

Beitrag zur Kohäsion in der EU – ein hoher oder ein tiefer Preis?

Der Bundesrat erwägt einen neuen Beitrag von 1,302 Milliarden Franken für die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der EU zu zahlen. Die EU hatte die Schweiz angesichts der Beteiligung am Binnenmarkt «nachdrücklich» dazu aufgefordert.¹ Was ein grosser Betrag zu sein scheint, erweist sich als vergleichsweise gering.

Vor zehn Jahren hat das Parlament erstmals einen «Erweiterungsbeitrag» an die damals zehn neuen EU-Staaten gutgeheissen. Es folgten weitere Zusagen für die später beigetretenen drei Mitgliedländer. Diese Beiträge waren zum grösseren Teil ein Ersatz für die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks geleisteten «Transitionshilfen» und zum kleineren Teil eine Erhöhung der Finanzmittel für Osteuropa.

Die Beiträge beliefen sich insgesamt auf 1,302 Milliarden Franken. Die erste Tranche von einer Mil-

¹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern, Bruxelles, 16. Dezember 2016

Erweiterungsbeiträge seit 2007

Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Bundesgesetz Ost) wurde im November 2006 an der Urne genehmigt. Im Juni 2007 genehmigte das Parlament einen Rahmenkredit von einer Milliarde Franken für die zehn Staaten, die 2004 der EU beigetreten waren. Im Dezember 2009 stimmte es einem zweiten Rahmenkredit von 257 Millionen Franken für die 2007 beigetretenen Bulgarien und Rumänien zu. Im Dezember 2014 folgte der Entscheid für 45 Millionen Franken zugunsten von Kroatien, das am 1. Juli 2013 der EU beigetreten war.

Bei der Aufteilung der insgesamt 1,302 Milliarden Franken auf die 13 Länder werden die Bevölkerungszahl und das Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigt. Mehr als ein Drittel wurde an Polen vergeben, mehr als zwei Drittel an die vier Länder Polen, Rumänien, Ungarn und die Tschechische Republik, die am meisten profitieren konnten.

liarde ist vergeben. Die zweite für Bulgarien und Rumänien wird 2019 aufgebraucht sein, die dritte für Kroatien im Jahre 2024. ► Siehe Kasten «Erweiterungsbeiträge seit 2007» und «Wundersame Geldvermehrung

«Verhandlungspfand» freigegeben

Der Bundesrat erklärte am 28. Juni 2017 die Unterstützung der neuen EU-Mitgliedstaaten zum Verhandlungspfand in den ins Stocken geratenen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU. Er gab bekannt, dass er die Frage des «autonomen Kohäsionsbeitrags ... zu gegebener Zeit anlässlich der Betrachtung aller europäischen Dossiers überprüft» und versprach, Anfang Herbst zu entscheiden, ob ein «neuer Kohäsionsbeitrag angebracht ist».

Im November hat der Bundesrat «die Weichen für einen neuen Beitrag der Schweiz an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in gewissen Mitgliedstaaten der EU» gestellt, nachdem er «eine positive Bilanz über die in diesem Jahr erzielten Fortschritte in verschiedenen Bereichen» gezogen hat.² Dieser «unabhängige Beitrag» beläuft sich über zehn Jahre auf 1,302 Milliarden Franken.

² <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/dea/de/meta/news/2017/11/23/68926>

³ Hugo Bruggmann und Ulrich Stürzinger, Der Schweizer Erweiterungsbeitrag in einem veränderten Umfeld – Stand und Ausblick, in: Die Volkswirtschaft 12-2014, Seite 38 ff.

Wundersame Geldvermehrung

Als das Parlament im Juni 2007 eine Milliarde Franken für den Erweiterungsbeitrag gutgeheissen hatte, entsprach das umgerechnet einem Versprechen von 605 Millionen Euro. Die starke Aufwertung des Frankens hat den Geldsegen deutlich erhöht.³ Ende September 2014, also noch vor der Freigabe des Frankenkurses im Januar 2015, hatte sich der Beitrag auf 829 Millionen Euro erhöht. Seither ist er weiter gestiegen. Das hat zusätzliche Projekte bzw. den Ausbau laufender Projekte ermöglicht. Für die Empfängerländer resultierte eine Aufstockung um rund 30 Prozent.

