



Der Schweizer Erweiterungsbeitrag

Erlaubt die Aufgabenteilung mit den EU-Partnerländern eine effiziente Umsetzung?



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH – 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.14447.704.00408.08
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. 058 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Der Schweizer Erweiterungsbeitrag – Erlaubt die Aufgabenteilung mit den EU-Partnerländern eine effiziente Umsetzung?

Das Wesentliche in Kürze

Mit 1,3 Milliarden Schweizer Franken beteiligt sich die Schweiz mit dem Erweiterungsbeitrag am Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union. Während 10 Jahren unterstützt die Schweiz bilateral vereinbarte Projekte und Programme in 13 Staaten Mittel- und Osteuropas, die 2004 oder später der EU beigetreten sind. Vor dem Hintergrund einer möglichen Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags untersuchte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), wie die Abwicklung des Förderprogramms in verschiedenen Partnerländern voranschreitet und ob die Zusammenarbeit soweit zielführend und effizient erfolgt. Die Untersuchung kommt zu folgenden Ergebnissen:

Konzept des Erweiterungsbeitrags hat sich im Grundsatz bewährt

Im Rahmen der Länderabkommen wurden den Partnerländern im Sinne eines „ergebnisorientierten Managementansatzes“ Mitspracherechte und Freiräume in der Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen gelassen. Dies ermöglicht den Staaten, Modalitäten der Steuerung, Umsetzung und Kontrolle des Erweiterungsbeitrags zielführend an ihre politisch-administrativen Systeme anzupassen (Prinzip des „use of country systems“). Die Schweiz hat sich mit den Partnerländern dabei auf ein Konzept geeinigt, bei welchem die verantwortliche Beteiligung der Partnerländer in hohem Masse zum Tragen kommen soll. Die geförderten Themenbereiche und Budgetallokationen wurden gemeinsam ausgehandelt. Die Institutionen aus den Partnerländern spielen bei Projektauswahl, Umsetzung und Monitoring der Projekte und Programme entscheidende Rollen. Ende 2012 bzw. 2014 wurde die Auswahl und Genehmigung aller Projekte und Programme in den unterstützten Ländern fristgerecht abgeschlossen, und die Umsetzungsstrukturen des Erweiterungsbeitrags haben sich bislang bewährt. Selbst die gleichzeitig mit dem Start des Erweiterungsbeitrags eingetretene Finanz- und Wirtschaftskrise sowie deren weitreichende Folgen für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Europa konnten die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags nicht wesentlich gefährden, führten aber zu erschwerten Umfeldbedingungen.

Komplexes System der Steuerung als Herausforderung

Nicht nur die institutionellen Strukturen, auch die Steuerungsstrukturen und -prozesse stellen wesentliche Elemente einer effizienten und effektiven Umsetzung des Erweiterungsbeitrags dar. Die komplexe Aufteilung von strategischer und operativer Steuerung der Projekte zwischen der Schweiz und den Partnerländern sorgt mancherorts für Unklarheiten. Zwar wurde den Partnerländern weitreichende Autonomie und Verantwortung für die Umsetzung der Projekte übertragen, definitive Entscheidungen über Finanzierung von Projekten und die ordnungsgemässe Verwendung der Fördermittel liegen aber bei der Schweiz. Die EFK sieht in dieser Komplexität der Steuerungsformen auf verschiedenen Verwaltungsebenen ein latentes Spannungsfeld: Einerseits wird die Flexibilität und partnerschaftlich ausgerichtete Zusammenarbeit gewürdigt, andererseits führt sie stellenweise zu Unsicherheiten, da viele der unterstützten Länder den gewährten Handlungsspielraum nicht immer in gewünschtem Masse nutzen können oder wollen.



Abstimmungsbedarf zur Steigerung der Prozesseffizienz

Die operationelle Abwicklung der Projektauswahl und die Umsetzung zwischen den jeweiligen Partnerländern weisen diverse Unterschiede auf. Ein Grund ist mitunter in den unterschiedlichen Absorptions- und Managementkapazitäten der zahlreichen involvierten Akteure in den unterstützten Ländern zu verorten. Die hohe Prozesskomplexität mit dezentraler Rollen- und Aufgabenteilung bei gleichzeitig zentralisierter Entscheidungskompetenz führt teilweise zu Ineffizienzen wie Doppelspurigkeiten, Schnittstellenproblemen und letztlich zu Unterbrüchen und Verzögerungen in den Abläufen.

Auswahl von Projekten und Programmen getreu dem Motto: Less is more (efficient)!

Innerhalb des Erweiterungsbeitrags werden zahlreiche Projekte und Programme aus einem breiten Katalog von Förderbereichen unterstützt. Das eingesetzte zweistufige Projektselektionsverfahren unter Einbezug externer Fachpersonen wird als adäquate Methode eingeschätzt, um qualitativ hochstehende und bedarfsgerechte Projekte oder Programme auszuwählen. Nachteilig wirkt sich aus, dass sich dadurch die Auswahl von Projekten und Programmen in die Länge ziehen und unter Umständen sogar mehrere Jahre dauern kann. Für betroffene Projektantragstellende ist dies mit Unsicherheiten sowie hohen administrativen und finanziellen Lasten verbunden. Für die Länder der EU-12 wurden bis Ende 2014 rund 300 Projekte aus 25 Themenbereichen von der Schweiz genehmigt. Die EFK ist der Ansicht, dass sich die Schweiz im Falle einer Erneuerung des Beitrags noch stärker auf ausgewählte, spezialisierte Förderbereiche konzentrieren sollte. Dies würde es der Schweiz erlauben, ihre Stärken besser einzusetzen und auch den langwierigen Selektionsprozess zu straffen. Es sollten nicht mehr, sondern tendenziell grössere und integrale Projekte prioritär gefördert werden. Die Vorteile sind in einer verbesserten Breitenwirkung, der grösseren Publizität und in den tendenziell tieferen Managementkosten zu sehen.

Realisierung von Projekten und Programmen nicht ohne Schwierigkeiten

Aktuell befindet sich die Mehrheit der Projekte und Programme in der Umsetzungsphase. Die Ergebnisse zeigen, dass die Realisierung der Projekte und Programme auf mehr oder weniger erwartete Probleme stossen. Neben administrativen, technischen und organisatorischen Hürden führte insbesondere die in den letzten Jahren hohe Aufwertung des Schweizer Frankens zu einer Vergrösserung der Projektbudgets von fast 40 Prozent. Gemäss Vereinbarungen und basierend auf dem Finanzierungsbeschluss der Eidgenössischen Räte sind die zusätzlichen Mittel im gleichen Projekt einzusetzen, was für betroffene Projektträger zusätzliche Aufwendungen für Planung und Realisierung der Projekterweiterungen bedeutet. Infolgedessen weisen bereits heute zahlreiche Projekte und Programme grössere Verzögerungen auf. SECO und DEZA gehen aber davon aus, dass selbst die verzögerten Projekte und Programme rechtzeitig bis zum Ende der Laufzeit des Erweiterungsbeitrags, d. h. im Falle der EU-10 bis Mitte 2017, abgeschlossen werden können.

Berichterstattung zu wenig risikoorientiert ausgestaltet

Alle an der Umsetzung beteiligten Akteure haben die Pflicht, eine ordnungsgemässe Abwicklung der jeweiligen Projekte sicherzustellen. Die notwendige Dokumentation aller Projektaktivitäten wird von beauftragten Institutionen geprüft, bevor die Schweiz eine Rückzahlung der durch das Partnerland vorfinanzierten Auslagen freigibt. Ein griffiges Monitoring und Controlling stellen hierbei wesentliche Instrumente einer effizienten Projektsteuerung und -überwachung dar. Das be-

stehende Monitoring und Controlling der Projektfortschritte ist schwerfällig und erfolgt so nur bedingt zeitnah, um notwendige Steuerungsmassnahmen kurzfristig ergreifen zu können.

Nach Ansicht der EFK ist das Informationsmanagementsystem des Erweiterungsbeitrags zudem noch zu wenig auf die systematische Erfassung von Problemen und Risiken von Projekten ausgerichtet. Entsprechend sind zusätzliche Massnahmen wie Visiten von Projektstandorten und regelmässige Sitzungen notwendig.

Vielschichtige Aufsicht und Kontrolle, aber Gefahr von Prüflücken besteht

Die korrekte Verwendung der Mittel stellt ein Grundprinzip des Erweiterungsbeitrags dar. Entsprechend sind eine Reihe von Massnahmen zur Aufsicht und Kontrolle der korrekten Umsetzung des Erweiterungsbeitrags vorgesehen. Bisher zeigt sich, dass das System grundsätzlich greift. Die EFK ist jedoch auch der Ansicht, dass aufgrund ungenügender Abstimmung zwischen den verschiedenen Aufsichts- und Kontrollebenen die Gefahr besteht, dass einzelne Prüfaspekte einer mehrfachen Aufsicht unterliegen, während andere Prüfbereiche wie bspw. die Prozesseffizienz nicht oder nur unzureichend geprüft werden.

Auf Basis der vorliegenden Ergebnisse kommt die EFK zu folgenden Empfehlungen, welche im Rahmen einer Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags zu berücksichtigen sind:

- Erarbeitung von unterstützenden Massnahmen zur Optimierung der Prozessabläufe und zur Steigerung der Steuerungseffizienz
- Straffung des Projekt- und Programmauswahlverfahrens
- Regelung der Modalitäten zur Verwendung von zusätzlichen oder freigewordenen Fördermitteln
- Optimierung des Informationsmanagementsystems und Erhöhung der Koordination in der Aufsicht



Contribution suisse à l'élargissement de l'UE: la répartition des tâches avec les pays partenaires assure-t-elle une mise en œuvre efficace?

L'essentiel en bref

La Suisse participe à raison de 1,3 milliard de francs à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. Sa contribution à l'élargissement soutient pendant dix ans des projets et des programmes bilatéraux adoptés d'un commun accord dans treize pays d'Europe centrale et de l'Est qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou ultérieurement. Dans la perspective d'un éventuel renouvellement de la contribution suisse, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise en œuvre de celle-ci dans divers pays partenaires et évalué si la coopération est efficace et permet d'atteindre les buts visés. Les résultats de cet examen sont présentés ci-après.

Le principe de la contribution à l'élargissement a fait ses preuves

Afin de promouvoir une «gestion axée sur les résultats», les accords conclus avec les pays partenaires ont ménagé à ceux-ci des droits de participation et une marge de manœuvre dans la définition des structures opérationnelles. Les Etats bénéficiaires peuvent ainsi adapter efficacement les modalités du pilotage, de la mise en œuvre et du contrôle de gestion à leur système politique et administratif (principe de l'utilisation des systèmes nationaux). La Suisse a convenu avec les pays partenaires d'un fonctionnement où ceux-ci assument de grandes responsabilités dans la mise en œuvre de la contribution. Les thèmes visés et l'allocation des budgets sont le fruit de négociations communes. Les institutions des pays partenaires jouent donc un rôle décisif dans la sélection, la réalisation et le suivi des projets et des programmes. La sélection et l'approbation de ces derniers ont été achevées dans les délais pour tous les pays, soit fin 2012 et fin 2014. Jusqu'ici, les structures créées pour mettre en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement ont fait leurs preuves. Ni la crise financière et économique qui a éclaté au moment où la contribution prenait effet ni les lourdes conséquences économiques, politiques et sociales qu'elle a engendrées en Europe ne l'ont fondamentalement remise en cause, mais détérioré les conditions de son application.

Le défi d'un système de pilotage complexe

Une mise en œuvre efficace et efficiente de la contribution à l'élargissement exige non seulement des structures institutionnelles, mais aussi des structures et des processus de pilotage. La répartition complexe du pilotage stratégique et opérationnel des projets entre la Suisse et les pays partenaires engendre parfois un manque de clarté. Si les pays partenaires bénéficient certes d'une grande autonomie et de grandes responsabilités dans la réalisation des projets, c'est la Suisse qui prend les décisions finales quant à leur financement et à la bonne utilisation des ressources. Le CDF estime que la complexité de ce modèle de pilotage, réparti entre divers niveaux administratifs, recèle un risque potentiel: d'une part, ce système valorise la souplesse et la coopération partenariale; d'autre part, il engendre parfois des incertitudes, car nombre des pays bénéficiaires ne peuvent ou ne veulent pas exploiter la marge de manœuvre qui leur est accordée.

Améliorer l'harmonisation afin d'accroître l'efficacité des processus

La procédure de sélection des projets et leur réalisation varient d'un pays à l'autre. Les différences s'expliquent notamment par le fait que tous les pays bénéficiaires ne possèdent pas les mêmes compétences pour gérer les activités et y intégrer les nombreux intervenants. La grande com-

plexité des processus, qui prévoient une répartition décentralisée des rôles et des tâches tout en centralisant les compétences décisionnelles, engendre parfois un manque d'efficacité, tels des doublons, des problèmes d'interface et, en fin de compte, des suspensions et des retards dans la réalisation des projets.

Sélection des projets et des programmes selon la devise «moins, c'est plus (efficace)!»

La contribution à l'élargissement soutient un grand nombre de projets et de programmes issus d'un vaste catalogue de domaines d'encouragement. La procédure de sélection des projets à deux niveaux, qui fait intervenir des spécialistes externes, est jugée adéquate pour choisir des projets ou des programmes qui offrent une qualité élevée et répondent aux besoins. Cette procédure a toutefois le désavantage de ralentir parfois la sélection, celle-ci pouvant même s'étendre sur plusieurs années. Pour les soumissionnaires, cette procédure engendre des incertitudes ainsi que de lourdes charges administratives et financières. Fin 2014, la Suisse avait approuvé quelque 300 projets s'inscrivant dans 25 domaines thématiques pour les pays de l'UE-12. Le CDF estime que la Suisse devrait, en cas de renouvellement de la contribution, se concentrer davantage encore sur des domaines plus spécifiques. Grâce à une telle concentration, elle pourrait mieux mettre en valeur ses atouts et simplifier la procédure de sélection. Il s'agit non pas d'accroître le nombre de projets à soutenir, mais de privilégier des projets plus grands et globaux. Cette réorientation aurait pour avantage d'améliorer l'impact à grande échelle, d'accroître la visibilité de notre pays et de réduire les coûts de gestion.

La réalisation de projets et de programmes ne va pas sans difficulté

La majorité des projets et des programmes sont actuellement en cours de réalisation. Les résultats révèlent que celle-ci se heurte à des problèmes plus ou moins prévisibles. Outre les obstacles administratifs, techniques et organisationnels, c'est surtout l'appréciation du franc suisse qui a posé problème ces dernières années, en gonflant de près de 40 % les budgets des projets. Selon les accords conclus et l'arrêté financier des Chambres fédérales, les moyens supplémentaires doivent être utilisés par les mêmes projets, de sorte que les responsables de ceux-ci sont confrontés à des charges supplémentaires pour planifier et réaliser l'extension des activités. En conséquence, beaucoup de projets et de programmes accusent d'ores et déjà d'importants retards. Le SECO et la DDC estiment néanmoins que même les projets et les programmes retardés pourront être achevés jusqu'à l'échéance de la contribution à l'élargissement, soit jusqu'à mi-2017 dans les cas des pays de l'UE-10.

Prise en compte insuffisante des risques dans les rapports

Tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre sont tenus de garantir le bon déroulement de chacun des projets. La documentation exigée sur toutes les activités des projets est vérifiée par les institutions compétentes avant que la Suisse n'approuve le remboursement des dépenses pré-financées par le pays partenaire. Les principaux instruments d'un pilotage et d'une surveillance efficaces des projets assurent dans ce domaine un suivi et un contrôle de gestion fiables. Le suivi et le contrôle de gestion actuels présentent des lourdeurs et leurs conclusions ne sont mises à disposition que trop tardivement pour qu'il soit possible de prendre des mesures appropriées à court terme.



De l'avis du CDF, le système de gestion des informations de la contribution à l'élargissement s'axe par ailleurs trop peu sur la prise en compte systématique des problèmes et des risques des différents projets. Des mesures complémentaires, telles des visites sur place et des séances régulières, s'avèrent donc nécessaires.

Un système de suivi à plusieurs niveaux n'élimine pas le risque de lacunes

L'utilisation à bon escient des ressources disponibles constitue l'un des principes fondamentaux de la contribution à l'élargissement. Toute une série de mesures ont dès lors été prévues pour vérifier et contrôler sa mise en œuvre. Ce système s'est apparemment révélé efficace jusqu'ici. Le CDF estime néanmoins que le manque d'harmonisation entre les différents niveaux de vérification et de contrôle recèle un risque: certains aspects pourraient être soumis à plusieurs vérifications, alors que d'autres, telle l'efficacité des processus, ne seraient vérifiés qu'insuffisamment, voire pas du tout.

Se fondant sur les constats présentés ci-devant, le CDF formule les recommandations ci-après, à prendre en considération en cas de renouvellement de la contribution suisse à l'élargissement:

- Elaborer des mesures complémentaires afin d'optimiser le déroulement des processus et d'accroître l'efficacité du pilotage.
- Simplifier la procédure de sélection des projets et des programmes.
- Définir les modalités d'utilisation des ressources supplémentaires ou libérées.
- Optimiser le système de gestion des informations et renforcer la coordination de la surveillance

Texte original en allemand

Il contributo svizzero all'allargamento – La ripartizione dei compiti con i paesi partner dell'UE consente un'attuazione efficiente?

L'essenziale in breve

La Svizzera contribuisce a ridurre le disparità economiche e sociali nell'Unione europea (UE) allargata con 1,3 miliardi di franchi svizzeri versati in forma di contributo all'allargamento. Per dieci anni la Svizzera ha sostenuto progetti e programmi bilaterali in 13 paesi dell'Europa centrale e orientale che hanno aderito all'UE nel 2004 o successivamente. In vista di un possibile rinnovo del contributo svizzero all'allargamento, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito una verifica del programma di promozione nei vari paesi partner e ha eseminato se finora la collaborazione è stata promettente e efficace. La verifica ha prodotto i seguenti risultati.

Il concetto del contributo all'allargamento è fondamentalmente valido

Nel quadro degli accordi interstatali, ai paesi partner sono stati concessi diritti di consultazione e spazi di manovra nell'organizzazione delle strutture di attuazione ai sensi di un «approccio alla gestione orientato ai risultati». Questo consente ai vari paesi di adeguare la gestione, la realizzazione e il controllo del contributo all'allargamento in maniera mirata e in base ai propri ordinamenti politico-amministrativi (principio dell'«use of country systems»). La Svizzera ha concordato con i paesi partner un piano che prevede per gli stessi un coinvolgimento responsabile di primo piano. I settori d'intervento e l'allocatione del budget sono stati negoziati congiuntamente. Le istituzioni dei paesi partner svolgono quindi ruoli chiave nella selezione dei progetti, nella loro attuazione e nel monitoraggio di progetti e programmi. Alla fine del 2012 e del 2014 i progetti e i programmi previsti per i paesi sostenuti sono stati selezionati e approvati entro i termini stabiliti, e le strutture incaricate dell'attuazione del contributo all'allargamento hanno dato buona prova. Neppure la crisi finanziaria ed economica che si è verificata proprio all'inizio dell'attuazione né le gravi conseguenze che ne sono risultate per l'economia, la politica e la società in Europa sono riuscite a mettere veramente a repentaglio il contributo all'allargamento, anche se hanno peggiorato le condizioni esistenti.

La sfida del complesso sistema di gestione

Non solo le strutture istituzionali ma anche le strutture e i processi destinati alla gestione sono elementi importanti per un'attuazione efficiente ed efficace del contributo all'allargamento. La complessa ripartizione della gestione strategica e operativa dei progetti tra Svizzera e paesi partner genera alcune ambiguità. Infatti, anche se i paesi partner dispongono di ampia autonomia e responsabilità nella realizzazione dei progetti, le decisioni definitive riguardando il finanziamento dei progetti e il corretto impiego dei fondi spettano comunque alla Svizzera. Il CDF vede in questa complessità delle forme di gestione ai vari livelli amministrativi una fonte latente di tensione. Infatti, da un lato, si prediligono la flessibilità e la cooperazione tra le parti e, dall'altro, queste generano talvolta incertezze in quanto molti dei paesi sostenuti non possono o non vogliono sempre sfruttare nella misura auspicata il margine di manovra di cui dispongono.



Necessità di accordo per aumentare l'efficienza dei processi

Lo svolgimento operativo della selezione dei progetti e l'attuazione tra i rispettivi paesi partner presentano molteplici differenze, riconducibili tra l'altro alle diverse capacità di assorbimento e gestione dei numerosi attori coinvolti nei paesi sostenuti. L'elevata complessità dei processi, che prevedono una ripartizione decentralizzata di ruoli e compiti in concomitanza con una competenza decisionale centralizzata, può generare alcune inefficienze come operazioni ridondanti, sovrapposizioni problematiche e quindi interruzioni e ritardi nelle procedure.

Selezione di progetti e programmi in base al motto «less is more (efficient)»

Con il contributo all'allargamento vengono sostenuti numerosi progetti e programmi tratti da un vasto catalogo di settori d'intervento. La procedura di selezione a due livelli, che comprende il coinvolgimento di periti esterni, è considerata metodologicamente adeguata per scegliere progetti e programmi di elevata qualità e commisurati alle necessità. D'altro canto, questa procedura pregiudica la selezione di progetti e programmi, nel senso che in alcuni casi la scelta può protrarsi per diversi anni. Per i richiedenti dei progetti questo svantaggio è fonte di incertezze e genera elevati oneri amministrativi e finanziari. Per i paesi dell'UE-12, fino a fine 2014 la Svizzera ha approvato circa 300 progetti in 25 campi tematici. Il CDF ritiene che, in caso di rinnovo del contributo, la Svizzera dovrebbe concentrarsi maggiormente su una selezione di settori specifici. Ciò consentirebbe alla Svizzera di sfruttare meglio i propri punti di forza e di accelerare il lungo processo di selezione. Bisognerebbe dare la precedenza non a un maggior numero di progetti, ma piuttosto a grandi progetti integrali. I vantaggi che ne deriverebbero sono impatto e visibilità maggiori nonché costi di gestione tendenzialmente inferiori.

La realizzazione di progetti e programmi comporta alcune difficoltà

Attualmente la maggior parte dei progetti e dei programmi è in fase di attuazione. Dai risultati emerge che la realizzazione di progetti e programmi presenta problemi più o meno prevedibili. Oltre agli ostacoli di ordine amministrativo, tecnico e organizzativo, negli ultimi anni il sensibile apprezzamento del franco svizzero ha fatto lievitare il budget dei progetti di quasi il 40 per cento. Secondo gli accordi e in base al decreto di finanziamento delle Camere federali, le risorse supplementari devono essere assegnate ai progetti già avviati. Per i responsabili di progetto questa condizione significa prevedere risorse supplementari per la pianificazione e la realizzazione di estensioni di progetti. Di conseguenza, già oggi un gran numero di progetti e programmi presenta ritardi considerevoli. Tuttavia, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) partono dal presupposto che anche i progetti e i programmi che hanno accumulato ritardi potranno concludersi entro la fine della durata del contributo all'allargamento, ovvero – nel caso dell'UE-10 – entro la metà del 2017.

Resoconti non abbastanza orientati ai rischi

Tutti gli attori coinvolti nell'attuazione hanno l'obbligo di assicurare uno svolgimento regolare dei rispettivi progetti. La documentazione necessaria di tutte le attività di progetto è verificata dalle istituzioni incaricate prima che la Svizzera autorizzi il rimborso degli anticipi versati dal paese partner. Un monitoraggio e un controlling incisivi sono strumenti essenziali ai fini della gestione e della sorveglianza efficaci dei progetti. L'attuale monitoraggio e il controlling dei progressi compiuti nei progetti sono poco funzionali e vengono effettuati raramente in tempo utile per l'adozione delle necessarie misure di gestione.

Secondo il CDF, il sistema di gestione delle informazioni del contributo all'allargamento è inoltre poco orientato alla rilevazione sistematica dei problemi e dei rischi presenti nei progetti. Sono quindi necessarie misure supplementari, come visite in loco e riunioni regolari.

Sorveglianza e controllo complessi che non escludono lacune nel processo di verifica

Uno dei principi basilari del contributo all'allargamento è il corretto impiego delle risorse. Pertanto sono previste diverse misure volte alla sorveglianza e al controllo della corretta attuazione del contributo all'allargamento. Finora si riconosce un buon andamento di sistema. Tuttavia il CDF è del parere che, per via di un'armonizzazione insufficiente tra i vari livelli di vigilanza e di controllo, sussista il rischio che singoli aspetti della verifica siano soggetti a una vigilanza molteplice, mentre altri settori – come l'efficienza dei processi – non vengano esaminati affatto o comunque non a sufficienza.

In base a questi risultati, il CDF formula le seguenti raccomandazioni, da prendere in considerazione nell'ambito del rinnovo del contributo svizzero all'allargamento:

- elaborazione di misure di supporto per ottimizzare gli iter processuali e per migliorare l'efficienza della gestione;
- rassodare la procedura di selezione dei progetti e dei programmi;
- regolazione delle modalità per l'impiego di risorse supplementari o di mezzi disponibili;
- ottimizzazione del sistema di gestione delle informazioni e maggiore coordinamento della vigilanza.

Testo originale in tedesco



Switzerland's enlargement contribution – does the division of tasks with EU partner countries allow efficient implementation?

Key points

Switzerland makes an enlargement contribution of 1,3 billion of francs to reduce the economic and social inequalities in the enlarged European Union. For ten years, Switzerland has been supporting bilaterally agreed projects and programmes in 13 countries in Central and Eastern Europe which became EU members in 2004 or later. Against the backdrop of a possible renewal of Switzerland's enlargement contribution, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined how the implementation of the support programme in various partner countries was progressing and whether cooperation was conducted in an effective and efficient manner thus far. The examination comes to the following conclusions:

Concept of the enlargement contribution has proven its worth in principle

Within the scope of the country agreement, the partner countries had a voice and were given freedom in the shaping of the implementing structures within the meaning of a "results-oriented management approach". This allows countries to expediently adjust enlargement contribution management, implementation and control procedures to their political and administrative systems (use of country systems principle). Together with the partner countries, Switzerland agreed on a concept whereby the conscientious cooperation of the partner countries should be capitalised upon as far as possible. The strategic topic areas and the budget allocations were jointly negotiated. The institutions in the partner countries play a decisive role in project selection, implementation and in the monitoring of the projects and programmes. At the end of 2012 and 2014, the selection and approval of all of the projects and programmes in the countries benefiting from support had been concluded on time and the implementing structures of the enlargement contribution had proved effective. Even the financial and economic crisis with its far-reaching consequences for business, politics and society in Europe which coincided with the start of the enlargement contribution could not significantly jeopardise the implementation of the enlargement contribution. Nonetheless, it led to more difficult overall conditions.

The challenge of a complex management system

Both the institutional structures and the management structures and procedures are important elements in the efficient and effective implementation of the enlargement contribution. The complex fragmentation of the strategic and operational management of the projects between Switzerland and the partner countries causes confusion in some places. While extensive autonomy and responsibility have been accorded to the partner countries for the implementation of the projects, final decisions on the funding of projects and the correct use of financial support rest with Switzerland. The SFAO finds the complexity of the management forms at the different administrative levels to be a potential area of tension: although flexibility and collaboration based on partnership are valued, at times they lead to uncertainty as many of the countries supported cannot always use or want to use the leeway granted to them to the desired extent.

Need for coordination to increase process efficiency

The operational running of project selection and implementation between the respective partner countries showed various disparities. One reason is to be found in the differing absorption and management capacities of the numerous players involved in the supported countries. The high level of process complexity with the decentralised division of roles and responsibilities but, at the same time, centralised decision-making powers leads in places to inefficiencies such as duplications, interface problems and finally to interruptions and delays in the procedures.

Selection of projects and programmes true to the motto: less is more (efficient).

Within the enlargement contribution, numerous projects and programmes from a broad catalogue of funding areas are supported. The two-tier project selection procedure used with the involvement of external specialists is considered to be an adequate method to select high-quality and needs-based projects and programmes. The disadvantage is that the selection of projects and programmes can thereby drag on too long and under certain circumstances even last several years. For project applicants, this is associated with uncertainty and high administrative and financial burdens. Up to the end of 2014, approximately 300 projects from 25 topic areas had been approved by Switzerland for the EU-12 countries. The SFAO is of the opinion that Switzerland should concentrate more strongly on selected, specialised funding areas if the contribution is due to be renewed. This would allow Switzerland to better integrate its strengths and to streamline the long-drawn-out selection process. The tendency is for priority to be given to promoting not more but bigger and integral projects. The advantages would be seen in an improved, widespread impact, greater publicity and the tendency towards lower management costs.

Realisation of projects and programmes not without difficulties

Currently, the majority of the projects and programmes are in the implementation phase. The results show that the realisation of projects and programmes is coming up against problems which are more or less to be expected. In addition to administrative, technical and organisational hurdles, the appreciation of the Swiss franc in particular in recent years has led to an increase of almost 40% in the project budget. As determined in the agreements and based on the parliamentary financing resolution, the additional funds are to be used for the same project, which will involve additional expense for the project managers concerned in terms of planning and realisation of the project extensions. As a result, numerous projects and programmes have bigger delays now. However, the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) assume that even the delayed projects and programmes can be concluded on time by the end of the duration of the enlargement contribution, i.e. by mid-2017 in the case of the EU-10.

Reporting not sufficiently risk-oriented

All of the players involved in implementation have a duty to ensure that the respective projects are properly handled. The required documents of all project activities are examined by the mandated institutions before Switzerland clears reimbursement of the expenses funded in advance by the partner country. Here, effective monitoring and controlling represent essential instruments of efficient project management and supervision. The existing monitoring and controlling of project progress is cumbersome and thereby occurs in a timely manner only to a limited extent so that the required management measures can be taken at short notice.



In the view of the SFAO, the enlargement contribution's information management system is also insufficiently geared towards the systematic reporting of problems and risks in projects. In line with this, additional measures such as visits to project locations and regular meetings are required.

Multi-layered supervision and audits, but danger of auditing gaps

The correct use of resources is a basic principle of the enlargement contribution. In line with this, a series of measures are envisaged to monitor and control the correct implementation of the enlargement contribution. Up to now, it is clear that the system is working in principle. The SFAO is nonetheless of the opinion that due to insufficient coordination between the various monitoring and control levels, there is the danger that individual audit aspects are being audited several times whereas other audit areas, such as process efficiency, are not audited or only insufficiently.

