

# Die neue Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik 2014-2020

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des zesischen Erweiterungsbeitrags?

Arthur Alexejew, Elise Kammerer, Joel Keller

22/05/2011

## **Inhaltverzeichnis**

Einleitung.....	1
1. Der Schweizer Erweiterungsbeitrag.....	1
1.1 Weg zur Kohäsionsmilliarde .....	1
1.2 Der Erweiterungsbeitrag und dessen Verwendung .....	2
1.3 Verpflichtungs- und Auszahlungsperiode.....	3
1.4 Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise.....	4
1.5 Ausblick.....	4
2. Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union .....	5
2.1 Historischer Rückblick.....	5
2.2 Worum geht es bei der Kohäsionspolitik?.....	6
2.3 Periode 2007-2013: Die Vereinfachung .....	8
2.4 Umsetzung und Modalitäten der Kohäsionspolitik.....	9
3. Die neue Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik 2014-2020 .....	11
3.1 Kritik an der aktuellen Kohäsionspolitik.....	12
3.2 Ziele der neuen Kohäsionspolitik .....	14
3.3 Neue Modalitäten und Verfahren .....	16
3.4 Ausblick.....	22
4. Auswirkungen und Konsequenzen der neuen EU-Kohäsionspolitik für die Schweiz.....	24
4.1 Szenario 1: Eigenständiger Erweiterungsbeitrag II.....	25
4.2 Szenario 2: Einbindung des neuen Erweiterungsbeitrags in die EU-Kohäsionspolitik...	27
4.3 Szenario 3: Kein weiterer Erweiterungsbeitrag.....	29
4.4 Weiteres Vorgehen für die Schweiz .....	30
Literaturverzeichnis.....	32

## **Einleitung**

Die hier vorliegende Arbeit im Rahmen des Praxisprojekts «Entwicklungszusammenarbeit» des Frühjahressemesters 2011 bei Herrn Urs Heierli, Ph.D., befasst sich mit den bevorstehenden Änderungen in der Kohäsionspolitik der EU und der Auswirkungen auf eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags. Das erste Kapitel führt in den zurzeit laufenden Schweizer Entwicklungsbeitrag ein. Anschliessend befasst sich die Arbeit mit der bisherigen Kohäsionspolitik der EU, bevor über die zur Debatte stehenden Änderungen eingegangen wird. Das letzte Kapitel diskutiert anhand von drei Szenarien die möglichen Konsequenzen der Veränderungen in der EU für einen eventuellen zweiten Schweizer Erweiterungsbeitrag an und schlägt mögliche Vorgehensweisen vor.<sup>1</sup>

## **1. Der Schweizer Erweiterungsbeitrag**

In diesem Kapitel wird zunächst der bestehende Schweizer Erweiterungsbeitrag vorgestellt. Anschliessend wird im vierten Kapitel mittels verschiedener Szenarien auf einen möglichen zukünftigen zweiten Erweiterungsbeitrag eingegangen.

### **1.1 Weg zur Kohäsionsmilliarde**

Mit der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahr 2004 und nochmals um zwei weitere Staaten im Jahr 2007 umfasst die EU nun viele Staaten aus dem ehemals kommunistischen Osten Europas. Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs in diesen Ländern und der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien<sup>2</sup> sind nach wie vor grosse Unterschiede im Vergleich zu den alten Mitgliedstaaten in Bereichen wie Infrastruktur, Lebensqualität und soziale Wohlfahrt vorhanden. Die EU versucht ihrerseits mit ihrer Kohäsionspolitik die Unterschiede auszugleichen. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 12. Mai 2004 und der anschliessenden Genehmigung durch die Bundesversammlung am 24. März 2006 trägt die Schweiz mit einer Milliarde Schweizer Franken zur Verringerung der Ungleichheiten in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den neuen und den alten EU-Mitgliedstaaten bei. In der Zwi-

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der Leserlichkeit wird auf eine durchgehende Erwähnung beider Geschlechtsformen verzichtet. Wo nicht ausdrücklich erwähnt sind denn auch immer Vertreter beider Geschlechts gemeint.

<sup>2</sup> Die Kopenhagener Kriterien umfassen einen Katalog an Anforderungen, die beitrittswillige Länder mindestens erfüllen müssen.

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

schenzeit wurde der Beitrag um 257 Millionen Franken für Bulgarien und Rumänien aufgestockt, die 2007 der EU beigetreten sind.

### 1.2 Der Erweiterungsbeitrag und dessen Verwendung

Die gesetzliche Grundlage für den Erweiterungsbeitrag stellt das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas<sup>3</sup> dar. Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum ergriffen. Am 26. November 2006 wurde das Osthilfegesetz mit 53.4% Ja-Stimmen vom Volk angenommen. Das Osthilfegesetz ist auf eine Dauer von zehn Jahren begrenzt und trat per 1. Juni 2007 in Kraft. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 werden nur ehemals kommunistische Staaten Osteuropas und gemäss Absatz 3 Malta und Zypern berücksichtigt. Somit sah dieses Gesetz bereits die Erweiterung des Schweizer Beitrags für Bulgarien und Rumänien vor.

In einem Memorandum of Understanding (MoU) vom 27. Februar 2006 wurden die allgemeinen Modalitäten der Erweiterungsbeiträge geregelt. In einem Addendum vom 25. Juni 2008 wurden Bulgarien und Rumänien zum ursprünglichen MoU mit einbezogen. Darin sind auch die Beträge aufgeschlüsselt, welche die jeweiligen Länder erhalten werden:

Polen	464.6 Mio. CHF
Ungarn	124.2 Mio. CHF
Tschechien	104.3 Mio. CHF
Litauen	67.3 Mio. CHF
Slowakei	63.5 Mio. CHF
Lettland	56.9 Mio. CHF
Estland	37.9 Mio. CHF
Slowenien	20.9 Mio. CHF
Zypern	5.7 Mio. CHF
Malta	2.8 Mio. CHF
Rumänien	181 Mio. CHF
Bulgarien	76 Mio. CHF
<i>Reserve</i>	<i>2 Mio. CHF</i>
<i>Umsetzkosten in der Schweiz</i>	<i>50 Mio. CHF</i>

**Tabelle 1: Aufschlüsselung der Schweizer Beiträge (Quelle: DEZA/SECO, 2009.)**

---

<sup>3</sup> SR 974.1

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

Zur Deckung der Kosten für die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags in der Schweiz werden 50 Mio. Franken sowie eine Reserve von 2 Mio. Franken zurückbehalten. Die Schweizer Beiträge werden unabhängig von der Kohäsionspolitik der EU vergeben und fliessen somit nicht in den EU-Kohäsionsfonds ein. Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags werden denn auch Projekte und Programme ausgewählt, welche nicht von der EU berücksichtigt werden (Delegation der EU für die Schweiz und Liechtenstein, 2011). Die Schweiz hat mit allen Empfängerstaaten jeweils ein bilaterales Rahmenabkommen abgeschlossen, welches die allgemeinen Grundsätze für die Zusammenarbeit spezifiziert. Jedes der sogenannten Partnerländer betreibt eine nationale Koordinierungsstelle. Bei den Themen bestehen vier Schwerpunkte:

- Umwelt und Infrastruktur;
- Sicherheit, Stabilität und Reformen;
- Förderung des Privatsektors;
- Menschliche und soziale Entwicklung.

Bei Bulgarien und Rumänien kommt als fünfter Themenschwerpunkt die Integration von Minderheiten hinzu. Damit keine Gelder für unwichtige Projekte ausgegeben werden, wurde vereinbart, dass die Partnerländer sich in der Regel mit mindestens 15% an der Finanzierung beteiligen müssen (DEZA/SECO, 2010).

### **1.3 Verpflichtungs- und Auszahlungsperiode**

Die ersten fünf Jahre seit dem Inkrafttreten des Osthilfegesetzes gelten als die sogenannte Verpflichtungsperiode. Bis Juni 2012 werden neue Projekte und Programme geprüft und bewilligt. Dabei können neue Vorschläge auf zwei verschiedene Arten eingegeben werden. Einerseits kommen öffentliche Projektwettbewerbe zum Zug. Dieses Auswahlverfahren wird in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei angewendet. Hier dauert die Genehmigung der Projektideen eher länger aufgrund vieler Eingaben und Qualitätsansprüche. Projektideen gelangen andererseits auch durch direkte Eingaben von Fachministerien bei den nationalen Koordinationsstellen zum Bewilligungsverfahren. Wegen dieser direkten Eingabe von Projektideen waren 2009 etwa in den baltischen Ländern bereits über 80% des Projektportfolios vergeben. Das anschliessende Bewilligungsverfahren durch Entscheidungsgremien der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft

(SECO) gliedert sich in eine erste Genehmigungsphase und in eine zweite Ausarbeitungsphase der genehmigten Projektidee durch den Gesuchsteller. Bis Ende 2009 wurden 505 Mio. Franken (53%) des Erweiterungsbeitrags gesprochen. Als Auszahlungsperiode wird die Zeit bezeichnet, bis wann die Gelder des Erweiterungsbeitrags ausgezahlt werden. Da das Osthilfegesetz im Juni 2017 ausläuft werden auch bis dahin die bis Juni 2012 bewilligten Projekte und Programme finanziert (DEZA/SECO, 2010).

#### **1.4 Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise**

Eine der Hauptfolgen der Finanz- und Wirtschaftskrise betrifft den Kofinanzierungsanteil der Partnerländer. So wird es für diese teilweise schwierig, ihren Anteil von mindestens 15% zu den Projekten beizusteuern. Dies hat zum Beispiel in Lettland zur Verzögerung der Bewilligung einer Hafensanierung um neun Monate geführt. Besonders hoch ist das Risiko in jenen Ländern, die durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) Kredite erhalten und sich damit zu einschneidenden Budgetkürzungen verpflichtet haben. Dazu gehört neben Lettland auch Ungarn. Des Weiteren muss von einer Abnahme der Arbeitsqualität und des Arbeitsvolumens in den Partnerstaaten aufgrund von Stellenabbau und Lohnkürzungen gerechnet werden (DEZA/SECO, 2010).

#### **1.5 Ausblick**

Da die Verpflichtungsperiode Mitte nächsten Jahres abläuft müssen bis dahin noch alle Projekte genehmigt werden, damit die Gelder des Erweiterungsbeitrags zweckgemäss aufgebraucht werden können. Von der Kohäsionsmilliarde sind noch rund 17% für Projekte offen, 49% des Beitragstotalen machen genehmigte Projektideen aus und 34% des Schweizer Erweiterungsbeitrags sind für definitiv genehmigte Projekte gesprochen worden. Da nun auch immer mehr Projekte umgesetzt werden, können konkrete Resultate erhoben werden. Damit gewinnen die regelmässige Berichterstattung, Kontrollen und Buchführungen weiter an Bedeutung (DEZA/SECO, 2011).