Für die EU ist eine «Teilnahme am europäischen Kohäsionsprogramm sehr wichtig».⁴ In den Ende 2016 publizierten «Schlussfolgerungen» über die Beziehungen zu westeuropäischen Nicht-EU-Ländern vertrat sie die Ansicht, dass die Schweiz wegen ihrer Beteiligung am Binnenmarkt und deren Vorteile gehalten sei, einen finanziellen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU zu leisten. Der Beitrag sei «Teil einer umfassenden Vereinbarung» gewesen, «die zum Abschluss von neun sektoralen Abkommen mit der Schweiz geführt» habe.⁵

EWR-Land Norwegen zahlt dreimal soviel

Die Schweiz will mit dem Erweiterungsbeitrag die Politik unterstützen, mit der die EU unter dem Titel Kohäsionspolitik die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten abbauen will. Die Gelder werden aber nicht in die dafür bestimmten EU-Fonds überwiesen. Die Schweiz finanziert eigene Projekte in den neuen EU-Mitgliedern. Deren Auswahl, Ausführung und Kontrolle erfolgt in bilateraler Zusammenarbeit mit den einzelnen Empfängerländern. Die definitiven Finanzierungsentscheide trifft die Schweiz nach genauer Prüfung der Projektvorschläge.

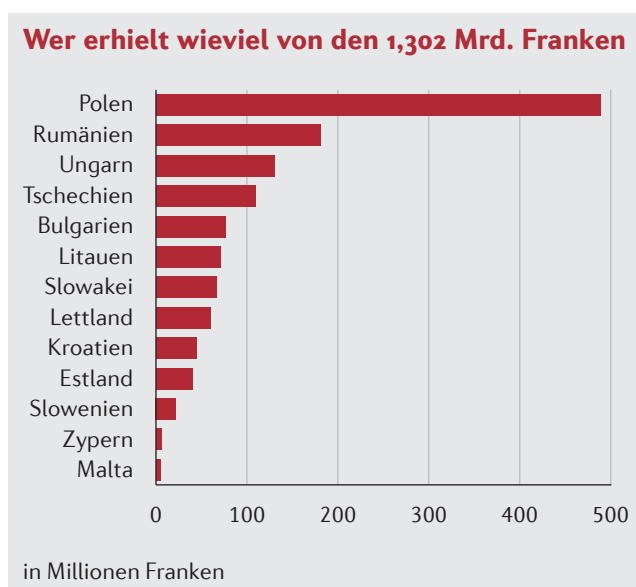
Die Projektauslagen werden vom Partnerstaat vorfinanziert und von der Schweiz nach deren Prüfung in der Regel zu 85 Prozent rückerstattet. Mindestens 15 Prozent finanziert der Partnerstaat.

Der schweizerische Erweiterungsbeitrag unterscheidet sich von der Vergabepolitik Norwegens und den zwei anderen EWR-Ländern Island und Liechtenstein. Sie leisten Programmhilfe und kontrollieren die Projekte weniger eng als die Schweiz.

Die Schweiz zahlt viel weniger für die EU-Kohäsion als Norwegen, das 97 Prozent des Beitrages der drei EWR-Staaten aufbringt. Seit 2006 hat sie jährlich im Durchschnitt rund 130 Millionen Franken bezahlt. Der Beitrag der EWR-Länder belief sich in der Periode 2009 bis 2014 auf fast 1,8 Mrd. Euro, was im Jahresdurchschnitt rund 300 Millionen Euro ausmachte. Für die Periode 2014 bis 2021 haben die drei EWR-Staaten ihre Unterstützung erhöht. Norwegen allein leistet jährlich Kohäsionszahlungen von rund 400 Mio. Euro⁶ und damit mehr als dreimal soviel wie die Schweiz.

Verteilung der Gelder

Die Aufteilung des Erweiterungsbeitrags richtet sich nach den Kriterien Bevölkerungszahlen und Pro-Kopf-Einkommen. Mit 489 Mio. Fr. und damit fast der Hälfte der Summe erhielt das bevölkerungs-



reichste Land Polen weitaus am meisten Gelder. An zweiter Stelle folgt Rumänien mit 181 Mio. Mehr als 100 Mio. haben auch Ungarn und die Tschechische Republik erhalten. Nur geringe Beträge kamen Malta und Zypern zugut. ► siehe Grafik «Wer erhält wieviel von den 1,302 Mrd. Fr.?»

Was wurde bewirkt

Die Schweiz hat insgesamt 210 Projekte finanziert bzw. in der Regel 85 Prozent der jeweiligen Projektkosten. 39 Prozent der Mittel dienen dem Umweltschutz, 27 Prozent dem Wirtschaftswachstum und besseren Arbeitsbedingungen, 16 Prozent der sozialen Sicherheit, neun Prozent der öffentlichen Sicherheit und sieben Prozent der Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der Förderung von Partnerschaften zwischen Schweizer und lokalen Institutionen.

