



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  
EDA

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA

# **Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas**

**17.12.2014 – 31.03.2015**

# **Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas**

## **1. Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage**

Die Schweiz arbeitet seit Anfang der 1990er-Jahre mit den Ländern Osteuropas zusammen, um ihre Transition zur Marktwirtschaft und zu einer pluralistischen Demokratie zu unterstützen. Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost), das die Rechtsgrundlage für diese Zusammenarbeit bildet, trat am 1. Juni 2007 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.

Die Länder des Balkans und der früheren Sowjetunion sind nach wie vor mit grossen Herausforderungen konfrontiert, was die Transition in den Bereichen Politik (Pluralismus, Rechtsstaat, Integrität der Wahlabläufe), Wirtschaft (Geschäftsklima, Korruption, Wettbewerb) und Gesellschaft (Inklusion) anbelangt. 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. Dazu muss die Geltungsdauer der Rechtsgrundlage über den 31. Mai 2017 hinaus verlängert werden. Das BG Ost hat sich bewährt, seine Ziele und Grundsätze gelten nach wie vor. Der Bundesrat beantragte deshalb im Rahmen der Vernehmlassung, das Gesetz bis Ende 2024 unverändert weiterzuführen. Mit der vorgeschlagenen Weiterführung des BG Ost würde auch die Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag der Schweiz verlängert. Die Frage eines weiteren finanziellen Beitrags an die neuen EU-Mitgliedstaaten wird damit nicht vorweggenommen. Ein solcher Entscheid kann nur im Lichte der weiteren Entwicklung der Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU getroffen werden. Schliesslich schlug der Bundesrat vor, dass die Weiterführung der Transitionshilfe nach 2024 auf der Grundlage des BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erfolgt.

## **2. Der Vernehmlassungsprozess**

Der Bundesrat eröffnete die Vernehmlassung zur Weiterführung des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas am 17. Dezember 2014 mit Frist bis zum 31. März 2015. Zur Teilnahme eingeladen waren die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen.

Die Teilnehmer wurden zu folgenden vier Fragen konsultiert:

- Befürworten Sie die Verlängerung der Rechtsgrundlage der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas im Rahmen der Gesetzesvorlage?
- Befürworten Sie die Verlängerung der Rechtsgrundlage für den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU im Rahmen der Gesetzesvorlage?
- Befürworten Sie die Befristung einer verlängerten Gesetzesvorlage bis Ende 2024?
- Befürworten Sie die Überführung der Transitionszusammenarbeit (ohne den Erweiterungsbeitrag) ab 2025 unter das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe?

22 Kantone, 5 politische Parteien, 10 Dachorganisationen und 7 in Osteuropa tätige entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen haben an der Vernehmlassung teilgenommen. Eine Liste der 44 Vernehmlassungsteilnehmer findet sich im Anhang.

### **3. Übersicht**

29 der 44 Vernehmlassungsteilnehmer unterstützen die Vorlage und beantworten mindestens die ersten drei Fragen mit Ja (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZH ; GPS, CVP, SP; CP, ES, FER, KVS, SAB, TS, SGB).

9 Teilnehmer lehnen die Vorlage ab, allerdings aus sehr unterschiedlichen Gründen. Die 7 entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen befürworten eine Trennung der Rechtsgrundlagen für den Erweiterungsbeitrag und für die Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Sie beantragen, die Osthilfe ab 2017 unter das BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu überführen. sgv und SVP stehen der Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und dem Erweiterungsbeitrag skeptisch bzw. ablehnend gegenüber.

6 Vernehmlassungsteilnehmer verzichten auf eine Stellungnahme, sei es mangels Kapazitäten (SGV, SSV), sei es weil die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas Bundessache ist (GL, GR, TI) oder weil sie das Ergebnis der Verhandlungen mit der EU abwarten wollen (FDP).

