bzw. 40 Prozent (BZO) aller bewilligten Projekte Stellung. Gegenseitige Konsultation (meist in der Form von Einweginformationen) im Rahmen des Projektprüfungsverfahrens finden bei 20–30 Prozent aller bewilligten Projekte statt. Gemeinsame Evaluationen von Sektoren oder Ländern wurden nicht durchgeführt und sind auch nicht vorgesehen.

*Die konzeptuelle Abstimmung und die praktische Zusammenarbeit zwischen BAWI und BZO sind gering. Bestrebungen zur Erreichung von Synergieeffekten und zu einer optimalen Wirksamkeit der gesamten Osteuropahilfe sind auf der Vollzugsebene nicht erkennbar.*

## **10 Lernprozess**

### **10.1 Dynamik des Reformprozesses**

Die Entwicklung in den Reformländern Ost- und Mitteleuropas ist von einer starken Dynamik gekennzeichnet. Diese Länder unterscheiden sich zunehmend bezüglich ihrer Fortschritte auf dem Weg zur Demokratisierung und Marktwirtschaft. Die Wahl und der Einsatz der Instrumente der schweizerischen Osteuropahilfe müssen daher den unterschiedlichen Stadien des Reformprozesses Rechnung tragen. So vergibt zum Beispiel das BAWI zuerst à fonds-perdu Finanzierungen an Albanien, da Kreditfinanzierungen die schwache Finanzlage des Landes zusätzlich belasten würde. Der Moment wird aber kommen, wo auch diese Art der Unterstützung möglich sein wird. Für Polen vergab das BAWI sowohl Finanzierungszuschüsse als auch Kreditgarantien. Mittlerweile steht die ERG für Polen wieder zur Verfügung, weshalb die Kreditgarantien der Osteuropahilfe zurückgenommen worden sind.

Auf der anderen Seite haben sich die Instrumente auch an die gesamtwirtschaftliche und sektorielle Entwicklung im Empfängerland anzupassen: So werden Sektoren zu wirtschaftlich rentablen Bereichen, die mit marktmässigen Mitteln finanziert werden können.

Mit der raschen Entwicklung wird sich auch die Frage der «Graduierung» der am weitesten fortgeschrittenen Staaten stellen. Dies um so mehr, als bei den Budgetkürzungen gegenüber der Finanzplanung die zur Verfügung stehenden Mittel reduziert wurden.

### **10.2 Finanzpolitische Realität**

Die Experten machten wiederholt darauf aufmerksam, dass die verfügbaren Mittel – im Vergleich zu den gesetzten Zielen und Erwartungen der schweizerischen Osteuropahilfe – nicht ausreichen. Zwischen Anspruch und finanzpolitischer Realität klappe ein Abgrund. Wegen der Beschränkung der finanziellen Möglichkeiten konnten deshalb immer wieder auch gute Projekte nicht realisiert werden.

Die Mittelverknappung führte zum Beispiel dazu, dass das BZO eine Konzentration der Hilfe auf Länder mit erhöhtem Bedarf (zum Beispiel Albanien, Bulgarien) erwägt. Die Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten beschränkte das BZO auf die Unterstützung der zwei Länder Russland und Kirgistan.

Die Budgetkürzungen führen im übrigen dazu, dass zugesagte Finanzierungen gegenüber einzelnen Ländern sich über eine längere Zeitdauer abwickeln werden als vorgesehen.

### **10.3 Integration des BZO in die DEHZO**

Während der Inspektion fand die Reorganisation des EDA und somit die Integration des BZO in die DEHZO statt. Zu diesem Thema hat die Arbeitsgruppe sowohl mit dem damaligen Leiter des BZO, den Vertretern des BAWI als auch mit dem Direktor und dem Vizedirektor der DEHZO Gespräche geführt. Sie liess sich über die Ziele und den Zeitplan der Integration informieren. Insbesondere beschäftigte sie auch die Frage, wie sich die neue Struktur auf die Zusammenarbeit mit dem BAWI – die stark vom Dualismus zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe geprägt ist – auswirken wird.

