

04.021

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit
mit den Staaten Osteuropas**

vom 31. März 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas mit dem Antrag auf Zustimmung.

Es sind keine parlamentarischen Motionen und Postulate hängig, die im Rahmen der Vorlage abgeschrieben werden können.

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

Seit Beginn der 90er Jahre engagiert sich der Bund in Osteuropa und in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), um die politische, wirtschaftliche und soziale Transition dieser ehemals kommunistischen Länder zu unterstützen. Das Parlament hat auf Anträge des Bundesrates vom 22. November 1989, vom 23. September 1991 und vom 19. August 1998 Rahmenkredite im Gesamtvolumen von über 3 Milliarden Franken bewilligt, mit denen der Umbau in diesen Staaten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft unterstützt wurde. Am 24. März 1995 schuf das Parlament hierzu eine erste gesetzliche Grundlage in Form eines zeitlich befristeten, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses¹. Diese Rechtsgrundlage hat sich in den letzten Jahren bewährt. Damit der Bund die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS weiterführen kann, muss die bestehende Rechtsgrundlage nun zeitlich verlängert und in ein Bundesgesetz überführt werden. Die vorliegende Gesetzesvorlage übernimmt in materieller Hinsicht im Wesentlichen die Elemente des bisherigen Bundesbeschlusses und beschränkt sich auf einige Anpassungen an die letzten Entwicklungen und an die heutigen Umstände. In redaktioneller Hinsicht nimmt sie einige Vereinfachungen und Klärungen vor. Das beantragte Bundesgesetz soll wiederum auf zehn Jahre befristet sein.

Das Bundesgesetz stützt sich auf Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung² ab, welcher den Bund ausdrücklich beauftragt, zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zum friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Der Gesetzesentwurf regelt die Massnahmen zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS und bildet die Grundlage für die Botschaften zu den einzelnen Rahmenkrediten. Die Massnahmen werden in diesen Botschaften sowie in der regelmässigen Berichtserstattung des EDA und des EVD eingehender beschrieben. Der Bundesrat bekräftigte in seinem aussenpolitischen Bericht im Jahr 2000 den politischen und wirtschaftlichen Stellenwert der Region sowie die übergeordneten Zielsetzungen der Ostzusammenarbeit. Im Bundesgesetz werden Gegenstand und Ziele der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas definiert sowie deren Grundsätze aufgezählt; die Formen der Zusammenarbeit werden umschrieben und die Finanzierung wird geregelt. Im Abschnitt über den Vollzug werden die Festlegung von Prioritäten und die Vertragsabschlusskompetenz an den Bundesrat delegiert (einschliesslich der Subdelegationskompetenz) und die Möglichkeit der Unterstützung privater Bestrebungen erwähnt. Zudem sind das Zusammenwirken mit Kantonen, Gemeinden und mit öffentlichen Institutionen sowie eine beratende Kommission im Gesetzesentwurf verankert.

¹ SR 974.1

² SR 101

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1954
1 Grundzüge der Vorlage	1956
1.1 Ausgangslage	1956
1.2 Die beantragte Neuregelung	1958
1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens	1960
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	1960
3 Auswirkungen	1979
3.1 Auswirkungen auf den Bund	1979
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1979
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1979
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	1980
5 Rechtliche Aspekte	1980
5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	1980
5.2 Erlassform	1980
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	1980
5.4 Verhältnis zum europäischen Recht	1981
Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (<i>Entwurf</i>)	1983

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 hat das Parlament insgesamt 3050 Millionen Franken als Verpflichtungskredite für die Zusammenarbeit mit Osteuropa bewilligt. Die Konzeption, Durchführung und Begleitung der bisherigen Rahmenkredite³ für die Unterstützung zu Gunsten der Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beruhen auf einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vom 25. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (nachfolgend Bundesbeschluss 1995⁴) sowie auf der Verordnung vom 6. Mai 1992⁵.

Die oben genannte Rechtsgrundlage für die Ostzusammenarbeit wurde zeitlich auf zehn Jahre befristet. Sie muss deshalb heute verlängert werden. Die Erneuerung des Bundesbeschlusses muss gemäss Artikel 163 der neuen Bundesverfassung in Form eines Bundesgesetzes erfolgen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf empfiehlt der Bundesrat, die Rechtsgrundlage wiederum auf zehn Jahre zu begrenzen. Die zeitliche Befristung der gesetzlichen Basis hängt mit der letztlich temporären Natur der Übergangsphase und der Transitionsproblematik zusammen. Rückblickend erscheint diese zeitliche Begrenzung als sinnvoll, hat sich doch die Situation in den letzten zehn Jahren äusserst dynamisch, aber auch sehr unterschiedlich entwickelt: Während die zentraleuropäischen und die baltischen Staaten die Strukturreformen erfolgreich durchgeführt haben und 2004 bereits Mitglied der Europäischen Union (EU) sein werden, verliefen die Entwicklungen im Balkan sehr unterschiedlich, teilweise widersprüchlich und gegenläufig, und mehrere Staaten Südosteuropas stehen erst am Anfang ihrer Reformprozesse. In einigen GUS-Ländern ist mit einer Transformation zu rechnen, die noch längere Zeit beanspruchen und je nach Region – Südkaukasus, Zentralasien, europäische GUS – äusserst unterschiedlich verlaufen wird. Das heisst: In zehn Jahren wird eine Neubeurteilung der Situation nötig sein.

Heute kann festgestellt werden, dass die epochale Aufgabe, die osteuropäischen Staaten in ihrer Transition zu unterstützen, noch lange nicht abgeschlossen ist und dass sich damit eine Fortführung der entsprechenden Rechtsgrundlage aufdrängt. Im internationalen Umfeld hat sich diesbezüglich das Stichwort der noch unvollendeten Transitionsagenda («unfinished agenda») durchgesetzt. Während in den EU-Beitrittsländern ansehnliche Erfolge im Transitionsprozess verzeichnet wurden, sind die Reformziele im Balkan und in der GUS noch lange nicht erreicht worden. Auf die zentralen Defizite der Transition, auf die strategischen und konzeptionellen Grund-

³ Botschaft zum I. Rahmenkredit vom 22.11.1989 (Soforthilfsmassnahmen: 250 Mio. CHF; BBl 1990 I 1622);
Botschaft zum II. Rahmenkredit vom 23.9.1991 (800 Mio. CHF; BBl 1993 I 510) sowie Zusatzbotschaft vom 1.7.1992 (600 Mio CHF zur Ausweitung auf GUS; BBl 1993 I 1053);
Botschaft zum III. Rahmenkredit vom 19.8.1998 (900 Mio. CHF; BBl 1998 4989) sowie Zusatzbotschaft vom 14.11.2001 (500 Mio. CHF zur Ausweitung auf Ex-Jugoslawien, BBl 2002 1829).

⁴ SR 974.1

⁵ SR 974.11

lagen sowie auf die regionale Schwerpunktsetzung geht die Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (IV. Rahmenkredit)⁶ ausführlich ein. Tatsache ist, dass in den Schwerpunktregionen der Ostzusammenarbeit (Südosteuropa, Südkaukasus, Zentralasien und europäische GUS) der wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstand der kommunistischen Zeiten noch kaum wieder erreicht worden ist. In Mitteleuropa und im Baltikum sind – nicht zuletzt auch dank des ausländischen Engagements – derartige Erfolge im Reformprozess verzeichnet worden, dass diese Staaten heute als vollwertige Mitglieder in die EU aufgenommen werden können. Die durch den Umbruch ausgelöste Rezession und wirtschaftliche Kontraktion haben in einigen Balkan- und GUS-Ländern zu einer Verarmung geführt, die z.B. in Tadschikistan und Kirgisistan bis zur Hälfte der Bevölkerung betrifft. Die Folgen einer solchen Situation belasten weiterhin die Stabilität der gesamten osteuropäischen Region stark.

Seit Mitte der 90er Jahre liegt die Herausforderung für die schweizerische Zusammenarbeit vor allem im Balkan. In manchen südosteuropäischen Staaten sind grosse Fortschritte erzielt worden, die heute eine EU-Beitrittsperspektive eröffnen. Gewisse strukturelle Reformen – etwa im Banken-, Industrie- und Agrarbereich sowie bezüglich Sozialreformen, Gesundheitssysteme oder Pensionen – stecken oft noch im Anfangsstadium. In den kriegsversehrten Regionen Bosnien-Herzegowinas und der Provinz Kosovo zeigt die anhaltend starke Präsenz von UNO-Schutztruppen, dass der Friedens- und Stabilisierungsprozess noch auf einer schmalen Basis beruht. Wenn sich die Lebensumstände der Bevölkerung nicht rasch verbessern, ist ein Wiederaufflammen des Extremismus zu befürchten, der die regionale Sicherheit und den Transitionsprozess in Frage stellen könnte. Angesichts der engen Beziehungen in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht und vor dem Hintergrund des anhaltenden Migrationsdrucks hat die Schweiz ein starkes aussen- und sicherheitspolitisches Interesse an einer friedlichen Entwicklung in Südosteuropa und somit an einer Fortführung der entsprechenden Unterstützung.

Das Ziel der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist im Wesentlichen die Förderung von Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent und in den Staaten des ehemaligen Ostblocks. Im Zentrum der Ostzusammenarbeit stehen dabei die Transition zu freien, demokratischen und pluralistischen Staaten und der Übergang zu einer freien, offenen Marktwirtschaft sowie der damit zusammenhängende sozial, gesellschaftlich und ökologisch nachhaltige Wandel. Im Unterschied zum Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (nachfolgend Entwicklungshilfegesetz)⁷ oder zum Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003⁸ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrecht hat das vorliegende Gesetz also speziell die Reformen im Rahmen der Transition zum Ziel.