## **4. Detaillierte Ergebnisse der Vernehmlassung**

### **4.1 Kantone**

Mit Ausnahme der 3 Kantone, die auf eine Stellungnahme verzichten, weil die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ihrer Auffassung nach Aufgabe des Bundes ist (GL, GR, und TI), wird die Weiterführung des BG Ost von sämtlichen teilnehmenden Kantonen begrüsst. Mehrere Kantone (AG, FR, LU, NE, SO, SZ) betonen, dass die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas dazu beiträgt, die Stabilität und den Frieden in Europa zu wahren, und neue Geschäftschancen für die Schweizer Wirtschaft eröffnet. Die Weiterführung der Transitionszusammenarbeit liegt deshalb nicht nur im Interesse der Zielländer, sondern auch im Interesse der Schweiz, und sie entspricht der humanitären Tradition der Schweiz. Einige Kantone (AG, BE, FR, SG, SZ, ZH) begrüssen insbesondere die Verlängerung der Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag, weil dieser geeignet ist, die laufenden Verhandlungen mit der EU positiv zu beeinflussen. Andere Kantone (SH, UR) halten fest, dass mit der Verlängerung der Rechtsgrundlage keine finanziellen Beiträge beschlossen werden. Sie unterstützen die Absicht des Bundesrates, über eine mögliche Erneuerung des Erweiterungsbeitrags nur im Lichte der weiteren Entwicklung der bilateralen Verhandlungen und der Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu entscheiden. Ein weiterer Kanton (SZ) fordert in diesem Zusammenhang, dass der Schweizer Erweiterungsbeitrag bei den Verhandlungen hervorgehoben werden soll und an Gegenleistungen der Partner gebunden wird. Ein Kanton (BL) stellt mit Verweis auf die Ukraine-Krise, den Konflikt in Weissrussland und die politische Instabilität in Ungarn fest, dass die Ziele der Transitionshilfe noch nicht erreicht wurden. Er bedauert, dass vor dem anstehenden Entscheid über eine Verlängerung der entsprechenden Rechtsgrundlage keine Evaluation der bisherigen Ergebnisse der Ostzusammenarbeit vorliegt. Ein weiterer Kanton (FR) hofft, dass die Unterstützung für die Länder der früheren Sowjetunion keine potenzielle Konfliktquelle im Verhältnis zu Russland darstellt. 2 Kantone (NW, SG) verweisen auf die Unterstützung, die sie selbst zugunsten der Staaten Osteuropas geleistet haben.

2 Kantone (BE, UR) begrüßen die Weiterführung des BG Ost, verzichten aber auf eine Stellungnahme zu den vier Fragen des Bundesrates, da die Ostzusammenarbeit ihrer Ansicht nach grundsätzlich Bundessache ist.

17 Kantone (AG, AI, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, VS, ZH) beantworten die ersten drei Fragen mit Ja, wobei ein Kanton (AI) einschränkend festhält, dass die Verlängerung der Rechtsgrundlage vor dem Hintergrund der Verhandlungen und der weiteren Entwicklung der Gesamtbeziehungen mit der EU lediglich bis Ende 2020 befristet werden soll.

4 Kantone (AG, SG, SO und VS) haben grundsätzlich nichts gegen die Überführung der Transitionshilfe ab 2025 unter das BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe einzuwenden, halten eine Beurteilung dieser Frage zum aktuellen Zeitpunkt aber für verfrüht. Die Lage soll im Jahr 2024 neu geprüft werden. Die anderen Kantone sprechen sich dafür aus.

