



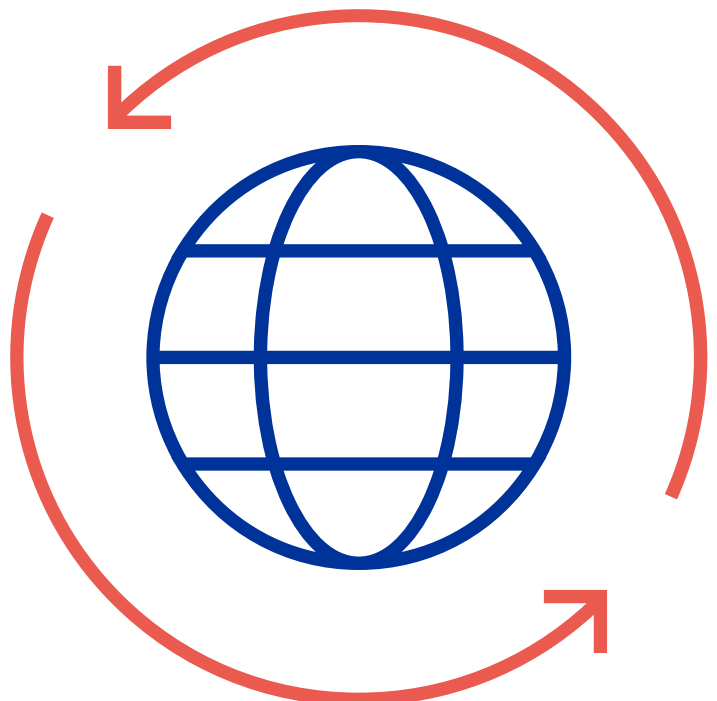
Querschnittsprüfung über die Vergabe des zweiten Schweizer Beitrags an EU-Mitgliedstaaten

Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit,
Staatssekretariat für Migration

EFK-24414

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

02.09.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Monbijoustrasse 45
3003 Bern
Schweiz

BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

704.24414

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

ABDRUCK

REPRODUCTION
RIPRODUZIONE
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorisée (merci de mentionner la source)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze.....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	14
1.5 Schlussbesprechung.....	14
2 Der zweite Schweizer Beitrag	15
3 Strategische Ausrichtung	18
3.1 Thematische Breite als Risiko für Effizienz und Effektivität.....	18
3.2 Schweizer Partnerschaften: Zentrales Element mit Optimierungspotenzial.....	19
4 Bewilligung von Programmen und Umsetzung	22
4.1 Aufwändiger Bewilligungsprozess mit Vereinfachungsbedarf.....	22
4.2 Günstige Voraussetzungen für die Zusammenarbeit geschaffen.....	24
4.3 Möglichkeit von Budgetverschiebungen verschafft mehr Flexibilität.....	25
4.4 Eigenmittel sind weder einheitlich noch vollständig ausgewiesen.....	25
5 Aufsicht über die Umsetzung in Partnerländer	28
5.1 Umfassende Aufsichts- und Kontrollstruktur für den zweiten Schweizer Beitrag.....	28
5.2 Der Prüfung von öffentlichen Vergaben im Ausland fehlt es an Systematik.....	29
5.3 Neues Managementinformationssystem wird bereits wieder abgelöst.....	31
5.4 Ungenutzte Effizienzpotenziale aufgrund von Digitalisierungsdefiziten.....	32
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	34
Anhang 2 – Abkürzungen.....	35
Anhang 3 – Vier Fallbeispiele von Programmen.....	36

Querschnittsprüfung über die Vergabe des zweiten Schweizer Beitrags an EU-Mitgliedstaaten

Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Staatssekretariat für Migration

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Schweiz unterstützt ausgewählte EU-Staaten. Ziel ist, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten in der EU zu verringern und die Auswirkungen von Migration besser zu bewältigen. Dafür stellt sie zwischen 2019 und 2029 insgesamt 1,3 Milliarden Franken zur Verfügung und vereinbart direkt mit den Partnerländern, welche Programme und Projekte sie unterstützt. Die Verantwortung für den Rahmenkredit Kohäsion übernehmen das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemeinsam. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist für den Rahmenkredit Migration zuständig, den es im ersten Erweiterungsbeitrag (2007 – 2024) noch nicht gab.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim SECO und der DEZA eine Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus der Prüfung des ersten Erweiterungsbeitrag im Jahr 2014 durchgeführt.¹ Wesentliche Verbesserungen sind gegenüber dem ersten Erweiterungsbeitrag erzielt. Vier von fünf Empfehlungen konnte die EFK daher schliessen. Trotz der Verbesserungen formuliert sie für den zweiten Schweizer Beitrag, an dem neu auch das SEM beteiligt ist, fünf neue Empfehlungen. Sie zielen auf Aspekte, die für die zukünftige Weiterentwicklung wesentlich sind, um die Effizienz, Wirksamkeit und Transparenz weiter zu stärken.

Ungenügende Fokussierung beeinträchtigt die Effizienz und Effektivität

Der zweite Schweizer Beitrag fördert Projekte in 16 Themenbereichen – das sind deutlich weniger als beim ersten Erweiterungsbeitrag. Das SECO setzt heute auch weniger, dafür umfangreichere Programme um. Im Gegensatz dazu bleibt die DEZA in nahezu allen Ländern aktiv und realisiert weiterhin eine Vielzahl von Programmen. Effizienz und Effektivität wären höher, wenn stärkere Schwerpunkte gesetzt werden und die Programme grösser wären. Aus diesem Grund betrachtet die EFK die entsprechende Empfehlung aus dem Jahr 2014 für die DEZA weiterhin als offen.

Bewilligung von Programmen kann vereinfacht werden

Seit dem ersten Erweiterungsbeitrag wurden zentrale Aspekte der Zusammenarbeit verbessert: Die Rollen, Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Akteure im In- und Ausland sind heute in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen klar geregelt. Zudem wurde eine umfassende Aufsichts- und Kontrollstruktur für den zweiten Schweizer Beitrag aufgebaut. Die entsprechenden Empfehlungen aus dem Jahr 2014 konnten deshalb geschlossen werden.

In der Bewilligungsphase werden die Programmanträge sorgfältig geprüft. Die umfangreiche und anspruchsvolle Vorlage für die Anträge überfordert jedoch einige Partnerländer, was den zweistufigen Bewilligungsprozess für SECO, DEZA und SEM aufwändig macht. Dies gilt, obwohl zum Zeitpunkt der Bewilligung wichtige Eckdaten noch unklar sind. Der hohe Zeitdruck führt zu Kompromissen bei weniger zentralen Anforderungen. Die EFK findet das Verfahren zu komplex und empfiehlt eine vereinfachte, auf zentrale Kriterien fokussierte Antragsvorlage. Zudem sollten unter klar definierten Voraussetzungen vereinfachte Programmbewilligungen ermöglicht werden.

¹ Der Schweizer Erweiterungsbeitrag. Erlaubt die Aufgabenteilung mit den EU-Partnerländern eine effiziente Umsetzung? (PA 14447), abrufbar auf der Website der EFK.

Die Kernprozesse in der Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten sind nicht digitalisiert. Daten werden manuell erfasst und stehen nicht zeitnah zur Verfügung. Weitere Effizienzgewinne durch digitale Transformation werden nicht realisiert. Die EFK empfiehlt, ein digitales Verwaltungssystem auf Nutzen und Machbarkeit zu prüfen.

Eigenaufwand muss einheitlich und vollständig ausgewiesen werden

Fünf Prozent des zweiten Schweizer Beitrags sind für den Eigenaufwand der Bundesverwaltung reserviert. Bis 2025 haben die DEZA, das SECO und das SEM weniger als diesen Anteil beansprucht. Allerdings wird der Eigenaufwand unvollständig und in den Hauptsitzen der drei Behörden uneinheitlich rapportiert. Arbeitsplatzkosten, Ausgaben für die Entwicklung und den Betrieb von IT-Applikationen sowie weitere Sach- und Betriebskosten werden teilweise nicht berücksichtigt. Die EFK fordert eine einheitliche und vollständige Berechnung des Eigenaufwands um sicherzustellen, dass der allgemeine Finanzhaushalt nicht mit Kosten für den Schweizer Beitrag belastet wird.

Öffentliche Vergaben im Ausland systematischer prüfen

Die Vorgaben der Schweiz für öffentliche Vergaben in den Partnerstaaten sind vollständig. Wegen des hohen Korruptionsrisikos prüfen die Schweizer Behörden Beschaffungen im Ausland schon vor Vertragsabschluss. Sie prüfen strenger, als dies in anderen Fördermechanismen gemacht wird. Problematisch ist, dass sie die Evaluationsberichte zur Angebotsbewertung nicht systematisch anfordern. Die vorgängige Prüfung der Beschaffungen bleibt dadurch unvollständig und mögliche Risiken werden nicht vollständig abgedeckt. Die EFK empfiehlt, die Kontrolle nach Vertragsabschluss zu verbessern und einen Prüfplan für die Kontrolle der Beschaffungen in der Partnerstaaten zu erstellen.

AUDIT

Audit transversal du versement de la deuxième contribution de la Suisse à certains États membres de l'UE

Secrétariat d'État à l'économie, Direction du développement et de la coopération et Secrétariat d'État aux migrations

L'ESSENTIEL EN BREF

La Suisse apporte un soutien financier à certains États membres de l'Union européenne (UE) afin de réduire les disparités économiques et sociales et de mieux gérer les effets de la migration. À cette fin, elle met à disposition un montant total de 1,3 milliard de francs pour la période allant de 2019 à 2029 et sélectionne directement, avec les pays partenaires, les programmes et projets qu'elle entend soutenir. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) assument conjointement la responsabilité du crédit-cadre pour la cohésion, tandis que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) est compétent pour l'utilisation du crédit-cadre pour la migration, qui n'existait pas lors de la première contribution à l'élargissement de l'UE (2007-2024).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de suivi auprès du SECO et de la DDC. Celui-ci portait sur la mise en œuvre des principales recommandations essentielles que le CDF avait formulées en 2014 après son audit de la première contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE². Le CDF a noté des améliorations importantes de sorte qu'il considère quatre des cinq recommandations comme appliquées. Malgré ces progrès, le CDF fait cinq nouvelles recommandations pour la deuxième contribution de la Suisse, à laquelle le SEM participe. Ces recommandations portent sur des éléments clés pour la poursuite du financement et visent à renforcer encore l'efficacité, l'efficacités et la transparence de ce dernier.

Des priorités peu claires nuisent à l'efficacité et à l'efficacités

La deuxième contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE a pour but d'encourager financièrement des projets dans 16 domaines thématiques, soit un nombre beaucoup plus faible que lors de la première contribution. Le SECO réalise moins de programmes qu'auparavant, mais ceux-ci sont de plus grande envergure. En revanche, la DDC demeure active dans presque tous les pays partenaires et continue d'exécuter un grand nombre de programmes. Selon le CDF, l'efficacité et l'efficacités seraient meilleures si les priorités étaient plus clairement définies et si les programmes avaient une plus grande portée qu'à l'heure actuelle. C'est pourquoi il considère que la DDC ne remplit pas encore la recommandation de 2014.

Le processus d'approbation des programmes peut être simplifié

Depuis la première contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE, la coopération a été améliorée dans des domaines clés. Les rôles, les tâches et les compétences des acteurs suisses et étrangers sont désormais clairement définis dans les dispositions d'exécution générales. Une structure complète de surveillance et de contrôle a par ailleurs été mise en place. Ces progrès ont permis de clore les recommandations correspondantes de 2014.

Lors de la phase d'approbation, les demandes de financement de programmes font l'objet d'examen approfondis. Le CDF relève à cet égard que le formulaire de demande, volumineux et complexe, est trop compliqué pour certains pays partenaires, ce qui rend le processus d'approbation en deux étapes laborieux pour le SECO, la DDC et le SEM, d'autant plus que certaines données essentielles ne sont pas encore disponibles au moment

² Contribution suisse à l'élargissement de l'UE : la répartition des tâches avec les pays partenaires assure-t-elle une mise en œuvre efficace ? (PA 14447), disponible en allemand sur le site du CDF

de l'approbation. Les délais très courts conduisent en outre à devoir faire des compromis sur des exigences secondaires. Le CDF estime que la procédure est trop complexe et recommande de simplifier le formulaire de demande en se concentrant sur les critères principaux. Il recommande également de prévoir des procédures d'approbation allégées dans certaines conditions clairement définies.

Les processus clés de la coopération avec les États partenaires ne sont pas numérisés. Les données sont saisies manuellement et ne sont pas accessibles en temps réel, ce qui empêche de bénéficier des gains d'efficacité liés à la transformation numérique. Le CDF recommande d'évaluer l'utilité et la faisabilité d'un système de gestion numérique.

Les charges propres doivent être présentées de manière uniforme et exhaustive

Une part de 5 % de la deuxième contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE est réservée à la couverture des charges propres de l'administration fédérale. Jusqu'en 2025, la DDC, le SECO et le SEM ont sollicité des fonds d'un montant inférieur à cette part. Toutefois, les charges propres sont présentées de manière lacunaire et disparate dans les rapports de ces trois autorités. Certains coûts, tels que les coûts des postes de travail, les dépenses relatives au développement et à l'exploitation d'applications informatiques et d'autres coûts de biens, de services et d'exploitation, ne sont parfois pas pris en compte. Le CDF demande un calcul uniforme et exhaustif des charges propres, afin d'éviter que les finances générales de la Confédération ne soient grevées par les coûts liés à la contribution suisse.

