

Stellungnahme der SGA-ASPE im Rahmen der Vernehmlassung zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

Allgemeine Bemerkungen zum Erläuternden Bericht

1. Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik SGA-ASPE begrüsst grundsätzlich die beiden Bundesbeschlüsse über den Rahmenkredit Kohäsion und den Rahmenkredit Migration. Diese Beiträge leistet die Schweiz als mit den EU-Staaten und deren Wirtschaften eng verflochtenes Land in ihrem ureigenen Interesse. Denn ob Migrations-, Wirtschafts- oder Euro-Krise, die Schweiz wird davon direkt betroffen. Gelingt es, diese Krisen zu überwinden, profitiert die Schweiz ebenso sehr davon wie die Mitgliedstaaten. Die Rahmenkredite Kohäsion und Migration können einen Beitrag zur Lösung der aktuellen Krisen leisten. Bei der Migrationspolitik hat die Schweiz noch ein besonderes Interesse, profitiert sie doch sehr stark von den Regeln der Dublin-Vereinbarung.
2. Als assoziiertes Mitglied der Schengen- und Dublin-Übereinkommen ist die Schweiz aber auch mitverantwortlich für die Lösung der Migrationskrise. Das sollte der Bundesrat im Bericht zu den Rahmenkrediten anerkennen und betonen. Die Schweiz muss mithelfen, die Aussengrenzen zu kontrollieren und zum Aufbau einer europaweit harmonisierten und nach den völkerrechtlichen Grundregeln ausgestalteten Asylpolitik beitragen.
3. Es ist verständlich, dass der Bundesrat den Kohäsionsbeitrag in den Kontext der bilateralen Beziehungen und deren Weiterentwicklung stellt. Er sollte aber anerkennen, dass Kohäsionszahlungen selbstverständlich eine Gegenleistung zum Zugang zum EU-Binnenmarkt darstellen.
4. Da die Schweiz keinen völlig gleichberechtigten Zugang zum EU-Binnenmarkt hat, ist es gerechtfertigt, dass ihr Beitrag tiefer ist als jener der EFTA/EWR-Staaten. Er liegt aber sehr viel tiefer, was sich nicht rechtfertigen lässt. Aus aussenpolitischer Sicht sollte der Rahmenkredit um mindestens 15 Prozent auf 1,5 Milliarden Franken aufgestockt werden. Es würde damit eine Kürzung des eigentlichen Kohäsionsbeitrags gegenüber dem bisherigen Erweiterungsbeitrag verhindert. Selbst mit 1,5 Milliarden Franken würde der Schweizer Beitrag weniger als die Hälfte des Beitrags ausmachen, den das EFTA-/EWR-Land Norwegen aufbringt.
5. Der Bundesrat schlägt zu Recht vor, mit dem Rahmenkredit Migration den Kreis der Empfängerstaaten nicht mehr nur auf die neuen EU-Mitgliedstaaten zu beschränken. Er sollte aber nicht nur diesen halben Schritt tun. Auch der Kohäsions-Beitrag sollte nicht nur für die seit 2004 hinzugekommenen Mitgliedstaaten bestimmt sein. Denn schon jetzt haben mehrere neue EU-Mitgliedstaaten zu den ärmsten der «EU 15» aufgeschlossen oder werden es in den ersten Jahren des zweiten Rahmenkredits tun. Der neue Verteilschlüssel für die Vergabe der Kohäsionsgelder ist zwar deutlich ausgewogener als der bisherige Verteilschlüssel. Mit gutem Grund sollen die ärmsten Länder Bulgarien und Rumänien auf Kosten der wohlhabenderen Länder stärker profitieren können. Durch den Einbezug von Griechenland, Portugal und allenfalls anderer älterer EU-Staaten drängt sich eine zusätzliche Korrektur des Verteilschlüssels auf.