*In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass ihr Informationen über geplante Änderungen zugeleitet wurden, zum Beispiel das Verhältnis von technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe betreffend, welche dem BAWI von der DEHZO nicht zur Kenntnis gebracht wurden.*

### **10.4 Persönliche Kontakte**

Die Arbeitsgruppe hatte einen positiven Eindruck von den Fachkenntnissen und dem Engagement der Mitarbeiter des BAWI und des BZO, die ihr während der ganzen Inspektion zur Verfügung standen. Sie wurde stets kompetent und zuvorkommend informiert und bedient. Zuweilen fanden zu spezifischen Fragen Auseinandersetzungen mit Vertretern der Verwaltung statt, die sowohl für die Arbeitsgruppe als auch für die Verwaltung einen Lerneffekt bewirkten.

## **11 Empfehlungen**

### **11.1 Öffentlichkeitsarbeit**

Der Aufwand für die Projektantragsteller im Vorverfahren ist gross. Er kann nach Meinung der Kommission mit einer besseren und gezielteren Information der Interessierten verringert werden.

**Der Bundesrat sorgt für eine bessere Beratung und Information der Interessierten in beiden Bereichen der Osteuropahilfe.**

### **11.2 Bezeichnung der DEHZO**

Die neue Bezeichnung «Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas» ist nicht nur schwerfällig; sie weckt zumindest den Anschein, dass Osteuropa mit der Dritten Welt gleichgestellt wird.

**Die Bezeichnung «DEHZO» ist den neuen Gegebenheiten anzupassen.**

### 11.3 Aussendienststellen

Zurzeit existieren zwei Koordinationsbüros in Warschau und in Moskau. Die Kommission hat sich von der Wichtigkeit dieser Büros überzeugen lassen.

**Die Koordinationsbüros sind nach Meinung der Kommission dort anzusetzen, wo in der Osteuropahilfe Länderschwerpunkte gesetzt werden. Ihre zeitliche Dauer ist eventuell zu befristen.**

Die Koordinatoren werden aus dem Rahmenkredit finanziert. Sie fallen daher nicht in den Personalbestand der Ämter.

### 11.4 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe

Die Kommission geht von der Zweckmässigkeit der beiden Instrumente aus. Sie stellt jedoch fest, dass die konzeptuelle Abstimmung und die praktische Zusammenarbeit von BAWI und BZO gering sind.

**Die Zusammenarbeit und Koordination der zuständigen Dienststellen sowie die Komplementarität beider Instrumente muss verbessert werden.**

Die Kommission ist der Meinung, dass Kohärenz und Koordination in der Osteuropahilfe durch eine aktivere Rolle des IPK und der Fachgruppen zu verstärken sind. Zu prüfen ist ein Ko-Präsidium des IPK durch Vertreter von BAWI und BZO.

### 11.5 Nutzniesser der Finanzhilfe

Nach Meinung der Kommission kann nur der freie Wettbewerb garantieren, dass der primäre Nutzen der Finanzhilfe eingehalten wird und dieses Instrument nicht zur reinen Exportförderung missbraucht wird.

Laut BAWI können nur Produkte geliefert werden, die international konkurrenzfähig sind. Keine differenzierten Kriterien konnte hingegen die Kommission dafür finden, dass der Wettbewerb innerhalb der Schweiz spielt.

**Die Kriterien für die Konkurrenzfähigkeit in der Schweiz sind klar festzulegen.**

### 11.6 Finanzhilfe: Bewilligungskriterien

Bei den von der Kommission geprüften Energieprojekten in Polen wurde die Frage der finanziellen Rentabilität nicht systematisch geprüft. Erst die Verneinung dieser Rentabilität erlaubt es, Finanzhilfe in der Form von Geschenken – und nicht Kreditgarantien – einzusetzen.

**Die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfemitteln der Osteuropahilfe sind auf ihre Vollständigkeit und die praktische Anwendung zu überprüfen.**

### 11.7 Auswertung der Erfahrungen

BZO und BAWI setzen ihre Erfahrungen aus konkreten Projekten zuwenig konsequent für die weitere Projektarbeit um. Das BZO hat zwar ein zirkuläres Konzept, wonach Erfahrungen laufend in neue Projekte einbezogen werden sollen, das aber zu wenig angewandt wird.

Eine Auswertung und Rückkoppelung der Analysen auf die Vollzugsorganisation und auf die konzeptuellen und politischen Rahmenbedingungen aller Instrumente der Osteuropahilfe ist vorzusehen.

### **11.8 Zielsetzung und Evaluation der Wirksamkeit**

Die Projektziele sind bei beiden Dienststellen in einer unverbindlichen Form festgelegt, die eine Prüfung der Wirksamkeit nicht ermöglicht.

