

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