#### **4.2 Politische Parteien**

3 politische Parteien (GPS, CVP, SP) begrüßen die Absicht des Bundesrates, die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas fortzuführen, und unterstützen die Verlängerung der entsprechenden Rechtsgrundlage. Die Meinungen dieser 3 Parteien bezüglich des Beitrags der Schweiz zur Verringerung der Ungleichheiten in der erweiterten EU gehen jedoch auseinander. Die SP hat wenig Verständnis dafür, dass der Bundesrat den Erweiterungsbeitrag der Schweiz bisher nicht automatisch verlängert hat, wie dies die anderen EFTA-Staaten tun. Die Schweiz habe ein fundamentales Interesse daran, dass die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU verringert werden; sie sollte deshalb die Erneuerung ihres Beitrags nicht vom Fortschritt der Verhandlungen mit der EU abhängig machen. Die CVP hingegen befürwortet diese Verknüpfung und empfiehlt, dass die Wirksamkeit dieser Hilfe und die korrekte Verwendung der Mittel geprüft werden. Mit dem Geld sollten vor allem Arbeitsplätze für Jugendliche geschaffen werden. Die GPS fordert eine separate Rechtsgrundlage für die beiden Arten der Zusammenarbeit. Die Transitionszusammenarbeit soll ab 2017 dem BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe unterstehen, wie dies international üblich ist, und für den Erweiterungsbeitrag sei eine eigene Rechtsgrundlage zu schaffen. CVP und SP befürworten die Befristung der Verlängerung bis Ende 2024; die CVP steht einer möglichen Weiterführung nach 2024 sehr kritisch gegenüber, vor allem weil die 10 Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind, dann bereits seit 20 Jahren EU-Mitglieder sein werden. Bevor dem Parlament eine Botschaft zur Bereitstellung der entsprechenden Finanzmittel unterbreitet werde, müsse eine Neuurteilung der Transitionszusammenarbeit vorgenommen werden.

Die FDP will zu der Vorlage des Bundesrates nicht Stellung nehmen, solange die Verhandlungen mit der EU über die Weiterführung des bilateralen Wegs und die Personenfreizügigkeit nicht abgeschlossen sind.

Die SVP lehnt weitere «Tributzahlungen» an die EU unter den Stichworten «Kohäsion» und «Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas» und somit eine Weiterführung des BG Ost ab. Sie fordert den Abbruch der Verhandlungen über eine institutionelle Einbindung der Schweiz in die EU, weil dadurch die Kohäsionszahlungen institutionalisiert und automatisiert würden. Die SVP beantragt, dass das BG Ost schon jetzt in die anderen bereits existierenden Entwicklungshilfegesetze integriert wird und keine spezifischen Gelder mehr an die Staaten Osteuropas fließen.

#### **4.3 Dachorganisationen**

7 der 8 Dachorganisationen, die Stellungnahmen eingereicht haben, unterstützen die Vorlage des Bundesrates mit Hinweis auf die positive Rolle der Transitionshilfe und des

Erweiterungsbeitrags zur Stärkung von Frieden und Sicherheit in Europa, zur Verbesserung des Geschäftsklimas, zur Eröffnung neuer wirtschaftlicher Möglichkeiten für Schweizer Unternehmen und zur Festigung der Beziehungen zur EU. Die SAB diskutiert ihre Zusammenarbeit mit zahlreichen Berggebietsorganisationen in Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien und fordert, dass die Schweiz ihre Unterstützung auf ihre Kernkompetenzbereiche konzentriert: die Entwicklung der Berggebiete und der ländlichen Räume. 6 dieser Verbände beantworteten die 4 gestellten Fragen mit Ja, während der siebte (KVS) eine Beurteilung der Frage, ob die Transitionshilfe ab 2025 unter das BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe überführt werden soll, zum aktuellen Zeitpunkt für verfrüht hält.

Der sgv beurteilt die Vorlage des Bundesrates sehr skeptisch. Aus Sicht des sgv kann die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas nur dann weitergeführt werden, wenn der Schweiz qualifizierbare und messbare Vorteile daraus entstehen, dass die EU im Gegenzug gewisse Bedingungen zugunsten der Schweiz erfüllt. Darunter fallen beispielsweise die Weiterführung der bilateralen Abkommen ohne institutionellen Rahmenvertrag, der Abschluss eines Energieabkommens und die Gewährung des Marktzugangs für Finanzdienstleister. Der sgv lehnt den Erweiterungsbeitrag ab. Es sei nicht Aufgabe der Schweiz, in neokolonialer Manier anderen unabhängigen Staaten Vorgaben zu machen, wie sie ihre Gesellschaften zu organisieren haben. Sollte die Transitionszusammenarbeit verlängert werden, müsse sie zeitlich begrenzt werden. Der sgv stimmt der Befristung bis Ende 2024 deshalb zu. Schliesslich lehnt der sgv die Weiterführung der Osthilfe ab 2025 auf der Grundlage des BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ab. Die betreffenden Staaten verfügten schon heute über einen Entwicklungsstand, der keine weitere Unterstützung rechtfertige.