**Ein Konzept für die Evaluation und die dazu notwendigen Mittel sind in die Projektierung aufzunehmen. Die Überprüfung umfasst die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Instrumente.**

### **11.9 Erfolgskontrolle**

Nach Artikel 17 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 hat der Bundesrat der zuständigen parlamentarischen Kommission jährlich über «die aufgrund von Evaluationen festgestellten Auswirkungen der Massnahmen» zu berichten.

**Die Kommission empfiehlt, bei der jährlichen Berichterstattung des Bundesrates «über die aufgrund von Evaluationen festgestellten Auswirkungen der Massnahmen» an die zuständige parlamentarische Kommission sowohl die Kontrolle über die Osteuropahilfe als Ganzes als auch die Prüfung einzelner Projekte einzubeziehen.**

### **11.10 Bekämpfung der Korruption**

Die Kommission hat festgestellt, dass Vorkehrungen getroffen werden, um korrupte Machenschaften wirksam zu bekämpfen.

**Der Bundesrat sorgt dafür, dass bei der Projektierung und Begleitung der Projekte dem Problem der Korruption besondere Beachtung geschenkt wird.**

## **12 Weiteres Vorgehen**

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Bundesrat, zu diesem Bericht und zu den Empfehlungen bis Ende März 1996 Stellung zu nehmen. Sie erwartet bis Ende April 1997 einen Bericht über die getroffenen Massnahmen.

21. November 1995

Für die Arbeitsgruppe

Die Präsidentin: Mauch, Nationalrätin

Die Kommissionssekretärin: Wallimann-Bornatico

21. November 1995

Für die Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident: Maurer, Nationalrat

## Projekte, welche die Arbeitsgruppe untersucht hat

### 1. Energieprojekte in Polen

(elektrische Schaltanlagen zur Sicherstellung der Stromversorgung)

*Die Energieprojekte in Polen wurden fast ausschliesslich unter dem 1. Rahmenkredit abgewickelt. An ihnen kann bereits eine Entwicklung des Einsatzkonzeptes abgelesen und ein gewisser Lernprozess festgestellt werden.*

*Elektrizitätswerk Rybnik:* Im März 1991 unterbreitete die polnische Regierung dem BAWI ein erstes Gesuch um die Finanzierung «à fonds perdu» von zwei Hochspannungsschaltern durch die ABB Zürich. Das zweite definitive Gesuch vom 6. Januar 1992 umfasste eine Lieferung im Wert von 390 032 Franken. Das BAWI hiess das Gesuch im April 1992 gut. In einem internen Arbeitspapier vom September 1993 hat das BAWI das begünstigte Unternehmen als «a priori rentabel» bezeichnet.

Das Elektrizitätswerk Rybnik muss Gegenwertmittel in lokaler Währung in der Grössenordnung von 65 Prozent des Lieferwertes und verzinst in den Gegenwertmittelfonds zurückzahlen.

*Steuerungssystem für die Zentrale Zarnowiec:* Im Juli 1992 unterbreitete die Direktion der Zentrale Zarnowiec der polnischen Regierung einen Antrag, im Rahmen der Schweizer Finanzhilfe die Lieferung eines elektronischen Steuerungssystems im Wert von 4,3 Millionen Franken durch die ABB zu finanzieren. Die Experten der Firma Elektrowatt überprüften im Juli 1993 den Antrag vor Ort, befanden das Projekt als sinnvoll und empfahlen dessen Implementation in einem Paket von mehreren Energieprojekten. Das BAWI lehnte das Gesuch am 7. Oktober 1993 ab. Grund für die ablehnende Haltung war die Rentabilität des Projektes, die eine Finanzhilfe «à fonds perdu» nicht rechtfertige. Der Antragsteller wurde auf die Möglichkeit einer Kreditgarantie für eine kommerzielle Finanzierung verwiesen.

