

Erläuternder Bericht zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

Übersicht

Die Herausforderungen der Transition, mit denen sich die Länder Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten konfrontiert sehen, erfordern eine Fortsetzung der Unterstützung des Bundes. Hiermit wird vorgeschlagen, die Geltungsdauer der Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas zu verlängern. Dies ermöglicht die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion.

Nach dem Fall der Berliner Mauer vor 25 Jahren und dem Zusammenbruch der Sowjetunion leiteten die Länder Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) eine Reihe von tiefgreifenden Reformen ein (als Transition bezeichnet), die sie zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft führen sollten. Die Ausgangslage und das Tempo der Umsetzung des Reformkurses in den ehemaligen sozialistischen Ländern waren sehr unterschiedlich. Daraus ergab sich eine deutliche Differenzierung. Elf mittel- und osteuropäische Länder sind der Europäischen Union (EU) beigetreten: Die Aussicht auf den Beitritt und die Unterstützung der EU und weiterer Geber bildeten einen Anreiz zur Umsetzung der Reformen. Die Länder des Balkans und die Mitgliedsländer der GUS in Europa, im Südkaukasus und in Zentralasien dagegen haben den Transitionsprozess noch bei weitem nicht abgeschlossen, weil entweder Konflikte die Reformprogramme aufgehalten oder mächtige Interessengruppen den Wandel für sich beschlagnahmt haben, oder weil aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrisen, welche die Region 1998 und in den Jahren 2008-2010 erneut trafen, die Prioritäten anders gesetzt wurden.

Die Schweiz will durch die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas dazu beitragen, die Stabilität und den Frieden in Europa zu festigen und positive Entwicklungsperspektiven sowie ein handels- und investitionsfreundliches Umfeld zu schaffen. Allerdings sind diese Länder nach wie vor mit grossen Herausforderungen der Transition in den Bereichen Politik (Pluralismus, Rechtsstaat, Integrität der Wahlabläufe), Wirtschaft (Geschäftsklima, Korruption, Wettbewerb) und Gesellschaft (Inklusion) konfrontiert. Die Schaffung bzw. Festigung der Institutionen, die eine soziale Marktwirtschaft und ein pluralistisches politisches System begleiten und tragen, steht im Mittelpunkt der noch unvollendeten Transitionsagenda.

Die Schweiz arbeitet seit Anfang der 90er-Jahre mit den Ländern Osteuropas zusammen. Das Parlament hat für die Transitionshilfe Rahmenkredite von insgesamt 5'595 Milliarden Franken genehmigt. In den Ländern, die inzwischen der Europäischen Union beigetreten sind, hat der Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU die Transitionshilfe abgelöst. Die von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen durchgeführten Programme werden von den Partnerländern als Beitrag an den Transitionsprozess sehr geschätzt. Der Erweiterungsbeitrag ist der deutliche Ausdruck der solidarischen Beteiligung der Schweiz am Aufbau eines stabileren, wohlhabenderen Europas.

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas beruhte zunächst auf dem vom Parlament 1995 für zehn Jahre bewilligten Bundesbeschluss. Auf diesen folgte das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006 (BG Ost), das von den eidgenössischen Räten genehmigt und Ende 2006 vom Volk angenommen wurde. Das Gesetz trat am 1. Juni 2007 ebenfalls für zehn Jahre in Kraft. Es schuf auch die Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU.

Dieses Gesetz hat sich bewährt, seine Ziele und Grundsätze gelten nach wie vor. Angesichts der anhaltenden Herausforderungen der Transition in den Ländern, in denen die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit tätig ist (Länder des Balkans und der GUS), beantragt der Bundesrat,

das Gesetz bis Ende 2024 unverändert weiterzuführen. Nach diesem Zeitpunkt sollte sich die Transitionshilfe auf die Länder konzentrieren, die ebenfalls mit gravierenden Problemen – Armut, Fragilität der Gesellschaft und der Institutionen – konfrontiert sind. So ist vorgesehen, dass die Weiterführung der Transitionshilfe nach 2024 auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 erfolgt.

Mit der vorgeschlagenen Weiterführung des BG Ost würde auch die Gesetzesgrundlage für den Erweiterungsbeitrag der Schweiz verlängert. Damit wird aber kein finanzieller Beitrag beschlossen. Der Bundesrat wird dem Parlament einzig im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU, und sofern diese sich positiv entwickeln, einen Vorschlag für eine Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags unterbreiten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht

Abkürzungsverzeichnis

1. Ursprung der Vorlage

- 1.1. Ausgangslage: Die Staaten Osteuropas 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer
 - 1.1.1. Transition: bedeutende, aber ungleiche Fortschritte
 - 1.1.2. Differenzierung
 - 1.1.3. Noch zu bewältigende Herausforderungen der Transition
- 1.2. Die Transitionshilfe der Schweiz in den Staaten Osteuropas und der GUS und der Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU
 - 1.2.1. Seit 1989 gewährte Rahmenkredite
 - 1.2.2. Ergebnisse der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS
 - 1.2.3. Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union
 - A. Hintergrund
 - B. Erzielte Ergebnisse
 - 1.2.4. Evaluation

2. Grundzüge der Vorlage

- 2.1. Weiterführung der Transitionshilfe mit den Ländern Osteuropas und der GUS: Interessen der Schweiz
- 2.2. Ziele der Weiterführung der Transitionszusammenarbeit
- 2.3. Verlängerung der Geltungsdauer der Rechtsgrundlage für den Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union

3. Vorgeschlagene Bestimmungen

- 3.1. Hintergrund
- 3.2. Relevanz des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
- 3.3. Antrag

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5. Auswirkungen

- 5.1. Auswirkungen auf den Bund
- 5.2. Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden
- 5.3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

6. Verhältnis zur Legislaturplanung

7. Rechtliche Aspekte

- 7.1. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit
- 7.2. Erlassform
- 7.3. Unterstellung unter die Ausgabenbremse
- 7.4. Verhältnis zum Europarecht

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFM	Bundesamt für Migration
BIP	Bruttoinlandprodukt
CO ₂	Kohlendioxid (Treibhausgas)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
IWF	Internationaler Währungsfonds
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WB	Weltbank