#### **4.4 Entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen**

Die 7 entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (Alliance Sud, Caritas, HEKS, Helvetas, Schweizerisches Rotes Kreuz, Solidar Suisse und Swissaid) begrüßen die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Einige von ihnen führen selbst Projekte in diesen Ländern durch. Die Vorlage des Bundesrates lehnen sie jedoch aus folgenden Gründen ab:

- Unterschiedliches ist zu trennen. Der Erweiterungsbeitrag sei der Eintrittspreis für den Zutritt der Schweiz zum erweiterten EU-Binnenmarkt und dürfe nicht mit der Transitionszusammenarbeit verwechselt werden, die als öffentliche Entwicklungshilfe (APD) verbucht wird. Der Erweiterungsbeitrag müsse im Rahmen der Verhandlungen mit der EU eine eigene Rechtsgrundlage erhalten.
- Die Befristung des BG Ost bis 2017 biete Gelegenheit, so bald wie möglich eine Anomalie zu korrigieren, die im Widerspruch zur Praxis der OECD-Mitgliedländer steht, welche nur noch eine Liste der zum Bezug von APD berechtigten Ländern – sei es im Osten oder im Süden – führen.
- Es sei davon auszugehen, dass gegen die Weiterführung des BG Ost das Referendum ergriffen werde, wenn dieses auch die Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag enthält. Die Transitionszusammenarbeit laufe deshalb Gefahr, Opfer dieser innenpolitischen Auseinandersetzungen zu werden. Bekanntlich seien mehrere Empfängerländer dieser Zusammenarbeit Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppen bei den multilateralen Finanzinstitutionen. Sie könnten diese im Falle einer Unterbrechung der Schweizer Osthilfe verlassen.

Die Nichtregierungsorganisationen lehnen die Weiterführung des BG Ost deshalb ab und beantragen, die Transitionszusammenarbeit ab 2017 auf das BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe abzustützen. Sie fordern eine eigene

Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag und die Aufhebung der Trennung zwischen Transitionshilfe und Entwicklungszusammenarbeit, die weder einer Notwendigkeit noch internationalem Usus entspreche, sobald das BG Ost 2017 ausläuft.

## **5. Einsichtnahme**

Gemäss Artikel 9 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse öffentlich zugänglich. Die vollständigen Stellungnahmen können bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit eingesehen werden und werden auch in elektronischer Form zugänglich gemacht.

## **Beilage**

### **Liste der Vernehmlassungsteilnehmer**

#### **Kantone:**

AG	Aargau
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
FR	Freiburg
GL	Glarus
GR	Graubünden
LU	Luzern
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OW	Obwalden
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
VS	Wallis
ZH	Zürich

#### **Politische Parteien**

GPS	Die Grünen
FDP	FDP.Die Liberalen
CVP	Christlich-Demokratische Volkspartei
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei

#### **Gesamtschweizerische Dachverbände**

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
CP	Centre Patronal

ES	Economiesuisse
FER	Fédération des entreprises romandes
KVS	Kaufmännischer Verband der Schweiz
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
TS	Travail Suisse
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SSV	Schweizerischer Städteverband

### **Entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen**

AS	Alliance Sud
Caritas	Caritas Schweiz
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
Helvetas	Helvetas – Swiss – Intercooperation
Solidar Suisse	Solidar Suisse
Swissaid	Swissaid