On the basis of the available results, the SFAO has the following recommendations to make which should be noted within the scope of the renewal of Switzerland's enlargement contribution:

- elaborating support measures to optimise processes and increase management efficiency
- streamlining project and programme selection procedures
- regulating the methods for the use of additional or released financial assistance
- optimising the information management system and increasing coordination in supervision

Original text in German

Generelle Stellungnahme des SECO/EDA

Wir danken Ihnen und Ihren Mitarbeitern für die gute Zusammenarbeit bei der Durchführung des Audits über den Erweiterungsbeitrag. Wir haben von den positiven Resultaten des Berichts mit Befriedigung Kenntnis genommen. Mit den Empfehlungen der EFK sind wir grundsätzlich einverstanden.



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	18
1.1	Warum dieses Thema?	18
1.2	Vorgehen	19
2	Der Schweizer Erweiterungsbeitrag	21
2.1	Grundzüge und aktueller Stand	21
2.2	Selektionsverfahren (Verpflichtungsphase)	31
2.3	Projektumsetzung (Implementierungsphase)	32
2.4	Informationssysteme	33
2.5	Aufsichts- und Risikomanagement	34
2.6	Andere Förderprogramme für Mittel- und Osteuropa (neue EU-Länder)	35
3	Zusammenarbeit mit den EU-Partnerländern	41
3.1	Die Zweckmässigkeit der formalen Umsetzungsstrukturen	41
3.2	Die Herausforderungen internationaler Kooperationen	43
4	Auswahlverfahren der Projekte und Programme	46
4.1	Breite Förderung durch den Erweiterungsbeitrag	46
4.2	Das Auswahlverfahren als Träger Prozess	47
5	Die Implementierung von Projekten und Programmen	51
5.1	Änderungen in Projekten als Herausforderung mit weitreichenden Folgen	51
5.2	Die Öffentlichkeitsarbeit des Erweiterungsbeitrags und ihre Grenzen	55
6	Eignung der Informations- und Kontrollsysteme	57
6.1	Die Angemessenheit des Reporting beim Erweiterungsbeitrag	57
6.2	Die Schwierigkeit eines umfassenden und zeitgerechten Controlling der Projektfortschritte	59
6.3	Hohe Anforderungen an das Aufsichts- und Risikomanagement	60
7	Kosten und Nutzen des Erweiterungsbeitrags	64
7.1	Limitierte Kosten des Managements	64
7.2	Vielfältiger Nutzen des Erweiterungsbeitrags	65
8	Antworten auf die Fragestellungen und Fazit	66
9	Schlussbesprechung	70
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	71
	Anhang 2: Bibliographie	72
	Anhang 3: Fragen und Unterfragen der Untersuchung	75
	Anhang 4: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Geografische Verteilung der Mittel (EU-13) und Anzahl Projekte (EU-12)	22
Abbildung 2: Die finanzielle Umsetzung des Erweiterungsbeitrags (EU-12), Ende 2014	23
Abbildung 3: Geförderte Themenbereiche des Erweiterungsbeitrags	24
Abbildung 4: Organisation und Prozesse des Schweizer Erweiterungsbeitrags	27
Abbildung 5: Prozessstruktur Zahlungs- und Rückzahlungsprozesse	30
Abbildung 6: Projektselektionsverfahren & Finanzierungsantrag	31
Abbildung 7: Zeitrahmen der Förderprogramme	33
Abbildung 8: Übersicht Reporting- und Controllingsystem	34
Abbildung 9: Fakten Norwegen-/EWR Finanzierungsmechanismen	36
Abbildung 10: Organigramm Norwegen / EWR Finanzierungsmechanismen (2009-2014)	37
Abbildung 11: Fakten Kohäsionsfonds	39
Abbildung 12: Schematische Darstellung wesentlicher Abläufe und potenzieller Problembereiche	44
Abbildung 13: Verteilung der Projekte nach Höhe der Schweizer Budgets, EU-12	47
Abbildung 14: Beurteilung des Auswahlverfahrens	49
Abbildung 15: Anteile der Projekte/Programme mit Verspätungen und Einsparungen	52
Abbildung 16: Projektänderungen, Polen 2013	53
Abbildung 17: Einschätzung der Fazilität von Reinvestitionen in bestehende Projekte / Programme, Stand November 2014	54
Abbildung 18: Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit	55
Abbildung 19: Logos des Schweizer Erweiterungsbeitrags in ausgewählten Partnerländern	56
Abbildung 20: Beurteilung des Reporting	57
Abbildung 21: Effizienz und Komplementarität der Aufsichtstätigkeiten	61
Abbildung 22: Verteilung der Managementkosten DEZA / SECO, EU-10 und EU-2	64
Abbildung 23: Auszahlung der Managementkosten (Stand 15.1.2015)	65
Abbildung 24: Benchmark Förderprogramme	69



1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2014 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Untersuchung im Bereich des „Schweizerischen Erweiterungsbeitrags“ vorgenommen.

2017 läuft die Förderperiode des Schweizer Erweiterungsbeitrags für die neuen EU-10 Staaten (für Bulgarien und Rumänien im Jahre 2019) aus. Eine Erneuerung des Schweizer Erweiterungsbeitrags wird von Seiten der Europäischen Union (EU) begrüsst. Entsprechende Verhandlungen stehen gegenwärtig aber noch aus.

Bereits durchgeführte EFK-Prüfungen betreffend den Schweizer Erweiterungsbeitrag in Rumänien 2012, in der Tschechischen Republik 2013 sowie Erfahrungen aus Berichten zur neuen Regionalpolitik oder Programmvereinbarungen in der Schweiz zeigen, dass die Organisation zur Umsetzung von Förderprogrammen ein zentrales Erfolgsmerkmal darstellt und die Prüfungen förderten bereits vereinzelt Optimierungspotenzial zu Tage.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK zusammen mit den für den Schweizer Erweiterungsbeitrag beauftragten Ämtern Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) beschlossen, eine aktuelle Beurteilung des Förderprogramms vorzunehmen und mögliche Verbesserungen für die laufende sowie für eine allfällige nächste Förderperiode zu ermitteln. In der vorliegenden Untersuchung soll es unter anderem zur Beantwortung der folgenden Fragestellungen kommen (vgl. Anhang 3 für die vollständige Auflistung der Fragen und Unterfragen):

Fragestellung 1:

Garantiert das Schweizer Förderprogramm eine hohe Qualität der Projekte?

Erläuterung: Die Förderungen innerhalb des Schweizer Erweiterungsbeitrags erfolgen auf Basis verschiedene Förderansätze (Einzelprojekte, Programme und vereinzelte Spezialinstrumente), welche je nach Ansatz durch unterschiedliche Förderinstrumente finanziert werden. Eine erfolgreiche Auswahl von Projekten bzw. Programmen bedingt, dass die Kriterien und Prozesse zur Auswahl von potenziellen Projekten im Rahmen des Schweizer Erweiterungsbeitrags zwischen der Schweiz und den Partnerländern klar, konzise und kohärent zu den Zielsetzungen definiert sind.

Fragestellung 2:

Erfolgt die Umsetzung des Förderprogramms koordiniert, zeitgerecht und effizient?

Erläuterung: Nicht nur die Auswahl-, auch die Umsetzungsverfahren von Projekten unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht zu Programmen. Innerhalb dieser Fragestellung soll ermittelt werden, inwiefern die eingesetzten Prozessstrukturen eine termingerechte, wirtschaftliche und zielführende Umsetzung durch die involvierten Akteure ermöglichen.

Fragestellung 3:**Ist das eingesetzte Informationsmanagementsystem zur Steuerung von Projekten adäquat?**

Erläuterung: Innerhalb dieser Fragestellung sollen die Qualität und Quantität der eingesetzten Informationsmanagementsysteme und -instrumente (Reporting, Monitoring und Controlling) beurteilt werden. Es wird ermittelt, ob das Instrumentarium zweckmässig aufgebaut ist und ob sie adäquate Informationen zum Stand der Umsetzung, zu möglichen Risiken und zur Zielkonformität liefern.

Fragestellung 4:**Ermöglicht die Aufsicht eine effektive Aufdeckung und Bewältigung von Risiken?**

Erläuterung: Die Aufsicht und Kontrolle stellt ein wichtiges Element zur Sicherstellung einer rechtlich korrekten und qualitativ hochstehenden Umsetzung eines Förderprogramms dar. Entsprechend müssen griffige Regelungen, Strukturen und Instrumente zur Risikoverhinderung installiert sein. Sind wesentliche Risikobereiche erkannt und wie werden in gegebenen Falle entsprechende Korrekturmassnahmen eingeleitet?

1.2 Vorgehen

Die folgenden methodischen Module und Arbeitsschritte wurden eingesetzt, um die Fragestellungen zu beantworten:

Modul 1: Dokumentanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, bundesinterne und bundesexterne Berichterstattungen, Studien bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, parlamentarische Sessions- und Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse, etc. Siehe Anhang 1 und 2.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit externen Fachpersonen und Betroffenen wurden insgesamt 71 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Befragt wurden Personen oder Personengruppen aller involvierten Akteure im Rahmen des Schweizer Erweiterungsbeitrags sowohl in der Schweiz wie auch in ausgewählten Partnerländern (vgl. nachstehendes Modul 3). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Visiten vor Ort

Es wurden insgesamt drei Visiten in den Ländern Ungarn, Bulgarien und Polen durchgeführt. Die drei Länder wurden nach vorbestimmten Kriterien selektioniert, um eine möglichst breite Vielfalt der verschiedenen Elemente erfassen zu können. Die Visiten beschränken sich im Wesentlichen auf den Besuch von zentralen Ansprechpartnern für den Schweizer Erweiterungsbeitrag sowie für andere Förderprogramme. Der Arbeitsaufwand für die Visiten in Bulgarien und Ungarn (Juni 2014) lag jeweils bei zweieinhalb Tagen und in Polen (September 2014) bei rund 5 Tagen.

Modul 4: Ergänzende Umfrage bei „National Project/Programme Officers (NPO)

Innerhalb dieses Moduls wurde in Ergänzung zu den Interviews eine kurze elektronische Umfrage bei den National Project / Programme Officers (NPO) in den Partnerländern des Schweizer Erweiterungsbeitrags durchgeführt. Hierbei wurden Einschätzungen, Vergleichswerte sowie daraus abgeleitet mögliche Verbesserungspotenziale ermittelt. Insgesamt haben 13 (von 15) NPOs an der Umfrage teilgenommen. Die Umfrage fand im Oktober und November 2014 statt. Ursprünglich gemäss Konzept war geplant, eine Umfrage bei ausgewählten Projektträgern („Executing Agencies“) durchzuführen. Im Laufe der Umsetzung der vorliegenden Untersuchung zeigte sich aber, dass eine Umfrage bei den NPO, welche auch im direkten Kontakt zu den Projektträgern stehen, bessere Gesamteinschätzungen ermöglichen und zudem die Umfrage mit geringerem Aufwand zu bewerkstelligen ist.

Modul 5: Filmbeitrag

Es wurden ausgewählte Aspekte in der vorliegenden Prüfung mittels Videoaufnahmen dokumentiert und werden für eine visualisierte Version der wesentlichen Ergebnisse verwendet.

Innerhalb der vorliegenden Prüfung konnten nicht alle zum damaligen Zeitpunkt unterstützten Länder der erweiterten EU berücksichtigt werden, was zu gewissen Einschränkungen bezüglich der Generalisierbarkeit der Erkenntnisse und Ergebnisse dieser Prüfung führt. Dies wird an dieser Stelle transparent gemacht. Zudem ist wichtig anzumerken, dass die vorliegende Untersuchung keine abschliessende Beurteilung des Erweiterungsbeitrags darstellen kann, da dieser sich in der Umsetzung befindet.

Die Untersuchung fand – mit einzelnen Unterbrüchen – in der Zeit von März 2014 bis März 2015 statt. Sie zeigt die Situation zwischen Juli 2014 bis Anfangs 2015. Die Untersuchung wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 – International Standards of Supreme Audit Institutions) erarbeitet.¹

Die Verantwortung für die Untersuchung trägt die EFK. Mit der Umsetzung hat die EFK ihren Fachbereich Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation beauftragt. Das Projektteam setzte sich aus Martin Koci (Projektleitung) sowie Katrin Windolf, Vincent Guggisberg, Laurent Crémieux und Claude Courbat (alle Projektmitarbeitende) zusammen. Es arbeitete unter der Supervision des Mandatsleiters Grégoire Demaurex.

¹ Siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>.

2 Der Schweizer Erweiterungsbeitrag

2.1 Grundzüge und aktueller Stand

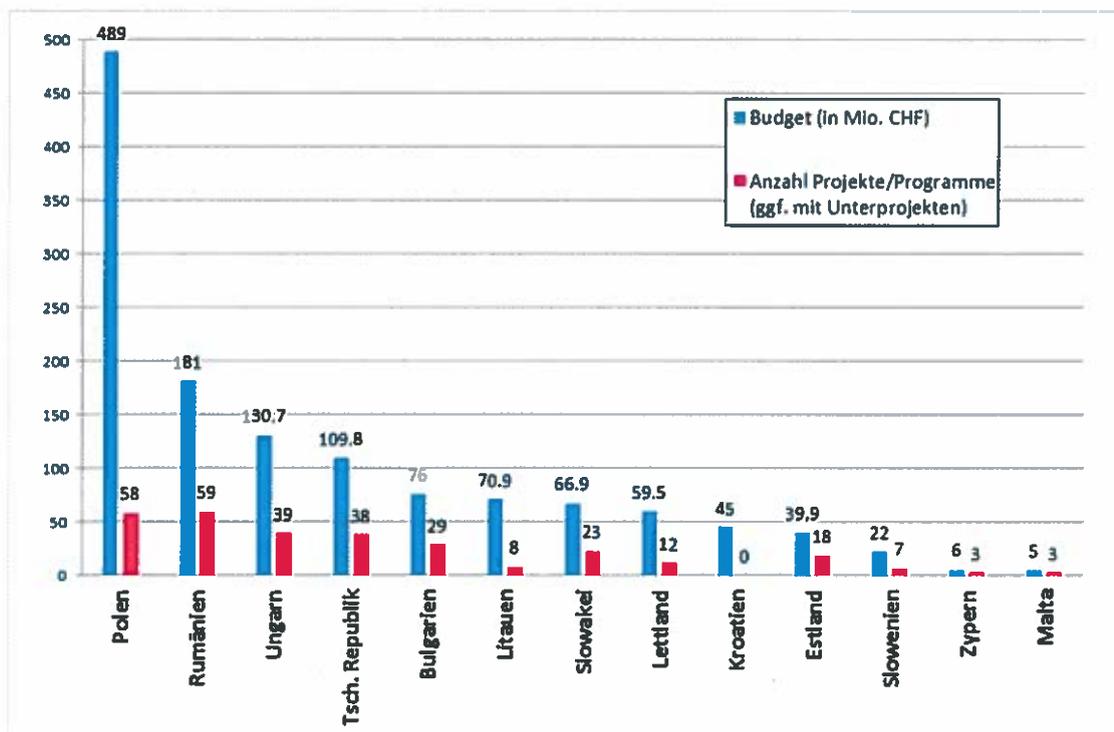
Im Rahmen einer politischen Absichtserklärung zwischen der Schweiz und der EU wurde im Jahre 2006 festgehalten, dass die Schweiz die Kohäsionsanstrengungen der EU in den seit 2004 der EU beigetretenen neuen Mitgliedstaaten in autonomer und solidarischer Weise mit dem Schweizer Erweiterungsbeitrag unterstützt. Der Erweiterungsbeitrag verfolgt das Ziel der Verringerung von ökonomischen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union. Die Schweiz leistet ihre Unterstützung unabhängig von der EU und deren Förderinstrumente und die Projekte werden in Zusammenarbeit mit den einzelnen Partnerstaaten bilateral ausgewählt und die Schweiz entscheidet letztlich auch über die Finanzierung der Projekte.

Am 1. Juni 2007 trat das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas in Kraft. Als Folge hieraus bewilligte das Schweizer Parlament eine Unterstützung der EU-Kohäsionsbestrebungen für die der EU seit 2004 beigetretenen Länder. Gesprochen wurden insgesamt eine Milliarde Schweizer Franken für den Erweiterungsbeitrag zwischen 2007 bis 2017. Begünstigt werden die Länder Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Litauen, Slowakei, Lettland, Estland, Slowenien, Zypern sowie Malta (EU-10). Im Jahre 2009 erhöhte sich der Erweiterungsbeitrag nochmals um 257 Millionen Franken für die Unterstützung der 2007 der EU beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien (EU-2). Erst kürzlich beschloss die Schweiz auch das im Juli 2013 in die EU beigetretene Land Kroatien mit 45 Millionen Franken durch den Erweiterungsbeitrag zu unterstützen.

Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Fördermittel des Schweizer Erweiterungsbeitrags auf die unterstützten Länder sowie die Anzahl der aktuell genehmigten Projekte bzw. Programme pro Land (Stand Ende 2014).² Die Aufteilung der Mittel auf die Partnerländer orientiert sich, wie die finanzielle Unterstützung durch die vergleichbaren Finanzierungsmechanismen von Norwegen bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums EWR (vgl. dazu Kapitel 2.6ff.), an der Gesamtbevölkerung sowie den Pro-Kopf-Einkommen des jeweiligen Landes bzw. von Regionen. Spezielle Berücksichtigung im Erweiterungsbeitrag finden darüber hinaus strukturschwache Regionen in den Ländern Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn und Polen.

² In Kroatien wurden bislang noch keine definitiven Projekte oder Programme bestimmt.

Abbildung 1: Geografische Verteilung der Mittel (EU-13) und Anzahl Projekte (EU-12)



Quelle: DEZA, SECO; eigene Darstellung

Mit einer Gesamtlaufrzeit von 10 Jahren setzt sich der Erweiterungsbeitrag aus zwei wesentlichen Phasen zusammen (siehe auch Abbildung 7 für eine Übersicht): In den ersten 5 Jahren, der sog. Verpflichtungsperiode („Commitment Period“), sind die Förderprojekte und -programme zu bestimmen und zu genehmigen. In den zweiten 5 Jahren, der sog. Implementierungs- oder Realisierungsphase („Implementation Period“), sind die jeweiligen Projekte und Programme umzusetzen und abzuschliessen.

Nach Ablauf der 5-jährigen Verpflichtungsperiode für die EU-10-Länder im Jahre 2012 belief sich die Anzahl der Projekte bzw. Programme auf 210. Ende 2014 lief die Verpflichtungsperiode für die beiden Länder Rumänien und Bulgarien ab. Dort wurden 13 sog. Thematische Fonds³ sowie 28 Einzelprojekte genehmigt. Über den gesamten Erweiterungsbeitrag (EU-12, exkl. Kroatien) wurden somit bislang rund 300 Einzelprojekte von der Schweiz genehmigt.⁴

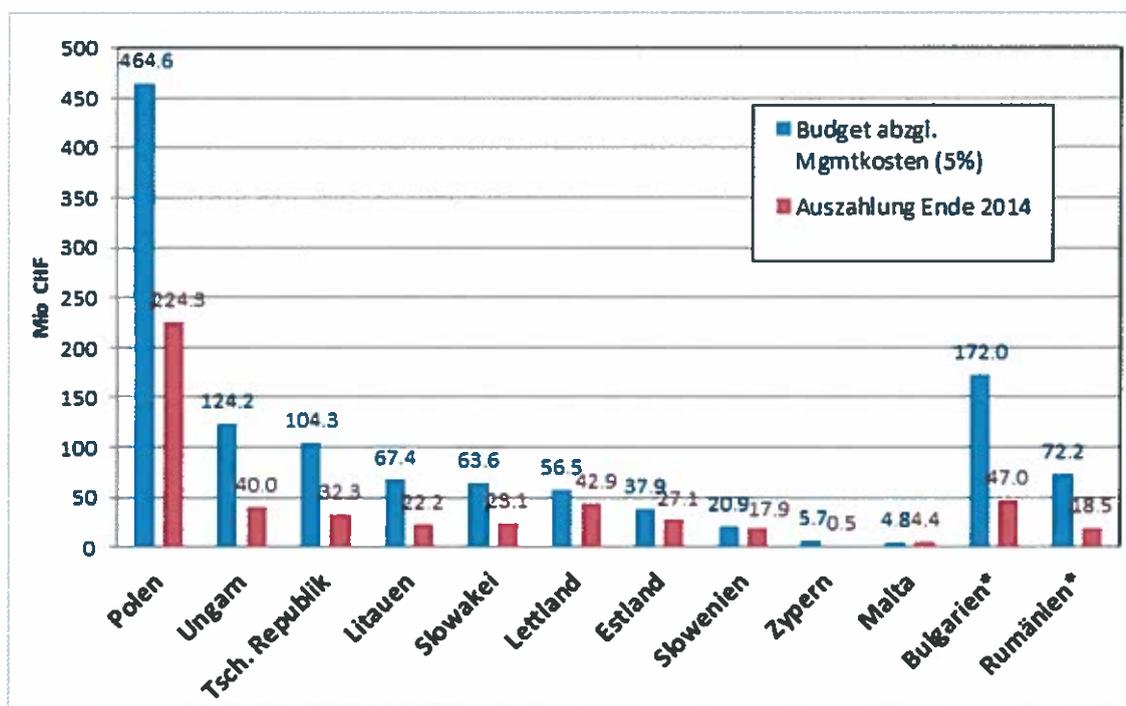
Aktueller Stand der Umsetzung

Ende 2014, d.h. nach Ablauf von zwei Dritteln der Laufzeit des Erweiterungsbeitrags für die EU-10 und der Hälfte der Laufzeit für die EU-2, wurden 42 Prozent der verfügbaren Projektbudgets von der Schweiz an die Partnerländer ausbezahlt bzw. zurückerstattet (vgl. Abbildung 2).

³ Thematische Fonds stellen im weiteren Sinne Förderprogramme mit zuvor bestimmten und eingegrenzten Zielsetzungen, Anforderungskriterien und Themenbereichen dar. Sie bestehen aus einer Vielzahl von Projekten.

⁴ Die Thematischen Fonds in Bulgarien und Rumänien umfassen ca. 50 Einzelprojekte, Stand Ende 2014.

Abbildung 2: Die finanzielle Umsetzung des Erweiterungsbeitrags (EU-12), Ende 2014



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Die Länder weisen hierbei grosse Unterschiede auf. In denjenigen Ländern der EU-10 mit tendenziell weniger Projekten oder Programmen (bspw. Estland, Lettland, Slowenien und Malta) liegt die Gesamtauszahlungsquote Ende 2014 zwischen 70 und 90 Prozent. In den Ländern Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei und Litauen liegt die Auszahlungsquote bei rund 30 Prozent. Das grösste Land Polen weist aktuell eine Quote von knapp 50 Prozent aus. Es ist festzuhalten, dass die Höhe der Auszahlungsquote nicht gleichzusetzen ist mit dem tatsächlichen Umsetzungsstand der jeweiligen Projekte und Programme eines Landes. Die Auszahlungsquoten hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab: Anzahl und Grösse der Projekte oder Programme, Förderbereich und inhaltlicher Fokus, Finanzierungsmodus (Vorfinanzierung versus Rückvergütung in Etappen) sowie Starttermin und Laufzeit. Es kann daher erwartet werden, dass vorwiegend kleinere Länder mit weniger Projekten/Programmen insgesamt gesehen bei den Auszahlungen weiter vorangeschritten sind.

Auch in Bulgarien und Rumänien konnte der gesamte Erweiterungsbeitrag innerhalb der fünfjährigen Verpflichtungsperiode bis zum 7. Dezember 2014 vollständig verpflichtet werden. Die Auszahlungsquote lag Ende 2014 bei rund einem Viertel.

Eine Ermittlung der Zahl von bis dato abgeschlossenen Projekten oder Programmen gestaltet sich schwierig: Einerseits können Projekte oder Programme in finanzieller Hinsicht bereits abgeschlossen sein (etwa im Falle von Forschungszusammenarbeit, Risikokapitalfonds zur Unterstützung von KMU etc.), aber die Umsetzung ist noch im Gange. Andererseits können Projekte oder Programme in technischer Hinsicht bereits ausgeführt und administrativ abgeschlossen sein, aber eine vollständige Rückvergütung und administrativer Abschluss durch die Schweiz erfolgte noch nicht. Gemäss letzten Angaben konnten bislang rund 17 Projekte bzw. 5 Prozent aller Projekte administrativ abgeschlossen werden.

2.1.1 Thematische Schwerpunkte und Zielsetzungen

Die unterstützten Länder erhalten Mittel für Projekte oder Programme in den folgenden vier Themenbereichen, wobei für je zwei Themenbereiche entweder das SECO (Umwelt und Infrastruktur; Förderung der Privatwirtschaft) oder die DEZA (Sicherheit, Stabilität und Unterstützung von Reformen; Menschliche und soziale Entwicklung) zuständig sind (vgl. Abbildung 3). Die bewilligten Mittel werden ebenfalls zu je 50 Prozent entweder vom SECO oder der DEZA verwaltet.

Abbildung 3: Geförderte Themenbereiche des Erweiterungsbeitrags

<p>DEZA: Sicherheit, Stabilität und Unterstützung der Reformen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Verwaltungskapazitäten auf regionaler und kommunaler Ebene • Massnahmen zur Sicherung der Grenzen • Verbesserung der Bearbeitung von Einwanderungs- und Asylangelegenheiten • Zugang zu Informationssystemen im Bereich des Sicherheitsrechts und Verbesserung der Sicherheit auf rechtlicher Ebene • Modernisierung des Justizwesens • Ausbau der Institutionen und der Kapazitäten für die Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens • nukleare Sicherheit • Verhütung und Bewältigung von Naturkatastrophen • regionale Entwicklungsinitiativen in Randgebieten oder benachteiligten Regionen
<p>SECO: Umwelt und Infrastruktur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sanierung und Modernisierung der Basisinfrastruktur (Energieeffizienz, Trinkwasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, öffentlicher Verkehr) • Verbesserung der Umweltbedingungen, Verringerung des Schadstoffausstosses, Entwicklung und Durchsetzung von Standards und Normen im Bereich der Umweltüberwachung • Entsorgung giftiger Abfälle und Sanierung verseuchter Industriegelände • regionale, städtische und ländliche Raumordnung und Flächennutzungsplanung, Infrastruktur, Umwelt usw. • grenzübergreifende Umweltinitiativen, z. B. „Umwelt für Europa“ • biologische Vielfalt und Naturschutz
<p>SECO: Förderung der Privatwirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Privatwirtschaft und Förderung der Ausfuhr unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) • Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten, Unterstützung der KMU im Bereich Unternehmensführung • Förderung zertifizierter Erzeugnisse des biologischen Landbaus • Förderung von Standards, Normen und Konformitätsbewertung im Bereich der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion; Förderung einer industriellen Produktion, die unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten sowie unter dem Gesichtspunkt der Ökoeffizienz dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entspricht • Verbesserung der Regulierung des Finanzsektors und Ausbau der Finanzmärkte und -institutionen • Schutz des geistigen Eigentums

DEZA: Menschliche und soziale Entwicklung

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

Quelle: SECO

Zur Sicherstellung der formalen und inhaltlichen Projektqualität sowie zur Unterstützung der Projekt- und Programmselektion und -umsetzung sieht der Erweiterungsbeitrag zudem den Einsatz folgender Spezialinstrumente vor.

- **Projektvorbereitungsfazilität („Project Preparation Facility“ PPF):** Mit den Mitteln aus diesem Fonds sollen Antragstellende bei der Eingabe von Projektanträgen während der Verpflichtungsphase unterstützt werden. Für die Länder der EU-12 wurden rund 4.4 Mio. Schweizer Franken hierfür bereitgestellt. Per Ende 2014, d. h. nach Ablauf der Verpflichtungsperiode, waren die Mittel PPF für die EU-12 in fast allen Partnerländern vollständig verwendet worden.
- **Technische Unterstützung („Technical Assistance Fund“ TAF):** Die Länderabkommen mit der EU-12 sehen vor, dass ca. 1,5 Prozent (bzw. rund 19 Mio. Schweizer Franken) des Gesamtbudgets für diese Unterstützungsfonds eingesetzt werden können. Mit den Mitteln werden verschiedene administrative Kosten der Partnerländer im Zuge der Projektauswahl und -umsetzung gedeckt. Per Ende 2014 wurden bislang rund 20 Prozent der Mittel bzw. knapp 4 Mio. Schweizer Franken beansprucht.

Die übergeordneten Ziele, zu welchen mit dem Schweizer Erweiterungsbeitrag in den unterstützten Partnerländern beigetragen werden sollen, sind:

- Förderung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung
- Erhöhung der sozialen Sicherheit
- Schutz der Umwelt
- Verbesserung der öffentlichen Sicherheit
- Stärkung der Zivilgesellschaft



2.1.2 Organisation

Ein zentraler Grundsatz ist, dass die Durchführung des Schweizer Erweiterungsbeitrags, sprich die Selektion und Umsetzung von Projekten und Programmen, in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Akteuren aus den Partnerländern erfolgt. Der Erweiterungsbeitrag versteht sich weniger als klassisches Entwicklungshilfeprogramm, sondern mehr im Sinne partnerschaftlicher Kooperationen.

Im Zuge einer guten Zusammenarbeit zur Erreichung der Ziele des Erweiterungsbeitrags stützt sich die Schweiz auf das Grundprinzip des sog. „Use of country systems“ ab. Dieses Prinzip soll den Partnerländern ermöglichen, die Umsetzungsstrukturen und -prozesse des Erweiterungsbeitrags entsprechend den Gegebenheiten, Möglichkeiten und Traditionen ihres Landes anzupassen.

