

Der Erweiterungsbeitrag zugunsten der EU-10-Staaten – eine Zwischenbilanz

Am 13. Juni 2012 läuft die fünfjährige Frist ab, während der die Schweiz im Rahmen des Erweiterungsbeitrags Projekte zu Gunsten der EU-10-Staaten¹ genehmigen kann. Es darf davon ausgegangen werden, dass der dafür vorgesehene Gesamtbetrag von 1 Mrd. Franken bis dann wie geplant vollständig verpflichtet wird, selbst wenn es in ein paar Partnerstaaten noch zu weiteren kleinen Verzögerungen kommen sollte. Das Konzept des Erweiterungsbeitrags hat sich bisher bewährt, und es kann eine positive Zwischenbilanz gezogen werden. Die Schlussbilanz wird ab 2018 nach dem Abschluss aller Projekte und der vollständigen Auszahlung des Erweiterungsbeitrags gezogen werden.

- 1 Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern.
2 Diese 950 Mio. Franken entsprechen den 1000 Mio. Franken abzüglich der 50 Mio. Franken, welche für die Verwaltungskosten der Schweiz vorgesehen sind.



In Lettland plant die Schweiz mit 13 Mio. Franken die Sanierung des ölverseuchten Sarkandaugava-Gebiets im Industriehafen von Riga zu unterstützen (im Bild). Dadurch soll auch die Verschmutzung des in die Ostsee mündenden Flusses Daugava gestoppt werden.

Bild: SECO/DEZA

Der Erweiterungsbeitrag ist ein Instrument der schweizerischen Europapolitik. Durch ihre Erweiterung trägt die EU zu Stabilität, Frieden und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent bei, was auch im Interesse der Schweiz liegt. Mit dem Erweiterungsbeitrag unterstützt die Schweiz auf solidarische Weise die Anstrengungen der EU, die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den neuen und den alten EU-Mitgliedstaaten zu verringern und so den Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu fördern (Kohäsionsziel). Der Erweiterungsbei-

trag ist daher auch für die Beziehungen zur EU von grosser Bedeutung.

Am 26. November 2006 genehmigte das Schweizer Stimmvolk das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Dieses so genannte Osthilfegesetz ist die Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag zur Unterstützung der EU-10-Staaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten waren. Wie im Falle von Bulgarien und Rumänien erlaubt das auf zehn Jahre befristete Gesetz die Unterstützung weiterer neuer EU-Mitgliedstaaten.

Mit der Genehmigung des Rahmenkredits durch das Parlament am 14. Juni 2007 begann die fünfjährige Periode für die Verpflichtung der insgesamt 1 Mrd. Schweizer Franken für vorrangige Projekte und Programme in den EU-10-Staaten. Mit jedem dieser Staaten hat die Schweiz am 20. Dezember 2007 ein bilaterales Rahmenabkommen zur Umsetzung der Zusammenarbeit unterzeichnet. Auf der schweizerischen Seite sind das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) gemeinsam zustän-



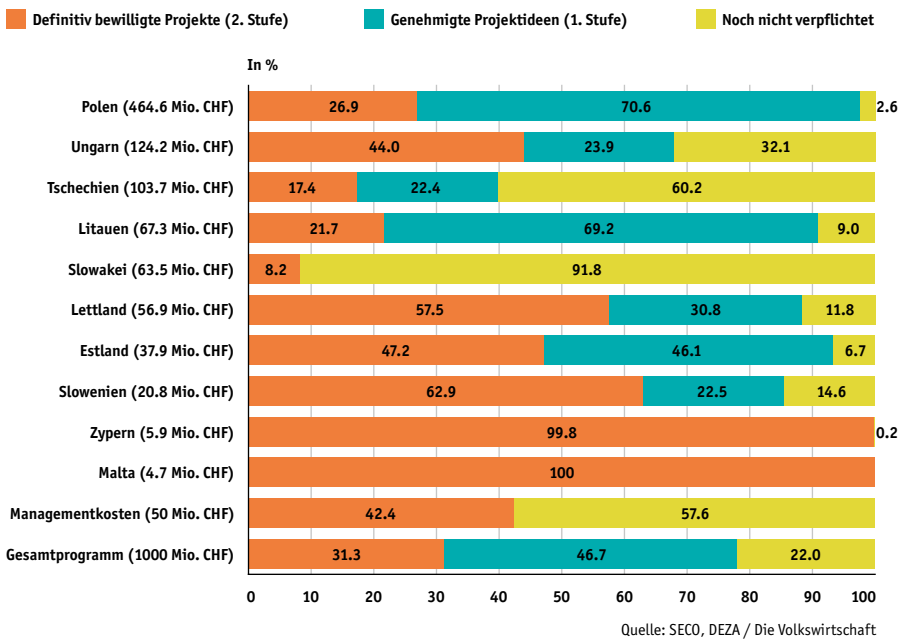
Dr. Hugo Bruggmann
Leiter Ressort Erweiterungsbeitrag/Kohäsion, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Dr. Ulrich Stürzinger
Leiter Abteilung Neue EU-Mitgliedstaaten, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA, Bern

