

Informationen zum Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion

Keine Kürzung der Entwicklungshilfe!

Der Bundesrat will sich mit insgesamt einer Milliarde Franken an den Kosten der EU-Osterweiterung beteiligen. Mit diesem Beschluss vom Mai 2004 brachte er die Verhandlungen über die Bilateralen II zu einem erfolgreichen Abschluss. Den so genannten Kohäsionsbeitrag will der Bundesrat bei den Budgets für die Entwicklungshilfe kompensieren. Doch die geplanten Unterstützungsprojekte für die neuen EU-Mitgliedstaaten haben nichts mit Entwicklungshilfe zu tun. Deshalb setzt sich Alliance Sud dafür ein, dass der Kohäsionsbeitrag nicht über die Entwicklungshilfe finanziert wird, sondern mit Mitteln, die in einem direkten Zusammenhang mit den Bilateralen II und der Osterweiterung stehen. GLOBAL⁺-dokument gibt Antworten auf die wichtigsten Fragen zum Kohäsionsbeitrag und dessen geplante Finanzierung und zeigt Alternativen zum Bundesratsentscheid auf.

Am 12. Mai 2004 beschloss der Bundesrat, den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt (Kohäsion) der erweiterten EU über fünf Jahre mit insgesamt einer Milliarde Franken zu unterstützen. Die EU besitzt einen Kohäsionsfonds, der für strukturschwache Regionen der Europäischen Union Förderungsprogramme finanziert. Es handelt sich um regionale Ausgleichszahlungen, wie wir sie auch in der Schweiz kennen. Der Bundesrat will den schweizerischen Kohäsionsbeitrag allerdings nicht in den EU-Kohäsionsfonds einzahlen. Er will das Geld in Projekte fliessen lassen, die für die neuen Beitrittsstaaten reserviert sind und welche die Schweiz direkt mit diesen aushandelt.

Warum soll die Schweiz zahlen?

Der Bundesrat begründet den Kohäsionsbeitrag damit, dass die Schweiz vom Zugang zum EU-Binnenmarkt im allgemeinen und von der EU-Osterweiterung im besonderen profitieren werde und deshalb zur EU-Kohäsion beitragen soll.

Das ist politisch richtig und vertretbar. Tatsache ist, dass die EU seit Beginn der Verhandlungen über die Bilateralen II einen Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion gefordert hat. Erst der Bundesratsbeschluss vom 12. Mai 2004 deblockierte die Verhandlungen; eine Woche später wurden sie abgeschlossen. Der Kohäsionsbeitrag wird im Schlussdokument zum Gipfel Schweiz-EU vom 19. Mai 2004 im Punkt Neun ausdrücklich erwähnt: «Finally, the EU side welcomed Switzerland's substantial offer to contribute to the economic and social cohesion in the enlarged EU.» Es gibt aber kein Junktim zwischen Bilateralen II und Kohäsionsbeitrag. Trotzdem: Falls die Schweiz ihr Versprechen nicht erfüllte, würde dies die Beziehungen zur EU belasten.

Wer entscheidet über den Kohäsionsbeitrag?

Für den Kohäsionsbeitrag braucht es eine gesetzliche Grundlage und einen Finanzentscheid. Beides liegt in der

dokument

alliancesud

Arbeitsgemeinschaft
Sozialsaio • Fastenonfier • Brot für alle
Herwekas • Caritas • Heils

Monbijoustrasse 31 • Postfach • CH-3001 Bern • www.alliancesud.ch • mail@alliancesud.ch

Kompetenz des eidgenössischen Parlaments. Die gesetzliche Grundlage untersteht dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat plant, die entsprechenden Gesetzes- und Finanzvorlagen den Räten ab Oktober 2005 zu unterbreiten.

Wie will der Bundesrat den Kohäsionsbeitrag finanzieren?

