

04.3269

Interpellation grüne Fraktion. Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion

Eingereichter Text 03.06.04

Der Bundesrat hat am 12. Mai 2004 beschlossen, einen schweizerischen Beitrag zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion in Europa zu leisten und dafür über einen Zeitraum von fünf Jahren insgesamt 1 Milliarde Franken zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch Kompensation innerhalb der Departemente EDA und EVD, und zwar auf Kosten der bereits bestehenden Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit.

Wir bitten den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie begründet er seinen Entscheid, die Finanzierung des schweizerischen Beitrages nur zwei Departementen zu übertragen?
2. In welchen konkreten Bereichen, Projekten und Ländern will er den Betrag kompensieren?
3. Welche Konsequenzen hat die Kompensation für die folgenden Bereiche:
 - a. Ostzusammenarbeit?
 - b. Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des Südens?
 - c. Friedensförderung?
4. Wo wird die Federführung der Kohäsionsprogramme angesiedelt?
5. Es ist vorgesehen, dass die Schweiz nicht direkt in den Kohäsionsfonds bezahlt, sondern in der Auswahl der Projekte, die sie finanziell zu unterstützen gedenkt, autonom bleibt:
 - a. Wer entscheidet über die Vergabe der Gelder?
 - b. Wie gedenkt er sicherzustellen, dass schwerpunktmässig Projekte im Bereich des Umweltschutzes, der sozialen Sicherheit und der Friedensförderung unterstützt werden?
 - c. Wie gedenkt er sicherzustellen, dass durch die Kohäsionsgelder kein indirekter Geldtransfer vom EDA zum EVD erfolgt?
6. Mit welchen Mehreinnahmen für die Schweiz rechnet er aufgrund wirtschaftlicher Impulse der EU-Osterweiterung sowie im Zusammenhang mit dem Zinsbesteuerungsabkommen?
7. Wie hoch schätzt er die Minderausgaben im Migrationsbereich wegen des Beitritts der Schweiz zu Schengen/Dublin ein?

Begründung

Der Bundesrat rechtfertigt den Kohäsionsbeitrag damit, die EU-Erweiterung sei ein wesentlicher Beitrag zu Frieden, Stabilität und Prosperität in Europa, und davon profitiere auch die Schweiz. Nutzniesserin dieser Verbesserungen ist die gesamte Schweizer Gesellschaft, nicht nur die Wirtschaft oder die Aussenpolitik. Es ist deshalb nicht sehr einleuchtend, weshalb nur zwei Departemente die gesamte Last tragen sollen.

Der Bundesrat hat detailliertere Fragen der Finanzierung für einen nicht genauer definierten, späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt. Diese Fragen dürfen aber nicht in der Schwebe gelassen werden: Noch in dieser Session befasst sich der Ständerat mit dem Gesetz und dem Rahmenkredit für die Ostzusammenarbeit, Mitte Juni wird der Bundesrat das Entlastungspaket 2004 beschliessen. Vor diesem Hintergrund ist eine rasche Klärung angebracht – umso mehr, als es hier um politische Entscheide geht: ob die Kompensation auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit, der Landwirtschaft oder der Friedensförderung erfolgt, ist eine politische Frage, die der Gesamtbundesrat zu beantworten hat.

So begrüssenswert der Beitrag durch autonome Programme in den neuen EU-Mitgliedsländern ist, so Besorgnis erregend ist das Risiko, dass dieser Beitrag auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit im Süden, der Ostzusammenarbeit (die der Bundesrat weiterführen und auf eine gesetzliche

04.3269

Interpellation groupe des Verts. Contribution à la cohésion de l'UE

Texte déposé 03.06.04

Le Conseil fédéral a décidé, le 12 mai 2004, que la Suisse contribuerait au titre de l'encouragement de la cohésion sociale et économique dans l'UE à raison de 1 milliard de francs en tout réparti sur cinq ans. Or, ce montant, comme l'indique le Conseil fédéral, sera financé entièrement par des compensations opérées au sein du DFAE et du DFE au détriment des crédits affectés à la coopération au développement et avec l'Europe de l'Est.