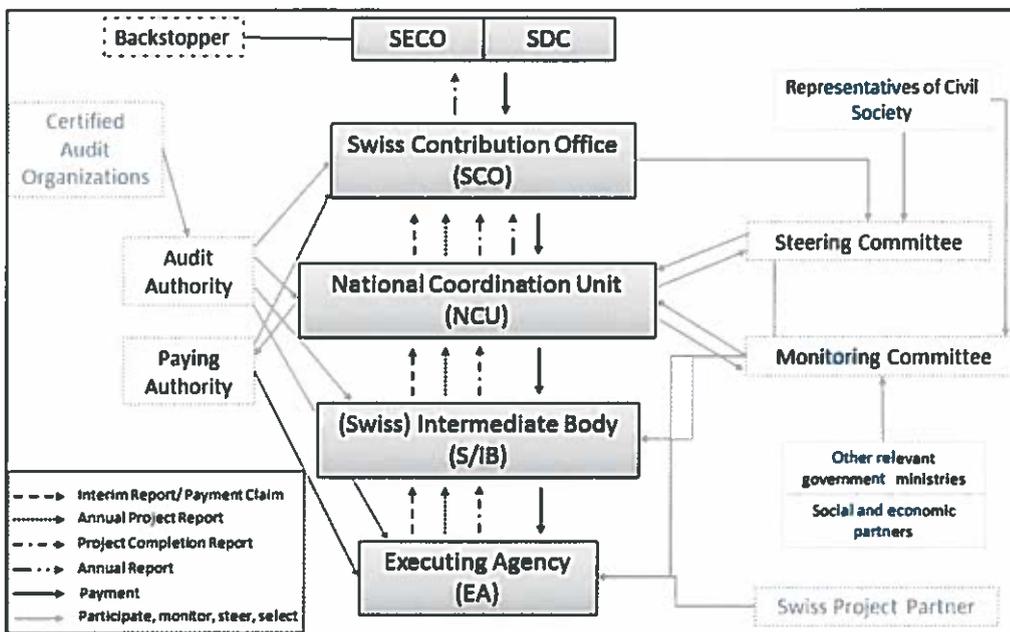
Die Umsetzungsstrukturen des Erweiterungsbeitrags sehen eine Reihe von verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen vor. Die Organisation zur Umsetzung des Erweiterungsbeitrags baut in nahezu allen beteiligten Partnerländern auf vergleichbaren Strukturen auf, dennoch weisen die verschiedenen Länder vereinzelte Unterschiede oder zusätzliche Elemente auf (vgl. Abbildung 4 für eine schematische Darstellung).

Die Verantwortung für die Umsetzung des Schweizer Erweiterungsbeitrags obliegt dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO sowie der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA.

In Warschau, Riga, Budapest, Prag, Bratislava, Bukarest und Sofia verfügt die Schweiz über sog. Büros Erweiterungsbeitrag („Swiss Contribution Offices“, SCO). Die Leitung dieser Büros obliegt einem Büroleiter aus der Schweiz („Head“). Unterstützt wird dieser von einem bis mehreren lokalen Angestellten (sog. „National Project / Programme Officers“, NPO), welche jeweils für einen bestimmten Bereich oder Teil der Förderungen zuständig sind. Insgesamt verfügt der Erweiterungsbeitrag neben den Büroleitern derzeit über rund 15 dieser nationalen NPO. Dem Büroleiter kommen die Aufgaben zu, die Umsetzung der Förderung in den zuständigen Partnerländern als Ganzes zu überwachen, als primäre Ansprechperson im Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitrag zu agieren, Entscheidungen von Schweizer Seite in den Ländern zu vertreten sowie gute Kontakte mit den nationalen zuständigen Institutionen oder den Projektausführenden zu pflegen. Unterstützt wird die Büroleitung dabei durch die NPOs mit ihren lokalen Sprach- sowie Länderkenntnissen. Wie erwähnt verfügen nicht alle Partnerländer über ein lokales Büro Erweiterungsbeitrag. Entweder ist ein Büro für mehrere Länder zuständig (bspw. Baltische Staaten mit einem Büro in Riga/Lettland) oder aber die Umsetzung wird von Schweizer Seite über die Zentrale in Bern mit Unterstützung der Botschaft vor Ort geleitet (bspw. Slowenien, Malta und Zypern).

Jedes Partnerland seinerseits verfügt über eine verantwortliche, zentrale Koordinationseinheit („National Coordination Unit“, NCU). Die NCU bringt die nationale Entwicklungsplanung in Einklang mit anderen Finanzierungsmechanismen und bildet den wichtigsten nationalen Ansprechpartner für den Schweizer Erweiterungsbeitrag. Vergleichbare Pendanten wurden auch für die Strukturfonds der EU und den Norwegischen / EWR Finanzierungsmechanismus eingerichtet.

Abbildung 4: Organisation und Prozesse des Schweizer Erweiterungsbeitrags



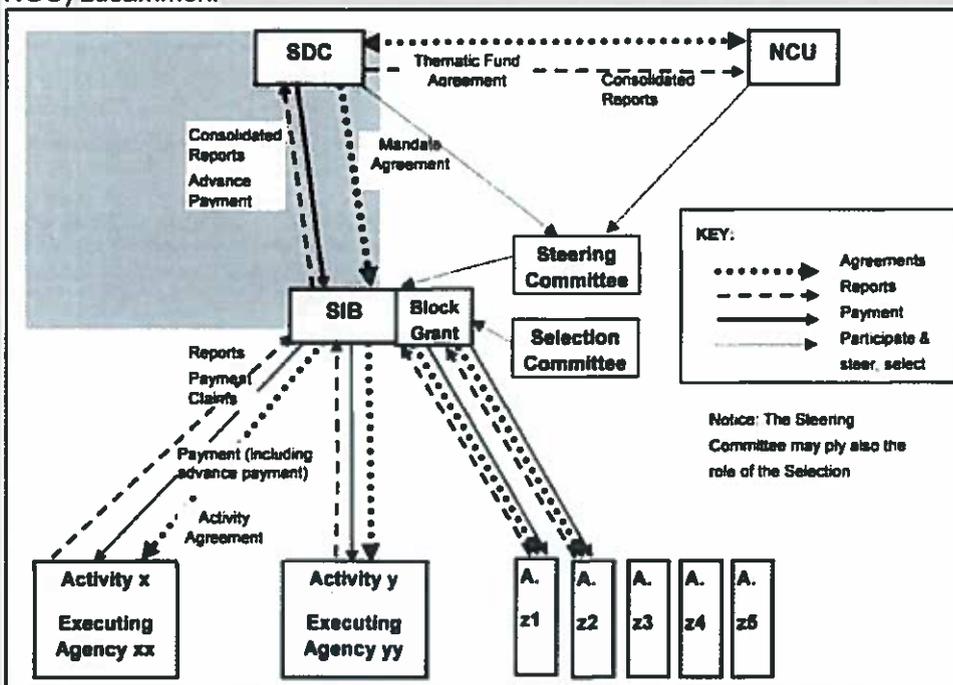
Quelle: Diverse Quellen, eigene Darstellung

Es ist Hauptaufgabe der NCU zwischen den verschiedenen sog. „Intermediate Bodies“ (bspw. Fachministerien oder Nichtregierungsorganisationen NGO) zu koordinieren sowie die Identifizierung, Auswahl, Planung und Begleitung von Projekten zu leiten. Ausserdem hat sie sicherzustellen, dass vereinbarte Verfahren und Vorgaben für die Auftragsvergabe, Monitoring, Auszahlungen, Audits und Berichterstattung eingehalten werden. Unterstützt wird die NCU durch ein beratendes Komitee („Steering Committee“). Das Komitee besteht aus Vertretern von Fachministerien, Nichtregierungsorganisationen, Regionen, Sozialpartnern und der NCU. Die Schweiz kann als Beobachterin an den Sitzungen des Komitees teilnehmen. Das „Monitoring Committee“ trifft sich auf regelmässiger Basis im Zuge der Überwachung der Umsetzung der Projekte und Programme.

Der NCU nachgelagert sind die Intermediate Bodies (IB) bzw. die Swiss Intermediate Bodies (SIB). Sie stellen das Bindeglied zwischen der NCU und den projektausführenden Organisationen bzw. Projektträgern (sog. „Executing Agencies“, EA) dar. Die IB sind verantwortlich für die Weiterleitung von Dokumenten, das Monitoring der Projektumsetzung, die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und Prüfung der Abrechnungen im Rahmen ihres Projektportfolios. Die Länder Rumänien und Bulgarien weisen mit dem Einsatz von SIB eine Spezifität auf (vgl. nachstehende Box).

Swiss Intermediate Bodies in Bulgarien und Rumänien

Im Dezember 2014 endete die Verpflichtungsphase für die Länder Bulgarien und Rumänien. Insgesamt wurden 28 Projekte und 13 sog. Thematische Fonds von der Schweiz genehmigt.⁵ Die thematische Ausrichtung der einzelnen Fonds umfassen jeweils eine bestimmte Anzahl kleinerer Projekte in den jeweils dafür vorbestimmten Themenbereichen wie Sicherheit, Zivilgesellschaft, Partnerschaften, Integration von Roma, Gesundheit oder Forschung und Stipendien. Das System der Thematischen Fonds wurde daher eingesetzt, um eine grössere Anzahl von Projekten im gleichen Themenbereich umzusetzen. Die thematischen Fonds werden in den beiden Ländern von Swiss Intermediate Bodies (SIB) geleitet, koordiniert und verwaltet. Die Swiss Intermediate Bodies, welche sich auf eine öffentliche Ausschreibung bewerben mussten, arbeiten in diesen Ländern als Konsortium mit einem örtlichen Intermediate Body (in der Regel Nicht-Regierungsorganisationen NGO) zusammen.



Die Aufgaben⁶ der SIB sind der untenstehenden Abbildung zu entnehmen und umfassen u. a.: Durchführung von Ausschreibungen (sog. „local calls“) zur Eingabe von Projektideen, Unterstützung bei Projektanträgen, Supervision der Projektumsetzung, Prüfung der Rechnungen und Weiterleitung an NCU, Berichterstattung über den Projektfortschritte und den Projektabschluss sowie Öffentlichkeitsarbeit. Die folgende Abbildung illustriert vereinfacht die wesentlichen Prozesse und Aufgaben der SIB.

Die SIB sollen durch ihre aktive Partizipation einen gewissen Qualitätsstandard sowie eine korrekte Verwendung der Mittel im Zuge der Umsetzung der thematischen Fonds sicherstellen. Des Weiteren soll diese Massnahme einerseits zum Aufbau der Kapazitäten der lokalen Intermediate Bodies sowie zur Verstärkung von langfristigen Partnerschaften beitragen.

⁵ Nach Rumänien wurden 19 Projekte und sieben Fonds in Höhe von 172 Mio. CHF und nach Bulgarien 9 Projekte und 6 Fonds in Höhe von 72,2 Mio. CHF vergeben.

⁶ EDA & WBF (2014 e).

Der Einsatz der SIB ist m. E. mit den Donor Programme Partners in den Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR vergleichbar. Gemäss Angaben SECO / DEZA liegt aber ein zentraler Unterschied darin, dass die Donor Programme Partner im Gegensatz zu den SIB keine operative Verantwortung tragen und daher eher eine passive und überwiegend beratende Rolle im Rahmen der Programmumsetzung ausüben.

Quelle: DEZA (2011).

Die „Paying Authority“⁷ ist in erster Linie für den Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit der Projektumsetzung zuständig (vgl. auch Kapitel 2.1.4). Die „Audit Authority“ (Prüfbehörde) sowie externe „Certified Audit Organisations“ (zertifizierte Revisionsgesellschaften) sind für den Bereich Aufsicht und Kontrolle zuständig.

Die für den Erweiterungsbeitrag zuständigen Stellen in den Partnerländern sind nicht immer in denselben politischen Institutionen zu finden. Obschon die nationalen Koordinationsstellen (NCU) meistens in den Finanzministerien angesiedelt sind, gibt es Ausnahmen. So findet sich die NCU in Polen am Ministerium für Infrastruktur und Entwicklung. Weitere wichtige Organisationseinheiten des Schweizer Beitrags wie die Intermediate Bodies können je nach Land entweder nationale oder regionale politische Institutionen bzw. Ministerien oder (beauftragte) NGOs sein.

DEZA und SECO sind gleichermaßen mit der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags beauftragt. Auch die Mittel für die Verwaltung des Erweiterungsbeitrags auf der Schweizer Seite wurden auf maximal 5 Prozent des Erweiterungsbeitrags festgelegt und sind je hälftig auf die DEZA und das SECO aufgeteilt. Mit diesen Mitteln sind sämtliche anfallende Managementkosten seitens DEZA und SECO abzudecken. Unterstützt werden sie in ihren Entscheidungen durch externe Experten (sog. „Backstopper“). Diese werden hinzugezogen, wenn spezifisches Know-how benötigt wird.

2.1.3 Rechtsgrundlagen

Die gesetzliche Grundlage für den Erweiterungsbeitrag stellt das Bundesgesetz über die Osthilfe (BG Ost) zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) dar. Dieses Bundesgesetz trat am 1. Juni 2007, nach einer Volksabstimmung im November 2006 in Kraft. Das Gesetz ist während zehn Jahren gültig. Es schafft die Möglichkeit, neben der traditionellen Osthilfe (Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas sowie der früheren Sowjetunion) auch neue Mitgliedsländer der EU, nämlich die ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Malta und Zypern, mit Beiträgen zu unterstützen.⁸ Bis zum 31. Mai 2017 können finanzielle Mittel gesprochen und verpflichtet werden. Das Gesetz liess zudem von Beginn an die Möglichkeit zu, den Erweiterungsbeitrag auf Bulgarien und Rumänien sowie 2014 auf Kroatien auszudehnen.

Die Konditionen der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU über den schweizerischen Erweiterungsbeitrag wurden am 27. Februar 2006 in einem Memorandum of Understanding (MoU) zusammengefasst. Diese politische Absichtserklärung beschränkt sich auf zentrale Absprache- und Informationsmechanismen zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission. Gleichzeitig legt das MoU fest, dass Doppelspurigkeiten bei der Planung und Umsetzung der jeweiligen

⁷ In vergleichbaren Programmen wird diese Institution auch als Zertifizierungsbehörde bezeichnet.

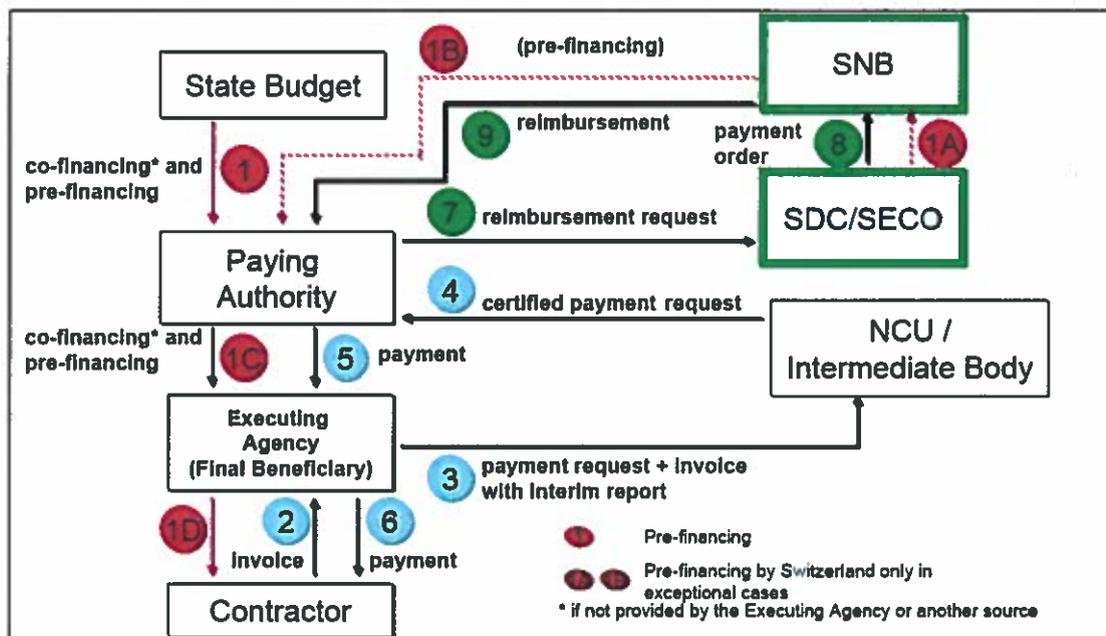
⁸ SR 974.1

Projekte und Programme zu vermeiden sind. Leistet die Schweiz bilaterale Unterstützung durch den Erweiterungsbeitrag, so bilden bilaterale Rahmenabkommen (Framework Agreement) die Grundlage der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsstaaten. Mit jedem Land wird dabei gesondert festgelegt, welche Themen unterstützt werden. Für jedes Projekt kommt es zum Abschluss eines „Project Agreement“, welches die Details der Umsetzung des genehmigten Projektes festlegt.

2.1.4 Zahlungs- und Rückerstattungsprozesse

Die Vorfinanzierung der ausgewählten und genehmigten Förderprojekte hat in der Regel mit Budgets der Partnerländer zu erfolgen. Die Aus- bzw. Rückzahlung der Beiträge durch die Schweiz erfolgt über einen Zeitraum von insgesamt zehn Jahren, entsprechend der Laufzeit des Erweiterungsbeitrags. Die Rückvergütung von getätigten Ausgaben der Partnerländer durch die Schweiz erfolgt nach eingehender Prüfung und Genehmigung der Anträge. Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt schematisch den Ablauf der Zahlungs- und Rückzahlungsprozesse im Erweiterungsbeitrag.

Abbildung 5: Prozessstruktur Zahlungs- und Rückzahlungsprozesse



Quelle: Bruggmann (2007).

In der Regel beteiligt sich die Schweiz – in Abhängigkeit des Projekt- bzw. Programmtypus und der Antragstellenden – bis zu 85 resp. 90 Prozent der gesamten Projekt- bzw. Programmkosten.⁹ Die Vorfinanzierung der Projekte und Programme sowie die Kofinanzierung (in der Regel der Restbetrag bis 100 Prozent der Gesamtprojektkosten) erfolgen durch das Partnerland. Die Vor- und Kofinanzierung erfolgt durch staatliche Budgets, durch die EAs oder andere Quellen (bspw. Bankdarlehen). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Projekte und Programme tatsächlich dem

⁹ Die Modalitäten der Vor- und Kofinanzierung werden in den Länderabkommen bzw. den Projektanträgen festgelegt. Die oben genannten Maximalbeiträge beziehen sich auf öffentliche Projektträger (max. 85%) bzw. nicht-öffentliche Projektträger, bspw. NGO (max. 90%). Je nach spezifischer Zusammensetzung der Projektträgerschaften können auf diese Weise unterschiedlich hohe Finanzierungsquoten resultieren.

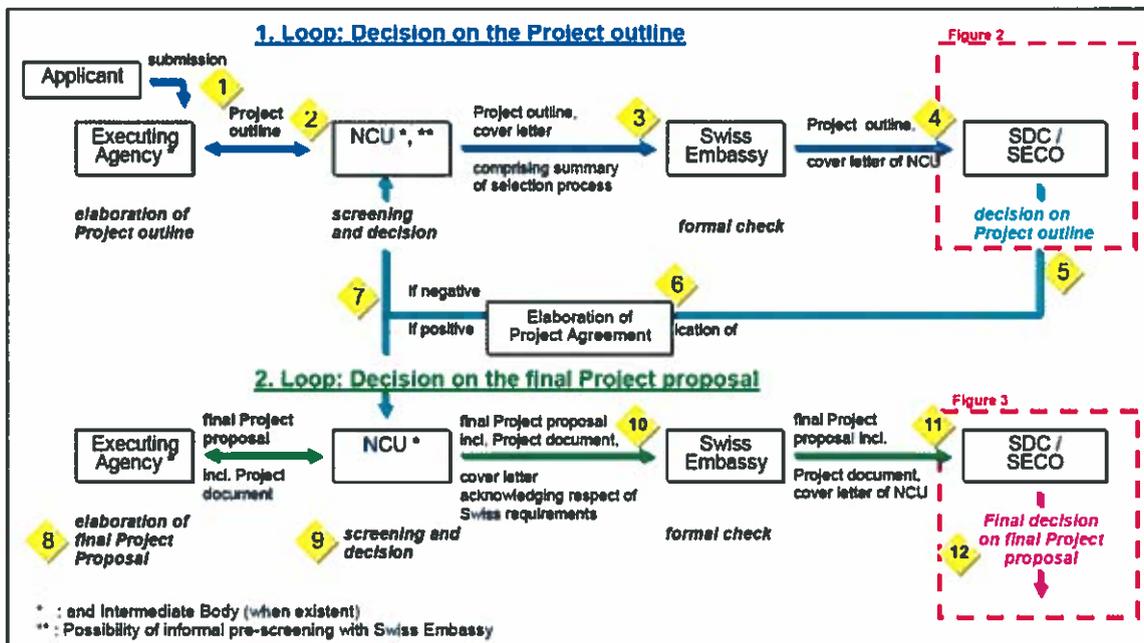
nationalen Bedarf entsprechen und Mitnahmeeffekte weitgehend verhindert oder zumindest minimiert werden können. Eine vollständige Beteiligung, sprich 100-prozentige (Vor-)Finanzierung durch die Schweiz erfolgt in nur sehr wenigen Ausnahmefällen (bspw. Forschungsprogramme, Förderungen der Privatwirtschaft).

Das Prozedere der Rückerstattung der eingesetzten Gelder erfolgt auf Antrag der Projektträger zu Händen des IB und der NCU durch einen Auszahlungsantrag („Payment Request“), welche zusammen mit einem Projektfortschrittsbericht („Interim Report“, IR) einzureichen ist. Diese prüfen die Auszahlungsanträge mit allen Rechnungen unter Berücksichtigung des Projektfortschritts. Anschließend wird der Antrag zur Auszahlung an die Paying Authority übermittelt, welche die Gelder an die EAs zurückzahlt. Die Paying Authority ihrerseits wiederum übermittelt danach einen „Reimbursement Request“ an DEZA / SECO und erhalten –nach eingehender Prüfung– eine Rückzahlung von Schweizer Seite an das Partnerland. Jede dieser beteiligten Institutionen prüft, jeweils auf einer höheren Ebene, die Anträge der Rückzahlung auf Korrektheit.

2.2 Selektionsverfahren (Verpflichtungsphase)

Die Auswahl von Projekten und Programmen beim Schweizer Erweiterungsbeitrag erfolgt anhand eines 2-stufigen Verfahren („2-Loop-System“) (vgl. Abb. 6). Vereinbart ist, dass sämtliche Projekt- und Programmanträge im Rahmen des Erweiterungsbeitrags von der Schweiz während der Verpflichtungsperiode von maximal fünf Jahren zu genehmigen sind.

Abbildung 6: Projektselektionsverfahren & Finanzierungsantrag



Quelle: DEZA (2010)

Die antragstellenden Projektträger bewerben sich in der Regel auf entsprechende nationale oder regionale Ausschreibungen („Call for Proposals“). Anträge (sog. Project Outlines“, PO) können auch ohne Ausschreibungen direkt durch andere Institutionen wie die IB oder von Ministerien eingegeben werden. Die zuständigen Institutionen erstellen danach eine Liste mit potenziell geeigneten Projekt- und Programmanträgen unter Berücksichtigung der formalen Anforderungskriterien

und des zur Verfügung stehenden Budgets. Die primäre Auswahl von geeigneten Projekten oder Programmen erfolgt durch das Partnerland selbst ohne aktive Beteiligung der Schweiz. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Projekte und Programme dem Bedarf des Landes entsprechen.

Danach unterzieht die NCU – in Zusammenarbeit mit dem Schweizer Erweiterungsbüro sowie DEZA / SECO – die Anträge einer inhaltlichen und formellen Prüfung. Hierbei werden die Ämter bei Bedarf von externen Experten unterstützt (bspw. bei technischen Fragestellungen oder in Bezug auf das Ausschreibungsverfahren).¹⁰ Die Anträge in der ersten Stufe brauchen noch nicht detailliert ausgestaltet zu sein, sondern beinhalten in der Regel nur die wesentlichen Eckwerte und Ziele eines Projektes oder Programms. Dieses 2-stufige Vorgehen wurde gewählt, um den Arbeitsaufwand für die Antragstellenden zu begrenzen, sollte das Projekt im ersten Schritt abgelehnt werden oder Änderungsbedarf aufweisen.

Wird dem Antrag im ersten Loop stattgegeben (gegebenenfalls mit Korrekturen), muss die antragstellende EA im zweiten Loop einen detaillierten Projektvorschlag (sog. „Final Project Proposal“ FPP) nachreichen, welcher nochmals von allen beteiligten Institutionen geprüft wird.¹¹ Ein unabhängiges Gremium („Selection Committee“), bestehend aus Vertretern der nationalen Koordinationsstelle, involvierten Intermediate Bodies und Projektträgern, prüft und bewertet die Anträge. Schweizer Vertreter nehmen als Beobachter teil. Über die letztendliche Auswahl und Finanzierung der Projekte entscheidet die Schweiz.¹²

2.3 Projektumsetzung (Implementierungsphase)

Abbildung 7 zeigt den Zeitrahmen zur Umsetzung des Schweizer Erweiterungsbeitrags grafisch auf, unterschieden zwischen der EU-10 sowie der EU-2. Des Weiteren finden sich in der Abbildung auch die Zeitrahmen der Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR sowie der Förderprogramme der EU-Kohäsionspolitik.

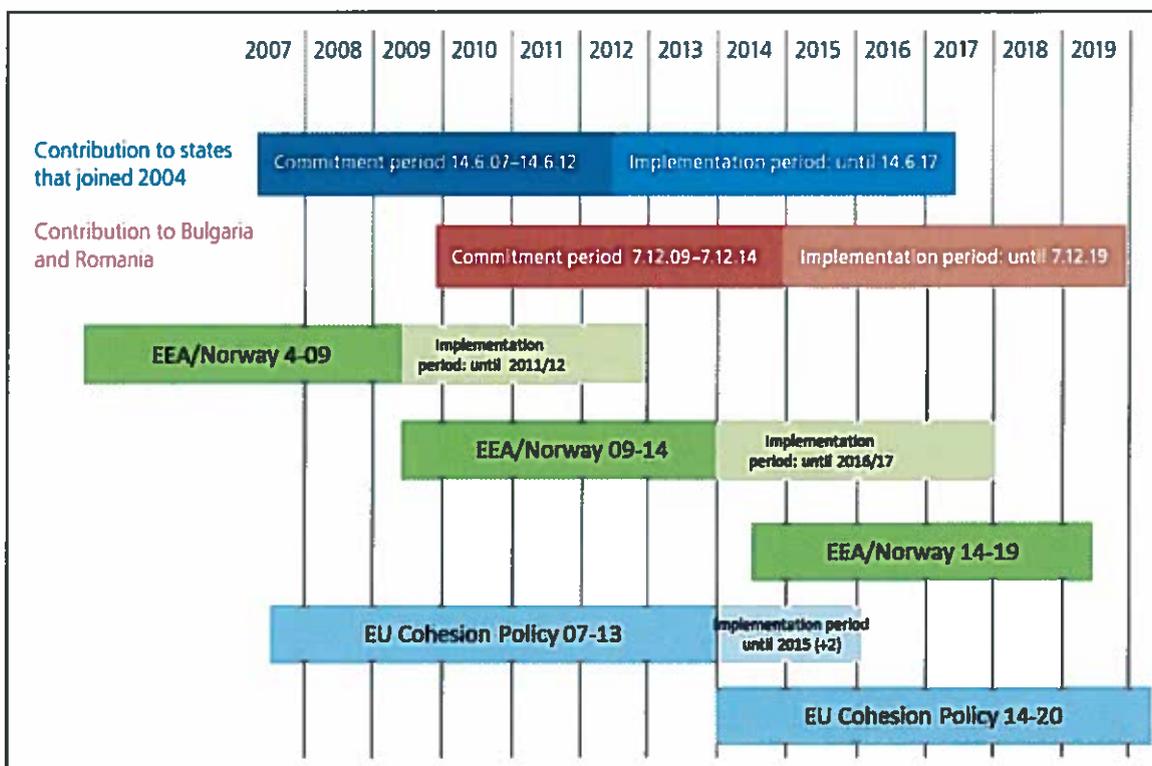
Die Implementierungsphase von Projekten und Programmen des Erweiterungsbeitrags für die EU-10 startete im Juni 2012 und dauert bis Mitte 2017. Die Länder Bulgarien und Rumänien (EU-2) schlossen die Verpflichtungsphase im Dezember 2014 ab, die Projekt- bzw. Programmimplementierung läuft bis Dezember 2019.

¹⁰ EDA & WBF, 2014.

¹¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, 2006, S. 522f.

¹² EDA & WBF. (2014 d).

Abbildung 7: Zeiträumen der Förderprogramme



Quelle: SECO, DEZA, eigene Darstellung

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Förderprogramme Norwegens / EWR sowie der EU bereits mehrmals umgesetzt wurden und sich die Perioden daher überlappen. Gegenwärtig laufen Verhandlungen zu den Modalitäten der Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR für die Periode 2014-2019. Auch die EU-Kohäsionspolitik – mit dem EU-Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung als wichtigste Finanzierungsquellen – startete kürzlich in eine neue Periode, welche voraussichtlich bis 2020 dauert.

2.4 Informationssysteme

Um den Stand und Fortschritt der Projektumsetzung sowie die Korrektheit aller Tätigkeiten und Ausgaben nachvollziehen zu können, sieht der Erweiterungsbeitrag den Einsatz unterschiedlicher Informations- und Controllingsysteme auf verschiedenen Stufen vor (vgl. Abbildung 8).