Überdies sollen interessierte Länder die Möglichkeit haben, sich in die europäische Wertegemeinschaft einzugliedern. Letzteres gilt in erster Linie für die Länder Ost- und Südosteuropas und – wenn auch in unterschiedlichem Masse – für die Mehrheit der auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion entstandenen Staaten. Bei den zentralasiatischen Republiken ist von teilweise anderen Gegebenheiten auszugehen. Diese Staaten sind zwar Mitglieder der OSZE und des Europarats, aber sie sind auf

6 BBl 2004 1843

7 SR 974.0

8 BBl 2003 8205

Grund der von der Sowjetunion geschaffenen Strukturen nach wie vor mit Russland politisch, wirtschaftlich und teilweise militärisch verbunden. Auch sie durchschreiten seit der Ablösung von der Sowjetunion 1992 einen tief greifenden und beschwerlichen Transformationsprozess. Mit der Zusatzbotschaft von 1992 verabschiedete das Parlament die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten auf die GUS. Wenn besonders bei der Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen oder kaukasischen Republiken – ebenso wie bei einigen südosteuropäischen Staaten – das Augenmerk vermehrt auf die dramatisch zunehmende Armut gerichtet und die Verbesserung der Lebensbedingungen angestrebt werden muss, soll hierdurch auch ein Beitrag zur Stabilisierung dieser Region geleistet werden. Auch in der GUS verfolgt die Schweiz somit aussen-, wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen. Mit manchen GUS-Staaten ist die Schweiz zudem durch die gemeinsame Stimmrechtsgruppe in den Internationalen Finanzinstitutionen verbunden.

Zeitgleich mit dieser Vorlage wird dem Parlament der IV. Rahmenkredit für die Jahre 2005–2008 beantragt⁹. Inhaltliche Fragen und strategische Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit sowie die bisherigen Erfahrungen und Lehren werden in dieser separaten Botschaft vertieft dargestellt. Die beiden Vorlagen, die Botschaft zum Bundesgesetz und die Botschaft zum IV. Rahmenkredit, beruhen auf einer umfassenden Bilanz über die letzten zwölf Jahre der Ostzusammenarbeit¹⁰. Sie berücksichtigen die Ergebnisse und Erkenntnisse im Rahmen dieser Evaluation.

1.2 Die beantragte Neuregelung

In der Botschaft vom 19. September 1994¹¹ zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss ist vorgesehen, dass «die Eignung des Bundesbeschlusses nach zehn Jahren überprüft werden soll». Im Rückblick wird sowohl im EDA wie auch im EVD festgestellt, dass sich diese Rechtsgrundlage gut bewährt hat. Der Bundesbeschluss 1995 hat als Basis für den Abschluss von bilateralen Abkommen mit den Staaten Osteuropas und der GUS sowie mit internationalen Organisationen und Institutionen gedient und damit zur Rechtssicherheit in der Planung und Implementierung der Programme beigetragen. Er diene als Grundlage für die Klärung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie für die Finanzierungsmodalitäten. Die im Bundesbeschluss in Artikel 2 umschriebenen Ziele erwiesen sich als sinnvoll und haben dazu beigetragen, dem Programm ein klares Profil und eine konsequente transi-tionspolitische Stossrichtung zu verleihen.

Die bisherigen Erfahrungen in Osteuropa und der GUS machen deutlich, dass die Reformprozesse sehr unterschiedlich verlaufen und deren Verlauf sich regional ausdifferenziert. Sicher ist, dass sich die Transformation noch über eine erhebliche Zeitspanne erstrecken wird und daher weiterhin Unterstützung benötigt. Die

⁹ BBl 2004 1843

¹⁰ «Die Transition und ihre Schatten», Expertenbericht von Dr. A. Melzer, publiziert von DEZA/seco, Bern, 2003 (vgl. Ziff.1.2 der Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, IV. Rahmenkredit); «Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002»; NADEL/ETHZ, Terra Consult, E. Basler, Taesco; publiziert von DEZA/seco Bern, 2003 (vgl. Ziff.4 der Botschaft über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, IV. Rahmenkredit).

¹¹ BBl 1994 V 553

Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas wird für eine längere Zeitspanne ein bedeutender und fester Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben. Diese Aufgabe verlangt auch in Zukunft erhebliche finanzielle Ausgaben sowie eine organisatorische Institutionalisierung. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, die Rechtsbasis für die Ostzusammenarbeit zu verlängern. Gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV, wonach die Leistungen und Aufgaben des Bundes in Form eines Bundesgesetzes zu regeln sind, besteht weiterhin ein Rechtsetzungsbedarf.

Wie bereits der Bundesbeschluss von 1995 lehnt sich der vorliegende Gesetzesentwurf weitgehend an das Entwicklungshilfegesetz an und berücksichtigt die bisher gemachten Erfahrungen. Seine besondere politische Zielsetzung ist jedoch diejenige der Stabilität und Sicherheit in Europa, wie unter Ziffer 11 sowie in den Erläuterungen zu Artikel 2 näher ausgeführt wird; hinzu kommen der klare Transitionsbezug und die europäische Identität zahlreicher Partnerstaaten, die im Vergleich zum erwähnten Entwicklungshilfegesetz ebenfalls eine Besonderheit bilden. Im Gegensatz zu diesem soll die zu schaffende gesetzliche Grundlage zudem wiederum zeitlich beschränkt werden.

Aufbau und Grundzüge des Gesetzestextes können wie folgt zusammengefasst werden:

Der vorliegende Entwurf eines Bundesgesetzes basiert auf der Struktur und Gliederung des Bundesbeschlusses 1995. Die neusten rechtlichen sowie aussenpolitischen Entwicklungen – etwa im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte – werden ebenfalls berücksichtigt.

In den ersten drei Artikeln werden Gegenstand des Bundesgesetzes sowie Ziele und Grundsätze der Zusammenarbeit genannt. Die Artikel 4–6 behandeln den Grundsatz der Demokratie und Menschenrechte sowie das Vorgehen und die internationale Koordination. In Artikel 7 werden die Formen der Zusammenarbeit umschrieben, wie technische Zusammenarbeit, finanzielle Zusammenarbeit oder Massnahmen zur Integration in den Welthandel und zur Förderung des Privatsektors. Artikel 8 definiert die finanziellen Leistungen, Artikel 9 die möglichen Kombinationen zwischen diesen Leistungen und den Formen der Zusammenarbeit. Die Artikel 10 und 11 sind der Frage der Finanzierung gewidmet; es ist vorgesehen, die Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas durch Rahmenkredite sicherzustellen.

Die Artikel 12–18 sind dem Vollzug der Zusammenarbeit gewidmet: Artikel 12 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Prioritäten festzulegen; Artikel 13 ermächtigt den Bundesrat und die zuständigen Bundesämter zum Abschluss von internationalen und anderen Vereinbarungen; Artikel 14 regelt die Zusammenarbeit mit Dritten: Aufträge, Beiträge, die Unterstützung privater Bestrebungen und das Zusammenwirken mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen sowie die Beteiligung an juristischen Personen oder die Gründung von solchen; Artikel 15 regelt die verwaltungsinterne Koordination; Artikel 16 die Datenbearbeitung; Artikel 17 beauftragt die bestehende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit mit der Beratung des Bundesrates hinsichtlich dieses Gesetzes; Artikel 18 regelt die Evaluation und Berichterstattung; die Artikel 19–23 enthalten die Schlussbestimmungen.

Im Sinne einer zeitlichen Verlängerung der bestehenden Rechtsgrundlage wurden Änderungen im Gesetzestext primär dort angebracht, wo sie auch effektiv nötig waren. Inhaltliche Anpassungen sind insbesondere in den Artikeln 4 (Menschenrechte und Demokratie), 7–9 (Massnahmen), 14 (Zusammenarbeit mit Dritten), 17 (beratende Kommission) und 18 (Evaluationen und Berichterstattung) zu verzeichnen. Darüber hinaus wurden redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas kann auch als Rechtsgrundlage für allfällige Leistungen der Schweiz an die EU-Beitritts- und Kandidatenländer benützt werden.

1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens

Im Vorfeld des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit Osteuropa hatte das EDA 1993 eine umfassende Vernehmlassung bei den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen durchgeführt. Mit einer überwältigenden Mehrheit stimmten die konsultierten Institutionen der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ostzusammenarbeit zu. Die Ergebnisse dieser externen Vernehmlassung wurden in der Botschaft vom 19. September 1994¹² zum Bundesbeschluss dargestellt und kommentiert.

Auf eine zweite externe Vernehmlassung durfte verzichtet werden, weil es sich beim vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich um die zeitliche Verlängerung einer bestehenden Rechtsgrundlage handelt und der neue Erlass inhaltlich nur geringfügig vom Bundesbeschluss abweicht¹³. Zudem wirkt sich das Gesetz weder auf kantonale Kompetenzen aus noch hat es finanzielle Auswirkungen auf die Kantone. Schliesslich sieht es keine Änderungen der geltenden Kompetenzordnung vor.

Die beratende Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (vgl. Art. 17) wurde konsultiert und hat am 9. Oktober 2003 im Rahmen einer eintägigen Klausursitzung über die Botschaften zum Bundesgesetz und zum IV. Rahmenkredit für die Ostzusammenarbeit beraten. Die entsprechenden Kommentare und Änderungsvorschläge wurden im vorliegenden Botschaftstext und Gesetzesentwurf berücksichtigt.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 Gegenstand

Zu Absatz 1

Der Bund wird beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Staaten Osteuropas in ihren Bemühungen zum Aufbau und zur Festigung der Demokratie sowie beim Übergang zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Dieser Auftrag an den Bund schliesst Aktivitäten der Kantone und Gemeinden sowie von privaten und

¹² BBl 1994 V 553

¹³ Art. 1 Abs. 2 Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.062.

öffentlichen Institutionen und Organisationen im Bereich der Ostzusammenarbeit nicht aus.

Zu Absatz 2

Unter dem vereinfachenden Begriff «Staaten Osteuropas» werden so genannte osteuropäische Transitionsländer verstanden, das heisst alle ehemals kommunistischen ost-, mittel- und südosteuropäischen Länder beziehungsweise deren Nachfolgestaaten sowie die Staaten auf dem Gebiet der GUS. Der Anwendungsbereich des vorgesehenen Bundesgesetzes ist mithin – wie in der jetzigen Praxis – nicht auf Staaten eines geografisch verstandenen Europas beschränkt (vgl. BBl 1992 V 484).

Die Partnerstaaten der Ostzusammenarbeit haben alle gemeinsam, dass sie eine politische, wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Transition in Richtung demokratischer, pluralistischer Rechtsstaaten sowie sozial- und umweltverträglicher Marktwirtschaften durchlaufen. Einige dieser Länder weisen gewisse Ähnlichkeiten mit eigentlichen Entwicklungsländern auf und werden u.a. von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auch als solche qualifiziert¹⁴. Ihre besondere Behandlung im Rahmen der Ostzusammenarbeit rechtfertigt sich jedoch dadurch, dass sie als Folge ihrer ehemaligen Zugehörigkeit zur kommunistischen Welt in verschiedener Hinsicht anders gelagerte Probleme aufweisen als Entwicklungsländer. Es obliegt dem Bundesrat, für eine Koordination und sachliche Abstimmung zwischen der Entwicklungs- und der Ostzusammenarbeit zu sorgen.

