

**Botschaft
über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung
der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten
in der erweiterten Europäischen Union**

vom 15. Dezember 2006

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zum Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 1. Mai 2004 hat die Europäische Union zehn neue Staaten¹ aufgenommen. Durch diese so genannte EU-Osterweiterung wurde die Spaltung Europas durch den Kalten Krieg endgültig überwunden und das Friedensprojekt der europäischen Integration um einen entscheidenden Schritt vorangebracht. Die acht ehemals kommunistischen Staaten Mitteleuropas und des Baltikums haben mit ihrem EU-Beitritt einen beispiellosen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess abgeschlossen. Sowohl die Schweiz als auch die EU hatten diesen Prozess während mehr als einem Jahrzehnt mit beträchtlichen Mitteln unterstützt.

Für die EU ist der Beitritt dieser zehn Staaten nicht nur der grösste, sondern auch der kostspieligste Erweiterungsschritt. Um die durch die Erweiterung entstandenen grösseren Ungleichheiten in der EU zu vermindern, beschloss die Gemeinschaft im Zeichen der Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten, ihre Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) ab 2004 wesentlich zu erhöhen. Für den Zeitraum 2007–2013 werden die Mittel der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten weiter angehoben auf umgerechnet jährlich ca. 33 Milliarden Franken.

Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung der jüngsten EU-Erweiterung als einen grossen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf unserem Kontinent. Zusätzlich zu den politischen Vorteilen eines sicheren und stabilen Europas profitiert die Schweiz zudem wirtschaftlich von der Ausdehnung der bilateralen Verträge auf eine der weltweit dynamischsten Wachstumsregionen. Die erfolgreiche Eingliederung der neuen EU-Mitgliedstaaten in die gesamteuropäischen Strukturen liegt daher auch im vitalen Interesse der Schweiz und verdient unsere Unterstützung.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Mai 2004 – unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung – beschlossen, die Anstrengungen der EU zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten mit einem nicht rückzahlbaren Beitrag von 1 Milliarde Franken zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten solidarisch zu unterstützen. Der vorgesehene schweizerische Beitrag würde sich auf etwas mehr als 0,5 % der zum gleichen Zweck bereitgestellten Kohäsionsmittel der EU belaufen. Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Eröffnung des entsprechenden Rahmenkredits für eine Verpflichtungsperiode von fünf Jahren. Die rechtliche Grundlage für diesen Rahmenkredit ist das neue Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das vom Volk am 26. November 2006 angenommen wurde.

Die Umsetzung des Erweiterungsbeitrages erfolgt autonom durch die Schweiz. Die wichtigsten Vorgaben und Grundsätze wurden zwischen der Europäischen Kommission und der Schweiz im Memorandum of Understanding vom 27. Februar 2006 (Anhang 1) festgelegt. Hauptnutzniesser sind Polen, das auf Grund seiner Bevölkerungsgrösse und seines tiefen Pro-Kopf-Einkommens fast die Hälfte der schweizeri-

¹ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

schen Unterstützung erhalten wird, sowie Ungarn, Tschechien, Litauen und die Slowakei. Diese Länder sind für die Schweiz auch die wichtigsten Handelspartner unter den neuen EU-Mitgliedern.

Die Schweiz wird in eigener Verantwortung, aber in enger Zusammenarbeit mit ihren Partnern, vorrangige Projekte und Programme in den zehn neuen Mitgliedstaaten unterstützen. Zu diesem Zweck wird mit jedem dieser Staaten ein bilaterales Rahmenabkommen abgeschlossen, in welchem die Prioritäten und die Durchführungsmodalitäten der Zusammenarbeit geregelt werden.

Die Mittel werden zur Finanzierung von vorrangigen Projekten und Programmen in folgenden vier Hauptbereichen eingesetzt werden:

- Sicherheit, Stabilität und Unterstützung der Reformen*
- Umwelt und Infrastruktur*
- Förderung der Privatwirtschaft*
- menschliche und soziale Entwicklung*

In jedem Partnerstaat wird eine nationale Koordinationseinheit für die Abwicklung des Zusammenarbeitsprogramms mit der Schweiz zuständig sein. Dieser Stelle obliegt auch die Unterbreitung der Finanzierungsgesuche an die auf der schweizerischen Seite zuständigen Ämter, die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Zur Gewährleistung einer möglichst effizienten Umsetzung sollen die schweizerischen Mittel in jedem Partnerstaat auf ein paar wenige prioritäre Sektoren konzentriert werden. In den vier Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn) wird zudem eine Konzentration auf eine bis zwei rückständige Schwerpunktregionen angestrebt. Zum Einsatz gelangen Instrumente, welche sich auch in der Ostzusammenarbeit bewährt haben, namentlich Finanzierungsbeiträge für Projekte und Programme, technische Unterstützung sowie Instrumente zur Förderung von KMU und Nichtregierungsorganisationen.

Die schweizerischen Zusammenarbeitsprogramme mit den zehn neuen Mitgliedstaaten tragen der EU-Kohäsionspolitik und deren Prioritäten Rechnung. In Übereinstimmung mit der EU-Politik ist es ebenfalls zweckmässig, die Durchführung von Ausschreibungen, die Vergabe von Aufträgen und die Abwicklung von Zahlungsaufträgen an die verantwortlichen nationalen Stellen in den Partnerländern zu übertragen. Mit geeigneten Kontrollmechanismen werden DEZA und SECO die Effizienz des Mitteleinsatzes sicherstellen und das Risiko von Missbräuchen minimieren.

Die Finanzierung des Erweiterungsbeitrags erfolgt budgetneutral.

Die Personal- und die anderen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags stehenden Verwaltungskosten der Schweiz werden ebenfalls aus dem Rahmenkredit gedeckt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	490
Abkürzungsverzeichnis	494
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	495
1.1 Ausgangslage	495
1.1.1 Situation	495
1.1.2 Zielsetzung	496
1.1.3 Abgrenzung gegenüber der Transitionsunterstützung	497
1.2 Umfeld	498
1.2.1 Verflechtung der Schweiz mit der EU	498
1.2.2 Wirtschaftliche Ausgangslage in den neuen EU-Mitgliedstaaten und bilaterale Beziehungen mit der Schweiz	499
1.2.3 EU-Kohäsionspolitik, EWR-Finanzmechanismus und norwegischer Finanzmechanismus	501
2 Inhalt des Finanzbeschlusses	504
2.1 Antrag des Bundesrates	504
2.2 Begründung des Antrags	504
2.3 Beschreibung des Inhalts der Vorlage	505
2.3.1 Memorandum of Understanding	505
2.4 Strategie	506
2.4.1 Strategische Grundsätze und Stossrichtungen	506
2.4.2 Instrumente	510
2.4.3 Prioritäre Sektoren und Auswahl von Projekten	512
2.5 Thematische Schwerpunkte	513
2.6 Geografische Konzentration	518
2.7 Durchführung	519
2.7.1 Operationelle Umsetzung	520
2.7.2 Prozeduren	521
2.7.3 Koordination	523
2.7.4 Controlling und Evaluation	523
3 Auswirkungen	524
3.1 Auswirkungen auf den Bund	524
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	524
3.1.2 Personelle Auswirkungen	525
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	525
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	525
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	526
5 Rechtliche Aspekte	527
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	527
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	527
5.3 Erlassform	528

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	528
5.5 Kompetenz zum Abschluss der bilateralen Rahmenabkommen und der projektbezogenen Verträge	528
Anhänge	
1 Memorandum of Understanding (Schweiz-EU)	529
2 Überblick der parlamentarischen Vorstösse zum Schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU	534
3 Die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte in der EU	536
4 Bisherige und neue Kohäsionspolitik	542
5 Lissabon/Göteborg Strategie	549
6 Der norwegische und der EFTA-EWR Finanzmechanismus im Überblick	552
7 Die wirtschaftlichen Beziehungen Schweiz-EU-8 Staaten	553
8 Geplante Verpflichtungen (2007–2012)	555
 Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union (Entwurf)	 557

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandprodukt
CHF	Schweizer Franken
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development / Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Association Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	European Investment Bank / Europäische Investitionsbank
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU-8	die neuen EU-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn; ohne Malta und Zypern
EU-10	die neuen EU-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern (siehe NMS)
EU-15	die alten EU-Mitgliedstaaten
EU-25	die alten und die neuen EU-Mitgliedstaaten
EU-27	die EU-25 plus Bulgarien und Rumänien
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
IKEZ	Interdepartementales Komitee für Entwicklung und Zusammen- arbeit
KKS	Kaufkraftstandards
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
MKMU	Mikrounternehmen und KMU
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
NMS	die neuen EU-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern (siehe EU-10)
NRO	Nichtregierungsorganisation (-en)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Situation

Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Mitgliedstaaten² der EU bei. Mit Ausnahme von Malta und Zypern handelt es sich dabei um ehemals kommunistische Länder des östlichen und nördlichen Mitteleuropa.

Der Bundesrat begrüsst die jüngste EU-Erweiterung als historischen Schritt zur endgültigen Überwindung der europäischen Teilung infolge des Zweiten Weltkrieges. Er anerkennt den grossen Beitrag zur Sicherung von Frieden, Stabilität und Prosperität auf dem gesamten Kontinent, den die Integration der neuen EU-Mitgliedstaaten in die gemeinschaftlichen europäischen Strukturen darstellt.

Die Erweiterung hat die Stellung der Schweiz in Europa verändert. Durch sie ist die EU als wichtigster politischer und wirtschaftlicher Partner der Schweiz noch bedeutsamer geworden. Die neuen Mitgliedstaaten, zu denen die Schweiz traditionell sehr gute Beziehungen unterhält, spielen eine wichtige Rolle in der erweiterten Union. Die Schweiz geniesst in diesen mehrheitlich kleinen und mittelgrossen Ländern – nicht zuletzt auf Grund der erfolgreichen Zusammenarbeitsprogramme der 90er Jahre (vgl. Ziff. 1.1.3), welche von den Partnern als ausserordentlich zielgerichtet und effektiv beurteilt wurden – einen guten Ruf, den es zu erhalten und zu pflegen gilt.

Hinzu kommen wirtschaftliche Vorteile durch die Ausdehnung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU auf die zehn neuen Mitgliedstaaten mit ihren insgesamt 74 Millionen Einwohnern. Dadurch wurden die wirtschaftlichen Beziehungen zu einer der weltweit dynamischsten Wachstumsregionen auf eine breitere Grundlage gestellt. Die neuen Mitgliedstaaten wiesen in der Zehnjahresperiode vor ihrem Beitritt (1995–2004) ein durchschnittliches jährliches BIP-Wachstum von 4,5 % auf (EU-15: 2,2 %; Schweiz: 1,3 %). Der Bundesrat erwartet infolge der EU-Erweiterung einen positiven Wachstumsimpuls für die Schweizer Wirtschaft. Er rechnet mit einer dauerhaften Erhöhung des BIP um 0,2 bis 0,5 %.

Ebenso unbestritten wie die politischen und wirtschaftlichen Vorteile der Erweiterung ist die Tatsache, dass die vollständige Integration der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in die gemeinschaftlichen europäischen Strukturen anfänglich mit erheblichen finanziellen Lasten verbunden ist. Spätestens nach Ablauf der in den Beitrittsverträgen vereinbarten Übergangsfristen müssen die neuen Mitgliedstaaten sämtliche im «Acquis communautaire» festgelegten Normen und Standards erfüllen. Dies bedingt angesichts des teilweise erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Rückstandes der neuen Mitgliedstaaten – die reale Kaufkraft pro Kopf liegt heute bei 56 % Prozent des Durchschnitts der EU – umfangreiche Investitionen. Allein zwischen 2004 und 2006 wurden für struktur- und kohäsionspolitische Massnahmen in den zehn neuen Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel in Höhe von 24 Milliarden

² Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

EUR bereitgestellt. In der Budgetperiode 2007–2013 werden diese Aufwendungen noch beträchtlich zunehmen auf durchschnittlich 22 Milliarden EUR pro Jahr. Die drei EWR-EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island stellen ihrerseits im Zeitraum 2004–2009 insgesamt etwas über 1 Milliarde EUR für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat am 12. Mai 2004, einen solidarischen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union zu leisten. Als Antwort auf eine entsprechende Anfrage kündigte er der EU gegenüber – unter Vorbehalt der innerstaatlichen Genehmigung – die Durchführung von autonomen Massnahmen zu Gunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten im Umfang von 1 Milliarde Franken über eine Verpflichtungsperiode von fünf Jahren an. Die EU begrüßte dieses Angebot am Treffen Schweiz-EU vom 19. Mai 2004. Der schweizerische Beitrag an die erweiterte EU wird etwas mehr als 0,5 % der von der EU und rund 60 % der von Norwegen zum gleichen Zweck bereitgestellten Finanzmittel ausmachen.

1.1.2 Zielsetzung

Die Schweiz unterstreicht mit ihrem Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU, dass sie ihr Interesse an einem sicheren und stabilen Umfeld durch ein solidarisches Engagement zu wahren gewillt ist. Damit will sie zur Sicherheit und Wohlfahrt auf dem europäischen Kontinent beitragen.

Der schweizerische Beitrag an die erweiterte EU bezweckt konkret die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den neuen und den alten EU-Mitgliedstaaten, die unter anderem eine Folge der Teilung des Kontinents im Kalten Krieg sind. Dies betrifft insbesondere die acht mitteleuropäischen Beitrittsländer, welche ihre Transformation von planwirtschaftlich organisierten sozialistischen Einparteien-Systemen zu marktwirtschaftlich verfassten pluralistischen Demokratien bereits weitgehend abgeschlossen haben. Dennoch weisen die ökonomischen, sozialen und ökologischen Indikatoren noch einen erheblichen Rückstand auf die 15 alten EU-Staaten auf.

Die Schweiz unterstützt mit ihrem Beitrag das Ziel der EU, in den Regionen gleiche Voraussetzungen und Chancen für die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Chancengleichheit ist die Grundvoraussetzung dafür, dass der freie Wettbewerb seine wohlfahrtsteigernde Wirkung für alle Teilnehmer des Binnenmarktes entfalten kann. Durch die Kohäsionspolitik wird der wirtschaftliche Konvergenzprozess zwischen den ausgereiften sozialen Marktwirtschaften Westeuropas und den jungen Transformationsökonomien Mitteleuropas unterstützt und beschleunigt. Je schneller und erfolgreicher dieser Prozess abläuft, desto geringer ist das Risiko von strukturellen Ungleichgewichten innerhalb des Binnenmarkts, die zu unerwünschten Effekten wie überhöhten Leistungsbilanz- und Haushaltsdefiziten mit entsprechend hohen Zinssätzen, Inflationsraten und Wechselkursschwankungen in den Beitrittsländern führen können. Der europäische Binnenmarkt, zu dem die Schweiz dank der bilateralen Verträge weit gehenden Zugang hat, wird durch das ausgleichende Element der Kohäsionspolitik nachhaltig gestärkt. Nicht zuletzt fördert das solidarische Element in der EU auch den politischen Zusammenhalt zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten.

Die EU-Kohäsionspolitik entspricht damit auch schweizerischen Interessen. Als Nichtmitglied der EU steht für die Schweiz jedoch eine direkte Beteiligung an den Förderinstrumenten der EU ausser Frage. Unser Land ist nicht vollständig in den europäischen Binnenmarkt integriert, sondern unterhält im Wesentlichen Freihandelsbeziehungen mit der EU, die allein kein einseitiges finanzielles Engagement begründen können. Der schweizerische Erweiterungsbeitrag richtet sich entsprechend auch nicht an alle wirtschaftlich und sozial schwächeren Länder und Gebiete innerhalb der EU, sondern ausschliesslich an die neuen Mitgliedstaaten, deren Rückstand grösstenteils historisch bedingt ist. Vor diesem Hintergrund steht die Absicht des Bundesrates, Projekte und Programme in den neuen Mitgliedstaaten auf der Basis von autonomen bilateralen Zusammenarbeitsabkommen durchzuführen. Die allgemeine Zielsetzung dieser Zusammenarbeit wurde in einer politischen Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Europäischen Gemeinschaft am 27. Februar 2006 festgehalten (vgl. Anhang 1).

1.1.3 Abgrenzung gegenüber der Transitionsunterstützung

Die Schweiz ist seit dem Fall des Eisernen Vorhangs (1989) in Osteuropa aktiv und hat die Reformprozesse der mitteleuropäischen und baltischen Staaten bis in die späten 90er Jahre unterstützt. Die Osthilfe hat sich seither schrittweise nach Südosteuropa und in die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) verlagert. Sie konzentriert sich heute auf die weniger fortgeschrittenen und bedürftigeren Transitionsländer des Balkans und der GUS (v.a. Südkaukasus und Zentralasien).

Mit einem finanziellen Engagement von rund 685 Millionen Franken war die schweizerische Unterstützung an die heutigen mitteleuropäischen und baltischen Mitgliedstaaten der EU beachtlich. Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit zwischen 1990 und 1997 waren die Förderung der Wirtschaftsreformen (Entfaltung des Privatsektors, Modernisierung der Infrastruktur, Berufsbildung etc.) und der politischen Transition (Stärkung von Lokalverwaltungen, Justiz/Polizei, Jugend, Kultur etc.) sowie der Gesundheit und Umwelt. Der weitaus grösste Teil der damaligen Unterstützung entfiel auf Polen. Mit Ausnahme Zyperns und Maltas sind die neuen Mitgliedstaaten der EU für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz somit nicht Neuland. Die damals gemachten Erfahrungen werden ins Programm einfließen, und ehemalige Kontaktnetze können – soweit sie noch bestehen – zu einem schnellen, zielgerichteten Aufbau des Programms beitragen. Die inhaltlichen Stärken der früheren bilateralen Zusammenarbeit wurden 2003 im Rahmen einer umfassenden externen Bilanz der Osthilfe³ aufgearbeitet.

Der schweizerische Beitrag an die erweiterte EU ist der klassischen Ostzusammenarbeit nicht gleichzusetzen: Ersterer bezweckt die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten und damit die Stärkung des europäischen Zusammenhalts (Kohäsion), während die Osthilfe gezielt auf die politische und ökonomische Transitionsproblematik ausgerichtet ist. Bezeichnend für die Osthilfe ist zudem, dass praktisch alle Partnerstaaten in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung noch

³ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Nadel (ETHZ) und Terra Consult: 12 Jahre Ostzusammenarbeit, Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002. Unabhängiger Expertenbericht, Bern, August 2003.

nicht so weit vorangeschritten sind wie die neuen EU-Mitgliedstaaten und dass eine ganze Reihe von ihnen noch ein erhebliches Konfliktpotenzial aufweist.

Die neuen Mitgliedstaaten haben im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt einen Umstrukturierungs- und Annäherungsprozess vollzogen, der ihnen erlaubt hat, die Standards der EU («Acquis communautaire») unmittelbar oder mit Übergangsfristen zu übernehmen. Der Übergang von sozialistischen Einparteienstaaten zu pluralistischen Demokratien und von der Plan- zur Marktwirtschaft ist in diesen Ländern weitestgehend beendet. Höchstens in einzelnen peripheren und strukturschwachen Regionen ist die Transition noch nicht vollständig abgeschlossen.

Abgesehen von der unterschiedlichen Zielsetzung gibt es auch in der Organisation und Umsetzung erhebliche Unterschiede zwischen dem Erweiterungsbeitrag und der Transitionsunterstützung. Das schweizerische Programm der Zusammenarbeit mit den neuen EU-Mitgliedstaaten wird sich inhaltlich an der EU-Kohäsionspolitik orientieren und den einschlägigen Verfahren und Richtlinien der EU Rechnung tragen. Zudem wird der vorliegende Rahmenkredit auf Grund der Zusage des Bundesrates – als einmaliger fünfjähriger Beitrag – eine andere Laufzeit haben als die Transitionsunterstützung. Aus diesen Gründen hat der Bundesrat beschlossen, den Rahmenkredit für den Beitrag an die erweiterte EU und den Rahmenkredit für die Osthilfe (Transition) separat zu behandeln. Deshalb wird parallel zu dieser Vorlage in einer zweiten Botschaft die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (IV. Rahmenkredit) beantragt⁴. Damit wird die nötige Transparenz in der Beantragung der Finanzmittel gegenüber Parlament und Öffentlichkeit gewährleistet.

1.2 Umfeld

1.2.1 Verflechtung der Schweiz mit der EU

Die Schweiz ist wirtschaftlich, kulturell und ideell fest in Europa verankert. Die enge Verflechtung mit ihren Nachbarn manifestiert sich besonders eindrücklich im Bereich der Wirtschaft. Im Jahr 2005 absorbierte die EU 62,3 % der Schweizer Exporte – das entspricht dem Gegenwert eines Fünftels des schweizerischen BIP. Umgekehrt bezog die Schweiz 80 % ihrer Importe aus der EU, womit sie deren zweitgrösster Kunde war (hinter den USA, vor Russland, China und Japan). Schweizerische Unternehmen haben 44,1 % ihres ausländischen Kapitalbestandes im Wert von 198 Milliarden Franken (2004) in der EU angelegt und beschäftigen dort 851 000 Personen. Umgekehrt beläuft sich der Kapitalbestand von Unternehmen aus der EU in der Schweiz auf 125 Milliarden Franken, was 56 % aller ausländischen Direktinvestitionen in unserem Land ausmacht, und ihr Personalbestand beträgt 130 000 Beschäftigte.

Zum regen Austausch von Waren und Kapital gesellt sich eine ausgeprägte demografische Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU. In unserem Land leben rund 870 000 EU-Bürger – das ist mehr als die Bevölkerungszahl der EU-Staaten Luxemburg und Malta zusammen. Dazu kommen täglich über 180 000 Grenzgänger (Juni 2006). Auf der anderen Seite leben über 60 % aller Auslandschweizer – etwa 380 000 Schweizer Bürger – in der EU.

⁴ BBl 2007 559

Um ihre Rolle als solidarischer, verantwortungsvoller Partner in Europa zu festigen, trägt die Schweiz in aktiver und konstruktiver Weise zur Schaffung eines friedlichen, stabilen, sicheren und nachhaltig prosperierenden Umfeldes auf dem ganzen Kontinent bei. Dazu gehören – nebst vielem anderen – ihr Engagement zur Förderung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten auf dem Balkan, ihre fortgesetzten Anstrengungen zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Südosteuropa und der GUS oder ihre Investitionen in eine ökologisch nachhaltige Bewältigung des alpenquerenden Transitverkehrs. Der Beitrag an die erweiterte EU stellt eine neue Dimension der Solidarität der Schweiz mit Europa angesichts einer fundamental veränderten Ausgangslage dar. Ein glaubwürdiges Engagement zugunsten der erfolgreichen Integration der neuen Mitgliedstaaten ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Pflege unserer guten Beziehungen mit der EU. Der Bundesrat hat im Europabericht 2006 festgehalten, dass die Stärkung dieser bilateralen Beziehungen unter den heute herrschenden Voraussetzungen das geeignetste Instrument darstellt, um die Interessen der Schweiz in Europa wirkungsvoll zu wahren.