Les marchés publics passés à l'étranger doivent faire l'objet d'un contrôle systématique

Les directives suisses applicables aux marchés publics dans les États partenaires sont exhaustives. En raison du risque élevé de corruption, les autorités suisses examinent les acquisitions à l'étranger avant même la conclusion des contrats et effectuent des contrôles plus stricts que dans d'autres mécanismes d'encouragement. Elles ne demandent toutefois pas systématiquement les rapports d'évaluation des offres. Par conséquent, l'examen préalable reste incomplet, et certains risques ne sont pas entièrement couverts. Le CDF recommande d'améliorer le contrôle après la conclusion des contrats et d'élaborer un plan d'audit pour le contrôle des acquisitions dans les États partenaires.

VERIFICA

Verifica trasversale sull'assegnazione del secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE

Segreteria di Stato dell'economia, Direzione dello sviluppo e della cooperazione, Segreteria di Stato della migrazione

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Svizzera sostiene alcuni Stati membri dell'UE al fine di ridurre le disparità economiche e sociali nell'UE e gestire meglio l'impatto della migrazione. A tal fine, tra il 2019 e il 2029 la Confederazione stanziava un contributo complessivo di 1,3 miliardi di franchi, concordando direttamente con i Paesi partner i programmi e i progetti da sostenere. Il credito quadro «coesione» è di competenza della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Il credito quadro «migrazione», che non era previsto nel primo contributo all'allargamento (2007–2024), è di competenza della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato presso la SECO e la DSC una verifica successiva relativa all'attuazione di importanti raccomandazioni formulate nel 2014 in occasione della verifica del primo contributo svizzero all'allargamento³. Da allora sono stati compiuti progressi significativi. Pur giudicando attuate quattro delle cinque raccomandazioni, il CDF ha deciso, nonostante i miglioramenti, di formularne altrettante per il secondo contributo svizzero, a cui partecipa anche la SEM. Le nuove raccomandazioni si concentrano su aspetti fondamentali per lo sviluppo di questo strumento, con l'intento di rafforzarne ulteriormente l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza.

Una focalizzazione insufficiente compromette l'efficienza e l'efficacia

Il secondo contributo svizzero sostiene progetti in 16 aree tematiche, molte di meno rispetto al primo. La SECO attua oggi un numero minore di programmi, ma di portata più ampia. Per contro, la DSC continua a operare in quasi tutti i Paesi partner, realizzando un'ampia gamma di programmi. Una maggiore focalizzazione tematica e programmi più ampi contribuirebbero a migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Per questo motivo, la raccomandazione formulata nel 2014 rimane ancora in sospeso per la DSC.

La procedura di approvazione dei programmi può essere semplificata

Dal primo contributo all'ampliamento sono stati compiuti progressi in aspetti centrali della cooperazione: i ruoli, i compiti e le competenze degli attori coinvolti in Svizzera e all'estero sono oggi chiaramente definiti nelle disposizioni generali di esecuzione. Inoltre, per il secondo contributo svizzero è stata istituita una struttura di sorveglianza e di controllo completa. Le relative raccomandazioni risalenti al 2014 possono considerarsi attuate.

Le domande di progetto vengono esaminate con grande attenzione durante la fase di approvazione. Tuttavia, il modello per la presentazione della domanda risulta eccessivamente ampio e richiede un impegno gravoso per alcuni Paesi partner, rendendo la procedura di approvazione in due fasi particolarmente impegnativa per la SECO, la DSC e la SEM, nonostante la mancanza di informazioni fondamentali al momento dell'approvazione. Inoltre, la pressione sui tempi costringe spesso a scendere a compromessi su requisiti secondari. Il CDF giudica la procedura eccessivamente complessa e raccomanda di snellire il modello di presentazione della domanda

³ Il contributo svizzero all'allargamento – La ripartizione dei compiti con i paesi partner dell'UE consente un'attuazione efficiente? (PA 14447), disponibile sul sito del CDF.

basandolo su criteri essenziali. Inoltre, si dovrebbe introdurre una procedura di approvazione semplificata per quei programmi che soddisfano requisiti chiaramente definiti.

I processi principali legati alla cooperazione con i Paesi partner non sono ancora stati digitalizzati. I dati sono inseriti manualmente e non sono disponibili in tempi rapidi. Di conseguenza, non si sfruttano a pieno i potenziali vantaggi in termini di efficienza offerti dalla trasformazione digitale. Il CDF raccomanda pertanto di valutare l'introduzione di un sistema digitale di gestione, analizzandone l'utilità e la fattibilità.

Le spese proprie devono essere presentate in modo uniforme e completo

Il 5 per cento del secondo contributo svizzero è riservato alla copertura delle spese proprie dell'Amministrazione federale. Fino al 2025, la DSC, la SECO e la SEM hanno utilizzato una quota inferiore rispetto a quella prevista. Tuttavia, tali spese sono riportate in modo incompleto e non uniforme tra le sedi centrali delle tre autorità coinvolte. I costi dei posti di lavoro, le spese per lo sviluppo e l'esercizio delle applicazioni informatiche e altri costi per beni e servizi e d'esercizio non vengono talvolta considerati. Il CDF raccomanda quindi di adottare un metodo di calcolo uniforme e completo, per garantire che le finanze pubbliche non vengano gravate da costi legati al contributo svizzero.

Le verifiche sulle aggiudicazioni di commesse pubbliche all'estero devono essere più sistematiche

Le direttive svizzere in materia di aggiudicazioni di commesse pubbliche nei Paesi partner sono complete. A causa dell'elevato rischio di corruzione, le autorità svizzere esaminano gli acquisti all'estero già prima della conclusione del contratto, applicando criteri più rigorosi rispetto ad altri meccanismi di promozione. Problematico è tuttavia il fatto che i rapporti di valutazione delle offerte non vengono richiesti in modo sistematico. Questo rende il controllo preliminare incompleto e lascia scoperti potenziali rischi. Il CDF raccomanda di rafforzare i controlli successivi alla conclusione dei contratti e di elaborare un piano di verifica specifico per monitorare gli acquisti nei Paesi partner.

AUDIT

Horizontal audit of the payment of the second Swiss contribution to EU member states

State Secretariat for Economic Affairs, Swiss Agency for Development and Cooperation, State Secretariat for Migration

KEY FACTS

Switzerland provides selected EU states with support. The aim is to reduce economic and social inequality in the EU and to better manage the effects of migration. For this purpose, Switzerland is providing a total of CHF 1.3 billion for the period 2019–2029; the programmes and projects to be supported are agreed directly with the partner countries. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) are jointly responsible for the cohesion framework credit. The State Secretariat for Migration (SEM) is responsible for the migration framework credit, which was not part of the first enlargement contribution (2007–2024).

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit at SECO and the SDC on the implementation of key recommendations from the 2014 audit of the first enlargement contribution.⁴ There have been significant improvements compared to the first enlargement contribution. The SFAO has therefore been able to close four of the original five recommendations. Despite the improvements, it has issued five new recommendations for the second enlargement contribution, in which the SEM now also participates. These recommendations refer to key aspects for future development, and are aimed at strengthening efficiency, effectiveness and transparency.

Insufficient focus impairs efficiency and effectiveness

The second Swiss contribution promotes projects in 16 subject areas – far fewer than the first enlargement contribution. SECO now focuses on fewer, more extensive programmes. By contrast, the SDC remains active in nearly all countries, and continues to run a large number of programmes. Efficiency and effectiveness would be higher if clearer priorities were set and programmes were larger. For this reason, the SFAO regards the corresponding recommendation from 2014 as still outstanding for the SDC.

Programme approval process can be simplified

Since the first enlargement contribution, key aspects of cooperation have been improved: the roles, tasks and powers of the participants both at home and abroad are now clearly defined in the general implementing provisions. In addition, a comprehensive supervision and monitoring structure has been established for the second Swiss contribution. As a result, the related recommendations from 2014 have been closed.

Programme requests are carefully examined during the approval phase. However, the detailed and complicated template for requests is too daunting for some partner countries, which makes the two-stage approval process unwieldy for SECO, the SDC and the SEM. This remains true despite key parameters still not being clear when the approval is granted. The severe time pressure results in compromises on less important requirements. The SFAO finds the process too complicated and recommends a simplified request template that focuses on key criteria. Moreover, a simplified programme approval process should be allowed under clearly defined conditions.

⁴ Switzerland's enlargement contribution – does the division of tasks with EU partner countries allow efficient implementation? (audit mandate 14447), available on the SFAO website

The key processes in the cooperation with the partner countries are not digitalised. Data is entered manually and is not available in good time. Further efficiency gains from digital transformation are not exploited. The SFAO recommends that the benefits and feasibility of a digital management system be examined.

Operating expenses must be uniformly and fully recorded

Five percent of the second Swiss contribution is reserved for the Confederation's operating expenses. By 2025, the SDC, SECO and the SEM had used less than this. However, reporting of operating expenses at the main offices of these three authorities is incomplete and inconsistent. Some workplace costs, expenditure for developing and running IT applications, and other material and operating costs are not included. The SFAO is calling for uniform and full calculation of operating expenses, to ensure that the general public finances are not burdened by costs associated with the Swiss contribution.

A more systematic examination of public contracts awarded abroad

Switzerland has a complete set of rules governing the award of public contracts in partner countries. Due to the high risk of corruption, the Swiss authorities check tenders before any contract is concluded. Their checks are more rigorous than those carried out for other support mechanisms. The fact that they do not systematically request the evaluation reports for the tenders is problematic. As a result, the prior checking of procurements thus remains incomplete and potential risks are not fully taken into account. The SFAO recommends that the checks after the signing of the contract be improved, and that an evaluation plan be drawn up for procurements in partner countries.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSSSEKRETA- RIATS FÜR WIRTSCHAFT

Wir danken der EFK für die gute Zusammenarbeit bei der Durchführung der Prüfung. Von den positiven Resultaten des Berichts haben wir mit Befriedigung Kenntnis genommen. Der Bericht anerkennt die solide Arbeit des SECO, welches zusammen mit der DEZA eine professionelle Steuerung und Aufsicht des zweiten Schweizer Beitrags Kohäsion gewährleistet. Die Empfehlungen sind nachvollziehbar und nützlich zur gezielten Optimierung der Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags und im Hinblick auf die Konzipierung möglicher zukünftiger Beiträge.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT

Wir danken der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit während der Prüfung und haben von den positiven Resultaten des Berichts mit Befriedigung Kenntnis genommen. Mit den Empfehlungen der EFK sind wir grundsätzlich einverstanden. Die Empfehlungen sind eine gute Basis für die Gestaltung möglicher künftiger Beiträge.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSSSEKRETARI- ATS FÜR MIRGRATION

Wir danken der EFK für die konstruktive und gewinnbringende Zusammenarbeit. Wir teilen grundsätzlich die im Bericht vorgenommenen Feststellungen sowie Empfehlungen und sind überzeugt, dass sie für die Optimierung der Verwaltung des zweiten Schweizer Beitrags und der möglichen zukünftigen Beiträge eine wichtige Rolle spielen werden.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Mit dem zweiten Schweizer Beitrag fördert die Schweiz den Zusammenhalt in Europa. Von 2019 bis 2029 stellt sie ausgewählten Partnerstaaten insgesamt 1,3 Mrd. Franken zur Verfügung. Dieser Beitrag ist in zwei separate Rahmenkredite und den internen Eigenaufwand unterteilt: Der grössere Rahmenkredit Kohäsion (1047 Mio. Franken) dient der Unterstützung von Programmen, welche wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten verringern sollen. Die Umsetzung erfolgt gemeinsam durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Der Rahmenkredit Migration in Höhe von 190 Mio. Franken ist für Massnahmen im Bereich Migration vorgesehen, etwa zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, zur Verbesserung von Asylverfahren und Integrationsmassnahmen in den Partnerstaaten oder zum Ausbau von Infrastrukturen. Die Verantwortung für die Umsetzung liegt beim Staatssekretariat für Migration (SEM). Fünf Prozent aller Mittel (65 Mio. Franken) sind für den Eigenaufwand der Bundesverwaltung reserviert. Für die Umsetzung des zweiten Beitrags sollen durchschnittlich rund 16 Vollzeitstellen (VZÄ) in der Schweiz und ca. 27 VZÄ im Ausland eingesetzt werden. Das Personal in der Schweiz ist in erster Linie für die Festlegung von Vorgaben und Standards, die strategische und finanzielle Steuerung sowie die Überwachung operativer und finanzieller Prozesse verantwortlich. Das Personal im Ausland übernimmt unter anderem die Planung und Steuerung des Schweizer Beitrags im Einsatzland sowie den fachlichen Austausch mit den beteiligten Partnerorganisationen.

Die bereitgestellten Mittel fliessen nicht ins Budget der Europäischen Union (EU). Die Schweiz entscheidet in enger Zusammenarbeit mit den Partnerländern, welche Programme unterstützt werden. Die Umsetzung basiert auf bilateralen Abkommen. Diese sehen vor, dass die Verantwortung für die Durchführung in erster Linie bei den Partnerländern liegt, die entsprechende Programmvorschläge erarbeiten. Diese Vorschläge werden von der Schweiz in einem zweistufigen Verfahren geprüft, genehmigt und die Umsetzung beaufsichtigt.