*Angehörte Personen:*

Rudolf Ramsauer, BAWI

Paul Leuenberger, Koordinator in Warschau

Helmut Irschlinger, ABB

Heinrich Brunner, Elektrowatt AG

Eduard Kiener, Bundesamt für Energiewirtschaft

### 2. Projekt «Mother and Child» in Katowice (Polen)

*Dieses Beispiel hat Modellcharakter angenommen und bereits zu ähnlichen Projekten geführt. Besonders hervorzuheben ist die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen (massive Senkung der Kindersterblichkeit).*

Das Projekt «Mother and Child» in Katowice hat zum Ziel, die 34 regionalen und einen Teil der 104 lokalen Gesundheitszentren der Wojwodina für die Untersuchung und Intensivpflege von Neugeborenen auszurüsten. Das Projekt ermöglicht es, über das ganze Gebiet der Wojwodina hinweg aufeinander abgestimmte Strukturen zu schaffen, damit die Säuglinge in den Gesundheitszentren untersucht und bereitgemacht sowie unter möglichst guten Bedingungen zur Pflege in die Krankenhäuser überführt werden können.

Das Projekt umfasst Materiallieferungen für 12 Millionen Franken (Sonographen, Infusionsgeräte, Atmungsgeräte usw.), Ersatzteillieferungen für 2 Millionen Franken sowie Dienstleistungen (Ausbildung) bis zum Betrag von 1 Million Franken. Die lokalen Personal- und Ausführungskosten gehen zu Lasten der Wojwodina.

Das im Gesundheitsbereich als prioritär bezeichnete Projekt beträgt 15 Millionen Franken.

*Angehörte Personen:*

Rudolf Ramsauer, BAWI

Paul Leuenberger, Koordinator in Warschau

Christine Rutschmann, Schweizerisches Rotes Kreuz

Robert Riedweg, Ameda AG

Volker Schulte, BZO

### 3. Zuchtviehprojekt Russland

*Dieses Projekt liegt an der Schnittstelle zwischen technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe. An diesem Beispiel konnte die Kommission die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Instrumenten technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe, bzw. zwischen den betroffenen Dienststellen, prüfen.*

*Sowohl das BAWI als auch das BZO haben dieses Projekt abgelehnt.*

Ein erstes Projekt zur Unterstützung Russlands bei der Reform des agroindustriellen Komplexes vom 4. Mai 1992 sah einen jährlichen Beitrag von 1 784 940 Franken für den Export von «500 in der Schweiz angekauften Rassentieren» nach Russland vor. Das BZO lehnte das Gesuch ab mit Hinweis auf die Schwerpunkte der schweizerischen Landwirtschaftsprogramme zugunsten Osteuropas, auf die beschränkten verfügbaren Mittel sowie die Frage der Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung. Das BAWI wies die Gesuchstellerin daraufhin, dass es sich grundsätzlich um ein kommerzielles Projekt handle und dieses deshalb über kommerzielle Mittel und nicht über Finanzierungszuschüsse «à fonds perdu» finanziert werden sollte.

Eine zweite Projekteingabe vom Oktober 1993 enthielt ein finanziell redimensioniertes Projekt, das ebenfalls ein mehrjähriges Programm mit Folgekosten vorsah. In der Zwischenzeit war der Rahmen des bilateralen Programms mit einer geographischen Konzentration auf zwei Distrikte beschlossen worden. Zusätzliche Abklärungen führten zu keinem anderen Ergebnis. Auch eine offizielle Unterstützung des Projektes seitens der russisch-orthodoxen Kirche konnte am negativen Entscheid vom 23. November 1993 nichts ändern.

*Angehörte Personen:*

Eric Martin, BZO

Denis Kobel, BZO

Jacques Derron, BAWI

Hans Popp, Bundesamt für Landwirtschaft

### 4. Stiftung «Transfer»

*Die Arbeitsgruppe wählte dieses Projekt aus, weil es sich um ein Projekt handelt, aus dem der Bund sich nach jahrelangem Engagement mit finanziellen Verlusten zurückzog. Der Fall hatte in den Medien bereits für viel Aufsehen gesorgt.*

*Die Kommission stellt fest, dass Fehler begangen wurden: Insbesondere kritisiert sie die von Misstrauen geprägte Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und dem BZO. Die Kommunikationsprobleme innerhalb der Stiftung trugen nicht dazu bei, den mangelnden Dialog zwischen ihr und der Verwaltung zu verbessern. Organisatorische und menschliche Probleme im BZO erschwerten ebenfalls die Zusammenarbeit.*

*Das BZO hat aus diesem Projekt seine Lehren gezogen und neue Formen der Kooperationsbasis mit privaten Projektträgern geschaffen.*