6. Die neuen Schwerpunkte Berufsbildung und Migration sind opportun. Der Bereich Migration braucht angesichts der seit Jahren schwelenden Krise, die inzwischen zu einem tiefen EU-internen Zerwürfnis geführt hat, keine weitere Begründung. Auch deshalb nicht, weil die operativen Ziele klar definiert und auf die zentralen migrations- und asylpolitischen Herausforderungen abgestimmt sind.
- Die Berufsbildung hat bestimmt viel Potenzial. Sie ist geeignet, die Berufsaussichten Jugendlicher zu verbessern und der Wirtschaft qualifizierte Fachkräfte zuzuführen. Der Bericht bietet aber keine wirklichen Analysen über die Berufsbildung und deren Mängel oder Lücken. Es bleiben viele Fragen offen. Es entsteht der Eindruck, dass der Schwerpunkt mehr als „Schweizer Exportprodukt“ gewählt und weniger aus einer Bedarfsanalyse abgeleitet wurde. Es wird auch nicht einsichtig, weshalb der bisherige Schwerpunkt Umwelt zurückgestutzt wird. Der Bericht weist überzeugend auf Umweltprojekte des Erweiterungsbeitrags hin, die eine ausgezeichnete Grundlage für die Fortentwicklung des Schwerpunktes Umwelt darstellen. Es kommt hinzu, dass Umweltprojekte wegen grenzüberschreitenden Wirkungen oft nicht nur für die Empfängerländer positive Wirkung erzielen.
7. Zu den Empfängerstaaten von Kohäsionszahlungen gehören mit Ungarn und Polen zwei Staaten, deren Regierungen für rechtsstaatlich und demokratiepolitisch bedenkliche Entwicklungen stehen. Der Bundesrat verweist unter der Überschrift „Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte“ zwar darauf, dass er eine „Teilhabe der Partnerländer an der europäischen Wertegemeinschaft“ erwartet und schliesst bei Nichteinhaltung selbst vorzeitige Projektabbrüche nicht aus. Im Falle von Polen, das auch nach den jetzt vorgesehenen Kürzungen mit einem Anteil von mehr als 30 Prozent noch immer am meisten von den Kohäsionszahlungen profitieren soll, ist diese Erwartung besonders wichtig. Der Bundesrat beschränkt sich aber darauf, eine mögliche Entscheidemechanik zu beschreiben. Mit der Formulierung, dass er „situations- und kontextabhängig“ das aussenpolitische Instrumentarium einsetzen würde, schafft er wenig Klarheit über sein allfälliges Handeln oder Nicht-Handeln. Es fehlt auch eine Einschätzung, ob er die aktuelle Entwicklung in den beiden Empfängerländern bereits als gravierend einschätzt. Der Bundesrat sollte sich ausdrücklich über diese Entwicklungen besorgt äussern, die ihn dazu bewegen könnten, auf in Aussicht gestellte Kohäsionszahlungen autonom oder in Abstimmung mit der EU zurückzukommen.
8. Schliesslich sollte der Bundesrat seinen Willen bekräftigen, die Rahmenkredite möglichst bald gutzuheissen. Bei weiteren Fortschritten in den Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU sollen die entsprechenden Beschlüsse möglichst ab 2019 gelten.

Spezifische Bemerkungen zum Erläuternden Bericht		
Seite / Ziffer	Kommentar	Änderungsvorschlag
1 / 1.1.	Unterstützungsbeiträge für die Kohäsion innerhalb Europas und zur Bewältigung der Migrationsbewegungen liegen ganz offensichtlich im ureigenen Interesse der Schweiz. Denn die Schweiz als wirtschaftlich eng mit der EU verflochtenes Land wird in Mitleidenschaft gezogen, wenn Stabilität, Sicherheit und Prosperität in Europa gefährdet sind. Als assoziiertes Mitglied des Schengen-/Dublin-Systems kommt aber hinzu, dass die Schweiz auch selber mitverantwortlich für die	In diesem Unterkapitel soll auch die Mitverantwortung der Schweiz als assoziiertes Mitglied des Schengen-/Dublin-Systems erwähnt und betont werden.