Vor diesem Hintergrund prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) das Projektauswahlverfahren sowie die Aufsicht über den zweiten Schweizer Beitrag. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Hauptsitzen von SECO, DEZA und SEM in der Schweiz. Bei der früheren Prüfung zum ersten Erweiterungsbeitrag hatte die EFK Schwächen in der Konzeption und Aufsicht festgestellt.⁵ Die erneute Prüfung erfolgte in einer frühen Phase, um sicherzustellen, dass geeignete Rahmenbedingungen für die Umsetzung bestehen und die zuständigen Verwaltungseinheiten bei Bedarf rechtzeitig Anpassungen vornehmen könnten.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob Nachjustierungen beim Projektauswahlverfahren des zweiten Schweizer Beitrags und der Aufsicht notwendig sind. Zudem wird geprüft, ob die von DEZA und SECO als umgesetzt gemeldeten Empfehlungen zum ersten Erweiterungsbeitrag (PA 14447) umgesetzt wurden. Folgende Fragen werden beantwortet:

1. Sind die Bewilligungsprozesse effizient und ergebnisorientiert?
2. Sind die Aufsichtsprozesse und -instrumente zielführend ausgestaltet?
3. Sind die Empfehlungen zum ersten Schweizer Erweiterungsbeitrag korrekt und angemessen umgesetzt?

⁵ Der Schweizer Erweiterungsbeitrag. Erlaubt die Aufgabenteilung mit den EU-Partnerländern eine effiziente Umsetzung (PA 14447)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Roger Pfiffner (Revisionsleitung), Doris Allmer und Ramin Moghagheghi vom 23. Januar 2025 bis 2. April 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

Die Umsetzung konkreter Projekte und Programme in den Partnerstaaten war nicht Gegenstand der Prüfung. Aufgrund ihres frühen Zeitpunkts lag der Fokus auf der Bewilligung von Projekten und Programmen sowie auf den allgemeinen Vorgaben für deren Umsetzung. Zur Veranschaulichung wurden vier projektbezogene Programmbevolligungen (siehe Anhang 3) exemplarisch analysiert. Ausgewählt wurden pro Behörde ein bis zwei Fallbeispiele von grosser finanzieller Relevanz. Der Rapid Response Fund des SEM, der Teil des Rahmenkredits Migration ist, wurde nicht geprüft, da er im Jahr 2024 extern evaluiert wurde.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von SECO, DEZA und SEM umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Juni 2025 statt. Teilgenommen haben seitens SECO: Leistungsbeizhritsleiter Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ressortleiterin Schweizer Beitrag an EU-Mitgliedstaaten / Kohäsion (WEKO) und der Stv. Ressortleiter. Seitens DEZA war anwesend: Vizedirektor und Abteilungsleiter Europa und Mittlerer Osten, Sektionschefin EU-Mitgliedstaaten und die Stv. Sektionschefin. Das SEM wurde vertreten durch: Stv. Chef Direktionsbereich Internationales und Chef Abteilung Europäische Zusammenarbeit, Chef Sektion Fonds- und Förderprogramme. Vom der EFK haben der Mandatsleiter, der Federführende und der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 DER ZWEITE SCHWEIZER BEITRAG

Seit 2007 engagiert sich die Schweiz mit finanziellen Beiträgen für die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa. Der erste Erweiterungsbeitrag – auch als Kohäsionsmilliarde bekannt – unterstützte von 2007 bis 2024 die neuen EU-Mitgliedstaaten. Damit wollte die Schweiz ihre Beziehungen zur EU und zu den Mitgliedstaaten festigen. Mit dem zweiten Beitrag stellt die Schweiz von 2019 bis 2029 erneut 1,3 Mrd. Franken zur Stärkung der Kohäsion sowie zur besseren Bewältigung von Migrationsbewegungen bereit. Insgesamt profitieren 15 EU-Länder davon (Abbildung 1).

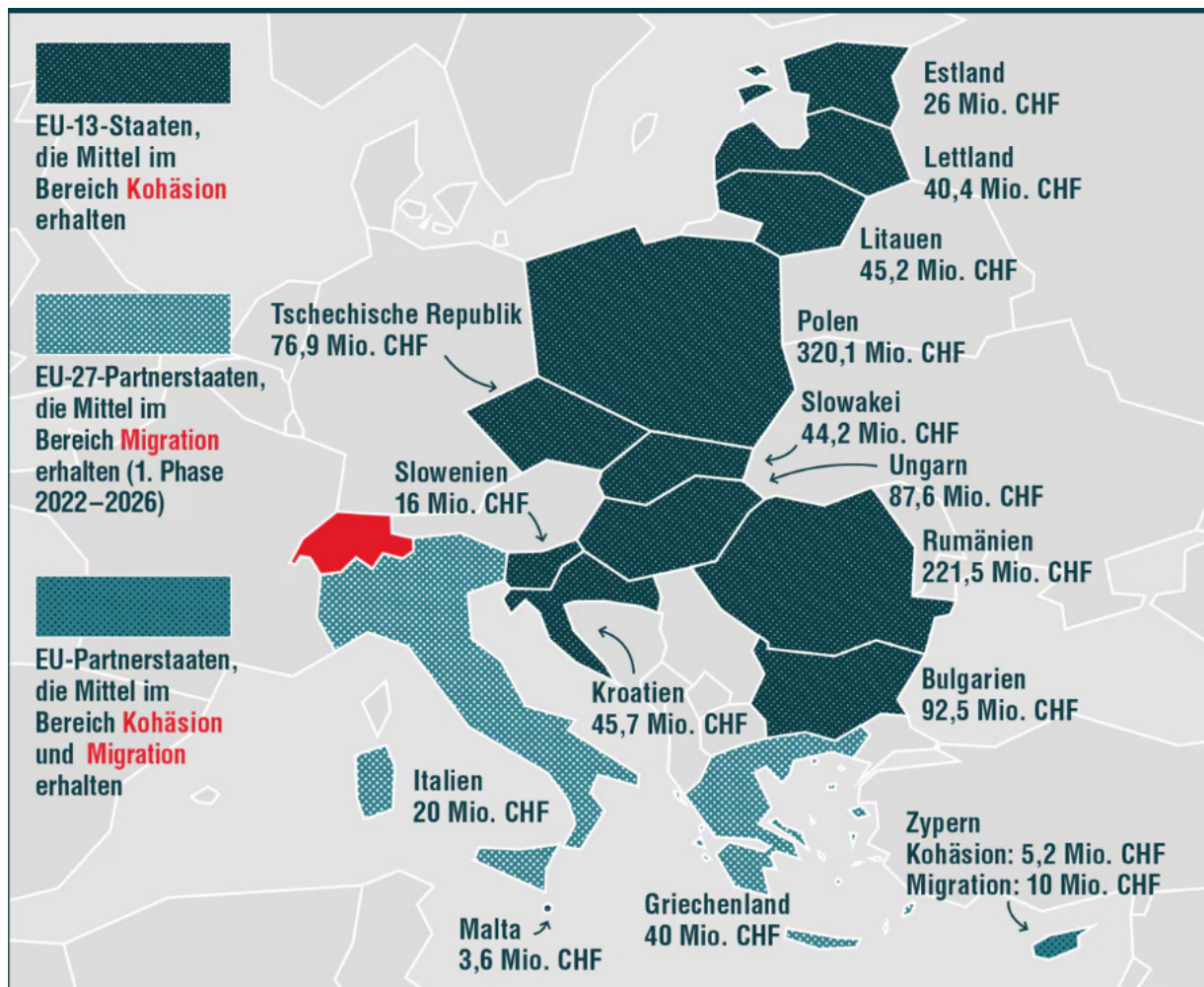


Abbildung 1: EU-Länder, die mit dem zweiten Schweizer Beitrag unterstützt werden (Quelle und Darstellung: EDA)

Die geförderten Programme des zweiten Schweizer Beitrags zielen darauf ab, Wirtschaftswachstum zu fördern, Sozialpartnerschaft zu stärken und die (Jugend-)Arbeitslosigkeit zu senken. Zentrale Anliegen sind zudem die Steuerung der Migration und die Förderung der Integration. Berufsbildung und Migration bilden zwei Schwerpunktthemen. Weitere Fördermittel fließen in Umwelt- und Klimaschutz, die Stärkung des Sozial- und Gesundheitswesens sowie in die Förderung des Bürgerengagements. Dabei sollen primär Sektoren profitieren, die von der EU-Kohäsionspolitik thematisch oder finanziell nicht ausreichend abgedeckt sind. In Ländern mit hohem Beitragsvolumen muss mindestens die Hälfte der Mittel zur Förderung der Kohäsion gezielt in strukturschwache Regionen investiert werden. Es werden nachhaltige und systemrelevante Lösungen angestrebt.

Vergabe des zweiten Schweizer Beitrags

Themenbereiche, Mittelzuweisung und andere zentrale Eckwerte des Schweizer Beitrags wurden im *Memorandum of Understanding* mit der EU vom 30. Juni 2022 festgehalten. Es bildete die Grundlage für die anschliessenden Verhandlungen mit den Partnerländern und die bilateralen Rahmenabkommen.⁶ Die länderspezifischen Abmachungen finden sich in den Anhängen der Rahmenabkommen. Sie beinhalten die thematische und geographische Aufteilung des Beitrags sowie die vereinbarten Regeln zur Umsetzung. Zusätzlich zu diesen länderspezifischen Vorgaben gelten die allgemeinen Durchführungsbestimmungen, die sogenannten «*Regulations*». Diese legen die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Rahmenbedingungen aller Beteiligten verbindlich fest.



Abbildung 2: Vereinfachter Prozess zur Vergabe des zweiten Schweizer Beitrags (Darstellung: EFK)

Durchführung und Kontrolle der Unterstützungsmassnahmen sind nach dem Prinzip «*use of country system*» an das jeweilige Partnerland delegiert. Dieses erarbeitet auf Basis der bilateralen Rahmenabkommen konkrete Programm- und Projektvorschläge, die von den Schweizer Behörden in einem zweistufigen Verfahren geprüft und genehmigt werden. Die erste Stufe schliesst mit einem Grundsatzbeschluss ab, der bei positiver Bewertung zur zweiten Stufe führt. In dieser wird ein endgültiger Beschluss gefasst. In beiden Phasen kann die Schweiz entscheiden, ob der Vorschlag ohne Auflagen, mit Auflagen oder gar nicht genehmigt wird. Sind die Auflagen erfüllt, wird mit der nationalen Koordinationseinheit ein Projekt- oder Programmabkommen abgeschlossen, in dem die Details der Umsetzung festgelegt sind.

Ist eine Schweizer Partnerorganisation beteiligt, um zusätzliches Fachwissen oder Erfahrungsaustausch einzubringen, schliessen die begünstigten Organisationen auch eine Partnerschaftsvereinbarung mit der Schweizer Organisation ab. Anschliessend startet in den Partnerstaaten die Umsetzung, oft mit einer Ausschreibung («*Call for Proposals*») für verschiedene Komponenten oder Aktivitäten innerhalb der Programme. Das Partnerland finanziert die Massnahmen i.d.R. zunächst vor und die Schweiz erstattet die Mittel danach auf Basis der eingereichten Erstattungsanträge zurück. In der Regel beteiligen sich die Partnerländer mit einer Ko-Finanzierung von mindestens 15 Prozent der Projekt- und Programmkosten, um sicherzustellen, dass die Umsetzung ihren eigenen Interessen und Prioritäten entspricht.

⁶ Alle Rahmenabkommen sind zugänglich unter: <https://www.eda.admin.ch/schweizerbeitrag/de/home/zweiter-schweizer-beitrag/laender.html>

Verzögerung der Umsetzung

Im Dezember 2019 blockierte das Schweizer Parlament die Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags, nachdem die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz ergriffen hatte – insbesondere die Aberkennung der Börsenäquivalenz. Die Blockade wurde im Herbst 2021 wieder aufgehoben. Im Juni 2022 unterzeichneten die Schweiz und die EU das *Memorandum of Understanding*, womit die offiziellen Verhandlungen mit den Partnerstaaten starten konnten. Aufgrund der Verzögerungen konnte der ursprüngliche Zeitplan nicht mehr eingehalten werden, der vorsah, die bilateralen Rahmenabkommen bis Ende 2021 zu unterzeichnen. Insgesamt verkürzte sich dadurch der Zeitraum für die Vergabe des zweiten Schweizer Beitrags um etwa 2 Jahre. Die Durchführung steht seither für alle Beteiligten unter erheblichem Zeitdruck.

Die Verpflichtungsphase bis zum Abschluss der meisten bilateralen Rahmenabkommen dauerte knapp 15 Monate. Die anschliessende Bewilligungsphase erstreckte sich über weitere rund 15 Monate. Bis Ende 2024 waren 95 Prozent aller Programme und Projekte per Bewilligungsschreiben durch die Schweizer Behörden genehmigt.

Aufsicht über die Umsetzung in den EU-Partnerstaaten

Gemäss Botschaft des Bundesrats zum zweiten Schweizer Beitrag soll auf Ebene der Länderprogramme und einzelner Unterstützungsmassnahmen ein leistungsfähiges und effizientes Steuerungs- und Überwachungssystem eingesetzt werden, mit dem die Schweizer Behörden die Mittelverwendung, den Fortschritt, die Effizienz und die Wirksamkeit überprüfen können. Ein zentrales Gremium für die Schweiz zur Begleitung und Kontrolle der Programme sind die Jahrestreffen («*Annual Meetings*») mit dem jeweiligen Partnerstaat. Diese werden von der nationalen Koordinationsstelle organisiert und dienen dazu, den Jahresbericht zum Kooperationsprogramm zu diskutieren und zu genehmigen. Darüber hinaus begleitet und überwacht das Schweizer Beitragbüro die Programme kontinuierlich. Es ist auch im Lenkungsausschuss der Unterstützungsmassnahmen vertreten. Dieses Gremium genehmigt die einzelnen Programmkomponenten, Budgetverschiebungen und überwacht den Fortschritt der Umsetzung. Die Schweiz verfügt dort zwar in vielen Fällen über kein Stimmrecht, besitzt jedoch ein Vetorecht.