Nous demandons au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Pourquoi a-t-il décidé de faire supporter le poids de cette contribution aux seuls DFAE et DFE?
2. Quels domaines, projets ou pays seront-ils touchés par les compensations prévues?
3. Quelles seront les répercussions des compensations sur:
 - a. la coopération avec les pays de l'Est?
 - b. la coopération avec les pays du Sud?
 - c. la promotion de la paix?
4. Quel département aura la charge de gérer les programmes de cohésion?
5. Aux dires du Conseil fédéral, la Suisse ne versera pas sa contribution directement au fonds de cohésion mais entend au contraire rester libre de soutenir les projets de son choix:
 - a. Qui décidera de l'affectation de la contribution?
 - b. Comment le Conseil fédéral compte-t-il s'assurer que les projets fondamentaux concernant la protection de l'environnement, de la sécurité sociale ou de la promotion de la paix seront soutenus?
 - c. Comment compte-t-il s'assurer que l'argent versé au titre de la cohésion ne donnera pas lieu à des transferts indirects du DFAE au DFE?
6. A combien estime-t-il le profit que la Suisse retirera des impulsions économiques dues à l'élargissement de l'UE et de l'accord sur la fiscalité de l'épargne?
7. A combien estime-t-il la réduction des coûts dans le domaine des migrations suite à l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen/Dublin?

Développement

Le Conseil fédéral motive le versement d'un soutien à la cohésion par la contribution significative que représente l'élargissement de l'UE à la paix, à la stabilité et à la prospérité en Europe, ce dont la Suisse, juge-t-il, profitera également. Et d'ajouter que ce progrès bénéficiera non seulement à l'économie et à la politique extérieure mais à l'ensemble de la population suisse. On ne comprend donc guère pour quelle raison seuls deux départements devraient porter le fardeau de la contribution à la cohésion.

Le Conseil fédéral indique par ailleurs que les modalités du financement seront fixées dans un avenir encore indéterminé. Or, cette question ne saurait être laissée en suspens, ce d'autant plus que le Conseil des Etats sera appelé durant la présente session encore à examiner la loi et le crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est et qu'à la mi-juin le Conseil fédéral arrêtera le programme d'allègement 2004. Cette question doit donc être tranchée au plus vite, à plus forte raison que les décisions à prendre sont de nature politique: il appartient en effet au Conseil fédéral en corps de déterminer si les compensations précitées se feront au détriment de la coopération au développement, de l'agriculture ou de la promotion de la paix.

S'il faut saluer la volonté du Conseil fédéral de contribuer à la cohésion dans les pays de l'UE par ses propres projets, on peut par contre s'inquiéter du risque que la contribution envisagée soit financée aux dépens de la coopération au développement dans les pays du Sud, de la coopération avec les pays de l'Est (que le Conseil fédéral entend consolider



Grundlage stellen will) und der Friedensförderung geht. Die europäische Kohäsion ist nicht mit der Entwicklungshilfe für arme Länder im Süden und im Osten oder mit der Friedensförderung in Konfliktregionen gleichzusetzen. Deshalb ist eine vertiefte Auslegeordnung über die Finanzierung durch den Bundesrat unabdingbar, wie sie die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates am 14. Mai 2004 gefordert hat. Aus demselben Grund ist auch eine rasche Klärung der Federführung nötig.

Antwort des Bundesrates 20.10.04

Am Gipfeltreffen vom 19. Mai 2004 unterbreitete die Schweiz der EU das Angebot, sich für eine Dauer von fünf Jahren mit einem Beitrag von jährlich 200 Millionen Schweizerfranken an den Anstrengungen zur Reduktion der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb der erweiterten Gemeinschaft zu beteiligen. Dieses Engagement stellt ein neuartiges Element in den bilateralen Beziehungen Schweiz-EU dar und verdient eine besondere Würdigung.

1. Aus schweizerischer Sicht ist der Kohäsionsbeitrag unter drei Aspekten zu würdigen:

- Erstens ist er unsere Antwort auf die infolge der jüngsten Erweiterung stark gestiegenen Anforderungen an die Erhaltung eines für alle Beteiligten vorteilhaften europäischen Binnenmarktes. Dahinter steht nicht alleine der Gedanke der Solidarität mit den durch die Geschichte des 20. Jahrhunderts stark benachteiligten ehemaligen Ostblockstaaten. Es geht in wohlverstandener Eigeninteresse ebenso darum, die Fähigkeit dieser Länder zur Integration in den europäischen Binnenmarkt zu stärken.