	Kontrolle der Aussengrenzen ist. Es ist eine gemeinsame Mitverantwortung aller Mitglieder der Schengen- und Dublin-Vereinbarung.	
2 / 1.2.	Es ist zwar nachvollziehbar, dass der Bundesrat in der Blockade-Phase nach dem 9. Februar 2014 den Entscheid für einen neuen Beitrag von der Entwicklung der bilateralen Beziehungen zur EU abhängig gemacht hat. Die Betonung, dass die Schweiz einen Beitrag autonom spreche, verschleiert aber den Zusammenhang zwischen den Kohäsionszahlungen und dem Zugang zum EU-Binnenmarkt.	Der Bundesrat sollte darauf hinweisen, dass es zumindest aus EU-Sicht einen Zusammenhang zwischen Kohäsionszahlungen und dem Zugang zum EU-Binnenmarkt gibt. Und je mehr sich die Schweiz diesen Zugang wünscht, soll auch die Schweiz diesen Zusammenhang anerkennen.
3 / a.	Die wiedergegebenen Ergebnisse wirken etwas zufällig. Gerade mit Blick auf einen neuen Beitrag wäre es sinnvoll, wenn die Ergebnisse des bisherigen Erweiterungsbeitrages mit dem Schwerpunkt Umwelt (dem fast 40 Prozent der vergebenen Mittel zugutekamen) systematischer wiedergegeben würden. Denn auch künftig soll Umwelt einer von fünf Zielbereichen sein. Auch die bisher in einzelnen Ländern durchgeführten Berufsbildungsprojekte verdienen hier besondere Erwähnung. Es würde klarer, weshalb die Berufsbildung zum neuen Schwerpunkt der Kohäsionszahlungen aufgewertet werden soll.	
4 und 5 / b	Die Grundsätze der Zusammenarbeit sind sinnvoll.	
7 / 7	Den Folgerungen der Evaluation des Erweiterungsbeitrages ist zuzustimmen, ganz besonders der Forderung nach stärkerer Konzentration auf Themen und Regionen. Denn es hat sich gezeigt, dass die Bildung klarer Schwerpunkte und die Konzentration auf wenige Prioritäten mehr Erfolge bringen – sowohl kurzfristig als auch längerfristig. Mehrere Einzelprojekte mit gleichem Schwerpunkt haben das Potenzial, überregionale oder gar nationale Veränderungen auszulösen.	
7, ix, xi / 2, Anhang 4	Der vorgeschlagene Kohäsionsbeitrag beläuft sich auf 1,302 Mrd. Fr. und damit auf die gleiche Summe wie der bisherige Erweiterungsbeitrag. Wie der Bundesrat schreibt, entspricht das 0,35 % der gesamten EU-Kohäsionszahlungen. Das ist ein sehr bescheidener Anteil, macht doch das Bruttoinlandprodukt der Schweiz immerhin 3,5 % des Bruttoinlandprodukts der EU-Staaten aus. Auch im Vergleich zum EWR-Staat Norwegen lässt sich die Schweiz die innereuropäische Solidarität wenig kosten, zahlt doch das EU-Nichtmitglied Norwegen mit jährlich rund 450 Millionen Franken mehr als dreimal so viel als die Schweiz. Dass die Schweiz weniger zahlt als Norwegen und die EU-Mitgliedstaaten, lässt sich insofern rechtfertigen, als sie nicht vom vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt profitiert. Die Differenz ist allerdings gross. Die Schweiz kann deshalb nicht	

	erwarten, dass die 1,302 Mrd. Fr., verteilt auf zehn Jahre, als grosszügige Geste gewertet werden.	
8 / 2.1.a.	<p>Die Begründungen für die zwei neuen Schwerpunkte Berufsbildung und Migration lassen – wie oben bereits erwähnt – zu wünschen übrig. Ausgangspunkt für die Berufsbildung sollte eine Bedarfsanalyse in den Empfängerländern sein: Welches ist das Ausmass und wie entwickelt sich die Jugendarbeitslosigkeit in den Empfängerländern? In welchen Branchen herrscht Fachkräftemangel? Wie stark ist das Interesse in den Ländern an einem dualen Berufsbildungssystem? Wie sind die Aussichten, dass dieses Interesse geweckt und weiter entwickelt werden kann – bei den staatlichen Institutionen als auch bei der Privatwirtschaft? Lassen sich Berufsausbildungspläne insbesondere in Bereichen des Umweltschutzes entwickeln? Falls dem so wäre, könnten Projekte/Programme bei der Berufsbildung mit solchen im Bereich Umwelt verknüpft werden.</p> <p>Erst wenn solche und weitere Aspekte einer Bedarfsanalyse geklärt sind, besteht die Chance auf eine umfassende und erfolgreiche Berufsbildungsstrategie.</p> <p>Beim Thema Migration sollte der Bundesrat der Bevölkerung klar machen, dass die Schweiz nicht nur wie die anderen EU-, Schengen- und Dublin-Länder von einer nicht funktionierenden Migrationspolitik betroffen ist. Die Schweiz profitiert sehr stark von den Dublin-Regeln, kann sie doch deutlich mehr Asylsuchende an Länder der Dublin-Vereinbarung überstellen als sie von diesen zu übernehmen hat. Als assoziiertes Mitglied des Schengen-/Dublin-Systems ist die Schweiz nicht nur interessiert am guten Funktionieren der europäischen Migrationspolitik. Sie ist mitverantwortlich und deshalb verpflichtet, aktiv mitzuwirken und anfallende Kosten mitzutragen.</p>	<p>Die Ausführungen zu den neuen Schwerpunkten erfordern eine genauere Analyse und bessere Klärung der Hintergründe. Im Falle der Berufsbildung durch eine Analyse des Arbeitsmarktes bzw. der im Zusammenhang mit der Berufsbildung relevanten Aspekte.</p> <p>Im Falle der Migration sollte klar gemacht werden, dass die Schweiz nicht nur aus Mitbetroffenheit mehr tun will. Es soll klar formuliert werden, dass die Schweiz als assoziiertes Mitglied der Schengen- und Dublin-Übereinkommen ebenso in der Pflicht steht wie die anderen Mitgliedstaaten dieser Abkommen.</p>
9 / 2.1.e	<p>Zu Recht stellt der Bundesrat einen Zusammenhang zwischen Beitragszahlungen und dem Einhalten europäischer Werte durch die Empfängerländer her. Es ist zu begrüssen, dass er bei „Nichteinhaltung der vereinbarten Grundprinzipien“ Massnahmen erwägt und selbst einen vorzeitigen Projektabbruch nicht ausschliesst.</p>	<p>Der Bundesrat sollte seine unter der Überschrift „Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte“ formulierten Überlegungen inhaltlich präzisieren. Er sollte sich nicht darauf beschränken, die Entscheidungsmechanik zu beschreiben. Einschätzungen der aktuellen Entwicklungen sollten zumindest summarisch wiedergegeben werden. Wie steht es aktuell um die „Teilhabe der Partnerländer an der europäischen Wertegemeinschaft“? Sieht der Bundesrat diese „Teilhabe“ als gefährdet an? Und falls ja, was erfüllt</p>