Abbildung 8: Übersicht Reporting- und Controllingsystem

	Controlling at project level	Controlling at country level	Controlling at contribution level
Financial controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Interim reports • Reimbursement requests 	<ul style="list-style-type: none"> • Project financial data (SAP) • Analysis of Interim reports and Reimbursement requests • Analysis of project audits • NCU annual report/system audit 	<ul style="list-style-type: none"> • Σ Project financial data (SAP) • General conclusions of various analysis at country level
Operational controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Interim reports • Annual project reports • Project completion report • Project visits 	<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of Project reports, visits, reviews and Project evaluation • Feedback/Conclusions of committee 	<ul style="list-style-type: none"> • General conclusions of various analysis at country level • Final evaluation at country, domain, system level
Results controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of Interim reports • Project completion report 	<ul style="list-style-type: none"> • Analysis of Interim reports, visits, reviews and project evaluation • Feedback/Conclusions of committee 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation at country, domain, system level

Quelle: Diverse Quellen, eigene Darstellung

Auf Stufe Projekt obliegt es den Projektträgern, die Dokumentation und Aufsicht über die Projektumsetzung sicherzustellen. Vierteljährlich, aber spätestens alle sechs Monate müssen sie mittels Projektfortschrittsberichten (sog. „Interim Reports“, IR) über ihre Tätigkeiten und Ausgaben in der jeweiligen Umsetzungsperiode berichten. Die Rückvergütung von getätigten Auslagen seitens der Projektträger ist an den IR gekoppelt (in Form von „Reimbursement requests“). Ende Jahr wird für jedes Projekt oder Programm ein Jahresbericht („Annual Project/Programme Report“) erstellt. Dieser Jahresbericht dient ebenfalls zur Beschreibung des Fortschritts der Projekte, speziell auch der finanziellen Kennzahlen. Nach Abschluss eines Projektes müssen verschiedene Berichte wie der Projektabschlussbericht („Project Completion Report“) erstellt werden. Dieser dient zusammen mit dem letzten Interim Report und dem Final Financial Report der letzten Auszahlung an die Projektträger. Zudem kommt es zu einem Abgleich der geplanten Outputs und Outcomes mit dem tatsächlich Erreichten. Auch die Nachhaltigkeit der Massnahmen sowie mögliche Lessons Learned werden nach einem Projektabschluss thematisiert.

Auf Stufe des Partnerlandes ist die NCU zuständig, alle Projektjahresberichte des Landes zu synthetisieren in einem Jahresbericht („Annual Report“) an die Schweiz. SECO und DEZA selbst wiederum nutzen diese Länderberichte als Basis für die Erstellung des Managementreports zum Schweizer Erweiterungsbeitrag.

2.5 Aufsichts- und Risikomanagement

Die Wahrnehmung der Aufsicht und Kontrolle im Erweiterungsbeitrag ist in erster Linie Aufgabe der zentralen Prüfbehörde (Audit Authority), externen Revisionsgesellschaften (Certified Audit Organization) sowie internen Kontrolleinheiten der Projektträger oder der Intermediate Bodies. Primäres Ziel der Aufsicht ist die Rechenschaftspflicht zur Sicherstellung einer korrekten Mittelverwendung und Umsetzung der Projekte. Neben den bereits beschriebenen Reportingvorgaben werden insbesondere beim Abschluss eines Projektes ein Final Financial Report, ein Final Financial Audit Report und ein Project Completion Report durch die Schweizer Seite eingefordert. Bei Bedarf kann auch eine Evaluation angeordnet werden.

In Abhängigkeit von der Spezifität eines Projektes, der Vereinbarungen oder auf Verlangen sind zertifizierte Revisionsstellen angehalten, verschiedene Finanz- und Systemprüfungen durchführen. Deren Ergebnisse sind direkt an die Schweizer Seite weiterzuleiten.

Wie erwähnt, werden im Regelfall alle Beiträge an Projekte und Programme durch nationale Budgets der Partnerstaaten vorfinanziert. Erst nachdem die Schweiz die geprüften und bestätigten Rückerstattungsforderungen erhalten und überprüft hat, gibt sie die Auszahlungen frei. Auszahlungen können im Falle eines Verdachts auf Unregelmässigkeiten („Irregularities“) jederzeit zurückbehalten werden oder bei Verdacht auf Veruntreuung oder Betrug gestoppt und zurückgefordert werden. Die Länderabkommen sehen vor, dass Unregelmässigkeiten von den Partnerstaaten an die Schweiz zu melden sind. Die Schweiz vereinbarte mit den einzelnen Partnerstaaten spezifische Konditionen und finanzielle Untergrenzen für die Meldepflicht. Zudem sind die Partnerländer verpflichtet, aufgetauchte Verdachtsfälle umgehend zu untersuchen und in schwerwiegenden Fällen eine strafrechtliche Verfolgung sicherzustellen.

Das Dispositiv der Schweiz sieht eine Reihe von Instrumenten zur Sicherstellung einer korrekten Mittelverwendung und Projektumsetzung vor: Einerseits sind die Projektanträge formal und inhaltlich auf deren Eignung zu prüfen. Während der Projektumsetzung sind verschiedene begleitende Massnahmen wie regelmässige Visiten vor Ort vorgesehen. Bei Beschaffungen wird auf die Einhaltung geltender Regeln geachtet, Ausschreibungsunterlagen analysiert sowie die gesamte Auftragsvergabe überwacht.

Gemäss Angaben SECO / DEZA erfolgt die Koordination des Erweiterungsbeitrags auf der Schweizer Seite einerseits in Form eines Steuerungsausschusses, der rund alle zwei Monate zusammentritt. Innerhalb dieser Sitzungen besprechen und entscheiden SECO und DEZA unter Beteiligung anderer Akteure, wie der Direktion für Europäische Angelegenheiten, strategische und operationelle Fragen und stimmen ihre Planungen aufeinander ab. Andererseits treffen sich die im SECO und in der DEZA für den Erweiterungsbeitrag zuständigen Leiter wöchentlich, um Probleme gemeinsam zu lösen und die Umsetzungsfortschritte zu bewerten. Zudem sind die Büros Erweiterungsbeitrag angehalten, monatlich einen Bericht zur Situation in den jeweiligen Ländern an die Zentrale in der Schweiz zu senden.

2.6 Andere Förderprogramme für Mittel- und Osteuropa (neue EU-Länder)

2.6.1 Norwegischer / EWR Finanzierungsmechanismus

Das Abkommen zum Europäischen Wirtschaftsraum, welches am 1. Januar 1994 in Kraft trat, vereinigt die heutigen 28 EU-Mitgliedsstaaten und die drei EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island zu einem „internen“ Markt – der European Economic Area EEA bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR. Durch die Osterweiterung der EU ab dem Jahre 2004 erweiterte sich auch der EWR. Um soziale und ökonomische Ungleichheiten innerhalb der EWR Länder zu reduzieren und die starken EWR-Länder zu befähigen den internen Markt noch besser zu nutzen, riefen die EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island den EWR Finanzierungsmechanismus („EEA Grants“) und Norwegen darüber hinaus noch einen eigenen, den Norwegischen Finanzierungsmechanismus („Norway Grants“) ins Leben.

Die ersten beiden Förderperioden der EWR Staaten erstreckten sich über jeweils fünf Jahre zwischen 1994-1998 sowie 1999-2003. Unterstützt wurden Griechenland, Irland, Nordirland, Spanien und Portugal mit etwa 2 Mrd. Euro (500 Mio. Euro Projektzuschüsse, 1,5 Mrd. Euro Zinszuschüsse für Darlehen).¹³

Der Projektansatz des Norwegischen / EWR Finanzierungsmechanismus von 2004 bis 2009

Alle neuen EU-Staaten traten 2004 auch in den EWR mit ein (bzw. Bulgarien und Rumänien 2007 und Kroatien 2013). Innerhalb der Förderperiode von 2004 bis 2009 verfolgten Norwegen, Island und Liechtenstein einen Projektansatz für ihre Fördermechanismen.¹⁴ Dabei wurden rund 1200 Projekte durch die beiden Förderfonds mitfinanziert. Gemäss Angaben der zuständigen norwegischen Organisationen sowie auf Basis verschiedener Dokumente fiel die Bilanz der Förderperiode sehr positiv aus.

Abbildung 9: Fakten Norwegen-/EWR Finanzierungsmechanismen

Finanzmechanismus/ Förderperiode	Norway 2004-2009	EEA 2004-2009	Norway 2009-2014	EEA 2009-2014
Fondsvolumen (Mrd. €)	1.16		1.65	
Anteil Geberländer	Norwegen 100%	Norwegen 94%, Island 5%, Liechtenstein 1%	Norwegen 100%	Norwegen 94%, Island 5%, Liechtenstein 1%
Anzahl Länder	15		13	16
Auswahlkriterien für Länder	Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts		Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts	
Verteilungskriterien für Fonds	Bevölkerungsgrösse und Pro-Kopf-Einkommen		Bevölkerungsgrösse und Pro-Kopf-Einkommen	
Vision des Fonds/Ziele	1) Unterstützung der nationalen Schenken-Aktionspläne 2) Stärkung der Justiz 3) Stärkung der administrativen Kapazitäten in Infrastruktur und Technologie 4) Stärkung der Regionalpolitik und grenzübergreifender Aktivitäten 5) Technische Assistenz	1) Umweltschutz 2) Nachhaltige Entwicklung (Nutzung von Ressourcen und Management) 3) Schutz von kulturellem Erbe, öffentlicher Transport und Stadterneuerung 4) HR Entwicklung 5) Forschung in prioritären Bereichen	1) Abtrennung und Rückhaltung von Kohlendioxid 2) Green Industry Innovation 3) Förderung der menschewürdigen Arbeit und des Dreiparteiendialogs 4) Wissenschaft und Forschung 5) Menschliche und soziale Entwicklung 6) Justiz und Inneres	1) Umweltschutz und - management 2) Klimawandel und erneuerbare Energien 3) Stärkung der Zivilgesellschaft 4) menschliche und soziale Entwicklung 5) Schutz des kulturellen Erbe 6) Wissenschaft und Forschung
Donor state management cost level	max. 5%		max. 7.5%	
Donor Programme Partner			28	
Anzahl Projekte	1207		2612	
Anzahl Programme			149	

Quelle: diverse Quellen, eigene Darstellung

Programmansatz der Finanzierungsmechanismen Norwegen / EWR 2009 bis 2014

Trotz zufriedenstellenden Ergebnissen in der vorherigen Förderperiode änderte Norwegen seinen Förderansatz ab 2009 von einem Projekt- zu einem Programmansatz, was von der EU begrüsst wurde.¹⁵ Die Norwegischen / EWR Finanzierungsmechanismen 2009-2014 stellten daher nicht einfach eine Fortsetzung der vorherigen Periode dar, sondern führten einen neuen Ansatz ein, welcher unter anderem die Prüfung von Wirksamkeit mehr in den Fokus stellt (Ergebnisorientiertes Management bzw. „results-based management“).

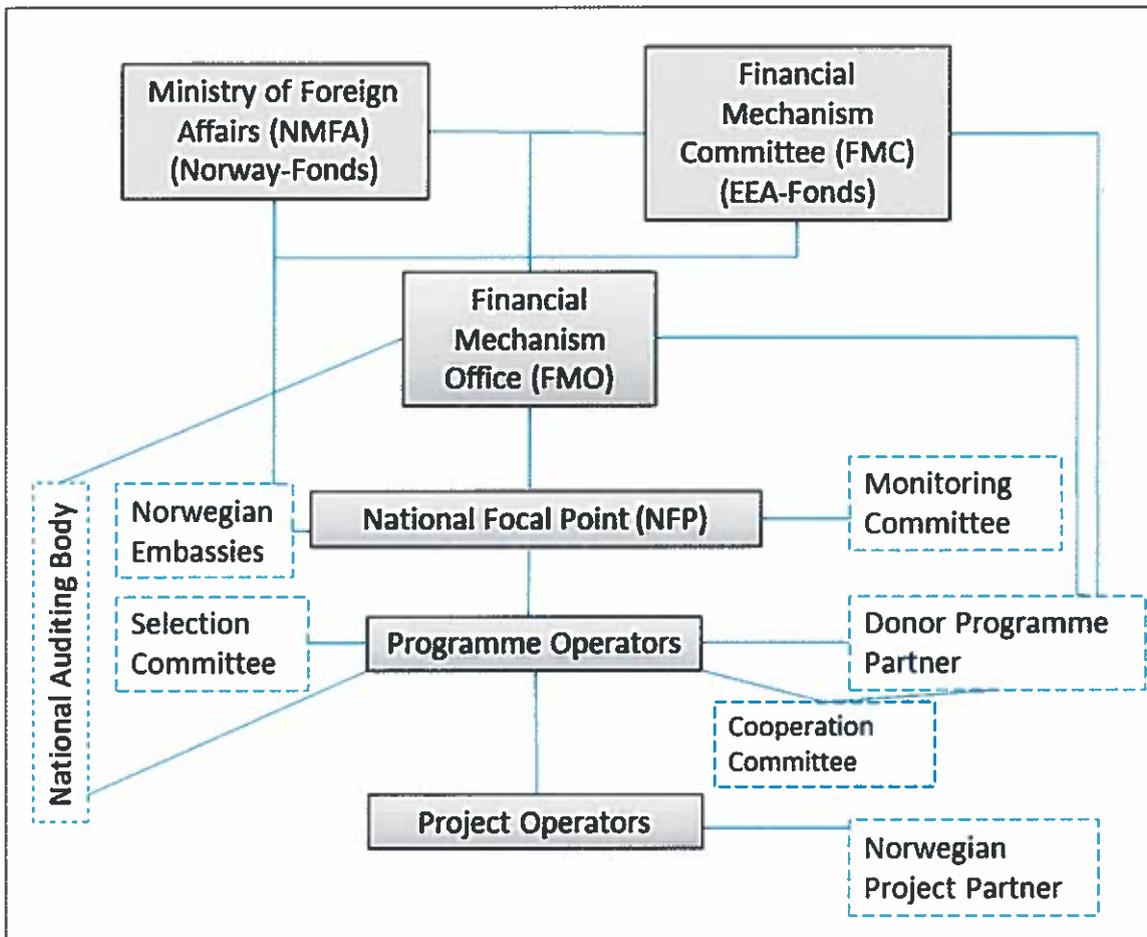
¹³ EEA- & Norway-Grants, 2014.

¹⁴ Vergl. Ebd.

¹⁵ EEA Financial Mechanism Committee, 2004.

Zudem wurden alle Projekte seit 2009 nur noch in Form von Programmen durchgeführt. Die Empfängerländer waren angehalten, im stärkeren Masse für die Programmauswahl und -umsetzung verantwortlich zu sein.¹⁶ Dieser Programmansatz implizierte die Einführung einer neuen Ebene in der Umsetzungsstruktur (sog. Programme Operators / zum Teil in Zusammenarbeit mit Donor Programme Partners)¹⁷ (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Organigramm Norwegen / EWR Finanzierungsmechanismen (2009-2014)



Quelle: Riksrevisjonen (2013), eigene Darstellung

Die Programme Operators steuern die Programme und wählen die zu unterstützenden Projekte unter den jeweiligen Programmen aus. Somit wurde ein grosser Teil der Aufgaben bezüglich Projektauswahl und -implementierung an nationale Träger in den Partnerländern übergeben. Die Programme Operators eines Partnerlandes können dabei mit Partnern aus den Geberländern zusammenarbeiten, die sie unterstützen. Auch die Projektträger („Project Operators“) sind eingeladen, mit Partnern aus den Geberländern zusammenzuarbeiten. Die Stärkung bilateraler Partnerschaften auf Stufe Programm oder Projekt stellt somit ein wichtiges Ziel der Finanzierungsmechanismen dar und entsprechend werden Mittel zu deren Förderung bereitgestellt.

¹⁶ Für weitere Informationen siehe bspw. Norwegisches Aussenministerium, 2011, S.22ff.

¹⁷ Die Donor Programme Partner sind Organisationen aus den Geberländern. Deren primäre Aufgabe liegt in der Unterstützung der Programmumsetzung und im Aufbau von Partnerschaften. Die Donor Programme Partner tragen keine Verantwortung im Rahmen der Umsetzung der Programme.

Bei näherer Betrachtung des zeitlichen Ablaufs der Norwegischen / EWR Finanzierungsmechanismen ab 2004 lassen sich stetige Verspätungen und Rückdatierungen im Ablauf feststellen. So waren bei Beginn der Förderperiode 2004-09 die Verhandlungen mit der EU noch nicht abgeschlossen und die Verpflichtungsphase der Projekte erstreckte sich bis 2009. Entsprechend verkürzte sich die Phase für die Projektumsetzung. Diese begann erst 2009 und lief bis 2011. Im Anschluss daran verlängerte sich diese nochmals um ein Jahr. Die zweite Förderperiode startete 2009. Die Verpflichtungsphase lief bis April 2014. Die Projektumsetzungsfrist ist neu bis 2016 angesetzt, mit der Möglichkeit um ein Jahr zu verlängern. Gemäss aktuellen Rückmeldungen befinden sich die Finanzierungsmechanismen mit der Projektumsetzung in einem grösseren zeitlichen Rückstand.¹⁸

Unterschiede zwischen den letzten beiden Förderperioden

Die Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR der Periode 2009-2014 versuchen, thematisch stärker zu fokussieren als noch in der vorangegangenen Periode 2004-2009. Auslöser hierfür stellte einerseits die Umstellung des Ansatzes von Projekten zu Programmen dar und andererseits die Erkenntnis aus der ersten Förderperiode mit über 1200 zu viele kleine Einzelprojekte zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurde ein „Blue Book“¹⁹ erstellt, welches die förderfähigen Bereiche, Kriterien und Indikatoren für die aktuelle Förderperiode stärker eingrenzt. Aktuelle Angaben zufolge wurden für die Periode 2009-2014 insgesamt 147 Programme genehmigt. Diese vereinen rund 2600 Einzelprojekte. Dies entspricht einer Verdoppelung der Anzahl Projekte gegenüber der Vorperiode.²⁰

Gleichzeitig wurde neu ein integriertes System zum Risikomanagement geschaffen. Gemäss dem Prinzip eines ergebnisgesteuerten Managements traten sie mehr Kompetenzen an die unterstützten Länder ab und erhöhten die Anforderungen an die Output-, Outcome- und Impactüberwachung.

Weiteres Merkmal des neuen Ansatzes ist ein Ansteigen der Managementkosten von ursprünglich 5 auf 7.5 Prozent. Begründet werden der Anstieg des Kostendachs mit den höheren Kosten für die Programmpartner der Geberländer sowie der höhere Aufwand für das FMO in Brüssel zur Überwachung der Programme.

2.6.2 Die EU-Kohäsionspolitik

Die EU-Kohäsionspolitik verfolgt ebenfalls das Ziel der Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, die Reduzierung der Entwicklungsrückstände sowie die Verbesserung der Lebensqualität und die Anhebung des Wohlstandes für alle ihre Mitgliedsländer. Die Finanzierung der Kohäsionspolitik erfolgt über verschiedene Förderprogramme, die jeweils auf sieben Jahre angelegt sind:

- dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), welcher Infrastrukturprojekte, ökologische Investitionen, Stadterneuerung, lokale wirtschaftliche Entwicklung (einschl. kleiner und mittlerer Unternehmen) sowie grenz- und regionenübergreifende Zusammenarbeit flankiert

¹⁸ Riksrevisjonen; General, Office of the Auditor, 2013.

¹⁹ EEA- & Norway-Grants (2010).

²⁰ Vgl. <http://eeagrants.org/>

- dem Europäischen Sozialfonds (ESF), welcher Schulungsmaßnahmen (insbesondere für benachteiligte gesellschaftliche Gruppen und Arbeitslose) sowie den Ausbau von Systemen für allgemeine und berufliche Bildung finanziert
- dem Kohäsionsfonds (KF), bei dem es sich um ein separates Instrument mit besonderen Vorschriften für die Finanzierung von Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen handelt.

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, gründete die EU 1958 als erste Massnahme die Sozialfonds, welchen schon bald weitere Finanzierungsinstrumente folgten. 1993 trat der Vertrag über die Europäische Union in Kraft, der die Schaffung des Kohäsionsfonds als Auflage enthielt. 1994 gründete die EU den Kohäsionsfonds, welcher für diejenigen Länder bestimmt war, deren Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts der EU betrug. Nachfolgend soll insbesondere auf den Kohäsionsfonds eingegangen werden (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Fakten Kohäsionsfonds

Finanzmechanismus	EU (Kohäsionsfond)	
	2007-2013	2014-2020
Förderperiode	2007-2013	2014-2020
Fondsvolumen (Mrd. €)	63	68.7
Anzahl Länder	16	15
Auswahlkriterien für Länder	Pro-Kopf-Einkommen weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts	
Verteilungskriterien für Fonds	Bevölkerungsgrösse und dem Pro-Kopf-Einkommen	
Vision des Fondsziele	1) Transeuropäische Verkehrsnetze 2) Umwelt: hier speziell erneuerbare Energien	1) Transeuropäische Verkehrsnetze; im Rahmen der neuen Fazilität „Connecting Europe“ 2) Umwelt: hier speziell erneuerbare Energien
Anzahl Programme	182	
Beteiligte Ministerien	EU-Kommission	

Quelle: diverse Quellen, eigene Darstellung

Die Förderung der europäischen Kohäsion erfolgt hauptsächlich über die Regionalpolitik. Zwischen 2000 und 2006 machte die Regionalpolitik mit 235 Milliarden Euro, davon 25,6 Milliarden für den Kohäsionsfonds, 35% des Gemeinschaftshaushaltes aus und stellte den zweitgrössten Haushaltsposten der EU dar.²¹

Für die Periode 2007 bis 2013 bewilligte der EU-Rat weitere 347 Milliarden Euro, nicht jedoch ohne entscheidende Änderungen. So wurde die Kohäsionspolitik stark vereinfacht. Während es in der Periode 2000-2006 noch vier Ziele und sechs Finanzierungsinstrumente für die Kohäsion gab, so reduzierte sich dies in der Periode 2007-2013 auf drei Ziele und drei Instrumente.²² Die Ziele waren nun präziser formuliert und es gab nur noch die oben erwähnten drei Fonds.²³ Die Ziele, auf die man sich beschränkt hatte, waren: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit.

Die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik werden von der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam überwacht. Die Mitgliedstaaten tragen die wesentliche Verantwortung für die Umsetzung und Kontrolle der operationellen Programme. Der EU-Kommission obliegt die Aufsicht über die nationalen Systeme. Verstösse gegen die für EU-Gelder geltenden Vorschriften oder Bedingungen haben zur Folge, dass getätigte Ausgaben von der Erstattung ausgenommen oder als „unrechtmässig“ qualifiziert werden. Je nach Art und Schwere der Unregelmässigkeit hat der Empfänger die gewährten Zuschüsse gemäss einem Katalog ganz oder teilweise zurückzuerstatten.

²¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, 2006, S. 542 ff.

²² Cohesion Policy 2007-13, S.10.

²³ Schweizerische Eidgenossenschaft, 2006, S. 545 ff.



EU-Kohäsionspolitik 2014-2020

2014 brach eine neue Periode der EU-Kohäsionspolitik an. Die Ziele und Förderinstrumente bleiben weiterhin bestehen. In der neuen Förderperiode sind 351,8 Mrd. EUR für die neue Kohäsionspolitik der EU eingeplant. Dies entspricht etwa 32,5 Prozent des gesamten EU-Haushaltes für diesen Zeitraum.

Für den Kohäsionsfonds wurden 68,7 Milliarden Euro bereitgestellt.²⁴ Er fördert die Länder Bulgarien, Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.²⁵ Der Kohäsionsfonds deckt in der Periode 2014-2020 folgende zentrale Themenbereiche ab:

- Transeuropäische Verkehrsnetze; Vorrangig Projekte von europäischen Interesse
- Umwelt: hier speziell erneuerbare Energien

Der Kohäsionsfonds unterliegt denselben Regeln für die Programmplanung, Verwaltung und Überwachung wie der EFRE und der ESF.

Unterschiede zwischen den letzten zwei Förderperioden

Im Zuge verschiedener Prüfungen und Analysen wurde festgestellt, dass die Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik nicht optimal entfaltet werden konnten. Vor diesem Hintergrund sind für die aktuelle Periode folgende Änderungen vorgesehen:²⁶

1. Gezielter Einsatz von Ressourcen in strategische Wachstumssektoren: Die Mittel aus dem Kohäsionsfonds sollen in prioritäre transeuropäische Verkehrsverbindungen und zentrale Umweltinfrastrukturprojekte investiert werden
2. Festlegung klarer, transparenter, messbarer Ziele für eine erhöhte Rechenschaftspflicht und bessere Ergebnisse: Es müssen klare Ziele angegeben werden, welche mit den vorgeschlagenen Projekten zu erreichen sind und es müssen Indikatoren hierzu festgelegt werden. Mehr Fokus wird auf die Wirkungsmessung gelegt. Zudem sollen zusätzliche Mittel (sog. „leistungsgebundene Reserven“) für erfolgreiche und gut umgesetzte Projekte bereitgestellt werden
3. Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie für eine bessere Koordination und weniger Überschneidungen zwischen den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds
4. Abbau von Bürokratie und einfachere Inanspruchnahme von EU-Investitionen: Vereinfachte Buchhaltungsvorschriften sowie gezieltere Berichterstattung und stärkerer Einsatz digitaler Technologien beim Informationsmanagement („e-Cohesion“)
5. Stärkerer Einsatz von spezifischen Finanzinstrumenten, um KMU mehr Unterstützung und besseren Zugang zu Krediten zu gewähren. Inskünftig sollen mehr Darlehen anstelle von Finanzierungshilfen gegeben werden.

²⁴ Europäische Kommission, 2014.

²⁵ Im Gegensatz dazu sind die übrigen Fonds der Kohäsionspolitik grundsätzlich für alle EU-Länder bestimmt.

²⁶ Europäische Kommission, 2013.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

3 Zusammenarbeit mit den EU-Partnerländern

3.1 Die Zweckmässigkeit der formalen Umsetzungsstrukturen

Die Umsetzungsstrukturen des Schweizer Erweiterungsbeitrags in den jeweiligen Partnerländern weisen alle ein gemeinsames Set von Grundstrukturelementen auf (vgl. Abbildung 4). Dennoch unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung der Organisationsstrukturen und -prozesse in jedem Partnerland mehr oder weniger. Dies betrifft einerseits das Vorhandensein eines Büros Erweiterungsbeitrag in einzelnen Ländern sowie andererseits die Bestimmung der zuständigen Stellen in den Partnerländern und deren Ressourcenbedarf.²⁷ Zudem wurde die konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsstrukturen auch an die Höhe der Fördermittel bzw. an die Anzahl der Projekte angepasst. Dies betrifft in erster Linie die Frage, ob ein Büro Erweiterungsbeitrag in diesen Ländern notwendig ist sowie die Anzahl der Mitarbeitenden. Es gibt auch Unterschiede in Bezug auf die (Anzahl der) Akteure wie das Beispiel der Slowakei zeigt. Im dortigen Umsetzungssystem wurden keine IB vorgesehen.

Weitere bedeutende Unterschiede sind in Bulgarien und Rumänien anzutreffen, wo die DEZA über die thematischen Fonds arbeitet. Im Rahmen dieser Fonds kommen Swiss Intermediate Bodies als Schweizer Programmträger bzw. Fondsverwalter zum Einsatz. Deren Aufgabe liegt darin, eine erfolgreiche Umsetzung der Programme mit ihren lokalen Partnern gemeinsam zu erwirken. Im Gegensatz zur Struktur bei den EU-10 Staaten, welche im weiteren Sinne als „Projektansatz“ bezeichnet werden kann, kommt der Ansatz in Bulgarien und Rumänien (EU-2) mit den thematischen Fonds etwas stärker einem „Programmansatz“ gleich – ähnlich den jetzigen Förderprogrammen von Norwegen / EWR Staaten oder der EU.

Die dargelegten Unterschiede in den Umsetzungsstrukturen resultieren aus der Tatsache, dass die Schweiz den Partnerländern diesen Spielraum gewollt gewährte und lediglich Mindestvorgaben definierte. Die Schweiz wollte dadurch den Partnerländern kein zu enges Korsett auferlegen. Konkret bedeutet dies, dass die Partnerländer die Umsetzungsstrukturen des Erweiterungsbeitrags möglichst nahe an die Gegebenheiten des Landes anpassen sollen und können.²⁸ Zudem wird dadurch den Ansprüchen an leitende Prinzipien wie demjenigen des „Use of country systems“ sowie einer ergebnisorientierten Steuerung weitgehend Rechnung getragen. Die Partnerländer stehen stärker in der Verantwortung, die gewährten Fördermittel aus dem Erweiterungsbeitrag korrekt und effektiv gemäss ihren institutionellen politisch-administrativen Systemen und Traditionen, vorhandenen Kapazitäten und den geforderten Zielsetzungen umzusetzen. Die Schweiz erhoffte sich dadurch ebenfalls einen erhöhten Gestaltungsfreiraum, um die ohnehin komplexe Umsetzung der Projekte oder Programme nicht nur ordnungsgemäss, sondern bei Bedarf auch flexibel und situativ angehen zu können.

²⁷ So ist in der Regel die National Coordination Unit (NCU) im Finanzministerium angegliedert. In Ausnahmefällen sind sie in anderen Ministerien angesiedelt. Auch die Intermediate Bodies (IB) können entweder eine oder mehrere Behörde bzw. Linienministerien oder aber Nichtregierungsorganisationen sein.

²⁸ In diesem Zusammenhang wird vom „Partnerschaftsprinzip“ gesprochen.