Eine externe Evaluation hat dem Erweiterungsbeitrag eine insgesamt «gute Wirksamkeit» bescheinigt und die Effizienz bei der Umsetzung als gut beurteilt.⁷ Eine vertiefte Prüfung von 29 Projekten kam zum Ergebnis, dass diese positiv zur längerfristigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betroffenen Branchen und Regionen beitragen. Als wichtiger Erfolgsfaktor hat sich erwiesen, wenn in einem Land ein klarer Schwerpunkt gesetzt oder nur wenige Prioritäten verfolgt wurden. Als Beispiel wird Litauen erwähnt. Dort wurden zwei Drittel der Mittel für die Sanierung der Infrastruktur und die Modernisierung von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich «Mutter und Kind» eingesetzt. Einzelnen Projekten wie der dualen Berufsbildung in der Slowakei und der Stärkung der Basisgesundheitsdienste in Ungarn wurde zudem das Potenzial zugehalten, mittelfristig grundlegende Veränderungen auf nationaler Ebene zu bewirken.

⁴ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 22. Dezember 2016

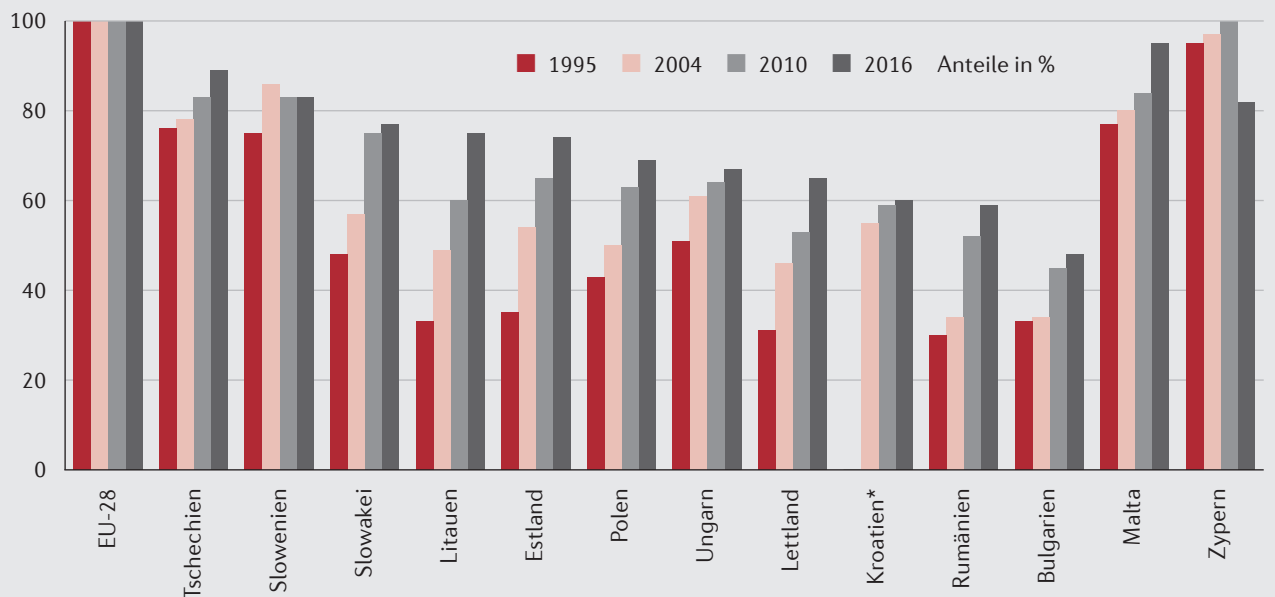
⁵ Europäischer Rat, a. a. O.

⁶ <https://eeagrants.org/What-we-do>

⁷ SECO und DEZA, Evaluationsbericht zum Erweiterungsbeitrag 2015, Das Wichtigste in Kürze, Seite 9ff.

EU-13-Länder holen auf

Nationale Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zu Pro-Kopf-Einkommen der EU-28



Quelle: OECD (abgerufen Ende August 2017)

*für 1995 keine Angaben

Von den 29 vertieft geprüften Projekten wurden 26 mit «gut» oder «sehr gut» bewertet und nur drei mit «unzufriedenstellend». Als Schwachpunkt wurde die zu grosse Zahl von Kleinprojekten bezeichnet.⁸ Die Evaluation empfahl für einen nächsten Beitrag eine Fokussierung auf thematisch und geografisch weniger Schwerpunkte.