## 2. Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union

*We believe there is still a great deal to do in the Community in the field of regional policy. The possibilities have perhaps not been properly realised or acted on. In particular, we need to give a fresh impetus to regional policy formulated at the same level of the Community and, I should point out, with regular cooperation by Member States' governments, which is essential if it is to succeed.*

Jean Rey, Präsident der Europäischen Kommission (1967-1970)

Die Entwicklung einer effizienten und langfristigen Kohäsionspolitik ist keine neuer Gedanke, sondern eine Idee, die seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft existiert. In diesem Kapitel wird nach einem kurzen historischen Rückblick (2.1) gezeigt, wie sich die Kohäsionspolitik in den letzten Jahren vereinfacht hat (2.3) und nach welchen Modalitäten sie aktuell umgesetzt wird (2.4).

### 2.1 Historischer Rückblick

Der frühe und kontinuierliche Wille der EU zu einer Kohäsionspolitik drückte sich bereits 1957 in der Präambel der Römischen Verträge aus: «[...] ihre Volkswirtschaften zu vereinigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern». Ein Jahr später wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) gegründet.

Die Grundlagen für die Verwirklichung der Kohäsionspolitik wurden jedoch erst in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 gelegt. Das Ziel war, für die südlichen und benachteiligten Mitgliedstaaten und Regionen ein Gegengewicht zu den Anforderungen des Binnenmarktes zu schaffen. 1993 trat der Vertrag über die Europäische Union in Kraft, der sowohl die Schaffung des Kohäsionsfonds, als auch die Verankerung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als Kernziele der EU enthielt.

Nach einer ersten Periode von 1994 bis 1999, in welcher der Europäische Rat entschieden hatte, einen Drittel des Gemeinschaftshaushalts (ca. 177 Mrd. ECU) für die Kohäsionspolitik

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

bereitzustellen, wurde die nächste Periode (2000-2006) stark von den zehn neuen, im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten<sup>4</sup> geprägt. Diese historische Erweiterung brachte 20% mehr Einwohner, aber nur 5% zusätzliches Einkommen und führte daher zu verstärkten Unterschieden bei den Gehältern und der Beschäftigung. Eine auf Wachstum und Beschäftigung konzentrierte Strategie um die Union «bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt»<sup>5</sup> zu machen, wurde im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossen. Diese Ziele sollten mit einem Budget von 213 Mrd. Euro für die Periode 2000-2006 erreicht werden, mit dem insbesondere auch die Entwicklung der Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa gefördert wurden.

Im Jahr 2005 fand der Europäische Rat einen Kompromiss für das Budget der Periode 2007-2013. Die bewilligten 347 Mrd. Euro sollten vor allem zugunsten der vom Rat 2006 angenommenen «Gemeinschaftlichen Leitlinien zur Kohäsion» ausgegeben werden, die einen Schwerpunkt auf Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen legen. Am 1. Januar 2007 traten mit Bulgarien und Rumänien die beiden jüngsten EU-Mitglieder der EU bei.

### **2.2 Worum geht es bei der Kohäsionspolitik?**

Die Kohäsionspolitik verfolgt vier grundlegende Ziele. Das historische und gleichzeitig wichtigste Ziel ist der Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb der Union. Dies ist keine einfache Aufgabe, wenn man berücksichtigt, dass die EU mit ihren 27 Mitgliedstaaten einen Binnenmarkt von 493 Millionen Bürgern umfasst und 271 Regionen zählt. Von diesen hat jede vierte ein Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner von unter 75% des EU-Durchschnitts.

Vergleicht man das Pro-Kopf-BIP zwischen den einzelnen Regionen (siehe Graphik 1), stellt man fest, dass es nicht nur riesige Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gibt, sondern auch zwischen den Regionen innerhalb der einzelnen Staaten. Grossbritannien ist demnach erstaunlicherweise das Land in Europa mit den grössten Unterschieden zwischen seinen Regionen.

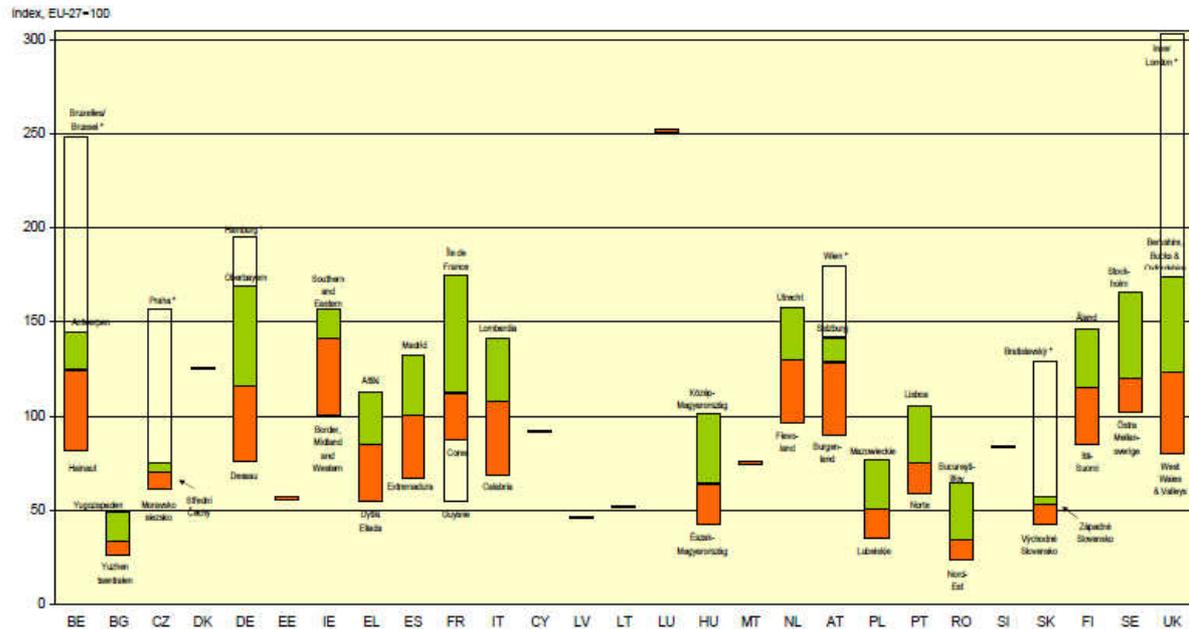
---

<sup>4</sup> Am 1. Mai 2004 traten die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei der Europäischen Union bei.

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm).

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

GDP/head (PPS) by Member State and regional extremes, 2004



**Graphik 1: Regionale BIP pro Einwohner in der EU im Jahr 2003. (Quelle: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/gdp\\_extremes.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/gdp_extremes.pdf))**

Zwei weitere Ziele der europäischen Kohäsionspolitik, die mit dem oben erwähnten Ziel eng zusammenhängen, sind Wettbewerbsfähigkeit und Solidarität, wobei letzteres die Werte der EU stark prägt. Schliesslich kann die Kohäsionspolitik auch als Antwort auf die grossen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gesehen werden, wie es die EU-Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Hübner am 17. Oktober 2006 in Warschau in ihre Rede ausdrückte:

*Welche Art von Europa wollen wir – für uns und für die kommenden Generationen? Ein dynamisches Europa, weltweit an der Spitzenposition in Wissenschaft und Technologie? Ein produktives Europa, in dem jeder eine Arbeit hat? Ein fürsorgliches Europa, das sich um die Kranken, Alten und Behinderten kümmert? Ein gerechtes Europa, in dem keine Diskriminierung herrscht und wo jeder die gleiche Chance auf Ausbildung und Arbeit hat? Ein sauberes, grünes Europa, das für seine eigene Umwelt Sorge trägt und auch den weltweiten Herausforderungen gerecht wird? Ein Europa jener Werte, die wir teilen und die für uns wichtig sind? Ich möchte dies alles und ich glaube sogar, dass es in unserer Reichweite liegt.*

Mit der Kohäsionspolitik sollen also unter anderem die Wünsche nach mehr Dynamik, Wettbewerb, Beschäftigung, Fürsorge und Gleichheit erfüllt werden.

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

### 2.3 Periode 2007-2013: Die Vereinfachung

Die Kohäsionspolitik wurde zwischen den beiden Perioden 2000-2006 und 2007-2013 vereinfacht. Während der ersten gab es noch vier Ziele und sechs Finanzierungsinstrumente.

The cohesion policy architecture				
2000–06			2007–13	
Objectives Community initiatives Cohesion Fund	Financial instruments		Objectives	Financial instruments
Objective 1 Regions lagging behind in development terms	ERDF ESF EAGGF-Guarantee EAGGF-Guidance FIFG		Convergence	ERDF ESF Cohesion Fund
Cohesion Fund	Cohesion Fund			
Objective 2 Economic and social conversion zones	ERDF ESF		Regional competitiveness and employment	ERDF ESF
Objective 3 Training systems and employment policies	ESF			
Interreg III	ERDF		European territorial cooperation	ERDF
URBAN II(*)	ERDF			
EQUAL (*)	ESF			
Leader +	EAGGF-Guidance			
Rural development and restructuring of the fishing sector beyond Objective 1	EAGGF-Guarantee FIFG			
<b>4 objectives 4 Community initiatives Cohesion Fund</b>	<b>6 instruments</b>		<b>3 objectives</b>	<b>3 instruments</b>

**Tabelle 2: Änderungen in der Kohäsionspolitikarchitektur (Quelle: Cohesion Policy 2007-2013 Commentaries and official texts, European Union Regional Policy, Seite 10.)**

Für die anschliessende Periode 2007-2013 wurden dann Vereinfachungen vorgenommen und die Logik «ein Programm – ein Fonds» implementiert. Zudem wurden die Ziele von vier auf drei reduziert sowie klarer und präziser definiert. Somit fördert die aktuelle Kohäsionspolitik die Konvergenz, die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie die europäische territoriale Zusammenarbeit. Was die Finanzierung betrifft, gibt es nur noch drei Fonds: den Europäischen Fonds zur Förderung der regionalen Entwicklung, den Kohäsionsfonds und den Regionalfonds, wobei die beiden erstgenannten die zwei wichtigsten sind. Diese Vereinfachungen traten in Kraft nach der grössten Erweiterung der EU, um in der aktuellen Periode mit klaren, gezielten und effizienten Instrumenten die präzis definierten Ziele zu erreichen.

## 2.4 Umsetzung und Modalitäten der Kohäsionspolitik

Die Umsetzung der Kohäsionspolitik folgt gewissen Verfahren und Modalitäten, von denen die wichtigsten nachfolgend dargestellt sind.<sup>6</sup>

Über den Haushalt der Strukturfonds und die Grundregeln für ihre Verwendung entscheiden der Rat und das Europäische Parlament auf der Grundlage eines Vorschlags der Europäischen Kommission. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten schlägt die Kommission zudem «Die gemeinschaftlichen Leitlinien zur Kohäsion» vor. Dies ist der Grundstein der Kohäsionspolitik, der ihr eine strategische Dimension verleiht. Diese Leitlinien gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Programmplanungen nach den folgenden Prioritäten der Europäischen Union ausrichten: Ermutigung von Innovationen und Unternehmertum, Förderung der wissensbasierten Wirtschaft und Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen.