Ein Vergleich der Strukturen mit den Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR offenbart sowohl Gemeinsamkeiten wie auch Unterschiede.²⁹ Zwischen den Förderprogrammen Norwegens/ EWR und der EU ähneln sich die Umsetzungsstrukturen, was mitunter auf den grundsätzlichen Charakter und Vorgaben der Förderansätze (Partnerschaftlicher Kooperationsansatz und Ergebnisorientierung etc.) sowie auf den Grundsatz einer korrekten Verwendung der Fördermittel zurückgeführt werden kann. Wie bereits erwähnt, weisen die Umsetzungsstrukturen der Finanzierungsmechanismen 2009-2014 eine hohe Ähnlichkeit zu den Umsetzungsstrukturen des Erweiterungsbeitrags in Bulgarien und Rumänien auf. Auch sie sehen für die Umsetzung der Programme den Einsatz einer zusätzlichen Managementebene. Deren Hilfestellung bezieht sich auf die Unterstützung der Programmumsetzung, eine verbesserte Aufsicht und nicht zuletzt auf den Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen. Einen wesentlichen Unterschied bildet die Tatsache, dass die Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR über keine Büros für die Förderprogramme in den Ländern selbst verfügen. Die gesamte Administration sowie Steuerung und Überwachung der Fortschritte erfolgt zentral über das FMO in Brüssel unter Mithilfe der Botschaften vor Ort.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Umsetzungsorganisation des Erweiterungsbeitrags mit der nötigen Flexibilität und gewährtem Freiraum in den jeweiligen Ländern ausgestaltet wurde. Dies kann als wesentlicher Vorteil gewertet werden, da dadurch unnötige Strukturbildungen und Überkapazitäten (bspw. Ausstattung aller Partnerländer mit einem Büro Erweiterungsbeitrag und entsprechende Anzahl von lokalen Angestellten) weitgehend vermieden werden kann. Die Vielfalt der Umsetzungssysteme ermöglicht der Schweiz gewisse Vergleiche vorzunehmen sowie und daraus positive wie auch negative Erfahrungen abzuleiten. Ein anderer Vorteil ist in der schnellen Reaktionsfähigkeit der Büros Erweiterungsbeitrag bei Unklarheiten oder Problemen zu sehen, da die Büros in stetem Kontakt zu den lokalen Institutionen stehen und über weitgehende Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse verfügen. Nachteilig wirkt sich aus, dass diese Vor-Ort-Präsenz mit höheren Kosten verbunden ist (vgl. auch Kapitel 7.1). Gemäss Angaben von SECO / DEZA war ursprünglich vorgesehen, dass die Büroleiter nur rund 6 der insgesamt 10 Jahre Laufzeit des Erweiterungsbeitrags vor Ort tätig sein würden, da im weiteren Umsetzungsverlauf eine permanente Präsenz als nicht notwendig erachtet wurde. Aufgrund der bereits zahlreich eingetretenen Verzögerungen in den ersten Jahren der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags und vor dem Hintergrund des maximalen Managementkostendachs von 5 Prozent wurden die Büroleiter der Länder Tschechien, Ungarn, Slowakei und der Baltischen Staaten neu zu sog. fliegenden Büroleitern („Flying Heads“) umfunktioniert, d.h. die Büroleiter sind mehrheitlich wieder in der Schweiz stationiert und reisen jeweils nur bei Bedarf in die Partnerländer.

Nach Ansicht der EFK liegt eine wesentliche Herausforderung der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags in der Anzahl der involvierten Institutionen und Akteure. Die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Regierungsebenen („Multi-Level-Governance“) führt bei den Abwicklungsprozessen unweigerlich zu hoher Komplexität. Schnittstellenprobleme, gegenseitigen Abhängigkeiten und lange Durchlaufzeiten sind häufig die Folgen (vgl. dazu nachfolgendes Kapitel 3.2). Das Prinzip des „use of country systems“ fördert aber die Installation eines landesspezifischen Systems zur Abwicklung des Erweiterungsbeitrags. SECO und DEZA betonen in diesem Zusammenhang, dass diese Umsetzungsstrukturen des Erweiterungsbeitrags auch das bevorzugte Umsetzungsmodell bei den anderen, bereits länger im Einsatz stehenden Förderprogrammen der

²⁹ In Bezug auf die Umsetzungsstrukturen der EU-Förderprogramme liegen keine Informationen vor.

EU sowie von Norwegen / EWR darstellen. Es war demzufolge naheliegend, dass ein ähnliches Modell auch beim Erweiterungsbeitrag zum Einsatz gekommen ist.

Eine abschliessende Bewertung der Rollen und Aufgaben der Umsetzungsstrukturen sowie der involvierten Akteure kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden. Die EFK ist der Ansicht, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine umfassende Bilanzierung der unterschiedlichen Umsetzungssysteme vorgenommen werden sollte. Die Erkenntnisse daraus sollten in die Konzeption eines möglichen neuen Erweiterungsbeitrags mit einfließen.

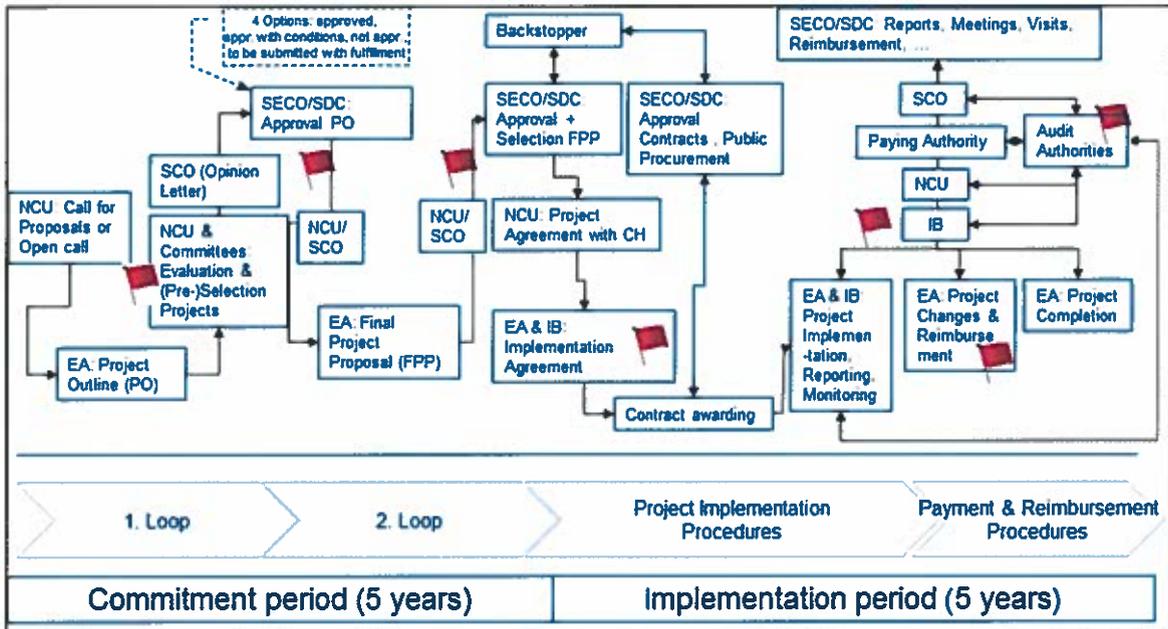
3.2 Die Herausforderungen internationaler Kooperationen

Die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags erfordert eine hohe Kooperationswillen und -fähigkeit seitens aller Beteiligten. Kooperationen im internationalen Umfeld neigen in höherem Masse dazu, von zahlreichen externen, nicht beeinflussbaren Faktoren abhängig zu sein. Damit die Vorteile eines solchen Managementansatzes zur Geltung kommen können, sind effiziente und effektive Abstimmungen in zentralen Prozessstrukturen sowie klare Modalitäten der Delegation von Rollen und Aufgaben zentral.

Wie bereits erwähnt, stellen die bestehenden politisch-administrativen Systeme der Partnerländer sowie die Multi-Level-Governance grosse Herausforderungen für eine effiziente und effektive Umsetzung des Erweiterungsbeitrags dar. Der Grundsatz der Schweiz, strategische Entscheide zu lenken und dem Partnerland die operative (und zu gewissen Teilen auch die strategische) Umsetzung zu überlassen, erweist sich in der Praxis oftmals als zu komplex und fehleranfällig. Dies zeigt sich insbesondere aufgrund von unklaren Abgrenzungs- und Entscheidungsstrukturen. Diese verursachen Leerläufe, Doppelarbeiten und letztlich hohe Durchlaufzeiten und/oder Unterbrechungen in den Abläufen. Das Fehlen an klaren und gemeinsam verstandenen Vorgaben betreffend durchgängigen Rollen und Verantwortlichkeiten, gepaart mit unterschiedlichen Erwartungshaltungen, führt ungewollt zu Irritationen, Missverständnissen und Verlagerungen bzw. Verteilungen von Verantwortlichkeiten.

In den Länderabkommen („Bilateral Framework Agreement“) sind die grundlegenden Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure festgehalten. Der EFK liegen mehrere Beispiele vor, bei welchen diese Vorgaben nicht ohne Probleme umgesetzt werden können. Probleme eröffnen sich insbesondere bei Unklarheiten der Prozessabläufe oder bei einer nicht zufriedenstellenden Ausführung bestimmter Aufgaben. Die nachfolgende Abbildung 12 zeigt schematisch zentrale Abläufe der Abwicklung des Erweiterungsbeitrags unter Angabe potenzieller Problem-bereiche („red flags“), welche die EFK aus den Gesprächen mit Beteiligten ermitteln konnte. Diese umfassen sowohl die Phase der Projektselektion wie auch verschiedene Prozesse im Zusammenhang mit der Projektumsetzung (Projektänderungen, Reporting und Monitoring der Aktivitäten) wie auch der Überwachung von Projekten. Wie die Abbildung verdeutlicht, lassen sich keine einzelnen Schwachstellen ermitteln und diese variieren auch im Ausmass und in der Häufigkeit des Auftretens in den jeweiligen Partnerländern.

Abbildung 12: Schematische Darstellung wesentlicher Abläufe und potenzieller Problembereiche



Quelle: SECO, DEZA, Darstellung EFK

Insbesondere Änderungen in der Projektumsetzung erweist sich häufig als Herausforderung. Gemäss formalen Vorgaben ist die Vorgehensweise bei Projektänderungsanträgen in wesentlichen Punkten geregelt.³⁰ Die Unklarheit besteht einerseits darin, dass nicht explizit festgehalten ist, wie bzw. wem Projektänderungen unterhalb der vereinbarten Schwellenwerte zu melden sind und wer letztlich zu entscheiden hat. Im Zuge dessen kürzen etwa Projektträger die formal definierten Prozesse ab und wenden sich direkt an die Schweizer Seite anstelle sich bei den vorgegebenen Stellen zu melden („Short cuts“). Andererseits liegen die Gründe oftmals auch darin, dass einzelne zuständige Stellen (insbesondere IB) zu viel Zeit für die Bearbeitung und Entscheid der Gesuche in Anspruch nehmen. Diese Abkürzungen führen bisweilen zu Unstimmigkeiten und in der Folge zu höherem Kommunikationsbedarf zwischen den beteiligten Akteuren. Mögliche Folgen sind, dass das Schweizer Management sich auf diese Weise mit zahlreichen Entscheidungen auf operativer Ebene herumschlagen muss, anstelle sich zentralen strategisch wichtigen Entscheidungen zuzuwenden (sog. „Kamineffekt“).

Die nationalen Institutionen bzw. Akteure in den Partnerländern sind überwiegend auch für die EU-Kohäsionspolitik und die Finanzmechanismen von Norwegen und EWR. Aufgrund der stärkeren Ausrichtung dieser anderen Förderprogramme auf formale Konformität verbunden mit hohen

³⁰ Gemäss SECO und DEZA ist klar festgelegt, dass Projektänderungsanträge von den EAs beantragt, von den IBs/NCU geprüft und an die Schweiz zur definitiven Genehmigung weitergeleitet werden müssen, sofern diese Änderungen Verschiebungen in den Budgetrubriken von mehr als +15 Prozent zur Folge haben. In den EU-10 ist für jedes Projekt das Datum vereinbart worden, bis zu welchem der Schweiz mit dem Zweck der sinnvollen Verwendung von Restmitteln noch Projektanpassungsgesuche (z. B. Erweiterungen) unterbreitet werden können. Die Festlegung der entsprechenden Daten erfolgte aufgrund der Natur des Projektes, der geschätzten Grössenordnung der Einsparungen, dem erwarteten Zeitbedarf für die Ausschreibung und Vergabe der zusätzlichen Aufträge, der geplanten Dauer für die Realisierung der Bauten und Installationen resp. Dienstleistungen und der Frist für die physische Beendigung des Projekts (Ende 2016).

Sanktionen sind sie bemüht, möglichst genaue Vorgaben zu erhalten und diese auch einzuhalten. Die buchstabengetreue Umsetzung hat sich im Gedankengut verankert. Der mehr auf Partizipation und Kooperation ausgerichtete Ansatz der Schweiz hingegen kann für die verantwortlichen Stellen daher mit einer gewissen Herausforderung und Unsicherheit verbunden sein.

Das Schweizer Management des Erweiterungsbeitrags hat diese Sachverhalte erkannt und gibt Möglichkeiten auf diese Problematiken zu reagieren. So wurden bislang bereits verschiedene Informationsseminare in der Schweiz wie auch in den Partnerländern mit involvierten Akteursgruppen durchgeführt (Regionalseminare, thematische Seminare für National Project / Programme Officers etc.). An diesen Anlässen werden aktuelle Problematiken, Lösungsansätze und anstehende Meilensteine im Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitrag besprochen.

Die EFK ist der Ansicht, dass viele dieser Phänomene auch auf den Anspruch an eine hohe ordnungs- und rechtmässige Mittelverwendung und Prozess-Compliance zurückgeführt werden kann. Es ist verständlich, dass die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den Partnerländern sowie die verschiedenen Managementdokumente nicht alle Aspekte bis ins Detail regeln können oder sollen. Die EFK ist sich zudem bewusst, dass es das Erfolgsmodell für eine effiziente und effektive Umsetzung des Erweiterungsbeitrags nicht gibt. Der EFK liegen Informationen vor, dass diese Problematik sich nicht allein auf den Schweizer Erweiterungsbeitrag bezieht und daher nicht Ausdruck einer falschen Konzeption gewertet werden kann. Auch die Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR weisen vergleichbare Probleme auf. Die EFK ist aber überzeugt, dass Verbesserungs- oder zumindest Klärungspotenziale für einen reibungsloseren und effizienteren Ablauf bestehen.

Empfehlung 1: Erarbeitung von unterstützenden Massnahmen zur Optimierung der Prozessabläufe (Priorität 1).

Die EFK empfiehlt dem SECO / DEZA, bei einem neuen Erweiterungsbeitrag auf der Basis der gemachten Erfahrungen aus dem aktuellen Erweiterungsbeitrag und unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte aus anderen Förderprogrammen, wesentliche Belange der Kooperation weiter zu optimieren. Insbesondere sind Rollen, Aufgaben, Kompetenzen, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen allen Akteuren und in allen Phasen des Erweiterungsbeitrags aufgrund der gemachten Erfahrungen anzupassen. Ergänzend sind unterstützende Massnahmen wie zusätzliche Dokumentationen/Leitfäden, Seminare und Schulungen etc. anzubieten, welche mögliche Schwachstellen in den Prozessabläufen behandeln.

Stellungnahme SECO/DEZA:

SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung grundsätzlich einverstanden. Allerdings muss folgendes beachtet werden: 1. SECO/DEZA können nur beschränkt darauf Einfluss nehmen, wie auf Seiten der Partnerstaaten im Detail die Zusammenarbeit zwischen der National Coordination Unit, den Intermediate Bodies, den Executing Agencies und anderen Akteuren geregelt wird. 2. Auch ein neuer Erweiterungsbeitrag wird wahrscheinlich in einem relativ unstabilen wirtschaftlichen und politischen Umfeld in den Partnerstaaten umgesetzt werden müssen. Um die sich daraus ergebenden Risiken zu vermindern, wird als eine weitere Massnahme die Stärkung unserer Büros vor Ort zu prüfen sein (Erfahrung aus dem laufenden Erweiterungsbeitrag).

Umsetzung bis: Nach dem Entscheid über einen neuen Erweiterungsbeitrag (Konzeptausarbeitung und Verhandlungen mit den Partnerstaaten)

Erläuterung

Die Feststellungen verdeutlichen, dass internationale Kooperationen komplexe Unterfangen darstellen. Es ist daher für eine effiziente und effektive Umsetzung von zentraler Bedeutung, dass alle Beteiligten sich von Beginn an im Klaren sind über ihre Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die EFK ist der Ansicht, dass insbesondere das Zusammenspiel NCU – IB / SIB – EA aufgrund unklarer Funktions- und Aufgabentrennungen zu ineffizienten Abläufen führen kann. Auch das Zusammenspiel Büro Erweiterungsbeitrag – NCU führt mitunter zu unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Steuerung und Führung von Projekten und Programmen, da in den bilateralen Rahmenabkommen die Rollen, Aufgaben und Kompetenzen der Büros und deren Abgrenzung nicht genau beschrieben sind.

4 Auswahlverfahren der Projekte und Programme

4.1 Breite Förderung durch den Erweiterungsbeitrag

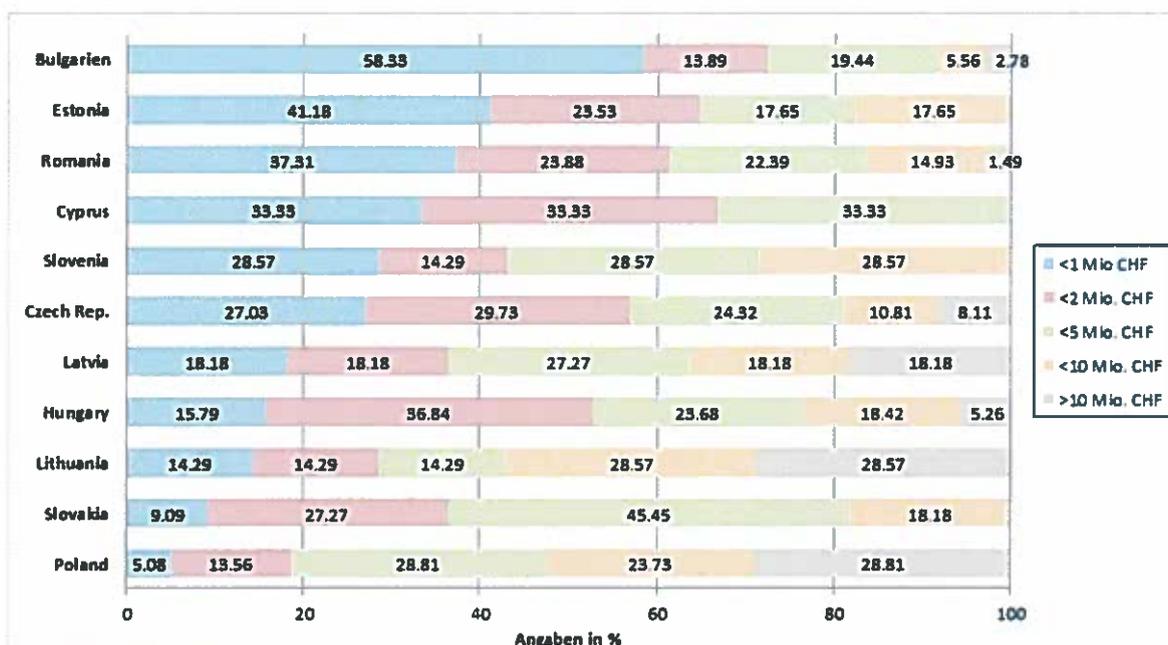
Vorrangiges Ziel des Schweizer Erweiterungsbeitrags ist die Selektion und Umsetzung von Projekten und Programmen in den dafür vorgesehenen Themenbereichen. Die Fülle der Themenbereiche lässt einen grossen Spielraum für die Beantragung von Fördermitteln zu. Dadurch soll nebst der Chancengleichheit der Antragstellenden auch die Wahrscheinlichkeit guter und interessanter Projekteingaben gesteigert werden.

Im Vergleich mit anderen Förderprogrammen zeigt sich, dass der Finanzierungsmechanismus von Norwegen / EWR 2004-2009 ebenfalls über sehr viele und breite Förderbereiche verfügte, was zu einer grossen Anzahl von Projekteingaben führte. Mit der Umstellung in der Periode 2009-2014 wurde versucht, diese Heterogenität etwas einzugrenzen, was aber gemäss Angaben des FMO bei rund 149 Programmen mit insgesamt etwa 2600 Projekten nur bedingt gelang. Auch die EU-Kohäsionspolitik ist bestrebt, ihre Förderbereiche laufend stärker zu konzentrieren. Für die Förderperiode 2014-2020 gibt sie nur gerade die zwei Förderbereiche Umwelt sowie transeuropäische Verkehrsinfrastrukturen als Grundlage für die operationellen Programme vor.

Wie verteilen sich die Projekte und Programme nach den jeweiligen 5 Projektzielen des Erweiterungsbeitrags? Der grösste Anteil der Förderprojekte verfolgt Ziele im Bereich des Umweltschutzes mit etwa 40 Prozent, gefolgt von Förderung des Wirtschaftswachstums/ Verbesserung von Arbeitsbedingungen mit rund 25 Prozent. 15 Prozent aller Projekte entfallen auf den Zielbereich Erhöhung der sozialen Sicherheit und 10 Prozent auf die Erhöhung der öffentlichen Sicherheit. Die Stärkung der Zivilgesellschaft weist 8 Prozent der Fördermittel auf. Die restlichen Mittel entfallen auf unterstützende Massnahmen.

Die nachfolgende Abbildung 13 zeigt weiterführend die Verteilung der Projekte nach Höhe der Schweizer Budgets für die Länder der EU-12 aus, Stand Ende 2014.

Abbildung 13: Verteilung der Projekte nach Höhe der Schweizer Budgets, EU-12



Quelle: DEZA/SECO, eigene Darstellung

Die Abbildung 13 zeigt, dass die Verteilung der Projekte nach Budgetgrösse pro Partnerland keine systematischen Verteilungen aufweisen. Zwar weisen folgerichtig Bulgarien und Rumänien einen verhältnismässig grossen Anteil an eher kleineren Projekten auf, was durch den Einsatz von thematischen Fonds erklärt. Andererseits weist bspw. Polen mit 29 Prozent den grössten Anteil an Projekten mit einem Budget von mehr als 10 Mio. Schweizer Franken auf. Bei rund der Hälfte der Partnerländer machen die Projekte mit weniger als 2 Mio. Schweizer Franken Budget über die Hälfte aller Projekte des Landes aus.

4.2 Das Auswahlverfahren als träger Prozess

Das zweistufige Projekteingabeverfahren (2-Loop-System) wurde eingeführt, um eine unnötige Arbeitsbelastung der Antragstellenden im ersten Durchlauf durch die Eingabe von detaillierten Angaben und Formularen zu vermeiden. Erst nach Bestehen der ersten Runde werden von den Antragstellenden detaillierte Unterlagen zum Förderprojekt eingefordert. Im Grundsatz hat sich dieses Verfahren, welches auch in vergleichbarer Form in anderen Förderprogrammen angewendet wird, bewährt und wird von verschiedener Seite begrüsst. De facto handelt es sich sogar um ein 3-stufiges Verfahren, wenn man die Phase der Vorselektion („Preselection“) durch das Partnerland miteinbezieht. Es ist Aufgabe des Partnerlandes, die entsprechenden Ausschreibungen durchzuführen und potenziell geeignete Projekte für eine Förderung zu ermitteln. Er nach Festlegung geeigneter Projekte durch das Partnerland werden diese der Schweizer Seite präsentiert und befinden sich so im ersten Loop. Nach Genehmigung durch die Schweiz sind die Antragstellenden dann aufgefordert, detaillierte Angaben zu den Projekten einzureichen.

Andererseits zeigt sich, dass der Selektionsprozess des Erweiterungsbeitrags verhältnismässig komplex und eine insgesamt lange Durchlaufzeit aufweist. So kann es mehrere Jahre dauern von der erstmaligen Eingabe eines Gesuchs bis zur definitiven Genehmigung. Beispiele von Herausforderungen des Auswahlverfahrens und dessen Folgen sind:



- Antragsteller (bspw. Politische Vertreter einer Gemeinde oder einer Region) werden zwischenzeitlich abgewählt. In der Folge wird das Projekt nicht mehr mit der gleichen Priorität behandelt oder gar zurückgezogen
- Beschaffung von veralteten Technologien und Materialien aufgrund voranschreitenden Fortschritts (bspw. Solarpanel), Preiserosionen
- Bedürfnisse ändern sich zwischenzeitlich oder verlagern sich durch neue Förderprogramme. Als Folge sind Zielkonflikte durch kontraproduktive Förderungen oder Verdrängung von Förderungsbereichen.
- Projektanträge werden abgewiesen oder zurückgezogen. Mögliche Reserveprojekte sind gegebenenfalls vorhanden, die Bearbeitung der Anträge bindet aber zusätzliche Ressourcen.

Am 2-stufigen Auswahlverfahren sind zahlreiche Institutionen beteiligt. Schweizer Institutionen und die Institutionen der Partnerländer sind hier stark aufeinander angewiesen für eine effektive und effiziente Projektauswahl. Jeder Prozessschritt umfasst die Prüfung und Genehmigung von Unterlagen. Diese sequenzielle Abfolge von einzelnen Arbeitsschritten verlangsamt den Prozess. Schwierigkeiten können überdies auftreten durch das Fehlen von Terminen und Fristen. In Kroatien, welches seit 2014 in den Genuss des Erweiterungsbeitrags kommt, muss ein verkürztes Selektionsverfahren angewendet werden (vgl. nachstehende Box).

Verpflichtungsperiode in Kroatien: nur zwei anstatt fünf Jahre

Am 1. Juli 2013 wurde Kroatien als neues Mitgliedsland der EU aufgenommen. Der Beitritt erfolgte dabei weitgehend unter denselben Bedingungen wie bei den zwölf Mitgliedstaaten (EU-12), die 2004 und 2007 der EU beigetreten sind. Am 8. März 2013 hat der Bundesrat seine Absicht bekundet, die Anstrengungen der EU zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU mit einem nicht rückzahlbaren Erweiterungsbeitrag von 45 Millionen Franken zugunsten von Kroatien solidarisch zu unterstützen.

Die Ausgestaltung der konkreten Zusammenarbeit und die thematischen Förderschwerpunkte werden derzeit in einem bilateralen Rahmenabkommen mit Kroatien vereinbart. Gefördert werden sollen unter anderem Projekte in den Bereichen Sicherheit, Stabilität, Umwelt und Infrastruktur sowie menschliche und soziale Entwicklung.

Die Herausforderung dabei stellt die Tatsache dar, dass für die endgültige Verpflichtung der Mittel, d.h. die konkrete Auswahl der Programme und Projekte, nur 2 anstelle der üblichen 5 Jahre zur Verfügung stehen. Die Schweiz wird daher ihr vorgesehene 2-Loop-System nicht oder nur in sehr begrenztem Masse anwenden können, da dieses erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch nimmt. Gemäss deren Angaben werden SECO und DEZA daher angewiesen sein, entweder Projekte und Programme direkt vorzuschlagen oder aber nur ein 1-Loop-System anzuwenden. Des Weiteren ist geplant, in Kroatien einen Fonds zur Förderung von Minenräumprojekten in kriegsversehrten Gebieten Kroatiens zu bilden (siehe Karte). Dieser Fonds soll mit frei gewordenen Mitteln im Zuge der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags gespiesen werden.

Es wird sich zeigen, welche Auswirkungen dieses abgekürzte Verfahren auf die Qualität der ausgewählten Projekte und Programme wie auch auf die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags in Kroatien haben.

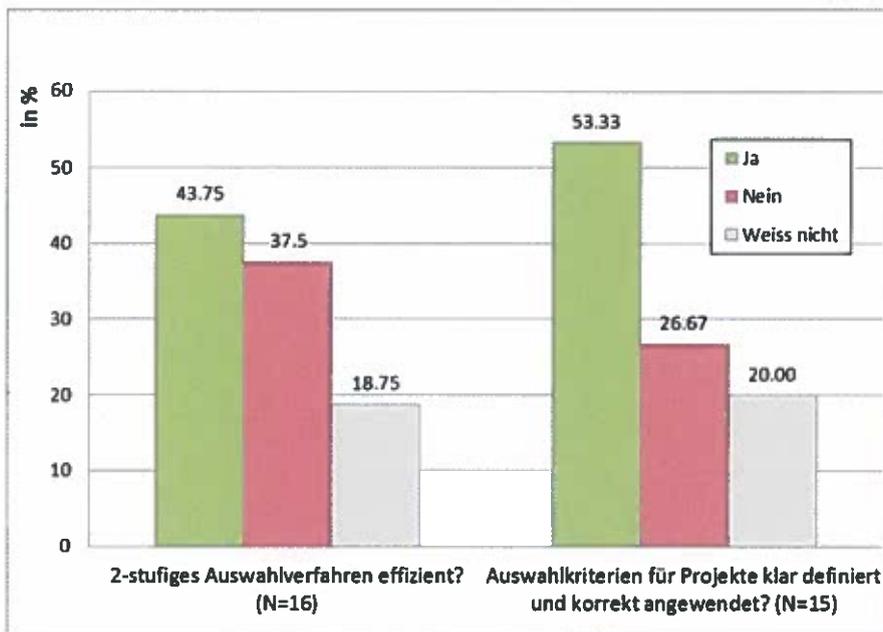
Oftmals werden Projekte zwischen der ersten und der zweiten Auswahlstufe abgeändert, sei es aufgrund einer Nichterfüllung der Anforderungskriterien oder auf Anraten der Schweizer Seite.

Begründet wird dies mit einer Verbesserung der Qualität. Gerade bei Bewerbungen aus dezentralen Regionen und Gemeinden oder bei wenig erfahrenen Antragstellern fehlt es oftmals an einer gewissen Qualität und Erfahrung in Bezug auf Beantragung von Fördermitteln und im Projektmanagement. Um solche Projekte dennoch fördern zu können, benötigen sie oftmals weiterführende Unterstützung oder aber die Projekte müssen abgeändert werden. Die Schweiz bietet Hilfe in Form von externen Expertisen an, die die Antragsteller in Anspruch nehmen können.³¹

Erfüllen die Projekte insbesondere bei Änderungen noch die Bedürfnisse der Partnerländer? Diese Frage wird von den meisten Befragten bejaht, da geeignete Projektanträge von den Partnerländern ausgewählt oder in enger Kooperation mit diesen entwickelt werden. Dabei kommt objektiven Anforderungs- und Bewertungskriterien für die Projektselektion eine zentrale Rolle zu. Unterschiedliche Interessen der Partnerländer und der Schweiz können dazu führen, dass Projektideen unterschiedlich gewertet werden.

Die Ergebnisse in Abbildung 14 unterstreichen die vorangegangenen Ausführungen, wonach die Vorgaben und die Anwendung der Bewertungskriterien zur Beurteilung der Projektanträge gemäss den Einschätzungen der NPO anscheinend nicht in allen Fällen klar erfolgt sei und unterschiedlich ausgelegt wurden.