Die allgemeinen Durchführungsbestimmungen sehen zudem vor, dass eine nationale, unabhängige Prüfbehörde des Partnerstaates eine Prüfstrategie für das Kooperationsprogramm ausarbeitet. Diese Strategie ist der Schweiz nach Unterzeichnung des Rahmenabkommens zur Genehmigung vorzulegen. Im Rahmen der jährlichen Audits wird das Verwaltungs- und Kontrollsystem des Partnerlands umfassend und risikobasiert geprüft.

3 STRATEGISCHE AUSRICHTUNG

3.1 Thematische Breite als Risiko für Effizienz und Effektivität

Empfehlung 14447.002 (Priorität 1): Straffung des Projekt- / Programmauswahlverfahrens

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.

Der Schweizer Kohäsionsbeitrag umfasst heute 13 thematische Bereiche. Die Themen wurden in der Botschaft zum zweiten Schweizer Beitrag vorgegeben. Im Vergleich zum ersten Erweiterungsbeitrag, der noch 28 Themen umfasste, erfolgte eine deutliche Eingrenzung. Im Vergleich zum grösseren Beitrag der EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen (3,3 Mrd. Euro für die Förderperiode 2021–2028) mit 15 Programmbereichen ist die thematische Ausrichtung des Schweizer Beitrags immer noch breit. Im Schnitt werden pro Land fünf Themen verfolgt. In Bulgarien, Ungarn oder Rumänien sind es sogar acht bis zehn Themen und zehn bis zwölf Programme pro Land. Die DEZA bearbeitet die meisten Themen, Länder und Programme (Tabelle 1). Mit denselben Eigenmitteln wie das SECO setzt die DEZA mehr als doppelt so viele Programme um. Im Durchschnitt bearbeitet die DEZA (mit 4,7) auch rund 2 Themen mehr als das SECO (2,9). Die DEZA benötigt dadurch eine breitere Expertise und muss die begrenzten Ressourcen auf mehrere Schwerpunkte verteilen.

Behörde	Länder	Themenbereiche (Ø pro Land)	Programme	Programmkomponenten / Projekte	Eigenmittel (in CHF)
DEZA	12	8 (4,7)	49	155	27.5 Mio.
SECO	9	7 (2,9)	23	63	27.5 Mio.

Tabelle 1: Anzahl Länder, Themen und Programme im Kohäsionsbereich, nach Behörde (Quelle: EDA, Cockpit 2. Schweizer Beitrag)

Nicht alle Themen stiessen bei den Partnerstaaten auf gleich grosses Interesse. Besonders gefragt waren die Bereiche Gesundheit und soziale Sicherheit, Naturschutz und Biodiversität, Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Forschung und Innovation. Rund die Hälfte der Mittel entfiel auf diese vier Themenbereiche. Demgegenüber konnten in den Bereichen Migration und Integration, öffentlicher Verkehr, Abfallbewirtschaftung und öffentliche Sicherheit nur wenige Programme umgesetzt werden. Auch in den beiden Schwerpunktbereichen der Kohäsion wurden weniger Programme realisiert als geplant. Im Bereich Berufsbildung lag das angestrebte Verpflichtungsziel bei 200 Mio. Franken, für migrationsbezogene Projekte (ohne Rahmenkredit Migration) bei 50 Mio. Franken. Tatsächlich wurden jedoch nur 58 bzw. 22 Mio. Franken eingesetzt. Die geringe Nachfrage im Bereich Berufsbildung ist darauf zurückzuführen, dass den Partnerländern in diesem Sektor alternative, umfassendere Finanzierungsquellen von der EU zur Verfügung standen.

Durch die Zusammenfassung von zusammenhängenden Teilprojekten in Programmen sind die geförderten Massnahmen heute grösser als beim ersten Erweiterungsbeitrag, bei dem die Hälfte der Massnahmen noch ein Budget von weniger als 2 Mio. Franken aufwies. Das durchschnittliche Programmvolumen liegt bei knapp 14 Mio. Franken; das Budget einer Programmkomponente beträgt im Schnitt rund 5 Mio.

Franken. Kleine Programme und Projekte bis 2 Mio. Franken sind im Kohäsionsbereich inzwischen deutlich seltener als im ersten Beitrag. Die DEZA setzt aber deutlich kleinere Programme und Programmkomponenten um als das SECO. Dies liegt unter anderem daran, dass die Programme der DEZA kaum Investitionen in Infrastrukturen vorsehen, was beim SECO anders ist.

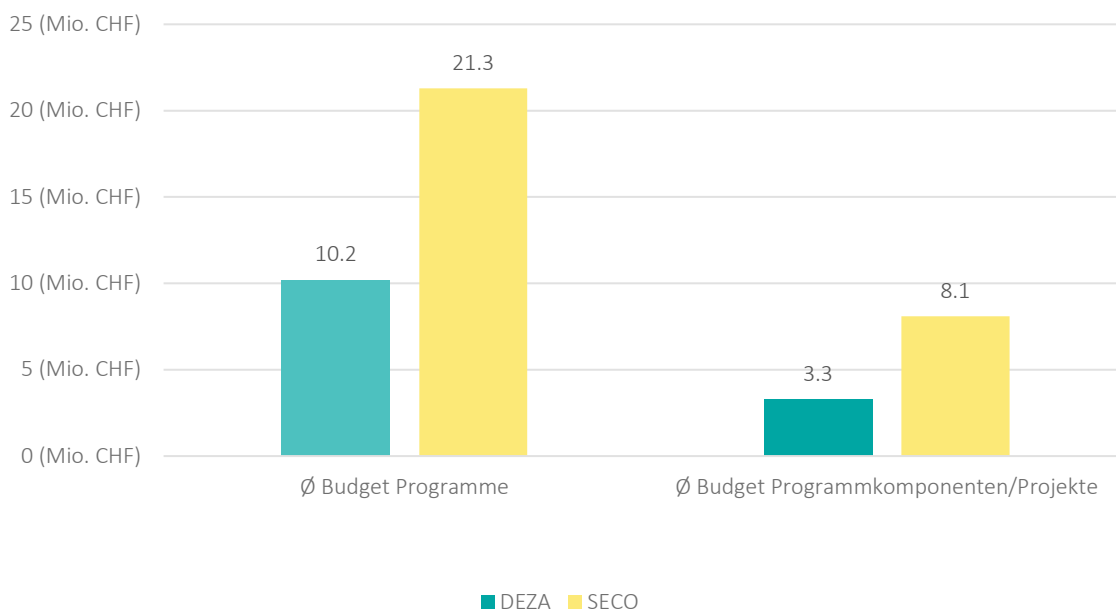


Abbildung 3: Durchschnittliches Budget von Programmen und Programmkomponenten in Mio. Franken, nach Behörde (Darstellung: EFK)

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist beim SECO umgesetzt und bei der DEZA nicht umgesetzt.

Eine gezielte Ausrichtung der Mittel auf klar definierte Schwerpunkte und grössere Programme ist entscheidend für Effizienz und Effektivität. Wenn sich Aktivitäten auf wenige Länder und Programme konzentrieren, bleibt die Zahl der beteiligten Partner überschaubar, was die Koordination vereinfacht und den Abstimmungsaufwand für administrative Angelegenheiten reduziert. Zudem ermöglichen grössere Projekte die Umsetzung systemrelevanter Lösungen und machen systematische Erfolgskontrollen praktikabler.

Obwohl es im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags nicht in allen Ländern gelang, die angestrebte Konzentration auf wenige Themen umzusetzen, ist beim SECO und der DEZA insgesamt eine stärkere thematische Fokussierung feststellbar. Insbesondere wurde die Anzahl der Themenbereiche sowie die Zahl kleinerer Projekte reduziert. Beim SECO zeigt sich diese Konzentration besonders deutlich, weshalb die EFK die Empfehlung dort als umgesetzt betrachtet. Die DEZA hat die Anzahl Programme ebenfalls reduziert, ist aber weiterhin in nahezu allen Ländern aktiv und setzt noch immer zu viele Programme um. Um die Effizienz und Wirkung ihrer Unterstützung weiter zu erhöhen, sollte die DEZA bestrebt sein, ihre Prioritäten weiter zu schärfen, indem sie die Zahl der unterstützten Länder verringert und sich auf weniger, dafür umfassendere Programme konzentriert. Die Empfehlung ist deshalb nicht umgesetzt.

Die in der Empfehlung 002 aus dem Bericht von 2014 angesprochene Überbuchung von Projekten und Programmen wird in Kapitel 5.2 behandelt.

3.2 Schweizer Partnerschaften: Zentrales Element mit Optimierungspotenzial

Beim zweiten Beitrag besteht das Ziel, Schweizer Fachwissen noch stärker als beim ersten Erweiterungsbeitrag in die Zusammenarbeit einfließen zu lassen. Dazu sollen Partnerschaften mit Schweizer Akteuren aus der Berufsbildung und Forschung, Dachorganisationen der Wirtschaft, Verwaltung und weiteren Fachstellen aufgebaut werden. Es werden insbesondere institutionelle Partnerschaften im Rahmen der

Umsetzung der Programme angestrebt, die vom Partnerland direkt über das Programmbudget bezahlt werden. Für die Mobilisierung von Schweizer Expertise steht zusätzlich der «*Swiss Expertise and Partnership Fund*» zur Verfügung, der maximal zwei Prozent des Gesamtbudgets (26 Mio. Franken) ausmacht. Per 1. April 2025 bestanden 72 Partnerschaften mit 45 verschiedenen Partnerorganisationen, die entweder über die Programmbudgets oder den «*Swiss Expertise and Partnership Fund*» finanziert werden. Dafür waren vorläufig 18,6 Mio. Franken in konkreten Programmen vorgesehen. Dabei ist es wahrscheinlich, dass im Verlauf der Umsetzung weitere Partnerschaften entstehen können. 19 Prozent der Programme und Projekte beinhalteten zum genannten Zeitpunkt eine institutionelle Partnerschaft. Zum Vergleich: Im EFTA/EWR- und Norwegen-Fördermechanismus wurden in der Förderperiode 2014 bis 2021 55 Prozent der Programme mit einer institutionellen Partnerschaft umgesetzt.

Die Schweizer Behörden bemühen sich, für jedes Programm eine geeignete Partnerorganisation zu finden, was mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Die Zahl potenzieller institutioneller Partner in der Schweiz ist aber begrenzt. Häufig kommt nur eine Partnerorganisation in Frage, die nicht unbedingt Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit dem Partnerland zeigt. Hinzu kommt, dass auch die Partnerstaaten teils kein Interesse an Partnerschaften haben oder keine konkreten Vorstellungen für eine sinnvolle Kooperation einbringen. Grundsätzlich liegt die Verantwortung bei den Partnerstaaten, eine passende Schweizer Partnerorganisation zu identifizieren und den Vertrag abzuschliessen. Über den Rahmenkredit Migration wurden bislang keine institutionellen Partnerschaften realisiert. Da der Migrationsbereich primär durch nationale Behörden verantwortet wird, sind die Möglichkeiten zur Realisierung institutioneller Partnerschaften begrenzt. Das SEM fördert den Erfahrungsaustausch derzeit vor allem durch Studienreisen und den Austausch von Fachkräften. Künftig beabsichtigt das SEM, verstärkt mit Thinktanks und Hochschulen zusammenzuarbeiten.

Es existiert kein standardisiertes Verfahren zur Findung geeigneter Partnerorganisationen, da die geprüften Schweizer Behörden der Ansicht sind, dass jeder Fall unterschiedlich ist. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass das Vorgehen bei der Suche nach Schweizer Partnerschaften zu wenig klar sei und den potenziellen Partnern wichtige Informationen zu Anforderungen und Rahmenbedingungen fehlten.

Bei der Auswahl der Schweizer Partnerorganisationen im Rahmen internationaler Abkommen findet das Schweizer Beschaffungsrecht keine Anwendung. Wird eine Partnerschaft über das Programmbudget finanziert, wird der Vertrag direkt zwischen dem Partnerstaat und der Schweizer Partnerorganisation abgeschlossen. Die Schweizer Behörden haben eine Mitverantwortung bei der Identifizierung und Erleichterung von Partnerschaften. Die Aufträge erfolgen meist im Rahmen einer Direktvergabe. Wettbewerbsverfahren sind die Ausnahme. Zum Zeitpunkt der Prüfung belief sich das Volumen der im Wettbewerb vergebenen Verträge auf rund 2,6 Mio. Franken, während Direktvergaben ein Volumen von rund 16 Mio. Franken ausmachten. In mehreren von der EFK geprüften Fallbeispielen lag keine schriftliche Begründung für die Direktvergabe vor. Wenn für SECO und DEZA nur eine Partnerorganisation in Frage kam, verzichteten sie i.d.R. auf eine Begründung. Diese Praxis der Priorisierung von Direktvergaben und der damit verbundenen Einschränkung des Anbieterkreises unterscheidet sich vom Auswahlverfahren im EFTA/EWR- und Norwegen-Fördermechanismus, in dem Projektpartnerschaften über einen öffentlichen *Call for Proposals* ausgeschrieben werden.