Erläuternder Bericht zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹

1. Ursprung der Vorlage

1.1 Ausgangslage: die Staaten Osteuropas 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer

1.1.1 Transition: bedeutende, aber ungleiche Fortschritte

Vor 25 Jahren begann mit dem Fall der Berliner Mauer ein neues Kapitel in der Geschichte Europas und der Welt. Getrieben vom Wunsch nach Freiheit und einem besseren Leben rissen Millionen von Bürgerinnen und Bürger in den Staaten Osteuropas die Barrieren, das Erbe des Kalten Kriegs, nieder und brachten die auf Einparteiensysteme und Planwirtschaft abgestützten Regimes zu Fall. In den zwei darauffolgenden Jahren erlangten 14 neue Staaten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, deren Nachfolgerin die Russische Föderation wurde, die Unabhängigkeit. Die ehemaligen sozialistischen Länder Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie Russland begaben sich auf den langen Weg der Transition hin zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft. Für die überwiegende Mehrheit der betroffenen Bevölkerungen brachte die mit erheblichen Anpassungsanstrengungen verbundene Transition individuelle Freiheiten und eine deutliche Verbesserung des Lebensstandards mit sich. Zunächst allerdings hatte die Transition einschneidende soziale Auswirkungen – schliesslich handelte es sich um einen Systemwechsel von der allgemeinen Beschäftigungsgarantie zu einer Wettbewerbssituation, in der zahlreiche wenig produktive oder ungenügend marktorientierte Unternehmen Konkurs machten. Es ist unbestritten, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen, besonders die Rentner, einen Rückgang von Einnahmen und Wohlstand hinnehmen mussten, weil die Renten und andere Sozialleistungen einbrachen.

Die Schritte Richtung Marktwirtschaft und Demokratie wurden unterschiedlich schnell gemacht. Zunächst ist festzustellen, dass die Staaten Osteuropas nicht vom gleichen Stand ausgingen: Einige wie Ungarn und Polen hatten bereits ab den 60er-Jahren den Marktmechanismen mehr Raum gelassen, während andere noch unmittelbar vor dem Zusammenbruch des Systems eine strenge Planwirtschaft befolgten. Die Zeitvorgaben für die Reformprogramme variierten beträchtlich: Einige Staaten setzten auf eine Schocktherapie, während andere einen stufenweisen, bisweilen an Stillstand grenzenden Ansatz vorzogen. In einigen Ländern des Kaukasus und Zentralasiens (sowie in Belarus) behielten die Machthaber aus der Sowjetzeit das Heft fest in der Hand und begnügten sich mit formellen Veränderungen der politischen und wirtschaftlichen Spielregeln. Schliesslich wurden durch interne bewaffnete Konflikte oder Konflikte mit Nachbarländern in Kroatien, Bosnien, Serbien, im Kosovo, in der Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, im Nordkaukasus und Tadschikistan erhebliche menschliche und finanzielle Ressourcen sowie wertvolle Zeit vom Transitionsprozess abgelenkt. Alle diese Faktoren zusammen erklären das wachsende Gefälle zwischen den verschiedenen Gruppen von Transitionsländern sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Reformen als auch der Fortschritte hin zu einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft.²

1.1.2 Differenzierung

Um die jeweiligen Herausforderungen zu beschreiben, kann deshalb zwischen drei Gruppen von Ländern unterschieden werden:

Die elf Staaten Mittel- und Osteuropas, die EU-Mitglieder wurden (im Jahr 2004: Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien³, im Jahr 2007: Bulgarien und Rumänien, im Jahr 2013: Kroatien) haben die Mechanismen der Marktwirtschaft und der

¹ 974.1

² Für eine umfassende Bilanz zur Transition und eine gründliche Analyse der verbleibenden Herausforderungen in der Region siehe die richtungweisende Publikation der EBRD « Transition Report 2013 : Stuck in Transition ? » www.tr.ebrd.com. Siehe auch die jüngste Studie des IWF (24. Oktober 2014) : «25 Years of Transition : Post-Communist Europe and the IMF». www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf

³ Die Zusammenarbeit mit den beiden weiteren Ländern der EU-Beitrittsrunde von 2004, die geografisch nicht zu Osteuropa gehören – Zypern und Malta – bildet ebenfalls Gegenstand des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.

parlamentarischen Demokratie rasch eingeführt. Die Aussicht auf die Integration in die EU bildete einen starken Anreiz, um tiefgreifende Reformen zur Schaffung und Festigung von nachhaltigen Institutionen einzuleiten, die Wettbewerb, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit und eine gerechte Teilhabe der Bevölkerung an den Wachstumsgewinnen gewährleisten. Die Hilfsprogramme der EU und anderer Geber, u.a. der Schweiz, spielten in finanzieller Hinsicht und für die technische Zusammenarbeit eine wichtige ergänzende Rolle. In den 90er-Jahren und bis 2008 wiesen diese Volkswirtschaften ein mit jenem der Schwellenländer vergleichbares anhaltendes Wachstum auf. Nachdem die Transition im Wesentlichen abgeschlossen war, wurde die Annäherung des Lebensstandards an jenen der anderen EU-Mitglieder zum vorrangigen Ziel. Die schweizerische Transitionshilfe wurde in den Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten überführt. Ab 2008 und 2010 traf jedoch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auch die ehemaligen sozialistischen Länder und besonders deren Bankensektor mit voller Wucht. In den neuen EU-Mitgliedern fiel das BIP je nach Land um 7 bis 22 %. In den vergangenen zwei Jahren hat das Wachstum zwar wieder angezogen, aber nur halb so kräftig wie vor der Krise. Das durchschnittliche Einkommen der 13 jüngsten EU-Mitglieder beträgt erst etwa 70% des Durchschnitts der älteren EU-Mitglieder. Zweifellos haben wirtschaftliche Probleme und die Unterbeschäftigung in der öffentlichen Meinung den Rückhalt für die langsamer fortschreitenden Reformen untergraben. In einigen Fällen hat sich die Tendenz sogar umgekehrt, d.h. in Richtung einer aktiveren Rolle des Staates im Wirtschaftsgefüge und eines Ausbaus der Befugnisse der Exekutive auf Kosten der bürgerlichen Freiheiten. Die grösste Herausforderung in diesen Ländern besteht darin, die Gewinne aus der Transition und dem Wachstum gerechter zu verteilen, damit der Prozess leistungsfähiger und legitimer wird. Zudem müssen Institutionen geschaffen bzw. gefestigt werden, um die seit 25 Jahren geleisteten Anstrengungen dauerhaft zu sichern.