*Im Vordergrund der Prüfung standen der Umgang des BZO mit der Stiftung, die Frage der Kontrolle der Stiftung sowie allfällige Vertragsverletzungen. Aus dem Scheitern dieses Projektes können Lehren für die künftige Tätigkeit gezogen werden.*

*Die Finanzdelegation hat die finanziellen Folgen für den Bund untersucht. Sie hat sich dafür eingesetzt, dass mit dem Projektabbruch keine Lehrkräfte und Schulabsolventen in den osteuropäischen Staaten zu Schaden kommen.*

*6000 Studierende haben die von der Stiftung Transfer angebotenen Kurse besucht; 1300 haben bis Mitte 1994 einen Diplomabschluss erworben.*

Die Stiftung *Transfer* wurde im Juli 1990 gegründet. Der Stiftungszweck bestand darin, durch Vermittlung von betriebswirtschaftlichem Grundwissen den Reformprozess in Mittel- und Osteuropa zu unterstützen. Zielgruppe waren in erster Linie das untere und mittlere Management sowie Klein- und Mittelunternehmen. Projektziel sollte die Schaffung von wirtschaftlich selbsttragenden Schulungsorganisationen in den Bestimmungsländern sein.

Im Dezember 1990 erhielt *Transfer* auf Antrag der tschechoslowakischen Regierung von der Direktion für internationale Organisationen (DIO) eine erste Tranche von 600 000 Franken aus dem Osteuropakredit. Damit begann die Stiftung in der CSFR mit der Ausbildung von Lehrern und der Vorbereitung von Kursmaterial. Gleichzeitig wurde eine dezentrale Schulungsorganisation aufgebaut.

Mit seinem Beitrag übernahm der Bund ungefähr 70 Prozent der Kosten. Weitere Träger der Stiftung waren in der Anfangsphase die Privatwirtschaft, einzelne Kantone und das Fürstentum Liechtenstein.

1991 sprach die (damalige) Direktion für internationale Organisationen der Stiftung weitere Beträge von 59 000 und 400 000 Franken zu. Anfang 1992 begann *Transfer* mit dem Aufbau von fünf Schulungszentren in Prag, Bratislava, Brno, Kosice und Ostrava.

Im November desselben Jahres präsentierte die Stiftung dem BZO eine befriedigende Entwicklung des Geschäftsverlaufes. Der Bund übernahm ein Defizit von 200 000 Franken mit der Zusage von *Transfer*, dass sie bis im Sommer 1993 selbsttragend arbeiten werde.

Aufgrund der vielen Anmeldungen von Studenten in den Zentren dehnte die Stiftung ihre Aktivitäten ins Baltikum und nach Bulgarien aus. Die Stiftung *Soros* erklärte sich bereit, 30–40 Prozent der Kosten für den Ausbau des Projektes in Bulgarien und im Baltikum zu übernehmen.

Ende 1992 brach die ehemalige Tschechoslowakei auseinander. *Transfer* CSFR wurde zu *Transfer-Tschechien* und *Transfer-Slowakei*. Das BZO drängte auf eine rechtliche Verselbständigung der lokalen Stiftungen in Tschechien und der Slowakei.

Anfang 1993 wechselte Transfer den Geschäftsführer und die Projektleitung aus. Im März 1993 erhielt das BZO Kenntnis von finanziellen und organisatorischen Problemen der Stiftung Transfer. Die Stiftung Soros zog sich als Geldgeber für das Baltikum und Bulgarien zurück. Zwischen der Stiftung und dem BZO brach eine Vertrauenskrise aus.

Das BZO beauftragte die EC-Consulting mit einer Evaluation der Transfer-Projekte. Diese beurteilte das Projekt positiv, wies aber auf Problem hin, die unter gewissen Voraussetzungen behoben werden könnten. Das BZO forderte die Stiftung im August 1993 auf, einige dieser Voraussetzungen zu erfüllen.

Nach einer Steigerung der Spannungen zwischen Transfer und dem BZO zog dieses die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) für die Prüfung des Budgets 1994 der Stiftung bei. Nachdem eine Übergangsfinanzierung nicht vereinbart werden konnte, zog sich das EDA Ende Mai 1994 aus dem Projekt zurück.

Ab Juni 1994 wurde die Stiftung Transfer liquidiert und die Ausstiegsmodalitäten ausgehandelt. Für bezahlte und nicht erbrachte Leistungen an Studenten wurde eine freiwillige Entschädigung bestimmt.