BEURTEILUNG

Partnerschaften sind ein zentrales Instrument zur Stärkung von bilateralen Beziehungen und zur Sicherung der Programmqualität. Die Schweizer Behörden setzen die Vorgaben um und bemühen sich, institutionelle Partnerschaften zwischen gleichwertigen Akteuren aus der Schweiz und den Partnerländern zu etablieren. Um jedoch die «Swissness» als Alleinstellungsmerkmal des zweiten Schweizer Beitrags nachhaltig zu verankern, reichen diese Anstrengungen nicht aus. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Partnerschaften im Schweizer Beitrag weniger verbreitet sind als im Fördermechanismus der anderen EFTA-Länder. Die Herausforderungen bei der Identifikation geeigneter Partnerorganisationen deuten auf eine eingeschränkte Verfügbarkeit von institutionellen Partnern oder eine zu starke Eingrenzung des Anbieterkreises hin. Unklare Prozesse bei der Förderung von Partnerschaften sowie fehlende Informationen zu Finanzierung, Vorgehen und Bedingungen verhindern ebenfalls die volle Ausschöpfung bestehender Potenziale. Zudem sind die vielen Direktvergaben beim SECO und der DEZA aus beschaffungsrechtlicher Sicht heikel. Einschränkungen des Anbieterkreises bedürfen einer vertraglichen Regelung und einer fundierten Begründung. Im Schweizer Beitrag fehlt jedoch meistens eine nachvollziehbare Begründung, warum das SECO und die DEZA nur einen Anbieter berücksichtigten. Dadurch sind grundlegende Prinzipien wie Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gleichbehandlung nicht ausreichend sichergestellt. Beim SEM stellt sich dieses Problem nicht, da keine Partnerschaften über die Programmbudgets finanziert wurden. Gleichwohl könnte das SEM Partnerschaften in Zukunft stärker fördern.

EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 3

Die EFK empfiehlt der DEZA sowie dem SECO und SEM, den Prozess zur Suche und Auswahl von Schweizer Partnerorganisationen für die Umsetzung der Projekte zum zweiten Schweizer Beitrag zu optimieren, indem sie für mehr Partnerschaften das Vorgehen klarer definieren und, falls nötig, den Anbieterkreis erweitern. Die Auswahl von Partnerorganisationen bei Direktvergaben muss zudem nachvollziehbar begründet werden.

GEMEINSAME STELLUNGNAHME ALLER DREI ÄMTER

Die Empfehlung ist akzeptiert.

DEZA, SECO und SEM sind einverstanden, den Prozess zur Identifizierung und Auswahl von Schweizer Partnerorganisationen zu optimieren. Die Auswahl von Partnerorganisationen, die von den Partnerländern unter Vertrag genommen werden, soll nachvollziehbar begründet werden – auch wenn diese (Direkt-)Vergaben nicht unter das Schweizer Recht fallen.

Die verantwortlichen Verwaltungseinheiten werden ihre bisherigen Anstrengungen zur Verstärkung der Transparenz und zur möglichen Erweiterung des Anbieterkreises intensivieren, um potentielle Schweizer Partner im Vorfeld über Kooperationsmöglichkeiten und die Prozesse zur Etablierung von Partnerschaften zu informieren. Weitere Massnahmen zur Stärkung der «Swissness» für künftige Schweizer Beiträge werden geprüft.

In den für den Rahmenkredit Migration relevanten Themengebieten sind gewisse Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorwiegend dem Bund zugeordnet. Darum ist die Mandatierung von externer Schweizer Expertise nur beschränkt möglich.

4 BEWILLIGUNG VON PROGRAMMEN UND UMSETZUNG

4.1 Aufwändiger Bewilligungsprozess mit Vereinfachungsbedarf

Die Programme werden im länderspezifischen Teil des Rahmenvertrags festgelegt, einschliesslich Richtwerte für die finanziellen Mittel. Anschliessend entwickeln die Partnerstaaten für jedes Programm einen Vorschlag auf Basis der bereitgestellten Vorlage für den Antrag. Diese umfasst 7 Kapitel und 38 Unterkapitel. Mit den Instruktionen ist die Vorlage 33 Seiten lang. Entsprechend ausführlich sind auch die Anträge.

Die Vorlage für die Programmanträge orientiert sich an Standards der internationalen Zusammenarbeit, stellt jedoch im gegebenen Kontext für einige Partnerländer eine Herausforderung dar. Entsprechend variiert die Qualität der eingereichten Anträge erheblich. Einige Partnerstaaten wie Bulgarien und Rumänien zeigen begrenzte Kapazitäten und Schwierigkeiten bei der strategischen Planung ihrer Programme. Ihre Anträge entsprechen teilweise nicht den Anforderungen. Besonders deutlich wird dies im Kapitel Nachhaltigkeit, wo Angaben zu Nachhaltigkeitszielen, Kapazitätsaufbau, Gesetzesänderungen und Anpassung der Politik, langfristige Erfolgskontrolle und Zielen des Politikdialogs oft unvollständig oder unpräzise sind. In den von der EFK geprüften vier Fallbeispielen (siehe Tabelle 2 und Anhang 3) formulierten die Schweizer Behörden trotzdem nicht konsequent Auflagen, um diese Anforderungen durchzusetzen. Bei SECO, DEZA und SEM bestehen auch unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Massnahmen im Bereich Nachhaltigkeit umsetzbar sind und wie realistisch ein formeller Politikdialog mit EU-Staaten ist.

Im logischen Framework («Logframe») werden die Ziele, Massnahmen und erwarteten Ergebnisse eines Programms in einem logischen Zusammenhang abgebildet. Obwohl bei mehreren Programmanträgen Verbesserungen am «Logframe» eingefordert wurden, blieben die Ausgangs- und Zielwerte der Ergebnisindikatoren wiederholt unklar oder nur unvollständig definiert. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass einzelne Programmkomponenten zum Zeitpunkt der Programmbewilligung teilweise noch nicht festgelegt waren. In drei von vier Programmen kam keine institutionelle Partnerschaft mit einer Schweizer Organisation zustande (siehe auch Kapitel 3.2). Die von den Partnerländern geforderte Ko-Finanzierung von 15 Prozent war hingegen in allen von der EFK geprüften Fallbeispielen vorgesehen. Ebenfalls eingehalten wurde die Vorgabe zur geografischen Allokation, bei der 50 Prozent der Mittel für benachteiligte Regionen eingeplant waren.

Programm (Land)	Zuständigkeit	Ko-Finanzierung	Geograf. Allokation	CH Partner	Nachhaltigkeit	Logframe
SME (RO)	SECO					
DoT (PL)	SECO DEZA					
DigiSp (HU)	DEZA					
EAF (GR)	SEM					

Tabelle 2: Erfüllung zentraler Programmanforderungen zum Zeitpunkt der Bewilligung bei vier Fallbeispielen aus Rumänien (SME), Polen (DoT), Ungarn (DigiSp) und Griechenland (EAF).

Die Prüfung und Genehmigung der Programme in zwei Stufen gestaltet sich aufwändig. Beteiligt sind daran die Schweizer Beitragbüros und in den Hauptsitzen die Programmbeauftragten, die Leitung und das Operationskomitee (SECO) bzw. Bewilligungskomitee (DEZA). Beim SEM erfolgt eine Konsultation des

Expertenausschusses Schweizer Beitrag sowie der Arbeitsgruppe EU der internationalen Migrationszusammenarbeit. Es handelt sich dabei um einen etablierten Prozess, dessen konkreter Ablauf und die Form der Rückmeldungen nicht im Detail formalisiert sind.

Nach informellen Konsultationen mit den Partnerstaaten prüfen die Schweizer Behörden jeweils die offiziellen Anträge, versehen diese mit Kommentaren und formulieren zahlreiche Auflagen in den offiziellen Entscheidungsschreiben. Gelegentlich sind anstelle der vorgesehenen zwei Bewilligungsstufen drei erforderlich, wenn eine offizielle Einreichung zurückgewiesen wird, und der Antrag überarbeitet werden muss. Selbst am Ende der zweiten Stufe werden mitunter noch wesentliche Verbesserungen eingefordert, die von den Partnerländern bis zum Programmabkommen oder einer Sitzung des Lenkungsausschusses umgesetzt werden müssen. Der Zeitdruck zwingt gelegentlich dazu, bei weniger zentralen Anforderungen Kompromisse einzugehen. Auch die bereits durch Staatsverträge zugesicherten Beiträge verringern den Handlungsspielraum, ineffiziente und ineffektive Programmanträge abzulehnen. Bei zwei Fallbeispielen lag keine Bewertung der Erfüllung von Anforderungen der ersten Bewilligungsstufe vor.

BEURTEILUNG

Die Qualitätssicherung der Schweizer Behörden erfolgt sorgfältig und trägt zur Verbesserung der Antragsqualität bei. Die Vorlage zur Eingabe der Programmanträge ist aber zu umfassend und anspruchsvoll, wodurch sie einige Partnerländer überfordert. Sie gewährleistet nicht ausreichend, dass die Anträge prägnant auf die zentralen Kriterien fokussiert sind. Insbesondere der Nachweis der Nachhaltigkeit, beispielsweise im Hinblick auf Nachhaltigkeitsziele, Kapazitätsaufbau, Gesetzesänderungen, Erfolgskontrolle und Politikdialog, ist unzureichend. Die Anträge sind in der ersten Bewilligungsstufe auch zu lang. SECO, DEZA und SEM müssen deshalb viel Aufwand für die Qualitätssicherung betreiben. Alle Programme durchlaufen denselben zweistufigen Prozess, obwohl die Kapazitäten der Partnerländer und damit auch die Qualität der Anträge stark variieren. Wird mitberücksichtigt, dass die Programme bereits in den Rahmenverträgen festgelegt werden und offizielle Eingaben mehrfach erfolgen können, umfasst das Bewilligungsverfahren eher drei als zwei Stufen. Dadurch wird zwar viel, jedoch nicht immer konsequent geprüft und dokumentiert. Zielführender wäre es, wenn sich DEZA, SECO und SEM bei der Prüfung auf weniger, dafür zentrale Beurteilungskriterien konzentrieren und diese konsequent beurteilen würden.

Ein dritter und höherer Schweizer Beitrag würde die bestehenden Herausforderungen wahrscheinlich verschärfen, da Länder mit begrenzten Kapazitäten nicht in der Lage wären, mehr Anträge in ausreichender Qualität einzureichen. Zukünftig sollten deshalb Wege geschaffen werden, um bestimmte Programme einfacher als über den zweistufigen Prozess zu bewilligen. Die Schweiz sollte flexibel bleiben, um erfolgreiche Programme einfacher zu verlängern oder auszuweiten, fehlende Komponenten in EU-Programmen zu finanzieren oder in Ausnahmefällen auch Budgethilfe bereitzustellen. Dies würde auch das Risiko einer nicht fristgerechten Umsetzung von Programmen reduzieren.

EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der DEZA sowie dem SECO und SEM für künftige Schweizer Beiträge, unter klar definierten Voraussetzungen vereinfachte Programmbewilligungen zu ermöglichen. Zudem sollte die Antragsvorlage vereinfacht und stärker auf die zentralen Beurteilungskriterien ausgerichtet werden. Die Anforderungen im Bereich Nachhaltigkeit sind dabei zu präzisieren.



GEMEINSAME STELLUNGNAHME ALLER DREI ÄMTER

Die Empfehlung ist akzeptiert.

DEZA, SECO und SEM arbeiten darauf hin, die Identifizierung und Konzipierung von Unterstützungsmassnahmen zu beschleunigen, deren Bewilligung prozessseitig und/oder inhaltlich zu vereinfachen sowie bewährte und neue Umsetzungsmodalitäten zu kombinieren. Design und Genehmigungsverfahren der Massnahmen wie auch die Anforderungen an die Umsetzung müssen jedoch weiterhin risikobasiert erfolgen und der jeweiligen länderspezifischen-Situation in Bezug auf Implementierungskapazitäten und Know-how angepasst sein.

4.2 Günstige Voraussetzungen für die Zusammenarbeit geschaffen

Empfehlung 14447.001 (Priorität 1): Erarbeitung von unterstützenden Massnahmen zur Optimierung der Prozessabläufe

Die EFK empfiehlt 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.

Heute sind die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Akteure im In- und Ausland in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen festgehalten. Für vom Rahmenkredit Migration finanzierte Projekte des SEM gelten dieselben Bestimmungen wie im Kohäsionsbereich. Für Anträge und Berichte stehen einheitliche Vorlagen zur Verfügung. Die Schweizer Beitragbüros schätzen die Durchführungsbestimmungen als hilfreiche Orientierung, insbesondere im Umgang mit den sehr unterschiedlich ausgeprägten Bedürfnissen der Partnerstaaten.

Die Durchführungsbestimmungen lassen den Partnerstaaten Freiheiten in ihrer internen Organisation. Die Schweizer Behörden können jedoch Einblick in das Verwaltungs- und Kontrollsystem der nationalen Koordinationsbehörde verlangen. Diese ist auch verpflichtet, eine Programmumsetzungsvereinbarung mit den zuständigen Stellen für die operative Umsetzung abzuschliessen.

Die Aufgabenteilung zwischen den Beitragbüros und den Hauptsitzen der Schweizer Behörden wurde im Dokument «*Division of Labour*» vom März 2022 definiert. Es gilt für DEZA, SECO und SEM gleichermaßen. SECO und DEZA haben auf dem gemeinsam genutzten *Shareweb* umfangreiche Prozessbeschreibungen für das Projektzyklusmanagement bereitgestellt, insbesondere für die Projektgenehmigung, die Prüfung von Zahlungsanträgen, die Anpassung von Programmen und den Umgang mit Irregularitäten. Das SEM hat diese Grundlagen weitgehend übernommen und für den Rahmenkredit Migration ein eigenes Handbuch für das Verwaltungs- und Kontrollsystem erstellt. Es bestehen mehrere Gefässe für den Erfahrungsaustausch von DEZA, SECO und SEM. In den Interviews wurden keine Unklarheiten in der Zusammenarbeit erwähnt.