Anschliessend arbeitet jeder Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit den strategischen Leitlinien einen eigenen «Nationalen strategischen Rahmenplan» (NSRP) aus. Dabei steht er in ständigem Dialog mit der Kommission. Es ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ihren NSRP der Kommission innerhalb von fünf Monaten nach Annahme der strategischen Leitlinien vorlegen müssen. Der Rahmenplan legt die von dem Mitgliedstaat gewählte Strategie fest und beinhaltet eine Liste «Operationeller Programme» (OP), die er in Angriff nehmen möchte. Nach Zugang des NSRP hat die Kommission drei Monate, um diesen zu kommentieren und gegebenenfalls Zusatzinformationen vom Mitgliedstaat zu fordern. Anschliessend genehmigt sie Teile des NSRP sowie jedes OP. Dabei wird nach dem «Grundsatz der Zusätzlichkeit» verfahren. Dieser legt fest, dass die EU keine Projekte finanziert, welche die Mitgliedstaaten sowieso selber in Angriff genommen hätten. Die EU möchte Projekte unterstützen, die für die Entwicklung des Landes und der EU als Gesamtes wichtig sind, wofür die Mitgliedstaaten aber zu wenige Eigenmittel haben.

Die operationellen Programme bringen die Prioritäten des Mitgliedstaats und/oder der Regionen sowie die Art, wie dieser die Programmplanung vornehmen wird, zum Ausdruck. Es besteht jedoch folgende Verpflichtung für die Länder und Regionen, die im Rahmen des Ziels «Konvergenz» gefördert werden: 60% der Ausgaben müssen im Sinne der Prioritäten der

---

<sup>6</sup> Die folgenden Informationen stammen aus der Webseite der Regionalpolitik der EU: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/etap/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_de.htm).

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

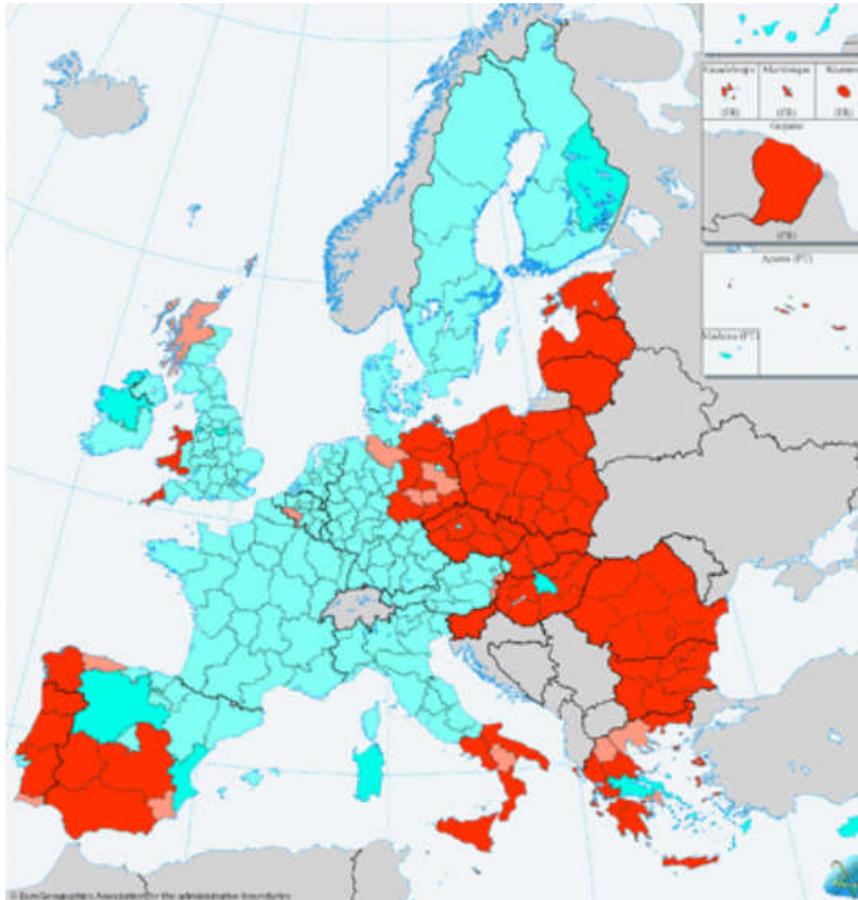
---

Strategie der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung («Lissabon-Strategie») verwendet werden. Bei den Ländern und Regionen, die im Rahmen des Ziels «Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» gefördert werden, beträgt dieser Satz 75% der Ausgaben. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden ungefähr 450 operationelle Programme von der EU-Kommission genehmigt. Bei der Planung und der Verwaltung der operationellen Programme wirken Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft sowie Organisationen aus der Zivilgesellschaft mit.

Nachdem die Kommission über die operationellen Programme entschieden hat, haben der Mitgliedstaat und seine Regionen die Aufgabe, die Programme umzusetzen, d.h. tausende von Projekten, die alljährlich gestartet werden, auszuwählen, zu überwachen und zu bewerten. Alle diese Aufgaben laufen über die sogenannten «Verwaltungsbehörden» des jeweiligen Landes und/oder der jeweiligen Region. Die Kommission nimmt während dieser Umsetzungsphase die Mittelbindung vor, um dem Mitgliedstaat zu ermöglichen, die Programme anlaufen zu lassen, und zahlt die von dem Mitgliedstaat bescheinigten Ausgaben nachträglich zurück. Zudem beteiligt sie sich an der Seite jedes Mitgliedstaats an der Kontrolle jedes operationellen Programms. Während des gesamten Programmplanungszeitraums 2007-2013 werden von der Kommission und von den Mitgliedstaaten Strategieberichte vorgelegt.

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---



- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

Karte 1: Gebiete in der EU, die unter den Konvergenzziele und dem Europäischen Wettbewerbs- und Arbeitsplatzielen beitragsberechtigt sind. (Quelle: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm).)

### 3. Die neue Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik 2014-2020

In diesem Kapitel werden die Reformvorschläge der Europäischen Kommission für die Kohäsionspolitik der nächsten Programmperiode (2014-2020) erläutert. Zuerst wird jedoch geschildert, welches die grössten Kritikpunkte bei der aktuellen Kohäsionspolitik sind (3.1), da diese wohl Auslöser für einige der Reformideen gewesen sind. Anschliessend werden die Kommissionsvorschläge zu den Zielen (3.2) sowie zu den Modalitäten und Verfahren (3.3)

der künftigen Kohäsionspolitik dargelegt. Zum Schluss wird der weitere Verlauf des Reformprozesses aufgezeigt und gleichzeitig ein Ausblick darüber gegeben, wie die Chancen der Kommissionsvorschläge im politischen Entscheidungsprozess stehen (3.4).

### **3.1 Kritik an der aktuellen Kohäsionspolitik**

In einer aufwändigen, achtmonatigen Untersuchung analysierten Reporter der Financial Times zusammen mit dem unabhängigen Bureau of Investigative Journalism die Geldströme der EU-Kohäsionszahlungen. Daraus entstand eine Artikelserie, in der die aktuelle EU-Kohäsionspolitik basierend auf den recherchierten Fällen in mehreren Punkten kritisiert wird. Nachfolgend sind die wichtigsten davon aufgeführt:

#### ***Inflexibilität und Starrheit des Kohäsionsregelwerkes***

Besonders im Zuge der Finanzkrise wurde die Starrheit des Kohäsionsregelwerks deutlich, als verschiedene Mitgliedstaaten aufgrund der knappen Geldmittel ihren Verpflichtungen zur Kofinanzierung nicht mehr nachkommen und daher auch die Gelder der EU nicht ausbezahlt werden konnten. Weil offenbar keine flexible Lösung möglich war und man die Gelder trotzdem ausgeben wollte, kamen in der Folge auch Projekte zum Zug, die unter normalen Umständen nicht finanziert worden wären.<sup>7</sup>

#### ***Zu wenig Kontrolle und Wirkungsüberprüfung***

Die hohe Komplexität der ganzen Kohäsionsarchitektur bedeutet, dass wenig Übersicht auf europäischer Ebene vorhanden ist. So gibt es beispielsweise kein zentrales Register, das Aufschluss darüber gibt, wie die Kohäsionsmilliarden ausgegeben werden. Verantwortliche in den Mitgliedsstaaten bemängeln zudem, dass man auf europäischer Ebene vor allem an der Einhaltung der Fristen interessiert ist, statt die Qualität der durchgeführten Projekte zu kontrollieren. Überdies ist aufgrund der undurchsichtigen Bürokratie die Transparenz für Ausenstehende noch zusätzlich erschwert.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. O'Murchu & Pignal, 2010; Pignal, Poor take-up reflects basic flaw, 2010.

<sup>8</sup> Vgl. O'Murchu & Pignal, 2010; O'Murchu & Spiegel, 2010.

### ***Kaum Bestrafung von bestehender Verschwendung und Betrug***

In den Kohäsionsprogrammen existieren Verschwendung und Betrug. So wurden beispielsweise nach einer Reihe von Skandalen die Zahlungen an Rumänien und Bulgarien vorübergehend suspendiert, weil die beiden Länder zu wenig im Kampf gegen Korruption und Betrug unternahmen. Weiter zeigte sich, dass gewisse Projekte von der organisierten Kriminalität infiltriert waren. Aber auch in den westeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten existieren Unregelmässigkeiten. Die Journalisten konnten bei ihren Untersuchungen beispielsweise aufdecken, dass Firmen Kohäsionsgelder bezogen, um Arbeitsplätze aus Mitgliedstaaten mit hohem Lohnniveau in die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten zu verlagern, was gemäss den Förderregeln verboten wäre. Es stellte sich auch heraus, dass Fördermittel an multinationale Konzerne flossen, obwohl sie für KMUs reserviert wären. Von einigen Mitgliedstaaten wird ferner bemängelt, dass ein Drittel der Kohäsionsgelder an Mitgliedsstaaten fliesst, deren BIP über dem Durchschnitt aller EU-Staaten liegt.

Nur wenige Betrugsfälle sind bisher erfolgreich geahndet worden. Aufgrund der personell schwach besetzten EU-Betrugsbekämpfungsbehörde (OLAF) ist zudem die Chance, dass ein Missbrauchsfall aufgedeckt wird, ziemlich klein. Wohl gibt es auch auf nationalstaatlicher Ebene Kontrollorgane, aber diese sind nicht in allen Fällen gleichermassen effektiv, wie das genannte Beispiel von Rumänien und Bulgarien zeigt. Auf der anderen Seite gab es auch schon Fälle, wo beispielsweise eine kleine Firma innerhalb von einem Monat von vier verschiedenen Kontrollorganen überprüft wurde, obwohl sie sich nichts zuschulden hatte kommen lassen. Dies zeigt, dass die Kontrollorgane ihre Aktivitäten zu wenig koordinieren.<sup>9</sup>

### ***Unerwünschte Ergebnisse aufgrund von Fehlanreizen***

Verschiedentlich hat sich gezeigt, dass es den Regionen in erster Priorität darum geht, möglichst auch noch den letzten Euro aus Brüssel abzuholen. Dies hat beispielsweise in Polen dazu geführt, dass sich einige Regionen massiv verschuldet haben, nur um sämtliche nötigen Kofinanzierungsgelder aufbringen zu können.<sup>10</sup> Dies ist jedoch sicher nicht die beabsichtigte Wirkung der Kohäsionszahlungen und pervertiert die Idee der Förderung.