Der Begriff «Staaten» schliesst die Zusammenarbeit des Bundes mit einzelnen Gliedstaaten oder Teilrepubliken sowie mit staatlichen Institutionen oder nicht gouvernementalen, insbesondere privaten Organisationen (NRO – Nichtregierungsorganisationen) und Institutionen in den Ländern Osteuropas nicht aus.

Zu Artikel 2 Ziele

Ziel der Zusammenarbeit bildet die Förderung der Staaten Osteuropas in ihrem Reformprozess und die langfristige Absicherung dieses Wandels und somit die nachhaltige Unterstützung der Transition. Wie bereits unter Ziffer 12 ausgeführt wird, sollen hierdurch letztlich Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent gefördert und den Staaten mit europäischer Identität die Eingliederung in die europäische Wertegemeinschaft ermöglicht werden.

Seit 1989, als sich Europa völlig neuen Herausforderungen gegenüber sah, hat sich der Transitionsbegriff gewandelt und anhand der konkreten Erfahrungen in Osteuropa angereichert und ausdifferenziert: Das Konzept der Transition wurde entsprechend verändert, und zwar von einem ursprünglich eher formalen Liberalisierungsverständnis (politisch: Demokratie; ökonomisch: Marktwirtschaft) und der juristischen Einbindung in europäische und transatlantische Vertragswerke und Konventionen (etwa des Europarats, der OSZE, von EU, NATO, OECD) zur zentralen Forderung nach Institutionalisierung der Systemtransformation; politisch im exekutiven, legislativen und judikativen Bereich sowie wirtschaftlich mit Bezug auf Infrastruktur, Banken, Wettbewerbsregeln, Aufsichtsfunktionen etc. Transition bedeutet demnach vorweg Aufbau von Institutionen, deren Nachhaltigkeit erst dann

¹⁴ Gemäss DAC-Kriterien der OECD sind dies die folgenden Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan und Usbekistan.

erreicht ist, wenn ihr politisches und wirtschaftliches Umfeld und ihre soziale Basis (d.h. die Lebensumstände der Menschen) sie auch tragen und eine laufende institutionelle Anpassung und Erneuerung ermöglichen.

Gegenüber der Zielsetzung im Bundesbeschluss 1995 wurde das Wort «insbesondere» gestrichen, da die Ziele unter den Buchstaben a und b umfassend definiert werden und nach über zehnjährigen Erfahrungen im Rahmen der Ostzusammenarbeit kein Bedarf mehr besteht, weitergehende Ziele vorzusehen. Im Einzelnen verfolgt die Schweiz also die nachstehenden Ziele:

Zu Buchstabe a

Die Schweiz will die fundamentalen Werte der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltentrennung, der Menschenrechte und der Demokratie in den Staaten Osteuropas fördern und stärken. Sie will im Sinne einer gemeinsamen Wertegemeinschaft dazu beitragen, dass die Grundfreiheiten garantiert und respektiert werden. Zu dieser Zielsetzung gehören die Förderung der Zivilgesellschaft, Aufbau und Festigung des demokratischen Systems mit freien und geheimen Wahlen, die Entwicklung stabiler politischer Institutionen und eine Pluralisierung des politischen Lebens durch die freie Zulassung von Parteien, Medien, Gewerkschaften und anderen Interessengruppierungen, also auch die Förderung der Zivilgesellschaft. Im Hinblick auf ein stabiles und sicheres Rechtswesen sowie effiziente und transparente Verwaltungsstrukturen im Sinne einer guten Regierungsführung gemäss den international anerkannten Prinzipien der «Good Governance» stehen Justizreformen im Vordergrund. Von zentraler Bedeutung in postkommunistischen Gesellschaften sind auch die Beziehungen zwischen Bürger und Staat, der Schutz von Minderheiten, die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie die Pflege des kulturellen Erbes und Austauschs. Diesen Zielsetzungen liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Respektierung von Demokratie und Grundfreiheiten eine wichtige Grundlage der nationalen und internationalen Sicherheit und Stabilität darstellt (siehe: Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 2000¹⁵). Damit entfaltet die Ostzusammenarbeit ebenfalls eine migrationspolitische Wirkung.

Zu Buchstabe b

Hand in Hand mit der Einführung von Rechtsstaat und Demokratie geht das Ziel der Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Ländern Osteuropas, denn das Gelingen des gesamten Reformprozesses hängt entscheidend von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Anhaltende Wirtschaftskrisen, ökonomische Perspektivlosigkeit und Armut bilden eine Gefahr für Demokratie und sozialen Frieden sowie einen Nährboden für Verbrechen und Terrorismus. Die geschwächten osteuropäischen Volkswirtschaften durchlaufen tief greifende Umstrukturierungen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, den Zugang zu den europäischen Märkten zu schaffen und von der Integration in die Weltwirtschaft zu profitieren.

Übergeordnetes Ziel der ökonomischen Zusammenarbeit bleibt es, die wirtschaftliche Umstrukturierung vom früheren Plan- und Kommandosystem zu Prinzipien der freien, offenen und sozialen Marktwirtschaft zu unterstützen und den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben. Im Vordergrund stehen die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, der Aufbau tragfähiger wirtschaftlicher Institutionen, die

¹⁵ BBl 2001 261

Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und ganz allgemein die Förderung von privaten Investitionen zur Erneuerung und Umstrukturierung des Produktionsapparates und der Infrastruktur. Dazu gehören auch die Schaffung eines funktionierenden Aus-, Weiter- und Berufsbildungssystems, die Erleichterung des Austausches mit dem Ausland sowie die Rehabilitierung und Modernisierung der grundlegenden Infrastruktur. Die wirtschaftliche Unterstützung der Schweiz soll als Basis für einen Übergang zu einem regen selbsttragenden wirtschaftlichen Austausch zwischen den Unternehmen dieser Länder und der Schweiz dienen.

Die notwendige wirtschaftliche Restrukturierung braucht jedoch Zeit; sie bringt in der Übergangsphase unvermeidbare soziale Härten mit sich und führt sogar zur Entstehung einer neuen Armut in diesen Ländern. Zur sozialen Abfederung der Strukturanpassungen will der Bund einen Beitrag leisten, um die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern und die zunehmende Arbeitslosigkeit, Armut sowie Inflation zu bekämpfen und die weiter zunehmende Zerstörung des sozialen Netzes zu verhindern. Wirtschaftliches Wachstum, Arbeitsplätze und soziale Sicherheit sind auch wichtige Faktoren, um die irreguläre Migration aus Osteuropa in die Schweiz zu reduzieren. Mit ihrer wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzung geht die Ostzusammenarbeit auf die tieferen Ursachen der Migrationsbewegungen ein und will vor Ort ein günstiges Umfeld für ökonomische Entwicklung, für Wohlstand, Einkommen und persönliche Entfaltung schaffen.

Die wirtschaftliche Zielsetzung umfasst auch die Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und des Umweltschutzes. Dabei geht es vor allem um die Beseitigung von Altlasten und von Umweltsituationen, welche noch heute zum Teil eine ernsthafte Gefährdung für die Bevölkerung und die Natur darstellen. Viele dieser Probleme haben eine weit über die lokale Bevölkerung hinausgehende, gar europäische Dimension. Der Bund unterstützt daher internationale Lösungsansätze und Projekte im Umweltbereich, beispielsweise im Rahmen der Konferenzen «Umwelt für Europa», und schenkt bei allen Projekten der ökologischen Nachhaltigkeit besondere Aufmerksamkeit. Eng mit dem Thema Umwelt verknüpft sind der gleichberechtigte Zugang zu den natürlichen Ressourcen, deren nachhaltige Nutzung und die rationelle Energieverwendung.

Zu Artikel 3 Grundsätze

Hier werden drei Grundsätze für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas aufgestellt.

Zu Absatz 1

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist kein isolierter Politikbereich, sie ist vielmehr in die gesamte schweizerische Aussenpolitik eingebettet. Mit den Aussenpolitischen Berichten 1993¹⁶ und 2000¹⁷ hat sich der Bundesrat aussenpolitische Schwerpunkte gesetzt, die für die Ostzusammenarbeit relevant sind: Friedensförderung, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat, wirtschaftliche Interessenwahrung, Migrations- und Armutsbekämpfung sowie Umwelt und nachhaltige globale Entwicklung.

¹⁶ BBl 1994 I 153

¹⁷ BBl 2001 261

Im Sinne einer zeitgemässen Interessenwahrung in einer zunehmend vernetzten und interdependenten Welt liegt es im Interesse der Schweiz, sich aktiv am Aufbau Europas zu beteiligen. Mit Blick auf die integrationspolitische Stellung unseres Landes sowie die zunehmende Festigung und Differenzierung europäischer Sicherheitsstrukturen liegt die Ostzusammenarbeit im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz. Die Entwicklung unseres Kontinents geht heute unwiderruflich in Richtung Integration der osteuropäischen Länder in die Europäische Union (EU). Die Ostzusammenarbeit erhält eine ausgeprägte integrationspolitische Dimension, indem sie die Annäherung zwischen Ost und West fördert.

Nach dem Fall der Berliner Mauer und der Auflösung der Sowjetunion wurde Westeuropa vor bedeutsame sicherheitspolitische Herausforderungen gestellt: wirtschaftlich-soziale Gegensätze, Arbeitslosigkeit und Armut, ökologische Katastrophen, Minderheiten- und Menschenrechtsprobleme, regionale Spannungen, Konflikte und Migration. Regionale und europaweite Bedrohungen gehen von den nuklearen Altlasten und von gefährlichen Atomanlagen aus. Solche Gefahren verlangen nach wie vor umfassende internationale Strategien, wie sie etwa im Rahmen der Konferenz «Umwelt für Europa» entwickelt werden. Funktionierende, demokratisch legitimierte, pluralistische Institutionen, wirtschaftliche Prosperität und ausgeglichene wirtschaftliche und soziale Verhältnisse bilden eine wesentliche Voraussetzung für mehr Sicherheit. Die Ostzusammenarbeit hat demnach eine wichtige sicherheitspolitische Dimension. Die Schweiz hat ein Interesse an einem kontrollierten Wandel in Osteuropa, der die internationale Stabilität nicht gefährdet.