Die Länder Südosteuropas, die nicht EU-Mitglieder sind (Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien) weisen wegen der verheerenden Konflikte im ehemaligen Jugoslawien von 1991 bis 1999 einen Rückstand von mindestens einem Jahrzehnt auf. Die Spannungen zwischen ethnischen Gruppen beeinträchtigen heute noch die politische Stabilität und die Funktionsweise der Institutionen in Bosnien und Mazedonien. In Serbien ist die Gesellschaft als Folge der Kriegsjahre und des Milosevic-Regimes immer noch gespalten. Der Kosovo hat die langfristige Aufgabe in Angriff genommen, einen neuen Staat aufzubauen. Albanien erlitt 1997 einen schweren Rückschlag, als der Zusammenbruch des Bankensystems die Einleger um ihre Ersparnisse brachte und schlimme Unruhen auslöste. Damit stehen die Fragen der Gouvernanz im weiten Sinn ganz oben auf der Liste der Herausforderungen der Region: Festigung des Rechtsstaats, Verwaltung der dezentralisierten Körperschaften, Minderheitenrechte, Korruptionsbekämpfung. Die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen – eine entscheidende Voraussetzung für die Eindämmung der Abwanderung – setzt eine Verbesserung des Investitionsklimas und der Unternehmensproduktivität, die Stärkung des Finanzsystems und die Eroberung neuer Märkte voraus. Eine weitere prioritäre Forderung der Bevölkerung gilt der Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen. Der Prozess der Annäherung an die EU wirkt bei der Einführung und Umsetzung der Reformen als treibende Kraft.

Die Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) bilden eine uneinheitliche Gruppe: Dazu gehören Länder mit reichen Erdöl- und Erdgasvorkommen (Aserbaidschan, Russische Föderation, Kasachstan), kleine Binnenländer mit einem Entwicklungsrückstand und Transitionsländer wie die Kirgisische Republik und Tadschikistan⁴. Auch in dieser Region bestehen noch zahlreiche Konflikte: der bewaffnete Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach, die Sezession von Transnistrien in Moldawien, der langjährige interne Konflikt in Tadschikistan, die Sezession von Abchasien und Südossetien in Georgien und die darauffolgende Besetzung durch Russland, in jüngster Vergangenheit die illegale Annexion der Krim durch die Russische Föderation und der aktuelle bewaffnete Konflikt im Donbass, der Ostprovinz der Ukraine. Hinzu kommen schwelende

⁴ Der Begriff «Länder der GUS» umfasst im vorliegenden Bericht: in Europa, Weissrussland, Moldawien und die Ukraine; im Kaukasus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien; in Zentralasien, Kasachstan, Usbekistan, die Kirgisische Republik, Tadschikistan und Turkmenistan. Georgien ist aus der GUS ausgetreten; nach der illegalen Annexion der Krim durch Russland und nach dem Donbass-Konflikt haben die Ukraine und Moldawien ebenfalls ein Austrittsverfahren eingeleitet.

Spannungen zwischen ethnischen Gruppen und zwischen Ländern in Zentralasien zu Fragen wie Wasserverteilung, Grenzverlauf und Zugang zu Ressourcen. An der Südflanke wird die Region durch den islamischen Extremismus und den Drogenhandel – Afghanistan ist der Hauptlieferant – bedroht. Ausser Turkmenistan und Usbekistan haben alle diese Länder rasch eine Marktwirtschaft eingeführt. Die Privatisierung der Staatsbetriebe wurde in undurchsichtiger Weise abgewickelt. Eine Handvoll Personen, häufig Kader des alten Regimes, konnte so Fabriken, Grundstücke, Bergwerke, Erdölfelder u.a. zu Spottpreisen erwerben; sie bildeten eine kleine Klasse von Oligarchen, die bis heute eine dominierende wirtschaftliche und politische Rolle spielen. Diese Interessengruppen stemmten sich gegen die Vertiefung der Reformen, die es erlaubt hätten, ein Wettbewerbsklima, Mechanismen und Institutionen zu schaffen, die Transparenz und funktionierende Märkte gewährleisten. Auch in politischer Hinsicht bleibt die Transition unvollendet: wenig oder kaum Gegengewalt als Ausgleich zur dominierenden Rolle der Exekutive, Beschneidungen der individuellen Freiheiten, Korruption und mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, intransparente Wahlabläufe. Diese Sachlage führte dazu, dass die Bevölkerung immer wieder auf die Strasse ging und bisweilen das herrschende Regime stürzte (zweimal in der Ukraine und in der Kirgisischen Republik, einmal in Georgien). 1998 löste die abrupte Vertrauenskrise gegenüber den russischen Banken und die drastische Abwertung des Rubels eine Krise aus, die alle GUS-Länder in Mitleidenschaft zog. Dank der steigenden Preise für Erdöl und Erdgas konnte Russland, anders als die rohstoffärmeren Länder, sich aus der misslichen Lage herausarbeiten. Wie in den übrigen Transitionsländern wurden die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu oft der Marktöffnung und den Reformen angelastet, obwohl gerade die zu wenig weit gehenden Reformen die Hauptursache bildeten.

1.1.3 Noch zu bewältigende Herausforderungen der Transition

Die Erfahrungen der letzten 25 Jahre zeigen, dass sich das Transitionskonzept nicht auf die Einführung von Marktmechanismen und Wahlabläufen beschränkt. Die betroffenen Bevölkerungen mussten einen Wandel des Werte- und Verhaltenssystems vollziehen, um von einem System, in dem der Staat allein das Sagen hatte und das Existenzminimum garantierte, zu einer Gesellschaft überzugehen, in der die Einzelnen Eigeninitiative beweisen müssen. Dabei wurden die Zeit und das Ausmass der Anstrengungen für den Aufbau von Institutionen, die eine Marktwirtschaft abstützen und begleiten, unterschätzt. Schliesslich muss das freie Spiel der Marktkräfte mit Mechanismen der sozialen Solidarität einhergehen (Rentenfonds, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Hilfe für benachteiligte Regionen), die mit der Abwendung vom Sozialismus besonders hart getroffen wurden. In diesem weiteren Sinn bietet die Transition, die beim Fall der Berliner Mauer als Generationenaufgabe (für etwa dreissig Jahre) konzipiert wurde, den Ländern Südosteuropas und der GUS weiterhin ein Ziel und einen Ansporn. Der bereits zurückgelegte Weg hat von den betroffenen Bevölkerungen ausserordentliche Ausdauer und Anpassungsfähigkeit abverlangt, zumal politische Spannungen, bewaffnete Konflikte und Wirtschaftskrisen die Reformen zweitweise lähmten oder gar zurückwarfen. Die Zielländer der Transitionshilfe der Schweiz müssen in unterschiedlichem Ausmass noch die folgenden Herausforderungen bewältigen:

- *Konsolidierung der Institutionen, auf die sich die soziale Marktwirtschaft abstützt.* Praktisch alle Wirtschaftssektoren sind mit dieser Herausforderung konfrontiert; zu nennen sind insbesondere die Unabhängigkeit der Zentralbanken und ihre Aufsichtstätigkeit über den Bankensektor; ein effizienter und transparenterer Umgang mit den Staatsfinanzen; die Fähigkeit der öffentlichen Dienste (Wasser, Strom, Verkehr usw.), dauerhaft und effizient kostendeckende, qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen; die Stärkung der dezentralen Körperschaften, die auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger besser eingehen können. Die Verbesserung und Umwandlung der Gesundheitssysteme bleibt eine grosse Baustelle, um eine gerechte Finanzierung, die Anpassung an neue Gesundheitsbedürfnisse und ein Gleichgewicht zwischen präventiver und kurativer Medizin zu gewährleisten. Im Bildungsbereich geniessen die Entwicklung der Berufsbildung und die Anpassung an die Arbeitsmarktbedürfnisse hohe Priorität.