---

<sup>9</sup> Vgl. Financial Times, 2010; O'Murchu & Pignal, 2010; O'Murchu & Spiegel, 2010; Pignal, Europe's hidden billions: Cohesion for a reason, 2010.

<sup>10</sup> Vgl. Cienski, 2010.

### ***Grosse Firmen und Insider im Vorteil***

Da es ziemlich viel Fachwissen und Zeit braucht, um all die formalen Prozeduren zum Erlangen von Kohäsionsgeldern abwickeln zu können, sind grosse Firmen und Insider aus den Verwaltungen oft diejenigen, die am meisten von der Förderung profitieren. Klein- und Mittelbetriebe, die eigentlich vor allem in den Genuss der Fördergelder kommen sollten, verfügen jedoch häufig nicht über die notwendigen Ressourcen.<sup>11</sup>

Einzelne dieser Kritikpunkte wurden von einer Sprecherin der Europäischen Kommission anfänglich heftig bestritten. Der zuständige Kommissar, Johannes Hahn, begrüsst dann aber kurze Zeit später die Artikelserie als Teil der öffentlichen Debatte über die Effizienz und Effektivität der Kohäsionspolitik (Spiegel, 2011). In ihrem fünften Kohäsionsbericht<sup>12</sup> hat die Kommission bereits diverse Vorschläge zur Neugestaltung der Kohäsionspolitik ab 2014 gemacht, welche zu Verbesserungen in einigen der genannten Bereiche führen sollen. Diese werden nachfolgend in zusammengefasster Form ausgeführt.

## **3.2 Ziele der neuen Kohäsionspolitik**

Grundsätzlich soll die Kohäsionspolitik weiterhin dem im Primärrecht verankerten Auftrag nachkommen, die regionalen Unterschiede im Entwicklungsstand zu verringern (Europäische Kommission [EK], 2010b, S. XXXII). Nach dem Willen der Europäischen Kommission soll sie aber auch neue Ziele verfolgen:

### ***Strategie Europa 2020***

Die neue Kohäsionspolitik soll ihre Ressourcen neu auf die Strategie «Europa 2020» konzentrieren. Diese setzt auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, um Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Produktivität und wirtschaftliche Konvergenz innerhalb der EU zu stärken. Fünf konkrete Ziele, die bis 2020 erreicht werden sollen, stellen dabei die Eckpunkte dar (EK, 2010a):

- Drei Viertel aller Menschen im erwerbsfähigen Alter sollen einer Arbeit nachgehen (siehe Karte 2);

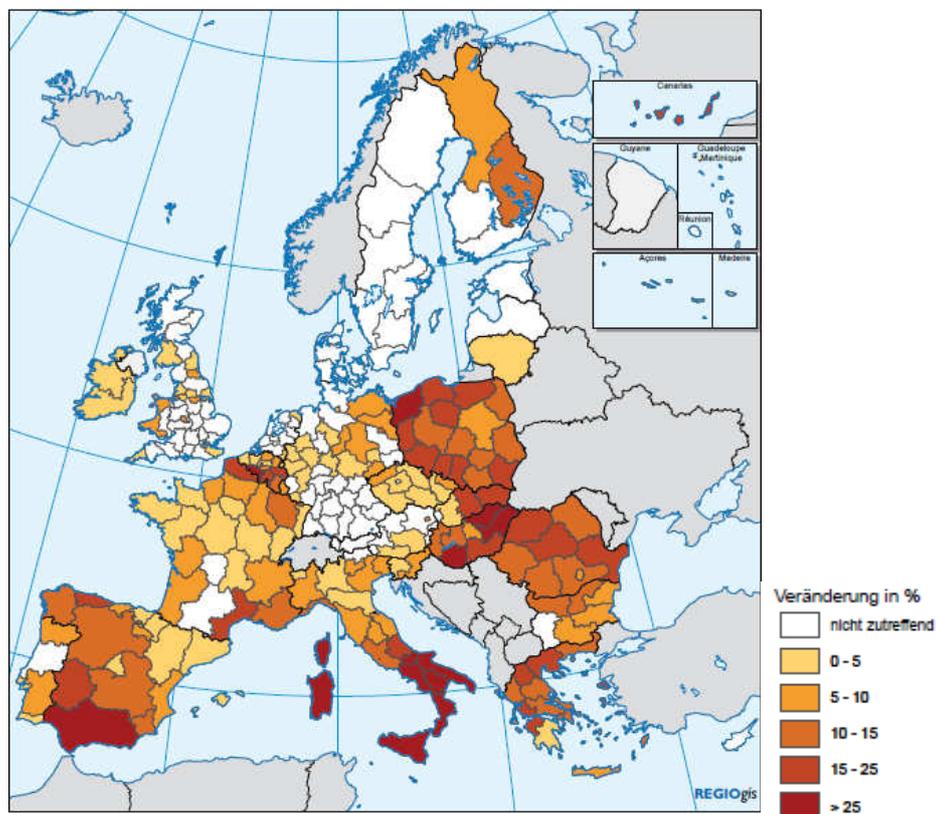
---

<sup>11</sup> Vgl. Barber, 2010; Financial Times, 2010.

<sup>12</sup> Vgl. EK, 2010b. Die folgenden Unterkapitel basieren grösstenteils auf diesem Bericht.

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

- Investitionen in Forschung und Entwicklung sollen mindestens 3% des BIP ausmachen;
- CO<sub>2</sub>-Emissionen sollen um 20% gesenkt, die Nutzung erneuerbarer Energien um 20% gesteigert werden;
- Mindestens 40% der Jugendlichen sollen einen Hochschulabschluss erreichen und der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10% sinken;
- Innerhalb der EU sollen 20 Millionen Menschen weniger als bisher von Armut betroffen sein.



**Karte 2: Potentieller Anstieg des Pro-Kopf-BIP aufgrund Steigerung der Beschäftigungsquote, 20-64 J. auf 75%, 2007 (Quelle: Eurostat, GD REGIO.)**

### ***Territorialer Zusammenhalt***

Ein weiteres neues Ziel der Kohäsionspolitik stellt der territoriale Zusammenhalt dar, der seit dem Vertrag von Lissabon gleichberechtigt neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet gemäss der Kommission (2010b) einerseits, dass vermehrt nach den lokalen Auswirkungen von politischen Entscheidungen gefragt

werden muss. Zudem sollte auch auf die Kohärenz der Politiken in einer Region geachtet werden, so dass sich die einzelnen Massnahmen gegenseitig verstärken und nicht behindern (S. XIX-XX). So können beispielsweise Investitionen in Bildung und Transportwege in einer Region zu «brain drain» führen, wenn nicht gleichzeitig auch lokale Arbeitsplätze für die besser Ausgebildeten geschaffen werden.

Andererseits rücken mit dem Ziel des territorialen Zusammenhalts verschiedene Aspekte stärker in den Vordergrund, die bisher eher eine untergeordnete Rolle spielten. So soll zum einen der Zugang zu Dienstleistungen in entlegenen und dünn besiedelten Gebieten verbessert werden. Zum anderen soll die territoriale Dimension des Umweltschutzes mehr beachtet werden, indem die entsprechenden staatlichen Massnahmen auf verschiedenen Ebenen besser koordiniert werden, um zu verhindern, dass die unterschiedlichen Ebenen gegeneinander arbeiten. Ganz generell soll bei der Umsetzung von Politiken im Bereich des territorialen Zusammenhalts der Fokus in Zukunft nicht mehr nur auf die administrativ-geografische Ebene, sondern zunehmend auf funktionale Räume gerichtet werden, die auch grenzüberschreitend sein können.<sup>13</sup> Damit soll die Zusammenarbeit erleichtert und eine wirksamere Unterstützung des territorialen Zusammenhalts gewährleistet werden. Zudem wird eine Verbesserung der Kenntnisse von räumlichen Aspekten der EU angestrebt, um die Folgen der EU-Politiken zuverlässiger abschätzen zu können (S. 24).

### **3.3 Neue Modalitäten und Verfahren**

Die grössten, von der Kommission geplanten Veränderungen bei der Kohäsionspolitik stellen jedoch die veränderten Modalitäten und Verfahren dar. Die wichtigsten sind nachfolgend aufgeführt:

#### ***Stärkere strategische Konzentration der Mittel***

Obwohl versucht wurde, die bisherige Kohäsionspolitik auf die Lissabon-Strategie abzustimmen, gelang dies rückblickend gesehen nur unzureichend. Diese Abstimmung soll daher nun bei der «Strategie Europa 2020» verbessert werden. Der Schlüssel hierzu liegt nach Ansicht der Kommission (2010b) bei klareren Vorgaben auf Ebene der EU sowie einem strategische-

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch im Kapitel 3.3 den Abschnitt über die Stärkung der Governance.

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

ren Vorgehen bei den Verhandlungen und der Umsetzung. Folgendes Prozedere soll daher in Zukunft zur Anwendung kommen:

- Die Kommission beschliesst einen strategischen Rahmen, der die Ziele der «Strategie Europa 2020» in Investitionsprioritäten konkretisiert. Dieser Rahmen wäre dann zusätzlich zur Kohäsionspolitik auch für die Agrarpolitik gültig und würde somit den allergrössten Teil des gesamten EU-Budgets umfassen.
- Auf diesem Rahmen basierend würde sodann in Gesprächen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Kommission eine sogenannte Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft vereinbart, welche über die Investitionsprioritäten und die zugehörigen Fördermittel sowie über die gestellten Bedingungen und zu erreichenden Ziele Auskunft geben würde. Zudem würde in ihr festgelegt, wie die EU-Fonds in den einzelnen Mitgliedstaaten koordiniert würden. Allenfalls können auch weitere Politikbereiche und Finanzierungsinstrumente in diese Vereinbarung einbezogen werden.
- Die bedeutendsten Steuerungsinstrumente wären jedoch wie bisher die operationalen Programme, welche die Umsetzung der erarbeiteten strategischen Vorgaben in konkrete Investitionsprioritäten mit entsprechenden messbaren Zielvorgaben gestatten würden.

Neben diesem strategischeren Vorgehen sollen ganz generell die finanziellen Mittel viel stärker als bisher auf wenige Prioritäten konzentriert werden, so dass eine kritische Masse und dadurch eine nachhaltige Wirkung erreicht werden kann. Ein Mittel zur Umsetzung dieses Vorhabens wäre, auf europäischer Ebene mögliche thematische Prioritäten zu bezeichnen, welche mit der «Strategie Europa 2020» in Einklang stünden. Mitgliedsstaaten und einzelne Regionen müssten sich dann auf einige davon konzentrieren, wobei deren Anzahl von der Höhe der Kohäsionsgelder abhängen würde. Eine Region, die nur wenige Mittel erhält, müsste diese also beispielsweise für maximal zwei bis drei Prioritäten verwenden. Bestimmte Prioritäten würden zudem als obligatorisch erklärt (S. XXIV-XXV).