Durch die Erweiterung der EU um Bulgarien und Rumänien werden die bilateralen Abkommen auch auf diese beiden neuen Mitgliedländer ausgedehnt. Welche Auswirkungen dies auf den Beitrag der Schweiz an die erweiterte EU haben wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht voraussagen.

1.2.2 Wirtschaftliche Ausgangslage in den neuen EU-Mitgliedstaaten und bilaterale Beziehungen mit der Schweiz

Die Aussicht auf den EU-Beitritt hat in den neuen Mitgliedstaaten enorme Reformanstrengungen auf politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ebene ausgelöst, die durch die EU und andere Geber, darunter die Schweiz, im Rahmen der Transitionshilfe kräftig unterstützt wurden. Die Ergebnisse des Reformprozesses sind insbesondere aus ökonomischer Sicht bemerkenswert. Dank überdurchschnittlicher Wachstumsraten schreitet der wirtschaftliche Konvergenzprozess kontinuierlich voran. Das hohe Wachstum beruht vor allem auf einer starken Steigerung der Arbeitsproduktivität. Deshalb konnte die zum Teil sehr hohe Arbeitslosigkeit – v.a. in Polen und in der Slowakei – trotz der wirtschaftlichen Dynamik bisher nicht wesentlich abgebaut werden.

Die neuen EU-Mitgliedstaaten sind dabei, ihren Beitritt zur Eurozone vorzubereiten. Als erster dieser Staaten hat Slowenien am 1. Januar 2007 den Euro eingeführt. Estland, Lettland und Litauen könnten möglicherweise 2009 folgen, während die übrigen Staaten wahrscheinlich länger brauchen werden, um die Beitrittskriterien zu erfüllen. Für die meisten Kandidaten stellen die Verminderung der Budgetdefizite und die Senkung der Inflationsrate die beiden grössten Herausforderungen auf dem Weg in die europäische Wirtschafts- und Währungsunion dar.

Den erreichten Fortschritten zum Trotz haben alle neuen Mitgliedstaaten noch einen langwierigen Aufholprozess vor sich. Das reale BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards beträgt in der Gruppe der EU-8⁵ ca. 56 % des EU-Durchschnitts. Die niedrigsten Einkommen weisen Lettland (47 %), Polen (50 %) und Litauen (52 %) auf; diesbe-

⁵ Bei der sog. «EU-8» handelt es sich um die acht neuen mitteleuropäischen und baltischen Mitgliedstaaten, die früher dem kommunistischen Ostblock angehörten hatten.

züglich am weitesten fortgeschritten sind die Tschechische Republik (74 %) und Slowenien (81 %). Innerhalb der Landesgrenzen sind jedoch erhebliche regionale Unterschiede festzustellen. Erreichen oder übertreffen Hauptstadtregionen wie Prag und Budapest bereits den EU-Durchschnitt, konnten vor allem periphere Gebiete, wie zum Beispiel Ostpolen und die Ostslowakei, bisher kaum vom Aufschwung profitieren. In diesen Regionen führte der rasche Übergang zur Marktwirtschaft und das Fehlen von ausreichenden Sozialversicherungssystemen zu grossen sozialen Problemen, die durch den Wegzug von jungen, qualifizierten Arbeitskräften in die dynamischen Zentrumsregionen Europas noch verschärft wurden.

Der EU-Binnenmarkt setzt zwar einheimische Unternehmen einem starken Wettbewerbsdruck aus, bietet exportorientierten Firmen aber auch neue Absatzchancen. Die rasante Entwicklung der Ausfuhren deutet darauf hin, dass diese auch genutzt werden. Gleichzeitig zeugen die dank höherer Inlandnachfrage ebenfalls stark steigenden Einfuhren von einer kontinuierlichen Wohlstandsentwicklung. Von dieser dynamischen Entwicklung wird auch der bilaterale Handel der neuen Mitgliedstaaten mit der Schweiz erfasst. So haben sich die schweizerischen Exporte in diese Länder seit 1993 beinahe verdreifacht und die Importe sogar verfünffacht, während der gesamte schweizerische Aussenhandel gleichzeitig um etwas mehr als 50 % zugenommen hat. Im Vergleich zu den EU-15-Ländern nimmt sich der Anteil der neuen Mitgliedstaaten am schweizerischen Aussenhandel noch bescheiden aus. Im Jahr 2005 bezogen die neuen Mitgliedstaaten knapp 3 % aller Schweizer Exporte, während 2,1 % aller Schweizer Einfuhren aus diesen Ländern stammten (vgl. Anhang 7). Die Intensität der schweizerischen Handelsbeziehungen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten entspricht etwa derjenigen mit China und Indien zusammen (gesamtes Handelsvolumen 2005: 8,1 Mrd. CHF). Mit einem derzeitigen jährlichen Handelsvolumen von je ca. 2,2 Milliarden Franken sind Tschechien und Polen die weitaus wichtigsten Handelspartner der Schweiz in der Region, wobei die längerfristigen Aussichten aufgrund der Grösse der Bevölkerung und des Nachholbedarfs in Polen besonders vielversprechend sind.

Ähnlich dynamisch wie der Aussenhandel haben sich die schweizerischen Direktinvestitionen in den EU-8 entwickelt. So hat sich der Kapitalbestand schweizerischer Unternehmen in dieser Region zwischen 1995 und 2004 mehr als vervierfacht. Der weitaus bedeutendste Teil des investierten Schweizer Kapitals in der Erweiterungszone befindet sich in Polen (2004: 2,6 Mrd. CHF) und Tschechien (2004: 2,1 Mrd. CHF). Beide Länder vereinigen zusammen mehr als 50 % der schweizerischen Direktinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten (Anhang 7).

Die Schweiz pflegt mit den zehn neuen Mitgliedstaaten traditionell gute und vielseitige Beziehungen, die durch den regen politischen Dialog und kulturellen Austausch sowie durch regelmässige bilaterale Besuche und offizielle Kontakte zum Ausdruck kommen. Seit dem Umbruch der 90er Jahre haben sich die Kontakte zum mitteleuropäischen und baltischen Raum intensiviert. So entstanden zum Beispiel eine Vielzahl von Partnerschaften mit Kantonen, Gemeinden, Verbänden und Partnern aus der Zivilgesellschaft. Ein stark zunehmender Austausch ist im Forschungsbereich und unter Jugendlichen festzustellen. Auf Grund der geografischen und kulturellen Nähe besteht heute ein recht enges kulturelles Beziehungsnetz zwischen der Schweiz und den neuen EU-Mitgliedstaaten, das sich in zahlreichen Kulturprojekten, Koproduktionen, Konzerten, Ausstellungen und Auftritten von Künstlern manifestiert. Pro Helvetia war in Mitteleuropa im vergangenen Jahrzehnt besonders aktiv, hat aber nur noch in Warschau eine Vertretung vor Ort. Auch im schulischen und

universitären Bereich gibt es mit den mitteleuropäischen EU-Staaten eine zum Teil intensive Zusammenarbeit, namentlich bei den Stipendien und im Studentenaustausch.

Durch die EU-Mitgliedschaft sind diese Länder für die Schweiz noch wichtiger geworden, und zwar sowohl für die europäische Integrationspolitik wie auch für die Aussenpolitik im Hinblick auf die internationale Allianzbildung. Als EU-Mitglieder haben sie nun einen verstärkten Einfluss auf die Haltung der Gemeinschaft, auch in Bezug auf schweizerische Anliegen.

Es besteht Grund zur Annahme, dass die Regierungen der neuen EU-Mitgliedstaaten ihre Kontakte und Interessen verstärkt innerhalb der Gemeinschaft ausbauen werden und in der Folge die Schweiz für sie an Bedeutung verlieren könnte. Umso wichtiger ist es, dass die Schweiz ihre Beziehungen zu diesen Staaten aktiv pflegt.

1.2.3 EU-Kohäsionspolitik, EWR-Finanzmechanismus und norwegischer Finanzmechanismus

Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – im EU-Jargon Kohäsion genannt – ist eines der zentralen Anliegen der EU. Die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete wurde als eigenständiges Ziel bereits in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen (vgl. Art. 158 im heutigen EG-Vertrag⁶). Von ihrer wirtschaftlichen und politischen Tragweite her ist die Kohäsionspolitik auf eine Stufe zu stellen mit der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes und der Währungsunion. Ihre Bedeutung kommt auch darin zum Ausdruck, dass für ihre Umsetzung bisher jeweils ca. ein Drittel des EU-Haushalts aufgewendet wurde (2006: 39,8 Mrd. EUR oder 32,8 % des EU-Haushalts).

Für die Kohäsionspolitik können eine Reihe von Motiven angeführt werden, welche der Begründung des interkantonalen Finanzausgleichs und der Regionalpolitik der Schweiz recht ähnlich sind. Alle Regionen und sozialen Gruppen in der Gemeinschaft sollen zur Wirtschaftsentwicklung beitragen und von ihr profitieren können. Von zu grossen und zu lang anhaltenden Unterschieden in den Lebensverhältnissen wird befürchtet, dass diese den inneren Zusammenhalt der EU gefährden könnten. Die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung der Entfaltung der Fähigkeiten von benachteiligten Gruppen werden auch als ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung des Wachstumspotenzials der EU-Wirtschaft als Ganzes gesehen. Schliesslich soll der Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten auch dazu dienen, unerwünschte Migration zu verhindern.

Die bisherige Kohäsionspolitik der EU darf als insgesamt erfolgreich bezeichnet werden, auch wenn der Konvergenzprozess in den einzelnen Ländern und Regionen, die davon profitiert haben, recht unterschiedlich verlaufen ist. Während beispielsweise das reale Pro-Kopf-Einkommen in Irland bei dessen EU-Beitritt im Jahre 1973 um ein Drittel unter dem Durchschnitt der EU-15 lag, übertrifft es dieses heute um 27 %. Bei den drei anderen Ländern, welche grosse Nettobeiträge aus den EU-Strukturhilfeprogrammen erhalten haben, fällt die Bilanz etwas weniger positiv

⁶ Siehe Anhang 4.

aus. Portugal und Spanien, die im Jahr vor ihrem EU-Beitritt (1985) ein relatives Wohlstandsniveau von 56 % respektive 74 % des Durchschnitts der EU-15 erreicht hatten, konnten dieses inzwischen auf 66 % respektive 91 % des Durchschnitts steigern, während Griechenland, das 1981 der EU beigetreten war, im gleichen Zeitraum einen Anstieg von 64 % (1985) auf 76 % (2005) verzeichnen konnte. Diese unterschiedlichen Ergebnisse zeigen, dass die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Aufholprozesses nicht allein von der Höhe der Fördermittel abhängig ist, sondern auch von den strukturellen Voraussetzungen in den jeweiligen Ländern (z.B. ein hoher Anteil der Landwirtschaft am BIP) und vor allem von der erfolgreichen Umsetzung einer wachstums- und wohlfahrtsfördernden Reformpolitik.

Mit der Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 fiel das durchschnittliche reale Pro-Kopf-Einkommen der Gemeinschaft um 12,5 %. Gleichzeitig nahmen die regionalen Disparitäten erheblich zu: 92 % der Bevölkerung in den neuen Mitgliedstaaten leben in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 %, mehr als zwei Drittel in Regionen mit einem solchen von weniger als 50 % des Durchschnitts der EU-25. Dadurch sind die Anforderungen an die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU beträchtlich gewachsen (Anhang 3).

Bereits vor der Erweiterung hatte die EU die damaligen Kandidatenländer im Rahmen ihrer Heranführungsstrategie mit umfangreicher finanzieller Hilfe unterstützt. Diese Unterstützung wurde nach dem Beitritt durch die etablierten Struktur- und den Kohäsionsfonds für Mitgliedstaaten abgelöst. Für die zehn neuen Mitgliedstaaten hat die EU für den Zeitraum 2004–2006 insgesamt 24 Milliarden EUR budgetiert.

Im Hinblick auf die Haushaltsperiode 2007–2013 hat die EU 2006 eine neue Kohäsionspolitik verabschiedet, welche den veränderten Gegebenheiten in der erweiterten EU Rechnung trägt. Der schweizerische Beitrag an die erweiterte EU wird sich an dieser neuen Politik orientieren (Anhang 4). Zu deren wichtigsten Änderungen gehören:

- Beschränkung auf drei *Ziele*:
 - a. Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts (Konvergenzziel);
 - b. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in allen Regionen;
 - c. Unterstützung der europäischen territorialen Zusammenarbeit (einschliesslich Grenzgebiete zur EU).
- Einsatz von nur noch drei *Finanzinstrumenten*:
 - a. Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE);
 - b. Europäischer Sozialfonds (ESF);
 - c. Kohäsionsfonds.
- *Verstärkung der strategischen Ausrichtung*. Auf Stufe der EU sind 2006 strategische Kohäsionsleitlinien festgelegt worden. Damit soll die Umsetzung der Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten auf gemeinsame EU-Zielsetzungen fokussiert und besser auf andere Gemeinschaftspolitiken abgestimmt werden. Die strategischen Leitlinien bilden die Grundlage für die einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne, die ihrerseits die Prioritäten der operationellen Programme in den Regionen vorgeben. Basierend auf

der Lissabon-Strategie⁷ enthalten die strategischen Leitlinien drei Schwerpunkte: (1) «Stärkung der Attraktivität Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte», (2) «Förderung von Wissen und Innovation» und (3) «mehr und bessere Arbeitsplätze».

- *Dezentralisierung und Vereinfachung* des Einsatzes der Finanzinstrumente mit einer entsprechenden Anpassung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. War die Kohäsionspolitik 2004–2006 noch bis in die einzelnen Projekte von einem Bewilligungsverfahren der EU abhängig, so erfolgt ab 2007 eine weitgehend dezentralisierte Projektformulierung und Entscheidungsfindung. Neu erstellt jeder EU-Mitgliedstaat einen Nationalen Strategischen Rahmenplan⁸, der die unter die EU-Kohäsionspolitik fallenden Prioritätenbereiche enthält. Damit findet die EU-Kohäsionspolitik Eingang in die nationale Planung der Mitgliedstaaten. Die Dezentralisierung umfasst ebenfalls die regionalen Behörden und Institutionen, deren Rolle in der Planung, Verwaltung und Kontrolle der Kohäsionsmassnahmen gestärkt wird.

Von den im EU-Finanzrahmen 2007–2013 veranschlagten Kohäsionsmitteln von 308 Milliarden EUR soll die Hälfte den zehn neuen Mitgliedstaaten zugute kommen. Verglichen mit der Periode 2004–2006 bedeutet dies mehr als eine Verdoppelung der jährlichen Mittel. Diese Zahlen belegen eindrücklich das grosse Engagement der Gemeinschaft zu Gunsten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihrer neuen Mitglieder.

Im Rahmen des EWR unterstützen auch die drei EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island das Kohäsionsziel der EU (Anhang 6). Im Zusammenhang mit der Erweiterung haben sie mit der Europäischen Gemeinschaft ein gemeinsames Protokoll zum EWR-Vertrag über die Bereitstellung eines EWR-Finanzmechanismus im Umfang von 600 Millionen EUR über fünf Jahre abgeschlossen. Davon werden 567 Millionen EUR von Norwegen aufgebracht, 29 Millionen EUR von Island und 4 Millionen EUR von Liechtenstein. In einem separaten Abkommen verpflichtete sich Norwegen zur Einrichtung eines zweiten Finanzmechanismus mit einem Volumen von zusätzlichen 567 Millionen EUR. Sämtliche Mittel werden in der Verpflichtungsperiode zwischen Mai 2004 und April 2009 zur Verfügung gestellt. Nutzniesser der beiden Finanzmechanismen sind die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, im Falle des EWR-Finanzmechanismus zusätzlich auch Griechenland, Spanien und Portugal. Die Unterstützung erfolgt in Form der Finanzierung von Projekten und Programmen in verschiedenen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wichtigen Sektoren. Für die Verwaltung der beiden Finanzmechanismen haben die drei EFTA-Staaten in Brüssel ein gemeinsames Büro eingerichtet. Dieses arbeitet eng mit den nationalen Koordinationsstellen in den nutzniessenden Ländern zusammen und bereitet u.a. die Entscheide über Finanzierungsgesuche vor. Die EU-Kommission prüft die Projekte jeweils auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Gemeinschaft. Die Finanzierungsentscheide werden im Falle des EWR-Finanzmechanismus von einem gemeinsamen Ausschuss der drei EFTA-Staaten und im Falle des norwegischen Finanzmechanismus vom norwegischen Aussenministerium getroffen.

⁷ Am EU-Gipfel in Lissabon vom März 2000 verabschiedet (siehe Anhang 5).

⁸ Die Prioritätenbereiche des Nationalen Strategischen Rahmenplans (National Strategic Reference Framework) sind Gegenstand einer Vereinbarung mit der EU.

2 Inhalt des Finanzbeschlusses

2.1 Antrag des Bundesrates

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat einen Rahmenkredit von 1 Milliarde Franken ab 2007 für die Dauer von fünf Jahren. Der neue Rahmenkredit dient der Finanzierung des schweizerischen Beitrags zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union.

Gestützt auf Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung unterliegt der vorgeschlagene Bundesbeschluss der Ausgabenbremse und benötigt deshalb die Zustimmung der Mehrheit jedes der beiden Räte. Schuldenbremse und die Entlastungsprogramme des Parlaments werden berücksichtigt.

2.2 Begründung des Antrags

Die Erweiterung der EU stellt einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Frieden, Stabilität und Prosperität in Europa dar. Daraus zieht auch die Schweiz grossen Nutzen. Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 bedeutet für die EU den bisher grössten und kostspieligsten Erweiterungsschritt.

Damit wird der Eiserne Vorhang und die jahrzehntealte Teilung des europäischen Kontinents endgültig überwunden. Die acht ehemals kommunistischen Staaten Mitteleuropas und des Baltikums haben mit ihrer Aufnahme in die EU einen gewaltigen Transformationsprozess abgeschlossen, den die Schweiz in den 90er Jahren mit unterstützt hat. Mit dem Beitrag an die erweiterte EU setzt die Schweiz ihre Solidarität mit diesen Staaten fort und leistet einen konkreten Beitrag zur Verringerung des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles in Europa.

Die Schweiz hat ein Interesse an friedlichen, stabilen Entwicklungen und an wirtschaftlichem Wohlstand und Aufschwung in ihrer Nachbarschaft, die sozial und ökologisch verträglich sind. Ihre vitalen und vielfältigen Beziehungen zur EU werden durch den Beitrag an die erweiterte EU ergänzt. Indem sie ihre Bereitschaft zeigt, ihren Anteil beim Aufbau einer europäischen Architektur des Friedens und des Wohlstands zu übernehmen, wird sie auch als verlässlicher und solidarischer Partner in Europa wahrgenommen.

Dank dem weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt und der vom Volk im September 2005 gutgeheissenen Ausweitung der Personenfreizügigkeit eröffnet die EU-Erweiterung der Schweizer Wirtschaft interessante und attraktive Märkte. Angesichts der anhaltenden Wirtschaftsdynamik in diesem Raum entstehen neue Absatzmärkte vor der Haustür. Ökonomisch bietet die Erweiterung zudem neue Chancen für Investitionen, Kapital- und Wissenstransfer sowie den erleichterten Zugang zu gebildeten Fachkräften. Mit ihrem Beitrag an die erweiterte EU unterstützt die Schweiz die Bemühungen der EU, die Voraussetzungen der neuen Mitgliedstaaten zur Teilnahme am europäischen Binnenmarkt zu verbessern und so ihren Wohlstand zu erhöhen. Je besser dies gelingt, desto weniger ist auch damit zu rechnen, dass sich in Zukunft unerwünschte Migrationsbewegungen ergeben.

Der Beitrag an die erweiterte EU ist aber auch aussenpolitisch, sozial und kulturell von grosser Bedeutung und im wohlverstandenen Eigeninteresse der Schweiz, indem er die vielfältigen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zu diesen für die Schweiz wichtigen Staaten ergänzt.

Von der Erweiterung der EU profitiert gesamthaft auch die Schweiz, vor allem wenn sie ihre Beziehungen zu den neuen Mitgliedstaaten als Chance begreift. Die Schweiz wurde von Seiten der EU angefragt, sich aktiv an der Schaffung eines Europas in Sicherheit und Wohlfahrt zu beteiligen.

2.3 Beschreibung des Inhalts der Vorlage

2.3.1 Memorandum of Understanding

Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 12. Mai 2004 haben die Schweiz und die Europäische Gemeinschaft, vertreten durch die EU-Kommission, ein unverbindliches Memorandum of Understanding über einen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union (kurz «Beitrag an die erweiterte EU») ausgearbeitet. Das Memorandum wurde am 27. Februar 2006 unterzeichnet (Anhang 1).

Es enthält die wichtigsten *Vorgaben und Grundsätze* des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU. Unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung erklärt sich der Bundesrat darin bereit, über eine Verpflichtungsperiode von fünf Jahren einen nicht rückzahlbaren Beitrag an die erweiterte EU von insgesamt 1 Milliarde Schweizerfranken zur Verfügung zu stellen. Die Aufteilung dieses Beitrages auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten orientiert sich am Schlüssel des norwegischen Finanzmechanismus (Anhang 6), dem als Kriterien im Wesentlichen die Bevölkerungsgrösse und das reale Pro-Kopf-Einkommen zugrunde liegen (vgl. Ziff. 2.6).

Der Beitrag an die erweiterte EU wird zur Finanzierung von vorrangigen Projekten und Programmen in den folgenden vier Hauptbereichen verwendet (vgl. dazu Ziff. 2.5 und Anhang 1):

- Sicherheit, Stabilität und Unterstützung der Reformen
- Umwelt und Infrastruktur
- Förderung der Privatwirtschaft
- menschliche und soziale Entwicklung

Kriterien für die Bestimmung der prioritären Sektoren in diesen Bereichen sind der ausgewiesene Nachholbedarf, gemachte Erfahrungen in der Transitionsphase sowie das Vorhandensein eines konkurrenzfähigen Angebots an Gütern und Dienstleistungen in der Schweiz. Die Auswahl der für eine Unterstützung in Frage kommenden Vorhaben erfolgt gemeinsam durch die Schweiz und den entsprechenden Partnerstaat. Die Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU geschieht autonom durch die Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten. Zu diesem Zweck schliesst die Schweiz mit jedem der zehn neuen Mitgliedstaaten ein bilaterales Rahmenabkommen ab, in welchem die Zusammenarbeit im Einzelnen geregelt ist. Der autonome Vollzug des Beitrags an die erweiterte EU garantiert den zuständigen Behörden eine erhöhte Flexibilität in der Programmausrichtung und Umsetzung. Die

letztendlichen Finanzierungsentscheide werden im Einzelfall aufgrund einer detaillierten Projektdokumentation durch die Schweiz getroffen.