*Angehörte Personen:*

Dr. Peter Facklam, Stiftungsratspräsident

Dr. Peter Fehlmann sen., ehemaliges Stiftungsratsmitglied

Peter Fehlmann jun., Projektleiter

Dr. Josef Feldmann, a. Stiftungsratspräsident

Dr. Toni Hagen, Stiftungsratsmitglied

Hans-Dirk Kritzler, AKAD Deutschland, ehemaliger Geschäftsführer

Herbert Maissen, Präsident der AKAD-Gruppe, Stiftungsratsmitglied

Parlamentarische  
Verwaltungskontrollstelle

3003 Bern, den 10. Juli 1995

An die Geschäftsprüfungskommission  
des Nationalrates

## Überprüfung des Projektvollzugs der schweizerischen Osteuropahilfe

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle im Rahmen Ihrer Inspektion «Osteuropahilfe» beauftragt,

1. den Projektvollzug beim Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) und beim Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) zu evaluieren und
2. die Zweckmässigkeit des Einsatzes der beiden Instrumente «Finanzhilfe» und «Kreditgarantien» durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft anhand von zwei Energieprojekten in Polen abzuklären.

Wir kommen aufgrund unserer Abklärungen zu den folgenden wesentlichen Befunden:

- Das *Bundesamt für Aussenwirtschaft* verfügt über ein solides und zweckmässiges Instrumentarium zur Vergabe und Begleitung seiner Projekte. Dies gewährleistet eine Ausrichtung der Finanzierungszuschüsse auf die definierten Schwerpunkte und eine einheitliche Bearbeitung aller Projekteingaben. Die Bewilligungskriterien sind indes nicht immer genügend definiert und spezifiziert. Eine Überprüfung der finanziellen Rentabilität der Projekte, eine Grundvoraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen, wird nicht systematisch vorgenommen. Die Zielsetzungen der einzelnen Projekte sind oft zu wenig präzise und nicht terminiert, so dass eine quantitativ messbare Evaluation der Wirksamkeit nicht möglich ist.
- Die Vollzugsinstrumente des *Büros für die Zusammenarbeit mit Osteuropa* sind teilweise sehr differenziert und reflektiert. Sie lassen eine erhebliche konzeptuelle Grundlagenarbeit erkennen. Es fehlt dem BZO aber an einem verbindlichen und kohärenten Vollzugsverfahren, das eine einheitliche Projektvergabe gewährleisten könnte. Die meisten Zielsetzungen der Projekte des BZO sind wenig verbindlich und ohne Zielerreichungstermin. Mithin sind unabdingbare Voraussetzungen für eine spätere Durchführung von Wirksamkeitsevaluationen nicht gegeben. Ferner fehlen dem BZO auch klare Schwerpunkte, Prioritäten oder Länderprogramme, auf die die beschränkten Mittel der technischen Zusammenarbeit im Hinblick auf einen optimalen Wirkungsgrad konzentriert werden könnten.

- 4
- Die konzeptuellen Abstimmungen und die praktische *Zusammenarbeit zwischen dem BAWI und dem BZO* sind gering. Bestrebungen zum Erreichen von Synergieeffekten im Interesse einer möglichst kohärenten und wirksamen Osteuropahilfe der Schweiz sind kaum erkennbar.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme.