### ***Höhere Leistungsfähigkeit durch Konditionalität und Anreize***

Da die öffentlichen Haushalte im Zuge der Finanzkrise mit hohen Defiziten zu kämpfen haben, werden künftig vielerorts weniger Mittel für öffentliche Investitionen zur Verfügung

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

stehen. Daher rücken aus Sicht der Kommission (2010b) verstärkt strukturelle und institutionelle Reformen in den Fokus, die nicht mit Ausgaben verbunden sind und trotzdem die Wirkung der Kohäsionspolitik verbessern. Beispiele dafür sind Massnahmen zur Wettbewerbsstärkung und zur verbesserten Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte (S. 145). Aber auch die Vorschläge der Kommission für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU<sup>14</sup> können positive Auswirkungen auf die Kohäsionspolitik haben, da deren Wirksamkeit massgeblich durch den ökonomischen Kontext bestimmt wird. In diesem Zusammenhang sollen nun neue Konditionalitäten eingeführt werden, welche Anreize für die Mitgliedstaaten schaffen, die in ihrem länderspezifischen Kontext notwendigen Reformen für eine effiziente Nutzung der Kohäsionsmittel und für ein verbessertes wirtschaftliches Umfeld umzusetzen. Die Erfüllung dieser Konditionalität könnte dann beispielsweise eine Vorbedingung für die Freigabe von Kohäsionsgeldern sein. Zusätzlich werden auch neue Instrumente angedacht, um mit Anreizen die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik zusätzlich zu erhöhen. Eine Idee besteht beispielsweise darin, einen begrenzten Teil der Kohäsionsgelder als leistungsgebundene Reserve einzubehalten und diesen in der Halbzeit des Programms den Regionen zugute kommen zu lassen, welche bereits die grössten Fortschritte in Bezug auf die Zielerreichung der «Strategie Europa 2020» gemacht haben.

Daneben sollen aber auch bestehende Modalitäten an veränderte Bedingungen angepasst werden. So soll beispielsweise die Überprüfung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit<sup>15</sup> mit der wirtschaftspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten verknüpft und dadurch transparenter und unkomplizierter gestaltet werden. Weiter sollen vor dem Hintergrund der haushaltspolitischen Zwänge die Kofinanzierungssätze überprüft und allenfalls differenziert werden. Dabei könnten Kriterien wie der Entwicklungsstand, die Art der Massnahmen und Begünstigten sowie der Mehrwert auf europäischer Ebene eine Rolle spielen (S. XXV-XXVI). Dadurch wäre es künftig wohl auch möglich, der Verschuldung einzelner Regionen vorzubeugen, die sich infolge der Notwendigkeit zur Kofinanzierung ergeben könnte.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission. (30. Juni 2010). *Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU*. Abrufbar unter:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:DE:PDF>

<sup>15</sup> Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass mit Kohäsionsgeldern nur Investitionen finanziert werden, welche die Mitgliedstaaten nicht sowieso schon von sich aus tätigen würden.

<sup>16</sup> Vgl. dazu im Kapitel 3.1 auch den Abschnitt «Inflexibilität und Starrheit des Kohäsions-Regelwerkes».

### ***Verbesserung der Leistungsbewertung und konsequente Ergebnisorientierung***

Gemäss der Kommission (2010b) müssen die Überwachungs- und Bewertungssysteme verbessert werden, damit einerseits erbrachte Leistungen sichtbar gemacht werden, andererseits aber auch Neuausrichtungen im Falle von Zielabweichungen vorgenommen werden können. Dafür ist jedoch eine klare Vorstellung davon nötig, was mit den Fördermitteln überhaupt erreicht werden soll und wie ein Erfolg identifiziert und gemessen werden kann. Bisher fokussierten Bewertungssysteme hauptsächlich auf die Ausgaben und den Output (beispielsweise die Anzahl Personen, welche eine Fachausbildung absolvieren), aber nicht auf die Ergebnisse (Zahl dieser Personen, die anschliessend eine Arbeitsstelle finden) und schon gar nicht auf die Auswirkungen (die Folgen einer höher ausgebildeten Erwerbsbevölkerung) (S. 256-257). Um das Hauptaugenmerk künftig vermehrt auf die Ergebnisse legen zu können, ist daher eine ex-ante Festlegung sachgerechter und messbarer Ziele sowie Erfolgsindikatoren essentiell. Diese Festlegung sollte innerhalb der Diskussionen über die Programmplanung stattfinden, damit die Ziele und Indikatoren von Beginn weg für die künftig obligatorische, laufende Bewertung der Programme zur Verfügung stehen. Zusätzlich sollen die Bewertungsmethoden in der Zukunft stärker an strenge, internationale Standards angepasst werden (S. XXVII). Die Forderung nach stärkerer Ergebnisorientierung wird auch vom Europäischen Parlament (2010) klar unterstützt. Weil seiner Ansicht nach der Kohäsionspolitik eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der «Strategie Europa 2020» zukommt, sollte die Wirkung der Gelder erhöht werden, «indem verstärkt in die Ziele von Europa 2020 investiert und streng auf die Ergebnisse geachtet wird» (S. 6).

### ***Stärkung der Governance***

Bei der Stärkung der Governance geht es der Kommission (2010b) hauptsächlich um eine verbesserte Zusammenarbeit. Damit soll einerseits eine stärkere Partnerschaft aller relevanten Akteure erreicht werden, damit die Projekte vor Ort ihre optimale Wirkung entfalten können, und andererseits soll dem neuen Ziel des territorialen Zusammenhalts Rechnung getragen werden. Bei letzterem spielen vor allem die Städte als Wachstumsmotoren und Innovationszentren eine wichtige Rolle. Da die Stadtentwicklung jedoch spezifische Massnahmen erfordert, sollten bei entsprechenden Konzepten die städtischen Behörden stärker in die Planung und Durchführung einbezogen werden. Um geographischen Besonderheiten

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

des Entwicklungsprozesses mehr Beachtung schenken zu können, wäre zudem anzustreben, die operationellen Programme statt nur auf regionaler oder nationaler Ebene auch auf der Ebene von funktionalen Räumen zu konzipieren. In Frage kämen diesbezüglich Metropolitanräume, ganze Gruppen von Städten oder sogar makroregionale Räume<sup>17</sup> (S. XXIX). Erste Schritte für ein Programm in einem solchen makroregionalen Raum wurden bereits unternommen. Mitte April dieses Jahres gab der Rat der Europäischen Union sein Einverständnis für die Ausarbeitung einer ersten makroregionalen Strategie für die Donauregion. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass diese im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung, Finanzierung und Strategie der EU umgesetzt wird (Ungarische Ratspräsidentschaft, 13. April 2011).

Nicht nur bei einer solchen makroregionalen Strategie, sondern bei der Kohäsionspolitik generell sollen nach dem Wunsch der Kommission (2010b) die betroffenen Akteure stärker in den ganzen Prozess eingebunden werden und die Verwaltungen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene miteinander verknüpft werden (S. XXIX). Dies folgt aus der Erkenntnis im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie, dass die strategischen Ziele nur mit Beteiligung der nationalen und regionalen Ebene sowie eigenverantwortlichem Handeln der Leute an der Basis erreicht werden können (S. XI). Zudem drängt sich aus Sicht des Europäischen Parlaments (2010) auch eine verstärkte Synergie zwischen den Ausgaben der Mitgliedstaaten und der Union auf (S. 4), was ebenfalls eine verbesserte Governance impliziert. Die Kommission (2010b) fordert daher, neben der lokalen und regionalen Verwaltungsebene auch Vertreter der Zivilgesellschaft und Sozialpartner am politischen Dialog und der Umsetzung der Kohäsionsprogramme zu beteiligen. In diesem Zusammenhang soll auch möglichst auf Einheitspolitiken verzichtet werden und stattdessen den Akteuren vor Ort die Möglichkeit und die Mittel zur Erarbeitung und Umsetzung von lokalen Entwicklungskonzepten gegeben werden, da diese ihre eigenen Bedürfnisse am besten kennen (S. XI, XXIX).

### ***Gestraffte und einfachere Verfahren***

Obwohl die Mitgliedsstaaten sich gegen massive und allzu häufige Änderungen bei den Kohäsionsbestimmungen ausgesprochen haben, befürwortet die Kommission in einigen Bereichen Änderungen (EK, 2010b, S. XXX-XXXI):

---

<sup>17</sup> Diese könnten beispielsweise ein ganzes Flusseinzugsgebiet oder Meeresbecken umfassen.

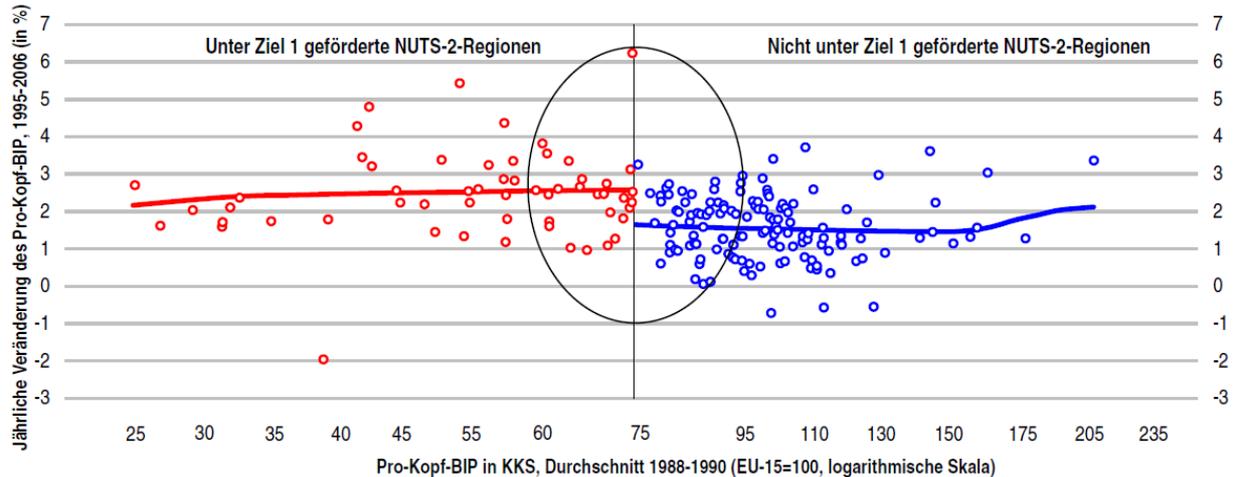
- Die finanzielle Abwicklung soll vereinfacht werden, indem künftig bei den Erstattungsverfahren die Verwendung von Standardeinheitskosten und Pauschalbeträgen im Vergleich zur aktuellen Praxis noch stärker zur Anwendung kommen. Ferner sollen die für die Kohäsionsprogramme zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten der Kommission jeweils mit dem Jahresabschluss eine Zuverlässigkeitserklärung und die Bestätigung einer unabhängigen Prüfstelle vorlegen. Dadurch müsste mehr Rechenschaft über die nationalen Ausgaben gegeben werden.
- Der Verwaltungsaufwand soll durch risikobasiertere und kosteneffiziere Kontrollmassnahmen verringert werden. Ausserdem sollen die nationalen Regeln für die Zuschussfähigkeit für zentrale Elemente (wie beispielsweise die Gemeinkosten) durch europäische einheitliche Regeln ersetzt werden. Diese Regelangleichung würde die Nutzung der verschiedenen EU-Fonds erleichtern.
- Im Rahmen der Haushaltsdisziplin soll auf ein optimales Gleichgewicht zwischen der Qualitätssicherung bei Investitionen und der reibungslosen, zügigen Umsetzung der Programme geachtet werden.
- Die Zuverlässigkeit und die Qualitätskontrolle seitens der Mitgliedstaaten sollte erhöht werden, damit sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament vermehrt auf die Wirkungsevaluation der Kohäsionspolitik konzentrieren könnten. Dies könnte zum einen erreicht werden, indem mit Hilfe eines Akkreditierungsverfahrens eine ex-ante Bewertung der wichtigsten zuständigen Verwaltungsstelle auf nationaler Ebene vorgenommen wird. Zum anderen könnte eine einzige nationale Stelle die Verantwortung über das operationelle Programm übernehmen, was die Zuverlässigkeit stärken sollte.