Der neue Beitrag 2018–2028

Der von Bundespräsidentin Doris Leuthard angekündigte neue Beitrag für die Kohäsion in der EU soll wieder 1,302 Mrd. Fr. betragen. Gegenüber bisher unterscheidet er sich in zweifacher Hinsicht. Thematisch soll er viel stärker fokussiert sein. Damit entspricht der Bundesrat einer Empfehlung der externen Evaluation. Zweitens soll der Empfängerkreis nicht auf die neuen EU-Länder beschränkt bleiben.

Die Berufsbildung und die Migration bilden die Schwerpunkte. Mit der Berufsbildung soll fortgesetzt und weiterentwickelt werden, was die Schweiz in vielen Entwicklungs- und Transitionsländern bereits seit langem praktiziert. Mit dem bisherigen Erweiterungsbeitrag wurden solche Projekte vor allem in der Slowakei und in Rumänien gefördert.

Mit den Migrationsprojekten will die Schweiz einen Beitrag zu der sich neu entwickelnden Migrationspolitik an den Aussengrenzen der EU leisten. EU-Mitgliedsstaaten die von Flucht- und Migrationsbewegungen besonders betroffen sind, sollen unterstützt werden.

EU-Kohäsion – relative Besserung ...

Die Kohäsion zwischen den EU-Staaten scheint Fortschritte zu machen. Ausgedrückt in Prozentanteilen am EU-Durchschnitt haben fast alle neuen EU-Länder ihren Rückstand verkleinert. Ausnahmen sind einzig Slowenien und Zypern. Zypern hat nach dem Fast-Zusammenbruch seines Bankensystems einen besonders grossen Rückschlag erlitten.

Am stärksten aufgeholt haben die zwei baltischen Staaten Estland und Litauen. Mitte der 1990er-Jahre betrug ihr Pro-Kopf-Einkommen nur rund ein Drittel des durchschnittlichen Einkommens aller 28-EU-Staaten. Im Beitrittsjahr 2004 hatten sie sich auf die Hälfte verbessert und 2016 bereits auf drei Viertel des EU-weiten Einkommens pro Kopf. Stark aufgeholt haben auch die Slowakei, Polen, Lettland, Rumänien und Bulgarien. Die beiden letztgenannten liegen aber trotzdem noch weit zurück. ▶ siehe Grafik 2 EU-13 im Vergleich zu EU-28

In einer Einkommensrangliste aller EU-Staaten fällt zudem auf, dass mit Tschechien und Slowenien die zwei reichsten Länder Zentral- und Osteuropas Portugal und Griechenland überholt haben. Die Slowakei, Litauen und Estland haben zu Portugal aufgeschlossen oder fast aufgeschlossen und übertreffen klar das krisengeplagte Griechenland. Die Differenz zu Spanien hat sich markant reduziert.

Der Prozess des Auf- und Überholens beschleunigte sich nach der grossen Finanzkrise von 2008, weil Griechenland, Portugal und Spanien massive Einbussen erlitten, die neuen EU-Staaten den Kriseneinbruch hingegen rasch wettmachen konnten.

⁸ Bernhard Odehnal und Mario Stäubli, Schweizer Milliarde für Osteuropa: So wurde das Geld verwendet, in: Tages-Anzeiger, 21. Juli 2017

EU-Kohäsion – absolut weiterhin tiefe Kluft

Ein geringerer Rückstand in Prozentanteilen bedeutet allerdings nicht, dass die neuen EU-Staaten ihren Einkommensabstand auch absolut reduzieren konnten. Das gilt selbst für die einkommensstärkste Tschechische Republik nicht. 2016 lag ihr Pro-Kopf-Einkommen um 4505 Euro unter dem EU-Durchschnitt. Diese Differenz ist sogar leicht höher als 1995 mit 4279 Euro. Es gilt ganz besonders für Rumänien. Während es den Rückstand prozentual deutlich reduziert hat, fiel es in absoluten Zahlen hingegen weiter zurück. Vor gut 20 Jahren lag das Pro-Kopf-Einkommen um 12 567 Euro tiefer, jetzt sogar um 16 000 Euro. Noch krasser sieht es für Bulgarien aus. Die Differenz nahm von etwas mehr als 12 000 auf über 20 000 Euro zu.