Die schweizerische Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS beruht insbesondere auf dem Grundsatz der solidarischen Mitverantwortung. Die Schweiz will zur Linderung von Not und Armut in der Welt beitragen und bringt damit ihre Bereitschaft zum Ausdruck, für die grossen Probleme unserer Zeit Mitverantwortung zu tragen. Dieser Haltung liegt die Einsicht zugrunde, dass das Schicksal der Schweiz untrennbar mit dem Schicksal Europas und der Welt verbunden ist. Deshalb will die Schweiz zum Gelingen der Reformen in Osteuropa und zum Aufbau stabiler gesamteuropäischer Strukturen beitragen. Unser finanzielles Engagement zu Gunsten der Staaten Osteuropas ist zugleich ein Beitrag der Schweiz zur europäischen Zusammenarbeit und Integration.

Zu Absatz 2

Diese aus Artikel 2 Absatz 2 des Entwicklungshilfegesetzes übernommene Bestimmung legt fest, dass die Massnahmen der Schweiz auf die Verhältnisse der Partnerländer und die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen. Der Nachfrage- und Bedürfnisnachweis sind Ausgangspunkt jeglicher Kooperation. Erfolg und Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit hängen wesentlich davon ab, dass die spezifischen Gegebenheiten und das Umfeld gebührend berücksichtigt werden. Die Lokalpartner und möglichst auch die Zielgruppen werden entsprechend in die Planung und Durchführung von Programmen einbezogen.

Zu Absatz 3

Die Massnahmen des Bundes unterstützen in der Regel lokale Initiativen und ergänzen die eigenen Anstrengungen der Partner. Grundlage der Zusammenarbeit ist eine zielorientierte, partnerschaftliche Beziehung und der Wille der jeweiligen Regierung, Reformen durchzuführen. Die Staaten tragen selbst die Verantwortung für den von ihnen eingeleiteten Reformprozess. Die internationale Unterstützung hat sich in

die Reformstrategien der Partnerregierungen einzubetten und deren Prioritäten unterzuordnen. Im Sinne globaler, regionaler und bilateraler Partnerschaften und des damit verbundenen Politikdialogs kann die externe Unterstützung die Regierungen bei der Formulierung der Reformen unterstützen.

Der schweizerische Beitrag ist eine Hilfe zur Selbsthilfe, die als Katalysator wirken soll. Über Erfolg und Misserfolg der Reformen werden in erster Linie die von den betroffenen Ländern selbst unternommenen Anstrengungen entscheiden. Die von der Schweiz finanzierten Vorhaben werden von den unmittelbaren Partnern und Nutznießern getragen. Die Kooperation erfolgt im Rahmen der Reformpolitik und unter Mitwirkung des betroffenen Landes und garantiert die Partizipation seiner Bevölkerung. Die Programme fügen sich demnach in Massnahmen ein, die vom Partner in eigener Verantwortung konzipiert und durchgeführt werden.

Zu Artikel 4 Demokratie und Menschenrechte

Der Bundesrat hat seit 1998 im Einklang mit den europäischen und internationalen Instanzen (OECD, EU, OSZE, Europarat) den Respekt der Menschenrechte und minimaler demokratischer Grundprinzipien in den Partnerländern als Grundlage und Voraussetzung der Zusammenarbeit definiert. Er hat zu diesem Zweck entsprechende Vorschriften und Kriterien verabschiedet.

Voraussetzung für eine Unterstützung durch die Schweiz gemäss der Zielformulierung in Artikel 2 ist der deutliche Wille der jeweiligen Regierung, Reformen auf institutionellem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet einzuleiten bzw. weiterzuführen. Die Konditionierung schweizerischer Unterstützung orientiert sich aber nicht an kurzfristigen Entwicklungen und Momentaufnahmen, sondern behält die Unterstützung des Reformprozesses als Ganzes im Auge. Sie muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden. Wesentlich ist, ob glaubwürdige Schritte in Richtung auf eine mittelfristige Verwirklichung des Reformprozesses unternommen worden sind und implementiert werden.

Die heutige Politik geht von einem kritischen und konstruktiven Dialog mit den jeweiligen Partnerländern im Bereich Demokratie und Menschenrechte aus. Im Sinne der heute differenzierteren Ansätze im Gouvernanzbereich werden positive Massnahmen zur Unterstützung der Partnerländer in heiklen Politikbereichen gegenüber unilateralen Sanktionen bevorzugt. Eine zentrale Rolle spielen dabei auch sensitive Themen wie Transparenz und Rechenschaftspflicht der Behörden. Die Erfahrung zeigt, dass Politikdialog vorwiegend im international abgestimmten Rahmen zu den erhofften Resultaten führen kann.

Um diesem gewandelten Gouvernanz- und Konditionalitätsverständnis Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat am 9. April 2003 eine neue Praxis der politischen Konditionalität beschlossen. Daher wurde Artikel 4 des Bundesbeschlusses 1995 «Unterbruch und Abbruch» neu formuliert. Die ursprüngliche Formulierung, welche nur auf einer negativen Auslegung der Konditionalität beruhte, genügt den heutigen Anforderungen und dem international anerkannten Verständnis nicht mehr. Der Bundesrat kann auf Grund der beantragten Neuformulierung von Artikel 4 im Falle gravierender systematischer Menschenrechtsverletzungen die notwendigen Massnahmen treffen, wobei der Abbruch der Zusammenarbeit im Sinne der Verhältnismässigkeit einzig als Ultima Ratio in Frage kommt.

Zu Artikel 5 Vorgehen

Der Bund kann Massnahmen bilateral, multilateral oder autonom durchführen. Damit wird bei der Aufteilung der Mittel die Flexibilität sichergestellt, die notwendig ist angesichts der Vielfalt der Bedürfnisse und der Tatsache, dass heute die Unterstützung von vielen Staaten und Organisationen wahrgenommen wird. Welche Modalität in einem gegebenen Fall angemessen ist, ergibt sich jeweils aus den konkreten Umständen. Diese Flexibilität muss nicht nur gewährleistet sein bei der Aufteilung in bilaterale, multilaterale und autonome Massnahmen, sondern auch bei der Auswahl der Länder, der Mittelzuteilung pro Land sowie der Bereichsauswahl. Nur so lässt sich eine zielkonforme und effiziente Verwaltung der Rahmenkredite sicherstellen.

Bilaterale Massnahmen werden in direktem Kontakt zwischen der Schweiz und dem betreffenden Partner abgewickelt, wobei auf der einen oder anderen Seite durchaus mehrere Beteiligte nebeneinandertreten können. Multilaterale Massnahmen werden in der Regel durch eine internationale Organisation abgewickelt oder koordiniert, etwa durch die Weltbank. Diese Form kommt hauptsächlich bei Aufgaben in Betracht, welche die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Geberlandes übersteigen oder die grossräumig durchgeführt werden.

Bei den autonomen Massnahmen handelt es sich um rein innerstaatliche Akte der Schweiz, z. B. die Einräumung einseitiger Vergünstigungen zu Gunsten der Partnerländer wie etwa Zollpräferenzen¹⁸ oder Kreditgarantien.

Zu Artikel 6 Koordination

Diese Bestimmung auferlegt dem Bund eine Pflicht zur umfassenden Koordination seiner Massnahmen mit den Anstrengungen der Partner in den Staaten Osteuropas sowie nach Möglichkeit mit den gleichgerichteten Leistungen anderer nationaler und internationaler Quellen. Um einen optimalen Effekt zu erzielen und die Unterstützung bestmöglich in den jeweiligen Reformprozess zu integrieren, koordiniert die Schweiz ihre Massnahmen mit den Partnerstaaten und deren eigenen Anstrengungen.

Da eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Institutionen, Staaten und internationalen Organisationen in Osteuropa tätig sind, fördert der Bund die internationale Absprache und den gegenseitigen Informationsaustausch mit anderen Geberstaaten, ausländischen Institutionen und internationalen Organisationen. Die internationale Koordination der länderspezifischen Unterstützungsmassnahmen wird vorwiegend im Rahmen von Konsultativgruppen der Weltbank oder auf thematischer und regionaler Ebene (z.B. Stabilitätspakt für Südosteuropa) durch spezialisierte Agenturen und Netzwerke vorgenommen. Die Schweiz arbeitet aktiv an diesen Koordinationsbemühungen mit und versucht, international abgestimmte und kohärente Ansätze zu entwickeln und diese in einen tragfähigen Gesamtzusammenhang zu stellen. Die Erfahrung zeigt, dass die internationale Koordination ein schwieriges und komplexes Unterfangen ist. Den Koordinationsbemühungen der Schweiz sind deshalb objektive Grenzen gesetzt.

¹⁸ Vgl. Bundesbeschluss vom 9.10.1981 über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (SR 632.91).

Da mehrere Staaten Osteuropas und der GUS zu den schweizerischen Stimmrechtsgruppen beim Internationalen Währungsfonds, bei der Weltbank sowie bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) gehören, kommt der Schweiz diesbezüglich eine besondere Verantwortung zu.

Die Pflicht zur Koordination innerhalb der Bundesverwaltung ist in Artikel 15 festgelegt.

Zu Artikel 7 Formen der Zusammenarbeit

Der Artikel hat gegenüber dem Bundesbeschluss 1995 folgende Änderung erfahren: Der Obertitel des zweiten Abschnitts wurde neu mit «Massnahmen» benannt. Der Absatz 1 im Bundesbeschluss 1995 über die Formen der Zusammenarbeit wurde überarbeitet und als Artikel 7 beibehalten. Der Absatz 2 wurde neu zu Artikel 8 über finanzielle Leistungen. Um die Übersichtlichkeit noch zusätzlich zu verbessern, wurde der frühere Absatz 3 zu Artikel 9 über die Kombination der Massnahmen. Damit konnten die Massnahmen und ihr Verhältnis zueinander klarer und systematischer dargestellt werden.