### ***Änderungen der Kohäsionspolitikarchitektur***

Auch die neue Kohäsionspolitik ab 2014 würde nach dem Willen der Kommission (2010b) allen Mitgliedstaaten und Regionen die Förderfähigkeit zugestehen. Zudem würde die Höhe der Unterstützung nach wie vor stark vom BIP pro Kopf abhängen, so dass die weniger entwickelten Konvergenzregionen (BIP pro Kopf weniger als 75% des EU-Durchschnitts) klar höhere Beiträge erhielten als die stärker entwickelten. Die Kommission überlegt sich allerdings, den abrupten Übergang (siehe auch Graphik 2) zwischen diesen Kategorien etwas zu

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

entschärfen, indem eine Zwischenkategorie eingeführt würde, welche das derzeitige Phasing-in- und Phasing-out-System ablösen könnte.



**Graphik 2: Vergleich der Wachstumsraten der EU-Regionen, 1995-2006 (Busillo, F., Mucigrosso, T., Pellegrini, G., Tarola, O., & Terribile F. (2010). Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach.)**

Weiterhin von einer Förderung könnte auch die transnationale und die interregionale Zusammenarbeit profitieren. Die Kommission schlägt hier aber eine Vereinfachung der bestehenden Regeln bei grenzüberschreitender Kooperation vor, welche auch die Zusammenarbeit an den EU-Aussengrenzen umfassen soll (S. XXXII-XXXIII).

### 3.4 Ausblick

An dieser Stelle soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den in den vorangehenden Unterkapiteln beschriebenen Vorschlägen zur Neugestaltung der Kohäsionspolitik nach 2014 erst um die Sicht der Europäischen Kommission handelt. Nach der Veröffentlichung dieser Ideen im November 2010 wurde ein Vernehmlassungsverfahren lanciert, an dem sich neben den Regierungen der Mitgliedsstaaten auch eine Vielzahl von regionalen und lokalen Behörden sowie Interessensorganisationen, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, Firmen und Privatpersonen beteiligt haben.

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

Seit anfangs Februar liegen nun die Vernehmlassungsergebnisse vor.<sup>18</sup> Dabei zeigt sich, dass bereits auf Ebene der Mitgliedstaaten diverse Vorbehalte zu den Kommissionsvorschlägen bestehen. So werden zwar die Fokussierung der Kohäsionspolitik auf die «Strategie Europa 2020» und eine stärkere Konzentration der Mittel auf wenige Prioritäten durchwegs begrüsst, aber eine deutlich flexiblere Umsetzung gefordert. Die deutsche Bundesregierung (2011) betont in ihrer Stellungnahme beispielsweise mehrfach, dass Ziele an die regionalen und lokalen Gegebenheiten angepasst werden müssten. Eine zu starre Zielvorgabe auf europäischer Ebene würde ihrer Ansicht nach die Förderungseffizienz untergraben (S. 5-7). Auch in der Stellungnahme der Schweizer Bundesverwaltung (2011) wird darauf hingewiesen, dass trotz stärkerer thematischer Konzentration auf nationale Besonderheiten Rücksicht genommen werden sollte (S. 3). Ausserdem wird verschiedentlich jeglicher Zwang bei Zielvorgaben abgelehnt.<sup>19</sup> Auch zu verstärkter Konditionalität und Anreizen gibt es viele Vorbehalte. Die spanische Regierung (2011) befürchtet dadurch mehr Bürokratie (S. 4), während die deutsche Bundesregierung (2011) die Planungssicherheit infrage gestellt sieht, wenn Gelder an umzusetzende Reformen geknüpft werden (S. 7). Selbst das Europäische Parlament (2011) mahnt bei verstärkter Konditionalität genügend Flexibilität für Anpassungen an regionale und nationale Gegebenheiten an (S. 14). Zudem kommt die Idee einer leistungsgebundenen Reserve<sup>20</sup> in der Vernehmlassung schlecht weg. Die slowakische Regierung (2011) erachtet diese beispielsweise als problematisch, da es aufgrund der unterschiedlichen thematischen Prioritäten und politischen Systeme unmöglich sei, objektive Kriterien für die Leistungsmessung zu setzen (S. 4). Obwohl alle Staaten Vereinfachungen bei der Kohäsionspolitik begrüssen, werden verschiedene weitere Ideen der Kommission ebenfalls skeptisch beurteilt. In der spanischen Vernehmlassungsantwort wird die Vermutung geäussert, dass der vorgesehene Entwicklungspartnerschaftsvertrag und der Akkreditierungsprozess<sup>21</sup> sich eher als neue Bürden denn als Vereinfachungen entpuppen könnten (Spanish Government, 2011, S. 5). Auch die Idee der flexibleren Kofinanzierungssätze wird von einigen Ländern argwöhnisch aufge-

---

<sup>18</sup> Alle Vernehmlassungsergebnisse können unter folgender Internetadresse eingesehen werden:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/answers\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/answers_en.cfm)

<sup>19</sup> Vgl. beispielsweise Swedish Government, 2011, S. 3.

<sup>20</sup> Vgl. dazu im Kapitel 3.3 den Abschnitt «Höhere Leistungsfähigkeit durch Konditionalität und Anreize».

<sup>21</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

nommen. Sie fordern, diese wenn schon zu erhöhen anstatt zu senken, um die Effizienz zu steigern und eine bessere Auswahl der Projekte zu gewährleisten.<sup>22</sup>

Zusammenfassend scheint die Kommission mit ihren Vorschlägen bezüglich einer Ausrichtung der Kohäsionspolitik an der «Strategie Europa 2020» und der Konzentration auf wenige Prioritäten von den Mitgliedstaaten unterstützt zu werden. Diejenigen Ideen, welche den Spielraum der EU-Mitglieder beschränken, dürften im weiteren politischen Prozess allerdings einen schweren Stand zu haben. Hingegen scheint aufgrund einer Forderung von gewichtigen EU-Mitgliedern jetzt schon klar zu sein, dass die künftigen Kohäsionsausgaben aufgrund der vielerorts angespannten Staatshaushalte das heutige Niveau nicht übersteigen werden (UK Government, 2011, S. 11). Die Kommission wird nun bis zum Sommer 2011 Legislativvorschläge zur neuen Kohäsionspolitik ausarbeiten, bei denen die Vernehmlassungsergebnisse einbezogen werden. Anschliessend werden das Europäische Parlament und der Rat darüber entscheiden. Aufgrund der Opposition vieler Mitgliedstaaten gegenüber einigen Kommissionsvorschlägen, ist in diesem Prozess jedoch noch bis zum Schluss mit Änderungen zu rechnen.

#### **4. Auswirkungen und Konsequenzen der neuen EU-Kohäsionspolitik für die Schweiz**

Aus Schweizer Perspektive stehen einige Veränderungen bevor. Dieses Kapitel versucht anhand von Szenarien die Auswirkungen der neuen EU-Kohäsionspolitik auf die Schweiz abzuschätzen. Die hier dargelegten Szenarien und die jeweiligen Konsequenzen sind mit gewisser Zurückhaltung aufzunehmen, da wichtige Entscheidungen in der EU noch ausstehen. Nicht zuletzt bleibt zu erwarten, dass die EU ihrerseits gegenüber der Schweiz ihre konkreten Forderungen aus politisch-taktischen Gründen wohl erst nach den Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 eröffnen wird.

Sicher ist aber, dass die EU auch nach Auslaufen des Erweiterungsbeitrags von der Schweiz eine finanzielle Unterstützung zum sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Regionen der EU erwartet. So wird in den Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern vom 14. Dezember 2010 erwähnt, dass «[d]er Rat

---

<sup>22</sup> Vgl. UK Government, 2011, S. 13; Swedish Government, 2011, S. 4.

[zuversichtlich ist], dass die Schweiz auf der Grundlage einer Überprüfung der bestehenden Mechanismen auch künftig einen Beitrag leisten wird» (Rat der Europäischen Union, 2010, S. 9). Die EU ist der Überzeugung, dass die Schweizer Unterstützung zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU die Beziehung zwischen den beiden Seiten insgesamt bereichert und die gegenseitige Solidarität stärkt (Rat der Europäischen Union, 2010, S. 9).

Im Folgenden wird in einem ersten Szenario davon ausgegangen, dass die Schweiz einen zweiten Erweiterungsbeitrag unter den gleichen Bedingungen wie bisher leisten wird (4.1). Das bedeutet, dass die Schweiz wieder mit jedem Empfängerstaat bilaterale Rahmenabkommen abschliessen wird und dass die zu finanzierenden Projekte und Programme von der Schweiz ausgesucht werden. Dieses Szenario stellt zugleich das für die Schweiz vorteilhafteste Vorgehen dar. Ein zweites Szenario geht davon aus, dass die EU die im Rahmen ihrer «Strategie Europa 2020» vorgesehene thematische Fokussierung ihrer Kohäsionshilfe auf den Schweizer Beitrag ausdehnen möchte. In diesem Szenario würde die Schweiz ihren Erweiterungsbeitrag der EU zur Verfügung stellen. Die Auswahl der Projekte liegt in diesem Szenario bei der EU (4.2). Ein letztes Szenario befasst sich mit der Frage, welche Konsequenzen zu erwarten wären, falls die Schweiz ihren Erweiterungsbeitrag nicht mehr erneuern wird (4.3).

#### **4.1 Szenario 1: Eigenständiger Erweiterungsbeitrag II**

Gemäss diesem Szenario wird die Schweiz nach Auslaufen des jetzigen Erweiterungsbeitrags sich mit einem neuen Beitrag nach bestehenden Verfahren am Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den neuen und alten EU-Mitgliedstaaten beteiligen. Szenario 1 bringt wenige Neuerungen mit sich. Doch es gibt eine Reihe notwendiger politischer, juristischer und praktischer Überlegungen.

##### ***Anpassungen im Vergleich zum jetzigen Erweiterungsbeitrag***

In erster Linie muss bedacht werden, dass das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas Mitte 2017 nach zehn Jahren gemäss Artikel 22 Absatz 3 auslaufen wird. Das bedeutet, dass rechtzeitig im Parlament entweder eine Verlängerung der Laufzeit des Gesetzes bewilligt, oder ein neues, inhaltlich ähnliches Gesetz beschlossen werden muss.