- Zweitens sendet die Schweiz mit ihrem Engagement ein Signal an ihre europäischen Partner aus, dass sie sich der Bedeutung der jüngsten Erweiterung durchaus bewusst und auch bereit ist, ihren Teil der Verantwortung dafür zu übernehmen.

- Drittens steht der Kohäsionsbeitrag im Zeichen eines möglichst nutzbringenden Einsatzes der zur Verfügung stehenden Mittel in der Aussenpolitik. Die EU ist der bei weitem wichtigste politische und wirtschaftliche Partner der Schweiz, und die neuen Mitgliedstaaten verfügen innerhalb der erweiterten Gemeinschaft über ein erhebliches Gewicht. Der Bundesrat betrachtet den befristeten Kohäsionsbeitrag als angemessenes Instrument, um die Beziehungen zu unseren Nachbarn zu festigen und um die schweizerischen Interessen in der EU und insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten in konstruktiver Weise zu fördern.

Aus diesen Überlegungen heraus hat sich der Bundesrat entschlossen, ein «substanzielles Angebot» an die EU zu richten, das von dieser begrüsst wurde. Andere europäische Länder ausserhalb der EU, namentlich unsere Efta-Partner Norwegen, Island und Liechtenstein, leisten aufgrund ähnlicher Erwägungen ebenfalls einen Beitrag an die Kohäsion in der erweiterten EU, allerdings im institutionellen Rahmen des EWR.

Beim Entscheid des Bundesrates, einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der erweiterten EU zu leisten, spielt neben wirtschafts-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Faktoren auch die europapolitische Dimension eine Rolle. Bei diesen Fragen sind EDA und EVD die hauptsächlich betroffenen Departemente. EDA und EVD nehmen ihre Aufgaben im Interesse der gesamten schweizerischen Gesellschaft wahr.

2./3. Unsere Aufgabe besteht nun darin, den Kohäsionsbeitrag zu konkretisieren. Zum einen geht es darum, die internen Fragen der Finanzierung und der rechtlichen Form der Vereinbarung zu klären. Bezüglich der Finanzierung hat der Bundesrat in seinem Beschluss vom 12. Mai 2004 festgehalten, dass diese budgetneutral zu erfolgen hat. Die konkreten Kompensationen werden später vorzunehmen sein, sobald die Auszahlungspläne und die mit den «Bilateralen II» verbundenen Einnahmen bekannt sein werden. Gegenwärtig wird im Parlament eine Verlängerung des Rahmenkredits für die Osthilfe um 400 Millionen Schweizerfranken für zwei Jahre (2005 und 2006) diskutiert. Erste Auszahlungen, die

par une loi) et de la promotion de la paix. La cohésion en Europe ne saurait être assimilée au développement dans les pays pauvres du Sud ou de l'Est ou à la promotion de la paix dans les régions en conflit. Il importe donc que le Conseil fédéral mène une réflexion approfondie sur les modalités de financement de la contribution de la Suisse comme la Commission de politique extérieure du Conseil national l'a demandé le 14 mai 2004. Par ailleurs, le département responsable de la gestion des fonds devra être désigné rapidement.

Réponse du Conseil fédéral 20.10.04

Lors du Sommet Suisse-UE du 19 mai 2004, la Suisse a offert à l'UE un engagement financier annuel à hauteur de 200 millions de francs suisses pendant cinq ans, à titre de contribution aux efforts de réduction des disparités sociales et économiques au sein de l'UE élargie. Cet engagement représente un élément nouveau dans les relations bilatérales Suisse-UE et mérite donc d'être tout spécialement relevé.

1. D'un point de vue suisse, la contribution à la cohésion doit être vue sous trois angles:

- En premier lieu, il s'agit pour nous d'apporter une réponse au récent élargissement et aux nouvelles exigences qui en découlent, afin de garantir à tous les membres l'accès à des conditions favorables au marché intérieur européen. Il ne faut donc pas voir dans notre contribution le simple témoignage de notre solidarité avec les Etats de l'ancien bloc de l'Est, fortement pénalisés par une histoire difficile tout au long du XXe siècle. C'est plutôt dans une perspective d'affirmation de nos intérêts bien compris qu'il s'agit de renforcer la capacité de ces pays à s'intégrer sur le marché intérieur européen.