Der ursprüngliche Absatz 4 des Bundesbeschlusses 1995, wonach «die Projekte der technischen und finanziellen Zusammenarbeit in der Regel während einer angemessenen Zeit zu begleiten und zu betreuen» sind, wurde gestrichen, da die Begleitung der Massnahmen zur anerkannten und weitgehend bekannten Praxis gehört. Analog zur Entwicklungszusammenarbeit werden Prozesse und Massnahmen im Rahmen der Ostzusammenarbeit anhand hoher Qualitätsstandards des «Monitoring» laufend mitgesteuert, begleitet und regelmässig evaluiert (vgl. Art. 18). Auf der Grundlage eines festgesetzten «Projektzyklus» sind die methodischen Schritte und Abläufe der Planung, Durchführung, Begleitung und der Evaluation von Projekten bzw. der Umsetzung der Evaluationsergebnisse geregelt, um jederzeit ein professionelles Projektmanagement zu garantieren.

Die Instrumente der Ostzusammenarbeit, wie sie im ursprünglichen Artikel 7 aufgeführt sind, haben sich bewährt. Während sie in ihren Grundformen im Wesentlichen bestätigt werden, hat sich ihre konkrete Anwendung auf Grund der dynamischen Reformprozesse in der Region, der daraus resultierenden neuen Anforderungen sowie der konkreten Erfahrung gewandelt.

Die Kooperation mit den Staaten Osteuropas verlangt nach einer flexiblen Anwendung und Abstimmung des Instrumentariums. Eine zu starre Definition und Implementierung der Kooperationsinstrumente würde der Dynamik der Ostländer und den raschen – oft unvorhersehbaren – Umwälzungen in der Region nicht gerecht. Um möglichst grosse und nachhaltige Wirkungen zu erzielen und auf die spezifischen Bedürfnisse eingehen zu können, müssen sich die Kooperationsformen dem sich wandelnden Kontext anpassen können.

Im Zentrum der Ostzusammenarbeit stehen die zentralen Herausforderungen der Transition und die Suche nach angepassten Antworten und Problemlösungen. Als Haupthindernis für ein rasches Voranschreiten der Transformation hat sich das Fehlen oder ungenügende Funktionieren staatlicher und privater Institutionen erwiesen. Starke Institutionen, wie etwa eine funktionierende Justiz oder eine griffige Wettbewerbs- und Finanzmarktaufsicht, sind eine zentrale Voraussetzung, um rechtsstaatliche und stabile Verhältnisse zu erreichen, die zwischenstaatlichen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu festigen und ein sozial- und umweltver-

trägliches wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen. Gleichzeitig können nur sozial akzeptierte und ökonomisch tragbare Institutionen ihre Dienstleistungsfunktion erfüllen und somit nachhaltig operieren. Sie müssen von Bevölkerung und Wirtschaft getragen werden. Der Aufbau – bzw. sozialverträgliche Abbau oder Umbau – von Institutionen im weiteren Sinne gehört deshalb (mehr noch als anfänglich) zur Kernaufgabe der Ostzusammenarbeit¹⁹.

Vermehrte Bedeutung kommt zudem den partnerschaftlichen Ansätzen zu. Gemeint sind damit zunächst Partnerschaften zwischen Ländern der Region, der internationalen Staatengemeinschaft und internationalen Organisationen und Institutionen, wie sie etwa im Stabilitätspakt realisiert werden. Partnerschaft bedeutet jedoch auch den Einbezug von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und der betroffenen Bevölkerung bei der Planung und Umsetzung von Reformen, wie er etwa bei der Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien²⁰ zur Anwendung kommt. Sowohl der Stabilitätspakt wie auch die Armutsbekämpfungsstrategien sind Ausdruck der Auffassung, dass ein Reformprogramm umfassend sein muss, um langfristige Stabilität und Prosperität erreichen zu können. Die Rede ist auch von direkter partnerschaftlicher Zusammenarbeit der Regierungsstellen bzw. der Unterstützungsorganisationen etwa mit Nichtregierungsorganisationen oder – im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften – mit privaten Unternehmen bei der Bewältigung von konkreten Aufgaben und bei der Realisierung von Projekten.

Entsprechend der komplexen und umfassenden Problemstellung haben sich die Kooperationsformen von einem ursprünglich engen Projektverständnis zunehmend zu Programmansätzen entwickelt, die Interventionen auf mehreren Ebenen umfassen: auf derjenigen des Projektes, der Institutionen, aber auch des Politikdialogs. Um optimale und nachhaltige Wirkungen zu gewährleisten, kommt dabei oft technische und finanzielle Zusammenarbeit zum Tragen. Kombinierte Ansätze – begleitet durch einen politischen Dialog – sichern die Nachhaltigkeit der Massnahmen besser. So werden Lösungsvorschläge auf der Makroebene der Politik und der Reformformulierung anhand konkreter Projekte im Feld exemplifiziert und Modelle auf der Mikroebene ausgetestet, damit sie allenfalls repliziert werden und die zukünftige Reformpolitik wiederum beeinflussen können.

Gleichzeitig sind die unten beschriebenen Instrumente unterschiedlicher Natur und damit klar abgrenzbar. Die nachfolgenden Definitionen stimmen mit dem Entwicklungsgesetz vom 19. März 1976 überein. Die Besonderheit der Ostzusammenarbeit widerspiegelt sich in der speziellen Stossrichtung, den Schwerpunkten und der unterschiedlichen verwaltungsinternen Aufgabenteilung, die auf Verordnungsstufe geregelt ist. Die Zuständigkeiten der beiden mit der Umsetzung betrauten Verwaltungseinheiten wurden dort sowohl für die Formen als auch für die Bereiche präzisiert. Die Komplementarität im Instrumenteneinsatz wird anhand gemeinsamer strategischer Leitlinien und Programmierungen sichergestellt. Die Koordination der Formen erfolgt mittels ganzheitlicher partizipativer Planungen auf Bereichsebene (Sektorstrategien) und anhand geografischer Schwerpunkte (Landesprogramme).

¹⁹ Vgl. Botschaft Rahmenkredit IV, BBl 2004 1843; Ziff.2. und 5.

²⁰ So genannte «Poverty Reduction Strategy Papers» (PRSP) der Partnerstaaten, die i.d.R. von der Weltbank koordiniert werden und als strategische Basis für alle Akteure gelten.

Zu Buchstabe a: die technische Zusammenarbeit

Ausgangspunkt der technischen Zusammenarbeit ist in der Regel ein Transitionsproblem, für dessen Lösung ein Transfer von Kenntnissen und Erfahrungen sowie begleitende Massnahmen notwendig sind. Die technische Zusammenarbeit setzt gewissermassen bei der «Software» an, das heisst beim Denken der Menschen sowie bei Strukturen, Instrumenten und Prozessen. Voraussetzung für eine fruchtbare Zusammenarbeit ist der Veränderungswille der Partner, die im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe stets Ausgangs- und Angelpunkt der Programme sind. Im Vordergrund steht die Förderung ihrer Eigenständigkeit: Sie sollen in die Lage versetzt werden, die Herausforderungen und Schwierigkeiten selbst zu überwinden, die sich bei den Umwälzungen in Osteuropa unweigerlich ergeben. Nachhaltigkeit ist erst dann erreicht, wenn den Partnern die Fähigkeit zur Problemlösung über die Projektperiode hinaus auf Dauer erhalten bleibt. Der Kooperation kommt dabei eine Katalysatorrolle zu.

Die technische Zusammenarbeit bezweckt, durch die Vermittlung von Wissen und Erfahrung und damit zusammenhängender Leistungen den Ausbau demokratischer, pluralistisch legitimierter Institutionen zu fördern, die marktwirtschaftlichen Reformen zu unterstützen, den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben und die soziale Absicherung des Wandels zu begünstigen. Sie umfasst – in jeweils unterschiedlicher Mischung – die folgenden vier Komponenten der Kapazitätsbildung: die Entwicklung menschlicher Ressourcen durch Tätigkeiten wie Beratung und Gutachten, Aus- und Weiterbildung oder den wissenschaftlichen, kulturellen Austausch; die Organisationsentwicklung; die Stärkung von Institutionen und deren Vernetzung (insbesondere zur Verbesserung der regionalen Kooperation); die Systementwicklung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen. Hinzu kommen Massnahmen, welche den Zugang zu Kreditlinien ermöglichen sowie finanzielle Hilfestellungen zum Ankauf von Sachleistungen und andere Projektkosten. In der technischen Zusammenarbeit stehen partizipative Ansätze und Problemlösungen und der dafür benötigte Know-how-Transfer im Vordergrund.

Vorbereitung und Durchführung der Programme und Projekte setzen gute Kenntnisse des jeweiligen Umfeldes und der internationalen Absprachen voraus. Begleitmassnahmen wie Monitoring, Controlling und Evaluation kommen entscheidende Bedeutung zu. Die Kooperation muss langfristig und programmatisch sein, sie muss konkrete Resultate zeigen und einen erkennbaren Nutzen für die lokale Bevölkerung haben.

Technische Zusammenarbeit wird in der Regel dem begünstigten Land auf nicht rückzahlbarer Basis geleistet.

Zu Buchstabe b: die finanzielle Zusammenarbeit

Die zweite wichtige Form bildet die finanzielle Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Sie kann in Form von Finanzierungszuschüssen, Zahlungsbilanzhilfen, Entschuldungsmassnahmen oder Kreditgarantien zur Anwendung kommen²¹.

Mit Finanzierungszuschüssen können finanzielle Beiträge für die Erstellung, Sanierung oder Modernisierung von Basisinfrastruktur geleistet werden. Im Vordergrund stehen Infrastrukturprojekte in den Bereichen Energie, Wasserversorgung, Transport, Kommunikation und Katasterwesen. Finanzierungszuschüsse kommen dort

²¹ Vgl. BBI 1991 IV 581, 1990 I 164

zum Einsatz, wo eine kommerzielle Finanzierung nicht möglich ist und sich somit eine nicht rückzahlbare bzw. vergünstigte Finanzierung rechtfertigt. Die Finanzierung von Ausrüstung wird mit einem Know-how-Transfer ergänzt, der darauf abzielt, die tragenden Institutionen zu stärken. Zudem ist sie eingebettet in einen politischen Dialog über sektorielle Reformen, welche eine nachhaltige Nutzung der bereitgestellten Infrastruktur sicherstellen sollen. Zunehmend wichtig wird die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften. Finanzierungszuschüsse werden an die Regierungen der Partnerländer geleistet und von diesen – sofern notwendig – an untergeordnete Entitäten oder Versorgungsgesellschaften weitergegeben. Sie können auch als Kofinanzierungen zusammen mit internationalen Finanzierungsinstitutionen geleistet werden. Sie erfolgen im Allgemeinen auf nicht rückzahlbarer Basis. Finanzierungszuschüsse sind an schweizerische Lieferungen gebunden. Auf Grund des Strukturwandels in der Schweiz und mit Blick auf eine grösstmögliche Wirtschaftlichkeit wird das Kriterium der mehrheitlich schweizerischen Wertschöpfung flexibel interpretiert. Zudem werden – wo nötig – Anteile an den lokalen Kosten übernommen.