Q BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

In den elf Jahren seit der letzten EFK-Prüfung hat sich die Situation wesentlich verbessert. Heute sind die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten in den allgemeinen Durchführungsbestimmungen eindeutig festgehalten und den Beteiligten klar. Ergänzend strukturieren zahlreiche Prozessbeschreibungen die Zusammenarbeit. In der frühen Umsetzungsphase hat die EFK keine Unklarheiten in der Zusammenarbeit festgestellt.

4.3 Möglichkeit von Budgetverschiebungen verschafft mehr Flexibilität

Empfehlung 14447.003 (Priorität 3): Regelung der Modalitäten zur Verwendung von zusätzlichen oder freigewordenen Fördermitteln

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.

Im ersten Erweiterungsbeitrag wurden die Beiträge der Schweiz durch den Abschluss der einzelnen Programmvereinbarungen festgelegt. Im zweiten Schweizer Beitrag erfolgte die formelle Verpflichtung hingegen durch die Verabschiedung der bilateralen Länderabkommen. In den länderspezifischen Anhängen sind die Beiträge pro Themenbereich und Programm als vorläufige Richtwerte für die Aufteilung definiert. Zudem wird explizit festgehalten, dass nicht verwendete Restbeträge auf andere genehmigte Massnahmen des Kooperationsprogramms übertragen werden können. Gemäss Artikel 9 des Rahmenabkommens kann der länderspezifische Anhang durch eine gegenseitige Vereinbarung der Länder im Wege eines Briefwechsels geändert werden.

Laut Artikel 2.9 der allgemeinen Durchführungsbestimmungen können der Partnerstaat und die Schweiz einvernehmlich beschliessen, das Budget eines Projekts oder Programms zu kürzen und die freien Mittel einer oder mehreren anderen Massnahmen zuzuweisen. Die Bedingungen für eine entsprechende Änderung sind in Artikel 4.12 detailliert geregelt. Demzufolge obliegt dem Steuerungskomitee der Programme die Kompetenz, Anpassungen innerhalb von Projekten und Programmen zu beschliessen. Es sind Umschichtungen zwischen verschiedenen Budgetpositionen bis zu 25 Prozent des Gesamtbudgets und maximal bis zu einer Million Franken zulässig. Die Laufzeit von Projekten kann nicht verändert werden.

Q BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Der Umgang mit Programmänderungen und freiwerdenden Mitteln ist in Rahmenabkommen und Reglement geregelt. Die Bestimmungen lassen ausreichend Raum für Anpassungen durch die Steuerungskomitees und die Vertragspartner. Möglich sind Budgetanpassungen innerhalb und zwischen Projekten und Programmen. Damit ist auch die in der Empfehlung 002 aus dem Bericht von 2014 angesprochene Überbuchung von Projekten und Programmen (Kapitel 3.1) umgesetzt.

4.4 Eigenmittel sind weder einheitlich noch vollständig ausgewiesen

Die anfängliche Blockierung des zweiten Schweizer Beitrags führte dazu, dass der Verwaltungsaufwand von DEZA, SECO und SEM deutlich unter dem geplanten Eigenaufwand lag. Zwischen 2019 und 2022 wurde erheblich weniger Personal eingesetzt als ursprünglich vorgesehen. Erst in den Jahren 2023 und 2024 nahm der Personalaufwand, insbesondere bei DEZA und SEM, spürbar zu. Bis Ende 2024 hatten die drei Behörden gemäss Reporting insgesamt 62 Prozent des für diese Zeit geplanten Eigenaufwandes

genutzt. Allerdings wird der Eigenaufwand in den Hauptsitzen uneinheitlich und unvollständig rapportiert, da die drei Ämter unterschiedliche Vorlagen für das Reporting der Betriebskosten verwenden. Während DEZA und SECO die Personalbruttokosten sowie den tatsächlich anfallenden Sach- und Betriebsaufwand erfassen, bleiben die Arbeitsplatzkosten in den Hauptsitzen von SECO und DEZA unberücksichtigt. Für DEZA und SECO zusammengenommen würden die Arbeitsplatzkosten in den beiden Hauptsitzen grob geschätzt rund 190 000 Franken pro Jahr betragen, was den jährlichen Lohnvollkosten für einen Programmbeauftragten (1 VZÄ) entspricht. Im Gegensatz dazu integriert das SEM die Arbeitsplatzkosten direkt in die Personalkosten der Zentrale, basierend auf den Durchschnittskosten für Arbeitsplätze des Bundes. Dafür erfasst es an der Zentrale keinen übrigen Sach- und Betriebsaufwand wie z.B. Reisekosten.

Der Aufwand für die technische Entwicklung und den Betrieb der IT-Applikationen zur Verwaltung des Beitrags – insbesondere für das Cockpit und die Datenbank des Schweizer Beitrags – ist im Eigenaufwand ebenfalls nicht enthalten. Diese Tools wurden vom departementalen IT-Dienstleister IT-EDA sowie den SAP-Diensten der Direktion für Ressourcen entwickelt und betrieben. Da die Dienstleistungszentren des EDA üblicherweise keine interne Leistungsverrechnung vornehmen, sind die tatsächlichen Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Informationsmanagementsystems nicht separat erfasst worden. Eine Weiterverrechnung erfolgt bisher nur bei externen IT-Entwicklungsaufträgen. Derzeit verhandeln das EDA und das SECO aber eine Vereinbarung, die es dem SECO ermöglichen soll, das Monitoring-Instrument «Results Data Management (RDM)» gegen einen regelmässigen Pauschalbetrag umfassend zu nutzen.

BEURTEILUNG

Die uneinheitliche Erfassung des Eigenaufwands im Reporting erschwert eine transparente Beurteilung des tatsächlichen Verwaltungsaufwands. Insbesondere die unvollständige Erfassung von Arbeitsplatzkosten und IT-Applikationen führt beim SECO und der DEZA dazu, dass der Eigenaufwand zu niedrig ausgewiesen wird. Dies trifft auch für die fehlende Berücksichtigung des sonstigen Sach- und Betriebsaufwands beim SEM zu, was jedoch einen geringen Einfluss auf den Eigenaufwand hat.

Im Eigenaufwand unberücksichtigte Kosten werden über das allgemeine Budget der Bundesverwaltung gedeckt. Wird das für Eigenmittel vorgesehene Budget vollständig ausgeschöpft, stellen diese nicht erfassten Ausgaben unerwünschte Zusatzkosten dar. Um dies zu vermeiden, müssen Arbeitsplatzkosten, IT-Kosten und andere gewichtige Positionen vollständig im Reporting ausgewiesen und dem Schweizer Beitrag zugeordnet werden. Das stärkt die Vollkostensicht.

Um den Aufwand für die Ermittlung der Vollkosten so tief wie möglich zu halten, sollten pragmatische Ansätze wie Pauschalen, prozentuale Umlagen oder ein Gemeinkostenzuschlag für interne Verrechnungen verwendet werden. Die EFK erwartet, dass das einheitliche und vollständige Reporting der Eigenmittel spätestens für den dritten Schweizer Beitrag umgesetzt wird.

EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt der DEZA sowie dem SECO und SEM, den Eigenaufwand zur Durchführung des Schweizer Beitrags in den Hauptsitzen nach einer einheitlichen und vollständigen Berechnungsgrundlage für das Reporting auszuweisen.



GEMEINSAME STELLUNGNAHME ALLER DREI ÄMTER

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die drei betroffenen Verwaltungseinheiten werden ein einheitliches Vorgehen und eine gemeinsame Reportingvorlage für den mess- und erfassbaren Personal-, Betriebs- und Sachaufwand erarbeiten. Diese sollen spätestens für den möglichen nächsten Beitrag eingesetzt werden.

5 AUFSICHT ÜBER DIE UMSETZUNG IN PARTNERLÄNDER

5.1 Umfassende Aufsichts- und Kontrollstruktur für den zweiten Schweizer Beitrag

Empfehlung 14447.005 (Priorität 1): Entwicklung einer risikobasierten Prüfmatrix zwecks koordinierter Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten

Die EFK empfiehlt SECO / DEZA im Falle einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags eine Prüfmatrix für eine ganzheitliche Aufsichtstätigkeit zu erstellen. Innerhalb dieser sollten sowohl Anzahl, Prüfungsumfang, 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.

Die nationale Koordinationsstelle der Partnerländer ist für die Aufsicht über das Kooperationsprogramm und die Umsetzungsstellen verantwortlich und unterliegt der Rechenschaftspflicht gegenüber der Schweiz. Die Berichterstattung erfolgt jährlich in Form eines Jahresberichts zum Kooperationsprogramm, der während der Jahrestreffen diskutiert und bilateral genehmigt wird (siehe auch Abbildung 2). Die Umsetzungsstellen der Partnerländer erstellen ebenfalls einen jährlichen Bericht zu ihren Programmen.

Die nationale Zahlstelle übernimmt die finanzielle Kontrolle des Kooperationsprogramms gemäss den Standards und Verfahren des Partnerlands. Grundlage für die Sicherstellung der Ordnungsmässigkeit aller Ausgaben sind die halbjährlichen Rückerstattungsanträge der Umsetzungsstellen. Die Zahlstelle überprüft u.a. die Übereinstimmung der Erstattungsanträge mit den finanziellen Bestimmungen des zweiten Schweizer Beitrags und stellt sicher, dass die erforderlichen Informationen für die Bescheinigung des Erstattungsantrags vorliegen.

Die nationalen Prüfbehörden, welche die Koordinations- und Umsetzungsstellen im Partnerland risikobasiert überprüfen (siehe Kapitel 2), erstellen jährlich einen Prüfbericht für die Schweiz, basierend auf der bereitgestellten Vorlage. Laut dem Dokument zur Arbeitsteilung zwischen Beitragbüros und den Hauptsitzen erfolgt die Analyse des Berichts durch das Schweizer Beitragbüro, während die Zentrale die anschliessende Diskussion mit der Prüfbehörde führt. Ein endgültiger Prozess für den Umgang mit den Prüfberichten ist aber noch nicht festgelegt. Um Unsicherheiten in den Aussenstellen zu reduzieren, haben SECO und DEZA entschieden, die ersten Prüfberichte des Jahres 2024 in den Hauptsitzen zu prüfen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen anschliessend in eine Anleitung für die Aussenstellen einfließen. Ein erster Entwurf des Prozessbeschreibs liegt bereits vor. Das SEM hat in einer E-Mail sein Interesse bekundet, sich daran zu orientieren, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.

SECO und DEZA haben im Anhang des Aufsichtskonzepts für jede Prüfstelle die Prüfgrundlagen zusammengefasst, einschliesslich Monitoring-Besuchen vor Ort, Prüfungsumfang, Zeitpunkt sowie die Kommunikation der Ergebnisse.

Der Schweizer Beitrag verfügt über 14 verschiedene Instrumente zur Überwachung und Steuerung von Risiken auf Programm- und Länderebene. Die praktische Umsetzung des Risikomanagements von DEZA und SECO ist in ihren Leitlinien konkretisiert. In Ergänzung zu eigenen Leitlinien zum Risikomanagement nutzen SECO und DEZA ein gemeinsames Risikomanagementsystem, das auf Risiken der Programm- und Länderebene ausgerichtet ist. Das SEM verfügt grundsätzlich über die gleichen Instrumente. Sein Handbuch zum Verwaltungs- und Kontrollsystem enthält aber kaum Aussagen zum Risikomanagement. Das SEM hat zwar ein Risikomanagementkonzept, welches die Bedeutung eines systematischen und prozessorientierten Vorgehens betont, jedoch ohne dieses näher zu erläutern. Das Vorgehen zur Identifikation, Bewertung und Berichterstattung von Risiken auf Projektebene ist nicht detailliert beschrieben. Daher ist konzeptionell nicht klar, inwieweit das SEM bei der Zusammenstellung und Aggregation von Risiken analog

zu DEZA und SECO vorgeht. Das SEM plant aber, das Risikomanagement mit externer Unterstützung zu verbessern.

Unregelmässigkeiten werden von der Nationale Koordinationsstelle mittels eines «*Irregularity Reports*» an die Schweiz gemeldet. Das Vorgehen sowie mögliche Gegenmassnahmen sind in Kapitel 11 der allgemeinen Durchführungsbestimmungen festgelegt. DEZA und SECO haben zusätzlich einen gemeinsamen Prozess für den internen Umgang mit Irregularitäten entwickelt, in dem auch festgelegt ist, welche Meldungen an das Compliance Office des EDA weitergeleitet werden. Verdachtsfälle ausserhalb des offiziellen Reporting können über die Whistleblowing-Plattform des EDA gemeldet werden, die jedoch ausschliesslich für Programme von DEZA und SECO zugänglich ist. Das SEM hatte eine gemeinsame Lösung angestrebt, erhielt jedoch aufgrund begrenzter Kapazitäten keinen Zugang zur Plattform. Das Synergiepotential bei der gemeinsamen Nutzung der Plattform wird von den beteiligten Parteien als klein eingeschätzt bei gleichzeitig beträchtlichem Koordinationsaufwand. Das SEM plant die Entwicklung einer eigenen separaten Lösung.