Der Kohäsionsbeitrag würde die Bundeskasse nominell während fünf Jahren mit zusätzlich je 200 Millionen Franken belasten. Die Kohäsionsprogramme sind jedoch so geplant, dass die realen Zahlungen sich über acht Jahre (2007–2014) erstrecken würden. Das macht durchschnittlich 125 Millionen pro Jahr aus. Dabei variieren die geplanten Zahlungen stark von Jahr zu Jahr (siehe Tabelle 1). (Zum Vergleich: Das Bundesbudget sieht 2005 Ausgaben von insgesamt 52'500 Millionen Franken vor.)

Am 12. Mai 2004 beschloss der Bundesrat, den Kohäsionsbeitrag vollständig zu kompensieren, und zwar zulasten der Budgets der Departemente für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und für Volkswirtschaft (EVD). Konkret bedeutet der Entscheid, dass die beiden Departemente über acht Jahre durchschnittlich 125 Millionen aus den jährlichen Budgets streichen müssten. Das EDA und das EVD sind theoretisch frei, wo sie die Kürzungen vornehmen möchten. Da jedoch in beiden Departementen nur die Entwicklungshilfe nicht gebunden oder gesetzlich verpflichtet ist, würden die Streichungen vollständig zulasten der Entwicklungshilfe gehen.

Ist der Kohäsionsbeitrag ein Teil der Entwicklungshilfe?

Anfänglich gab es in Bundesrat und Parlament einige PolitikerInnen, welche den Kohäsionsbeitrag für eine Spielart

der öffentlichen Entwicklungshilfe hielten. Diese Meinung hat es dem Bundesrat erleichtert, den Kompensationsentscheid zu fällen: Das Entwicklungsbudget insgesamt würde sich gleich bleiben – einzelne Länder erhielten etwas weniger, andere mehr. In Tat und Wahrheit gelten jedoch die Kohäsionszahlungen der EU nicht als Entwicklungshilfe. Das bestimmen die Richtlinien der OECD zur Entwicklungszusammenarbeit, welche auch für das OECD-Mitglied Schweiz gelten. Kein EU-Mitglied darf sich seine Kohäsionsbeiträge als Entwicklungshilfe anrechnen lassen; die Schweiz darf es künftig auch nicht. Schweizerische RegierungsvertreterInnen sind in den europäischen Hauptstädten oft auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht worden. Falls die Schweiz also den Kohäsionsbeitrag aus der Entwicklungshilfe zahlt, dann kürzt sie offiziell die Entwicklungshilfe um den Betrag, den sie an die Kohäsion der EU zahlen muss.

Geht der schweizerische Kohäsionsbeitrag an die Osthilfe-Länder?

Das schweizerische Entwicklungsbudget teilt sich in einen Süd- und einen Ostkredit. Die Südhilfe geht an Länder Lateinamerikas, Afrikas und Asiens. Sie gibt es seit den sechziger Jahren. Die Osthilfe geht seit den frühen neunziger Jahren an einzelne Länder Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. Seit 1992 hat die Osthilfe ein eigenes Jahresbudget von durchschnittlich 200 Millionen Franken. Sie gilt nach den OECD-Richtlinien als Entwicklungshilfe.

Einige Volks- und StändesvertreterInnen glauben, der Kohäsionsbeitrag gehe in Länder, die bislang Osthilfe erhalten haben. Daraus ziehen sie den Schluss,

Tabelle 1: Jährliche Beiträge an die EU-Kohäsion

| | | | |
|---|---------|------|---------|
| 2007 | 74 Mio | 2011 | 212 Mio |
| 2008 | 134 Mio | 2012 | 118 Mio |
| 2009 | 189 Mio | 2013 | 50 Mio |
| 2010 | 212 Mio | 2014 | 11 Mio |
| Durchschnittlicher Jahresbetrag 2007–2014: 125 Mio. Franken | | | |

1 Unterlage von Seco und Deza für die Beratende Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit des Bundesrats vom 29.6.05

die Osthilfe könne getrost um den Kohäsionsbeitrag gekürzt werden, ohne dass irgend jemand etwas verliere. Das ist eine Variante der Ansicht, dass der Kohäsionsbeitrag letztlich Entwicklungshilfe sei.