Mit der Zahlungsbilanz- bzw. Budgethilfe, aber auch mit Entschuldungsmassnahmen kann die Umsetzung von bestimmten Reformen erleichtert werden, indem die damit häufig einhergehende Belastung von Zahlungsbilanz und Budget gemildert wird. Die Gewährung dieser Unterstützung ist dabei an einen engen Politikdialog mit diesen Ländern gebunden und wird von gezieltem Know-how-Transfer begleitet, insbesondere in den Bereichen Budgetmanagement, Steuerpolitik, Schuldenmanagement und Finanzsektor. Sie erfolgt in enger Abstimmung oder als Kofinanzierung mit den internationalen Finanzierungsinstitutionen.

Die Kreditgarantien kommen dort zum Einsatz, wo die Exportrisikogarantie (ERG) aus Risikogründen noch geschlossen ist. Sie sollen den Unternehmen in diesen Ländern die Finanzierung von wichtigen Investitionsgütern für die Erneuerung von Produktionsanlagen und den schweizerischen Unternehmen die Abdeckung der Risiken solcher Exportfinanzierungen ermöglichen. Solche Garantien werden mit separaten, im Umfang klar festgelegten Limiten innerhalb der vom Parlament bewilligten Rahmenkredite gewährt.

Zu Buchstabe c: Massnahmen zur Förderung der Beteiligung am Welthandel

Eine dritte Form der schweizerischen Zusammenarbeit besteht in Massnahmen zur Förderung der Beteiligung am Welthandel. Diese Unterstützung erfolgt auf den verschiedensten Ebenen: Massnahmen zur Verbesserung der Handels- und Investitionspolitiken, die Förderung der handelspolitischen – internationalen und regionalen – Integration, die Stärkung von Institutionen und Strukturen, die Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten sowie die Unterstützung für die Identifikation und Schaffung konkreter Absatzmöglichkeiten und -kanäle für Exporte aus diesen Ländern.

Konkrete Massnahmen umfassen etwa die Beratung für die Schaffung angepasster handelspolitischer Rahmenbedingungen, die Unterstützung beim Beitritt zur WTO, die Verbesserung von Kapazitäten von Berufs- und Fachverbänden sowie Handelskammern. Im Vordergrund der Exportprogramme stehen Massnahmen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Stärkung der Unternehmen z.B. bei Exportadministration, Marketing und Produktdesign sowie bei der Anwendung von umweltfreundlichen Technologien (inkl. Umweltstandards) und bei den elementaren Arbeitsnormen. Diese Aktivitäten werden durch die Swiss Import Pro-

motion Programme Organisation (SIPPO) ergänzt, welche aus der Ostzusammenarbeit mitfinanziert wird. Dabei steht die Förderung des Absatzes von Produkten aus den Partnerländern in der Schweiz im Zentrum. Ergänzt werden diese Massnahmen durch die Gewährung von einseitigen Zollpräferenzen, zwecks Erleichterung des Marktzugangs in die Schweiz.

Zu Buchstabe d:

Massnahmen zur Förderung des Einsatzes von Mitteln des Privatsektors

Die Mobilisierung privater Ressourcen ist eine weitere Form der schweizerischen Ostzusammenarbeit. Sie umfasst zunächst die Förderung des Privatsektors in den Partnerländern selbst, sodann jedoch auch die Förderung ausländischer Direktinvestitionen aus westlichen Industrieländern in diese Staaten. Im Bereich der Privatsektorförderung sind insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (Eigentumsrechte, Transferrechte, Rechtssicherheit usw.), die Schaffung eines funktionierenden und zuverlässigen Finanzsektors und die Erschliessung von Finanzierungsquellen (zum Beispiel die Beteiligung an Risikokapitalfonds, Leasinggesellschaften, die Einrichtung von Kreditlinien bei lokalen Banken oder die Gewährung von Garantien) sowie der Kapazitätsaufbau vor allem für kleinere und mittlere Betriebe (KMU) zu erwähnen. Im Fokus der Interventionen stehen neben KMU auch öffentlich-private Partnerschaften im Infrastrukturbereich.

Für die Förderung von Investitionen insbesondere von Schweizer Unternehmen in die Partnerländer stehen verschiedene Fazilitäten in der Schweiz zur Verfügung. Zu nennen sind insbesondere die Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) sowie der ebenfalls von SOFI verwaltete Start-up-Fonds.

Zu Buchstabe e: Ergänzende Formen

Diese offene Rubrik soll es gestatten, ergänzende Massnahmen zu ergreifen, die nicht oder nicht eindeutig einer der unter Buchstabe a–d genannten Formen zuzuordnen sind, aber mit ihnen die Zielsetzungen gemeinsam haben. Dies gestattet, den sich weiterhin verändernden Bedürfnissen der Ostzusammenarbeit Rechnung zu tragen. Beispielsweise können unter diesem Buchstaben Massnahmen subsumiert werden, die potenziellen Auswanderungswilligen sowie rückkehrenden Flüchtlingen neue berufliche Perspektiven im Heimatland eröffnen und so dazu beitragen, Migrationsprobleme an der Wurzel anzugehen. Massnahmen eigener Art stellen ferner der Aufbau neuer Beziehungen zwischen Ost und West oder Programme für Kultur- und Jugendaustausch dar.

Zu Artikel 8 Finanzielle Leistungen

Die Leistungen des Bundes erfolgen in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen, Darlehen, Beteiligungen oder Garantien. Dabei wird in der Regel die technische Zusammenarbeit auf unentgeltlicher, nicht rückzahlbarer Basis geleistet. Die finanzielle Zusammenarbeit wird als nicht rückzahlbarer Beitrag als Darlehen, als Beteiligung oder als Garantie gewährt. Die Form der Beteiligung wurde eingefügt, um insbesondere Beteiligungen des Bundes an Risikokapitalfonds und Leasinggesellschaften abzudecken, wie sie bei der Privatsektorförderung zum Einsatz kommen.

Der Begriff «Garantien» gemäss Buchstabe d umfasst sowohl Kreditgarantien (Exportrisikogarantien für Lieferungen von Schweizer Gütern und Dienstleistungen in die Partnerländer) als auch andere Garantien (beispielsweise Übernahme von

Risiken lokaler Banken zur Deckung von Krediten oder zur Gewährung von Handelsfinanzierungen an lokale kleine und mittelgrosse Unternehmen).

Zu Artikel 9 Kombination von Massnahmen

Ganz allgemein sollen die Formen der Zusammenarbeit gemäss Artikel 7 wie auch die finanziellen Leistungen gemäss Artikel 8 je untereinander, aber auch miteinander kombiniert werden können. Um eine optimale Wirkung zu erreichen, kann es insbesondere angezeigt sein, die in Artikel 7 genannten Formen der Zusammenarbeit miteinander zu verbinden. Dies gilt besonders für die technische und die finanzielle Zusammenarbeit, welche sich in verschiedener Hinsicht ergänzen. So verlangt die Vermittlung von technischem Wissen in vielen Fällen die Bereitstellung finanzieller Mittel, um neue Ausrüstungsgüter anzuschaffen. Auf der anderen Seite kann es sinnvoll sein, im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit gleichzeitig technisches Wissen zu übermitteln; dies z.B. dann, wenn das Partnerland über keine Fachleute verfügt, welche mit den finanzierten Ausrüstungen umgehen oder die entsprechenden Arbeitsprozesse organisieren können. Ferner hat die Erfahrung gezeigt, dass unter Umständen durch eine Kombination verschiedener Massnahmen, z.B. Beratung, Ausbildung, Güterlieferung und Finanzierung, ein besonders nützlicher Beitrag geleistet werden kann²².

Zu Artikel 10 Rahmenkredite

Artikel 10 bestätigt die bisherige Praxis der Bereitstellung finanzieller Mittel zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Mit der Eröffnung von Rahmenkrediten für jeweils mehrere Jahre – und nicht nur von Zahlungskrediten innerhalb des jährlichen Voranschlags des Bundes – wird dem Bundesrat die gebotene Planung und das notwendige Eingehen von längerfristigen Verpflichtungen ermöglicht. Diese Praxis hat sich auch für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe seit Jahrzehnten bewährt²³.

Zu Artikel 11 Gebühren bei Kreditgarantien

Zu Absatz 1

Artikel 11 bildet die gesetzliche Grundlage, damit der Bund für Kreditgarantien Gebühren erheben kann (siehe auch Erläuterungen zu Art. 7 Bst. b).

Zu Absatz 2 und 3

Bei der Bemessung der Gebühren werden die jeweiligen Risiken, die Höhe und Dauer der Garantie sowie die besondere Lage in den einzelnen Ländern berücksichtigt. Im Allgemeinen richten sich die Gebühren nach den Ansätzen der Exportrisikogarantie (ERG).

Zu Absatz 4

Zur Deckung von Schadenfällen müssen vorweg die erhobenen Gebührenerträge verwendet werden. Diese können zusätzlich auch für die Abdeckung der beim Bei-

²² Vgl. BB1 1992 V 492, 1991 IV 577, 1990 I 158.

²³ Vgl. BB1 1973 I 912.

zug von Dritten für die Verwaltung der Kreditgarantien entstehenden Verwaltungskosten verwendet werden.

Zu Artikel 12 Festlegung der Prioritäten

Auf der Grundlage des Bundesgesetzes legt der Bundesrat die Schwerpunkte und die prioritären Tätigkeitsfelder der Zusammenarbeit fest, um die Mittel zielgerichtet und nachhaltig einzusetzen. Diese Prioritäten sind sowohl thematischer (Sektoren, Tätigkeitsbereiche) wie auch geografischer Natur, gemäss dem bekannten Konzept der Schwerpunktländer und -regionen²⁴. Er berücksichtigt dabei insbesondere die in den Artikeln 2 und 3 festgelegten Ziele und Grundsätze, die jeweiligen Reformstrategien der Regierungen und die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die in der Schweiz verfügbaren Fachkenntnisse und Erfahrungen.