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Die Delegation der Umsetzungsverantwortung an die Partnerstaaten erlaubt eine effiziente Nutzung der Ressourcen, während gleichzeitig eine übergeordnete Kontrolle und Standardisierung gewährleistet bleibt. Der Schweizer Beitrag verfügt über eine umfassende Aufsichts- und Kontrollstruktur, die in den Durchführungsbestimmungen klar und verbindlich festgelegt ist. Das zentrale Aufsichtsinstrument, das jährliche Audit, folgt einem risikobasierten Ansatz und konzentriert sich auf das Management- und Kontrollsystem – geht also weit über eine reine Rechnungsprüfung hinaus. Die EFK beurteilt das Berichtswesen als umfassend. Da zum Zeitpunkt der Prüfung erst wenige Jahresberichte vorlagen, war es jedoch noch zu früh, um mögliche Vereinfachungen zu identifizieren. Dennoch sollten die nationalen Behörden mögliche Optimierungen prüfen, etwa durch die Digitalisierung des Berichtswesens, wie das in Kapitel 5.5 empfohlen wird.

Beim SEM besteht im Risikomanagement auf konzeptioneller Ebene noch Verbesserungsbedarf. Insbesondere auf Projektebene ist das Vorgehen zu wenig klar. Das SEM hat dies bereits erkannt und entsprechende Verbesserungen beim Risikomanagement sind geplant, weshalb die EFK von einer Empfehlung absieht.

Die Einführung einer gemeinsamen Whistleblowing-Plattform, die auch für Programme des SEM zugänglich wäre, könnte die Meldung von Unregelmässigkeiten erleichtern. Da jedoch das Compliance Office des EDA ausschliesslich die Meldeplattform bereitstellt und die Bearbeitung der gemeldeten Fälle weiterhin bei den für den zweiten Schweizer Beitrag zuständigen Stellen liegt, ist das Synergiepotenzial einer solchen einheitlichen Lösung begrenzt. Aus diesem Grund sieht die EFK keinen Anlass für eine Empfehlung zur Nutzung einer gemeinsamen Plattform. Sie erwartet jedoch vom SEM, dass es zeitnah einen internen Prozess zum Umgang mit Irregularitäten entwickelt und diesen im Verwaltungs- und Kontrollsystem klar dokumentiert.

5.2 Der Prüfung von öffentlichen Vergaben im Ausland fehlt es an Systematik

Die allgemeinen Durchführungsbestimmungen orientieren sich weitgehend am Reglement des norwegischen Fördermechanismus. Die Vorgaben der Schweiz bezüglich öffentlicher Vergaben in Partnerstaaten (Kapitel 7 der Regulierung) entsprechen deshalb in weiten Teilen jenen der EFTA/EWR- und Norwegen-Fördergeldern. Allerdings sind einige Ausführungen allgemeiner formuliert und dadurch weniger präzise, was schon zu Rückfragen seitens der Partnerländer geführt hat. Um Unklarheiten zu beheben, hat die Schweiz mit den internen Richtlinien zur Beschaffung ein ergänzendes Dokument erstellt. Dafür wird die Rolle der Schweiz im Beschaffungsprozess in den Durchführungsbestimmungen (Art. 7.2) detaillierter beschrieben als in den anderen Richtlinien.

Im Anhang der bilateralen Rahmenabkommen mit Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei und Tschechien bestehen länderspezifische Ausnahmebestimmungen für die Beschaffungen. Die Unterschiede betreffen vor allem eine Eingrenzung der von der Schweiz prüfbareren Ausschreibungen auf eine gut begründete Auswahl. Darüber hinaus wurde die Prüfzeit der Schweizer Beitragbüro in Polen, der Slowakei und Tschechien von 25 Tagen auf zehn Tage reduziert, um Prozesse zu beschleunigen. Durch diese Verkürzung können sich Herausforderungen für die Einbindung einer zusätzlichen Überwachungsinstanz (z.B. *Backstopper*) ergeben, welche die Beschaffungsprozesse im Ausland überwachen.

Die Schweizer Behörden können beschaffungsrelevante Unterlagen vor ihrer Veröffentlichung prüfen und Empfehlungen dazu abgeben, um einen fairen Wettbewerb mit möglichst vielen Anbietern sowie hochwertige Angebote zu gewährleisten. In der Regel liegt der Fokus dabei auf Beschaffungen mit einem Auftragsvolumen von mindestens 500 000 Franken, wobei auch kleinere, besonders risikobehaftete Vergaben berücksichtigt werden. Der EFTA/EWR- und Norwegen-Fördermechanismus sieht keine solchen ex-ante Prüfungen vor.

Die allgemeinen Durchführungsbestimmungen räumen dem Schweizer Beitragbüro oder einer von ihm delegierten Person das Recht ein, an allen Sitzungen des Vergabeausschusses als Beobachter teilzunehmen und eine Kopie des Evaluationsberichts anzufordern. Allerdings empfehlen die Hauptsitze der Schweizer Behörden, diese Regelung nicht anzuwenden, da Haftungsbedenken bestehen. Eine formelle Freigabe der Evaluationsberichte durch die Schweiz findet nicht statt.

Die Schweiz hat zudem gemäss Art. 9.4 der Durchführungsbestimmungen das Recht, zusätzliche Prüfungen durchzuführen oder zu veranlassen, einschliesslich Beschaffungsprüfungen und forensische Finanzprüfungen. Dies umfasst auch das Recht, die Arbeitsunterlagen der nationalen Prüfbehörde zu überprüfen. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht aber noch wenig Erfahrungen mit der Qualität ihrer Prüfarbeiten. Vorgesehen ist, dass die Überprüfungen anlassbezogen, auf Basis von den Audit Reports der nationalen Prüfbehörden, erfolgen soll. Allerdings gibt es für solche ex-post Prüfungen keinen systematischen Prüfplan, wie er in der EU und anderen EFTA-Staaten üblich ist. In der EU überwacht die Europäische Kommission die Prüfbehörden der Mitgliedstaaten systematisch und risikobasiert, um deren Zuverlässigkeit sicherzustellen. Wenn die Kommission feststellt, dass diese Behörden verlässlich arbeiten, verzichtet sie auf zusätzliche (ex-ante) Prüfungen.

BEURTEILUNG

Die Vorgaben der Schweiz zu öffentlichen Vergaben in Partnerstaaten sind vollständig. Es könnte allenfalls geprüft werden, ob zentrale Inhalte der internen Richtlinien zur Beschaffung in die allgemeinen Durchführungsbestimmungen aufgenommen werden sollten, um die Informationen übersichtlich an einem Ort zu bündeln. Hinsichtlich der Empfehlungen des Schweizer Beitragbüros zu den Ausschreibungsunterlagen wäre eine verbindlichere Formulierung zur Übernahme sinnvoll.

Die Schweiz geht bei der ex-ante Prüfung von Beschaffungsunterlagen weiter als andere Fördermechanismen. Angesichts der hohen Korruptions- und Reputationsrisiken im Beschaffungsbereich ist dieses Vorgehen nachvollziehbar, auch wenn es nicht zwingend notwendig ist. Ohne Einfluss auf die eigentliche Vergabe bleibt die ex-ante Überprüfung der Beschaffungen jedoch unvollständig.

Deshalb sollte die ex-post Überprüfung systematischer erfolgen. Systematische und regelmässige Ex-post-Prüfungen von nationalen Prüfbehörden – wie sie in der EU üblich sind – erscheinen für die Schweiz angesichts fehlender Anhaltspunkte für Qualitätsprobleme als nicht verhältnismässig. Ex-post Prüfung bilden jedoch die letzte Verteidigungslinie im Kontrollsystem und sind unverzichtbar, um Unregelmässigkeiten und Missbrauch zu erkennen, falls vorgelagerte Kontrollen versagen. Systematische ex-post-Prüfungen beschränkt auf Beschaffungen gewährleisten eine ausgewogene Balance zwischen Kontrolle und Effizienz. Der Prüfplan sorgt für die notwendige Struktur, Verlässlichkeit und Transparenz. Durch ein risikobasiertes Vorgehen können Ressourcen zudem gezielt eingesetzt werden.



Die EFK empfiehlt der DEZA sowie dem SECO und SEM, einen Prüfplan zur ex-post Überprüfung von Beschaffungen in den Partnerstaaten zu erstellen.

**GEMEINSAME STELLUNGNAHME ALLER DREI ÄMTER**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

DEZA, SECO und SEM werden zwischen den Verwaltungseinheiten und mit den jeweiligen nationalen Prüfbehörden abgestimmte, risikobasierte Prüfpläne ausarbeiten.

Beschaffungsprüfungen sind Bestandteil des Instrumentariums und Pflichtenhefts der Revisionsbehörden in den Partnerländern. Demgemäss sollen sie beauftragt werden, in ihren Arbeitsplänen Nachprüfungen vorzusehen, während die Schweiz systematischer die Evaluationsberichte der Vergaben einfordert.

Eine Assurance durch die nationalen Prüfbehörden in den Partnerstaaten ist eine pragmatische und kostengünstige Lösung für die Schweiz. Der Einbezug von mandatierten externen Spezialisten ist bei Verdachtsfällen bzw. tatsächlichen Unregelmässigkeiten vorgesehen.

5.3 Neues Managementinformationssystem wird bereits wieder abgelöst

Empfehlung 14447.004 (Priorität 2): Optimierung des Informationsmanagementsystems

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.

Heute besteht ein Managementinformationssystem, das aus dem Management-Cockpit, der Applikation «DB Swiss Contribution» und dem «Results Data Management (RDM)» besteht. Es beinhaltet Informationen zu den Programmen, ihrem Bewilligungsstatus, den Themenbereichen und Finanzen, Schweizer Partnerschaften und weiteren Aspekten.

Das interaktive Auswertungs- und Visualisierungstool, das sogenannte Cockpit, verknüpft die Informationen aus den verschiedenen Quellen. Während für DEZA und SECO eine direkte Schnittstelle zu SAP besteht, fehlt diese für das SEM, wodurch dessen Finanzdaten weniger aktuell sind. Die Datenqualität für Programme im Migrationsbereich ist grundsätzlich schlechter als im Kohäsionsbereich. Auch bei den Programmen des SECO und der DEZA sind weiterführende, nicht-monetäre Informationen zu Programmen im Kohäsions- und Migrationsbereich nicht immer nicht auf dem neuesten Stand, da sie in den Aussenstellen manuell erfasst werden müssen. Daten aus den Anträgen und Jahresberichten der Partnerländer werden manuell ins System eingetragen. Da Informationen nicht in Echtzeit vorliegen, wird das Cockpit kaum als Arbeitsinstrument für das operative Programmmanagement genutzt.

Das Cockpit wurde vom SAP-Dienst der Direktion für Ressourcen beim EDA entwickelt, mit inhaltlicher Unterstützung durch die Sektion Qualität und Digitalisierung. Die Applikation ist seit 2023 betriebsbereit. Eine Ablösung des Cockpits ist für 2026 vorgesehen. Im Rahmen des Projekts EDAta 2027 wird der Präsentationslayer für die visuelle Datenaufbereitung von Qlik auf Power BI gewechselt. Die Entwicklungs- und Betriebskosten für das Cockpit des zweiten Schweizer Beitrags sind nicht bekannt (siehe Kapitel 4.4).

Über das RDM des EDA lassen sich die Wirkungen des zweiten Schweizer Beitrags anhand vordefinierter Kernindikatoren messen. Das bedeutet, dass Ergebnisindikatoren nicht spezifisch für die Programme des Schweizer Beitrags definiert werden, sondern erst nachträglich durch die Zuordnung der Indikatoren zu einem bestimmten Programm. Das ergibt eine eingeschränkte Sicht auf die Ergebnisse der Programme. Dafür ermöglicht das System eine automatische Aggregation der Ergebnisse auf Ebene eines Themenbereichs, eines Kooperationsprogramms oder des gesamten Schweizer Beitrags.

BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Das aktuelle Managementinformationssystem stellt relevante Informationen bereit und ermöglicht einen Überblick über die Programme des Schweizer Beitrags. Obwohl das RDM nicht alle Resultate erfasst, ermöglicht es eine Überprüfung der Kernindikatoren auf verschiedenen Aggregationsstufen. Dies stellt eine pragmatische und effiziente Methode zur Ergebniskontrolle dar. Allerdings beeinträchtigt die begrenzte Datenqualität teilweise die Steuerungsrelevanz des Cockpits. Daher ist es entscheidend, dass die Umstellung auf Power BI zur Optimierung des Tools genutzt wird und die Datenqualität laufend verbessert wird. Auch eine Digitalisierung der Prozesse, wie sie im folgenden Kapitel 5.4 empfohlen wird, kann die Datenqualität verbessern.

5.4 Ungenutzte Effizienzpotenziale aufgrund von Digitalisierungsdefiziten

Der Austausch mit den Partnerstaaten erfolgt derzeit grösstenteils per E-Mail. Dokumente wie Programmanträge, Entscheidungsbriefe und Jahresberichte werden auf diesem Weg übermittelt, oft mit zahlreichen Anhängen. Die Beilagen werden anschliessend auf *Shareweb* und *Acta Nova* abgelegt. Die Daten werden manuell ins Informationsmanagementsystem übertragen, was insbesondere für die Schweizer Beitragbüros einen erheblichen Aufwand bedeutet. Zudem sind die Informationen nicht in Echtzeit verfügbar.

Im Gegensatz zur Verwaltung des EU-Kohäsionsfonds und den EFTA/EWR- und Norwegen-Fördergeldern nutzt die Schweiz kein digitales Verwaltungssystem («*Grant-Management-System*») für die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten. In der gesamten internationalen Zusammenarbeit sind die Kernprozesse bei DEZA und SECO bislang nicht digitalisiert. Der Bedarf, das Aufwand-Nutzen-Verhältnis oder die Machbarkeit eines zentralisierten Verwaltungssystems für die Schweiz wurde bisher nicht geprüft.