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

Vom zeitlichen Aspekt her gesehen dürfte ersteres Vorgehen geeignet sein, da es sich hier um eine einfache Gesetzesänderung handelt. Bisher liefert der Erweiterungsbeitrag keinen Anlass zu Kritik, womit die anderen Teile des Gesetzes unverändert belassen werden können, was die Debatten verkürzen dürfte.

Es bleibt aber offen, ob es inhaltliche Veränderungen betreffend einer allfälligen erneuten EU-Erweiterung geben sollte. Beitrittskandidaten sind zurzeit Island, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und die Türkei. Das jetzige Osthilfegesetz schliesst diese Beitrittskandidaten vom Schweizer Erweiterungsbeitrag aus. Wie nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Union dürfte die EU aber nach Aufnahme neuer Mitgliedstaaten von der Schweiz eine Erweiterung des Kohäsionsbeitrags erwarten. Es ist abzuwägen, ob man die jetzigen Beitrittskandidaten noch ausschliesst, um die politische Opposition in der Schweiz gering zu halten, oder bereits jetzt eine siebte Erweiterung der EU antizipiert. Zumindest hat die ungarische Ratspräsidentschaft betreffend Beitrittsverhandlungen mit Kroatien Fortschritte verkündet (Ungarische Ratspräsidentschaft, 18. Mai 2011).

Mit der Auswertung der Ergebnisse der jetzigen Projekte dürften einige Detailanpassungen in den neuen Erweiterungsbeitrag einfließen. So wäre es zum Beispiel interessant zu wissen, ob die Art der Zulassung zur Projektgenehmigung qualitative Unterschiede zur Folge hat. Die Einreichung neuer Projektvorschläge mittels öffentlicher Projektwettbewerbe ist zwar zeitintensiv, aber es wäre zu prüfen, ob die Projekte dafür qualitativ besser sind.

Weiter kann eine Flexibilisierung der Verpflichtungsperiode geprüft werden. Eine der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise war, dass sich Projekte zeitlich verschoben haben. Auch der Umstand, dass ein Projekt selbst nach der Genehmigung aus verschiedenen Gründen nicht umgesetzt werden könnte, muss berücksichtigt werden. In einem solchen Fall würden Gelder wieder für neue Projekte zur Verfügung stehen. Problematisch wäre der Fall, wenn ein Projekt kurz vor Ende der Verpflichtungsperiode zurückgezogen würde. Eine flexiblere Laufzeit der Verpflichtungsperiode würde in einem solchen Fall den Druck von den Entscheidungsgremien nehmen, sich in kurzer Zeit für ein neues Projekt entscheiden zu müssen.

### ***Weg zum neuen Erweiterungsbeitrag***

Betreffend die Aushandlungen im Vorfeld des neuen Erweiterungsbeitrags ergibt sich hier für die Schweiz gegenüber der EU und auch den im Inland involvierten und interessierten Parteien eine Reihe von Vorteilen. So kann im Sinne des Sprichworts «never change a winning horse» argumentiert werden, dass sich das Vorgehen und die Modalitäten des ersten Erweiterungsbeitrags bewährt haben und daher grundlegende Anpassungen nicht notwendig sind. Angesichts des generell in den EU-Staaten vorhandenen Spardrucks ergibt sich tendenziell eine grössere Verhandlungsmacht gegenüber der EU, so dass die Ausgestaltung und Höhe des neuen Erweiterungsbeitrags weiterhin unter Schweizer Kontrolle bleiben können. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, ob und inwieweit ein neuer Erweiterungsbeitrag Spill-Over-Effekte auf andere Bereiche der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben könnte. Denkbar wären Konzessionen seitens der EU in bislang blockierten Dossiers.

Dieses erste Szenario bietet weiter den Vorteil, dass die Schweizer Unternehmen bezüglich ihrer Möglichkeiten der Beteiligung an EU-Projekten und Programmen bereits informiert wurden und es diesbezüglich keine tiefgreifenden Neuerungen mehr geben würde. Trotzdem muss es weiter Aufgabe der Schweizer Behörden sein, die schweizerischen Unternehmen gezielt über die Vergabemöglichkeiten von Aufträgen zu informieren.

### **4.2 Szenario 2: Einbindung des neuen Erweiterungsbeitrags in die EU-Kohäsionspolitik**

Dieses Szenario geht davon aus, dass die EU von der Schweiz verlangt, dass sie ihren Beitrag in die Kohäsionspolitik der EU eingliedert und dies mit der notwendigen Kohärenz begründet. Mit der «Strategie Europa 2020» beabsichtigt die EU im Bereich der Kohäsionspolitik ihre Anstrengungen zu koordinieren und sich auf wenige Prioritäten zu konzentrieren.<sup>23</sup> Vom Standpunkt der Kohärenz her würde es folglich Sinn machen, wenn sich der Schweizer Beitrag in die Massnahmen der EU einfügt. Dieses Szenario würde dazu führen, dass der Schweizer Kohäsionsbeitrag nur noch darin bestehen würde, in regelmässigen Abständen der EU Finanzmittel zu überweisen. In der Folge würden die Empfängerstaaten nicht mehr

---

<sup>23</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

unmittelbar realisieren, dass sich die Schweiz bei ihnen für den Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten engagiert. Dadurch geht potentiell Goodwill-Kapital bei den neuen EU-Mitgliedstaaten verloren, welches in anderen verhandlungstechnisch komplizierten Geschäften wichtig wäre. Überhaupt hat Goodwill eine weittragende Bedeutung für die Schweiz, da die sie als Nicht-Mitglied in der Regel über keine Entscheidungskompetenzen in der EU verfügt.<sup>24</sup> So schafft der Goodwill der Schweiz bei den Mitgliedsstaaten eine verbesserte indirekte Interessenvertretung in den EU-Gremien.

### ***Anpassungen im Vergleich zum jetzigen Erweiterungsbeitrag***

Dieses zweite Szenario würde zu einem weitestgehenden Wegfall der Umsetzungsaufwände in der Schweiz führen. Bestände der Schweizer Kohäsionsbeitrag nur darin, in regelmässigen Abständen der EU Finanzmittel zu überweisen, so wäre auch für die nationalen Koordinationsstellen in den Empfängerländern kein Bedarf mehr. Es würden die Kontrollen und Buchprüfungen der Projekte entfallen. Die Abschnitte über Massnahmen sowie Vollzug im Osthilfegesetz wären überflüssig. Dieses Szenario würde eine tiefgreifende Abkehr vom jetzigen Erweiterungsbeitrag bedeuten. Das dürfte die innenpolitische Opposition zum neuen Erweiterungsbeitrag derart erhöhen, dass mit einer politischen Blockade gerechnet werden muss. Die Folge wäre das im folgenden Unterkapitel beschriebene dritte Szenario.

### ***Wege zum neuen Erweiterungsbeitrag***

Das zweite Szenario hätte einen markanten Einflussverlust für die Schweiz zur Folge. Einige der weiteren Nachteile dieses Szenarios wurden bereits angesprochen. Daher müssen von Schweizer Seite her in den Verhandlungen mit der EU zum neuen Erweiterungsbeitrag die Vorteile der eigenständigen Abwicklung und Durchführung hervorgehoben werden. Die derzeit angespannte Wirtschafts- und Finanzsituation in der EU und ihren Mitgliedstaaten dürfte die Schweizer Verhandlungsposition zusätzlich stärken. Auch kann die Schweiz sich mit anderen Ländern ausserhalb der EU wie zum Beispiel Norwegen, welche ebenfalls zur Kohäsion in der EU beitragen, für die Aushandlungen eines neuen Erweiterungsbeitrags zusammenschliessen. Es dürfte der EU schwieriger fallen, von der Schweiz die Eingliederung in die

---

<sup>24</sup> Sogar in den Bereichen von Schengen und Dublin, in welchen die Schweiz erstmals und bislang einmalig selbst die Weiterentwicklungen des Besitzstands übernimmt, hat die Schweiz nur Mitgestaltungsrechte («decision shaping»), aber keine Entscheidungskompetenz («decision making»).

EU-Kohäsionspolitik zu verlangen, wenn dies bei Norwegen oder Island nicht der Fall ist. Schlussendlich dürfte auch der Hinweis auf ein drohendes Scheitern des Erweiterungsbeitrags in einer Volksabstimmung ein überzeugendes Argument sein, dem die EU Beachtung schenken dürfte.

### **4.3 Szenario 3: Kein weiterer Erweiterungsbeitrag**

Dieses letzte Szenario geht davon aus, dass es trotz der Erwartung der EU keinen neuen Erweiterungsbeitrag mehr geben wird. Verschiedene Wege können zu diesem Szenario führen. So ist denkbar, dass die politische Debatte in der Schweiz einen neuen Erweiterungsbeitrag blockiert. Dieser Fall könnte insbesondere dann eintreten, wenn seitens der EU neue Forderungen zur Art und Weise des Schweizer Kohäsionsbeitrags gestellt werden. Sollten solche Forderungen in der Schweiz zu politischem Widerstand führen, könnten schon im Parlament die notwendigen gesetzlichen Grundlagen verhindert werden.

Verglichen mit den Summen, welche die EU für die Kohäsionspolitik ausgibt, ist der Schweizer Beitrag mit einer Milliarde Franken eher klein. Umso grösser ist aber die symbolische Bedeutung der Schweizer Beteiligung zum Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede, zumal die Schweizer Kohäsionszahlungen als einzige in Europa in einer Volksabstimmung genehmigt wurden. Dies verleiht der gesamten Kohäsionspolitik der EU eine neue Qualität an Legitimation auch nach innen gegenüber den EU-Bürgern, die ohne den Schweizer Beitrag nicht möglich wäre. Daher würde ein Wegfall des Erweiterungsbeitrags eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zur Folge haben. In Bereichen, in denen es bereits heute zu Spannungen kommt, dürfte es künftig noch schwieriger werden, Einigungen zu finden. Aus Schweizer Perspektive bedeutet dies der Verlust eines Verhandlungsarguments. Seitens der EU ist eine sinkende Kompromissbereitschaft zu befürchten, so dass in Fragen wie zum Beispiel der Steuergesetzgebung die EU mit ihrem ganzen politischen und wirtschaftlichen Machtpotential die Verhandlungen nach ihren Interessen beeinflussen wird.

Um das Eintreffen dieses Szenarios zu verhindern muss sowohl auf EU-Ebene, wie auch im Inland gehandelt werden. In den beiden vorangehenden Szenarien wurde bereits darauf eingegangen, wie auf EU-Ebene zugunsten der für die Schweiz vorteilhaftesten Lösung ge-

wirkt werden kann. Um die potentielle innenpolitische Opposition gegen den Erweiterungsbeitrag zu verringern, müssen die Vorteile der Kohäsionsmilliarde für die Schweiz mit Nachdruck kommuniziert werden. So profitiert die Schweizer Industrie, die mehrheitlich exportorientiert ist, vom Zugang zum erweiterten EU-Markt. Auch können sich Schweizer Unternehmen für die Vergabe von Projekten im Rahmen der gesamten EU-Kohäsionspolitik bewerben. Zudem erhalten Schweizer Unternehmen Subventionszahlungen von der EU, wenn diese in strukturell rückständigen Gebieten der EU Arbeitsplätze schaffen. Diesen um die Kohäsionsbereiche erweiterten Zugang gilt es möglichst aufrecht zu erhalten. Im Bezug auf sonstige bilaterale Verhandlungen mit der EU kann die Aussicht auf einen neuen Erweiterungsbeitrag gerade in diesen wirtschaftlich und finanziell schwierigen Zeiten als Schmiermittel – wenn auch nur indirekt – dienen. Es wird auch davon auszugehen sein, dass die Schweiz allfällige dritte Bilaterale Verträge als Bedingung an einen neuen Erweiterungsbeitrag knüpfen wird. Nicht zuletzt könnte man gegenüber den europaskeptischen Parteien und Bürgern in der Schweiz argumentieren, dass die Schweizer Beteiligung an der Kohäsion die Beitrittsdiskussion überflüssig macht.