- En deuxième lieu, par cet engagement, la Suisse adresse un signal à ses partenaires européens en se montrant, d'une part, consciente des implications du récent élargissement et, d'autre part, disposée à assumer sa part de responsabilité dans ce processus.

- En troisième lieu, la contribution suisse à la cohésion s'inscrit dans notre volonté d'investir le plus judicieusement possible les moyens financiers que nous consacrons à la politique extérieure. L'UE est de loin le partenaire politique et économique le plus important de la Suisse et les nouveaux Etats membres disposent au sein de la communauté élargie d'un poids certain. Le Conseil fédéral voit dans cette contribution à la cohésion un outil permettant à la Suisse de consolider ses relations avec ses voisins et de promouvoir d'une manière constructive les intérêts suisses au sein de l'UE, en particulier dans les nouveaux Etats membres.

C'est pour toutes ces raisons que le Conseil fédéral a décidé de faire à l'UE une «offre substantielle», qui a d'ailleurs été très bien accueillie par cette dernière. D'autres pays européens hors-UE, comme par exemple nos partenaires de l'AELE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, apportent pour les mêmes raisons une contribution à la cohésion de l'UE élargie, et ce dans le cadre institutionnel de l'EEE.

La décision du Conseil fédéral de soutenir la cohésion économique et sociale au sein de l'UE élargie repose sur des considérations relevant de la politique économique, de sécurité et de développement, mais aussi de la politique européenne. Ces domaines relèvent principalement du DFAE et du DFE. Ces deux départements exercent leur mission dans l'intérêt de l'ensemble de la société suisse.

2./3. Notre tâche consiste actuellement à concrétiser la contribution à la cohésion. Il s'agira, d'une part, de clarifier les questions internes du financement et de la forme juridique de l'arrangement. En ce qui concerne le financement, le Conseil fédéral a, dans sa décision du 12 mai 2004, retenu que ce dernier ne devait pas avoir d'incidence budgétaire. Concrètement, ces compensations se feront ultérieurement dès que les plans de décaissement ainsi que les rentrées liées aux Bilatérales II seront connues. Une prolongation du crédit cadre sur l'aide à l'Est de 400 millions de francs suisses pour deux ans (2005 et 2006) est actuellement en discussion au Parlement. Les premiers versements, envisagés

für 2006 vorgesehen sind, könnten durch diesen Kredit finanziert werden. Im Verlaufe des Jahres 2006 wäre dem Parlament ein globaler Kredit für Osthilfe und Kohäsionsbeitrag zu beantragen. Der Bundesrat hält weiterhin am Ziel der Erhöhung des Anteils der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,4 Prozent des BIP fest.

Zum anderen müssen inhaltliche Schwerpunkte, Modalitäten und geographische Verteilung des schweizerischen Kohäsionsbeitrages im Dialog mit der EU und den Empfängerstaaten festgelegt und in eine geeignete rechtliche Form gegossen werden. Die beiden betroffenen Departemente EDA und EVD sind dabei, die Entscheidungsgrundlagen für eine Vereinbarung mit der EU zu erarbeiten. Die Gespräche mit der EU sollen im zweiten Halbjahr 2004 aufgenommen werden. Informelle Kontakte haben bereits stattgefunden.

4. Die zuständigen Departemente sind wie bei der Europapolitik das EDA und das EVD. Sie erarbeiten gemeinsam die Leitlinien der schweizerischen Beiträge.

5.a./b. Generell kann festgehalten werden, dass die Schweiz selbstständig über die Auswahl der Projekte, die sie finanziell unterstützt, entscheiden wird. Allfällige Kooperationen mit anderen Staaten oder Institutionen sind, wo möglich und sinnvoll, in Betracht zu ziehen.

c. Die Unterstützung zielt auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion. Die konkreten Schwerpunkte sind noch nicht bestimmt. Sie hängen von den Bedürfnissen der Empfängerländer, deren Potenzial zur erfolversprechenden Umsetzung der Massnahmen (Absorptionsfähigkeit) sowie den Prioritäten und Erfahrungen der Schweiz in der Zusammenarbeit mit diesen Ländern ab.

d. Über die konkrete Ausgestaltung der Kompensationen wurden noch keine Beschlüsse gefasst.