Eine vollständige Digitalisierung der Prozesse (end-to-end) in der internationalen Zusammenarbeit und für den zweiten Schweizer Beitrag hat beim departementalen Leistungserbringer IT-EDA derzeit keine Priorität. Erste Ansätze existieren zur Digitalisierung der Kreditanträge, wodurch im EDA eine einheitliche Projektdatenbank entstehen soll. Die Entwicklung wird voraussichtlich Herbst 2025 beginnen und bis Mitte 2026 abgeschlossen sein. Die Architekturspezifikation muss erst noch erarbeitet werden. Langfristig sei geplant, ein digitales Projektmanagement-Tool für die operative Projektbegleitung zu entwickeln – bisher jedoch lediglich als Vision. Schriftliche Unterlagen bestehen noch nicht dazu. Beim SECO sind Kreditanträge bereits weitgehend digitalisiert.

Einige Empfängerländer wie Ungarn haben ein eigenes digitales Verwaltungssystem entwickelt, das den Anforderungen der Schweiz entspricht. Dabei orientierte sich Ungarn an den Systemen der EU und der anderen EFTA-Staaten.

BEURTEILUNG

Die Schweiz verfügt weder über ein Grant-Management-System noch über ein elektronisches Projektverwaltungstool für den zweiten Schweizer Beitrag. Im Vergleich zur EU und zu anderen EFTA-Staaten besteht damit ein Digitalisierungsdefizit. Derzeit gibt es auch keine konkreten Pläne zur vollständigen Digitalisierung der Prozesse mit den Partnerstaaten, wodurch Effizienzpotenziale ungenutzt bleiben. Eine digitale Lösung kann die Verwaltung des zweiten Schweizer Beitrags effizienter gestalten und Kernabläufe beschleunigen, was Kosten reduziert. Ein Grant-Management-System ermöglicht auch, die Informationsanforderungen an die Partnerstaaten – beispielsweise bei Anträgen – präziser zu steuern. Die Verfügbarkeit von Echtzeitdaten vereinfacht zudem die Fortschrittskontrolle sowie die Berichterstattung. Darüber hinaus sind digital erfasste Änderungen und Genehmigungen von allen Partnern jederzeit abrufbar und nachvollziehbar.

EMPFEHLUNG 5

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt der DEZA sowie dem SECO und SEM, die Prozesse des zweiten Schweizer Beitrags zu digitalisieren und eine Prüfung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses sowie der Machbarkeit eines Grant-Management-Systems für die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten vorzunehmen. Dabei ist zu prüfen, ob ein bestehendes System übernommen und parametrisiert werden kann.

GEMEINSAME STELLUNGNAHME ALLER DREI ÄMTER

Die Empfehlung ist akzeptiert.

DEZA, SECO und SEM sind einverstanden, eine Machbarkeitsstudie für ein Grant-Management-System für allfällige künftige Beiträge in Auftrag zu geben. Damit soll geprüft werden, wie und in welchem Ausmass Prozesse digitalisiert werden können. Zudem soll geprüft werden, ob ein bestehendes Grant-Management-System, das von den Partnerländern oder von anderen Geberländern (insbesondere Norwegen) genutzt wird und sich bewährt hat, übernommen oder auf die Schweizer Bedürfnisse angepasst werden kann. Die Studie soll ebenfalls klären, ob es allenfalls effizienter wäre, bestehende verwaltungsinterne Systeme zu einem Grant-Management-System auszubauen, das auch durch die Partnerstaaten genutzt werden kann. Schliesslich sollen in der Machbarkeitsstudie neben der technischen Machbarkeit auch Kostenfragen für die Entwicklung und den Betrieb eines solchen Systems und dessen Finanzierbarkeit im Rahmen des Eigenaufwands analysiert werden. Bei potenziellen externen Systemen wird es wichtig sein, dass diese eine Schnittstelle zu bereits bestehenden internen Systemen der DEZA, des SECO und des SEM gewährleisten.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropa vom 30. September 2016, SR 974.1

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. Dezember 2018, SR 974.11

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019, SR 172.056.1

PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

24.4192 Vertrauen schaffen in die Fortführung der bilateralen Beziehungen mit der EU. Motion eingereicht von Matthias Michel, Ständerat, 27.09.2024

24.3439 Aktualisierte Zusammenstellung aller Zahlungen und Beiträge der Schweiz an die EU. Interpellation eingereicht von Thomas de Courten, Nationalrat, 17.04.2024

22.4535 Verstetigte Kohäsionsbeiträge für die EU? Interpellation eingereicht von Lorenzo Quadri, Nationalrat, 16.12.2022

19.4493 Missachtet das EDA die parlamentarischen Beschlüsse zum Budget (UNO-Flüchtlingsforum) wie auch die gesetzlichen Vorgaben (Kohäsionsmilliarde)? Interpellation eingereicht von Thomas Aeschi, Nationalrat, 18.12.2019

19.4299 Diskriminierende Massnahmen der Europäischen Union gegenüber der Schweiz. Interpellation eingereicht von Gerhard Pfister, Nationalrat, 27.09.2019

BOTSCHAFTEN

18.067 Botschaft zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration vom 28. September 2018, BBI 2018 6665

21.050 Botschaft zur Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration) vom 11. August 2021, BBI 2021 1921

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
EAF	Emergency Accomodation Facilities (dt. Notunterkünfte)
EU	Europäische Union
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DoT	Development of Towns (dt. Stadtentwicklung)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GR	Griechenland
HU	Ungarn
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
RDM	Result Data Management
RO	Rumänien
PL	Polen
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SME	Small and medium-sized enterprises (dt. KMU, kleine und mittlere Unternehmen)
VZÄ	Vollzeitäquivalent

ANHANG 3 – VIER FALLBEISPIELE VON PROGRAMMEN

SME: STRENGTHENING SMES THROUGH ENHANCED ACCESS TO FINANCE

Kooperationsprogramm	Swiss-Romanian Cooperation Programme
Zuständige CH Behörde	SECO
Finanzierung	Rahmenkredit Kohäsion
Beitrag total an Rumänien	221.5 Mio. Fr.
Anzahl Programme	11
Fallbeispiel (Projekt)	SME: Strengthening SMEs Through Enhanced Access to Finance
Beitrag Schweiz	39 Mio. Franken
Dauer	19.09.2024 – 31.12.2030
Themenbereich(e)	Förderung des Wirtschaftswachstums (Finanzierung von KMUs)
Partnerbehörde	Ministry of Finance
Umsetzungspartner	Ministry of Economy, Entrepreneurship and Tourism – General Directorate Entrepreneurship and SME Programs

PROJEKTbeschreibung

Rumänien liegt bei der Einführung digitaler und grüner Technologien im europäischen Vergleich zurück. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben Schwierigkeiten, entsprechende Investitionen zu tätigen. Ziel dieses Programms ist es, privaten produzierenden KMU im verarbeitenden Gewerbe Zugang zu externen Finanzmitteln – einer Kombination aus Zuschüssen und Darlehen – zu ermöglichen, damit sie in grüne und digitale Technologien investieren und so ihre Umweltbilanz, ihren CO₂-Fussabdruck sowie ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Das rumänische Ministerium für Unternehmertum und Tourismus schliesst in Zusammenarbeit mit ausgewählten Geschäftsbanken damit eine Finanzierungslücke und unterstützt Unternehmen dabei, ihren Transformationsprozess zu beginnen oder weiterzutreiben. Damit trägt das Programm zur Erreichung der EU-Ziele für Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft und nachhaltiges Wachstum bei.

DOT: DEVELOPMENT OF TOWNS

Kooperationsprogramm	Swiss-Polish Cooperation Programme
Zuständige CH Behörde	SECO und DEZA
Finanzierung	Rahmenkredit Kohäsion
Beitrag total an Polen	320.1 Mio. Fr.
Anzahl Programme	2
Fallbeispiel (Projekt)	DoT: Development of Towns
Beitrag Schweiz	278.7 Mio. Franken
Dauer	01.07.2023 – 31.12.2029
Themenbereich(e)	alle
Partnerbehörde	Ministry of Development Funds and Regional Policy
Umsetzungspartner	Ministry of Development Funds and Regional Policy

PROJEKTBE SCHREIBUNG

Das Programm zielt darauf ab, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten in Polen zu verringern, indem die Lebensqualität in mittelgrossen Städten nachhaltig verbessert wird. 139 ausgewählte mittelgrosse Städte, die Gefahr laufen, ihre sozioökonomischen Funktionen zu verlieren, können Fördermittel für strategische Entwicklungsprojekte, Beratungsleistungen und bilaterale Kooperationen beantragen. Die Projekte müssen auf fundierten Stadtanalysen basieren, einen partizipativen Ansatz verfolgen und mindestens zwei der fünf Ziele des Schweizer Beitrags – wie z.B. Wirtschaftswachstum, Umwelt- und Klimaschutz oder Stärkung der Sozialsysteme – unterstützen. Während der gesamten Programmlaufzeit werden die geförderten Städte u.a. vom polnischen Städteverband (APC) und Schweizer Fachleuten des Schweizer Konsortiums ENCO-Urbaplan begleitet, um ihre institutionellen Kapazitäten und Managementkompetenzen zu stärken und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Die Ausschreibung wurde am 7. März 2024 von der Partner- und Umsetzungsbehörde veröffentlicht. Bis im Sommer 2025 werden etwa 15 bis 20 der am besten bewerteten Städte eingeladen, ihre Vorschläge weiter auszuarbeiten. Die Umsetzung der genehmigten Projekte wird Anfang 2026 beginnen.

DIGSP: AVAILABILITY OF DIGITAL SPACES AND IMPROVED DIGITAL COMPETENCIES OF DISADVANTAGED GROUPS

Kooperationsprogramm	Swiss-Hungarian Cooperation Programme
Zuständige CH Behörde	DEZA
Finanzierung	Rahmenkredit Kohäsion
Beitrag total an Ungarn	87.6 Mio. Fr.
Anzahl Programme	10
<hr/>	
Fallbeispiel (Projekt)	DigSp: Availability of Digital Spaces and Improved Digital Competencies of Disadvantaged Groups
Beitrag Schweiz	9.9 Mio. Franken
Dauer	14.12.2023 – 31.12.2027
Themenbereich(e)	alle
Partnerbehörde	Prime Minister's Office of Hungary
Umsetzungspartner	Ministry of Interior

PROJEKTbeschreibung

Das Programm setzt sich zum Ziel, die soziale Teilhabe benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Ungarn, insbesondere der Roma, nachhaltig zu verbessern. Die Roma, die rund fünf Prozent der Bevölkerung ausmachen, sind weiterhin in vielen Bereichen der gesellschaftlichen Integration benachteiligt – besonders im Zugang zu digitalen Technologien und grundlegenden digitalen Kompetenzen. Im Einklang mit der ungarischen Strategie zur sozialen Eingliederung 2030 fördert das Programm gezielt den Ausbau digitaler Infrastruktur und die Schulung digitaler Fähigkeiten in benachteiligten Regionen. Dadurch werden Roma und andere sozial benachteiligte Menschen befähigt, digitale Angebote besser zu nutzen, ihre Eigenverantwortung zu stärken und aktiver am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Das Programm trägt so dazu bei, die Kluft in der digitalen Teilhabe zu verringern und die Beziehungen zwischen Bürgern und Behörden zu verbessern.

EAF: EMERGENCY ACCOMMODATION FACILITIES FOR UNACCOMPANIED MIGRANT CHILDREN (PHASE I & II)

Kooperationsprogramm	Swiss-Greek Cooperation Programme
Zuständige CH Behörde	SEM
Finanzierung	Rahmenkredit Migration
Beitrag total an Griechenland	40 Mio. Fr.
Anzahl Projekte	9
Fallbeispiel (Projekt)	EAF: Emergency Accommodation Facilities for Unaccompanied Migrant Children (Phase I & II)
Beitrag Schweiz	9,9 Mio. Franken
Dauer	01.03.2023- 31.05.2025
Themenbereich(e)	Verbesserung der Infrastruktur (Aufnahmeeinrichtungen für schutzbedürftige Migrantinnen und Migranten)
Partnerbehörde	Ministry of Migration and Asylum, General Secretariat for Vulnerable Persons and Institutional Protection
Umsetzungspartner	International Organization for Migration (IOM), Greece

PROJEKTBSCHREIBUNG

Seit 2018 ist die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Migrantinnen und Migranten in Griechenland kontinuierlich angestiegen und erreichte Anfang 2020 mit 5 424 Kindern und Jugendlichen ihren bisherigen Höchststand. Das Projekt richtet sich an neu angekommene unbegleitete minderjährige Migrantinnen und Migranten (UMA) und umfasst den Betrieb von fünf spezialisierten Notunterkünften (EAF) in Griechenland. Diese Einrichtungen spielen eine wesentliche Rolle im nationalen Notfallmechanismus, der 2021 ins Leben gerufen wurde, um die Zahl der UMA in prekären Lebensverhältnissen zu verringern. Sie dienen als erste Anlaufstelle, bieten UMA Unterstützung und erleichtern ihnen den sicheren und raschen Übergang in alternative Betreuungsstrukturen. Während ihres Aufenthalts erhalten die UMA grundlegende Versorgung, psychologische Betreuung, Rechtsbeistand, Pflege sowie Zugang zu Freizeitaktivitäten. Ziel ist es, den Kindern in einer sicheren Umgebung eine erste Anlaufstelle zu bieten, ihre individuellen Bedürfnisse zu erfassen und eine zeitnahe, geeignete Weitervermittlung zu organisieren. Ein multidisziplinäres Team stellt sicher, dass die Situation, Hintergründe und Zukunftsperspektiven der Kinder umfassend abgeklärt und an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden. Nach etwa drei Wochen werden die Jugendlichen in langfristige Unterkünfte weitervermittelt.