#### **4.4 Weiteres Vorgehen für die Schweiz**

Wie eingangs zu diesem Kapitel erwähnt wurde, sind betreffend die Entwicklungen in der EU noch Unklarheiten vorhanden. Das bedeutet, dass auf Schweizer Seite momentan nur begrenzt Vorbereitungen für einen neuen Erweiterungsbeitrag getroffen werden können. Von den vorher genannten Szenarien erscheint das erste am vorteilhaftesten für die Schweiz, da es sich um eine weitestgehende Fortführung des jetzigen Erweiterungsbeitrags handelt. Aus Schweizer Perspektive handelt es sich auch um die innenpolitisch am ehesten durchsetzbare Variante. Somit kann die Schweiz im Vorfeld versuchen, beste Voraussetzungen für das Eintreffen des ersten Szenarios zu schaffen. Dazu kann aktives Lobbying bei den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gehören. Ihnen gegenüber müssen die Vorzüge eines unabhängigen Schweizer Beitrags verdeutlicht werden, wie etwa die verbesserte Möglichkeit, auf Wünsche und Eigenheiten eines Partnerstaates eingehen zu können. Des Weiteren kann so die Schweiz auch jene Projekte berücksichtigen, welche wegen der Konzentration seitens der EU auf wenige Prioritäten nicht mehr in den Finanzierungsrahmen der EU-Kohäsionspolitik passen. Gerade wegen der Fokussierung der EU auf wenige Prioritäten im Zuge der «Strategie Euro-

## Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

pa 2020» muss die Schweiz aktiv beobachten, aus welchen Bereichen die EU ihre Förderung zurückzieht. Dies könnte neue Nischen eröffnen, welche die Schweiz gegebenenfalls besetzen und damit den Empfängerländern eine Fortsetzung der Entwicklung in diesen Bereichen ermöglichen könnte. Dadurch könnten die neuen EU-Mitgliedstaaten vom Vorteil eigenständiger Schweizer Lösungen überzeugt werden, was gerade unter dem Gesichtspunkt, dass die neuen EU-Mitglieder sich gegenüber einer Sonderbehandlung der Schweiz bisher oft skeptisch äusserten, wertvoll sein.

Angesichts der Tatsache, dass bisher in der Frage einer Fortsetzung des Erweiterungsbeitrags noch wenig unternommen wurde und angesichts des zeitaufwändigen politischen Prozesses bis zur Verabschiedung eines derartigen Übereinkommens ist davon auszugehen, dass sich ein neuer Erweiterungsbeitrag nicht nahtlos an den jetzigen Kohäsionsbeitrag anknüpfen wird. Darum wird es wohl zunächst zu einer Reduktion, später unter Umständen zur Schliessung der Schweizer Verbindungsbüros kommen, was insbesondere einen Wissensverlust bedeuten wird. Um bei einem allfälligen neuen Erweiterungsbeitrag nicht das ganze Know-how von Anfang an wieder aufbauen zu müssen, könnten für die lokalen Mitarbeiter der Verbindungsbüros alternative Anstellungen geprüft werden.

Wichtige nächste Meilensteine sind nach den Nationalratswahlen in diesem Herbst zu erwarten. Bis dahin und danach werden sich bisher gewichtige Unklarheiten geklärt haben. Die eigentlichen Arbeiten am neuen Erweiterungsbeitrag werden wohl erst gegen Ende dieses Jahres beginnen, aber bis dahin kann das Terrain durch geschickte Vorarbeiten bereits geebnet werden. Im Rahmen künftiger Forschung könnten die in der hier vorliegenden Arbeit behandelten Punkte in circa einem halben Jahr nochmals aufgegriffen und neu beurteilt werden.

## Literaturverzeichnis

- Barber, T. (29. November 2010). *Regional aid needs accountability*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/b7e7aac8-fbd8-11df-b7e9-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/b7e7aac8-fbd8-11df-b7e9-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)
- Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. (24. März 2006). *SR 974.1*. Abgerufen am 18. Mai 2011 von [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c974\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c974_1.html)
- Broschüre «Cohesion Policy 2007-2013, Commentaries and official texts»
- Ciensi, J. (29. November 2010). *Funds rush threatens Polish budget*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/a849cdb6-fbd9-11df-b7e9-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/a849cdb6-fbd9-11df-b7e9-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)
- Delegation der EU für die Schweiz und Liechtenstein. (24. März 2011). *Der schweizerische Beitrag zur europäischen Kohäsion*. Webseite. Abgerufen am 24. März 2011 von [http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/eu\\_switzerland/political\\_relations/enlargement\\_contribution/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/eu_switzerland/political_relations/enlargement_contribution/index_de.htm)
- Deutsche Bundesregierung. (Januar 2011). *Stellungnahme der Bundesregierung zu den Schlussfolgerungen des Fünften Berichts der Europäischen Kommission zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Abgerufen am 29. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/germany\\_bundesregierung\\_contribution\\_2011\\_01\\_28.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/germany_bundesregierung_contribution_2011_01_28.pdf)
- DEZA/SECO. (2010). *Schweizer Erweiterungsbeitrag. Aktivitäten im 2009. Jahresbericht von SECO und DEZA*. Abgerufen am 24. März 2011 von EDA/EVD Publikationen: [http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/ressources/resource\\_de\\_192470.pdf](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/ressources/resource_de_192470.pdf)
- DEZA/SECO. (2011). *Schweizer ERweiterungsbeitrag. Aktivitäten im Jahr 2010. Jahresbericht*. Abgerufen am 21. Mai 2011 von EDA/EVD Publikationen: [http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/ressources/resource\\_de\\_200611.pdf](http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/ressources/resource_de_200611.pdf)
- Europäische Kommission [EK]. (2010a). Der Beitrag der europäischen Regionalpolitik zur Umsetzung der Strategie Europa 2020. *Panorama - Sonderausgabe OPEN DAYS*, S. 4-5.

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

Europäische Kommission [EK]. (2010b). *In Europas Zukunft investieren - Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäisches Parlament. (16. Dezember 2010). *Arbeitsdokument Nr. 2 zu den Auswirkungen der Strategie «EU 2020» auf den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2013*. Abgerufen am 22. Februar 2011 von Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+COMPARL+PE454.602+01+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>

Europäisches Parlament. (13. Januar 2011). *Arbeitsdokument über den Fünften Kohäsionsbericht der EK und die Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013*. Abgerufen am 29. März 2011 von Europäisches Parlament: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dt/853/853445/853445de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dt/853/853445/853445de.pdf)

Financial Times. (2. Dezember 2010). *Public investment for the public good*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/5ce975d8-fe54-11df-abac-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/5ce975d8-fe54-11df-abac-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)

Memorandum of Understanding. (27. Februar 2006). Abgerufen am 24. März 2011 von EDA/EVD Abkommenstexte: <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00464/00766/index.html?lang=de>

O'Murchu, C., & Pignal, S. (29. November 2010). *EU growth funds lie idle under red tape*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/7c7dbaa8-fbf2-11df-b7e9-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/7c7dbaa8-fbf2-11df-b7e9-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)

O'Murchu, C., & Spiegel, P. (29. November 2010). *Europe's grand vision loses focus*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/ddffb8f8-fbe8-11df-b7e9-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/ddffb8f8-fbe8-11df-b7e9-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)

Pignal, S. (29. November 2010). *Poor take-up reflects basic flaw*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/f275a632-fbe1-11df-b7e9-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/f275a632-fbe1-11df-b7e9-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

Pignal, S. (2. Dezember 2010). *Europe's hidden billions: Cohesion for a reason*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/0/e594c934-fe52-11df-abac-00144feab49a,dwp\\_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html](http://www.ft.com/cms/s/0/e594c934-fe52-11df-abac-00144feab49a,dwp_uuid=0a9bac24-837f-11df-8451-00144feabdc0.html)

Rat der Europäischen Union. (14. Dezember 2010). *Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern*. Abgerufen am 30. April 2011 von [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf)

Schweizerische Bundesverwaltung. (17. Januar 2011). *Stellungnahme der Schweizer Bundesverwaltung zum Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Abgerufen am 15. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/suisse\\_2011\\_01\\_26.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/suisse_2011_01_26.pdf)

Slovak Government. (Januar 2011). *The Contribution of the Slovak Republic to the Process of Public Consultations on the Conclusions of the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Abgerufen am 29. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/slovakia\\_national%20government\\_2011\\_01\\_31.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/slovakia_national%20government_2011_01_31.pdf)

Spanish Government. (Januar 2011). *Spanish contribution to the fifth cohesion report*. Abgerufen am 29. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/spain\\_2011\\_01\\_31.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/spain_2011_01_31.pdf)

Spiegel, P. (3. Februar 2011). *EU structural funds investigation: an update*. Abgerufen am 8. März 2011 von Financial Times: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2011/02/eu-structural-funds-investigation-an-update/>

Swedish Government. (31. Januar 2011). *Swedish government's contribution to the Commission consultation on the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*. Abgerufen am 29. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/sweden\\_national%20government\\_2011\\_02\\_01.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/sweden_national%20government_2011_02_01.pdf)

Welche wichtigen Konsequenzen ergeben sich für eine eventuelle Weiterführung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags?

---

UK Government. (Februar 2011). *UK Government response to the European Commission's Consultation on the Conclusions of the Fifth Report on Economic and Social Cohesion*. Abgerufen am 29. März 2011 von Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/uk\\_government\\_contribution\\_2011\\_02\\_08.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/uk_government_contribution_2011_02_08.pdf)

Ungarische Ratspräsidentschaft. (13. April 2011). *Rat erteilt Strategie für die Donauregion seinen Segen*. Abgerufen am 7. Mai 2011 von Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union: <http://www.eu2011.hu/de/rat-erteilt-strategie-fur-die-donauregion-seinen-segen>

Ungarische Ratspräsidentschaft. (18. Mai 2011). *Viktor Orbán: Die Ratspräsidentschaft hat die meisten Aufgaben gelöst*. Medienmitteilung. Abgerufen am 16. Mai 2011 von Ungarischer Vorsitz des Rates der Europäischen Union: <http://www.eu2011.hu/de/viktor-orban-die-ratspraesidentschaft-hat-die-meisten-aufgaben-gelost>

Webseite der Europäischen Kommission. (18. Mai 2011). *Die Regionalpolitik*. Abgerufen am 18. Mai 2011 von [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_de.htm)