- *Verbesserung des Geschäftsklimas und der Spielregeln der Märkte.* Inländische und ausländische Unternehmen müssen sich weiterhin in einem Dickicht von sich ständig verändernden Gesetzen und Regelungen bewegen; dies führt zu einem Klima der Ungewissheit, behindert die Initiativekraft und lockt die Unternehmer in den informellen Sektor (Schattenwirtschaft). Ausserdem ist der Grundsatz

der Vertragstreue nicht gewährleistet. Aufgrund der Geschichte der Privatisierungen und mangels einer Wettbewerbspolitik werden ganze Wirtschaftsbereiche von einer Handvoll Oligarchen kontrolliert. Der Kreditzugang bleibt wegen des kleinen und fragilen Finanzsektors weiterhin problematisch.

- *Verbesserung der Gouvernanz.* Dieses Ziel umfasst die Förderung des Rechtsstaats, die Stärkung der Unabhängigkeit und Integrität der Judikative, die Achtung der individuellen Freiheiten und die Festigung einer pluralistischen Demokratie, die den Bürgerinnen und Bürgern echte Alternativen bietet, welche sie in freien, fairen und transparenten Wahlen wahrnehmen können. Diese Herausforderungen bleiben in jenen GUS-Ländern, in denen noch autoritäre Regimes an der Macht sind, besonders schwierig.

- *Eindämmung der weiterhin endemischen Korruption.* Dieses Ziel ist für das Geschäftsklima sowie für alle Bürgerinnen und Bürger wesentlich; zu häufig müssen sie noch Schmiergeld zahlen, um Zugang zu Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser, Strom) oder Bewilligungen zu erhalten.

- *Milderung der interethnischen Spannungen und Garantie der Rechte der Minderheiten* (sprachlich, religiös, ethnisch u.a.).

- *Lösung der zwischenstaatlichen Konflikte* (einschliesslich der *eingefrorenen Konflikte*). Ein Klima der Konfrontation führt zur Aufstockung des Militärbudgets zu Lasten anderer prioritärer Aufgaben des Staates.

- *Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Integration.* Wenn Korrekturmassnahmen ausbleiben, drohen die Veränderungen bestimmte soziale Kategorien zu benachteiligen und Ungleichheiten zu verschärfen. Es ist unbestritten, dass die Transition das Gefälle zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Regionen vertieft hat; deshalb müssen besonders für Frauen und Jugendliche gezielte Anstrengungen geleistet werden. Die Effizienz und die Legitimität der Reformen stehen dabei auf dem Spiel.

- *Vertiefung des Austauschs unter Nachbarländern, Förderung der regionalen Integration.* Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Bundesrepublik Jugoslawien wurde die während des Sozialismus geltende Arbeitsteilung aufgelöst. Die Konflikte in der Zeit nach der Unabhängigkeit und das Aufkommen des Protektionismus erschwerten den Austausch unter den Nachbarländern, so dass die Märkte für eine dynamische Entwicklung zu klein waren. Diese Verbindungen müssen wieder hergestellt werden, indem der grenzüberschreitende Waren- und Personenverkehr gefördert wird, um die Komplementarität der Länder besser zu nutzen. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft oder eine Annäherung an die EU, z.B. im Rahmen von Freihandelsabkommen, bildet einen starken Anreiz in diese Richtung.

- *Schutz/Erhaltung der Umwelt.* Die sozialistische Ära hat eine verheerende Umweltbilanz hinterlassen; zwar haben viele umweltbelastende Unternehmen Konkurs gemacht, doch der Rückstand gegenüber den europäischen Ländern bleibt beträchtlich. Die regionale Bewirtschaftung von globalen öffentlichen Gütern wie z.B. Wasser stellt für die Länder Zentralasiens noch einen Stolperstein dar, wobei der Klimawandel dieses Problem noch verstärkt.

1.2 Die Transitionshilfe der Schweiz in den Ländern Osteuropas und der GUS und der Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU

1.2.1. Seit 1989 gewährte Rahmenkredite

Das Parlament hat seit 1989 fünf sukzessive Rahmenkredite von insgesamt 5'595 Milliarden Franken für die Transitionshilfe in den Staaten Osteuropas gewährt. Der letzte Rahmenkredit betrifft den Verpflichtungszeitraum 2013-2016.

Zudem hat das Parlament im Jahr 2007 einen Rahmenkredit von einer Milliarde Franken als Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU gewährt. Im Jahr 2009 bewilligte es einen Zusatzkredit von 257 Millionen Franken, um den Beitrag auf Bulgarien

und Rumänien zu erweitern, die inzwischen der EU beigetreten waren. Die eidgenössischen Räte haben 2014 einen Rahmenkredit von 45 Millionen genehmigt, um Kroatien nach seinem EU-Beitritt am 1. Juli 2013 in das Programm einzubeziehen ; mit diesem Beitrag soll Kroatien gleich behandelt werden wie die andern Länder, die der EU seit 2004 beigetreten sind.

1.2.2 Ergebnisse der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS

Die Botschaft vom 15. Februar 2012 über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2013-2016⁵ vermittelt in Kapitel 5 detaillierte Informationen über die operationellen und inhaltlichen Schwerpunkte der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS. Am Ende der Rahmenkreditperiode wird dem Parlament ein Rechenschaftsbericht vorgelegt, der aufzeigt, wie sich die Situation in diesen Ländern dank der Schweizer Unterstützung verbessert hat. Die folgende Zwischenbilanz zeigt die Fortschritte, die die Schweiz in Zusammenarbeit mit ihren Partnern in den Jahren 2012 und 2013 erzielen konnte:

- *Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz*
 - Bessere Dienstleistungen der Gemeinden
 - Demokratischere Praktiken wie die verstärkte Rechenschaftspflicht der lokalen Regierungen gegenüber ihren Parlamenten und jener gegenüber ihren Wählern; bessere Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen der lokalen Behörden, u.a. Abstimmung mit der Zivilgesellschaft.
 - Klarere Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen zentralen, regionalen und kommunalen Regierungen.
 - Auf nationaler Ebene eine mit internationalen Standards übereinstimmende Verwaltung der öffentlichen Finanzen.
- *Förderung des Privatsektors, Rahmenbedingungen und Berufsbildung:*
 - Schaffung von rund 1'500 Arbeitsplätzen und höhere Einkommen für mindestens 22'000 Bauern in den ländlichen Regionen im Westbalkan und im Südkaukasus.
 - Mobilisierung von zusätzlichen Investitionen von 90 Millionen Dollar in Südosteuropa, in der Ukraine und Zentralasien.
 - Erleichterter Zugang zu Kredit, bessere Resilienz der Mikrokredit-Institutionen im Balkan.
 - Drastische Verringerung der Inspektionen in den kirgisischen Unternehmen.
 - Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Ankurbelung der Investitionen im Kosovo.
 - Bessere Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt dank der Ausrichtung der Berufsbildung auf die Bedürfnisse der Privatwirtschaft (Südosteuropa; Usbekistan).
- *Reform des Gesundheitswesens, der Wasserversorgung und -aufbereitung:*
 - Verbesserung der Gesundheitsindikatoren in der Ukraine, in Moldawien, in Kirgisistan und in Südosteuropa dank des stärkeren Fokus auf die primäre Gesundheitsversorgung gegenüber spezialisierten Kliniken. Dank der besseren vor- und nachgeburtlichen Betreuung von Müttern und Kindern hat Moldawien das diesbezügliche Millenniumsentwicklungsziel erreicht.
 - Bessere Trinkwasserversorgung und Abwassersysteme für mindestens 200'000 Personen dank der Kombination von Infrastrukturinvestitionen und institutioneller Stärkung der öffentlichen Versorgungsdienste (Vodokanal) in Zentralasien, in der Ukraine, in Moldawien und im Balkan.
 - Nachhaltigere Wasserversorgung dank der effizienteren Verwaltung der öffentlichen Versorgungsdienste und der Einführung von an den Produktionskosten orientierten Gebühren (Zentralasien).
- *Energieversorgung und Energiesparen:*
 - In der Ukraine und in Zentralasien schaffen innovative Finanzinstrumente Anreize für Eigentümer von Wohnungen und Einfamilienhäusern für Investitionen in

⁵ SR 12.029

Energieeinsparungen; dadurch wird die Energieeffizienz der kommunalen Fernheizungssysteme verbessert.

- Förderung von erneuerbaren Energiequellen und Verringerung der CO₂-Emissionen im Balkan.

1.2.3 Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union

A. Hintergrund

Als der Souverän im November 2006 dem Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas zustimmte, sprach er sich dafür aus, dass die Schweiz autonom zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU beiträgt. Mit diesem Beitrag setzt die Schweiz die Unterstützung für die ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas über deren Beitritt zur EU hinaus fort und anerkennt in der Erweiterung der EU einen wichtigen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und Prosperität in Europa. Das dadurch entstehende stabilere und sicherere Umfeld sowie der Zugang zum erweiterten EU-Binnenmarkt entsprechen den zentralen aussen- und wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz. Mit ihrem Erweiterungsbeitrag leistet die Schweiz deshalb einen solidarischen Beitrag zur erfolgreichen Integration der neuen Mitgliedstaaten in die EU. Gleichzeitig stärkt sie ihre bilateralen Beziehungen zur EU und zu den Partnerländern.

B. Erzielte Ergebnisse

Die Botschaften vom 15. Dezember 2006⁶ und vom 5. Juni 2009⁷ über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union bzw. über dessen Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien legen die Ziele, prioritären Aktionslinien und Einsatzmethoden dieses Beitrags ausführlich dar. Die gemeinsame Publikation der DEZA und des SECO vom September 2012, «Der Schweizer Erweiterungsbeitrag», zieht eine Zwischenbilanz am Ende der Verpflichtungsperiode zugunsten der zehn Länder, die 2004⁸ der EU beigetreten waren.

Im Folgenden einige Beispiele für jedes der fünf Ziele des Beitrags:

- *Wirtschaftswachstum fördern und Arbeitsbedingungen verbessern:*
 - 900 Unternehmen in Lettland, Polen, Rumänien und Ungarn erhalten Zugang zu Finanzierungen und schaffen oder erhalten 2000 Arbeitsplätze.
 - Die Ausbildung in international anerkannten Buchführungs- und Auditmethoden verbessert das Investitionsklima und die Stabilität des Finanzsektors in Estland, Lettland, Polen, Slowenien und der Tschechischen Republik.
- *Soziale Sicherheit erhöhen:*
 - In Litauen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn erhalten Spitäler, Geburtskliniken und palliativmedizinische Zentren moderne Ausrüstungen, Diagnose- und Behandlungsgeräte sowie Wissenstransfer.
 - In Polen richten sich umfassende Präventionskampagnen an das medizinische Personal und die Bevölkerung (insbesondere die Kinder); Themen sind u.a. Zahnhygiene, gesunde Ernährung, Früherkennung von Hepatitis C sowie Alkohol- und Tabakmissbrauch.
- *Umwelt schützen:*
 - 23 Millionen Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel in Polen und der Tschechischen Republik profitieren von neuen Einrichtungen und neuem Rollmaterial.
 - In Ungarn erhalten 200 000 Personen dank Erneuerung und Neuverlegung von Wasserleitungen Zugang zu qualitativ besserem Wasser.

⁶ 06.100

⁷ 09.055

⁸ www.eda.admin.ch/content/dam/erweiterungsbeitrag/de/documents/Publikationen/212501-Zwischenbilanz-EU10-EB-2012_DE.pdf

- In der Slowakei werden neun Kläranlagen und Dutzende Kilometer Kanalisation saniert, und in Lettland werden verseuchte Hafenanlagen an der Ostsee gereinigt. In Polen steht die Abfallentsorgung im Vordergrund, insbesondere die Entsorgung asbesthaltiger Abfälle.
- *Öffentliche Sicherheit erhöhen:*
 - In den drei baltischen Staaten, in Ungarn und der Slowakei wird die Infrastruktur des Gerichtswesens modernisiert.
 - In Polen werden der Grenzschutz und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen gestärkt, indem Ausrüstung und Infrastruktur sowie Aus- und Weiterbildungsprogramme zur Verfügung gestellt werden. Ferner besteht in Polen, Rumänien und Bulgarien ein Programm der Zusammenarbeit zwischen nationalen Justizbehörden und Sicherheitsdiensten (einschl. der Schweiz).
- *Zivilgesellschaft stärken:*
 - Rund 900 Projekte von lokalen Nichtregierungsorganisationen, vor allem im Sozial- und Umweltschutzbereich, erhalten eine Finanzierung von der Schweiz.
 - Es werden Partnerschaftsfonds eingerichtet, um den Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden der Schweiz und der Partnerländer zu fördern.