Jedoch ist auch diese Meinung falsch. Die gegenwärtige und künftig geplante Osthilfe des Bundes geht nur an Länder, die nicht Mitglied der EU sind und die daher auch keine Kohäsionsbeiträge erhalten. Siebzig Prozent der Osthilfegelder sind für den Balkan bestimmt und sollen nicht zuletzt dazu beitragen, dass die Menschen aus Serbien-Montenegro, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien oder Albanien, die vor den Bürgerkriegen in die Schweiz geflohen sind, wieder nach Hause zurück kehren können. Der Rest verteilt sich auf ehemals sowjetische Länder im Kaukasus und in Zentralasien.

Sollen die Schweiz oder die armen Länder den Kohäsionsbeitrag bezahlen?

Mit den Bilateralen II hat die Schweiz ihre Interessen gegenüber den europäischen Nachbarn gewahrt. Sie erhält zum Beispiel ungehinderten Marktzugang zu den neuen EU-Mitgliedern und hat das Bankgeheimnis gegenüber der EU verteidigen können. Daraus resultieren wirtschaftliche Vorteile für einzelne Unternehmen und die Volkswirtschaft insgesamt. Man darf den Kohäsionsbeitrag getrost als Preis für die Bilateralen II und die erfolgreiche Wahrung der schweizerischen Interessen auffassen.

Normalerweise muss ein Land die Kosten seiner Interessenwahrung selber tragen. Im Falle des Kohäsionsbeitrags hat aber der Bundesrat beschlossen, dass andere Länder die Kosten für die Verteidigung unserer Interessen übernehmen müssen – nämlich die ärmsten Länder der Welt, für welche die schweizerische Entwicklungshilfe bestimmt ist. Künftig sollen Mali und Tanzania oder Kirgistan und Georgien dafür bezahlen, dass EU-BürgerInnen weiterhin das Schweizer Bankgeheimnis beanspruchen dürfen. Sie müssen dafür aufkommen, dass Schweizer Unternehmen in den neuen EU-Mitgliedstaaten – dem wirtschaftlichen Wachstumszentrum Eu-

ropas – verbesserten Marktzugang erhalten. Das ist die Umkehrung der Entwicklungshilfe: Die Ärmsten sollen für die Reichen zahlen.

Dieses Vorhaben ist ethisch fragwürdig. Es könnte für die Schweiz deshalb eine politische Hypothek werden. Der Bundesrat wird es schwer haben, die internationale Gemeinschaft von der Rechtmässigkeit dieser eigenartigen Kompensation zu überzeugen. Das könnte dem Land egal sein, wenn es nicht täglich mit anderen Ländern in Verhandlungen stünde, um wirtschaftliche Erleichterungen und Zugangsrechte für unsere Unternehmen zu erhalten.

Gibt es Alternativen zum Kompensationsentscheid?

Da der Bundeshaushalt defizitär ist, ist es verständlich, dass 125 Millionen neuer Ausgaben während acht Jahren die Frage aufwerfen, wie das finanziert werden kann, ohne das Sanierungsziel zu gefährden. Es stellen sich zwei Fragen:

1. Wo sollen die neuen Ausgaben für den (einmaligen) Kohäsionsbeitrag kompensiert werden?
2. Führen die Bilateralen II nur zu Mehrausgaben? Oder generieren sie auch Mehreinnahmen und wie viel?

(1) Die Bilateralen II sind keine sektoriellen Abkommen, die nur zwei Ministerien und nur diese allein etwas angehen. Sie betreffen die ganze Schweiz. Und wo wir von ihnen profitieren, profitieren direkt oder indirekt alle SteuerzahlerInnen davon. Falls ihr Preis, der Kohäsionsbeitrag, zulasten bestehender Ausgaben kompensiert werden soll, müssten eigentlich alle Departemente die Kompensation zu gleichen Teilen oder sogar zu proportionalen Anteilen tragen.