Zu Artikel 13 Verträge

Zu Absatz 1

Völkerrechtliche Verträge werden entweder nach dem ordentlichen oder nach einem vereinfachten Verfahren abgeschlossen (Art. 166 Abs. 2 BV). Beim ordentlichen Verfahren genehmigt die Bundesversammlung die vom Bundesrat ausgehandelten und unterzeichneten Verträge, bevor diese Verträge vom Bundesrat ratifiziert werden können. Beim vereinfachten Verfahren hingegen entfällt das parlamentarische Genehmigungsverfahren; die Kompetenz zum Vertragsabschluss liegt beim Bundesrat.

Diese Möglichkeit sieht Artikel 166 Absatz 2 BV vor, wonach das Parlament den Bundesrat in einem Gesetz ausdrücklich zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags ermächtigen kann.

Zur wirkungsvollen Durchführung von Massnahmen gemäss dem vorgeschlagenen Gesetz wird es wie bisher notwendig sein, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Gestützt auf die oben erwähnte Verfassungsbestimmung und analog zur Ermächtigung in Artikel 10 des Entwicklungsgesetzes wird dem Bundesrat die Kompetenz übertragen, völkerrechtliche Vereinbarungen abzuschliessen, die allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Staaten oder mit einer internationalen Organisation betreffen. Solche Rahmenabkommen werden vor allem mit den so genannten Schwerpunktländern abgeschlossen. Diese Bestimmung dient auch der Entlastung des Parlaments von weniger wichtigen Routinegeschäften.

Zu Absatz 2

Die Erfahrung hat gezeigt, dass zwischenstaatliche Projekte und Programme nur erfolgreich durchgeführt werden können, wenn sie auf vertraglicher Basis beruhen. Diese Projekt- und Programmabkommen sind Staatsverträge; sie sind aber rein technischer Natur, finanziell begrenzt, zeitlich befristet und auf das jeweilige Projekt oder Programm beschränkt. Das Gesetz ermächtigt die zuständigen Ämter, derartige völkerrechtliche Vereinbarungen über Einzelprojekte und Einzelprogramme abzuschliessen.

²⁴ Siehe Botschaften zu den Rahmenkrediten in Fn. 3.

Weiter können die Bundesämter auch privatrechtliche Verträge (zum Beispiel für Evaluationsaufträge) oder öffentlich-rechtliche Verträge (etwa für Beiträge) in eigener Kompetenz abschliessen.

Absatz 3 von Artikel 11 des Bundesbeschlusses 1995 wurde gestrichen, da er rechtlich nicht nötig ist und inhaltlich redundant erscheint: Dass Bundesrat und Bundesverwaltung finanzielle Verpflichtungen nur bis zur Höhe der von der Bundesversammlung bewilligten Rahmenkredite eingehen dürfen, ist eine Selbstverständlichkeit, die nicht im Gesetz erwähnt werden muss.

Zu Artikel 14 Zusammenarbeit mit Dritten

Die ursprünglichen Artikel 12 (Beauftragung Dritter), 13 (Unterstützung privater Bestrebungen) und 14 (Zusammenwirken mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen) des Bundesbeschlusses 1995 wurden auf Grund der einheitlichen Materie als Absätze 1–3 in den vorliegenden Artikel integriert. Mit dieser Gliederung soll eine bessere Übersichtlichkeit gewährleistet werden, ohne am Inhalt etwas zu ändern. Der neue Absatz 4 ermöglicht dem Bundesrat, juristische Personen zu gründen oder den Bund an solchen zu beteiligen.

Zu Absatz 1

Die Bundesbehörden müssen die Projekte der Zusammenarbeit nicht selbst durchführen, sondern können diese im Auftragsverhältnis an Dritte, d.h. verwaltungsexterne natürliche oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, weitergeben. Sie können zu diesem Zweck Vereinbarungen abschliessen. Die Dritten haben je nach Fall nur Hilfsfunktion oder nehmen relativ selbständige Aufgaben wahr. Jedenfalls handeln die Beauftragten entsprechend den Grundsätzen des vorliegenden Bundesgesetzes. Die Beauftragung Dritter entspricht dem Bedürfnis nach Flexibilität; die Durchführung der Projekte muss den lokalen Umständen und Rahmenbedingungen angepasst sein. Überdies ist damit sichergestellt, dass die Bundesverwaltung nicht mehr als notwendig eigenes Personal anstellen muss.

Die Auswahl der Personen und Institutionen, die mit solchen Aufgaben betraut werden, und das Verfahren bei der Vergabe solcher Aufträge richten sich grundsätzlich nach den Normen des betreffenden WTO-Abkommens und des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen²⁵.

Zu Absatz 2

Gemäss dieser Bestimmung kann der Bundesrat Bestrebungen privater Institutionen unterstützen, die den Grundsätzen und Zielen dieses Gesetzes entsprechen. Dabei geht es darum, die wertvollen Erfahrungen, Fähigkeiten und Initiativen privater Institutionen im Sinne eines rationellen Einsatzes des in der Schweiz und international vorhandenen Potenzials zu nutzen. Die Unterstützung dient zugleich der Koordination zwischen privaten Institutionen und den Bundesbehörden im Sinne von Artikel 6 dieses Gesetzes. Private Institutionen können jedoch aus diesem Bundesgesetz keinen rechtlichen Anspruch auf Leistungen des Bundes ableiten (Ermessenssubvention).

²⁵ SR 172.056.1

Voraussetzung für eine Unterstützung des Bundes ist, dass die privaten Institutionen eine angemessene Eigenleistung erbringen. Diese kann finanzieller oder anderer materieller Natur sein und andere Formen der Hilfestellung umfassen, insbesondere Güter, organisatorische Leistungen und Fachwissen. Die Unterstützung des Bundes kann ferner nur solchen Stellen zuteil werden, die auf Grund transparenter Organisations- und Finanzverhältnisse für einen zielgerichteten Einsatz Gewähr bieten und bereit sind, darüber hinlänglich Rechenschaft abzulegen (vgl. Art. 25 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²⁶). Unter diesen Bedingungen kommt eine Zusammenarbeit grundsätzlich mit allen Arten von privaten Organisationen, namentlich auch mit gewinnorientierten, in Frage.

Zu Absatz 3

Kantone, Gemeinden und öffentliche Institutionen leisten eigene Beiträge im Rahmen der Zusammenarbeit. Mehrere neuere Kantonsverfassungen enthalten eine entsprechende entwicklungspolitische Klausel. Sie bringen damit den Geist der solidarischen Mitverantwortung gegenüber den Ländern Osteuropas zum Ausdruck. Der Bundesrat begrüsst diese Bestrebungen. Absatz 3 ermöglicht dem Bundesrat, mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen zusammenzuwirken und deren Massnahmen zu unterstützen. In der Regel erfolgt eine solche finanzielle Unterstützung nur dann, wenn die Körperschaft, welche die Verantwortung für das Projekt trägt, eine Eigenleistung erbringt.

Mit den «öffentlichen Institutionen» sind vor allem die kantonalen und eidgenössischen Hoch- und Fachschulen gemeint. Sie können auf ihrem Fachgebiet Projekte für den Bund durchführen, Beratungsaufgaben übernehmen oder Projektstudien durchführen. Ferner können sie Angehörige aus Ländern Osteuropas aus- oder weiterbilden.

Zu Absatz 4

Zur Erfüllung der Zielsetzungen gemäss Artikel 2 kann es zweckmässig sein, sich an juristischen Personen zu beteiligen (Mehrheitsbeteiligungen) oder solche zu gründen. Dafür braucht es gemäss der Rechtspraxis eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung (siehe z. Bsp. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999²⁷ über Meteorologie und Klimatologie). Solche Zusammenarbeitsformen sollen lediglich für Teilaufgaben des Bundes zur Anwendung gelangen und nur falls dies aus Gründen einer verbesserten Effizienz und Effektivität zweckmässig erscheint. Über Eignerstrategien, ein angemessenes Beteiligungscontrolling sowie Leistungsaufträge ist für die nötige Steuerung und Aufsicht zu sorgen. Die Beteiligungen werden in der Bundesrechnung transparent ausgewiesen.

Die Ostzusammenarbeit unterliegt einer grossen Dynamik. Der Privatsektor wird zunehmend als Partner einbezogen, sowohl in der Durchführung von Massnahmen wie zur Mitfinanzierung von Projekten. Ein Beispiel ist Swissfund, der in der Botschaft vom 20. November 2002²⁸ über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Botschaft sechster Rahmenkredit) und in der Botschaft zum IV. Rahmenkredit der Ostzusammenarbeit²⁹ präsentiert wird. Swissfund soll als spezialisiert

26 SR **616.1**

27 SR **429.1**

28 BBl **2003** 191

29 BBl **2004** 1843 Ziff.2.5

te Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft den Bund in der Privatsektorfinanzierung in den Partnerländern unterstützen.

Zu Artikel 15 Verwaltungsinterne Koordination

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ist Teil der schweizerischen Aussenpolitik sowie der Aussenwirtschafts- und Sicherheitspolitik. Sie betrifft in ihren vielfältigen Formen verschiedene Bundesstellen und verlangt nach einer engen verwaltungsinternen Zusammenarbeit unter den hauptsächlich zuständigen Stellen. Darüber hinaus sind ein kohärentes Auftreten, eine gegenseitige Abstimmung und besondere Koordinationsanstrengungen erforderlich. Gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³⁰ hat der Bundesrat die Pflicht, die Verwaltungstätigkeiten des Bundes zu koordinieren. Der Bundesrat muss insbesondere sicherstellen, dass sich die einzelnen Formen der Zusammenarbeit mit Osteuropa und die Tätigkeit der verschiedenen Bundesämter in das Ganze der schweizerischen Aussenpolitik einfügen.

Es obliegt dem Bundesrat, die Organisation der Zusammenarbeit periodisch zu überprüfen und den Notwendigkeiten anzupassen.

Zu Artikel 16 Datenbearbeitung

Zu Absatz 1

Im Rahmen der Ostzusammenarbeit werden auch Personendaten gemäss Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (DSG)³¹ bearbeitet. Das DSG verlangt dafür eine explizite gesetzliche Grundlage. Bei den Personendaten handelt es sich um Angaben über Beauftragte, Lokalpersonal, Begleitpersonen oder über unterstützte Organisationen. Gemäss dem auch im Datenschutz geltenden Verhältnismässigkeitsgrundsatz werden nur Daten bearbeitet, die für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages unumgänglich sind. Die vielfältigen Situationen im Rahmen der Ostzusammenarbeit erfordern einen insgesamt breiten Katalog an Daten. Diese werden jedoch im Einzelfall nicht alle bearbeitet.