1.2.4 Evaluation

Die Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS sowie der Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union haben – wie vorgehend dargelegt – bedeutende Resultate erzielt. Da die Projekte mit nationalen Partnern und im Rahmen der von den Empfängerländern vorgezeichneten Politik und Prioritäten umgesetzt werden, bleiben sie leider nicht von politischen Veränderungen oder Stolpersteinen bei der Transition – offensichtlich kein geradliniger Prozess – verschont. Vielmehr erfolgen die Fortschritte schubweise, manchmal mit Rückschlägen. Ausserdem unterschätzte die schweizerische Zusammenarbeit in den ersten Jahren des Programms zweifellos den Bedarf an Stärkung der Partnerinstitutionen sowie den zwingend notwendigen sozialen Zusammenhalt. Die Programme wurden in der Folge entsprechend angepasst.

Dessen ungeachtet schätzen die Empfängerländer die Professionalität der ergebnisorientierten Schweizer Zusammenarbeit und haben sich an die hohen Ansprüche der Schweiz bezüglich Auftragsvergabe und Rechenschaftsberichte angepasst. Eine Palette von Instrumenten, die Einsätze auf Makro-, Meso- und Mikroebene kombinieren, ermöglicht ein Eingehen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Partner. Die Tätigkeiten der DEZA und des SECO ergänzen sich im Rahmen der gemeinsam formulierten Länderprogramme. Die Schweizer Kooperationsbüros vor Ort verfolgen die Umsetzung der Projekte genau und bilden einen nützlichen Kommunikationskanal mit den Projektpartnern. Mit den verschiedenen Institutionen, mit denen die Schweiz zusammenarbeitet, sind fruchtbare Partnerschaften aufgebaut worden: Ministerien und nationale oder dezentrale öffentliche Verwaltungen der Empfängerländer, zivilgesellschaftliche Organisationen, multilaterale Organisationen wie EU/Europäische Kommission, Weltbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Asiatische Entwicklungsbank, Organisationen des UNO-Systems, OSZE und andere. Das Programm hat auch schweizerische Akteure einbezogen, wie andere Bundesämter (BAFU, BFM), gewisse Kantone und Gemeinden, Universitäten und Hochschulen sowie schweizerische NGO.

2. Grundzüge der Vorlage

2.1 Weiterführung der Transitionszusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der GUS: Interesse der Schweiz

Zählt man die Herausforderungen auf, mit denen die Länder Osteuropas und der GUS bei der Transition noch konfrontiert sind (s. Ziff. 1.1.3), zeigt sich hingegen, was ein unvollendeter Transitionsprozess bedeutet: Einschränkungen der persönlichen Freiheiten, Wahlmanipulationen, Unberechenbarkeit und Willkür des Geschäftsklimas, verbreitete Korruption auch im Gerichtswesen,

Einflussnahme durch oligarchische Gruppen, schwindendes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Behörden und Institutionen, wirtschaftliche Stagnation und Auswanderung grossen Ausmasses. Genau gegen solche Verhältnisse hat sich die Bevölkerung in der Ukraine, in der Kirgisischen Republik, in Georgien, in Albanien und in noch weiteren Ländern erhoben. Die Unterstützung der Konsolidierung der Demokratie und einer sozialen Marktwirtschaft trägt zur Sicherheit in Europa und in den benachbarten Regionen bei, an der auch die Schweiz ein vitales Interesse hat. Wichtig ist, dass der politische Wandel soweit wie möglich über Verfassungsmechanismen stattfindet, in Wahllokalen und nicht auf der Strasse. Dies ist aber nur möglich, wenn ein Mindestmass an Demokratie besteht. Das organisierte Verbrechen sowie der Drogen- und Menschenhandel, der in ganz Europa verbreitet ist, haben ihren Ursprung häufig in rechtsfreien Ländern und Territorien. Die Förderung des Rechtsstaates in den Transitionsländern ist daher ein *fester Bestandteil der Sicherheitspolitik der Schweiz*.

Als eng mit Europa und der Welt verflochtenes Land trägt die Schweiz zur Verringerung von Armut und Ungleichheiten – Ursache von Spannungen – bei und engagiert sich mit ihren Partnern der internationalen Gemeinschaft bei der Suche nach Lösungen für weltweite globale Probleme. Mit seiner Transitionshilfe sowie mit seinem Engagement im Rahmen der OSZE und anderen Formen internationaler Zusammenarbeit handelt der Bund entsprechend Artikel 54 Absatz 2 der Bundesverfassung. Dieser hält fest, dass der Bund im Rahmen der *Aussenpolitik*, einschliesslich der *Entwicklungspolitik*, «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» beiträgt. Die Transitionszusammenarbeit vermittelt das *positive Bild einer solidarischen und konstruktiven Schweiz*.

Einige Empfängerländer der Transitionshilfe liegen im Herzen Europas, nur wenige Hundert Kilometer von der Schweizer Grenze entfernt. Aus mehreren von ihnen kommen erhebliche Migrationsströme in die Schweiz. Da die Transitionshilfe die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert – durch Verbesserung der Rahmenbedingungen oder direkte Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie durch Verbesserung der Infrastruktur und des Zugangs zu Dienstleistungen in den Herkunftsländern –, trägt sie zur Steuerung der Migrationsströme bei und fügt sich so in die *Migrationspolitik der Schweiz* ein.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Ländern Osteuropas und der GUS sind nicht unbedeutend und bergen weiteres Entwicklungspotenzial. Mehrere dieser Länder sind Produzenten oder Transitländer der Energie, die die Schweiz benötigt. Mit dem Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftslage und des Geschäftsklimas in diesen Ländern können Exportmärkte für schweizerische Güter und Dienstleistungen entwickelt und Investitionsmöglichkeiten eröffnet werden. Die bei der Ausführung von Projekten der Transitionszusammenarbeit beteiligten Unternehmen und mit der Ausführung von Projekten betrauten Beratungsgesellschaften erhalten Gelegenheit, schweizerische Exzellenz zu zeigen, was neue Türen öffnen kann. Die Transitionszusammenarbeit stärkt die *Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz*.

Und schliesslich gehören mehrere Länder Osteuropas und der GUS den *von der Schweiz präsierten Stimmrechtsgruppen in den multilateralen Finanzinstitutionen* an.⁹ Dies ermöglicht es der Schweiz, in wichtigen Gremien der globalen Gouvernanz – Verwaltungsräte, Exekutivausschüsse und andere Gremien des IWF, der WB und der EBRD - vertreten zu sein. Aus der Mitgliedschaft dieser Länder in den schweizerischen Stimmrechtsgruppen ergibt sich für die Schweiz diesen gegenüber eine gewisse Verantwortung; die Transitionshilfe, welche die meisten von ihnen vom Bund erhalten haben, war einer der Faktoren, der sie bewog, sich den schweizerischen Stimmrechtsgruppen anzuschliessen. Diese Zugehörigkeit zu den gleichen Stimmrechtsgruppen erleichtert den Zugang zur höchsten Regierungsebene dieser Länder, ein grosser Vorteil für die Umsetzung des bilateralen Programms.