Abbildung 14: Beurteilung des Auswahlverfahrens, Stand November 2014



Quelle: Umfrage EFK, eigene Darstellung

Ein Viertel der NPO gab an, dass die Auswahlkriterien für Förderprojekte nicht klar definiert und korrekt angewendet wurden. Aufgrund der eingeschränkten Fallzahl befragter Personen und betroffener Projekte kann die EFK diesen Sachverhalt nicht hinreichend verifizieren oder quantifizieren. Der EFK ist aber bewusst, dass im Rahmen dieser Problematik den vorgesehenen Komitees eine zentrale Bedeutung zukommt. Es ist wichtig, dass die Teilnehmenden dieser Institutionen in

³¹ In der Form von fachlicher Expertise oder Unterstützung beim Förderprozess und Projektmanagement. Finanziert werden diese durch den „Technical Assistance Fund“ und „Project Preparation Facility“.

ausgewogener Weise ausgewählt werden. Denn nur auf der Basis gleichberechtigter Akteure kann ein offener und konstruktiver Dialog stattfinden. Die EFK ist zudem der Ansicht, dass einzelne Kriterien für die Projektauswahl nicht oder nur unzureichend herangezogen werden. So findet bspw. das Kriterium der Kostenwirksamkeit³² von Projekten keine spezielle Berücksichtigung.

Etwas mehr als 40 Prozent der befragten NPO sehen das Auswahlverfahren als effizient an, in etwa gleich viele verneinen dies. Dieses Ergebnis deckt sich weitgehend mit den Rückmeldungen aus den Gesprächen mit den involvierten Personengruppen.

Empfehlung 2: Straffung des Projekt- / Programmauswahlverfahrens (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt SECO / DEZA im Rahmen einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags das Projektauswahlverfahren zu optimieren. Einerseits ist eine Fokussierung der Förderbereiche sowie ein optimales Verhältnis zwischen Projekten und ggf. Programmen anzustreben. Andererseits ist systematisch eine Überbuchung von potenziell geeigneten Projekten und/oder Programmen als die zur Verfügung stehenden Mittel vorzunehmen.

Stellungnahme SECO/DEZA:

SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. In den meisten Partnerstaaten des Erweiterungsbeitrags EU-10 sowie auch beim Erweiterungsbeitrag Bulgarien und Rumänien haben SECO/DEZA eine Überbuchung gemacht. Nur deshalb war es möglich, alle Mittel rechtzeitig zu 100% zu verpflichten. Zu erwähnen ist, dass die Überbuchung sowohl für den Partnerstaat als auch für die Schweiz mit zum Teil erheblichen Kosten (u.a. zusätzliche Projektdokumentationen und Prüfungen) verbunden ist, weshalb ihre Grösse auch in Zukunft sowohl themenspezifisch als auch nach Risiko- und Kostengesichtspunkten festgelegt werden muss.

Umsetzung bis: Nach dem Entscheid über einen neuen Erweiterungsbeitrag (Konzeptausarbeitung und Verhandlungen mit den Partnerstaaten)

Erläuterung

Die Förderbereiche sowie Anzahl, Umfang und Inhalte der jeweiligen Projekte und Programme sind bestmöglich zu optimieren. Die EFK stellt fest, dass dieser Weg in jüngster Zeit bspw. in Kroatien (Konzentration der Projekte auf den Wassersektor in einer Region) bereits eingeschlagen wurde. Die EFK ist aber nicht der Meinung, dass die Förderbereiche zu sehr eingeschränkt oder zu eng definiert werden sollen. Es sind diejenigen Themenbereiche prioritär zu fördern, mit welchen die Schweiz positive Erfahrungen gesammelt hat und/oder sie sich zukünftig verstärkt engagieren möchte.

Gemäss den vorliegenden Erfahrungen anderer Förderprogramme und von früheren EFK-Prüfungen kann auch die Zahl der unterstützten Projekte optimiert werden. Die EFK verortet das meiste Synergiepotenzial in der Förderung durch grössere und integrale Projekte „Less is more (efficient)“:

³² Die Kostenwirksamkeit untersucht die Relation zwischen eingesetzten Mitteln und der daraus resultierenden (erwarteten) Leistung bzw. Wirkung. Sie zeigt an, wie sich kostengünstigste Lösungen zur Erreichung eines bestimmten Leistungs- / Wirkungsniveaus oder Lösungen mit der sich das höchste Leistungs- / Wirkungsniveau zu bestimmten Mitteln erreichen lassen (bspw. CO₂-Einsparungen pro 100 Franken). Das Kriterium der Kostenwirksamkeit kann für den Vergleich und die Priorisierung von verschiedenen Projekten (innerhalb eines Programms) verwendet werden.

Sie nutzen einerseits die Vorteile einer effizienteren Umsetzung durch Einsparungen im gesamten Projektmanagementzyklus. Der Einsatz von kostspieligen externen Experten kann durch eine Fokussierung auf wenige Themenbereiche minimiert werden. Andererseits ergeben sich dadurch Aufwandsreduktionen im Bereich Reporting und Controlling. Positive Erfahrungen der Schweiz hinsichtlich der bereits bestehenden Partnerschaften sind bei der Selektion von Projekten ebenfalls zu berücksichtigen und konsequent zu fördern. Wie bereits erwähnt, eignet sich der Programmansatz eher bei zahlreichen, zumeist kleineren Projekten im gleichen Themenbereich. Bisherige Erfahrungen von anderen Förderprogrammen zeigen, dass der Programmansatz tendenziell mit höheren Kosten verbunden sein kann. Daher ist der Programmansatz gezielt dort einzusetzen, wo Projektansätze weniger erfolgsversprechend erscheinen oder ausschliesslich kleinere Projekte gefördert werden sollen.

Erste Erfahrungen aus den Ländern Bulgarien, Rumänien und der laufende Prozess in Kroatien zeigen, dass neben dem bisherigen 2-Loop-System auch andere, „verkürzte“ Projektauswahlverfahren zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen können. Im Rahmen einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags sollten daher verschiedene Auswahlverfahren eingesetzt werden. Das bisherige 2-Loop-System eignet sich dort, wo Ausschreibungen zu einer Vielzahl von Projektvorschlägen führen. Andere Verfahren wie direkte Projektbestimmungen sind angebracht, wenn Ausschreibungen keine gewünschte Reaktionen auslösen oder wo in beiderseitigem Einverständnis direkte Fördermöglichkeiten ermittelt werden können. Die Partnerländer sind angehalten, im Rahmen der Vorselektion von Projekten oder Programmen auch eine Überbuchung der zur Verfügung stehenden Mittel vorzunehmen. Die Bestimmung der Höhe der Überbuchungen sollte auf Basis von Erkenntnissen und Erfahrungswerten anderer Förderprogramme sowie in Absprache mit den jeweiligen Partnerländern erfolgen. Mit Vorteil werden Projekte als Reserveprojekte ausgewählt, welche nach bestmöglichem Ermessen kurzfristig und rasch umgesetzt werden können.

5 Die Implementierung von Projekten und Programmen

5.1 Änderungen in Projekten als Herausforderung mit weitreichenden Folgen

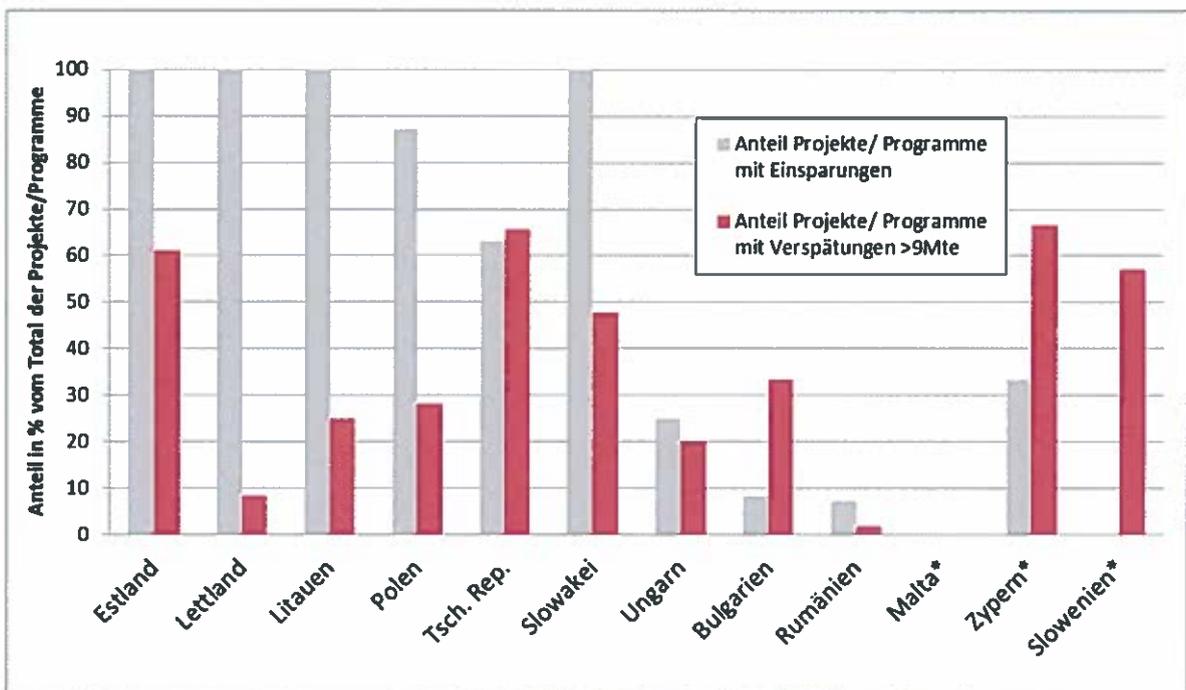
Wie bereits angesprochen, stellen Änderungen in Projekten generell keine Ausnahme dar und so ist auch der Erweiterungsbeitrag nicht vor Änderungen geschützt. Nicht nur während des Projektauswahlverfahrens kann es Anpassungen bei Projektgesuchen kommen, auch die Phase der Umsetzung geht bei fast allen Projekten mit mehr oder weniger starken Änderungen gegenüber der ursprünglichen Planung einher. Ein gewichtiger Grund, welcher im laufenden Erweiterungsbeitrag zu vielen Projektänderungen geführt hat, liegt in der Aufwertung des Schweizer Frankens in den vergangenen Jahren. Gemäss Schätzungen SECO / DEZA hat sich der Schweizer Franken inzwischen um 25 bis 40 Prozent gegenüber den jeweiligen Landeswährungen aufgewertet. Die Budgets der genehmigten Projekte sind in den Projektabkommen (d. h. zu Beginn der Projektumsetzung) definitiv festgehalten. Die Schweiz löst Rückerstattungen von getätigten Auslagen seitens der Projektträger auf Basis der periodisch einzureichenden und verifizierten Projektfortschrittsberichte aus. Innerhalb dieser Berichte sind die Auslagen in beiden Währungen zu aktuell vereinbarten Wechselkursen auszuweisen. Hierbei führte die kontinuierliche Aufwertung, aber auch

andere Gründe wie Einsparungen aufgrund günstigerer Beschaffungen, zu einer steten Vergrößerung der Projektbudgets in der entsprechenden Landeswährung. Die Vorgaben des Erweiterungsbeitrags sehen in der Regel vor, dass sämtliche gesprochenen Mittel in dasselbe Projekt einzusetzen sind.

Die nachfolgende Abbildung 15 zeigt einerseits eine Schätzung über den Anteil Projekte und Programme pro Land, bei welchen es aktuell zu Einsparungen gekommen ist. Die Ergebnisse zeigen, dass in einzelnen Ländern die überwiegende Mehrheit oder sogar alle Projekte oder Programme Einsparungen aufweisen. Dies ist insofern wenig überraschend, als dass die oben genannten Wechselkursgewinne alle Projekte und Länder gleichermaßen betreffen. Einsparungen aufgrund günstigerer Beschaffung betreffen hingegen nur die entsprechenden Projekte mit Beschaffungen.

Andererseits sind in der Abbildung die Anteile der Projekte und Programme aufgeführt, welche gemäss befragter NPO zum gegenwärtigen Zeitpunkt grössere Verspätungen aufweisen. Dabei zeigt sich ein unterschiedliches Bild zwischen den Ländern. In einzelnen Ländern weisen bereits mehr als die Hälfte der Projekte Verspätungen auf, in anderen Ländern liegt die Quote tiefer. Dieses Ergebnis muss jedoch vor dem Hintergrund des unterschiedlichen Umsetzungsstandes und der Projektportfolios in den einzelnen Ländern als Momentaufnahme angesehen werden. Die Anteile dürften sich im Laufe der Zeit noch ändern. Die angegebenen Gründe für Projektverspätungen sind vielfältig: Langwierige und komplexe Verfahren der öffentlichen Beschaffung, Änderungen in Projekten mit aufwändigen Planungs- und Genehmigungsverfahren, begrenzte Fähigkeit und Komplexität der Projektverwaltung oder Auftauchen von Unregelmässigkeiten mit langwierigen Überprüfungstätigkeit.

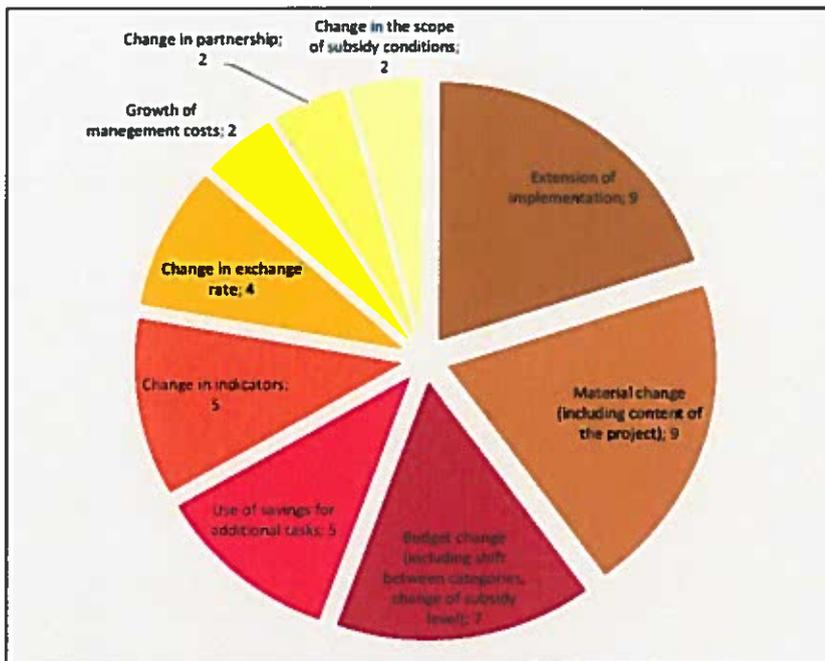
Abbildung 15: Anteile der Projekte/Programme mit Verspätungen und Einsparungen
Stand November 2014/Januar 2015*



Quelle: Umfrage EFK, SECO/DEZA, eigene Darstellung

Die verschiedenen Arten von Änderungen in Projekten soll kurz am Beispiel von Polen aus dem Jahre 2013 verdeutlicht werden (vgl. Abbildung 16). Die meisten Projektänderungen betrafen dort Projektverlängerungen und inhaltliche Änderungen. Daneben werden Änderungen des Budgets, Projekterweiterungen durch zusätzlich verfügbaren Mittel oder Änderungen im Projektmanagement als weitere Gründe angeführt.

Abbildung 16: Projektänderungen, Polen 2013

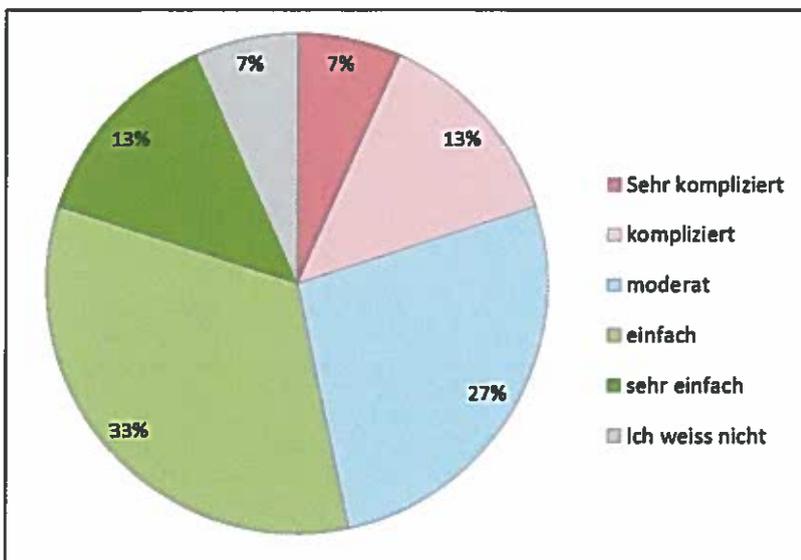


Quelle: Annual Report 2013, Polen

Die Projektträger verfügen im Erweiterungsbeitrag über die grundlegende Möglichkeit, die zusätzlich verfügbaren Mittel für das Projekt zu nutzen oder nicht. Die zusätzlichen Investitionen können sich je nach Projektart, Zeitpunkt und Höhe der Einsparungen als schwierig erweisen. Zum einen bedeutet es einen arbeits- und kostenintensiven Zusatzaufwand für die Projektbeteiligten, denn nebst einer geeigneten Idee braucht es auch ein neues Gesuch. Dieser Antrag muss wiederum viele Instanzen bis zur definitiven Genehmigung durchlaufen. Zudem ist die notwendige Ko- bzw. Vorfinanzierung sicherzustellen. Dies alles muss unter einem grösseren zeitlichen Druck geschehen als bei der ursprünglichen Projektplanung. Besonders kritisch wird es, wenn ein Projekt ohnehin schon Verspätungen aufweist. Nicht zuletzt ziehen Erweiterungen in Projekten auch zahlreiche Änderungen grundlegender offizieller und vertraglicher Dokumente nach sich, wie beispielsweise dem Project Agreement. Dies wird aber in der Regel in Form von Nachträgen in den Anhängen der Abkommen geregelt. Nicht zuletzt bedingen Projekterweiterungen auch eine Anpassung der ursprünglichen Projektziele und deren Messindikatoren.

Die nachfolgende Abbildung 17 zeigt die ergänzenden Einschätzungen seitens der NPO zur bisherigen Fazilität von Reinvestitionen im Falle zusätzlich verfügbarer Budgets. Rund die Hälfte der NPO gibt an, dies sei eher bis sehr einfach war. 20 Prozent gaben an, dass die Suche nach einer geeigneten Projekterweiterung eher kompliziert bis sehr kompliziert verlaufen sei. 30 Prozent beurteilten dies als moderat.

Abbildung 17: Einschätzung der Fazilität von Reinvestitionen in bestehende Projekte / Programme, Stand November 2014



Quelle: Umfrage EFK (N=15), eigene Darstellung

Wie bereits erwähnt, müssen im Schweizer Erweiterungsbeitrag gemäss geltenden Vorgaben sämtliche Mittel – mit wenigen Ausnahmen – in das gleiche Projekt oder Programm investiert werden. Bei den Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR besteht hingegen die grundlegende Möglichkeit, nicht verpflichtete oder frei gewordene Mittel in andere bzw. neue Projekte zu investieren. Dies stellt einen wesentlichen Vorteil gegenüber den geltenden Regelungen im Erweiterungsbeitrag dar.

Empfehlung 3: Regelung der Modalitäten zur Verwendung von zusätzlichen oder freigewordenen Fördermitteln (Priorität 1).

Die EFK empfiehlt SECO/DEZA im Rahmen eines erneuten Erweiterungsbeitrags vorzusehen, die Modalitäten der Verwendung von zusätzlich freigewordenen und verfügbaren Mittel nach Ablauf der Verpflichtungsphase sowohl auf Stufe Land wie auch auf Stufe Projekt oder Programm mit den Partnerländern festzulegen.

Stellungnahme SECO/DEZA:

SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. SECO/DEZA haben diese beim Erweiterungsbeitrag an Bulgarien und Rumänien bereits teilweise und im Falle des Erweiterungsbeitrags an Kroatien vollständig umgesetzt. Beim Erweiterungsbeitrag Kroatien wird ein schon bestehender Entminungsfonds als Auffanggefäss für die freigewordenen Mittel dienen. Entsprechend könnten auch eventuelle Währungsgewinne aus einer weiteren Aufwertung des Schweizer Franken bis zum Ende des Programms in diesen Fonds transferiert werden.

Umsetzung bis: Nach dem Entscheid über einen neuen Erweiterungsbeitrag (Konzeptausarbeitung und Verhandlungen mit den Partnerstaaten)

Erläuterung

Die Ausführungen zeigen, dass Einsparungen durch günstigere Liefer- und Dienstleistungsaufträge resp. aufgrund von Wechselkursgewinnen zu zusätzlich verfügbaren Projektmitteln führen. Die aktuelle Regelung sieht nur einen Verzicht oder die Weiterverwendung der Mittel im gleichen Projekt vor. In vereinzelt Fällen wurden vor dem Ablauf der Verpflichtungsperiode anderweitige Regelungen vereinbart. Die vielfältigen Umstände sowie der Zeitpunkt der Einsparungen lassen jedoch nicht in jedem Fall eine sinnvolle Verwendung der zusätzlichen Mittel zu. Daher muss im Vorfeld auf Basis der Länder- und weiterführend der Projektabkommen geklärt sein, wie mit den allfälligen Mitteln umzugehen ist. Die ursprüngliche Regelung, dass die Projektträger in einem ersten Schritt über Verzicht oder Verwendung der zusätzlichen Mittel entscheiden dürfen, ist beizubehalten. Entsprechend sind auch Regelungen im Falle von Budgetkürzungen vorzusehen.

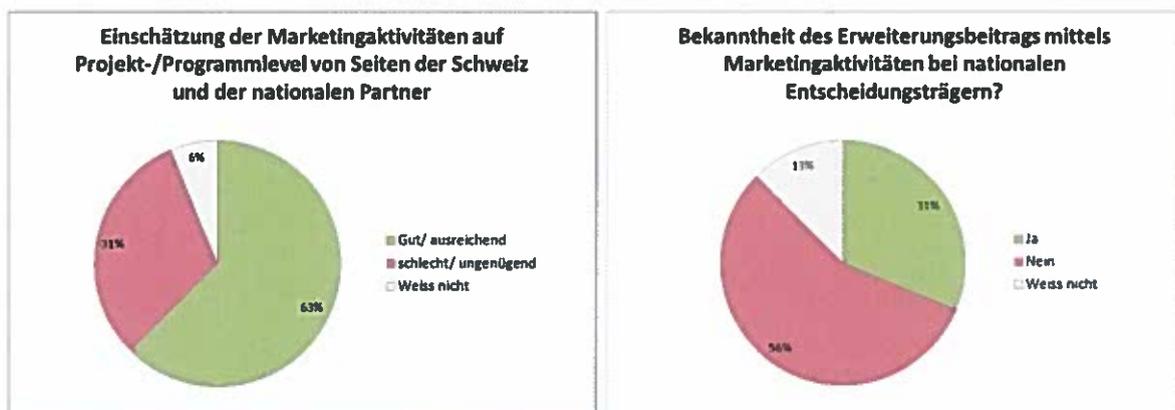
5.2 Die Öffentlichkeitsarbeit des Erweiterungsbeitrags und ihre Grenzen

Die Öffentlichkeitsarbeit stellt ein weiteres Element des Erweiterungsbeitrags dar. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass ihre Bevölkerung wie auch diejenige der Partnerländer den Erweiterungsbeitrag gebührend wahrnimmt und dessen Leistungen und Wirkungen einschätzen kann. Daher legt auch die Schweiz Wert auf Aktivitäten zur Bekanntmachung der jeweiligen Projekte und Programme. Die Partnerländer sind angehalten, entsprechende Aktivitäten zur Förderung der Bekanntheit in den jeweiligen Partnerländern durchzuführen und die Schweiz laufend über geplante und erfolgte Massnahmen und Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zu informieren.

Wie wird die Öffentlichkeitsarbeit aus Sicht der NPO eingeschätzt? Die nachfolgende Abbildung 18 zeigt die Ergebnisse zu deren Einschätzungen. Die Grafik links besagt, dass die bisherigen Marketingaktivitäten auf der Stufe Projekte bzw. Programme mehrheitlich als gut oder zumindest ausreichend eingeschätzt werden. Knapp ein Drittel der befragten NPO sind nicht dieser Ansicht.

Etwas skeptischer äussern sich die Befragten hinsichtlich der Frage, ob der Erweiterungsbeitrag aufgrund des aktuellen Marketings bei nationalen Entscheidungsträgern genügend bekannt sei (rechte Grafik). Zwei Drittel sind der Ansicht, dies sei eher nicht der Fall.

Abbildung 18: Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit, Stand November 2014



Quelle: Umfrage EFK (N=16), eigene Darstellung

Die EFK teilt die Ansicht, dass die Öffentlichkeitsarbeit ein wesentlicher Faktor für den wahrgenommenen Erfolg eines jeden Förderprojektes und weiter des gesamten Erweiterungsbeitrags darstellt, insbesondere da dies mit zahlreichen Herausforderungen verbunden ist. Interessante Adressaten in diesem Bereich sind politische Akteure sowie weite Teile der Bevölkerung des Partnerlandes. Bekannt dürfte der Schweizer Erweiterungsbeitrag bei der Bevölkerung in den Regionen sein, wo die Projekte umgesetzt werden, jedoch weniger auf nationaler Ebene. Letzteres hängt davon ab, ob entsprechende Kampagnen durch nationale Medien erfolgen. Es bestehen insgesamt gesehen keine Publizitätsrichtlinien oder -konzepte für den Erweiterungsbeitrag. Dies wäre vermutlich auch zu ambitiös, da die Öffentlichkeitsarbeit – insbesondere auf nationaler Ebene – den Partnerländern ohnehin nicht vorgeschrieben werden kann.

Erschwerend für die Bekanntheit des Erweiterungsbeitrags kommt hinzu, dass das gesamte Förderprogramm nicht über ein einheitliches Auftreten verfügt, was sich in der Form der verschiedenen Logos zum Erweiterungsbeitrag äussert. Die Abbildung 19 zeigt eine Auswahl von Logos in einzelnen Partnerländern. Der Erweiterungsbeitrag wird dort unterschiedlich bezeichnet wie „Swiss Cooperation Programme“, „Swiss Contribution“ oder „Supported by the Swiss-(Name des Partnerlandes) Grant“. Selbst in der Schweiz kursieren mehrere Bezeichnungen für den Erweiterungsbeitrag, etwa als Kohäsionsmilliarde oder Schweizer Beitrag an die erweiterte EU.

Abbildung 19: Logos des Schweizer Erweiterungsbeitrags in ausgewählten Partnerländern



Quelle: Internet bzw. Dokumente SECO / DEZA.

Gute Öffentlichkeitsarbeit ist aber nicht nur in den jeweiligen Partnerländern relevant, auch in der Schweiz kann sie von Nutzen sein. Für die Schweizer Bevölkerung und Medien werden regelmässig Publikationen und Anlässe veranstaltet.

Für die EFK ist schwierig abzuschätzen, inwiefern eine bessere Bekanntheit des Erweiterungsbeitrags durch die Vielfalt der Logos und Bezeichnungen gebremst wird. Die EFK sieht von einer Empfehlung zur Vereinheitlichung des Auftretens ab, da zu bedenken gilt, dass Änderungen der aktuellen Logos durch die Einführung eines einheitlichen Auftretens wiederum die Bekanntheit des bisherigen Erweiterungsbeitrags und dessen Kennzeichnungen bei Projekten (Tafeln, Kleber, Dokumentationsmaterial etc.) schmälern kann.

6 Eignung der Informations- und Kontrollsysteme

6.1 Die Angemessenheit des Reporting beim Erweiterungsbeitrag

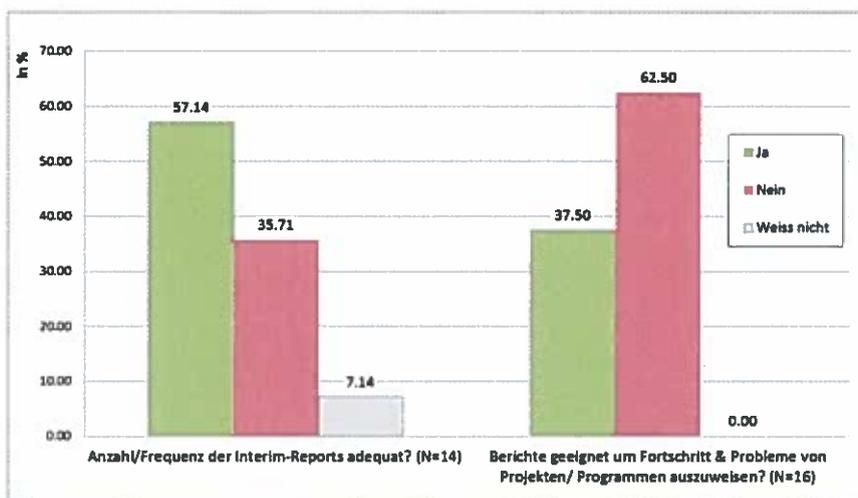
Eine korrekte Umsetzung des Erweiterungsbeitrags stellt hohe Anforderungen an die Dokumentations- und Informationsbedürfnisse. Die Projektträgerschaften sind angehalten, regelmässig über den Stand der Projektumsetzung zu informieren. Je nach Art des Projektes und Phase der Projektumsetzung können mehr oder weniger Aktivitäten anfallen, über welche Rechenschaftspflicht besteht.

Rückmeldungen der verschiedenen Anspruchsgruppen vermitteln eine ambivalente Bewertung des Reporting. Auf der operativen Stufe, d.h. bei den Intermediate Bodies und den Projektträgern, wird das bestehende Reporting überwiegend als adäquat eingestuft. Es gibt aber auch Ausnahmen, welche sowohl die Frequenz als auch die unklaren inhaltlichen Anforderungen bemängeln. Einzelne Projektträger sind überfordert, Informationen in der gewünschten Qualität und Frist zu liefern, da dies mit hohem personellen und finanziellen Ressourceneinsatz verbunden ist. Andere wiederum sind aus finanziellen Gründen angewiesen auf eine enge Frequenz, da die Projektfortschrittsberichte auch der Rückvergütung von getätigten Auslagen dienen.

Vom Einreichen eines Projektfortschrittsberichts inklusive Rückzahlungsantrag bis zur effektiven Rückvergütung der Ausgaben können Monate und in einzelnen Fällen sogar Jahre vergehen. Diese langen Zeitspannen können bei den Projektträgern zu Liquiditätsengpässen und auch zu Verzögerungen in der Projektumsetzung führen.