Der Beitrag an die erweiterte EU ist nicht der EU-Kohäsionspolitik unterstellt, berücksichtigt diese jedoch bei der Umsetzung. Dies bedeutet z.B. konkret, dass die Schweiz den Vorgaben der EU bezüglich öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen und Eigenfinanzierungsanteile⁹ Rechnung trägt und diese nicht unterläuft.

Die Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU ist nicht an die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen aus der Schweiz gebunden. Mit dem EU-Beitritt haben die neuen Mitgliedstaaten die Richtlinien der EU im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens übernommen und sich dem Übereinkommen der WTO betreffend das öffentliche Beschaffungswesen angeschlossen. Die Vergabe von Aufträgen aus den Strukturfonds und dem EU-Kohäsionsfonds unterliegt deshalb den einschlägigen Regeln von EU und WTO. Schweizerische Unternehmen können sich gleichberechtigt wie EU-Unternehmen an den Ausschreibungen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik beteiligen, in den neuen Mitgliedländern ebenso wie in der gesamten EU. Die Eigenfinanzierungsanteile der Mitgliedstaaten nicht eingerechnet, handelt es sich dabei um einen Markt mit einem Volumen von jährlich ca. 66 Milliarden Franken (ab 2007).

Weitere Leitplanken des Memorandums betreffen die gegenseitige Information und Koordination zwischen der Schweiz und der EU-Kommission, mit denen eine zielgerichtete Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU gewährleistet werden soll. Die EU-Kommission hat das Recht, die vorgesehenen Projekte und Programme auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Gemeinschaft zu überprüfen und entsprechende Stellungnahmen abzugeben. Die Schweiz berücksichtigt diese Stellungnahmen bei ihren Finanzierungsentscheiden.

Zwischen der EU und der Schweiz wurde vorgesehen, dass auch die Verwaltungskosten auf schweizerischer Seite durch den Beitrag an die erweiterte EU finanziert werden.

2.4 Strategie

2.4.1 Strategische Grundsätze und Stossrichtungen

Die Schweiz verpflichtet mit 1 Milliarde Franken über fünf Jahre einen namhaften Betrag, der im Vergleich zu den Kohäsionsleistungen der EU jedoch klein ist. Im Zeitraum von 2007 bis 2012 wird der schweizerische Beitrag etwas mehr als 0,5 % der für die Kohäsion vorgesehenen Mittel der EU ausmachen. Diese Ausgangslage sowie das Bestreben, die schweizerischen Mittel möglichst wirksam und effizient einzusetzen, erfordern eine klare strategische Ausrichtung mit Schwerpunktbildung.

⁹ So ist z.B. im Memorandum of Understanding (Ziff. 7c) vorgesehen, dass im Rahmen des schweizerischen *Beitrags an die erweiterte EU* wie aus EU-Mitteln höchstens 85 % der Kosten eines Projektes finanziert werden können. Entsprechend dem Prinzip der Eigenverantwortung sind somit mindestens 15 % durch den Partnerstaat, resp. die nutzniessende Institution aufzubringen.

Mit dem schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU sollen demzufolge

- thematische und geografische Schwerpunkte gesetzt werden;
- Vorhaben unterstützt werden, welche finanziell oder thematisch komplementär zu den Programmen der EU sind (z.B. Gesundheit und Bildung);
- eigenständige strategische Ansätze im Hinblick auf ein schweizerisches Profil verfolgt werden (z.B. Regionalplanung und -entwicklung);
- gewisse Programmlinien in mehreren Ländern angeboten werden (z.B. Forschung und Stipendien);
- Synergien zwischen Ländern genutzt werden (z.B. Thema Umwelt, Regionalentwicklung);
- auch Programme durchgeführt werden, welche mehrere Ebenen (Gemeinde-Region-Land) verknüpfen;
- schweizerische Zusammenarbeitserfahrungen nutzbar gemacht werden.

Die generelle Ausrichtung der bilateralen schweizerischen Programme erfolgt anhand der folgenden drei Parameter:

a. Prioritäten und Bedürfnisse der Partnerländer (Nachfrageorientierung)

Die *nationalen Planungsinstrumente der Partnerländer*, d.h. insbesondere der Nationale Strategische Rahmenplan und die operationellen Pläne (siehe Ziff. 1.2.3), bilden die Grundlage, den Einstiegspunkt und den verbindlichen Rahmen für die bilateralen schweizerischen Zusammenarbeitsprogramme. Die Priorisierung berücksichtigt damit die Nachfrage, Bedürfnisse und Opportunitäten in den einzelnen Partnerländern. Gemäss der neuen Kohäsionspolitik wird die Ausgestaltung der Programme und Projekte den Regierungen überlassen. Die regionalen Behörden erhalten dabei grösseres Gewicht und müssen unter Einbezug der Zivilgesellschaft und des Privatsektors die regionale Planung verstärken sowie die Projekteingaben kanalisieren und verbessern.

b. Einbringung eines möglichen spezifischen Mehrwerts (Nutzbarmachung von schweizerischen Erfahrungen)

Im Unterschied zu den EU-Förderinstrumenten und zum EWR- und norwegischen Finanzmechanismus, die vorwiegend Projektansätze verfolgen, wird die Schweiz in den bilateralen Zusammenarbeitsprogrammen auch das *Prinzip programmatischer Ansätze* verankern. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz verfügt über langjährige Erfahrung und ein allseits anerkanntes Fach- und Methodenwissen¹⁰. Politische Einbettung, Partnerbezug, Innovation und breite Vernetzung gehören zu den Stärken, die sich auch bei der Umsetzung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU einsetzen lassen. In Themen wie Gemeindebehörden, Regionalplanung, Justizwesen,

¹⁰ So war die Schweiz beispielsweise in allen mitteleuropäischen und baltischen Staaten zu Beginn des Umbruchs bis gegen Ende der 90er Jahre mit namhaften Programmen engagiert.

Wasserinfrastruktur, Abfallbewirtschaftung, Berufsbildung etc. verfügen schweizerische Partner und Institutionen über spezifisches Know-how, das auch für die Zusammenarbeit mit den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten von Interesse ist.

c. kohäsionspolitischen Ziele und Vorgaben der EU (Umfeld)

Der kohäsionspolitische Rahmen der EU ist weitgehend vorgegeben (vgl. Ziff. 1.2.3). Die Schweiz richtet den Einsatz ihrer Mittel auf die *Kohäsionsziele und -schwerpunkte der EU* und auf die zentralen Herausforderungen der nationalen Planungen aus.

Um einen wirksamen und sichtbaren Beitrag zu leisten, gibt es grundsätzlich zwei strategische Stossrichtungen:

Die erste besteht darin, dass sich das schweizerische Programm auf prioritäre Sektoren konzentriert, für die zu wenig EU-Mittel vorhanden sind (finanzielle Komplementarität). Solche gibt es insbesondere in den Bereichen Umwelt und Infrastruktur, wo die neuen Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren zahlreiche und zum Teil auch sehr grosse, kostspielige Projekte und Programme durchführen müssen. Die Notwendigkeit der Realisierung vieler Vorhaben, v.a. im Umweltbereich, ergibt sich sowohl aus dem Bedürfnis, die Lebensbedingungen zu verbessern, als auch aus den von den neuen Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zur Umsetzung von EU-Richtlinien innerhalb der vereinbarten Übergangsfristen.

Die zweite strategische Stossrichtung zielt auf die Unterstützung von wichtigen Sektoren und Themen ab, welche durch die EU-Förderinstrumente nicht oder kaum abgedeckt werden (thematische Komplementarität). Thematisch prioritär bleiben für die EU die sog. «Lissabon-Strategie» (Konkurrenzfähigkeit, Innovationsförderung, unternehmerische Initiative, Forschung und Entwicklung) sowie der Umweltschutz und die Nachhaltigkeit. Die Sondierungsmissionen in die Partnerländer haben eine starke Nachfrage aufgezeigt für die Verwendung eines Teils des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU zu Gunsten von Sektoren, die von der Kohäsionspolitik bisher vernachlässigt wurden, beispielsweise Gesundheit.

In methodischer Hinsicht werden sich die bilateralen Strategien auf strukturelle Defizite und institutionelle Schwächen in der Planung und Umsetzung der Projekte ausrichten, die durch die neue EU-Kohäsionspolitik nicht oder nur teilweise abgedeckt sind. Dabei stehen v. a. begleitende Massnahmen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Dezentralisierungsbemühungen (Ausbau der institutionellen Kapazitäten regionaler Verwaltungen, Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die direkte Umsetzung der EU-Instrumente in den Regionen) oder die Regionalentwicklung (Identifikation regionaler Potentiale und struktureller Defizite sowie Erarbeitung langfristiger Entwicklungsstrategien) im Vordergrund. In geografischer Hinsicht wird die EU ihre Schwerpunkte vermehrt auf strukturschwache Regionen verlagern und weniger Grossinvestitionen in den heutigen Wachstumszentren, die EU-Standards erreicht haben, fördern.

Indem sich der schweizerische Beitrag auf solche strukturpolitische Herausforderungen der EU-Kohäsionspolitik fokussiert, wird die Kompatibilität zur allgemeinen Kohäsionspolitik (Ziele, Prioritätenbereiche, Richtlinien, Verfahren) sichergestellt. Gleichzeitig positioniert sich das schweizerische Zusammenarbeitsprogramm konsequent gegenüber den EU-Instrumenten und anderen Geberinstitutionen (EBRD, Weltbank u.a.). Eine solche, programmatisch orientierte Schwerpunktsetzung erhöht

die Wirkung und Relevanz des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU. Sie ermöglicht auch, die schweizerischen Massnahmen sowohl kompatibel als auch komplementär zur EU-Kohäsionsunterstützung anzulegen. Die von der Schweiz geförderten Programme konzentrieren sich konkret auf Nischen mit Mehrwertpotenzial, sie erhalten ein stärkeres Profil und erhöhte Visibilität. Die Schwerpunktbildung erleichtert den Aufbau eines überschaubaren Netzes von Partnerinstitutionen und verstärkt die Wirkung kapazitätsbildender Begleitmassnahmen. Thematisch und regional angelegte Programmansätze ermöglichen zudem effizientere ressourcensparende Umsetzungsstrukturen.

Die strategische Ausgestaltung der Programme erfolgt bilateral anhand eines *inhaltlichen Konzeptrahmens* («*Conceptual Framework*»)¹¹, der mit jedem Partnerstaat diskutiert und verhandelt wird. In den bilateralen Konzeptrahmen werden die thematischen und geografischen Schwerpunkte definiert sowie die Inhalte, Formen, Prinzipien und die strategischen Elemente der Zusammenarbeit festgehalten. Sie enthalten entsprechende indikative finanzielle Verpflichtungen. Dabei werden u.a. die folgenden Prinzipien berücksichtigt:

- Transparenz und Offenheit als Basis für alle Zusammenarbeitsaktivitäten;
- Engagement und Eigenverantwortung der für die Durchführung von Projekten verantwortlichen Institutionen und Entscheidungsträger («commitment»);
- bevorzugte Berücksichtigung der sozial und wirtschaftlich schwachen und marginalisierten Gruppen in Programmen und Projekten;
- gleicher Zugang von Frauen und Männern zu den wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten, die durch die Programme und Projekte geschaffen werden, auf der Basis eines Gender sensitiven Ansatzes;
- Umweltverträglichkeit und ökologische Nachhaltigkeit der Massnahmen;
- Förderung der lokalen Stärken durch die Anwendung von Dezentralisierungs- und Subsidiaritätsmechanismen.

Die bilateralen Konzeptrahmen der schweizerischen Programme sind komplementär zu den Förderprogrammen der EU und des EWR- bzw. norwegischen Finanzmechanismus. Gleichzeitig beziehen sie die schweizerischen Erfahrungen, das spezifisch gewünschte Wissen und die benötigten Technologien in die Wahl der Zusammenarbeitsbereiche ein. Dies erhöht die Sichtbarkeit des schweizerischen Beitrags und fördert die Bildung von Partnerschaften zwischen lokalen und schweizerischen Akteuren.

Geografisch wird ein gewichtiger Teil der schweizerischen Unterstützung im Sinne der «internen» Kohäsion innerhalb der Partnerländer auf weniger entwickelte, meist peripher liegende Gebiete konzentriert. Thematisch wird die Nachfrage gewichtet und auf möglichst wenige Bereiche reduziert, in denen auch ein finanziell limitiertes Programm einen sinnvollen Beitrag leisten kann.

¹¹ Am Fallbeispiel Ungarn wird unter Ziff. 2.5 ein möglicher inhaltlicher Konzeptrahmen näher beschrieben.

Am Beispiel der *Regionalentwicklung* kann konkret die Beziehung zwischen kohäsionspolitischem Umfeld, Bedarf in den Partnerländern und schweizerischem Mehrwert aufgezeigt werden: In der Haushaltsperiode 2007–2013 sollen die Regionen der EU-Mitgliedstaaten stärker in die Planung und Umsetzung involviert werden. Der regionalen Entwicklung wird Priorität eingeräumt. Aufgrund der verstärkten Dezentralisierung der Kohäsionsverfahren werden regionale und kommunale Akteure eine zunehmend wichtige Rolle in der Planung und Umsetzung übernehmen, indem sie die nationalen Planungsvorgaben auf lokaler Ebene implementieren und entsprechende Projekte generieren, vorbereiten und begleiten müssen. Die ungenügenden institutionellen Voraussetzungen und die mangelnden Ressourcen werden in den strukturschwachen Regionen – d.h. dort, wo die Kohäsionsunterstützung am dringendsten benötigt würde – zu Absorptionsproblemen führen.

Mit gezielter Kapazitätsentwicklung im Planungsbereich können die institutionellen Engpässe in den Randgebieten angegangen werden. Dieses Problem stellt sich v.a. in den Visegrad-Ländern¹² mit einem starken wirtschaftlich-sozialen Gefälle. Die Schweiz verfolgt deshalb in den mitteleuropäischen Staaten den strategischen Ansatz eines regionalen Planungs- und Entwicklungsmodells. Eine regionale Programmstrategie in strukturschwachen Gebieten erlaubt es, bestehende regionale Kooperationsansätze aufzugreifen und nachhaltig zu verfestigen. Der Ausbau von Kapazitäten im Planungs- und Umsetzungsbereich wird mit thematischen Prioritäten wie Gesundheit und Soziales, wirtschaftliche Entwicklung (z.B. Tourismus, KMU-Förderung, arbeitsbezogene Bildung) oder Umweltschutz und kommunale Infrastruktur verknüpft. Mit Bezug auf die Lokalgouvernanz, die Beteiligung des Privatsektors oder der Zivilgesellschaft wird auf die langjährigen Erfahrungen in der Ostzusammenarbeit zurückgegriffen. In methodischer Hinsicht kann dabei in der Regionalplanung ein vielfältiges Wissen aus der Schweiz zur Anwendung gelangen. Dienstleistungen, wie Beratung und Ausbildung, können mit der Finanzierung von Ausrüstungen und Infrastrukturvorhaben kombiniert werden. Massnahmen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene werden verknüpft und verbessern den Zugang dieser Regionen zu den Kohäsionsmitteln der EU.

2.4.2 Instrumente

Wie in der traditionellen Transitionsunterstützung der Staaten Osteuropas und der GUS gelangen die Instrumente sowohl der technischen als auch der finanziellen Zusammenarbeit zur Anwendung, wie sie auf Gesetzesstufe¹³ definiert sind. Das bilaterale Kooperationsangebot der Schweiz vereinigt dabei Dienstleistungen (Kapazitätsförderung, Beratung, Ausbildung), Ausrüstung und Infrastruktur. Im Rahmen eines Projektes können die Instrumente der finanziellen und der technischen Zusammenarbeit oft auch kombiniert werden. Kapazitätsentwicklung wird im Sinne einer transversalen Unterstützung von Veränderungsprozessen und institutionellen Entwicklungen verstanden.

¹² Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn.

¹³ Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas; BBl 2006 3529. Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe präzisiert.

Im Rahmen des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU gelangen in erster Linie die folgenden Instrumente zur Anwendung:

Finanzierungsbeiträge für Projekte und Programme

Der Beitrag an die erweiterte EU wird vorwiegend zur Finanzierung von grösseren Projekten und Programmen eingesetzt, die kommerziell nicht finanzierbar sind. Die entsprechenden Prozeduren und Kriterien von der Antragsformulierung bis zur Implementierung und anschliessenden Berichterstattung sind genau geregelt. Die Ausarbeitung von Projekten kann durch kleinere Finanzierungen unterstützt werden.

Ein Programm besteht aus verschiedenen Projekten, die ein gemeinsames Thema zum Gegenstand haben oder auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet sind. Programme weisen in der Regel hohe mittelfristige Verpflichtungssummen auf. Sie können nationale, regionale und lokale Interventionsebenen verknüpfen, werden mit verschiedenen Akteuren umgesetzt und beinhalten Unterstützungsmassnahmen für die Politik- und Kapazitätsentwicklung.

Garantien, Risikokapital und Kreditlinien zu Gunsten von Mikrounternehmen und KMU in den EU-8-Ländern

Garantien. Die Schweiz wird Finanzierungsinstitutionen in der Region unterstützen durch die Teilung von Risiken, insbesondere durch die Beteiligung an Garantiefonds. Die Garantien werden es den beteiligten Finanzintermediären erlauben, ihre Kreditvergabe an die Mikrounternehmen und KMU auszuweiten.

Risikokapital. Ferner sollen Finanzintermediäre in der Region auch durch die Zurverfügungstellung von Risikokapital unterstützt werden. Risikokapital ist heute in den fortgeschrittenen Ländern eine der wichtigsten Finanzierungsquellen des Privatsektors. Die Schweiz vertritt die Auffassung, dass Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, wie dem Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM), auch in den EU-8 eine Schlüsselrolle bei der Entfaltung der Risikokapitalmärkte zukommt.

Kreditlinien. Schliesslich soll auch die Möglichkeit bestehen, dass Finanzinstitutionen Mittel zur Kreditvergabe an Mikrounternehmen und KMU erhalten.

Beim Einsatz der drei vorgenannten Instrumente zur Förderung der Privatwirtschaft wird im Einzelfall festgelegt, wie die Übertragung des Restbetrags der ursprünglich eingesetzten Summe an den Partnerstaat oder allenfalls an eine andere Institution mit gleicher Zielsetzung erfolgen soll. Da der schweizerische Beitrag an die erweiterte EU auf zwischenstaatlicher Ebene nicht rückzahlbar ist, sollen damit Marktverzerrungen auf Instrumentenebene vermieden werden. Die entsprechenden Details werden im jeweiligen Projektabkommen oder in einem Briefwechsel geregelt.

Seed money: Anschubfinanzierung für Projektentwicklung

Mit diesem Instrument können die Vorbereitungs- und Anstosskosten von Projekten übernommen werden. Die relativ kleinen Beträge (bis 30 000 CHF) für die Ausarbeitung von Projektvorschlägen ermöglichen die Unterstützung von Projektideen oder die Finanzierung von neuen Partnerschaften für die gemeinsame Entwicklung von Projekten.

NRO-Block-Grants: Beiträge zur Durchführung von kleinen NRO-Projekten

Wie auch im norwegischen Finanzmechanismus wird ein Teil der Mittel des jeweiligen bilateralen Zusammenarbeitsprogramms für NRO-Projekte kleineren Umfangs

und für die Förderung von Institutionen der Zivilgesellschaft bereitgestellt. Bei diesen Kleinprojekten kann auf eine Mindestbeteiligung des Projektträgers verzichtet werden.

Technische Hilfe: für die lokale Erarbeitung und Umsetzung von Projekten

Die technische Hilfe wird gemäss EU-Sprachgebrauch als verwaltungsinterne Betreuung der Fördermittelpprogramme in den Partnerländern und als lokale projektbezogene Begleitmassnahme verstanden. Sie hat zum Ziel, eine effektive und effiziente Umsetzung des schweizerischen Beitrags zu gewährleisten. Die entsprechenden Mittel werden von der nationalen Koordinationseinheit verwaltet; diese ist dafür gegenüber der Schweiz rechenschaftspflichtig.

Regionale Instrumente und multilaterale Beiträge ergänzen die bilateralen Initiativen und Programme. Zuschüsse werden deshalb auch für Kofinanzierungen mit multilateralen und EU-Institutionen eingesetzt. Regionale grenzüberschreitende Ansätze werden oft im Rahmen sogenannter «Multistakeholder-Ansätze» verfolgt (z.B. zwischenstaatliche Umweltinitiativen). Sie stärken Netzwerke und fördern den partnerschaftlichen Austausch mit der Schweiz (z.B. im Forschungsbereich).

2.4.3 Prioritäre Sektoren und Auswahl von Projekten

Ausgehend von den im Memorandum aufgeführten vier Hauptbereichen für den gesamten schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU (vgl. Anhang 1) werden mit jedem der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten eine begrenzte Anzahl von prioritären Themen festgelegt, in welchen Projekte finanziert werden können. Neben der thematischen Konzentration (Ziff. 2.5.) strebt die Schweiz in den grösseren Partnerländern auch eine geografische Fokussierung ihres Engagements an, und zwar ausserhalb der wirtschaftlich bereits weiter fortgeschrittenen Hauptstadtregionen (Ziff. 2.6).

Die Bestimmung der prioritären Themen der Zusammenarbeit erfolgt in erster Linie aufgrund der nationalen Entwicklungspläne, der strategischen Rahmenpläne sowie der darauf basierenden operationellen Programme. Diese geben nicht nur Aufschluss über die Prioritäten und Bedürfnisse des Partnerlandes, sondern auch über die vorhandenen und noch zu mobilisierenden finanziellen Mittel aus nationalen Budgets, EU-Fonds und anderen Quellen. Die zwischen der Schweiz und jedem neuen EU-Mitgliedstaat vereinbarten prioritären Themen bilden die Grundlage für die Identifizierung von konkreten Projekten und die indikative Zuteilung der Mittel. In einer ersten Phase sollen ca. 80 % der Mittel sektorweise zugeteilt werden; die restlichen 20 % dienen dazu, flexibel auf neue Entwicklungen, wie z.B. die Änderung von Prioritäten des Partnerstaates, reagieren zu können.

