

Transitionshilfe für Osteuropa und Zentralasien: Prüfung der Organisation und Prozesse an der Zentrale

Das Wesentliche in Kürze

Seit 1990 unterstützt die Schweiz im Rahmen der sogenannten Transitionshilfe – als Teil der Ost-zusammenarbeit – verschiedene Reformen in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas und Zentralasiens zu Demokratien mit sozialer Marktwirtschaft. Die Schweiz setzt in den Jahren 2013–2016 insgesamt 1,125 Milliarden Franken für die Transitionshilfe ein. Für die Unterstützung der neuen EU-Länder Osteuropas (Schweizer Beitrag an die erweiterte EU) hat der Bundesrat einen anderen Rahmenkredit in der Höhe von 1,3 Milliarden Franken genehmigt.

Die vorliegende Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ging dabei der Frage nach, ob die Voraussetzungen an der Zentrale in Bern für eine systematische und effiziente Umsetzung der Projekte und Programme der Transitionshilfe gegeben sind. Die Ergebnisse lassen die EFK zum Schluss kommen, dass keine Hinweise auf wesentliche Mängel oder Fehler erkennbar sind.

Verschiedene Organisationsänderungen wurden inzwischen erfolgreich abgeschlossen

Die vom Bundesrat für die Umsetzung der Transitionshilfe beauftragten Organisationseinheiten des SECO (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, SECO WE) und der DEZA (Direktionsbereich Ostzusammenarbeit, DB OZA) sind für die korrekte und effiziente Auftragserfüllung auf ein stabiles und einwandfrei funktionierendes Arbeitsumfeld an der Zentrale angewiesen.

Die EFK nahm Kenntnis davon, dass die in den letzten Jahren vom Bund ergriffene IKT-Massnahme im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens („Vertragsmanagement Bund“) beim SECO WE noch nicht optimal integriert ist und Schnittstellenprobleme generiert. Das zuständige Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) ist derzeit dabei, auch im Hinblick auf die spätere Ablösung dieser Anwendung im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die bestehenden Probleme zu beheben. Daneben erfolgten in den letzten Jahren weitere organisationale und technische Anpassungen auf Stufe Departement, etwa die Integration des Aussennetzes der DEZA in die Schweizer Botschaften oder die Harmonisierung des Rechnungswesens.

Das sich rasch ändernde Umfeld in der Entwicklungszusammenarbeit und der Anspruch an eine verbesserte Verwaltungsführung haben beide Ämter veranlasst, interne Reorganisationen anzustossen. Diese wurden gemäss deren Angaben inzwischen erfolgreich abgeschlossen.

Zusammengefasst stellt die EFK hierzu fest, dass die verschiedenen Umwälzungen in der Mehrheit gut bewältigt werden konnten, aber die Ablösung und Konsolidierung einzelner Anwendungen noch Zeit in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund kann die EFK hier kein abschliessendes Urteil vornehmen.

Wesentliche Systeme und Prozesse sind einheitlich definiert

Die wesentlichen Geschäftsprozesse beim SECO WE und beim DB OZA sind dokumentiert und bieten eine gute Grundlage für ein anforderungsgerechtes und effizientes Projektmanagement. Zentrale Prozesse der Planung, Führung und Steuerung der Interventionen vom SECO WE und vom DB OZA wurden gemeinsam entwickelt und sind weitgehend einheitlich vorgegeben. Die Festlegung



bzw. Anpassung von Länderstrategien sowie die Auswahl und Genehmigung von Projekten und Programmen erfolgen auf der Basis reglementierter Verfahren. Die EFK beurteilt diese als adäquate Basis für die Ermittlung geeigneter Interventionen. Zwecks Optimierung der Wirkungsentfaltung verfolgen der DB OZA und das SECO WE in den Ländern der Transitionshilfe einen kohärenten, koordinierten und komplementären Interventionsansatz. Den Mitarbeitenden stehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Reihe von Hilfsmitteln wie Richtlinien und Arbeitshilfen zur Verfügung. Diese wurden bei Bedarf an neue Gegebenheiten angepasst.

Die finanzielle Führung und Steuerung von Interventionen ist wirksam

Die bestehenden Systeme der finanziellen Führung und Überwachung von Interventionen sind geeignet für ein adäquates Monitoring und Controlling von Finanzdaten. Die definierten Prozesse des Projektmanagements sehen den Einsatz von verschiedenen Reportinginstrumenten vor. Auf der Basis von Stichproben ausgewählter Projekte und Programme überprüfte die EFK die ordnungsgemässe und rechtmässige Umsetzung der Vorgaben. Sie beurteilt die finanzielle Berichterstattung über die Interventionen als adäquat. Zahlungen werden ordnungsgemäss nach Projektfortschritt und Verträgen ausgelöst. Eine vollständige und periodengerechte Verbuchung in der Kredit- und Bundesrechnung erfolgt vorschriftsgemäss. Ein Finanzcontrollingsystem, in welchem zentrale Kennzahlen ermittelt und analysiert werden können, besteht.

Gezielte Vorkehrungen bei Aufsicht und Kontrollen wurden getroffen

Beide mit der Umsetzung beauftragte Organisationseinheiten an der Zentrale weisen ein umfassendes Risikomanagement auf, welches sich über verschiedene Betrachtungsebenen erstreckt. Die EFK stellt zudem fest, dass bei beiden ein Internes Kontrollsystem (IKS) zur Ermittlung von projektspezifischen und institutionellen Risiken vorhanden ist. Beide Ämter verfügen über ein Risikocontrolling, welches erlaubt, schnell stufengerechte Übersichten über wesentliche Risiken zu gewinnen und entsprechende Massnahmenpläne zu deren Beseitigung zu erarbeiten. Das Risikomanagement orientiert sich an den Vorgaben des Bundes.

Zur Sicherstellung einer korrekten Mittelverwendung sowie eines wirksamen Qualitätsmanagements wurden verschiedene Kontroll- und Aufsichtsmassnahmen auf mehreren Ebenen eingerichtet. Hinsichtlich der Projekte und Programme sind weitere Kontrollen und Aufsichtstätigkeiten auf allen Zwischenetappen der Projektumsetzung systematisch vorgesehen. Die Mitarbeitenden vom SECO WE und vom DB OZA werden für die Korruptionsbekämpfung und Aufdeckung von Missständen sensibilisiert. Das Qualitätsmanagement trägt den institutionellen bzw. bereichsübergreifenden wie auch den interventionsbezogenen Elementen in angemessener Weise Rechnung.

Abgesehen von kleineren Unterschieden in der Organisationsform und der grundlegenden Interventionsstrategie zwischen dem DB OZA und dem SECO WE sowie unter Vorbehalt der noch laufenden Anpassungen beurteilt die EFK die aktuellen Vorkehrungen an der Zentrale für ein ordnungsgemässes und effizientes Management von Projekten und Programmen der Transitionshilfe insgesamt als zweckmässig und zufriedenstellend.

Vor diesem Hintergrund sieht die EFK keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, empfiehlt der DEZA und dem SECO aber folgende Optimierungsmöglichkeiten: Die Komplementarität, Kohärenz und Koordination der Massnahmen und Interventionen vom SECO WE und vom DB OZA sollten für ein



besseres Verständnis und einen Nachvollzug im geeigneten Masse in Rechenschaftsberichten näher erläutert werden. Zudem erlaubt eine verstärkt einheitliche Gestaltung der Aktualisierung von Arbeitshilfen den Nutzern eine raschere Erfassung und korrekte Umsetzung der wichtigsten Änderungen und modifizierten Anforderungen.