Von Seiten der strategischen Führungsebene (NCU und Büros Erweiterungsbeitrag) wird das Reporting leicht negativer bewertet. Insbesondere die Quantität und Qualität der gelieferten Informationen zwischen den einzelnen Projekten sei dabei zu heterogen. Kritisiert wird zudem, dass die enthaltenen Informationen den Fortschritt eines Projektes nicht genügend adäquat und nachvollziehbar abzubilden vermögen. Auch die Ergebnisse der Umfrage bei den NPO stützen die Erkenntnisse der EFK aus den Gesprächen mit den direkt Betroffenen. Abbildung 20 verdeutlicht, dass einerseits die vorgegebene Frequenz der Ablieferung von Projektfortschrittsberichten auch aus Sicht der NPO differenziert beurteilt wird. Die Gründe hierfür wurden oben bereits genannt.

Abbildung 20: Beurteilung des Reporting, Stand November 2014



Quelle: Umfrage EFK, eigene Darstellung



Die Grafik rechts der Abbildung 20 zeigt eine Beurteilung der Informationsgüte der Messung und Überwachung von Projektfortschritten. Rund zwei Drittel der befragten NPO sind der Ansicht, dass die Projektfortschrittsberichte den Ansprüchen an ein Monitoring der Projektfortschritte nicht immer genügen.

Die EFK stellt zudem fest, dass Gliederung und Inhalte der Projektfortschrittsberichte und der (Projekt-) Jahresberichte nicht einheitlich sind. Nicht nur der Detaillierungsgrad der Informationen in den Berichten unterscheidet sich zwischen Projekten und Partnerländern, es bestehen auch keine einheitlichen und verbindlichen Vorgaben betreffend einzelner Informationselemente. Es gestaltet sich relativ schwierig, ein umfassendes Bild über die aktuelle Situation in einem Projekt oder in einem Partnerland nur auf Basis dieser Dokumente zu machen. Es wäre zielführender, wenn über alle Länder hinweg ein Minimum an vergleichbaren Informationen erhoben und weiterführende Analysen dadurch einfacher ermöglicht würden. Die EFK ist überzeugt, dass nebst den bestehenden noch folgende Berichtselemente als verbindliche Bestandteile der Berichterstattung definiert werden sollten:

- jeweiliger Stand der Umsetzung und Angabe des Fortschritts (Änderung gegenüber Vorberichtsperiode)
- aktuelle Risiken in Projekten und deren (geplante oder erfolgte) Beseitigung
- Zusammenstellung erfolgter Prüftätigkeiten und deren Ergebnisse
- Ermittelte Unregelmässigkeiten und deren (geplante oder erfolgte) Beseitigung bzw. eingeleitete Massnahmen
- Kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte

Empfehlung 4: Optimierung des Informationsmanagementsystems (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt SECO/DEZA, im Rahmen eines erneuten Erweiterungsbeitrags die formalen und inhaltlichen Vorgaben für die Berichterstattung und das Monitoring von Projekten und Programmen anzupassen bzw. zu ergänzen. Aus Effizienzsteigerungsgründen sollte zudem abgeklärt werden, ob und wie das Informationsmanagementsystem des Erweiterungsbeitrags auf eine digitale Basis gestellt werden kann.

Stellungnahme SECO/DEZA:

SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Was das digitale Informationsmanagementsystem betrifft, sind SECO/DEZA skeptisch. Die technische und organisatorische Machbarkeit einer solchen Lösung müssten zuvor sichergestellt werden, was bei mehreren Hundert Akteuren aus vierzehn Ländern nicht einfach sein dürfte. Die Hauptmängel der Berichterstattung durch die Partnerstaaten, die vielfach unbefriedigende Qualität und die oft grossen Verspätungen (v.a. der Interim Reports), würden dadurch nicht gelöst.

Umsetzung bis: Nach dem Entscheid über einen neuen Erweiterungsbeitrag (Konzeptausarbeitung und Verhandlungen mit den Partnerstaaten)

Erläuterung

Einheitliche Vorgaben erleichtern die Datenerhebung, erhöhen den Informationsstand sowie generieren eine bessere Nachvollziehbarkeit des Umsetzungsfortschritts.

- Einheitliche Mindestvorgaben für Projektfortschrittsberichte und Jahresberichte: Weitgehend einheitliche Formularvorgaben wurden bereits im aktuellen Erweiterungsbeitrags zusammen mit den Partnerländern vereinbart. Sie weisen kleinere Abweichungen auf. Vor dem Hintergrund einer verbesserten Vergleichsbasis sollten die Vorgaben um eine Kurzzusammenfassung sowie die Ausweisung der wichtigsten Projektrisiken (Zielerreichung, Kosten, Zeit, sonstige Projektrisiken, Unregelmässigkeiten) inkl. Vorschläge oder Angabe ergriffener Massnahmen zu deren Bewältigung ergänzt werden.
- Bereitstellung von Mustervorlagen („good practice“) betreffend die wichtigsten Reportinginstrumente (bspw. Projektfortschrittsberichte und Jahresberichte). Antragstellenden wird die Arbeit erleichtert, wenn mustergültige Beispiele von ausgefüllten Reportinginstrumenten zur Verfügung stehen.

Eine digitale Plattform ermöglicht die elektronische Abwicklung entlang des gesamten Förderprozesses. Alle im Rahmen der Förderung involvierten Stellen können auf diese Weise effizient ihre Daten und Dokumente auf elektronischem Wege übermitteln, speichern, ändern oder abrufen. Dies ermöglicht eine Nachverfolgung der wichtigsten Prozessetappen in Echtzeit. Weiterer Vorteil bietet die Verringerung von nicht notwendigen Medienbrüchen. Relevante Entscheidungsschritte werden dadurch vereinfacht und beschleunigt. Das digitale Informationsmanagementsystem sollte zentral betrieben werden. Die Partnerländer bzw. berechtigten Akteure sollten stufengerecht Zugang zu den jeweiligen Informationen via Webportale haben. Andererseits können verschiedene Kennzahlen der Projekte für das Monitoring und Controlling standardisiert erhoben werden (vgl. Kapitel 6.2). Die Plattform dient auch als Informationssystem für die Aufsicht und Kontrolltätigkeiten (vgl. Kapitel 6.3). Hierbei soll abgeklärt werden, ob eine entsprechende IT-Lösung gefunden werden kann, welche die oben gezeigten Spezifitäten berücksichtigt und einfach angewendet werden kann.

Auch die Förderprogramme der EU sowie von Norwegen / EWR setzen für den gegenseitigen Informationsaustausch, zur Dokumentenablage sowie zur Erfassung zentraler Controllingdaten der Projekte und deren Umsetzung entsprechende IT-Plattformen ein (bzw. entwickeln diese weiter, vgl. e-cohesion). Die EFK ist der Ansicht, dass im Falle einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags der Einsatz möglicher Lösungen – unter Berücksichtigung der bestehenden Erfahrungen im In- und Ausland – sorgfältig abgeklärt werden sollten.

6.2 Die Schwierigkeit eines umfassenden und zeitgerechten Controlling der Projektfortschritte

Betrachtet man die Entwicklungen der jeweiligen Förderprogramme für die neuen EU-Länder so kann festgestellt werden, dass alle ein ergebnisorientiertes Management der Programmumsetzung anstreben. Die Umsetzung wie auch der Erfolg der Förderungen sollen dabei stärker an den erzielten Ergebnissen gemessen werden. Grundlage hierfür stellt ein adäquates Monitoring und Controlling dar. Entsprechend sind aussagekräftige und messbare Indikatoren erforderlich.

Bestehende Analysen und Rückmeldungen zeigen, dass ein wirksames Controlling aber nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Die EFK stellt fest, dass die Projekte und Programme im Erweiterungsbeitrag verschiedene Leistungsziele (Output) aufweisen, jedoch nicht in systematischer Weise Wirkungsziele (Outcome) oder gesamtgesellschaftliche Auswirkungen (Impact) definiert sind.

Die EFK sieht folgende Aspekte als wichtige Gründe dafür:

- Ein wesentlicher Teil der Unterschiede betreffend die Leistungs- und Wirkungsziele ist durch die Spezifika eines Projektes gegeben.
- Auf Stufe der direkten Projektziele bzw. -aktivitäten (Outputs) können in der Regel relativ einfache Zielvorgaben erstellt sowie deren Messung durchgeführt werden.
- Unmittelbare Wirkungen von Projekten können hingegen erst nach Abschluss oder später ermittelt werden.
- Die Projekte des Erweiterungsbeitrags sind vermutlich zu „klein“, als dass sie Wirkungen auf übergeordneter, regionaler oder gar (inter-)nationaler Indikatoren (bspw. Abbau Disparitäten, Wirtschaftsförderung, Bruttoinlandprodukt, Arbeitslosenquote etc.) entfalten können. Schätzungen oder Messungen der makroökonomischen Wirkungen gestalten sich aufwändig und sind mit grösseren Unsicherheiten betreffend der Verlässlichkeit der Daten verbunden.
- Staatliche Politiken und weitere nationale und internationale Förderprogramme üben Einfluss auf die Entwicklung der Länder aus, was den Nachweis von isolierten und direkt zuordenbaren Projektwirkungen (Attribution) erschwert.³³
- Es kommt im Laufe der Umsetzung von Projekten vielfach zu Änderungen. Je nach Ausmass der Änderungen kann dadurch das gesamte Wirkungsgefüge („Logframe“) mitsamt zugehörigen Indikatoren und Zielwerten verändert werden.³⁴
- Wie zuvor erwähnt, fehlen in der Berichtserstattungen oftmals wesentliche Informationen für eine gute Aufsicht und Steuerung der Projekte. Zudem erreichen die Projektfortschrittsberichte die Schweizer Seite in der Regel zu spät. Auf kurzfristig auftauchende Probleme oder Änderungswünsche kann nicht adäquat reagiert werden.

Gemäss Einschätzung der EFK ist vor diesem Hintergrund nur ein eingeschränktes Monitoring und Controlling der Projekte und Programme möglich. Die EFK ist der Ansicht, dass das Monitoring und Controlling mittels der zuvor genannten Empfehlung 4 unterstützt werden kann.

6.3 Hohe Anforderungen an das Aufsichts- und Risikomanagement

Die Einhaltung der geltenden Vorgaben, Überwachung der Ausgaben sowie die regelkonforme Abwicklung der Förderprojekte stellt eine Grundbedingung für eine erfolgreiche Umsetzung des gesamten Förderprogramms dar. Der Erweiterungsbeitrag schreibt deshalb eine Reihe von begleitenden Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten vor, welche in der geteilten Verantwortung des Partnerlandes und der Schweiz liegen.

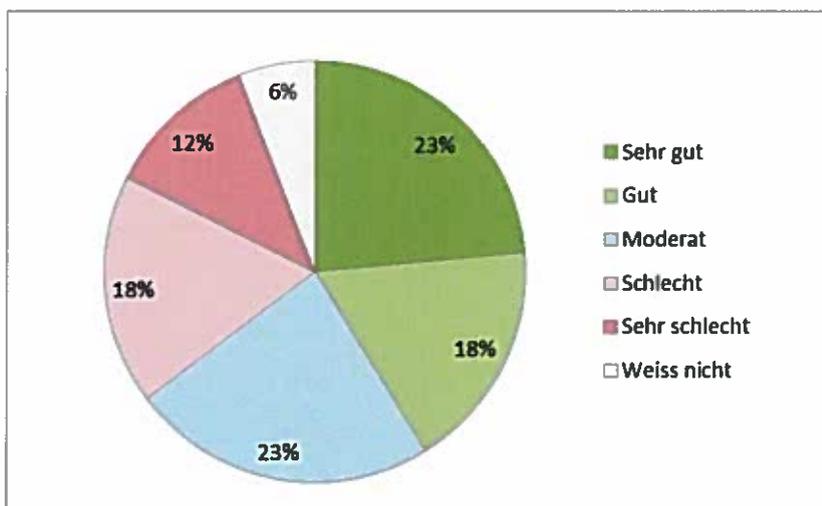
Im Rahmen der geführten Gespräche mit involvierten Aufsichtsstellen zeigte sich, dass sich die Aufsichtstätigkeit komplex ausgestaltet. Verschiedentlich wurde zurückgemeldet, dass die Aufsicht zwischen den verschiedenen beauftragten Stellen einerseits nicht immer klar verteilt sei und der Vollzug der Prüfungstätigkeiten zu wenig koordiniert erfolge. Andererseits würde zu viel Wert auf die Kontrolle von Fakturierungen gelegt, während andere Bereiche einer ungenügenden Prüfung

³³ Der EFK vorliegende Studien zeigen, dass selbst bei grossen Projekten im Rahmen der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds deren Wirkungen nur unzureichend verlässlich erhoben und den Projekten direkt zugeordnet werden können.

³⁴ Gemäss Rückmeldungen von SECO/DEZA wird derzeit abgeklärt, ab welcher Dimension eine Anpassung der Logframes, Zielsetzungen und Indikatoren vorgenommen werden müssen.

unterliegen oder ganz ausser Acht gelassen werden. Diese Rückmeldungen aus den einzelnen Ländern decken sich weitgehend mit den Ergebnissen der EFK-Umfrage bei den NPO (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Effizienz und Komplementarität der Aufsichtstätigkeiten
Stand November 2014



Quelle: Umfrage EFK (N=17), eigene Darstellung

Ein Drittel der befragten NPO beurteilt die bisherigen Aufsichtstätigkeiten als unzureichend. Als wesentliche Hauptgründe hierfür werden Doppelspurigkeiten und fehlende Koordination genannt. Hingegen sind 40 Prozent der Ansicht, dass die Aufsichtstätigkeiten zufriedenstellend funktionieren.

Die EFK ist sich bewusst, dass die gemeldeten Kritiken bezüglich der Aufsichtstätigkeiten vermutlich eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Dennoch ist die EFK der Ansicht, dass eine systematisch gut koordinierte Aufsicht zu verbesserten Prüfungsergebnissen führt.

Verstösse gegen Vorgaben und Bedingungen werden als sogenannte Unregelmässigkeiten (sog. „Irregularities“) festgehalten. Es ist hierbei wichtig anzumerken, dass das übliche Verständnis von Unregelmässigkeiten sämtliche Handlungen umfasst, welche nicht den geltenden Vorschriften entsprechen.³⁵ Innerhalb der Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR werden sämtliche gemeldeten Unregelmässigkeiten vierteljährlich aktualisiert und im Internet veröffentlicht. Gemäss aktuellsten Publikationen wurden innerhalb der Förderperiode 2004-2009 in den vergangenen 10 Jahren insgesamt 225 Fälle von Verstössen in 184 Projekten registriert. 215 Fälle davon konnten abgeschlossen werden. In 164 Fällen wurde ein Verstoss nachgewiesen und in 124 Fällen davon wurde eine Sanktion verhängt. In 7 Fällen davon bestätigte sich ein konkreter Betrugsfall und das Projekt wurde gemäss Sanktionsreglement unverzüglich beendet. Vor dem Hintergrund der rund 1200 Projekte im Förderprogramm bedeutet dies, dass bislang in knapp 10 Prozent aller Projekte

³⁵ Begrifflich kann zwischen nichtbetrügerischen und betrügerischen Unregelmässigkeiten differenziert werden: Nichtbetrügerische Unregelmässigkeiten können etwa die Nichteinhaltung vertraglicher Bestimmungen oder Fehler im Rahmen der Rechenschaftspflicht der Projektträger sein. Betrug bezeichnet hingegen eine bewusst/absichtlich begangene Unregelmässigkeit und stellt somit eine Straftat dar.

Verstösse mit Sanktionsfolgen (d. h. finanzielle Korrekturen) und in weniger als einem Prozent Betrugsfälle gefunden werden konnten. Der EFK liegen auch Auszüge von gemeldeten Unregelmässigkeiten im Schweizer Erweiterungsbeitrag vor. Diese müssen von den NCU in den Jahresberichten an die Schweiz rapportiert werden. Gemäss Rückmeldungen SECO / DEZA handelt es sich in der überwiegenden Mehrheit um sog. „nichtbetrügerische“ Unregelmässigkeiten. In diesen Fällen verzichtet die Schweiz auf eine Nachverfolgung bzw. Publikation der Fälle. Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags der Schweiz geht man bislang nur von einem möglichen Betrugsfall aus (weitere Informationen siehe nachstehende Box).

Umgang mit Unregelmässigkeiten; Tourismusprojekt in Ungarn

Ein möglicher Betrugsfall wird derzeit in einem Projekt im Bereich des nachhaltigen Tourismus in Ungarn vermutet. Das Projektbudget beläuft sich insgesamt auf CHF 1.3 Mio., welches zu 78% (1.05 Mio.) durch die Schweiz finanziert werden soll.

Gegenstand des Betrugsfalls war die Unterbreitung von zwei Software-Verträgen zur Zahlung. Die gelieferte kostenlose Software, welche keine Zusatzentwicklung erfahren hatte, rechtfertigte die bezahlten Beträge (CHF 124'000 und CHF 107'000) durch den Projektträger nicht. Der mögliche Betrug wurde durch den zuständigen IB aufgedeckt und an die Schweiz weitergemeldet.

Das Strafmass, welches in der Folge durch den IB festgelegt und durch die NCU bestätigt wurde, belief sich auf einen 100 prozentigen Abzug des Beitrags der Schweiz und des Zentralbudgets.

Die veruntreuten Gelder wurden aus dem Budget der Projektträgerschaft (Konsortium) vorfinanziert. Allfällige Rückzahlungen von Schweizer Seite wurden vorerst ausgesetzt.

Aufgrund der Schwere der geäusserten Vorwürfe und der bislang vorliegenden Evidenzen sieht sich die Schweiz veranlasst, weiterführende Untersuchungen einzuleiten. Nicht zuletzt möchte die Schweiz damit eine klare Signalwirkung an die anderen Länder abgeben.

Wie sind die Ergebnisse von Aufsichtstätigkeiten zu werten? Es ist zu bedenken, dass die Höhe der gemeldeten Vorfälle per se noch keinen verlässlichen Indikator für eine effektive Aufsicht darstellt. Wenngleich der Erweiterungsbeitrag wie auch die Förderprogramme Norwegens / EWR beide eine Null-Toleranz gegenüber Missbrauch von Fördermitteln fahren, erweisen sich letztere formal gesehen als „strikttere“ Ansätze: Sämtliche Unregelmässigkeiten – ungeachtet deren Inhalt, Höhe des Betrags und Schweregrad – sind an das FMO zu melden und werden veröffentlicht. Ermittelte Verstösse werden schärfer geahndet und Projekte im nachgewiesenen Falle eines Betrugs sofort gestoppt, Zahlungen ausgesetzt oder gar beendet. Die Schweiz verhält sich in dieser Hinsicht etwas zurückhaltender. Gemäss SECO / DEZA werden die Unregelmässigkeiten nicht systematisch erfasst oder veröffentlicht. Zudem wurden finanzielle Mindestschwellenwerte vorgegeben, ab wann Unregelmässigkeiten zwingend zu melden sind. SECO / DEZA begründen diese Vorgehensweise damit, dass es sich in der überwiegenden Mehrheit von Unregelmässigkeiten um Bagatellfälle und Unachtsamkeit handelt. Es bleibt offen, ob und inwiefern der striktere Ansatz von Norwegen / EWR gegenüber dem Erweiterungsbeitrag auch eine stärker präventive Wirkung hat.

Die EFK kommt zum Schluss, dass das Aufsichts- und Risikomanagement des Erweiterungsbeitrags im Grundsatz zweckdienlich aufgestellt ist. Der Erweiterungsbeitrag verfügt über eine vielschichtige Aufsichts- und Kontrollstruktur unter Einbindung verschiedener Institutionen und Massnahmen. Besondere Risikobereiche wie die öffentliche Auftragsvergabe / Beschaffung oder die vertragsgemässe Leistungserbringung weisen erhöhte Kontroll- und Prüftätigkeiten auf. Die EFK

stellt jedoch auch fest, dass es im Rahmen der Aufsichtstätigkeit an einer optimalen Koordination und Abgrenzung zwischen den mit der Aufsicht beauftragten Stellen fehlt. So wurden in einzelnen Projekten bis vor kurzem noch alle eingereichten Rechnungen von mehreren Stellen geprüft, was auch einen grossen Ressourcenaufwand bezüglich Zeit und Personal forderte. Hier wurden von Seiten der Schweiz inzwischen Gegenmassnahmen eingeleitet und es werden nur noch stichprobenbasierte Prüfungen von Rechnungen verlangt. Es kann aber vorkommen, dass die Institutionen der Partnerländer dennoch meist ein gründliches Vorgehen bevorzugen (d. h. die vollständige Prüfung aller Rechnungen), um nicht dem Risiko von Sanktionen ausgesetzt zu sein. Werden Projekte durch nationale Gelder unterstützt, wird ohnehin eine 100-prozentige Prüfung der Rechnungen verlangt. Folglich lassen sich Anzeichen von Doppelspurigkeiten in der Aufsicht und Kontrolle erkennen, da sämtliche Rechnungen von mehreren nachgeordneten Instanzen geprüft werden. Der EFK wurde zudem vereinzelt angegeben, dass nicht immer klare Vorgaben oder Planungen darüber bestünden, wer wann was zu prüfen hat. Die Partnerinstitutionen gehen dann getreu dem Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ vor. Auch sei den einzelnen Institutionen nicht immer ganz klar, wer schon was geprüft hat und zu welchen Ergebnissen mit welchen Folgen diese gekommen sind.

Empfehlung 5: Entwicklung einer risikobasierten Prüfmatrix zwecks koordinierter Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO / DEZA im Falle einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags eine Prüfmatrix für eine ganzheitliche Aufsichtstätigkeit zu erstellen. Innerhalb dieser sollten sowohl Anzahl, Prüfumfang, Prüfzeitpunkt, ausführende Stellen wie auch die Kommunikation der Prüfergebnisse systematisch erfasst werden. Ergänzende Prüftätigkeiten wie Visiten vor Ort etc. sollten ebenfalls so weit als möglich berücksichtigt werden. Die Planung und Aufdatierung erfolgt rollend und berücksichtigt in genügender Weise sich ändernde Umstände. Auch die Erfassungs- und Meldepflicht von Unregelmässigkeiten sollte für alle Länder gleichermassen ausgestaltet sein.

Stellungnahme SECO/DEZA:

SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden.

Umsetzung bis: Nach dem Entscheid über einen neuen Erweiterungsbeitrag (Konzeptausarbeitung und Verhandlungen mit den Partnerstaaten)

Erläuterung

Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Prüfungstätigkeiten in Bezug auf den Erweiterungsbeitrag umfassend sind, jedoch es in einzelnen Fällen zu Überschneidungen und Mehrfachkontrollen ein und desselben Prüfgegenstandes kommen kann. Die EFK ist überzeugt, dass durch ein systematisches Vorgehen alle involvierten Prüfstellen sowie deren Prüfinhalte und Prüfzeitpunkte optimal aufeinander abgestimmt werden. Zudem sollten durchgeführte Prüfungen und die wichtigsten Ergebnisse in den jeweiligen Jahresberichten publiziert werden. Entsprechend sind auch Meldungen zu Unregelmässigkeiten zu behandeln.

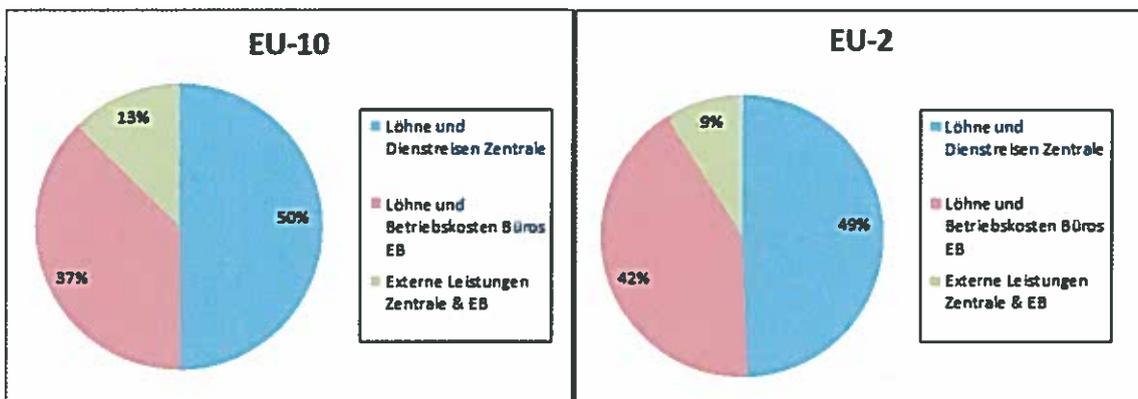
7 Kosten und Nutzen des Erweiterungsbeitrags

7.1 Limitierte Kosten des Managements

Die mit der EU getroffenen Vereinbarungen sehen maximal 5 Prozent des gesamten Fördermittelbetrags als Kostendach für das Management des Erweiterungsbeitrags vor. Damit sind alle anfallenden Kosten der Zentrale, der Koordinationsbüros und aller Angestellten in den Partnerländern sowie verschiedene im Zusammenhang mit der Projektdurchführung anfallende Kosten für externe Leistungen wie Beratung und Kontrolle zu decken (vgl. Abbildung 22). Nimmt man Kroatien hinzu, beträgt rein rechnerisch die maximale Höhe der Managementkosten rund 65 Mio. Schweizer Franken (entspricht 5 Prozent von 1,3 Mia. Schweizer Franken). Davon entfallen 50 Mio. Schweizer Franken auf die Länder der EU-10 sowie 12,85 Mio. Schweizer Franken auf die Länder der EU-2.

Mit Stand 15. Januar 2015 (Budgetjahr 2014) zeigen die Buchhaltungsdaten für die EU-12-Länder in der Abbildung 22, dass 50 Prozent der Managementkosten bei den Löhnen und Dienstreisen der Zentrale (DEZA / SECO) anfallen. Weitere rund 40 Prozent werden für Personal und Betriebskosten der Büros Erweiterungsbeitrag aufgewendet. 13 resp. 9 Prozent sind für sonstige Leistungen vorgesehen, der Grossteil dieser Mittel für externe Expertenmandate (Backstopper).

Abbildung 22: Verteilung der Managementkosten DEZA / SECO, EU-10 und EU-2



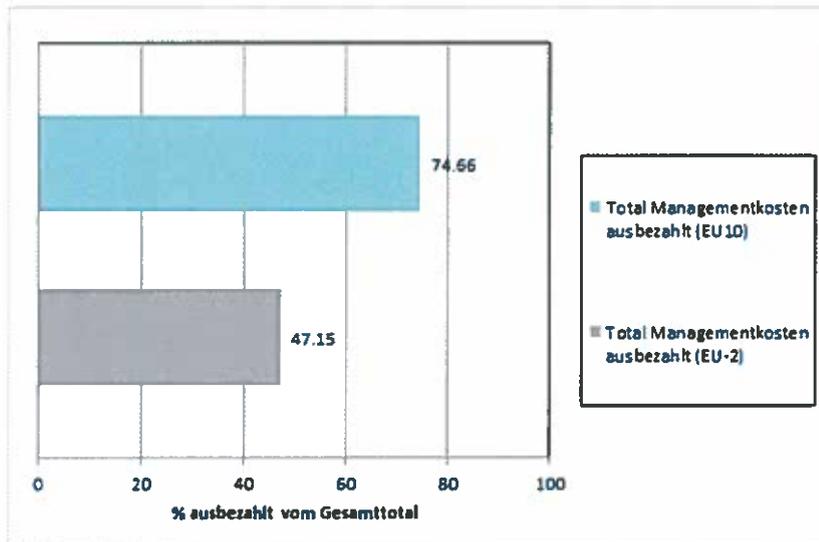
Quelle: SECO, DEZA, eigene Darstellung

Die Abbildung 23 zeigt den jeweiligen Anteil der Managementkosten für die EU-10 und EU-2, welcher bis dato ausgeschöpft wurde. Demzufolge wurden für die EU-10 nach zwei Dritteln der Laufzeit des Erweiterungsbeitrags rund 75 Prozent der Managementkosten ausgeschöpft. Bei der EU-2, wo der Erweiterungsbeitrag noch bis 2019 läuft, sind es aktuell 47 Prozent.

Gemäss Angaben SECO / DEZA wird es möglich sein, dass Kostendach von 5 Prozent bis zum Ablauf des Erweiterungsbeitrags in den Jahren 2017 (EU-10) bzw. 2019 (EU-2) einhalten zu können. Sie sind sich bewusst, dass dies eine disziplinierte Kostenkontrolle erfordert. Im Falle einer möglichen Überschreitung des Kostendachs würden zudem Einsparungen vorgenommen. Einsparpotenziale zur Einhaltung des Kostendachs werden einerseits in den Lohnkosten der

Erweiterungsbüros (Wechsel der Resident heads zu Flying heads)³⁶ sowie andererseits in den Kosten für externe Expertenmandate gesehen.

Abbildung 23: Auszahlung der Managementkosten (Stand 15.1.2015)



Quelle: SECO, DEZA, eigene Darstellung

Im Zuge von Kosten-Nutzen-Betrachtungen wäre es interessant zu erfahren, wie sich die Kosten auf einzelne Projekte oder Programme und Länder verteilen. Der finanzielle und personelle Aufwand pro Projekt wird aber nicht gesondert ausgewiesen und lässt sich somit nicht quantifizieren und zuordnen. Es kann jedoch davon auszugehen werden, dass die meisten unterstützten Projekte dieselben Mindestvorgaben und entsprechenden Formalitäten einhalten müssen, bspw. in Bezug auf das Monitoring, Reporting sowie Aufsicht und Kontrolle. Dies bedingt einen gewissen Fixkostenanteil, welcher nicht zwingend linear mit dem Projektbudget steigen muss. Grössere Projekte dürften somit eher Synergieeffekte und letztlich Einsparungspotenzial aufweisen.