		ihn mit Sorge? Dass er „situations- und kontextabhängig“ sein ausserpolitisches Instrumentarium einsetzen würde, tönt nicht gerade danach, dass er sein Handeln nach prinzipiellen Erwägungen ausrichten würde.
19 ff. / 2.3.	Mit dem Rahmenkredit Migration wird aus dem bisherigen Erweiterungsbeitrag ein Beitrag an „ausgewählte EU-Staaten“. Unterstützung wird also nicht mehr nur neuen Mitgliedstaaten gewährt. Alle EU-Mitglieder kommen in Frage, die durch starke Migrationsbewegungen überfordert sind. Auch wenn keine Länder namentlich genannt werden, ist es klar, dass Griechenland oder Italien unterstützt werden können. Dagegen ist nichts einzuwenden. Auch die EU und die EFTA/EWR-Länder schränken ihre Kohäsionsbemühungen nicht auf die neuen EU-Länder ein. Die Erweiterung des Empfängerkreises sollte nicht nur auf den Migrations-Rahmenkredit beschränkt bleiben. Denn mehrere der neuen EU-Mitgliedländer haben einkommensmässig bereits zu den ärmsten übrigen EU-Ländern Griechenland und Portugal aufgeschlossen oder sie gar überholt. Die drei Kooperationsbereiche für den Rahmenkredit Migration sind sinnvoll gewählt.	Die Schweiz sollte ihre Kohäsionspolitik erweitern und nicht mehr nur auf die seit 2004 beigetretenen EU-Mitgliedländer beschränken. Diese Erweiterung auf Länder wie Griechenland, Portugal und eventuell noch andere drängt sich insbesondere auch deshalb auf, weil in den nächsten zehn Jahren (also der Geltungsperiode der neuen Rahmenkredite) weitere neue EU-Länder zu älteren Mitgliedstaaten aufrücken werden.
i / Anhang 1	Der vorgeschlagene neue Verteilschlüssel ist ausgewogener als der bisherige. Die beiden ärmsten Länder Bulgarien und Rumänien erhalten richtigerweise einen deutlich höheren Anteil am Rahmenkredit. Umgekehrt wird vor allem der Anteil Polens deutlich gesenkt. Diese Änderungen decken sich richtigerweise mit den in der EU geltenden Anteilen. Im Sinne einer Kohäsions- statt einer Erweiterungspolitik rechtfertigt sich zusätzlich eine Umverteilung zugunsten bedürftiger Länder wie insbesondere Griechenland.	
	Wie sieht der Bundesrat den Zeitplan, wann soll der Rahmenkredit starten? Der Start mag zwar von der Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU abhängig gemacht werden. Der BR sollte aber in Aussicht stellen, ab wann der Start des Rahmenkredits möglich sein könnte. Er hat selber auch ein Interesse an einem baldigen Start, bevor alle mit dem Erweiterungsbeitrag geschaffenen Strukturen in den Empfängerländern und in der Schweiz aufgelöst sind.	