Die Verantwortung für die Projektidentifizierung und -vorbereitung entsprechend den vereinbarten Prioritäten sowie für die Unterbreitung der Finanzierungsgesuche liegt grundsätzlich beim Partnerstaat. Die Schweiz kann jedoch auch Projektvorschläge einbringen.

Die Projekte müssen direkt oder indirekt dazu beitragen, wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte im Partnerland zu vermindern. Zudem müssen sie für das Partnerland einen hohen Stellenwert haben. Um den administrativen Aufwand auf beiden Seiten in Grenzen zu halten, können für einzelne Kategorien von Projekten (z.B. im Bereich Infrastruktur und Umwelt) finanzielle Schwellenwerte festgelegt oder

Kofinanzierungen mit anderen Gebern vereinbart werden. Ein spezielles Augenmerk kommt Projekten zu, für welche schweizerisches Know-how oder Technologien zum Einsatz gelangen könnten. Auch Vorhaben, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Partnerland speziell fördern oder zur Sichtbarkeit und zum Ansehen der Schweiz im Partnerland beitragen, sollen bevorzugt unterstützt werden.

Nebst den genannten Gesichtspunkten sind bei der Projektauswahl selbstverständlich auch herkömmliche Kriterien massgebend, wie z.B. der Eigenbeitrag des Partnerlandes, die Fähigkeit der verantwortlichen Organisation zur Projektrealisierung, die generelle Durchführbarkeit sowie die Wirkung und die Nachhaltigkeit des Vorhabens.

2.5 Thematische Schwerpunkte

Das Memorandum enthält die thematischen Prioritäten für die Verwendung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU (vgl. Anhang 1). Diese sind den im Ziffer 2.3.1 genannten vier Hauptbereichen zugeordnet und umfassen jeweils mehrere Prioritätenfelder. Die relativ breite Prioritätenliste ist das Resultat der Verhandlungen mit der Europäischen Kommission. Sie bildet den Ausgangspunkt für die Bestimmung einer wesentlich kleineren Anzahl von Schwerpunkten für die bilateralen Zusammenarbeitsprogramme, wie sie mit den einzelnen Partnerstaaten in einem bilateralen Konzeptrahmen («Conceptual Framework») vereinbart werden.

Die thematische Konzentration erfolgt auf der Ebene der Prioritätenfelder und Unterthemen, die oft kombiniert und miteinander verknüpft werden. Beispielsweise können thematische Schwerpunkte (Clusters) in der Regionalplanung im Bereich Wasseraufbereitung gesetzt werden, indem flankierend dazu auch die Kapazitäten der zuständigen regionalen Behörden gestärkt werden.

Beispiels eines möglichen bilateralen Konzeptrahmens: Ungarn

Der bilaterale Konzeptrahmen für das Zusammenarbeitsprogramm mit Ungarn enthält die allgemeinen Zielsetzungen, die Grundsätze sowie die strategischen Grundlagen der Zusammenarbeit. So werden etwa Elemente eines programmatischen Ansatzes definiert, finanzielle Minimalvolumen für Einzelprojekte festgehalten und Projektauswahlkriterien angegeben. Aufgrund von ersten Sondierungsgesprächen mit der ungarischen Regierung zeichnet sich eine thematische und geografische Fokussierung ab. Thematisch stehen Forschung und Stipendien, umweltfreundliche Infrastrukturmassnahmen, Privatsektor-Förderung und Gesundheitswesen im Vordergrund. Geografisch soll ein Teil des Zusammenarbeitsprogramms auf klar eingegrenzte Regionen in Nord- und Ostungarn konzentriert werden. Spezielles Gewicht erhalten dabei Regionalentwicklungsprogramme, mit denen einerseits dezentrale Strukturen auf der lokalen und regionalen Ebene gestärkt werden und andererseits Verdienstmöglichkeiten beispielsweise im Tourismus geschaffen werden. Ergänzt wird das Zusammenarbeitsprogramm durch ein breit angelegtes NRO-Programm, mit dem Kleinstprojekte vor allem im Sozial- und Umweltbereich finanziert werden sollen.

Mindestens einmal pro Jahr werden Umsetzungsfortschritt und Zielerreichung mit der ungarischen Regierung überprüft und die indikative sektorielle Mittelzu- teilung allenfalls angepasst.

Um Programmansätze zu fördern und um Synergien zwischen den Themen und einzelnen Massnahmen und Projekten herzustellen, erfolgt eine thematische Ausrichtung und Bündelung der bilateralen Kooperationsprogramme. Dadurch wird der Instrumenteneinsatz möglichst kombiniert, und die zuständigen Ämter (DEZA und SECO) werden ihr Sektorwissen und ihre komparativen Stärken einbringen können. So stehen für die DEZA in Sachen Reformunterstützung die Themen «Stärkung der lokalen Verwaltungskapazitäten auf regionaler und Gemeindeebene» und die regionalen Entwicklungsinitiativen in peripheren, strukturschwachen Regionen im Vordergrund. Weitere Schwerpunkte der DEZA liegen in den Bereichen Gesundheit sowie Forschung und Wissenschaft. Das SECO wird sich hauptsächlich auf Themen wie die Sanierung und Modernisierung der Basisinfrastruktur (Energie, Wasser, Abfall und Transport) konzentrieren sowie auf die Förderung des Finanz- und Privatsektors und des Handels mit besonderer Ausrichtung auf kleine und mittlere Unternehmungen.

Zur Veranschaulichung werden im Folgenden für jeden der vier Hauptbereiche Beispiele möglicher Schwerpunkte aufgeführt.

Sicherheit, Stabilität und Unterstützung der Reformen

Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung

Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU und die damit verbundenen Rechte (z.B. Inanspruchnahme von Kohäsionsmitteln) und Pflichten (z.B. Umsetzung der EU-Standards) stellen zusätzliche Anforderungen an die öffentliche Verwaltung. Auf Gemeinde- und Provinzebene sind entsprechende Anpassungen im Gange. Die Verwaltung genügt aber nur teilweise den Ansprüchen eines modernen Managements.

Der Förderung von regionalen Institutionen und von Gemeindebehörden gehört zu den Kernkompetenzen der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. In enger Kooperation mit lokalen Partnerbehörden werden Schwachstellen identifiziert, institutionelle Lösungen gesucht und entsprechende Kapazitäten aufgebaut.

Ein spezielles Augenmerk erhalten auf nationaler Ebene die öffentliche Sicherheit (Bekämpfung der Kriminalität) sowie die Umweltsicherheit. Schweizerisches Wissen in den Bereichen «Prävention von Naturkatastrophen» und der Bekämpfung der Kriminalität werden aufgrund der Sondierungsmissionen in die Partnerländer besonders nachgefragt. Weitere Unterstützungsmassnahmen umfassen etwa die Umsetzung des «Acquis communautaire» in peripheren Regionen, die dezentrale Regionalplanung (vgl. Ziff. 2.3) sowie die Förderung einer kundenorientierten Gemeindeverwaltung.

Gerichtsmanagement

Die Diskrepanz zwischen wirtschaftspolitischen Erfolgen einerseits und der schwierigen Transformation der öffentlichen Institutionen andererseits bleibt in den neuen Mitgliedstaaten der EU ausgeprägt. Dies gilt besonders für den Justizbereich, dessen

erfolgreiche Transformation auch von gesellschaftlichen Faktoren und vom Mentalitätswandel abhängig ist. Zwar haben die neuen Mitgliedstaaten den gemeinschaftlichen Rechtsbestand der EU («Acquis communautaire») übernommen, jedoch stellt die konkrete Umsetzung in die Praxis sowohl in personeller wie auch in finanzieller Hinsicht eine grosse Herausforderung dar.

Die Schweiz engagierte sich bereits in der Transitionsphase der 90er Jahre im Justizbereich und konnte dabei ihre Erfahrung für eine höhere Effizienz (z.B. zur Verkürzung der Gerichtsverfahren) und verstärkte Transparenz in diesem Sektor einbringen. Eine Unterstützung im Rahmen des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU kann deshalb an die Transitionshilfe anknüpfen. Mögliche Unterstützungsmassnahmen beinhalten die Standardisierung und Modernisierung der IT-Infrastruktur, die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs oder die elektronische Archivierung von Gerichtsfällen. Hinzu kommen die Weiterbildung des Personals und die Vermittlung von Expertenwissen.

Migration und Asylwesen

Die Übernahme des Schengen-Acquis stellt insbesondere die Behörden der Länder an der Schengen-Aussengrenze vor neue organisatorische und technologische Herausforderungen. Die EU unterstützt diese Länder zwar schon bei der Bewältigung dieser neuen Aufgaben. Mit dem Erweiterungsbeitrag könnten jedoch zum Beispiel Programme und Projekte in den Bereichen des Know-How Transfers, die Einführung von Informationstechnologien und die Umsetzung von Verwaltungsreformen unterstützt werden. Daraus könnte sich auch eine engere Zusammenarbeit mit schweizerischen Verwaltungsstellen ergeben.

Infrastruktur/Umwelt

Abwasserreinigung

Die Gewässerverschmutzung ist nach wie vor ein grosses Umweltproblem in allen acht osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. In Ungarn zum Beispiel sind nur etwas mehr als die Hälfte der Haushalte an das Kanalisationsnetz angeschlossen. 60 % des Abwassers von Budapest fliessen ungeklärt in die Donau. Um alle EU-Standards im Gewässerschutz bis 2015 zu erfüllen, hat Ungarn ein Investitionsprogramm eingeleitet, dessen Kosten mehrere Milliarden EUR betragen. Es ist vorgesehen, bis 2015 alle Agglomerationen mit mehr als 2000 Einwohnern an ein Kanalisationssystem mit Abwasserreinigung anzuschliessen. Ein Teil des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU könnte im Rahmen dieses Gewässerschutzprogramms zur Finanzierung von ein bis zwei Projekten eingesetzt werden. Zu erwähnen ist, dass die Schweiz bereits in der Transitionsphase Ungarns die Erstellung von zwei Abwasserreinigungsanlagen (Debrecen, Nyiregyháza) unterstützt hat und ein weiteres Engagement in diesem Sektor auf den gemachten Erfahrungen aufbauen könnte.

Reduktion von Schadstoffemissionen und Erhöhung der Energieeffizienz

Die EU-8 haben bei der Reduzierung von Treibhausgasen und anderen Luftschadstoffen insgesamt grosse Fortschritte vorzuweisen. Diese sind v.a. auf den Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität in den 90er Jahren, die Schliessung von wichtigen Verschmutzungsquellen sowie auf die Verbreitung von modernen Technologien zurückzuführen. In Polen etwa konnten zwischen 1990 und 2000 die Emissionen von CO₂ um 13 %, von Methan um 19 % und von Schwefeldioxid um 46 % verrin-

gert werden. Trotzdem gehört Polen nach wie vor zu den Ländern mit den gemessen am BIP höchsten Emissionswerten in Europa.

Sowohl die Verbesserung der Luftqualität als auch die Erhöhung der Energieeffizienz haben im nationalen Entwicklungsplan Polens für 2007–2013 einen hohen Stellenwert. Polen ist deshalb sehr daran interessiert, die dafür notwendigen neuen Technologien einzuführen und breit anzuwenden. Ein Teil des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU könnte für die Finanzierung von entsprechenden Projekten vorgesehen werden. Im Vordergrund stehen zum Beispiel die Modernisierung von thermischen Kraftwerken und Fernwärmesystemen. Im Bereich Klimaschutz besteht ausserdem auch die Möglichkeit einer vertieften Zusammenarbeit zur gemeinsamen Umsetzung des Kyoto-Protokolls.

Schienerverkehr

Der Eisenbahnsektor in den EU-8 weist gegenüber den meisten anderen EU-Ländern sowohl hinsichtlich Ausbaustandard der Infrastruktur als auch bezüglich Technologie und Qualität des Rollmaterials einen erheblichen Rückstand auf. Zum Beispiel in Tschechien: Dessen Eisenbahnnetz ist nur zu 30 % elektrifiziert, und lediglich 20 % der Eisenbahnlinien sind mehrspurig geführt. Der tiefe Qualitätsstandard der Eisenbahn ist ein wesentlicher Grund dafür, dass in den letzten Jahren sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr eine aus ökologischen Gründen unerwünschte Verlagerung von der Schiene auf die Strasse stattgefunden hat.

Im Rahmen des schweizerisch-tschechischen Zusammenarbeitsprogramms ist es denkbar, einen Teil des Beitrags an die erweiterte EU für die geplante Modernisierung des Eisenbahnwesens vorzusehen. Unterstützt werden könnte die Vorbereitung von grösseren Infrastrukturprojekten (Machbarkeitsstudien), deren Realisierung dann durch den EU-Kohäsionsfonds (Transeuropäische Netze) oder durch den EFRE (Regionalverkehr) finanziert wird. In Frage kommen beispielsweise auch Vorhaben zur Verbesserung der Sicherheit und des Managements sowie zur Verknüpfung von städtischen, regionalen und nationalen Netzen.

Förderung der Privatwirtschaft

Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen für Mikrounternehmen und KMU

Die Entwicklung des Privatsektors ist eine zentrale Voraussetzung für das Wachstum von Marktwirtschaften. Trotz der allgemeinen Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes und der Schaffung von investitionsfreundlichen rechtlichen Rahmenbedingungen liegt der Anteil des Privatsektors am BIP in den EU-8 noch einiges unter demjenigen in den übrigen EU-Staaten. Die meisten Mikro-, kleinen und mittleren Unternehmen (MKMU), welche in den fortgeschrittenen EU-Staaten 99 % des Privatsektors ausmachen, haben noch nicht die Reife erlangt, um nachhaltig zum wirtschaftlichen Wachstum beizutragen. Das grösste Hindernis für die MKMU zur Entfaltung ihrer Geschäftstätigkeit bleibt weiterhin der Zugang zu angemessenen Finanzierungsmöglichkeiten. Die von den Geschäftsbanken angebotenen Finanzprodukte sind den Bedürfnissen der MKMU vielfach wenig angepasst, und auf den lokalen Kapitalmärkten sind Finanzinstrumente, wie z.B. die Bereitstellung von Risikokapital, noch wenig verbreitet.

Die EU-8 sind sich dieser Unzulänglichkeiten bewusst. Da die Förderung des Privatsektors ein zentrales Anliegen ihrer Wachstumspolitik ist, genießt die Verbesserung des Zugangs zu längerfristigem Kapital für die MKMU eine hohe Priorität.

Die Schweiz sieht vor, einen Teil des Beitrags an die erweiterte EU als Hebel zur Mobilisierung von privaten Ressourcen zu Gunsten von Sektoren einzusetzen, für welche noch nicht ausreichend private Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen. (Vorrangiges Ziel ist es dabei, für MKMU in den EU-8-Ländern den Zugang zu Finanzierungen zu erleichtern.) Dies könnte zum Beispiel über die Errichtung oder Unterstützung von Garantie- und Risikokapitalfonds geschehen (vgl. Ziff. 2.4.2).

Stärkung der privaten Kapazitäten im Handelsbereich

Der internationale Handel ist auch in den EU-8 ein wichtiger und kräftiger Motor für das wirtschaftliche Wachstum sowie für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und zusätzlichen Einkommensquellen. Trotz der recht dynamischen Entwicklung des Privatsektors ist der handelsorientierte KMU-Sektor im Landwirtschafts-, Industrie- und Dienstleistungsbereich weniger weit fortgeschritten als in den EU-15-Ländern. Für die Unternehmen gilt es, etliche Handelshindernisse auszuräumen und Produkte, Produktionsprozesse sowie Arbeitsabläufe zu verbessern und den internationalen Standards anzupassen. Erst dann bestehen auch gute Chancen, dass sie ihre Produkte und Dienstleistungen auf den Export- bzw. Zuliefermärkten erfolgreich absetzen können.

Im Rahmen des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU sind in den EU-8 deshalb auch Massnahmen zur Unterstützung von KMU und Zulieferbetrieben mit Exportpotenzial in den Bereichen Marketing, Schulung der Exportadministration, Qualitätssicherung, Beratung im Produktdesign (Verpackung, Etikettierung etc), elektronischer Handel und in der Einführung von öko-effizienten Produktionsmethoden vorgesehen. Gefördert werden könnte auch die Teilnahme an internationalen Fachmessen und an Export-Import-Kontaktforen. Im Tourismus wären Programme zur touristischen Berufsbildung möglich. Auf diese Weise kann die Schweiz zur Integration von Unternehmen der EU-8 in die internationalen Wertschöpfungsketten und zur Stärkung des Dienstleistungssektors beitragen. In all diesen Bereichen kann die Schweiz auf ihren Erfahrungen aus Programmen in verschiedenen Transitionsländern aufbauen.

Menschliche und soziale Entwicklung

Gesundheit

Im Gesundheitswesen sind in vielen der neuen Mitgliedsländer der EU immer noch die Schwächen des alten Systems feststellbar: starke Spezialisierung, vornehmlich kurativ ausgerichtete Gesundheitssysteme und ungenügende dezentrale Strukturen. Dringend nötige Reformen sind in mehreren Ländern seit Jahren blockiert. Die Gesundheitssituation der Bevölkerung ist deutlich schlechter als in den EU-15-Ländern, und in den meisten Partnerländern liegt die Lebenserwartung tiefer als in Westeuropa. Die Kindersterblichkeit sowie Herzkrankheiten und Krebserkrankungen liegen in vielen Ländern über dem Durchschnitt der EU-Länder. Der Gesundheitsbereich wurde in der bisherigen europäischen Kohäsionspolitik vernachlässigt.

Das Ziel eines schweizerischen Engagements besteht in erster Linie in der Verbesserung des Gesundheitswesens in ausgewählten peripheren Regionen. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen, die auf ärmere und sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten ausgerichtet sind und den Zugang zu medizinischen Dienstleistungen erleichtern. Im Anschluss an frühere Programme während der Transitionsphase könnten das Angebot und die Qualität sowie der Zugang zu medizinischen Dienst-

leistungen durch Gesundheitsprogramme für Mutter und Kind weiter verbessert werden. In Schwerpunktregionen stehen zudem Gesundheitsdienste für ältere Personen (Spitex) und Unterstützungsprogramme auf der ersten Stufe des Gesundheitswesens (Allgemeinpraktiker, Krankenschwestern und Hebammen) im Vordergrund. Auf nationaler Ebene kann insbesondere bei der Prävention (HIV/AIDS; Tuberkulose; Alkohol und Tabak) und bei der Gesundheitspromotion ein wichtiger Beitrag geleistet werden.

Forschung und Stipendien

Die neuen EU-Länder haben unter dem Druck des Integrationsprozesses die Ziele und Werte von Bildung und Wissenschaft neu definiert. Strukturen in Lehre und Forschung unterliegen umfassenden Reformprozessen. In der Wissenschaftspolitik werden die Richtlinien auf den neuen «Europäischen Forschungsraum» ausgerichtet und orientieren sich an westlichen Standards. Damit schaffen sie gesetzliche und organisatorische Voraussetzungen, um die Partnerländer in die internationale Wissenschafts- und globale Forschungsgemeinschaft zu integrieren. Der Systemwechsel führt aber auch zu Verunsicherung, Stagnation, Reduktion der Forschungstätigkeit und Entlassung von vielen Forschenden.

Die EU deckt insbesondere durch die europäischen «Rahmenprogramme» und die Stipendienfonds einen grossen Teil der Bedürfnisse im Bereich der Forschung der neuen Mitgliedstaaten bereits ab. Die Notwendigkeit zur Vereinheitlichung der EU-Massnahmen und zu Top-down-Ansätzen bei gemeinsamen Forschungsprojekten vernachlässigen allerdings kleinere Projekte oder die Bedürfnisse nationaler oder lokaler Natur.

Die Schweiz wird im Rahmen ihres Beitrags an die erweiterte EU solche Nischen identifizieren und ihre Unterstützung auf Investitionen in die angewandte Forschung und die Entwicklung in exzellenten Forschungszentren konzentrieren. Ergänzt wird das Programm durch ein Stipendienprogramm und durch Massnahmen im Technologietransfer sowie in der Anwendung von Forschungsergebnissen (z.B. Sensibilisierung innovativer Unternehmen). Dieser Ansatz ist kompatibel mit dem Wunsch nach Visibilität, bedürfnisorientierter und regionaler Unterstützung. Dem wissenschaftlichen Austausch mit der Schweiz und im europäischen Umfeld (z.B. durch Assistenzprofessuren) zwischen anerkannten Universitäten und Kompetenzzentren sowie dem Einbezug der Privatwirtschaft kommt grosse Bedeutung zu. Letztlich soll auch der schweizerische Forschungsplatz in den Beziehungen zu den neuen EU-Mitgliedstaaten besser positioniert werden.

2.6 Geografische Konzentration

Die Aufteilung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ist im Memorandum festgelegt (Anhang 1). Der entsprechende Verteilschlüssel beruht im Wesentlichen auf der Bevölkerungsgrösse und dem Pro-Kopf-Einkommen. Eine Überprüfung dieser Aufteilung ist im Rahmen einer gemeinsamen Standortbestimmung mit der EU zwei Jahre nach Programmbeginn geplant. Dies erlaubt eine Nachfrageorientierung in der Mittelallokation. Nutzniesser sind ausschliesslich die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten. Innerhalb dieses geografischen Einzugsbereichs ist eine weitere regionale Schwerpunktsetzung erforderlich.

Der Länderschlüssel im Memorandum impliziert eine starke Diversität der Kooperationsansätze mit den einzelnen Partnerländern: Polen wird mit Verpflichtungen in der Höhe von rund 489,02 Mio. CHF zum bedeutendsten Schwerpunktland der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Auf ein Land wie Zypern entfällt demgegenüber ein Betrag von rund 6 Millionen Franken. Dies erlaubt dort die Realisierung von zwei bis drei Einzelprojekten, hingegen kaum die Entwicklung eigentlicher Programmansätze. Weitere 2 Millionen Franken werden anlässlich der periodischen Überprüfung der Zusammenarbeit nach Bedarf für hochprioritäre Projekte eingesetzt.