7.2 Vielfältiger Nutzen des Erweiterungsbeitrags

Der Erweiterungsbeitrag der Schweiz ist so ausgelegt, dass dieser einen vielfältigen Nutzen stiften soll. Der Nutzen kommt in erster Linie den direkt Begünstigten der Förderungen zugute. Inwiefern der Erweiterungsbeitrag, aber auch die weiteren Förderprogramme der EU sowie von Norwegen / EWR, die gesetzten übergeordneten Ziele erreichen können und zu einer Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten auf regionaler Ebene oder innerhalb der EU führen, kann unter Berücksichtigung vorliegender Statistiken und Studien bislang in seinem Ausmass nicht zweifelsfrei ermittelt werden.

Gemäss SECO / DEZA ist ein weiterer, indirekter Nutzen des Erweiterungsbeitrags im Zugang von Schweizer Unternehmen zum erweiterten EU-Markt zu sehen. Gemäss ihren Angaben liegen die direkten Rückflüsse der Fördergelder aus dem Erweiterungsbeitrag in die Schweiz in Form von Aufträgen und anderen Ausgaben aktuell bei rund 100 Mio. Schweizer Franken.

³⁶ D. h. der Büroleiter ist nicht mehr permanent vor Ort, sondern in der Schweiz stationiert und nur im Bedarfsfall vor Ort.



Gemäss den Zielsetzungen soll der Erweiterungsbeitrag auch zu verbesserten und nachhaltigen Partnerschaften zwischen der Schweiz und den unterstützten Partnerländern führen. Viele Projekte und Programme sind durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit und Partnerschaften so angelegt, dass sie zum beiderseitigen Austausch von Wissen und Lernen beitragen sollen. Diese neu gebildeten, aber zum Teil auch bereits bestehenden Kontakte und Partnerschaften, können eine erfolgreiche Umsetzung sichern und darüber hinaus, auch zukünftig Partnerschaften fördern. Rückmeldungen an die EFK sowie Erkenntnisse aus anderen Förderprogrammen zeigen, dass gute Partnerschaften wichtig sind für eine erfolgreiche Umsetzung von Projekten. Der eingeschlagene Weg der Bildung und Festigung von transnationalen Partnerschaften sollte konsequent weiterverfolgt werden und auch eine wichtige Zielsetzung eines möglichen neuen Erweiterungsbeitrags sein.

8 Antworten auf die Fragestellungen und Fazit

Nachfolgend wird kurz auf die konkreten Fragen der vorliegenden Untersuchung eingegangen sowie ein Fazit gezogen.

Fragestellung 1:

Garantiert das Schweizer Förderprogramm eine hohe Qualität der Projekte?

Die Ermittlung von geeigneten Projekten und Programmen erfolgt in der Regel durch das Partnerland selbst. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Projektanträge dem Bedarf des jeweiligen Landes entsprechen. Das anschliessende 2-stufige Auswahlverfahren stellt danach weitgehend sicher, dass die eingereichten Anträge auch den formalen Anforderungen und Kriterien für eine Förderung gemäss den getroffenen Vereinbarungen entsprechen. Inhaltlich oder formal weniger geeignete Anträge können durch das Partnerland oder der Schweiz entsprechend angepasst werden. Der letztendliche Entscheid über eine Finanzierung erfolgt durch die Schweiz. Vor dem Hintergrund dieser Mechanismen kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die geförderten Projekte und Programme eine hohe Qualität aufweisen.

Nachteilig wirkt sich das Selektionsverfahren insbesondere in zeitlicher Hinsicht aus. Aufgrund der Vielzahl von Akteuren und Prozessen können von der Beantragung bis zur Genehmigung unter Umständen mehrere Jahre vergehen. Auch ist dadurch nicht sichergestellt, dass die genehmigten Projekte letztlich auch fristgerecht umgesetzt werden. Verschiedene Risiken, bspw. aufgrund technischer, rechtlicher, organisatorischer Verzögerungen oder Projektänderungen zeigen sich erst im Verlaufe der Umsetzung. Auch die anderen Förderprogramme der EU und von Norwegen / EWR setzen vergleichbare Verfahren ein.

Fragestellung 2:

Erfolgt die Umsetzung des Förderprogramms koordiniert, zeitgerecht und effizient?

Vorbemerkung: Der Erweiterungsbeitrag befindet sich aktuell mitten in der Umsetzungsphase. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher nicht als abschliessend zu betrachten.

Die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags stellt einen umfassenden Multi-Level-Managementansatz mit zahlreichen Akteuren dar. Allein diese Tatsache stellt hohe Anforderungen an das

System mit seinen zahlreichen Prozessen, Schnittstellen und eigener Ablauflogik. Grundlegende Vorgaben zur Organisation und Umsetzung des Erweiterungsbeitrags wurden von der Schweiz aufgestellt und sind in den jeweiligen Vereinbarungen festgehalten. Die Schweiz verzichtete bewusst auf zu strikte Vorgaben, um entsprechende Flexibilität im Rahmen der Umsetzung zu haben. In der praktischen Umsetzung offenbaren sich dann aber auch Nachteile des flexiblen Systems, welche sich in Form von Doppelspurigkeiten, Unterbrüchen und Verzögerungen äussern. Auslöser hierfür sind oftmals Missverständnisse, Unsicherheiten und unterschiedliche Auffassungen sowie verschiedene Auslegungen der Delegation von Aufgaben und Funktionen zwischen den Akteuren.

Ein weiteres Indiz für die Komplexität des Systems zeigt sich darin, dass sich zwecks effizienter Informationsbeschaffung oder in der Notwendigkeit einer schnellen Entscheidung zeitweise Abkürzungen („short-cuts“) im System herausbilden. Dies wiederum hat zur Folge, dass andere Akteure nicht oder zu spät darüber informiert werden.

Erschwerend für eine effiziente und zeitgerechte Umsetzung von Projekten wirkte sich auch die starke Frankenaufwertung der letzten Jahre aus. Diese ausserordentliche Aufwertung, gepaart mit der Verpflichtung einer vollständigen Mittelverwendung, führte in der Folge zur Notwendigkeit von Projektänderungen mit weitreichenden administrativen Folgen (zusätzliche Beantragungs- und Genehmigungsverfahren). Ob am Ende der Laufzeit des Erweiterungsbeitrags alle Projekte und Programme fristgerecht abgeschlossen und sämtliche Mittel verwendet werden können, ist zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar.

Fragestellung 3:

Ist das eingesetzte Informationsmanagementsystem zur Steuerung von Projekten adäquat?

Der Erweiterungsbeitrag sieht eine ganze Reihe von aufeinander aufbauenden Informationssystemen vor. Dadurch soll sichergestellt werden, dass genügend Informationen und Daten zu allen Projekten vorliegen um eine ordnungsgemässe Umsetzung und Steuerung zu gewährleisten. Bezüglich der Berichterstattung vereinbart die Schweiz mit jedem Partnerland grundlegende Anforderungskriterien, gewährt den zuständigen Institutionen der Partnerländer aber auch einen gewissen Handlungsspielraum. Entsprechend haben sich zwischen den Ländern und auch zwischen den einzelnen Projekten leicht abweichende Formen der Berichterstattung betreffend Qualität und Quantität der Informationen herausgebildet, was zu einem gewissen Grade die Nachvollziehbarkeit und Vergleiche von Informationen zwischen Projekten oder Ländern erschwert.

Der Erweiterungsbeitrag sieht weitere Möglichkeiten der Informationsbeschaffung vor, u. a. über regelmässig stattfindende Sitzungen zwischen verschiedenen Akteuren der Partnerländer und der Schweiz oder Projektvisiten vor Ort.

Projektfortschritte und Zielerreichung werden über entsprechende Zielvorgaben und Indikatoren überprüft. Eine Durchsicht ausgewählter Projektunterlagen zeigt, dass die darin ausgewiesenen Zielsetzungen sehr offen formuliert sind und eine Mischung aus Projektleistungen (Outputs) und Projektwirkungen (Outcomes, Impacts) darstellen. Während direkte Projektleistungen relativ gut und genau ermittelt werden können, zeigen sich bei den Wirkungszielen Schwierigkeiten bei der Zielwertfestsetzung und bei der Messung.

Über die Informationssysteme der Förderprogramme der EU und von Norwegen / EWR liegen der EFK nur wenige Informationen vor. Jedoch zeigen Rückmeldungen, dass diese ebenfalls „schwerfällige“ Informationssysteme aufweisen und sich daher nur in Details unterscheiden dürften. Ein wesentlicher Unterschied stellt aber die digitale Eingabe, Speicherung und Verarbeitung der wichtigsten Dokumente und Daten in einer Datenbank dar. Dies erleichtert den beteiligten Akteuren den jeweils aktuellsten Stand der Bearbeitung von Dokumenten nachzuverfolgen und Daten über Projekte laufend einzugeben.

Fragestellung 4:

Ermöglicht die Aufsicht eine effektive Aufdeckung und Bewältigung von Risiken?

Die Überwachung der korrekten Mittelverwendung bei der Umsetzung der Projekte erfolgt im Erweiterungsbeitrag als geteilte Aufgabe zwischen der Schweiz und den Partnerländern. Die Verantwortung obliegt den Partnerländern, die Schweiz nimmt sich aber jederzeit das Recht heraus, eigene Kontrollen durchzuführen. Die geltenden Vereinbarungen sehen eine Reihe von Aufsichtstätigkeiten durch die involvierten Institutionen vor. Wesentliche Risikobereiche bei Projekten wie etwa die öffentliche Beschaffung sind bekannt und stehen entsprechend im Fokus der Prüftätigkeiten. Verbesserungspotenziale weisen die Koordination der Prüfungsaktivitäten wie auch die Abgrenzung der Prüfbereiche und Inhalte zwischen den Aufsichtsstellen auf.

Der Erfolg von Aufsicht und Kontrolle ist schwierig zu beurteilen: Viele aufgedeckte Fälle von Unregelmässigkeiten sind sicherlich ein Beleg dafür, dass eine gute Aufsicht und Kontrolle wahrgenommen wird. Andererseits bedeutet die Aufdeckung weniger oder keiner Fälle aber nicht, dass die Aufsichtstätigkeit ungenügend ist oder es keine Unregelmässigkeiten gibt.

Fazit

Die Ausführungen zeigen, dass der Schweizer Erweiterungsbeitrag ein komplexes und vielschichtiges Unterfangen darstellt. Die Konzipierung und Umsetzung des Schweizer Erweiterungsbeitrags offenbart verschiedene Stärken und Schwächen.

Eine wesentliche Stärke des Erweiterungsbeitrags liegt in dessen flexiblen Aus- und Mitgestaltung durch die Partnerländer. Insofern wird er als weniger „bürokratisch“ angesehen als vergleichbare Förderprogramme. Gleichzeitig birgt dieser Ansatz auch die Gefahr von Missverständnissen in der Auslegung und Umsetzung der gewährten Handlungsspielräume. Eine Stärke ist in der Präsenz der Schweiz vor Ort zu sehen. Diese leisten den Partnerländern bei Problemen oder Unklarheiten rasche Hilfestellung. Die Kehrseite der Medaille ist darin zu sehen, dass dadurch mehr Akteure im System integriert sind und sich parallele Kommunikations- und Informationsströme bilden können. Eine Bilanzierung der Kosten und Nutzen der Swiss Intermediate Bodies als spezifische Systemkomponente in Bulgarien und Rumänien kann erst beim Auslaufen des Erweiterungsbeitrags erfolgen.

Die grundlegende Ausrichtung der Schweizer Förderung wird vielfach als Stärke wahrgenommen: Die Fokussierung auf „Nischenbereiche“ ermöglicht Projektanträge von Institutionen, welche bei anderen Förderprogrammen nicht zum Zuge kommen. Schweizer Know-how, in Form von Experteneinsätzen und Unterstützungen in der Projektabwicklung, dürften zum Vorteil aller Beteiligten sein.

Wie bereits erwähnt, weist der Erweiterungsbeitrag mit seiner Vielzahl von involvierten Akteuren und Prozessen eine gewisse Trägheit auf. Diese schmälert die Effizienz und führt zu hohen Durchlaufzeiten und Verzögerungen. Eine Optimierung der Prozessabläufe mit klaren Funktions- und Aufgabentrennungen kann zu Verbesserungen führen. Eine Gefahr des Erweiterungsbeitrags besteht darin, dass die Umsetzung vieler kleiner Projekte zu hohen Administrativlasten bei den beteiligten Projektpartnern und insgesamt zu hohen Managementkosten führen. Daher sind grundsätzlich grössere Projekte vorzuziehen und viele kleine Projekte zu Programmen zusammenzuführen. Kleinere Projekte laufen zudem Gefahr, nur eine begrenzte Breitenwirkung zu erzielen und die Projekterfolge daher in der Öffentlichkeit nicht genügend wahrgenommen werden.

Abschliessend zeigt die Abbildung 24 einen Vergleich der verschiedenen Förderprogramme mit Fokus auf Kohäsionsbestrebungen in der erweiterten EU. Dargestellt sind ausgewählte, verfügbare Kriterien.

Abbildung 24: Benchmark Förderprogramme, Stand November 2014

Finanzmechanismus/ Förderperiode	EEA-Norway-Fund 2004-09	EEA-Norway-Fund 2009-14	EU 2007-13	Schweiz 2007/08-17/19
Typ Förderansatz	Projektansatz	Programmansatz	Programmansatz	Hybridansatz (Projekt/Programm)
Verpflichtetes Finanzvolumen (in Mrd.)	1 16 Mrd €	1 61 Mrd €	70 Mrd €	1.25 Mrd. CHF
Anzahl geförderte Länder	15	16	16	13
Gebeland Managementkosten (%)	max 5%	max 7.5%	N/A	max 5%
Anzahl Projekte / Programme	1207 Projekte	149 Programme, 2612 Projekte	182 Programme	238 Einzelprojekte plus ca 50 Projekte in den 13 Thematischen Fonds
Ø Kosten pro Projekt / Programme	0 96 Mio Euro	0 62 Mio Euro	385 Mio Euro (pro Programm)	3 81 Mio CHF
Irregularitäten ohne betrügerischer Absicht	157	N/A	685	N/A
Irregularitäten mit betrügerischer Absicht (% aller Projekte)	7 (0 59)	N/A	26 (N/A)	1 (0 004)
Finanzielle Korrekturen (verhängte Sanktionen)	3 54 Mio Euro	N/A	277 Mio Euro	N/A

Quelle: SECO, DEZA, eigene Darstellung

Der Wechsel des Förderansatzes im Finanzierungsmechanismus von Norwegen / EWR wurde vollzogen, um unter anderem die grosse Zahl von Förderprojekten (ca. 1200 Projekte in der Periode 2004-2009) effizienter und effektiver verwalten zu können. Die Tabelle zeigt, dass die aktuelle Förderprogrammperiode 2009-2014 nun 149 Programme umfasst, welche insgesamt über 2600 Projekte mit einem durchschnittlichen Förderbetrag von 0,62 Mio. Euro beinhalten.³⁷ Für diese Anzahl und mittlere Grösse der Projekte ist ein Programmansatz möglicherweise vorteilhafter. Der Anteil der Managementkosten wurde dabei auf 7,5 Prozent (gegenüber 5 Prozent in der Vorperiode) erhöht, nicht zuletzt auch aufgrund des Engagements von Donor Programme Partnern zur Unterstützung der lokalen Programmträger. Über den Kohäsionsfonds 2007-2013 der EU lassen sich nicht mit Sicherheit verlässliche Angaben finden. Derzeit sind 182 operationelle Programme definiert, welche ein durchschnittliches Finanzvolumen von ca. 385 Mio. Euro aufweisen. Der Erweiterungsbeitrag umfasst dagegen rund 300 Projekte mit einem durchschnittlichen Förderbetrag von rund 3,8 Mio. Schweizer Franken.³⁸

³⁷ <http://eeagrants.org/What-we-do>

³⁸ Die Spannweite der Projektbudgets reicht von weniger als 50'000 Franken bis hin zu mehr als 50 Mio. Franken. Rund ein Viertel aller Projekte weisen ein Budget von unter einer Mio. Franken sowie 10 Prozent ein Budget von über 10 Mio. Franken auf. Siehe auch Abbildung 13 für weitere Informationen.



Vereinzelte liegen auch Ergebnisse im Bereich der Aufsicht bzw. Aufdeckung von Unregelmässigkeiten („Irregularities“) für die einzelnen Förderprogramme vor. Innerhalb der Förderperiode 04-09 im Förderprogramm Norwegens / EWR wurden bislang 225 Fälle von Unregelmässigkeiten gemeldet, davon 7 Betrugsfälle. Der Kohäsionsfonds weist mit knapp 700 Fällen eine grosse Anzahl gemeldeter Unregelmässigkeiten auf. In 26 Fällen geht man von Betrug aus. Die exakte Anzahl der gemeldeten Fälle von Irregularitäten im Erweiterungsbeitrag ist schwierig zu ermitteln, da diese nicht systematisch erhoben und zentral erfasst werden.

Die EFK kommt zum Schluss, dass der heutige Ansatz der Schweiz für den aktuellen Erweiterungsbeitrag zweckmässig konzipiert wurde, aber in einzelnen Bereichen noch Potenzial für Effizienzsteigerungen besitzt. Für eine allfällige Erneuerung des Beitrags muss auf Basis strategischer Überlegungen zur Anzahl und Grösse der jeweiligen Projekte und Programme der bestmögliche Förderansatz ermittelt werden. Sollten in erster Linie viele kleine Projekte wie im Falle der Finanzierungsmechanismen von Norwegen / EWR gefördert werden, könnte ein Programmansatz in Erwägung gezogen werden. Hierbei ist sicherlich ein Austausch von Erfahrungen mit anderen Förderprogrammen sinnvoll, insbesondere mit Bezug auf die damit verbundenen Kosten oder der Steuerung und Überwachung der Projekte. Auf der anderen Seite zeigen die Erfahrungen, dass insbesondere grössere Projekte nach dem Projektansatz gut abgewickelt werden können. Soll im Grundsatz die bisherige Ausrichtung des Erweiterungsbeitrags in einem neuen Beitrag konsequent weiterverfolgt werden, erweist sich der aktuelle bzw. ein optimierter Hybridansatz gemäss heutigem Kenntnisstand durchaus als zielführend.

9 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 29. Januar 2015 und am 2. Februar 2015 statt. Teilgenommen haben die Herren [REDACTED] (SECO), [REDACTED] (DEZA), [REDACTED] (DEZA), G. Demaurex (EFK), E. Sangra (EFK), M. Koci (EFK) sowie Frau K. Windolf (EFK).

Im Rahmen der beiden (Teil-)Sitzungen wurden wesentliche Punkte des Berichts besprochen. Sie ergab grundsätzliche Übereinstimmung mit den Feststellungen, Beurteilungen und Empfehlungen der EFK.

Die EFK dankt der DEZA, dem SECO sowie allen befragten und beteiligten Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung. Die EFK erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Grégoire Démaurex
Mandatsleiter

Martin Koci
Projektleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006 (SR 974.1)

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11)

Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 31. März 2004

Memorandum of Understanding vom 27. Februar 2006 mit der EU inkl. Addenda vom 25. Juni 2008 und 2. Mai 2014

Gilt für Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Litauen, Slowakische Republik, Lettland, Estland, Slowenien, Zypern und Malta

Botschaft über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU vom 15. Dezember 2006

Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 14. Juni 2007

Bilaterale Rahmenabkommen mit den 10 Partnerstaaten vom 20. Dezember 2007

Gilt für Bulgarien und Rumänien

Botschaft über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Bulgarien und Rumänien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 5. Juni 2009

Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Bulgarien und Rumänien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 7. Dezember 2009

Gilt für Kroatien

Botschaft über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Kroatien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 28. Mai 2014

Parlamentarische Vorstösse

13.3080 Motion Yvonne Estermann – EU-Kohäsionszahlungen über Schweizer Unternehmen steuern, 01.05.2013 (noch nicht behandelt)

12.3749 – Klarheit schaffen bezüglich der Verwendung der schweizerischen Kohäsionsmilliarde. Interpellation eingereicht von Amstutz Adrian, Nationalrat, 20.9.2012

10.1080 – Anfrage Thomas Hurter: Kohäsionszahlungen ja, Schweizer Lieferungen nein?, 03.11.2010 (Erledigt)

Anhang 2: Bibliographie

Bilateral Framework Agreement (2009), Poland, Annex 2: *Rules and Procedures*.

Bolzman et al. (2003) : Secondas, Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse, Zurich.

Bruggmann, H. (2007): *Swiss EU Enlargement Contribution, Rules and Procedures, Polish-Swiss Days, SECO, Bern.*

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (24. März 2006): *Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Bundesgesetz SR 974.1. Bern, Bern, Schweiz.*

Die Volkswirtschaft (2014): *Der Erweiterungsbeitrag zugunsten der EU-10-Staaten: Eine Standortbestimmung.* Abgerufen am 05. März 2014 von *Der Erweiterungsbeitrag zugunsten der EU-10-Staaten: Eine Standortbestimmung.*

DEZA (2010) : *Procédure d'approbation interne des demandes de crédits (KA).*

DEZA (2011): *Thematic Fund for the partnership and Expert Fund, Mandate for Project Implementation, Bulgaria.*

EDA & WBF (2014). *Erweiterungsbeitrag.* Abgerufen am 24. Feb. 2014 von:
<http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/Auswahlverfahren>

EDA & WBF (2014 b). *Der Erweiterungsbeitrag.* Abgerufen am 25. Feb 2014 von:
http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/Der_Erweiterungsbeitrag

EDA & WBF (2014 c). *Erweiterungsbeitrag: Projekte.* Abgerufen am 03. März 2014 von:
<http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/de/Home/Projekte>

EDA & WBF (2014 d). *Erweiterungsbeitrag: Projekte.* Abgerufen am 12 Dezember 2014 von:
https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/der_erweiterungsbeitrag/mittel.html

EDA & WBF (2014 e). *Erweiterungsbeitrag: Intermediate Bodies.* Abgerufen am 12 Dezember 2014 von:
<https://www.eda.admin.ch/countries/poland/en/home/representations/enlargement-office/intermediate-bodies.html>

EDA & WBF (2014 f). *Erweiterungsbeitrag: Nutzen.* Abgerufen am 12 Dezember 2014 von:
https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/der_erweiterungsbeitrag/nutzen.html

EEA- & Norway-Grants (2010): *Programme Areas 2009-2014 –Brochure.*

EEA- & Norway-Grants (2014). *Our History.* Abgerufen am 25. Feb 2014 von *Our History:*
<http://eeagrants.org/Who-we-are/Our-history>

EEA- & Norway-Grants (2014 b). *Norway-Grants.* Abgerufen am 25. Feb 2014 von *Norway-Grants:*
<http://eeagrants.org/Who-we-are/Norway-Grants>

- EEA- & Norway-Grants (2014 d). *Our Legal Framework*. Abgerufen am 25. Feb 2014 von Our Legal Framework: <http://eeagrants.org/Who-we-are/Our-legal-framework>
- EEA- & Norway-Grants (2014 e). *Our Organisation*. Abgerufen am 27. Feb 2014 von Our Organisation: <http://eeagrants.org/Who-we-are/Our-organisation>
- EEA Financial Mechanism Committee (2004). *Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009*. Oslo.
- EEA-/ Norway-Grants (2014 c). *EEA-Grants*. Abgerufen am 25. Feb 2014 von EEA-Grants: <http://eeagrants.org/Who-we-are/EEA-Grants>
- EEA-/ Norway-Grants (2014 f). *Erweiterungsbeitrag: Where we work*. Abgerufen am 03. März 2014 von Erweiterungsbeitrag: Where we work: <http://eeagrants.org/Where-we-work>
- EEA-Grants (2004). *EEA Financial Mechanism, The Norwegian Financial Mechanism, New partnerships for cohesion 2004-2009*. Brüssel, Belgien.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) & Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, B. u. (20. Feb 2014). *Kurzporträt Erweiterungsbeitrag*. Abgerufen am 20. Februar 2014 von Kurzporträt Erweiterungsbeitrag: <http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/index.php?navID=166001>
- Europäische Kommission (2013): *Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik, um maximale Wirkung in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung zu erzielen: Die Reform in 10 Punkten*, MEMO/13/878.
- Europäische Kommission (2014). *Die Fonds; Kohäsionsfonds*. Abgerufen am 26. Feb 2014 von Die Fonds; Kohäsionsfonds: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_de.cfm
- Europäische Kommission (2014). *Programme*. Abgerufen am 03. März 2014 von Programme: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_de.cfm
- Europäische Kommission (2014). *Regionalpolitik-Info regio*. Abgerufen am 27. Feb 2014 von Regionalpolitik-Info regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_de.htm.
- European Union Regional Policy (2007). *Cohesion policy 2007-13: Commentaries and official texts*. Belgium: European Union.
- Lichtenstein, D. d. (2014). *Der schweizerische Beitrag zur europäischen Kohäsion*. Abgerufen am 20. Februar 2014 von Der schweizerische Beitrag zur europäischen Kohäsion: http://www.eeas.europa.eu/delegations/switzerland/eu_switzerland/political_relations/enlargement_contribution/index_de.htm
- Norwegisches Aussenministerium (2011). *Regulation on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2009-2014*. Oslo: Norwegisches Aussenministerium.
- Office fédéral de la statistique (2001). *Indicateurs de l'intégration des immigrés en Suisse*, Neuchâtel



Riksrevisjonen; General, Office of the Auditor. (2013). *The Office of the Auditor General's investigation of the EEA and Norway Grants*. Bergen: Government Administration Services.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), D. f. (2011). *Der Schweizer Erweiterungsbeitrag Aktivitäten im Jahr 2010*. Bern: Vertrieb Bundespublikationen.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2006). *Botschaft über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit in der erweiterten Europäischen Union*. Bern: Vertrieb Bundespublikationen.

Töpfer, A. (2007). *Betriebswirtschaftslehre*. 2., überarb. Aufl..

Anhang 3: Fragen und Unterfragen der Untersuchung

Hauptfragestellung 1:

Garantiert das Schweizer Förderprogramm eine hohe Qualität der Projekte?

Unterfragen:

- 1.1 Stehen die Kriterien zur Auswahl von potenziellen Projekten oder Programmen in Kohärenz zu den definierten Förderzielen des Erweiterungsbeitrags bzw. der EU-Kohäsionspolitik?
- 1.2 Sind die Rechte, Pflichten und Kompetenzen zwischen den Akteuren für die Wahl und Umsetzung von Förderungen klar definiert und geregelt? Werden dabei sowohl mögliche Risiken wie auch Bedürfnisse und Besonderheiten der Empfängerländer in genügendem Masse berücksichtigt?
- 1.3 Erfolgt der Prozess der Projekt- bzw. Programmauswahl effizient und risikominimierend?
- 1.4 Worin liegen die wesentlichsten Unterschiede zu vergleichbaren Förderprogrammen (hinsichtlich der Prozessstrukturen, Delegation von Kompetenzen etc.)?

Hauptfragestellung 2:

Erfolgt die Umsetzung des Förderprogramms koordiniert, zeitgerecht und effizient?

Unterfragen:

- 2.1 Wurden adäquate Strukturen und Prozesse für eine schlanke, kosten- und zeitgerechte Umsetzung installiert, sowohl bei Projekten wie auch bei Programmen? Können dabei die angestrebten Ziele und Vorgaben mit den jeweils vorgegebenen Ressourcen optimal erreicht werden?
- 2.2 Inwieweit stehen Kosten und Nutzen des Managements von Förderprojekten und -programmen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander?
- 2.3 Wie werden unerwünschte Folgen und Risiken wie Kostenüberschreitungen, Doppelspurigkeiten, Verzögerungen sowie Korruption oder Missbrauch in anderen Förderprogrammen vermieden?

Hauptfragestellung 3:

Ist das eingesetzte Informationsmanagementsystem zur Steuerung von Projekten adäquat?

Unterfragen:

- 3.1 Gewährt das Monitoring- und Reportingsystem eine lückenlose und zeitnahe Begleitung und Steuerung der Projekte und Programme?
- 3.2 Erfasst das Monitoring- und Reportingsystem zentrale Aspekte (und Entwicklungen) für eine gute Projektsteuerung (hinsichtlich Fortschritte, Zielerreichung, Kostenkontrolle)?
- 3.3 Inwiefern und in welchem Masse werden Abweichungen oder sonstige (unerwartete, unerwünschte) Effekte erfasst und wie wird diesen begegnet?



- 3.4 Wie unterscheiden sich die Informationssysteme des EB zu anderen Förderprogrammen? Welche Änderungen mit welchen Auswirkungen wurden zwischen den Förderperioden vorgenommen?

Hauptfragestellung 4:

Ermöglicht die Aufsicht eine effektive Aufdeckung und Bewältigung von Risiken?

Unterfragen:

- 4.1 Deckt das Dispositiv des Risikomanagements des Schweizer Erweiterungsbeitrags alle wesentlichen Risikobereiche ab? Wie ist der (aktuelle) Erfolg zu werten?
- 4.2 Erfolgen die Kontrollen durch die verschiedenen Akteure in koordinierter Art und Weise? Stehen dabei Kosten und Nutzen der Kontrolltätigkeiten in einem vernünftigen Verhältnis?
- 4.3 Wie ist das Risikomanagement bei vergleichbaren Förderprogrammen zu werten und wie wird aufgedeckten Risiken begegnet?

Anhang 4: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

2-Loop System	2-stufiges Verfahren
BG Ost	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EA	Executing Agency / Projektträger
EEA	European Economic Area / Europäischer Wirtschaftsraum EWR
EB	Erweiterungsbeitrag
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelszone
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU-2	Bulgarien und Rumänien
EU-10	Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Litauen, Slowakei, Lettland, Estland, Slowenien, Zypern und Malta
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
FMO	Financial Mechanism Office
FPP	Final Project Proposal
IB	Intermediate Body
KF	Kohäsionsfonds
MoU	Memorandum of Understanding / Absichtserklärung
NCU	National Coordination Unit / Nationale Koordinationseinheit
NGO	Non-Governmental Organization / Nichtregierungsorganisation
NPO	Non-Profit-Organization
PO	Project Outline
PPF	Project Preparation Facility



SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SECO	State Secretary for Economic Affairs / Staatssekretariat für Wirtschaft
SIB	Swiss Intermediate Body
SNB	Schweizerische Nationalbank / Swiss National Bank
TAF	Technical Assistance Fund

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK beurteilt die Wesentlichkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko (z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes usw.) als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).