(2) Die Bilateralen II haben jedoch nicht nur einen Preis. Sie bringen auch Mehreinnahmen. Das Parlament und der Bundesrat könnten demnach entscheiden, dass der Kohäsionsbeitrag aus diesen Mehreinnahmen finanziert werden soll (siehe Tabelle 2).

- Mit dem Beitritt zum Dublin-Abkommen entfällt die Behandlung von sogenannten Zweitgesuchten (Gesuche von Asylbewerbern, die bereits in einem anderen Dublin-Vertragsland ein Asylgesuch gestellt haben). Das führt

laut Bundesrat zu jährlichen Einsparungen von 80 bis 100 Millionen Franken.²

- Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU hält fest, dass 25 Prozent des Steuer-Rückbehaltes in die Bundeskasse fliessen. Der Bundesrat hat die Zusatzeinnahmen im Finanzplan mit 22 Millionen (2007–2009) beziffert. Danach steigen die Sätze des Zinsbesteuerungsabkommens an. Dies ergäbe Zusatzeinnahmen von 31 Mio. (2010–2012) bzw. 56 Mio. ab 2013. Die kantonalen Finanzdirektoren rechnen mit einem deutlich höheren Betrag von 100 Millionen Franken pro Jahr.³
- Gemäss Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) wird die EU-Osterweiterung (Belebung des Handels und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit) das Niveau des Bruttoinlandprodukts dauerhaft um 0,4% bis 0,6% anheben.⁴ Die 1,7 Milliarden Franken (bei einem BIP-Anstieg von 0,4%) bringen dem Bund jedes Jahr zusätzliche Steuereinnahmen von 130 Millionen Franken.⁵

Zusammen machen diese jährlichen Minderausgaben und Mehreinnahmen mindestens 152 Millionen Franken aus – ohne die Einsparungen im Asylbereich berücksichtigt zu haben. Ohne Zinsbesteuerungsabkommen, aber mit den Einsparungen im Asylbereich, ergeben sich mindestens 210 Mio. pro Jahr. Das sind in beiden Fällen deutlich mehr als die für den Kohäsionsbeitrag durchschnittlich notwendigen 125 Millionen Franken pro Jahr.

Der Bundesrat hat im Dezember 2004 seinen Kompensationsentscheid in Antworten auf parlamentarische Vorstösse bekräftigt. Er will zwar prüfen, ob ein Teil der Einnahmen aus dem Zinsbesteuerungsabkommen oder Einsparungen im Asylwesen zur Finanzierung beigezogen werden könnte, hält es aber für «kaum realisierbar», die Entwicklungs- und Osthilfe von der Kompensation auszunehmen.⁶ Eine Auffassung, die sich durch die offiziellen Zahlen nicht belegen lässt!

Bern, im Oktober 2005

Tabelle 2: Die Mehreinnahmen des Bundes dank den Bilateralen II

| | |
|---|-------------------------|
| Einsparungen im Asylbereich (Dublin) | 80–100 Mio. |
| Zinsbesteuerungsabkommen (Bundesangaben) | 22– 56 Mio. |
| Zinsbesteuerungsabkommen (Kantonsangaben) | 100 Mio. |
| Zusätzliche Steuereinnahmen Bund | 130–200 Mio. |
| Total I | 232–356/400 Mio. |
| Total II (ohne Asyl) | 152–256/300 Mio. |
| Total III (ohne Zinsbesteuerungsabkommen) | 210–300 Mio. |

2 Botschaft des Bundesrates zu den Bilateralen II

3 Mündliche Auskunft von Kurt Stalder, Präsident der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz, im Juni 2005

4 Pressemitteilung Seco 30.6.2004

5 Berechnungsgrundlage BIP 2003. Seit der Einführung der Mehrwertsteuer 1995 liegen die Steuereinnahmen des Bundes im Schnitt bei 8% des BIP.

6 Antwort des Bundesrates auf das Postulat Sommaruga vom 21.10.2004