Die Mittelallokation nach Ländergruppen sieht wie folgt aus:

1. Die Visegrad-Staaten *Polen, Ungarn, Slowakei und Tschechien* werden rund 80 % des Gesamtbudgets ausmachen. In diesen vier Schwerpunktländern werden im Prinzip alle in Ziffer 2.4.2 aufgeführten Instrumente zum Einsatz kommen. In die bilateralen Konzeptrahmen mit diesen Ländern werden regionale Programmansätze aufgenommen, wie sie in Ziffer 2.4.1 beschrieben sind. Anhand von Regionalplanungsmodellen kann ein abgestimmter Mittel- und Instrumenteneinsatz sowohl der DEZA wie auch des SECO erfolgen. Innerhalb der einzelnen Länder werden hierzu regionale Schwerpunkte gesetzt: In Polen werden dies voraussichtlich zwei Voivodschaften sein, in Ungarn, Tschechien und in der Slowakei je eine bis zwei Schwerpunktreionen. Es werden zudem nationale Programmlinien angeboten (etwa im Forschungsbereich). Auch Kofinanzierungsinstrumente mit multilateralen und regionalen Institutionen werden zur Anwendung kommen.
2. Im Baltikum werden rund 17 % der Budgetmittel verwendet. *Estland, Lettland und Litauen* sind somit mit kleineren Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit vergleichbar. Im Baltikum werden sowohl bilaterale Programme und Projekte wie auch grenzüberschreitende regionale Initiativen und Aktivitäten unterstützt.
3. Die dritte Gruppe mit den zwei Inselstaaten *Malta und Zypern* sowie *Slowenien* ist am heterogensten. Malta und Zypern sind zudem keine postkommunistischen Transitionsländer. Mit 3 % wird ein kleiner Teil des Beitrags an die erweiterte EU auf diese Ländergruppe entfallen.

Im Bereich der *grenzüberschreitenden Kooperation*, welche eines der Hauptziele der EU-Kohäsionspolitik ist, ergeben sich für den schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU zusätzliche Möglichkeiten der Schwerpunktsetzung. Im Falle von aneinander angrenzenden Ländern können gemeinsame Programmlinien ausgearbeitet werden. Zusammenarbeitsmöglichkeiten bestehen insbesondere im Wassermanagement (z.B. in den Einzugsgebieten der Theiss und der Donau) oder bei der Umsetzung von internationalen Abkommen (z.B. der Karpatenkonvention).

2.7 Durchführung

In der Schweiz sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des EDA und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des EVD gemeinsam für die Umsetzung des Programms zuständig. Die Konsultationen mit der EU erfolgen in enger Absprache mit dem Integrationsbüro (EDA/EVD), um jederzeit die Kohärenz mit der allgemeinen schweizerischen Europapolitik sicherzustellen. Die

Koordination erfolgt im Rahmen eines Steuerungsausschusses. Die Umsetzungsbestimmungen werden auf Verordnungsstufe geregelt, nachdem das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹⁴ in Kraft ist.

Der Informationsaustausch und die Koordination zwischen den Departementen und Bundesämtern erfolgen im Rahmen des «Interdepartementalen Komitees für Entwicklung und Zusammenarbeit» (IKEZ), das am 25. Oktober 2005 zu dieser Vorlage konsultiert wurde.

Die «Beratende Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit» begleitet die Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU und berät den Bundesrat in dieser Angelegenheit. Diese Kommission wurde regelmässig über den Stand der Vorbereitungen des Programms informiert.

2.7.1 Operationelle Umsetzung

Die operationelle Planung und Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU erfolgt im Rahmen von bilateralen, autonomen Projekten und Programmen, die von der Schweiz und den Partnerländern als prioritär eingestuft werden. Die vorgegebenen EU-Modalitäten (Richtlinien, Verfahren und Finanzierungsbedingungen) werden von der Schweiz berücksichtigt. Die Partnerländer sind dafür verantwortlich, dass die vorgeschlagenen oder bewilligten Projekte und Massnahmen mit der EU-Kohäsionspolitik übereinstimmen.

Um eine effektive und professionelle Umsetzung zu gewährleisten, arbeiten DEZA und SECO mit diversen *Partnern und Institutionen* zusammen: Auf die zentrale Rolle der Regierungsstellen in den einzelnen Partnerländern wird in Ziffer 2.7.3 (Koordination) näher eingegangen. Die Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen (Fachministerien, Universitäten etc.) und *regionalen Partnern* (Regionalverwaltung, Gemeinden etc.) spielt bei der Formulierung und Umsetzung von Projekten und Programmen eine gewichtige Rolle. Sie sind im Kontext des Erweiterungsbeitrags die eigentlichen Implementierungspartner. Aufgrund der Dezentralisierung der EU-Kohäsionsstrukturen und des gewählten Regionalentwicklungsansatzes wird auch eine direkte Zusammenarbeit mit regionalen und kommunalen Behörden gesucht (Ziff. 2.4.1).

Dabei ist die aktive Beteiligung des *Privatsektors* sowie anderer zivilgesellschaftlicher Akteure von grosser Bedeutung. Während des Transitionsprozesses war der Aufbau einer aktiven Zivilgesellschaft ein wichtiger Schritt für die Stabilisierung der jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas. In der Zwischenzeit hat sich in den neuen Mitgliedstaaten der EU ein breites Spektrum von *Nichtregierungsorganisationen* (NRO) gebildet, die eine grosse Vielfalt an thematischen Gebieten abdecken. Die NRO tragen entscheidend dazu bei, dass sich pluralistische Strukturen verfestigen, staatliche Entscheidungsprozesse durch eine effiziente Repräsentation von privaten und öffentlichen Interessen unterstützt werden und somit eine breite Palette von Anliegen in Entscheidungsprozesse eingebracht werden. Durch ihre Vertrautheit mit den Bedürfnissen der Bevölkerung können NRO auch soziale Dienste anbieten, die vom Staat nicht oder nur teilweise übernommen werden. Es ist deshalb vorgesehen, in einzelnen Partnerstaaten, für von NRO verwaltete Programme kleineren Umfangs sogenannte NRO-Block-Grants (vgl. Ziff. 2.4.2) einzurichten.

¹⁴ BBl 2006 3529

Schweizerische Leistungserbringer – Unternehmen, Verbände, Ausbildungs- und Forschungsstätten sowie NRO – können sich wie die EU-Unternehmen an den Ausschreibungen von Vorhaben beteiligen, welche über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds der EU finanziert werden (vgl. Ziff. 2.3.1). Angesichts des freien Zugangs zu den öffentlichen Ausschreibungen in der EU wurde eine Bindung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU an die Beschaffung von Schweizer Gütern und Dienstleistungen nicht vorgesehen. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Beschaffung der Güter und Dienstleistungen im Rahmen des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU bei den Partnerländern. Um einen spezifischen Mehrwert zu erzielen, ist auch die Einbindung und aktive Beteiligung von Schweizer Partnern anzustreben. Zu diesem Zweck werden die Leistungserbringer in der Schweiz und in den Partnerländern über die Modalitäten der Vergabe von Aufträgen im Rahmen des Erweiterungsbeitrages und der EU-Fonds informiert. Der schweizerische Beitrag soll vorwiegend in Bereichen verwendet werden, für welche in der Schweiz spezielles Wissen und Erfahrungen sowie ein konkurrenzfähiges Angebot besteht.

Zu diesen Bereichen zählen unter anderem die Instandstellung und der Ausbau der Infrastruktur, die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, das Gesundheits- und Sozialwesen, Forschung und Bildung, der Kapazitätsaufbau im öffentlichen und privaten Sektor, das Justizwesen sowie die Regionalentwicklung.

Schliesslich wird eine gute Abstimmung mit den *internationalen Organisationen* nötig sein. Diese wird in erster Linie über die lokale Koordination im Rahmen der nationalen Planungsinstrumente sichergestellt. Die Schweiz hat ein Interesse daran, bei der Umsetzung des Beitrags an die erweiterte EU auch mit den in den Partnerstaaten präsenten internationalen Finanzierungsinstitutionen zusammenzuarbeiten. Im Vordergrund stehen die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und die Weltbank, welche über wertvolle Erfahrungen und ein ausgedehntes Kontaktnetz in dieser Region verfügen. Der EIB wird in den nächsten Jahren in den EU-8-Staaten eine noch weiter wachsende Bedeutung zukommen, insbesondere bei der Finanzierung von grossen Infrastrukturvorhaben. Im Gegensatz dazu werden die EBRD und vor allem die Weltbank ihre neuen finanziellen Engagements erheblich reduzieren, da der sich ausdehnende Privatbankensektor in vielen Bereichen bereits gleich günstige oder bessere Finanzierungsbedingungen anbieten kann. Die Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzierungsinstitutionen wird neben dem Erfahrungsaustausch und der Nutzbarmachung von deren Know-how in ausgewählten Bereichen auch die gemeinsame Durchführung von grösseren Projekten und Programmen in Form von Kofinanzierungen umfassen. Als Partner für Kofinanzierungen werden in erster Linie die EIB, die EBRD und evtl. die Weltbank in Frage kommen. Mittelfristig kommt allenfalls auch die in den EU-8-Staaten vermehrt tätig werdende Entwicklungsbank des Europarates in Frage.

2.7.2 Prozeduren

Die Prozeduren der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den zehn neuen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU gleichen in vielerlei Hinsicht denjenigen der seinerzeitigen schweizerischen Unterstützung dieser Länder in der Transitionsphase der 90er Jahre. Die entspre-

chenden Modalitäten werden in einem Anhang zu den bilateralen Rahmenabkommen geregelt. Dabei sind einige wesentliche Gegebenheiten in den neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt, zum Beispiel die bereits bestehenden und eingespielten Strukturen und Abläufe, welche für die Abwicklung der EU-Projekte und damit für rund 99 % der Kohäsionsunterstützung geschaffen worden sind. Soweit sich diese Strukturen und Abläufe bewährt haben, stützt sich auch die Umsetzung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU auf diese ab.

Die EU hat den neuen Mitgliedstaaten, deren Verwaltungskapazitäten im Zuge des EU-Beitrittsprozesses wesentlich erweitert und verbessert worden sind, im Sinne des Prinzips der Eigenverantwortung weitgehende Kompetenzen bei der Abwicklung der Kohäsionsprogramme abgetreten. Für das schweizerische Programm ist es ebenfalls zweckmässig, die Durchführung von Ausschreibungen, die Vergabe von Aufträgen und die Abwicklung von Zahlungsaufträgen den verantwortlichen Stellen in den neuen Mitgliedstaaten zu übertragen. Mit geeigneten Kontrollmechanismen sollen dabei die Effizienz des Mitteleinsatzes sichergestellt und das Risiko von Missbräuchen minimiert werden.

In jedem der zehn neuen Mitgliedstaaten ist eine nationale Koordinationseinheit («National Coordination Unit») für die Abwicklung des Zusammenarbeitsprogramms verantwortlich. Diese Einheit ist in den meisten Fällen im gleichen Ministerium angesiedelt, welches mit der Koordination der EU-Unterstützung betraut ist.

Die Verantwortung für die Identifizierung und Vorbereitung von Projekten sowie für die Unterbreitung der entsprechenden Finanzierungsgesuche liegt bei den neuen Mitgliedstaaten und wird von der nationalen Koordinationseinheit in Abstimmung mit den verschiedenen öffentlichen und zivilen Partnern wahrgenommen. Die Auswahl der Projekte erfolgt aufgrund der Prioritätenliste und der Kriterien, die mit der Schweiz vereinbart wurden (vgl. Ziff. 2.4.3). DEZA und SECO haben ihrerseits die Möglichkeit, in ihrem Kompetenzbereich (vgl. Ziff. 2.5) Projekte vorzuschlagen. Die Schweiz tritt nur auf Finanzierungsgesuche ein, die ausreichend dokumentiert und von der nationalen Koordinationsinstanz vorgängig gutgeheissen worden sind.

Der EU-Kommission wird die Möglichkeit eingeräumt, die Projektvorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen und den Vorgaben der EU-Kohäsionspolitik zu überprüfen. Für die Einholung der entsprechenden Stellungnahmen sollen die nationalen Koordinationsstellen in den Partnerländern zuständig sein. Die EU-Kommission hat bei der Genehmigung von Projekten und Programmen kein Mitentscheidungsrecht. Die Stellungnahme der Kommission wird beim Finanzierungsentscheid durch die Schweiz jedoch berücksichtigt.

Nach der Genehmigung eines Finanzierungsgesuchs schliessen DEZA oder SECO mit der für die Projektrealisierung verantwortlichen Partnerinstitution jeweils ein entsprechendes Projektabkommen ab. Darin wird die Projektrealisierung im Detail geregelt, z.B. der Zeitplan, das Budget und die Auszahlungsmodalitäten, das Auftragsvergabeverfahren, die Projektüberwachung (Monitoring), die Berichterstattung sowie die Evaluation. Die Zahlungsabwicklung erfolgt über die Schweizerische Nationalbank.

2.7.3

Koordination

Im Vergleich zum EWR- und zum norwegischen Finanzmechanismus, die sich mit der Einrichtung eines Büros in Brüssel relativ eng an die EU-Kohäsionsverfahren anlehnen, stellt die Schweiz die direkten bilateralen Beziehungen zu den Partnerländern ins Zentrum ihres Beitrags. Die gewählte Rechtsarchitektur mit einem unverbindlichen Memorandum zwischen der Schweiz und der EG und völkerrechtlich bindenden bilateralen Abkommen mit jedem Partnerstaat (Ziff. 5.3.1) entspricht dieser allgemeinen Orientierung. Gleichzeitig erhalten die Partnerländer bei der Abstimmung mit der EU-Kommission eine zentrale Rolle.

Das Verhältnis zur *EU-Kommission* wird im Memorandum festgelegt. Es beruht auf einfachen Absprache- und Informationsmechanismen und beschränkt sich im Wesentlichen auf ein jährliches Reporting und regelmässige Sitzungen im Rahmen eines Steuerungsausschusses mit der EU-Kommission. Darin vertreten sind insbesondere die Generaldirektionen Regionalpolitik und Aussenbeziehungen. Die Umsetzung des schweizerischen Programms wird so auf Ebene der EU und entsprechend den internen Kompetenzen der Gemeinschaft begleitet. Im Memorandum ist eine gemeinsame «Review» des Gesamtprogramms nach zwei Jahren vorgesehen, die als Grundlage für allenfalls nötige Anpassungen des schweizerischen Programms dienen soll. Die EU-Kommission kann die Übereinstimmung der Projekte mit den allgemeinen kohäsionspolitischen Richtlinien überprüfen und die Schweiz über ihren Befund in Kenntnis setzen.

Die Beziehungen zu den *neuen Mitgliedstaaten* gestalten sich auf der Grundlage des jeweiligen bilateralen Rahmenabkommens. In jedem Partnerstaat gibt es eine für den schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU verantwortliche zentrale Koordinationseinheit. Diese ist Bindeglied zur nationalen Entwicklungsplanung und in der Regel auch die staatliche Ansprechpartnerin für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds der EU sowie für den EWR- und den norwegischen Finanzmechanismus. Die Koordinationseinheit ist für die Umsetzung des Programms mit der Schweiz und für die dazu notwendige Koordination mit den verschiedenen Ministerien zuständig. Zu ihren Aufgaben gehören die Identifizierung, Auswahl, Planung und Begleitung von Projekten sowie die Wahrnehmung der Kontakte zu den entsprechenden Akteuren. Sie stellt auch sicher, dass die vereinbarten Verfahren und Vorgaben für die Auftragsvergabe, das Monitoring, die Auszahlungen, die Audits und die Berichterstattung eingehalten werden. Schliesslich ist sie auch gehalten, das bilaterale Programm mit der Schweiz in ihrem Land bekannt zu machen und damit zu dessen Sichtbarmachung und Erfolg beizutragen.

2.7.4

Controlling und Evaluation

Aufgrund der weit gehenden Delegation der Umsetzungskompetenz an die Partnerstaaten kommt den Beobachtungs- und Steuersystemen hohe Bedeutung zu. Sowohl auf der Gesamtprogramm- wie auch auf der Projektebene werden zu Beginn der Umsetzung entsprechende Systeme etabliert.

Auf der Ebene der strategischen und operativen Gesamtprogrammsteuerung finden in jedem der zehn neuen Mitgliedstaaten jährlich Besprechungen statt. Dabei überprüft die Schweiz zusammen mit den zuständigen Koordinationseinheiten, inwieweit die vorgegebenen Ziele erreicht wurden und wo allenfalls Programmanpassungen

nötig sind. Zudem werden die Finanzplanung analysiert sowie die Stärken und Schwächen der Prozeduren im Programm-Management und in der Auftragsvergabe diskutiert.

Die Überwachung der Projektumsetzung erfolgt in erster Linie durch die Koordinationseinheiten und die zuständigen Programmintermediäre in den Partnerländern. Die Schweiz kann und wird eigene Fortschrittskontrollen vornehmen. Dabei werden schweizerische und lokale Fachkräfte Effizienz und Effektivität der Programmumsetzung und die Finanzmittelverwendung überprüfen. Die Abwicklung der Projektfinanzierung erfolgt in den Partnerländern über eine zentrale Zahlstelle. Die Rechnungen werden von den zuständigen Auftraggebern, von der Koordinationseinheit und von der Zahlstelle auf ihre Rechtmässigkeit überprüft. Auf schweizerischer Seite werden bei der schweizerischen Nationalbank «Limit Control Accounts» eingerichtet. Die finanziellen Prüfverfahren sind sowohl auf der Gesamtprogrammebene wie auch auf der Ebene der einzelnen Projekte angelegt. Auf Gesamtprogrammebene ist die nationale Audit-Behörde zuständig; auf Projektebene werden auch Aufträge an private Treuhand- und Revisionsunternehmen vergeben.

Jeder Partnerstaat wird nach Abschluss des bilateralen Zusammenarbeitsprogramms einen umfassenden Schlussbericht verfassen. Zudem können sowohl die Partnerländer wie auch die Schweiz auf der Gesamtprogramm- und auf der Projektebene unabhängige Evaluationen vorschlagen und durchführen lassen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Für den Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union ersucht der Bundesrat die eidgenössischen Räte um die Eröffnung eines Rahmenkredits in der Höhe von 1 Milliarde Franken.

Dabei handelt es sich um einen Verpflichtungskredit des Bundes über fünf Jahre (vgl. Anhang 8). Die für die Finanzierung der Programme benötigten Budgetmittel müssen im Rahmen der jährlichen Voranschläge vom Parlament bewilligt werden. Gemäss aktuellen Berechnungen werden sich die budgetwirksamen Auszahlungen über ca. zehn Jahre erstrecken.

Der schweizerische Beitrag wird budgetneutral finanziert und geht nicht zu Lasten der Südhilfe. Ein Teil der Kompensation wird durch Kürzungen in der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS erfolgen.

Der Beitrag an die erweiterte EU ist gemäss den Regeln der OECD und der Praxis der EU nicht der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz anrechenbar. Aus den Kürzungen in der Ostzusammenarbeit wird sich eine Verringerung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz ergeben.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Durch die Auslagerung von Aufgaben sowie durch geeignete Konzepte und Verfahren wird eine effiziente und kostenbewusste Umsetzung angestrebt. Die 5 % des Erweiterungsbeitrages, welche zur Deckung der administrativen Kosten der Schweiz (u.a. Personal, Dienstreisen, Konsulenteneinsätze, Controlling, Evaluation) vorgesehen sind, setzen der personellen Ausstattung der für die Durchführung zuständigen Ämter enge Grenzen. Um den Verwaltungsaufwand und insbesondere die Personalkosten tief zu halten, werden sich die Implementierung und Begleitung des Rahmenkredits auf die Erfahrungen der Ostzusammenarbeit abstützen.

Da es sich beim Beitrag an die erweiterte EU um eine neue Aufgabe handelt, ist eine ordentliche und professionelle Programmdurchführung ohne zusätzliches Schweizer Personal nicht möglich. Sowohl die verantwortlichen Organisationseinheiten in Bern als auch das diplomatische Vertretungsnetz vor Ort werden gezielt und temporär durch Fachkräfte der internationalen Zusammenarbeit verstärkt.

Im Zeitraum 2007–2011 müssen zu Beginn die Umsetzungsinstrumente bereitgestellt und die Strukturen vor Ort aufgebaut werden. Danach sind die Projektgesuche zu prüfen, Projektabkommen abzuschliessen und projektbezogene Monitoringmechanismen aufzubauen. In dieser Phase wird der Personalbedarf am grössten sein. In der Periode 2012–2016 steht demgegenüber die Abwicklung im Vordergrund, welche weniger personalintensiv sein wird. Bei grösserem Personalbedarf zu Beginn und einer Reduktion in der zweiten Phase beläuft sich der Bedarf an Mitarbeitenden über die ganze Zeitperiode 2007 bis 2016 im Durchschnitt auf insgesamt 27 Stellen in Bern und für die Begleitung vor Ort. Diese Stellenanzahl ist knapp bemessen und basiert auf den Erfahrungswerten der Ämter bei der Verwaltung derartiger Kredite. Die damit verbundenen Personalkosten werden sich für die Dauer der Umsetzung der Massnahmen aus dem Rahmenkredit auf maximal 36,7 Millionen CHF (inkl. Arbeitgeberbeiträge) belaufen. Es handelt sich um befristete Stellen; die Personalkosten werden aus dem Rahmenkredit bestritten.

Dieser Personalbedarf wird zum Teil aus der mit der Kompensation verbundenen Reduktion des Personalbestandes in der traditionellen Ostzusammenarbeit kompensiert. Dabei ist vorgesehen, dass einige Mitarbeitende in die operationelle Umsetzung des Erweiterungsbeitrags wechseln werden.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der Beitrag an die erweiterte EU hat direkte und indirekte Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft, die als positiv zu beurteilen sind.

Da es in der Schweiz praktisch in allen prioritären Sektoren der vorgesehenen Zusammenarbeit mit den neuen EU-Mitgliedstaaten ein vielfältiges Angebot an konkurrenzfähigen Gütern und Dienstleistungen gibt, dürfte sich die Umsetzung des

Programms in entsprechenden Aufträgen an Schweizer Firmen niederschlagen. Dadurch entstehen neue Chancen für erfolgreiche Kooperationen in den neuen Mitgliedstaaten, etwa im Rahmen von Nachfolgeaufträgen für Projekte, die aus den EU-Struktur- und dem Kohäsionsfonds (allein in den neuen Mitgliedstaaten jährlich ca. 33 Mrd. CHF) finanziert werden. Schweizer Anbieter geniessen, wie erwähnt, einen weitgehenden Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen, einschliesslich denjenigen im Rahmen der EU-Struktur- und Kohäsionsprogramme, auf dem gesamten Gemeinschaftsgebiet. Das genaue Ausmass dieser direkten Auswirkungen des Beitrags an die erweiterte EU lässt sich nicht abschätzen, da dies in erster Linie von der Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Unternehmen und vom schweizerischen Wertschöpfungsanteil der erhaltenen Aufträge abhängt. Die Erfahrungen aus der frühen Transitionsphase der EU-8 haben gezeigt, dass Schweizer Firmen nicht um eine Präsenz vor Ort herumkommen, wenn sie ihre Chancen in diesen rasch expandierenden Märkten optimal wahrnehmen wollen.