⁹ Internationaler Währungsfonds: Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisische Republik, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan
Weltbank: Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisische Republik, Usbekistan, Polen, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung: Montenegro, Serbien, Turkmenistan, Ukraine
Globaler Umweltfonds: Aserbeidschan, Kasachstan, Kirgisische Republik, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan

2.2 Ziele der Weiterführung der Transitionszusammenarbeit

Mittels der Zusammenarbeit mit Osteuropa will die Schweiz zur Konsolidierung von Stabilität und Frieden in Europa beitragen, um positive Entwicklungsaussichten zu schaffen und das Umfeld für Handel und Investitionen zu stärken. Mit der Weiterführung ihrer Transitionszusammenarbeit will die Schweiz dieser *neue Impulse geben, um den Transformationsprozess widerstandsfähiger und inklusiver zu gestalten*. Der Transitionsprozess ist ins Stottern geraten, sei es wegen früherer oder aktueller Konflikte, sei es weil mächtige Interessengruppen den Grossteil der Gewinne der wirtschaftlichen Öffnung an sich gerissen haben, vielleicht aber auch wegen der schwachen Konjunktur weltweit. Es zeigt sich eine gewisse Reformmüdigkeit, die manchmal Nostalgie nach einer sozialistischen Vergangenheit weckt, deren Fehlentwicklungen und Entbehrungen nur allzu schnell vergessen werden. Dem inklusiven Charakter der Transition ist daher mehr Gewicht zu verleihen: Es dürfen keine Bevölkerungsgruppen oder Regionen vom Prozess ausgeschlossen werden. Das ist ein Schlüsselfaktor für die Widerstandskraft und Nachhaltigkeit der Transition. Ein weiterer ist die Stabilität der Institutionen, die ein demokratisches System und eine Marktwirtschaft unterstützen. Dieses allgemeine Ziel liegt den operationellen Prioritäten für den Zeitraum 2013–2016 zugrunde, die der Bundesrat in seiner Botschaft über die internationale Zusammenarbeit aufgeführt hat. Wie unter Ziffer 5.3.5 dieser Botschaft dargelegt, sind die Interventionsbereiche der DEZA:

- Demokratisierung, Dezentralisierung und lokale Gouvernanz
- Reform des Gesundheitssektors
- Ländliche Entwicklung
- Reform zu einer marktorientierten Berufsbildung
- Effizientere und gerechtere regionale Wasserbewirtschaftung

Die Tätigkeitsbereiche des SECO sind:

- Stärkung der Wirtschafts- und Finanzpolitik
- Ausbau der städtischen Infrastruktur und Versorgung
- Unterstützung von Privatsektor und Unternehmertum
- Förderung eines nachhaltigen Handels
- Ermöglichung eines klimafreundlichen Wachstums.

Für die späteren Zeiträume wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten im Rahmen der Botschaften über die Bewilligung der nötigen Verpflichtungskredite die Beibehaltung oder Anpassung dieser Prioritäten vorschlagen, je nachdem, wie sich die Bedürfnisse und Politiken in den Empfängerländern entwickelt haben.

2.3 Verlängerung der Geltungsdauer der Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union

Seit 2006 gibt das Bundesgesetz Ost dem Parlament die Rechtsgrundlage, um Rahmenkredite für die Transitionszusammenarbeit mit den Ländern Südosteuropas und der GUS zu sprechen, aber auch um den autonomen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU zu finanzieren. Von der letztgenannten Möglichkeit hat das Parlament Gebrauch gemacht und 2007 bzw. 2009 die Rahmenkredite für die EU-10-Länder¹ bzw. für Rumänien und Bulgarien genehmigt, als Zeichen der Solidarität und in Anerkennung des Beitrags, den die Erweiterungspolitik der EU zur Sicherheit, Stabilität und Prosperität in Europa leistet.

Für den Bundesrat steht fest, dass über eine mögliche Weiterführung des autonomen Beitrags an die neuen Mitgliedstaaten der EU nur im Lichte der weiteren Entwicklung der Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU entschieden werden kann. Dabei kommt dem Verlauf der aktuellen Verhandlungen im Rahmen der vom Bundesrat angestrebten Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs, einschliesslich einer Lösung für die Frage der Personenfreizügigkeit, eine entscheidende Rolle zu. Mit der Verlängerung der gesetzlichen Grundlage wird die Frage eines allfälligen künftigen Beitrags für die neuen EU-Mitgliedsländer nicht vorweggenommen. Der Bundesrat wird dem Parlament einen Vorschlag für eine Erneuerung des Schweizer

Erweiterungsbeitrags einzig im Gesamtkontext der Beziehungen zur EU unterbreiten, und dies nur im Fall einer positiven Entwicklung. Eine entsprechende Verhandlungslösung mit der EU zur Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs würde dem Referendum unterstehen.

3. Vorgeschlagene Bestimmungen

3.1 Hintergrund

Die Tätigkeiten im Rahmen der Transitionszusammenarbeit stützten sich zunächst auf den Bundesbeschluss vom 25. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Da dessen Geltungsdauer auf 10 Jahre beschränkt war, legte der Bundesrat dem Parlament die «Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas» vom 31. März 2004¹⁰ vor. Dieses Gesetz wurde 2006 von den eidgenössischen Räten und anschliessend vom Volk genehmigt und trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Gemäss seinem Artikel 22 Absatz 3 hat das Gesetz eine Geltungsdauer von zehn Jahren. In der Botschaft betonte der Bundesrat unter Ziffer 1.2, dass die Transition eine langfristige Aufgabe ist. «Sicher ist, dass sich die Transformation noch über eine erhebliche Zeitspanne erstrecken wird und daher weiterhin Unterstützung benötigt. Die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas wird für eine längere Zeitspanne ein bedeutender und fester Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben.» Als der Bundesrat die Geltungsdauer des Gesetzes auf zehn Jahre beschränkte, rechnete er nicht damit, dass das Ziel der Transition in diesem Zeitraum erreicht würde; vielmehr hielt er angesichts des sehr unterschiedlichen Tempos der Transition in den einzelnen Regionen (Südkaucasus, Zentralasien, europäische Länder der GUS) fest: «In zehn Jahren wird eine Neubeurteilung der Situation nötig sein». Tatsächlich haben diejenigen osteuropäischen Länder, die Mitglieder der EU geworden sind, den Transitionsprozess mehr oder weniger abgeschlossen, so dass sich der Schwerpunkt der Unterstützung der Schweiz von der Transition auf die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten verlagert hat. Die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten und der GUS konzentriert sich nunmehr auf die Nicht-Mitgliedsländer der EU in Südosteuropa, auf Moldawien, die Ukraine, den Südkaucasus und Zentralasien.