6. Der Bundesrat schätzt den Wohlstandseffekt der EU-Osterweiterung für die Schweiz mittelfristig auf 0,2 bis 0,3 Prozent des BIP. Das entspricht einer Zunahme der Wertschöpfung in der Grössenordnung von 1 Milliarde Schweizerfranken. Die aufgrund des Zinsbesteuerungsabkommens erwarteten Mehreinnahmen des Bundes lassen sich auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht schätzen.

7. Der Gewinn an innerer Sicherheit dank der Schengener Zusammenarbeit kann nicht beziffert werden. In der Botschaft zu den «Bilateralen II», die sich gegenwärtig in der Vernehmlassung befindet, hält der Bundesrat fest, dass im Migrationsbereich dank des Dubliner Zweitasylabkommens mit der Vermeidung von beträchtlichen Zusatzkosten zu rechnen ist. Ohne das Abkommen von Dublin würden nämlich aufgrund des zu erwartenden Anstieges der Asylgesuche Mehrkosten anfallen. Das Dubliner Abkommen hat es beispielsweise Dänemark bisher erlaubt, 20 Prozent der Asylgesuche als Zweitgesuche zu identifizieren. Mehr als 90 Prozent der auf dieser Basis erfolgten Rückführungen gestalteten sich als erfolgreich.

pour 2006, pourraient être prélevés sur ce crédit. Courant 2006, un nouveau crédit global pour la coopération avec l'Est et pour la contribution à la cohésion sera soumis au Parlement. Le Conseil fédéral maintient son objectif d'augmenter la part consacrée à l'aide publique au développement à 0,4 pour cent du PIB.

D'autre part, dans le cadre d'un dialogue avec l'UE et les Etats bénéficiaires, il s'agit de fixer les priorités, les modalités et la répartition géographique de la contribution suisse à la cohésion et de lui donner la forme juridique adéquate. Les deux départements concernés, soit le DFAE et le DFE, sont en train d'élaborer les bases de décision nécessaires à l'arrangement avec l'UE. Il conviendra ensuite d'entreprendre des pourparlers avec l'UE durant le deuxième semestre 2004. Des contacts informels ont déjà eu lieu.

4. A l'instar des questions de politique européenne, les départements rapporteurs sont le DFAE et le DFE. Ils élaboreront conjointement les lignes directrices des contributions suisses.

5.a./b. D'une manière générale, la Suisse choisira librement les projets auxquels elle apportera un soutien financier. D'éventuelles coopérations avec des Etats ou des institutions seront à envisager dès lors qu'elles s'avéreront réalisables et pertinentes.

c. Ce soutien vise la cohésion économique et sociale. Ses axes concrets ne sont pas encore définis. Ils dépendent des besoins des pays bénéficiaires, de leur potentiel à mettre en oeuvre avec succès les mesures (capacité d'absorption) ainsi que des priorités et de l'expérience de la Suisse en matière de collaboration avec ces pays.

d. Aucune décision n'a encore été prise quant à la forme concrète des compensations.

6. Le Conseil fédéral évalue de 0,2 à 0,3 pour cent du PIB le profit que la Suisse retirera à moyen terme de l'élargissement de l'UE à l'Est. Cela correspond à une croissance des richesses de l'ordre de 1 milliard de francs suisses. Les informations disponibles ne permettent pas d'évaluer les recettes supplémentaires que la Confédération est en droit d'attendre en raison de l'accord sur la fiscalité de l'épargne.

7. Le gain en sécurité intérieure qu'apporte la coopération dans le cadre de l'Accord de Schengen ne peut être chiffré. Dans le message concernant les Bilatérales II qui se trouve en procédure de consultation, le Conseil fédéral a retenu que dans le domaine de la migration, il faut s'attendre, grâce à l'Accord de Dublin relatif aux deuxième demandes d'asile, à une économie de coûts substantielle. En l'absence d'accord, ces coûts seraient occasionnés par l'augmentation prévisible des demandes d'asile. A l'exemple du Danemark, le système Dublin a permis à ce jour d'identifier 20 pour cent des demandes d'asile comme deuxième demande. Plus de 90 pour cent des renvois effectués sur cette base ont été réalisés avec succès.