Neben der direkten gibt es eine noch wesentlich stärkere indirekte volkswirtschaftliche Wirkung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU. Zum einen besteht diese darin, dass die Präsenz und Sichtbarkeit der Schweiz in den neuen Mitgliedstaaten gestärkt und Goodwill für unser Land geschaffen wird, was der Etablierung neuer Kontakte und der Knüpfung engerer Wirtschaftsbeziehungen zu dieser aufstrebenden Region zugute kommt. Zum andern dienen die konkreten Projekte und Programme des Beitrags an die erweiterte EU in einem engeren oder weiteren Sinne der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Investitionen, Handel und Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten, so dass diese als Wirtschaftspartner für die Schweiz zunehmend attraktiver werden. Da die Schweiz einen substantziellen Handelsbilanzüberschuss mit den zehn neuen Mitgliedstaaten erzielt (1,4 Mrd. CHF im Jahr 2005), trägt dieses Wachstum auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei. Der Bundesrat rechnet mittelfristig mit einem Wachstumsimpuls für die Schweizer Wirtschaft infolge der Ausdehnung der bilateralen Verträge auf die neuen Mitgliedstaaten von zwischen 0,2 und 0,5 % des BIP.

In der Schweiz entstehen durch den Beitrag an die erweiterte EU keine zusätzlichen wirtschaftlichen Belastungen, da die Finanzierung budgetneutral erfolgt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 wird erwähnt, dass der Bundesrat die Frage klären wird, wie die Schweiz künftig zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa beitragen soll. Zum damaligen Zeitpunkt war es noch nicht möglich, die Vorlage als Richtliniengeschäft aufzuführen.

Die Botschaft ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2007 vorgesehen.

Die Finanzierung wurde in Abstimmung mit dem Finanzplan des Bundes für die Jahre 2007–2010 definiert.

Das Budget wird hälftig zwischen DEZA und SECO aufgeteilt. Die geografische Aufteilung der Finanzmittel erfolgt auf der Grundlage eines vorgegebenen Länderschlüssels (siehe Ziff. 2.6).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas¹⁵.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Grundlagen für die Umsetzung des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU bestehen aus dem zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft am 27. Februar 2006 unterzeichneten Memorandum of Understanding (vgl. Anhang 1), den zehn bilateralen Rahmenabkommen mit den einzelnen Partnerstaaten sowie aus den verschiedenen Projektabkommen.

Das Memorandum ist gemäss Wortlaut und übereinstimmendem Willen der EU und der Schweiz eine politische Absichtserklärung, die keine völkerrechtlichen Verpflichtungen erzeugt.

Das Memorandum of Understanding enthält die wichtigsten Parameter des schweizerischen Beitrags an die erweiterte EU (vgl. Ziff. 2.3.1). Diese bilden die Grundlage für den Abschluss der bilateralen Rahmenabkommen mit den zehn neuen Mitgliedstaaten. In diesen Rahmenabkommen wird die Durchführung des Zusammenarbeitsprogramms mit jedem Partnerstaat geregelt, unter anderem die prioritär zu unterstützenden Sektoren sowie die Modalitäten zur Identifizierung, Genehmigung und Realisierung von Projekten. Für jedes Projekt wird zwischen der Schweiz und der zuständigen Partnerinstitution zudem ein separates Projektabkommen abgeschlossen.

Der Beitrag der Schweiz an die erweiterte EU stellt eine autonome Leistung unseres Landes dar. Er ist weder ein Bestandteil der EU-Kohäsionspolitik noch eine Beteiligung am EU-Kohäsionsfonds. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass die Schweiz – anders als die EU – ausschliesslich Programme zu Gunsten der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten durchführt und keine Leistungen an bisherige Mitgliedstaaten der EU, die ebenfalls Mittel aus dem Kohäsionsfonds beziehen (Spanien, Portugal und Griechenland), ausrichtet.

Der schweizerische Beitrag orientiert sich jedoch in wichtigen Punkten an der Kohäsionspolitik. Beispielsweise wird zur Aufteilung der Mittel an die einzelnen Partnerstaaten ein bereits bestehender Verteilschlüssel der EU übernommen. Zudem sollen die schweizerischen Programme die Richtlinien der EU-Kohäsionspolitik nicht unterlaufen. Im Memorandum of Understanding über den schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU, welches der Bundesrat und die EU-Kommission ausgehandelt haben, wurde dies entsprechend festgehalten (vgl. Anhang 1).

¹⁵ BBl 2006 3529

5.3 Erlassform

Der Rahmenkredit wird gestützt auf Artikel 29 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁶ in Form eines einfachen Bundesbeschlusses bewilligt.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung¹⁷ bedarf die vorliegende Botschaft der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte, da der Beschluss eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht.

5.5 Kompetenz zum Abschluss der bilateralen Rahmenabkommen und der projektbezogenen Verträge

Die Kompetenzen zum Abschluss der bilateralen Rahmenabkommen und der Projektabkommen sind in Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas geregelt. Demgemäss kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge abschliessen, die allgemeine Grundsätze der Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Staaten oder mit einer internationalen Organisation festlegen. Die zuständigen Bundesämter, DEZA und SECO, werden ermächtigt, die programm- oder projektbezogenen völkerrechtlichen sowie privat- und öffentlich-rechtlichen Verträge abzuschliessen.

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ SR 101

Übersetzung¹⁸

Memorandum of Understanding (Schweiz-EU)

VEREINBARUNG

Der Schweizerische Bundesrat

und

der Präsident des Rates der Europäischen Union,

in Anbetracht der engen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz, die auf einer Reihe von Sektorabkommen insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur beruhen,

in der Erwägung, dass die Erweiterung der Europäischen Union dazu beiträgt, Frieden, Freiheit, Stabilität und Wohlstand in Europa zu gewährleisten, und dass der Bundesrat entschlossen ist, in dieser Hinsicht die Unterstützung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck zu bringen,

in Anbetracht der Anstrengungen der Europäischen Union im Bereich der Aussen- und Heranführungshilfe,

in Anbetracht der Unterstützung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für die mittel- und osteuropäischen Länder,

haben folgende Leitlinien festgelegt:

1. Beitrag der Schweiz

Der Bundesrat handelt mit den unter Nummer 2 genannten Mitgliedstaaten Abkommen über die Modalitäten eines schweizerischen Beitrags in Höhe von 1 Milliarde Schweizer Franken aus, der für einen Zeitraum von fünf Jahren ab der Genehmigung der entsprechenden Mittel durch das Schweizerische Parlament bereitgestellt wird.

2. Schlüssel für die Aufteilung des schweizerischen Beitrags

Empfängerstaat	Schweizer Franken
Tschechische Republik	109.780.000
Estland	39.920.000
Zypern	5.988.000
Lettland	59.880.000
Litauen	70.858.000
Ungarn	130.738.000
Malta	2.994.000
Polen	489.020.000
Slowenien	21.956.000
Slowakei	66.866.000

¹⁸ Übersetzung des französischen Originaltextes.

Aus diesem Beitrag können regionale und nationale Projekte und Programme sowie Projekte und Programme finanziert werden, an denen mehrere Empfängerstaaten beteiligt sind.

3. Überprüfung

Nach zwei Jahren und nach vier Jahren wird die tatsächliche Verwendung des schweizerischen Beitrags überprüft, damit die Verwirklichung von Projekten und Programmen mit hoher Priorität in den Empfängerstaaten unterstützt werden kann. Zu diesem Zweck wird ein Betrag von 2 Millionen Schweizer Franken vorgemerkt.

4. Finanzierungsleitlinien und -bereiche

Sicherheit, Stabilität und Unterstützung der Reformen:

- Ausbau der Verwaltungskapazitäten auf regionaler und kommunaler Ebene;
- Massnahmen zur Sicherung der Grenzen;
- Verbesserung der Bearbeitung von Einwanderungs- und Asylangelegenheiten;
- Zugang zu Informationssystemen im Bereich des Sicherheitsrechts und Verbesserung der Sicherheit auf rechtlicher Ebene;
- Modernisierung des Justizwesens;
- Ausbau der Institutionen und der Kapazitäten für die Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens;
- nukleare Sicherheit;
- Verhütung und Bewältigung von Naturkatastrophen;
- regionale Entwicklungsinitiativen in Randgebieten oder benachteiligten Regionen.

Umwelt und Infrastruktur:

- Sanierung und Modernisierung der Basisinfrastruktur (Energieeffizienz, Trinkwasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, öffentlicher Verkehr);
- Verbesserung der Umweltbedingungen, Verringerung des Schadstoffausstosses, Entwicklung und Durchsetzung von Standards und Normen im Bereich der Umweltüberwachung;
- Entsorgung giftiger Abfälle und Sanierung verseuchter Industriegelände;
- regionale, städtische und ländliche Raumordnung und Flächennutzungsplanung, Infrastruktur, Umwelt usw.;
- grenzübergreifende Umweltinitiativen, z.B. «Umwelt für Europa»;
- biologische Vielfalt und Naturschutz.

Förderung der Privatwirtschaft:

- Entwicklung der Privatwirtschaft und Förderung der Ausfuhr unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU);
- Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten, Unterstützung der KMU im Bereich Unternehmensführung;
- Förderung zertifizierter Erzeugnisse des biologischen Landbaus;

- Förderung von Standards, Normen und Konformitätsbewertung im Bereich der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion; Förderung einer industriellen Produktion, die unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten sowie unter dem Gesichtspunkt der Ökoeffizienz dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entspricht;
- Verbesserung der Regulierung des Finanzsektors und Ausbau der Finanzmärkte und -institutionen;
- Schutz des geistigen Eigentums.

Menschliche und soziale Entwicklung:

- Ausbau der Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf das Erreichen von EU-Standards;
- fachliche und berufliche Ausbildung;
- Forschung und Entwicklung (wissenschaftliche Austauschprogramme, Stipendien, Partnerschaften, Zusammenarbeit in der angewandten Forschung usw.);
- Gesundheit (Modernisierung von Krankenhäusern, Reform der Krankenversicherungssysteme, vorbeugende Massnahmen usw.);
- Partnerschaften zwischen Städten und Gemeinden;
- Unterstützung internationaler Entwicklungsinitiativen.

Auswahl und Gewichtung der Finanzierungsbereiche richten sich nach dem Bedarf des einzelnen Empfängerstaats.

5. Unterrichtung und Abstimmung

Der Bundesrat und die Europäische Kommission unterrichten einander regelmässig je nach Bedarf über die Umsetzung des schweizerischen Beitrags, auch auf politischer Ebene. Die Europäische Kommission unterrichtet den Bundesrat über ihre Bewertung der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Projekte und Programme mit den Zielen der Gemeinschaft, denen in geeigneter Weise Rechnung getragen wird. Kommission und Bundesrat stimmen sich auch mit den anderen Einrichtungen und Gebern ab, die die betreffenden Projekte und Programme finanzieren.

Gegebenenfalls können die Projekte und Programme in Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten der EU durchgeführt werden. Diese Projekte und Programme können durch Gemeinschaftsinstrumente kofinanziert werden.

6. Auswahl der Projekte und Programme

Der Bundesrat wählt die Projekte und Programme im Einvernehmen mit den Empfängerstaaten aus und berücksichtigt dabei ihre Wünsche, ihren Bedarf und ihre tatsächliche Aufnahmefähigkeit.

7. Durchführung der Projekte und Programme

- a) Die Projekte und Programme werden je nach Fall auf bilateraler, multilateraler (Kofinanzierung mit anderen Einrichtungen oder Gebern) oder multilateraler Grundlage (über ein System von Treuhändern) durchgeführt.

- b) Der Beitrag der Schweiz wird in Form von Zuschüssen oder von Finanzierungsinstrumenten mit Vorzugsbedingungen geleistet. Er ist nicht rückzahlbar.
- c) Die Stellen, denen der schweizerische Beitrag zugute kommt, sind in der Regel Minderheitspartner bei der Finanzierung der Projekte und Programme. Der in Form von Zuschüssen geleistete Beitrag der Schweiz beläuft sich auf höchstens 60 % der Kosten des Projekts; dies gilt nicht für Projekte, die im Übrigen von öffentlichen Stellen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene aus Haushaltsmitteln finanziert werden; in diesem Fall kann er bis zu 85 % der Gesamtkosten betragen. Die für die Kofinanzierung geltenden Vorschriften sind einzuhalten. Projekte der technischen Hilfe, Programme für den Verwaltungsausbau sowie Projekte und Programme, die von nicht-staatlichen Organisationen durchgeführt werden, können zu 100 % aus dem schweizerischen Beitrag finanziert werden.
- d) Die für das öffentliche Beschaffungswesen und für staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften sind einzuhalten. Die Beiträge zu den Projekten und Programmen werden nicht gebunden.
- e) Die der Schweizerischen Regierung entstehenden Verwaltungskosten werden aus dem unter Nummer 1 genannten Betrag bestritten. Diese Kosten umfassen unter anderem die Kosten für Personal und Verwaltung, die Ausgaben für die Dienstreisen der Beamten und Berater sowie die Kosten für die Finanzkontrolle und die Evaluierung.

8. Umsetzung des schweizerischen Beitrags

Der Schweizerische Bundesrat unterbreitet der Schweizerischen Bundesversammlung den Vorschlag, Mittel in Höhe von 1 Milliarde Schweizer Franken für die Umsetzung des schweizerischen Beitrags ab 2006 zu genehmigen.

Die unter Nummer 1 genannten Abkommen müssen den in dieser Vereinbarung festgelegten Leitlinien entsprechen. Eine allgemeine Beschreibung des Inhalts der Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und den Empfängerstaaten ist als Anhang beigefügt.

Allgemeine Beschreibung des Inhalts der Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union

(nachstehend «Partnerstaaten» genannt)

Die 10 Rahmenabkommen enthalten die allgemeinen Grundsätze für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem betreffenden Partnerstaat. Auf der Grundlage dieser Rahmenabkommen werden dann Projektvereinbarungen geschlossen, in denen die technischen Aspekte der Projekte geregelt werden.

Der Gehalt eines Rahmenabkommens kann wie folgt zusammengefasst werden:

1. Bezugnahme auf die Vereinbarung;
2. Ziele der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Partnerstaat;
3. Beginn und Dauer der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Partnerstaat;
4. Höhe des schweizerischen Beitrags, Überprüfung durch die Schweiz und die Europäische Gemeinschaft;
5. Rahmenkonzept (vorrangige Finanzierungsbereiche, Grundsätze, Partner) für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Partnerstaat;
6. Auswahlverfahren und -kriterien (einschliesslich der Unterrichtung der Europäischen Kommission und der Abstimmung mit ihr), Genehmigung und Durchführung der Projekte und Programme;
7. Form der Finanzierung der Projekte und Programme;
8. Grundsätze für die Verwendung der bereitgestellten Mittel, Höchstbetrag der Beiträge, Verwaltungskosten (höchstens 5 %), Zahlungsmodalitäten, Finanzkontrolle und Verwaltung;
9. Zuständigkeiten und Abstimmung in Bezug auf die Durchführung des Rahmenabkommens.

Überblick der parlamentarischen Vorstösse zum Schweizerischen Beitrag an die erweiterte EU

Motion:

Nr.	Thema	Eingereicht durch	Einreikedatum
05.3808	Disparitätenzahlungen	Leuthard Doris	14.12.2005
05.3704	Referendumsfähiger Beschluss zur Kohäsionsmilliarde Ost	Fehr Hans	07.10.2005
05.3201	Europäische Union. Kohäsionsfonds und Begünstigtenkreis	Zisyadis Josef	18.03.2005
03.3328	Kohäsionsbeiträge der Schweiz an die erweiterte EU	Sozialdemokratische Fraktion	19.6.2003

Postulat:

Nr.	Thema	Eingereicht durch	Einreikedatum
06.3006	Schweizerischen Kohäsionszahlungen nicht zulasten der öffentlichen Entwicklungshilfe	APK-NR	16.01.2006
04.3424	Kohäsionsfonds im Rahmen der Bilateralen II	Walker Felix	18.06.2004
04.3371	Beitrag an die wirtschaftliche und soziale Kohäsion der Europäischen Union	Sommaruga Simonetta	17.04.2004
03.3584	Europapolitik der Schweiz. Leistungen der Schweiz	APK Ständerat	20.11.2003
03.3376	Berufsbildung Schweizer Solidaritätsbeitrag an die EU-Ost-Erweiterung	Strahm Rudolf	19.06.2003

Interpellation:

Nr.	Thema	Eingereicht durch	Einreikedatum
06.3433	Ost-Milliarden. Wie weiter?	Fehr Hans	20.09.2006
06.3248	Was kommt noch an Kohäsionszahlungen auf uns zu?	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	08.06.2006
04.3269	Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion	Grüne Fraktion	03.06.2004

Einfache Anfrage:

Nr.	Thema	Eingereicht durch	Einreikedatum
06.1154	Sozialdumping in Zentral- und Osteuropa	Rennwald Jean-Claude	13.12.2006
06.1141	Osthilfe und Genfer Konventionen	Freysinger Oskar	06.10.2006
06.1127	Finanzierung, respektive Kompensation der Osthilfe-Milliarde	Wäfler Markus	05.10.2006
06.1029	Beteiligung des EJPD an den Kohäsionszahlungen	Studer Heiner	23.03.2006
04.5239	Einsparungen im Asylwesen dank Schengen/Dublin	Mörgeli Christoph	06.12.2004
03.1059	Osthilfe und EU-Strukturfonds	Gross Andreas	12.06.2003

Die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte in der EU

In der auf 25 Staaten erweiterten Gemeinschaft sind die wirtschaftlichen und sozialen *Ungleichheiten wesentlich grösser* als in der Europäischen Union mit 15 Staaten, wie dies auch im um 12,5 Prozent kleineren Pro-Kopf-Einkommen der EU-25 zum Ausdruck kommt. Ferner liegen 60 Prozent der Regionen mit Entwicklungsrückstand in den neuen Mitgliedstaaten, wodurch sich der Schwerpunkt der Regionalpolitik¹⁹ nach Osten verlagert. Der Vergleich des Pro-Kopf-Einkommens aller EU-Staaten verdeutlicht das grosse Gefälle innerhalb der EU (siehe Grafik 1). Während Lettland nur über 41 Prozent des EU-Durchschnitts verfügt, erreicht Luxemburg 215 Prozent. In allen neuen Mitgliedstaaten beträgt das Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90 Prozent des EU-25-Durchschnitts, in Polen, Litauen, Estland und Lettland sogar weniger als die Hälfte²⁰.

Seitdem sich die EU um eine Reduktion der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte bemüht (siehe Anhang 4), haben die Disparitäten insgesamt betrachtet abgenommen, wie die Verbesserungen²¹ der Pro-Kopf-Einkommen in den ehemals rückständigsten Mitgliedstaaten der EU-15 Irland (plus 66 %), Spanien (plus 12 %), Portugal (plus 22 %) und in geringerem Masse auch in Griechenland (plus 3 %) zeigen. Indes haben die Disparitäten durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht *abermals drastisch zugenommen*, sodass dem Kohäsionsziel zwangsläufig weiterhin erste Priorität zukommt.

Aufgrund der fortdauernden Bemühungen der EU, die Ungleichgewichte in der erweiterten Gemeinschaft zu verringern, wird mit der Zeit auch eine Angleichung (Konvergenz) des Entwicklungsstands der neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten an den EU-Durchschnitt erwartet. Die neuen Mitgliedstaaten werden aber auch bei einem anhaltend hohen Wirtschaftswachstum und bei weiterhin kleinerem Wachstum der EU-15 mehr als eine Generation brauchen, um ihren Rückstand gegenüber den alten Mitgliedstaaten vollständig abzubauen (siehe Grafik 2). Wie in einem Bericht der UNO²² zum Thema «Angleichung der neuen Mitgliedstaaten an den durchschnittlichen Entwicklungsstand der EU-15» zu entnehmen ist, braucht beispielsweise Polen bei anhaltend hohem Wachstum noch *mehr als 40 Jahre*, um seinen beträchtlichen *Entwicklungsrückstand wettzumachen*. Slowenien hingegen wird gemäss Schätzungen der EU als einziger neuer Mitgliedstaat bis ins Jahr 2020 das Niveau der alten Mitgliedstaaten erreichen.

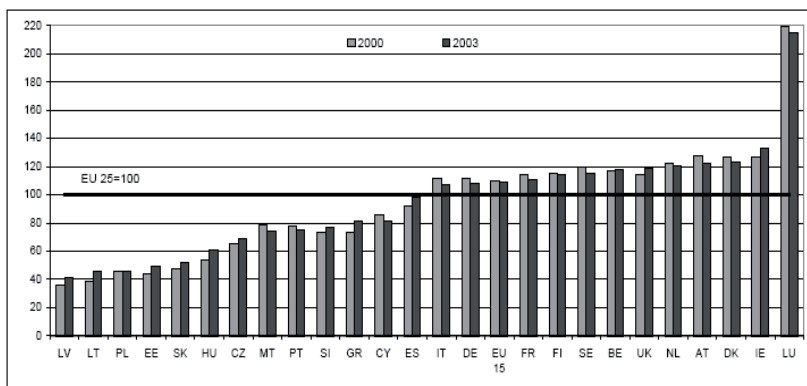
¹⁹ Mehr dazu im Anhang 4.

²⁰ *Quelle:* Mitteilung der Kommission: Dritter Zwischenbericht über den Zusammenhalt – Auf dem Weg zur Partnerschaft für Wachstum, Beschäftigung und Zusammenhalt, 17. Mai 2005, (SEC [2005] 632), S. 4.

²¹ *Quelle:* Eurostat.

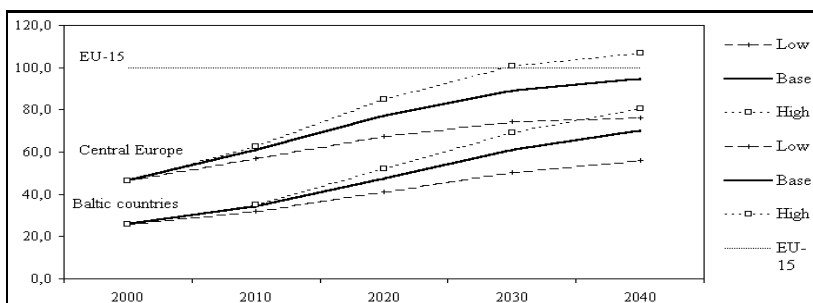
²² Der Bericht wurde im Auftrag der UNO 2001 verfasst und im Jahr 2002 veröffentlicht. *Quelle:* <http://www.nobe.pl/cee.htm>.

BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS), EU-25 = 100²³



Grafik 2

Langzeitprognosen für die Angleichung des Entwicklungsstands der vier mitteleuropäischen (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) und der drei baltischen Staaten (Litauen, Lettland, Estland) – (EU-15 = 100)²⁴

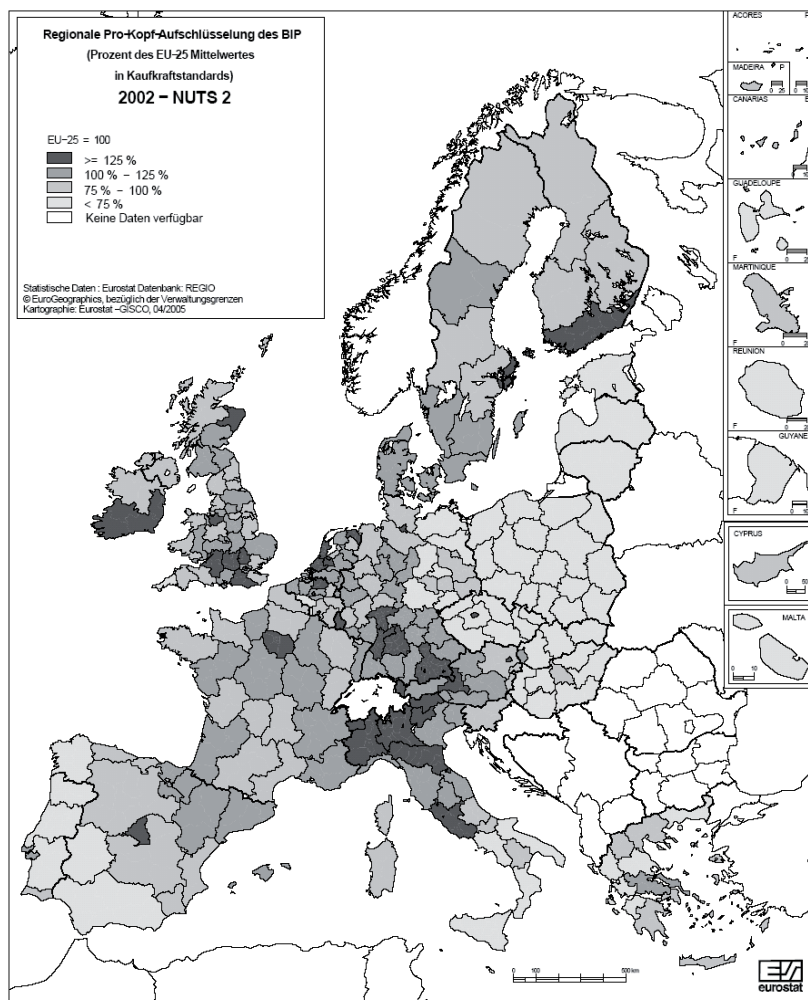


In der erweiterten Gemeinschaft ist nicht nur das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen gesunken, sondern es haben sich vor allem auch die *regionalen Disparitäten vergrößert*. In den neuen Mitgliedstaaten leben ungefähr 92 Prozent der Menschen in Regionen, die ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen, und mehr als zwei Drittel in Regionen, in denen dieser Wert weniger als die Hälfte des Durchschnitts beträgt (siehe Grafik 3).

²³ Quelle: Eurostat – http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120.

²⁴ Siehe Independent Center for Economic Studies –
Quelle: http://www.nobe.pl/cee_ang.htm.

Regionale Pro-Kopf Aufschlüsselung des BIP²⁵ (Prozent des EU-25 Mittelwertes in Kaufkraftstandards, 2002)



Des Weiteren haben die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zwischen städtischen und ländlichen Gebieten erheblich zugenommen. Die grössten wirtschaftlichen Leistungen werden häufig in der Hauptstadtregion erzielt, was in den alten Mitgliedstaaten in vielen Fällen und in den neuen Mitgliedstaaten vollständig zutrifft. Dies lässt sich daran erkennen, dass die Hauptstadtregion in Ländern mit

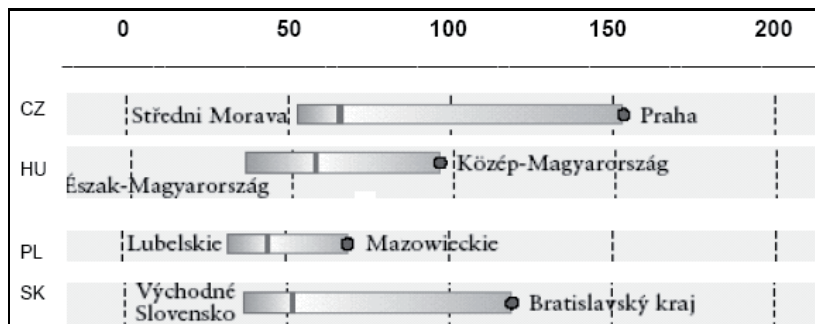
²⁵ Quelle: Eurostat.

Regionen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt²⁶, gleichzeitig die Region mit dem höchsten BIP pro Einwohner des jeweiligen Staates ist. Die Grafik 4 zeigt zum Beispiel die herausgehobene Stellung der Regionen um die Hauptstädte Prag (Praha), Budapest (Közép-Magyarország), Warschau (Mazowieckie) und Bratislava(Bratislavský kraj).

Grafik 4

Wirtschaftsleistung der vier Hauptstädte in Mitteleuropa²⁷

(Vergleich des Pro-Kopf-BIP (2002) / EU-25 = 100)



Ungleichgewichte in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht lassen sich auch zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten (NMS) der EU feststellen. Zum Beispiel weisen die neuen Mitgliedstaaten im Vergleich zur EU-15 im Durchschnitt zwar eine doppelt so hohe Wachstumsrate des BIP auf (EU-15 = 2,5; NMS = 5,0), doch ist ihre durchschnittliche Arbeitslosenquote (EU-15 = 8,1 %; NMS = 13 %) um 60 % höher als diejenige der alten Mitgliedstaaten (siehe Grafik 5)²⁸.

²⁶ Auch NUTS II Regionen genannt.

²⁷ Quelle: Europäische Kommission – Eurostat: «Regionen: Statistisches Jahrbuch 2005», 2005, S. 42, <http://europa.eu.int>.

²⁸ Die Wachstumszahlen betreffen das Jahr 2004, die Arbeitslosenquote Juli 2005; Quelle: Eurostat.

Wachstumsraten²⁹ (2004) und Arbeitslosenquoten³⁰ (Juli 2005) der EU-25 Staaten in Prozent

	Wachstums- rate in %	Arbeitslosen- quote in %		Wachstums- rate in %	Arbeitslosen- quote in %
EU - 25	2.4	8.6	Luxemburg	4.5	5.4
EU - 15	2.3	8.1*	Malta	1.5	6.5
Belgien	2.9	8.0	Niederlande	1.4	4.8
Dänemark	2.4	4.8	Österreich	2.0	5.1
Deutschland	1.6	9.3	Polen	5.3	17.6
Estland	6.2	7.6	Portugal	1.0	7.2
Finnland	3.7	8.3	Schweden	3.5	6.3
Frankreich	2.5*	9.7	Slowakei	5.5	15.2
Griechenland	4.2	9.9	Slowenien	4.6	5.9
Grossbritannien	3.1	4.7	Spanien	2.7*	9.4
Irland	5.4*	4.3	Tschechische Republik	4.0	7.7
Italien	1.2	7.8	Ungarn	4.0	6.4
Lettland	8.5	8.8	Zypern	3.7	5.3
Litauen	6.7	7.8	Schweiz ⁴	1.8	3.5

* Schätzung

- ⁴ Quelle für die Wachstumsrate: Bundesamt für Statistik: «Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2004 vom 16. Februar 2005», <http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/2004/gbl.pdf>, S. 104; Quelle für die Arbeitslosenzahl: Staatssekretariat für Wirtschaft – Pressemitteilung «Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Juli 2005», vom 8. August 2005

Entsprechend den wirtschaftlichen Ungleichgewichten bestehen in der erweiterten EU auch *soziale Disparitäten*³¹. Im Vergleich zur EU-15 liegt beispielsweise die durchschnittliche *Lebenserwartung* der Männer in den neuen Mitgliedstaaten um sieben Jahre tiefer (69 Jahre versus 76 Jahre), und der prozentuale Anteil der *über 64-Jährigen* gemessen an der Gesamtbevölkerung ist um einen Fünftel kleiner als in der EU-15. Ferner bestehen auch beträchtliche Unterschiede im Gesundheitswesen. So verzeichnen die NMS (gemessen an der Bevölkerung) beispielsweise (durchschnittlich) eine dreimal so hohe Anzahl an Fällen von *Tuberkulose*, eine eineinhalb mal grössere *Säuglingssterblichkeitsrate* und bei den Männern doppelt so viele *Suizide* wie in den alten Mitgliedstaaten. Es ist zudem anzumerken, dass die neuen Mitgliedstaaten im Durchschnitt 65 Prozent weniger für *Sozialleistungen* (pro Kopf der Bevölkerung und in Kaufkraftstandards gemessen) ausgeben, als die alten Mitgliedstaaten.

Ähnlich starke Ungleichgewichte bestehen im Arbeits- und Bildungsbereich. Die NMS weisen im Durchschnitt doppelt so viele *Langzeitarbeitslose* auf als die alten Mitgliedstaaten, und ihre durchschnittliche *Beschäftigungsquote* liegt um 14 Prozent tiefer als diejenige der EU-15. Was den Bildungsbereich angeht, so gaben beispielsweise die NMS (ohne Estland und Ungarn) für öffentliche und private *Bildungseinrichtungen* pro Schüler/Student weniger als die Hälfte im Vergleich zu den EU-15-

²⁹ *Quelle:* Die Zahlen stammen aus dem «EC economic data pocket book» der Europäischen Kommission, Mai 2005, Seite 10.

³⁰ *Quelle:* Eurostat – Pressemitteilung 107/2005 vom 1. September 2005.

³¹ *Quelle:* Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int> und «Eurostat Jahrbuch 2004», Ausgabe 2004.

Staaten aus, und die Anzahl der Personen, welche im Jahr 2004 eine *Weiterbildung* absolviert haben, ist in den NMS im Verhältnis zur Bevölkerung halb so gross wie in den EU-15-Staaten.

Im *Umweltbereich* besteht gemäss den Schätzungen³² der EU und wie aus den einzelstaatlichen Entwicklungsprogrammen der NMS zu entnehmen ist, auch *noch grosser Handlungsbedarf*. Zum Beispiel weist das *Trinkwasser* noch nicht in allen Regionen die Qualität auf, welche die europäischen Normen verlangen. Verbesserungen müssen in der *Abwasserreinigung* vor allem in kleinen Gemeinden (im Durchschnitt haben nur 58 % der Bevölkerung in den NMS Anschluss an eine kommunale Kläranlage³³, in ländlichen Gebieten sogar nur 30 %; Schweiz: 96 %), in der Energieeffizienz sowie in der *Müllverbrennung* vorgenommen werden. Ausgangspunkt für den Ausbau des *Umweltschutzes*, der Naturschutzgebiete und des Artenvielfaltschutzes (Biodiversität) ist die europäische Umweltrichtlinie³⁴ «*Natura 2000*», zu deren Umsetzung sich auch die NMS verpflichtet haben.³⁵ Im gleichen Rahmen streben die neuen Mitgliedstaaten eine Regionalentwicklung im Sinne einer *nachhaltigen Entwicklung* gemäss den Bestimmungen von Göteborg an (siehe Anhang Lissabon/Göteborg-Strategie).

³² Zur Zeit bestehen noch unzureichende Daten, um umfassende Statistiken zu den Umweltindikatoren erstellen zu können. Eurostat ist allerdings dabei, eine Datenbank dazu aufzubauen.

³³ *Quelle:* Eurostat; die Daten für die NMS stammen aus dem Jahr 2003, mit Ausnahme von Zypern (2000) und Malta (2001); Schweiz (2000).

³⁴ *Quelle:* http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat5_de.htm.

³⁵ Im Rahmen der Beitrittsverfahren wurden den NMS für die Einhaltung der verschiedenen EU-Umweltrichtlinien Übergangsfristen von mehrheitlich bis 2012–2015 gewährt.

Bisherige und neue Kohäsionspolitik der EU

Kohäsion bedeutet *innerer Zusammenhalt*. Entsprechend verfolgt die EU-Kohäsionspolitik das Ziel, den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu fördern, wodurch insbesondere auch die *Solidarität* in der EU zum Ausdruck kommt.

Das Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zu reduzieren, geht auf den Vertrag von Rom im Jahr 1957 zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zurück und ist in dessen Präambel festgehalten (Solidaritätsprinzip)³⁶.

Der EU-Kohäsionspolitik liegen *zwei Grundsätze* zugrunde; einerseits die Förderung des *sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts* und andererseits die *Reduzierung der Entwicklungsrückstände* in Regionen der Gemeinschaft. Ferner beinhaltet das EU-Kohäsionsziel die Verbesserung der Lebensqualität und eine Anhebung des Wohlstands.

Für die Realisierung des Kohäsionsziels wurden 1958 der Sozialfonds gegründet und in den 1970er Jahren weitere Gemeinschaftsmassnahmen eingeleitet, um die entsprechenden einzelstaatlichen Instrumente zu koordinieren und durch Finanzhilfen zu ergänzen. Im Rahmen der 1986 beschlossenen Einheitlichen Europäischen Akte wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt (Kohäsion) im eigentlichen Sinne *als Ziel* eingeführt und mit den Verträgen von Maastricht (1992)³⁷, Amsterdam (1997)³⁸ und Nizza (2003)³⁹ als Teil der Gemeinschaftspolitiken im EG-Vertrag (Art. 158 bis 162) festgeschrieben.⁴⁰

Die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erfolgt im Wesentlichen über die *Regionalpolitik* der Europäischen Union.⁴¹ Die Europäische Regionalpolitik ist eine «Hilfe für benachteiligte, rückständige Regionen und Regionen mit Strukturanpassungsproblemen», wobei sie insbesondere die Bereiche Infrastruktur, Arbeitsmarkt, soziale Verhältnisse und Umwelt unterstützt. Aus diesem Grund wird sie auch «*regionale Wirtschaftspolitik*», «*regionale Strukturpolitik*» oder einfach «*Strukturpolitik*» genannt.

Im Zeitraum 2000–2006 wurden für die Regionalpolitik Mittel in der Höhe von ungefähr 235 Milliarden Euro bereitgestellt, von denen 210 Milliarden Euro auf die vier Strukturfonds (Anteile NMS 2004–2006 [siehe Grafik 8]: 14 Mrd. Euro) und 25,6 Milliarden Euro auf den Kohäsionsfonds entfielen (Anteil NMS: 8 Mrd. Euro). Diese Mittel machen 35 Prozent des Gemeinschaftshaushalts aus und stellen den zweitgrössten Haushaltsposten dar.⁴²

³⁶ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>.

³⁷ Siehe: http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_treaty.html.

³⁸ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0145010077>.

³⁹ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.

⁴⁰ Siehe: <http://dejure.org/gesetze/EG>, Teil 3, Titel XVII, Artikel 158–162.

⁴¹ Die Begriffe «Kohäsionspolitik» und «Regionalpolitik» werden im EU-Jargon als Synonyme verwendet.

⁴² *Quelle:* Europäische Union/Regionalpolitik: «Im Dienst der Regionen» (Broschüre), 2004, Seite 13.

Die *Strukturfonds und der Kohäsionsfonds* sind Finanzierungsinstrumente der Regionalpolitik, mit deren Hilfe Strukturmassnahmen umgesetzt und Entwicklungsrückstände verringert werden.

Die vier *Strukturfonds* und der Kohäsionsfonds dienen folgenden Zwecken:

- *Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)* ist betragsmässig der bedeutendste Strukturfonds. Er unterstützt seit 1975 die Schaffung von Infrastrukturen sowie produktive, beschäftigungswirksame Investitionen insbesondere zugunsten der Unternehmen.⁴³
- *Der Europäische Sozialfonds (ESF)*, der 1958 eingerichtet wurde, fördert die berufliche Eingliederung von Arbeitslosen und die benachteiligten Bevölkerungsgruppen insbesondere durch die Finanzierung von Ausbildungsmassnahmen.⁴⁴
- *Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)* ist das Finanzinstrument der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Er umfasst zwei Abteilungen: die Abteilung «Ausrichtung», welche Massnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und Fördermassnahmen für die Landwirte in den ländlichen Gebieten der Europäischen Union unterstützt, und die Abteilung «Garantie», aus der vor allem die gemeinsamen Marktorganisationen finanziert werden.⁴⁵
- Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP)* wurde 1993 geschaffen. Es unterstützt die Modernisierung der Ausrüstungen in diesem Sektor sowie die wirtschaftliche Diversifizierung in den von der Fischerei abhängigen Gebieten.⁴⁶

Um die wirtschaftliche, soziale und territoriale Angleichung (Konvergenz) zu beschleunigen, hat die Europäische Union 1994 den *Kohäsionsfonds* errichtet. Er ist für diejenigen Länder bestimmt, deren Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, was auf Griechenland, Spanien, Portugal, (Irland bis 2003) und seit Mai 2004 auch auf die neuen Mitgliedstaaten zutrifft. Der Kohäsionsfonds unterstützt Grossprojekte (keine Programme) in den Bereichen Umweltschutz und transeuropäische Verkehrsnetze, wobei er im Zuge der Reform *ab 2007* auf die Bereiche «erneuerbare Energien» und «kombinierter Verkehr sowie städtischer und öffentlicher Verkehr» ausgedehnt wird.⁴⁷ Mit dem Kohäsionsfonds hilft die Gemeinschaft ihren wirtschaftlich schwächeren Mitgliedern, grössere Projekte in den genannten Bereichen zu verwirklichen, ohne dass sie deswegen die Erfüllung der Konvergenzkriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion gefährden müssen.

Die Kohäsionspolitik beinhaltet für den Zeitraum zwischen 2000 und 2006 *drei vorrangige Ziele*, um die Wirkung des Einsatzes der Finanzinstrumente zu steigern. Mit dem *Ziel 1* hilft die Gemeinschaft Regionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts, den Entwicklungsrück-

⁴³ *Quelle:* http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord_de.htm.

⁴⁴ *Quelle:* http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsb_de.htm.

⁴⁵ *Quelle:* http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_de.htm.

⁴⁶ *Quelle:* http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsd_de.htm.

⁴⁷ *Quelle:* Europäische Union / Regionalpolitik: «Die Kohäsion am Wendepunkt» (Broschüre), 2004, S. 7.

stand aufzuholen, mit dem *Ziel 2* unterstützt sie die wirtschaftliche und soziale Umstellung in industriellen und ländlichen Gebieten mit Strukturproblemen und mit dem *Ziel 3* fördert sie die Modernisierung der Ausbildungssysteme (siehe Grafik 7).

Die EU unterstützt seit 1994 Sonderprogramme, die sogenannten *Gemeinschaftsinitiativen*. Die *vier* Gemeinschaftsinitiativen der laufenden Programmperiode Interreg III, URBAN II, Leader+ und EQUAL werden aus den Strukturfonds finanziert und ergänzen die Massnahmen der Regionalpolitik. Auf die Gemeinschaftsinitiativen entfallen 5,35 Prozent des Haushalts der Strukturfonds.⁴⁸ Die *Initiative Interreg III* fördert die Entwicklung grenzüberschreitender, interregionaler und transnationaler Zusammenarbeit, das Programm *URBAN II* unterstützt innovative Strategien in Städten und Stadtgebieten, *Leader+* fördert Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums, und *EQUAL* fördert die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

Die Gemeinschaftsinitiativen werden in der jetzigen Form und Bezeichnung in der Programmperiode (2007–2013) nicht weitergeführt. Sie sollen zukünftig Bestandteil der Förderbereiche «Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» und «Europäische Territoriale Zusammenarbeit» sein.

Grafik 7

Ziele und Instrumente der Kohäsionspolitik zwischen 2000 und 2006		
Ziele	Finanzinstrumente	
Kohäsion		Kohäsionsfonds
Ziel 1	EFRE ESF EAGFL (A/G) FIAP	(Europ. Fonds für regionale Entwicklung) (Europ. Sozialfonds) (Europ. Ausrichtungen (A) – und Garantiefonds (G) für die Landwirtschaft) (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei)
Ziel 2	EFRE ESF	(Europ. Fonds für regionale Entwicklung) (Europ. Sozialfonds)
Ziel 3	ESF	(Europ. Sozialfonds)
Interreg	EFRE	(Europ. Fonds für regionale Entwicklung)
URBAN	EFRE	(Europ. Fonds für regionale Entwicklung)
EQUAL	ESF	(Europ. Sozialfonds)
Leader+	EAGFL (A)	(Europ. Ausrichtungen (A) – und Garantiefonds (G) für die Landwirtschaft)
Entwicklung des ländlichen Raums und ausserhalb Ziel 1	EAGFL (G) FIAP	(Europ. Ausrichtungen (A) – und Garantiefonds (G) für die Landwirtschaft) (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei)
Total: 9 Ziele	Total: 5 Instrumente¹	

¹ Der «Europäische Ausrichtungs- (A) und Garantiefonds (G) für die Landwirtschaft» wird als *ein* Finanzinstrument angesehen.

⁴⁸ Quelle: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_de.htm.

Mittel für die Regionalpolitik in den neuen Mitgliedstaaten⁴⁹ im Zeitraum 2004–2006 (in Mio. Euro, zu laufenden Preisen)

Land	Ziel 1 (*)	Ziel 2	Ziel 3	Interreg	EQUAL	Kohäsionsfonds (*)	Insgesamt Ziel-1- und -2-gebieten	Bevölkerung in (in Millionen)	% der Bevölkerung
Zypern (**)	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	113,44	0,212	30,90
Tschechische Republik	1 454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2 621,19	9,460	92,00
Estland	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06	1,379	100,00
Ungarn	1 995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1 112,67	3 207,36	10,238	100,00
Lettland	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1 164,29	2,391	100,00
Litauen	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1 537,70	3,531	100,00
Malta	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74	0,387	100,00
Polen	8 275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4 178,60	12 809,70	38,654	100,00
Slowakei	1 041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1 757,39	4,957	91,90
Slowenien	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31	1,986	100,00
Insgesamt	14 959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8 495,04	24 451,18	73,195	97,70

* = Durchschnitt; ** = einschliesslich Fischereifonds

Die neue Kohäsionspolitik 2007–2013

Artikel 159 des EG/EU Vertrags⁵⁰ verpflichtet die EU-Kommission, alle drei Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts vorzulegen. Am 18. Februar 2004 verabschiedete die EU-Kommission den *dritten dieser sogenannten Kohäsionsberichte* unter dem Titel «Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion: Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Kooperation». In diesem Bericht präsentierte die Kommission eine ganze Reihe von Vorschlägen für eine umfassende Reform der Kohäsionspolitik für die erweiterte Union im Zeitraum 2007–2013.