10. Juli 1995

Mit freundlichen Grüßen

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Der Leiter: M. Spinatsch

**Rahmenkredite**

Stand am 31. Dezember 1994

|                         | 1. Rahmenkredit | 2. Rahmenkredit | Total Mittel             | Prozent |
|-------------------------|-----------------|-----------------|--------------------------|---------|
| <b>BAWI</b>             |                 |                 |                          |         |
| Rahmenkredit            | 196 Mio.        | 1050 Mio.       | 1246 Mio.                | 100     |
| Verpflichtet            | 196 Mio.        | 758,3 Mio.      | 954,3 Mio.               | 76,6    |
| Verfügbar <sup>2)</sup> |                 |                 | 278,5 Mio.               | 22,4    |
| Ausbezahlt              | 94 Mio.         | 185,4 Mio.      | 279,4 Mio. <sup>1)</sup> | 22,4    |
| <b>BZO</b>              |                 |                 |                          |         |
| Rahmenkredit            | 54 Mio.         | 350 Mio.        | 404 Mio.                 | 100     |
| Verpflichtet            | 53,9 Mio.       | 165,1 Mio.      | 219 Mio.                 | 54,2    |
| Verfügbar <sup>2)</sup> |                 |                 | 160,4 Mio.               | 39,7    |
| Ausbezahlt              | 50,9 Mio.       | 103,1 Mio.      | 154 Mio.                 | 38,1    |
| <b>Total Bund</b>       |                 |                 |                          |         |
| Rahmenkredit            | 250 Mio.        | 1400 Mio.       | 1650 Mio.                | 100     |
| Verpflichtet            | 249,9 Mio.      | 923,4 Mio.      | 1173,3 Mio.              | 71,1    |
| Verfügbar <sup>2)</sup> |                 |                 | 438,9 Mio.               | 26,6    |
| Ausbezahlt              | 144,9 Mio.      | 288,5 Mio.      | 433,4 Mio.               | 26,3    |

<sup>1)</sup> Differenz 0,9 Millionen

Kreditübertragung 1993-1994 von 0,9 Millionen des Darlehen-Kredites

<sup>2)</sup> Jeweils bewilligte Zahlungskredite bis 31. Dezember 1994

## Liste der angehörten Personen

### Aussenpolitische Kommission (APK)

- Ernst Mühlemann, Nationalrat, Präsident APK

### Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- Jakob Kellenberger, Direktor Politische Direktion
- Franz von Däniken, stv. Direktor Politische Direktion
- Werner Baumann, Vizedirektor Direktion für Völkerrecht
- Walter Fust, Direktor Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa
- Rudolf Dannecker, Vizedirektor Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa

### Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO)

- Eric Martin, Beauftragter für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa
- Carlos Orga, stv. Beauftragter für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa
- Lucio Canonica, stv. Beauftragter für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa
- Denis Knobel, diplom. Mitarbeiter
- Volker Schulte, wissenschaftl. Adjunkt
- Markus Dürst, wissenschaftl. Adjunkt
- Ernst Schaltegger, Konsulent

### Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

- Peter Probst, Direktor Eidgenössische Finanzkontrolle
- Hans-Rudolf Wagner, Eidgenössische Finanzkontrolle, Sektionschef Abteilung Bundesbeiträge und Bauten
- Valérie Eggimann-Lanz, Eidgenössische Finanzkontrolle, Adjunktin Abteilung Bundesbeiträge und Bauten

### Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- Urs von Däniken, Chef Bundespolizei

### Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED)

- Eduard Kiener, Bundesamt für Energiewirtschaft

### Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- Hans Popp, Bundesamt für Landwirtschaft

### Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI)

- Franz Blankart, Direktor Bundesamt für Aussenwirtschaft
- Rudolf Ramsauer, Vizedirektor Bundesamt für Aussenwirtschaft
- Paul Obrist, Abteilungschef Wirtschaftsmassnahmen für Mittel- und Osteuropa
- Daniel Stauffacher, Sektionschef Finanzhilfe für Mittel- und Osteuropa
- Jacques Derron, Sektionschef Finanzhilfe für GUS-Staaten
- Romain Darbellay, stv. Sektionschef Finanzhilfe für Mittel- und Osteuropa
- Paul Leuenberger, Koordinator, Warschau
- Patrick Wagner, Handelsattaché, Koordinator für die Osthilfe, Moskau

## **Schweizerisches Rotes Kreuz**

- Martin Fuhrer
- Christine Rutschmann

## **Stiftung Transfer**

- Peter Facklam, Stiftungsratspräsident
- Peter Fehlmann, sen., ehemaliges Stiftungsratsmitglied
- Peter Fehlmann, jun., Projektleiter
- Josef Feldmann, a. Stiftungsratspräsident
- Toni Hagen, Stiftungsratsmitglied
- Hans-Dirk Kritzler, AKAD Deutschland, ehemaliger Geschäftsführer
- Herbert Maissen, Präsident der AKAD-Gruppe, Stiftungsratsmitglied

## **Private Firmen**

- Heinrich Brunner, Elektrowatt AG
- Oskar Bühler, Bühler AG
- Helmut Irschlinger, Asea Brown & Boveri
- Robert Riedweg, Ameda AG
- Rainer Schaad, Interman

8255

## **Osteuropahilfe Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektion**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1996             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 2                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 21               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | ---              |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 28.05.1996       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 909-942          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 110 140       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.