3.2 Relevanz des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

Im Laufe der acht Jahre der Umsetzung hat sich das Bundesgesetz vom 24. März 2006 als nützliches Instrument erwiesen, um die Tätigkeit des Bundes bei der Transitionszusammenarbeit zu leiten und ihr einen Rahmen zu geben. Das Gesetz ist klar in Bezug auf Ziele und Prioritäten, lässt jedoch bei den Modalitäten der Umsetzung den nötigen Spielraum für eine Anpassung an die Bedürfnisse offen. Die in Artikel 2 festgelegten Ziele und die in Artikel 3 aufgeführten Grundsätze sind auch heute noch uneingeschränkt gültig. Dies geht klar aus einem Vergleich dieser beiden Artikel mit der Aufzählung der noch bestehenden Herausforderungen bei der Transition unter Ziffer 1.1.3 dieses Berichts hervor. Gewiss hat sich im Laufe der Zeit die Art und Weise der Interventionen gewandelt; bestimmte Instrumente wie z.B. die Kreditgarantien, die zu Beginn der Transitionszusammenarbeit sehr beliebt waren, um die Einschränkungen der Exportrisikogarantie wettzumachen, entsprechen praktisch keinem Bedürfnis mehr. Da jedoch das Gesetz vom 24. März 2006 wohlweislich keine genaue Vorgehensweise vorgeschrieben hat, sondern nur die Instrumente aufzählt, die eingesetzt werden können, schnürt es die Zusammenarbeit nicht in ein Korsett ein.

3.3 Antrag

Der Bundesrat beantragt daher, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas bis Ende 2024 unverändert weiterzuführen. Das Enddatum dieser Verlängerung wird so festgelegt, dass es mit dem Ablauf der Verpflichtungsperiode der beiden Rahmenkredite über die Weiterführung der Transitionszusammenarbeit zusammenfällt, die – sofern sie von den eidgenössischen Räten genehmigt werden – den für den Zeitraum 2013–2016 gesprochenen Kredit in Höhe von 1 125 Millionen Franken ablösen.

¹⁰ 04.021

Dieses Gesetz, dessen Verlängerung der Bundesrat beantragt, wird auch weiterhin die gesetzliche Grundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union bilden. Mit der Verlängerung der gesetzlichen Grundlage wird die Frage eines möglichen künftigen Beitrags für die neuen EU-Mitgliedsländer nicht vorweggenommen. Bundesrat und Parlament bewahren sich so die Möglichkeit, in Abhängigkeit des Verlaufs der Verhandlungen und der Perspektiven in den Gesamtbeziehungen der Schweiz mit der EU über eine allfällige Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags entscheiden zu können.

Die Entwicklung der letzten zehn Jahre lässt vermuten, dass sich die Unterstützung für Transitionsländer nach 2024 auf die Nachzüglerstaaten konzentrieren wird. Es handelt sich um Länder, in denen die Probleme der wirtschaftlichen und politischen Transformation dadurch verschärft werden, dass sie gleichzeitig Entwicklungsländer sind, die mit gravierenden Problemen der Armut, mangelhafter Infrastrukturen sowie der Fragilität von Gesellschaft und Institutionen konfrontiert sind. Die vor zwanzig Jahren noch klare Abgrenzung zwischen den Instrumenten und Ansätzen, die im Süden (Entwicklungsländer) bzw. im Osten (Transitionsländer) eingesetzt wurden, ist im Laufe der Jahre fließend geworden. Angesichts dieser Annäherung wird erwogen, die Transitionszusammenarbeit für die Länder Osteuropas und der GUS nach 2024 auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹¹ zu erbringen. Der Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union ist gemäss der Definition des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD nicht Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe und könnte daher nicht auf der Grundlage des Gesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe gewährt werden. Somit bleibt die gesetzliche Grundlage für den Erweiterungsbeitrag weiterhin zeitlich befristet.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Artikel 1 bis 21 des Gesetzes sowie die Absätze 1 und 2 von Artikel 22 bleiben unverändert. Sie werden in der Botschaft vom 31. März 2004 zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas detailliert erläutert.

Artikel 22 wird durch Absatz 4 wie folgt ergänzt: « Die Geltungsdauer dieses Gesetzes wird bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.»

5. Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Verlängerung der Geltungsdauer der gesetzlichen Grundlage wird kein neuer finanzieller Beitrag beschlossen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen des Bundesgesetzes beurteilen sich nach Massgabe der Rahmenkredite, die dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden und die sich auf das vorliegende Gesetz stützen werden.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Das Bundesgesetz, für das eine Verlängerung der Geltungsdauer beantragt wird, 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.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft hängen von den Rahmenkrediten ab, die vom Parlament

¹¹ SR 974.0

beschlossen werden. Grundsätzlich sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 unter Ziffer 6.3 beschrieben. Eine neue Analyse der wirtschaftlichen Rückflüsse der Hilfe wird 2015 durchgeführt werden. Die möglichen Rückflüsse sollen in der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 beschrieben werden.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung 2011-2015¹² noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung 2011-2015 angekündigt¹³.

Die rechtzeitige Verlängerung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, welches bis 31. Mai 2017 befristet ist, ermöglicht es, die Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas und der GUS. Die Vorlage ist somit dringlich genug, um sie unverzüglich dem Parlament vorzulegen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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

7.2 Erlassform

Der vorliegende Erlass untersteht gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung verlangt bei der Schlussabstimmung ein qualifiziertes Mehr, wenn neue Ausgaben ab einem bestimmten Betrag gesprochen werden sollen. Der vorliegende Erlass hat jedoch keine neuen Ausgaben zur Folge. Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 sieht lediglich vor, dass das Parlament finanzielle Mittel für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas mittels Beschluss von Rahmenkrediten zur Verfügung stellt.

7.4 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006, dessen Verlängerung hier beantragt wird, berührt keine Fragen im Zusammenhang mit dem europäischen Recht. Stossrichtung und Ziele des Bundesgesetzes entsprechen allerdings den Bestrebungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die osteuropäischen Staaten in ihren Bemühungen um eine politische, wirtschaftliche und soziale Transition zu unterstützen.

¹² BBl 2012 481

¹³ BBl 2012 7155