Die zwei baltischen Staaten Litauen und Estland sowie die Slowakei und Malta haben hingegen auch in absoluten Werten den Rückstand gegenüber dem EU-Durchschnitt verkleinert.

Der Bruch der Finanzkrise 2008

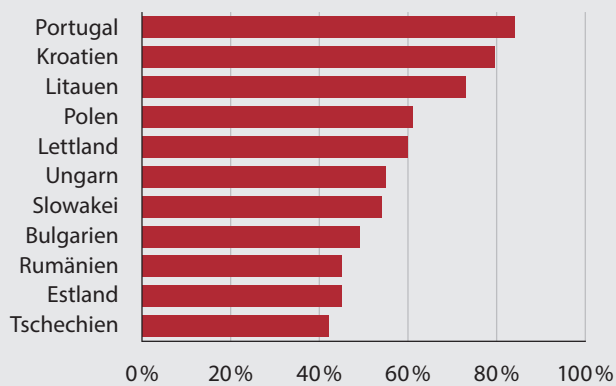
Die EU hat in ihrem neusten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt eine selbstkritische Zwischenbilanz gezogen.⁹ Die Kohäsion habe durch die Finanzkrise 2008 und die darauffolgende Rezession und Stagnation einen Rückschlag erlitten. Die Verringerung der Unterschiede beim BIP pro Kopf zwischen den Mitgliedstaaten wurde «aufgehalten», stellt die EU-Kommission fest. Auch bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten hätten sich die Unterschiede vorübergehend vergrößert. Seit der Erholung der Wirtschaft nähmen die Unterschiede bei den Einkommen und bei der Beschäftigung aber wieder ab.

Kohäsionszahlungen sind Investitionen

Für die EU stellt die Kohäsionspolitik die wichtigste Investitionspolitik dar. Sie finanziert 8,5 Prozent der staatlichen Kapitalausgaben in der EU. Für die EU-13-Staaten liegt der Anteil mit 41 Prozent deutlich höher; für sieben Länder macht er mehr als die Hälfte aller staatlichen Investitionen aus. In Portugal, Kroatien und Litauen lag er zuletzt sogar zwischen 73 und 83 Prozent. ▶ Siehe Grafik Öffentliche Investitionen dank Kohäsionszahlungen Die EU-Kommission schätzt, dass die Kohäsionszahlungen in manchen Staaten das wirtschaftliche Wachstum um drei Prozent erhöht haben.¹⁰

Im Budget der EU-Kommission machen die Zahlungen der Struktur- und Kohäsionsfonds rund einen Drittel an den Gesamtausgaben aus. Gemessen

Anteile der Kohäsionszahlungen an öffentlichen Investitionen (2015–2017)



Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=COM:2017:583:FIN&from=EN>, Seite 15

an der gesamten Wirtschaftskraft der EU ist ihr Gewicht aber relativ klein. Die verschiedenen Fonds für wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion belaufen sich auf 37,8 Milliarden €. Sie entsprechen 0,25 Prozent des EU-weiten BIP.¹¹ Das ist deutlich mehr als der Kohäsionsbeitrag der Schweiz im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft. Dieser beläuft sich pro Jahr nur auf 0,02 Prozent des BIP.

Warum Kohäsionszahlungen?

Über Ausgleichszahlungen von reichen für arme Regionen wird auch in der Schweiz gestritten. In Frage gestellt wird der interkantonale Finanzausgleich aber kaum einmal. Es besteht ein Grundkonsens, dass die Wirkung der Marktkräfte eines ausgleichenden Rahmens bedarf.

Dieses Verständnis gilt auch in der EU, seit 1987 die Vollendung des Binnenmarktes beschlossen wurde. Die Struktur- und Kohäsionsfonds für zurückgebliebene Regionen wurden seither kontinuierlich ausgebaut.

Weil die Schweiz vom Zugang zum EU-Binnenmarkt profitiert, ist es aus Sicht der EU selbstverständlich, dass sie auch einen Beitrag zur Kohäsion leistet. Jährlich 130 Millionen Franken mögen gross erscheinen. Im Vergleich zum EWR-Mitglied Norwegen und zu den Zahlungen, welche die Schweiz als EU-Mitglied zu zahlen hätte, ist es aber nur ein Billigtarif.

¹¹ ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EU_Annual_Accounts_2016_en.pdf

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionschluss: 15. Dezember 2017

⁹ [Ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/), Brüssel, 9. 10. 2017

¹⁰ [Ec.europa.eu/a.a.O.](http://ec.europa.eu/a.a.O.), Seite 14 f.