Die Vorschläge der Kommission wurden in der Folge von den verschiedenen Interessengruppen und den politischen Instanzen in der EU intensiv diskutiert. Im Verlaufe des Jahres 2006 einigte man sich auf eine neue Stossrichtung und auf verschiedene Anpassungen. Die Grundlagen der neuen Kohäsionspolitik bestehen aus einem Paket von fünf Verordnungen⁵¹, die vom Ministerrat und vom Europäischen Parlament im Sommer 2006 angenommen wurden, sowie aus den strategischen Kohäsionsleitlinien⁵², welche vom Ministerrat im Oktober 2006 verabschiedet wurden. Die

⁴⁹ *Quelle:* Europäische Union / Regionalpolitik: «Im Dienst der Regionen» (Broschüre), 2004, Seite 13

⁵⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>.

⁵¹ Die zentrale Verordnung beinhaltet die allgemeinen Regeln und Grundsätze der zukünftigen Kohäsionspolitik der EU (KOM [2004] 0492). Drei weitere Verordnungen betreffen je eines der drei Finanzinstrumente, d.h. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE, KOM [2004] 495), den Europäischen Sozialfonds (ESF, KOM [2004] 493) und den Kohäsionsfonds (KOM [2004] 494). Die fünfte Verordnung hat die europäische territoriale Zusammenarbeit zum Gegenstand (vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_de.htm).

⁵² Vgl. Abl. L 291 vom 21.10.2006, S. 11 ff.

EU will die europäische Solidarität in der erweiterten Union und im Rahmen der Globalisierung und des Wirtschaftsaufschwungs auf der Grundlage der wissensbasierten Gesellschaft wesentlich umgestalten. Entsprechend basieren die verschiedenen Änderungen auf den Prinzipien der «Lissabon/Göteborg-Strategie» (siehe Anhang 5). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kohäsionspolitik noch wirksamer zu mehr Wachstum und Beschäftigung beiträgt.

In der neuen Programmperiode sind ausserdem eine starke *Dezentralisierung* der Entscheidungswege und eine *Verbesserung der Transparenz und Effizienz* der Verfahren vorgesehen, wobei die bewährten Prinzipien der ständigen Kontrolle, der Evaluation sowie der strategischen Planung weiterhin gelten sollen. Ebenfalls beibehalten werden die Regeln der Kofinanzierung (die EU finanziert mindestens 20 % und maximal 85 % der Gesamtkosten eines Projekts).

In der neuen Programmperiode 2007–2013 werden nur noch *drei Finanzinstrumente* eingesetzt, nämlich der EFRE, der ESF und der Kohäsionsfonds. Zudem werden nur noch *drei prioritäre Ziele* postuliert, und zwar die «Konvergenz», «die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» sowie die «Europäische territoriale Zusammenarbeit» (siehe Grafik 9).

Ziel 1: Konvergenz

Das Ziel Konvergenz sieht eine Unterstützung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen in den am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten und Regionen vor und betrifft vor allem Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Als Prioritäten unter Ziel 1 gelten

- a. die Modernisierung und Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur,
- b. die Entwicklung und Modernisierung von grundlegenden Infrastrukturen,
- c. der Umweltschutz,
- d. die Stärkung der Verwaltungskapazitäten,
- e. die qualitative Verbesserung der Arbeitsmarktinstitutionen und der allgemeinen sowie beruflichen Bildung.

Ziel 2: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

In den Gebieten der Union ausserhalb der Regionen mit dem grössten Entwicklungsrückstand soll die Ausweitung neuer struktureller Ungleichgewichte verhindert werden, und zwar durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Regionen, durch eine nationale und regionale Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie durch die Schaffung integrativer Arbeitsmärkte.

Ziel 3: Europäische territoriale Zusammenarbeit

Das dritte Ziel, das sich auf die Erfahrung der Gemeinschaftsinitiative Interreg stützt, fördert eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in allen Regionen, unabhängig davon, ob es sich um Innen-, Aussen-, See- oder Landgrenzen handelt. Im Wesentlichen geht es darum, dank einer Zusammenarbeit zwischen den Behörden benachbarter Gebiete gemeinsame Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden, und zwar in Bereichen wie der Entwicklung städtischer, ländlicher und küstennaher Gebiete und der Vernetzung der KMU.

Finanzrahmen

Gemäss dem vom Europäischen Rat am 17. Dezember 2005 verabschiedeten Finanzrahmen sollen für die Kohäsionspolitik in der neuen Programmperiode 308 Milliarden aufgewendet werden. Im Finanzrahmen der EU ist für die drei Hauptziele (siehe Grafik 9) ab 2007 folgende *Mittelausstattung* vorgesehen:

- Für das Ziel «Konvergenz» 251,15 Milliarden Euro, was einem Anteil von 81,5 Prozent des vorgeschlagenen Gesamtbudgets (308 Mrd. Euro) entspricht.
- Für das zweite Ziel «Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» 49,1 Milliarden Euro (entspricht 16 % des Gesamtbudgets).
- Für das dritte Ziel «Europäische territoriale Zusammenarbeit» 7,75 Milliarden Euro (entspricht 2,5 % des Gesamtbudgets)⁵³.

⁵³ Vgl. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_de.pdf.

Vergleich der bisherigen und der neuen Kohäsionspolitik⁵⁴

2000 – 2006		2007 – 2013	
Ziele	Instrumente	Ziele	Instrumente
Kohäsion	Kohäsionsfonds		
Ziel 1	EFRE ESF EAGFL (Ausrichtung) FIAF	Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit	Kohäsionsfonds EFRE ESF
Ziel 2	EFRE ESF	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	EFRE ESF
Ziel 3	ESF	- Regionale Ebene - Nationale Ebene	
Interreg	EFRE	Europäische territoriale Zusammenarbeit	EFRE
URBAN	EFRE		
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGFL (Ausrichtung)		
Entwicklung des ländlichen Raums ausserhalb von Ziel 1	EAGFL (Garantie), FIAF		
9 Ziele	5 Instrumente³	3 Ziele	3 Instrumente

³ Der «Europäische Ausrichtungs- (A) und Garantiefonds (G) für die Landwirtschaft» wird als *ein* Finanzinstrument angesehen.

⁵⁴ *Quelle:* Europäische Union / Regionalpolitik: «Die Kohäsion am Wendepunkt» (Broschüre), 2004, Seite 8.

Lissabon/Göteborg-Strategie

Die Strategie von Lissabon, die am 23. und 24. März 2000 vom Europäischen Rat angenommen und im März 2005 in der revidierten Fassung bestätigt wurde, legt ein «neues strategisches Ziel für die Union fest, um Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialen Zusammenhalt als Bestandteile einer wissensbestimmten Wirtschaft zu stärken». Das viel zitierte Hauptziel der Strategie, die Europäische Union «zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grösseren sozialen Zusammenhalt zu erzielen», wurde ein Jahr später vom Europäischen Rat von Göteborg erweitert und umfasst nun auch die nachhaltige Entwicklung. Die Strategie beruht somit auf drei Grundpfeilern: auf der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung sowie auf der Umweltdimension.⁵⁵ Der Europäische Rat hat an seiner Jahrestagung am 22. und 23. März 2005 das von der EU-Kommission zur Wiederbelebung der Lissabon-Strategie vorgeschlagene Aktionsprogramm für die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Erzeugung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und zusätzlicher sowie besserer Arbeitsplätze verabschiedet.⁵⁶

Die Strategie von Lissabon⁵⁷

Die Strategie von Lissabon fordert sowohl die europäischen Institutionen als auch die Mitgliedstaaten auf, Massnahmen für eine wirtschaftliche und soziale Reform zu ergreifen, um in den kommenden Jahren eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von 3 % zu erreichen. Die Strategie verfolgt das Ziel, die Beschäftigungsquote von damals durchschnittlich 61 % bis ins Jahr 2010 möglichst nahe an 70 % heranzuführen. Ausserdem sollte die Beschäftigungsquote der Frauen bis 2010 von 51% auf über 60 % angehoben werden. Des Weiteren wurden in Lissabon und an folgenden Treffen des Europäischen Rates politische Ziele und Massnahmen für verschiedene Themen innerhalb vereinbarter Initiativen festgelegt. Darunter fallen «die Entwicklung der Informationsgesellschaft», «der Aufbau eines Europäischen Forschungszentrums», «die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen und die Modernisierung des Sozial-schutzes». Das 2005 beschlossene Aktionsprogramm ergänzt diese Themen mit den drei Schwerpunkten «Europa: ein attraktiver Ort zum Arbeiten und Investieren»,

⁵⁵ *Quelle:* Europäische Union/Regionalpolitik: «Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa – Von Lissabon nach Göteborg» (Broschüre, 2003).

⁵⁶ *Quelle:* Europäischer Rat, Luxemburgische Präsidentschaft, Pressemitteilung 23. März 2005, <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiques/2005/03/23conseurlis/index.html>.

⁵⁷ *Quelle:* Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Gemeinsame Massnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, 20. Juli 2005, (SEK [2005] 981), 12 Seiten.

«Wissen und Innovation für Wachstum» und «Mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen».⁵⁸

Dass die Mitgliedstaaten noch weit von den in der Lissabon-Agenda festgesetzten Zielvorgaben entfernt sind, zeigt der Beschäftigungsdurchschnitt in der EU-25 von 63,9 % im Jahre 2003. Um die Zielvorgabe von 70 % Beschäftigung zu erfüllen, sollte die Beschäftigungsquote 2005 etwa bei 67 Prozent liegen. Lediglich Dänemark, Schweden, die Niederlande und Grossbritannien können eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent vorweisen, während diese in Polen lediglich 51,2 % beträgt. Damit die neuen Mitgliedstaaten der Lissabon-Vorgabe nachkommen können, bedarf es gemäss den Schätzungen der EU-Kommission einer Zunahme um einen Viertel der jetzigen Beschäftigungsquoten, was einer Zunahme von 7 Millionen Arbeitsplätzen entspricht.

Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich auf regionaler Ebene. Nur ein Viertel der EU-25-Bevölkerung lebt in Regionen, in denen eine Beschäftigungsquote von 70 % bereits erreicht wurde. 200 der 254 Regionen liegen noch darunter. Beinahe 15 Prozent der Bevölkerung leben in Regionen mit einer Beschäftigungsquote von unter 55 %. Diese Regionen befinden sich vor allem in den neuen Mitgliedstaaten sowie im südlichen Teil von Spanien und Italien.

Der Rat von Göteborg und die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung⁵⁹

Die *Strategie von Göteborg* (2001) enthält die Forderung, dass alle wichtigen politischen Massnahmen einer «Umweltfolgenbewertung» unterzogen werden, und sie verfolgt das Ziel einer besseren Koordinierung bestehender nationaler Strategien. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Preisen, welche die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten widerspiegeln sollen (Verursacherprinzip), insbesondere in vorrangigen Schlüsselbereichen wie *Klimawandel, Verkehr, Volksgesundheit* und *Management natürlicher Ressourcen*.

Die Europäische Union hat mit der Annahme des Amsterdamer Vertrages im Jahr 1997 die Förderung einer «harmonischen, ausgewogenen und *nachhaltigen Entwicklung* von Wirtschaftstätigkeiten» als weiteres EU-Ziel hinzugefügt. Allerdings steht eine Definition zum Begriff «nachhaltige Entwicklung» im europäischen Sprachgebrauch noch aus. Zurzeit beschreibt die EU-Kommission die nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung, welche die gegenwärtigen Bedürfnisse erfüllt, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zur Erfüllung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.⁶⁰

⁵⁸ EUK – Pressemitteilung: «EU-Kommission mit ehrgeiziger Strategie für Wachstum und Beschäftigung – Aktionsprogramm» (2. Februar 2005): <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/130&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>.

⁵⁹ *Quelle:* Vorschlag der Europäische Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg: Mitteilung der Kommission– Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, 15. Mai 2001, (KOM [2001] 264), 20 Seiten.

⁶⁰ *Quelle:* Europäische Union / Regionalpolitik: «Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Entwicklung und Zusammenhalt in Europa – Von Lissabon nach Göteborg» (Broschüre), 2003, Seite 11, 22–30.

Der oben genannte Schlüsselbereich «*Klimawandel*» enthält auch das im Protokoll von Kyoto vereinbarte EU-Ziel, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2012 auf 8 % unter das Niveau von 1990 zu reduzieren, sowie das Ziel, bis ins Jahr 2010 22 Prozent der Energie aus erneuerbaren Quellen zu erzeugen.

Im Schlüsselbereich «*nachhaltiger Verkehr*» sieht die EU eine Verlagerung von der Strasse auf andere Verkehrsarten vor, nicht zuletzt deswegen, weil angesichts des rasch steigenden Verkehrsaufkommens dringender Handlungsbedarf gegeben ist. Die EU misst dabei insbesondere der Förderung von umweltfreundlichen Verkehrsinfrastrukturen eine prioritäre Bedeutung zu.

Im Bereich der «*Volksgesundheit*» erachtet es die EU als wichtig, eine hohe Lebensmittelsicherheit und -qualität zu gewährleisten.

Das «*Management von Ressourcen*» und die «*Abfallerzeugung*» werden neu je einer eigenständigen Umweltfolgenbewertung unterzogen.

Der norwegische und der EFTA/EWR-Finanzmechanismus im Überblick

Die drei EWR/EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein stellen zwischen 2004–2009 insgesamt rund 1,8 Milliarden Franken für die wirtschaftliche und soziale Kohäsion der zehn neuen Mitgliedstaaten der EU sowie für Griechenland, Spanien und Portugal zur Verfügung. Zwei in prozeduraler Hinsicht weitgehend identische, jedoch finanziell und thematisch verschiedene Finanzmechanismen kommen dabei zur Anwendung. Der EWR-Finanzmechanismus wird durch Norwegen, Island und Liechtenstein finanziert und stellt Mittel für die zehn neuen Mitgliedstaaten sowie für Griechenland, Spanien und Portugal bereit. Zusätzlich stellt Norwegen über seinen eigenen Finanzmechanismus Mittel ausschliesslich für die zehn neuen Mitgliedsstaaten der EU zur Verfügung. Für die beiden Beiträge trägt Norwegen mit rund 1,76 Milliarden Franken die finanzielle Hauptlast. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder erfolgt über zwei Verteilschlüssel, die auf der Basis der Landesfläche, der Bevölkerung, des Pro-Kopf-Einkommens sowie anderen sozio-ökonomische Faktoren berechnet werden.

Die Ziele der beiden EWR/NO-Finanzmechanismen umfassen die Reduktion der wirtschaftlichen und ökonomischen Disparitäten im erweiterten europäischen Wirtschaftsraum, die Integration der neuen Mitgliedsländer in den EU-internen Markt sowie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen neuen und alten Mitgliedsstaaten des EWR.

Thematisch ist die Zusammenarbeit in praktisch allen Ländern sehr breit angelegt. Folgende thematischen Prioritätsbereiche sind durch die beiden Mechanismen definiert worden: Umwelt, nachhaltige Entwicklung, Schutz von europäischen Kulturgütern, Entwicklung des Humankapitals und der Gesundheit. Zusätzlich werden durch den norwegischen Finanzmechanismus Projekte für die Implementierung des *Acquis communautaire*, für grenzüberschreitende Aktivitäten sowie für die Sicherung der EU-Aussengrenzen finanziert. Neben dieser breiten thematischen Ausrichtung der EWR/NO-Finanzmechanismen ist auch in geografischer Hinsicht eine umfassende Abdeckung vorgesehen, so dass die Gesamtmittel für Projekte in allen Regionen der Partnerländer zur Verfügung stehen.

Der inhaltliche und finanzielle Rahmen für die beiden Finanzmechanismen ist in zwei Abkommen mit der EU geregelt worden. Mit den Partnerländern sind jeweils separate «Memoranda of Understanding» verhandelt worden. Sie definieren die inhaltlichen Prioritäten auf Länderebene, die prozedurale Ausgestaltung sowie die einzelnen Umsetzungsinstrumente und Fonds der Finanzmechanismen.

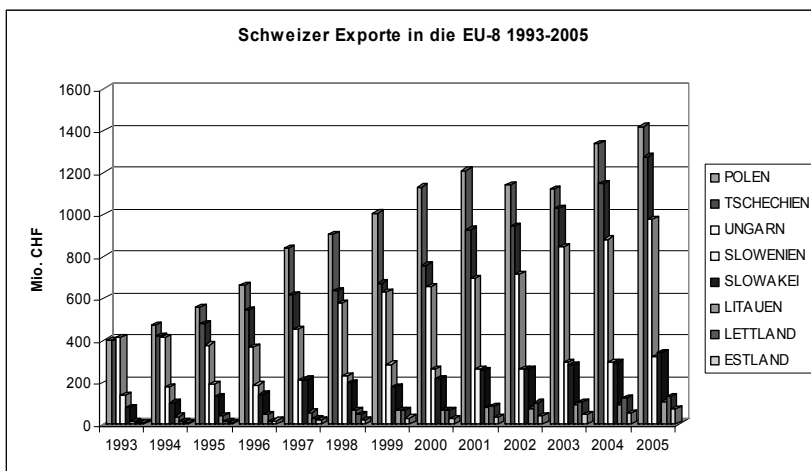
Bei der Implementierung der Finanzmechanismen ist ein grosser Teil der Verantwortung den Partnerländern übertragen worden. Diese sind für die Entwicklung und Implementierung von Projekten und Programmen zuständig und garantieren ein adäquates Monitoring innerhalb der Projektzyklen. Sie übernehmen die Auswahl und Kanalisierung der eingereichten Projektvorschläge, die anschliessend von den EWR/EFTA-Staaten geprüft und von der Europäischen Union auf die Kompatibilität mit den EU-Zielen kontrolliert werden. Die Prozeduren der EWR/NO-Finanzmechanismen orientieren sich an den Richtlinien der Europäischen Strukturhilfe.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-8-Staaten

(ausgewählte Grafiken)

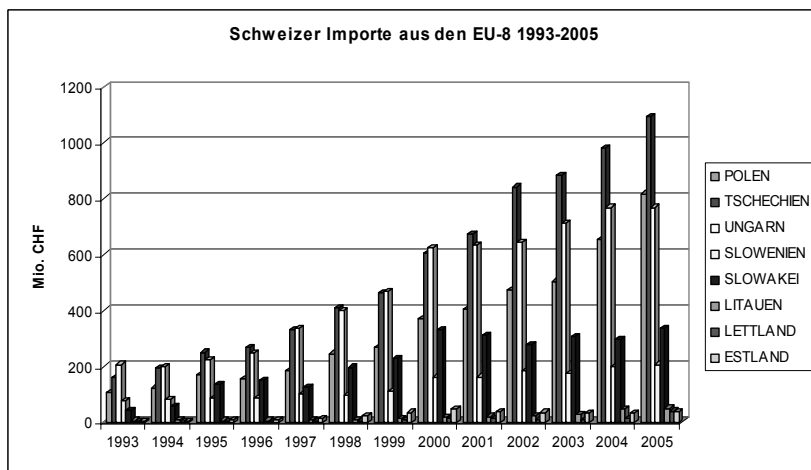
Grafik a

Schweizer Exporte in die EU-8-Staaten (1993–2005)

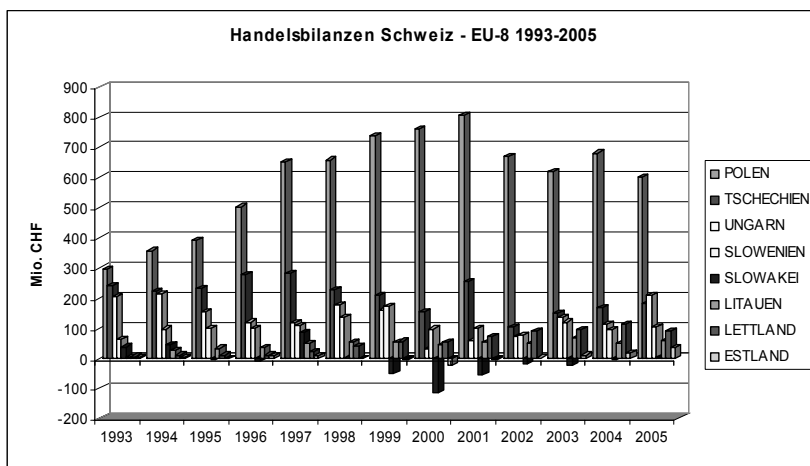


Grafik b

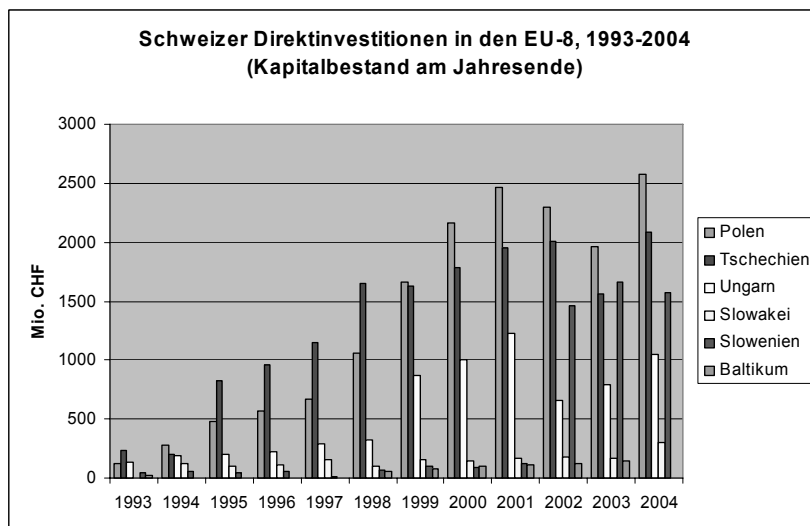
Schweizer Importe aus den EU-8-Staaten (1993–2005)



Handelsbilanzen Schweiz – EU-8-Staaten (1993–2005)



Schweizer Direktinvestitionen in den EU-8-Staaten, 1993–2004 (Kapitalbestand am Jahresende)



Geplante Verpflichtungen (2007–2012)