Die Konfession kann unter Umständen bei der Zuweisung des Einsatzortes, beispielsweise bei Einsätzen in Krisenherden mit religiösem Hintergrund, Einfluss haben. Persönlichkeitsprofile in Form von Beurteilungen dienen den Einsatzverantwortlichen zur Meinungsbildung bezüglich Mandatserteilung oder Eignungsabklärung hinsichtlich eines konkreten Einsatzes. Schliesslich können im Rahmen von Projekten mit Gewerkschaften auch Daten über gewerkschaftliche Tätigkeiten bearbeitet werden.

Zu Absatz 2

Wir verweisen auf die Erläuterungen in der Botschaft vom 25. August 1999³² über die Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten, insbesondere den Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 24. März 2000³³ über die Bearbeitung von Personendaten im EDA.

³⁰ RVOG, SR 172.010

³¹ SR 235.1.

³² BBl 1999 9005 ff.

³³ SR 235.2

Zu Artikel 17 Beratende Kommission

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas betrifft viele Spezialbereiche unserer Staats- und Wirtschaftstätigkeit: Sie bedarf einer sorgfältigen innenpolitischen Abstützung durch ständige Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Kreise an der Bearbeitung der anstehenden Probleme. Daher nutzt der Bundesrat die Kenntnisse und Erfahrungen der beratenden Kommission gemäss Artikel 14 des Entwicklungsgesetz vom 19. März 1976³⁴ auch für Fragen der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Diese Kommission äussert sich zuhänden des Bundesrates zu den grundsätzlichen Fragen der schweizerischen Zusammenarbeit sowie zu den Resultaten von unabhängigen Evaluationen und prüft insbesondere Ziele, Reihenfolge und Gesamtkonzeption der Massnahmen.

Zu Artikel 18 Evaluationen und Berichterstattung

Der Bundesrat wacht über den wirksamen Einsatz der im Rahmen der Ostzusammenarbeit bewilligten Mittel und sorgt für eine Aufsicht. Zu diesem Zweck lässt er Evaluationen vornehmen. Dabei prüft er, welche Wirkungen die getroffenen Massnahmen haben, ob diese den Zielen des Gesetzes entsprechen und ob die finanziellen Mittel zweckmässig und wirtschaftlich verwendet werden. Gestützt auf die Erkenntnisse der Evaluationen wird er, wo nötig, laufende und künftige Projekte anpassen und die Planung neuer Aktionen verbessern.

Für die wirksame Kontrolle der verwendeten Mittel werden die Evaluationen durch das Instrument des Controlling zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung ergänzt, wie dies in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998³⁵ vorgesehen ist. Sowohl für die Evaluations- wie auch für die Controllingpraxis hat der Bundesrat Richtlinien und Methoden entwickelt, die im Einklang stehen mit der internationalen Praxis der OECD. Um auch eine Überwachung der an Dritte geleisteten Zuwendungen des Bundes zu gewährleisten, werden diese mit der Auflage verbunden, regelmässig Rechenschaft abzulegen. Bei multilateralen Aktionen erfüllt der Bundesrat seine Kontrollaufgabe durch die aktive Mitwirkung in den entsprechenden Überwachungsgremien der Institutionen.

Der Bundesrat informiert das Parlament regelmässig über die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas im Rahmen von Jahresberichten über Aussenhandel und Entwicklungspolitik³⁶ sowie der Beantwortung parlamentarischer Anfragen und Vorstösse. Der Bundesrat macht Informationen zunehmend auch über elektronische Mittel öffentlich zugänglich. Darüber hinaus erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung anlässlich der Beantragung neuer Rahmenkredite Bericht. Er informiert das Parlament darin über die getroffenen Massnahmen und die Erkenntnisse seiner Evaluationen. Auf Grund des RVOG, das die Berichterstattungspflicht des Bundesrats allgemein regelt, konnte der entsprechende Artikel des Bundesbeschlusses 1995 gekürzt werden.

³⁴ SR 974.0

³⁵ Art. 21 RVOV, SR 172.010.1.

³⁶ Aussenpolitische Berichte des Bundesrates, Aussenwirtschaftsberichte (seco), Jahresberichte über die Entwicklungszusammenarbeit (DEZA).

Das neue Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002³⁷ sieht zudem vor, dass der Bundesrat der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz unterbreitet. Gemäss Parlamentsgesetz konsultiert der Bundesrat die ausserpolitischen Kommissionen, wenn es um wesentliche Vorhaben sowie um Richtlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen geht. Schliesslich kann die Bundesversammlung dem Bundesrat Planungen in Auftrag geben; sie berät seine Planungsberichte, nimmt sie zur Kenntnis und kann dabei Schwerpunkte ändern. Die Bundesversammlung kann als Vorentscheide Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fällen.

Zu Artikel 19 Ausführungsbestimmungen

Der Vollzug des Bundesgesetzes obliegt dem Bundesrat. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen und sorgt für eine effiziente Organisation und Durchführung der Zusammenarbeit. Der Bundesrat wird die bestehende Verordnung vom 6. Mai 1992³⁸ über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas dem vorliegenden Bundesgesetz anpassen sowie die übrigen notwendigen Verordnungsanpassungen vornehmen.

Zu Artikel 20 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten des vorliegenden Bundesgesetzes wird der Bundesbeschluss vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas aufgehoben.

Zu Artikel 21 Änderung bisherigen Rechts

In den folgenden Bundesgesetzen müssen je rein systematische Verweise auf das vorliegende Gesetz aktualisiert werden:

- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003³⁹ über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte: Artikel 1 Absatz 2;
- Bundesgesetz vom 24. März 2000⁴⁰ über den Abschluss von Schuldenkonsolidierungsabkommen: Artikel 1 Absatz 2.

Im Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe⁴¹ (in der vorliegenden Botschaft «Entwicklungsgesetz» genannt) werden aus systematischen Gründen folgende Artikel angepasst:

- Artikel 11 über private Bestrebungen wird mit der Möglichkeit des Bundes ergänzt, juristische Personen zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen. Wir verweisen auf die Erläuterungen zu Artikel 14 Absatz 4 des vorliegenden Gesetzes.
- Artikel 13a über die Datenbearbeitung wird ebenfalls angepasst im Sinne der Erläuterungen zu Artikel 16 des vorliegenden Gesetzes.

³⁷ AS 2003 3543; SR 171.10.

³⁸ SR 974.11

³⁹ BBl 2003 8205

⁴⁰ SR 973.20

⁴¹ SR 974.0

Zu Artikel 22 Referendum

Das Bundesgesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV⁴².

Zu Artikel 23 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Zu Absatz 1

Der Bundesrat wird das Inkrafttreten entsprechend der allgemeinen Praxis festlegen, spätestens auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Gültigkeit des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, das heisst spätestens auf den 1. März 2008.

Zu Absatz 2

Entsprechend der Finalität der Ostzusammenarbeit wird eine Geltungsdauer von zehn Jahren festgelegt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Bundesgesetzes beurteilen sich nach Massgabe der vom Parlament beschlossenen Rahmenkredite.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Das Bundesgesetz hat keine finanziellen oder sonstigen Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden. Auch wenn punktuelle Kooperationen mit den Kantonen und Gemeinden – beispielsweise im Rahmen von Partnerschaften, welche die zwischenstaatliche Zusammenarbeit oft sinnvoll ergänzen – entstehen können, so obliegt der Vollzug des Bundesgesetzes ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Zusammenarbeit mit Osteuropa sind erheblich, jedoch schwierig zu berechnen. Empirische Studien haben ergeben, dass jeder in der Entwicklungszusammenarbeit ausgegebene Franken zu einer Erhöhung des Bruttoinlandprodukts um CHF 1.40 bis 1.60 führt. In der Ostzusammenarbeit dürften die Resultate ähnlich sein.

Es können zwei Formen von Wirkungen unterschieden werden:

1. die direkten Wirkungen der bilateralen Zusammenarbeit, wobei zur bilateralen Unterstützung die durch sie mobilisierten zusätzlichen (Ko-) Finanzierungen der Kantone und Gemeinden, der NRO und des Privatsektors hinzuzuzählen sind

2. die Wirkungen, die sich aus der Mitgliedschaft der Schweiz bei den internationalen Entwicklungsbanken, mithin aus dem Zugang von schweizerischen Anbietern zu deren Ausschreibungen ergeben.

Über diese direkten Wirkungen hinaus wären zudem auch die indirekten Auswirkungen auf die Investitionen und den Handel einzubeziehen, die sich aus der wirtschaftlichen Integration dieser Länder in den Welthandel ergeben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wird im Bericht vom 25. Februar 2004⁴³ über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angeführt. Sie ist zudem in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2004 vorgesehen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Das vorliegende Bundesgesetz regelt Massnahmen im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik. Es stützt sich damit auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁴⁴, welcher dem Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten verleiht.

5.2 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung schlägt der Bundesrat vor, den Bundesbeschluss vom 24. März 1995 durch ein Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas abzulösen.

Der vorliegende Erlass enthält wichtige rechtssetzende Normen und ist auf zehn Jahre befristet.

Er untersteht gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung verlangt bei der Schlussbestimmung ein qualifiziertes Mehr, wenn neue Ausgaben ab einem bestimmten Betrag gesprochen werden sollen. Mit dem vorliegenden Erlass werden keine Ausgaben beschlossen. Artikel 10 sieht vor, dass das Parlament finanzielle Mittel für die Ostzusammenarbeit mittels Beschluss von Rahmenkrediten zur Verfügung stellt (siehe dazu auch Ziff. 31).

⁴³ BBl 2004 1183

⁴⁴ SR 101

5.4

Verhältnis zum europäischen Recht

Das vorgeschlagene Bundesgesetz berührt keine Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Recht. Stossrichtung und Ziele des Bundesgesetzes entsprechen den Bestrebungen der europäischen Länder, die osteuropäischen Staaten in ihren Bemühungen um einen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbau zu unterstützen. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 3 Absatz 1 über die integrationspolitische Bedeutung der Vorlage ausgeführt wird, spielt die Europäische Union eine Schlüsselrolle im osteuropäischen Umfeld. Sie führt umfassende Zusammenarbeitsprogramme mit den Staaten Osteuropas durch.