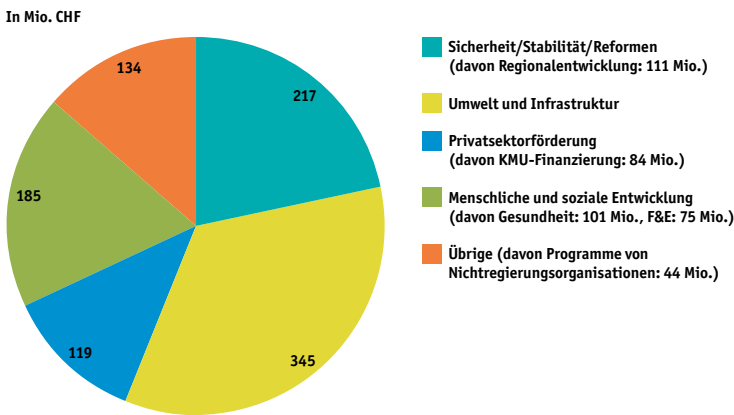
Grafik 1

Übersicht Verpflichtungen Erweiterungsbeitrag Seco/Deza, Stand 15.9.2010



Grafik 2

Sektorielle Aufteilung des Erweiterungsbeitrags an die EU-10



dig für die Durchführung des Erweiterungsbeitrags. Die Projektverantwortung liegt gemäss der thematischen Kompetenz jeweils beim Seco oder bei der Deza. In jedem Partnerstaat gibt es eine nationale Koordinationseinheit (NCU), welche für das bilaterale Zusammenarbeitsprogramm mit der Schweiz verantwortlich ist. Diese NCU ist in den meisten Fällen im gleichen Ministerium angesiedelt, das auch für die Verwaltung der EU-Fonds zuständig ist.

Zweistufiges Projektgenehmigungsverfahren

Die Entscheidungsgremien von Seco und Deza prüfen die ihnen von den NCU unter-

breiteten Finanzierungsgesuche in einem zweistufigen Verfahren: Erst wenn der Projektvorschlag aufgrund eines groben Entwurfs grundsätzlich genehmigt ist (erste Stufe), darf der Gesuchsteller das detaillierte Projekt ausarbeiten und zur Genehmigung vorlegen (zweite Stufe). Nach der ersten Stufe kann der Gesuchsteller für die weiteren Arbeiten eine Unterstützung durch die Projektvorbereitungsfazilität beantragen. Für jeden Partnerstaat – ausser für Malta und Zypern – ist eine Projektfazilität eingerichtet worden. 85% der Kosten der Projektvorbereitung werden dem Erweiterungsbeitrag belastet; 15% der Kosten trägt der Partnerstaat.

Dieses zweistufige Verfahren hat für die Gesuchsteller verschiedene Vorteile. Nach einem positiven Grundsatzentscheid des Seco oder der Deza können die Gesuchsteller davon ausgehen, dass ihr Projekt gute Chancen hat, definitiv bewilligt zu werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die von Seiten der Schweiz in der ersten Stufe gemachten Vorgaben eingehalten werden und die für die zweite Stufe notwendige Projektdokumentation – einschliesslich z.B. Durchführbarkeitsstudie, Umweltverträglichkeitsstudie – der rigorosen Überprüfung standhält. Für diejenigen Gesuchsteller, deren Projekte bereits im Partnerland oder durch die Schweiz abgelehnt werden, halten sich die Projektvorbereitungskosten in engen Grenzen. Entsprechend ist es für sie leichter, diesen Entscheid zu akzeptieren, als wenn sie bereits grosse Summen in die Projektausarbeitung investiert hätten. Der wesentliche Nachteil des Verfahrens liegt darin, dass es nach der Einreichung eines ersten Gesuchs unter Umständen bis zu 18 Monaten dauern kann, bis das Vorhaben definitiv genehmigt ist.

Stand der operationellen Umsetzung

Bis Mitte September 2010 haben Seco/Deza insgesamt 80 Projekte definitiv und 72 Projekte provisorisch genehmigt. Der Gesamtbetrag der definitiv bewilligten Projekte beläuft sich auf 291,6 Mio. Franken, derjenige der provisorisch genehmigten Projekte auf 467,2 Mio. Franken. Von den für Projekte vorgesehenen 950 Mio. Franken² sind somit insgesamt fast 80% definitiv oder provisorisch verpflichtet (vgl. Grafik 1).

Der Hauptgrund, warum die operationelle Umsetzung in den baltischen Staaten, Malta und Zypern weiter fortgeschritten ist als in Polen, Ungarn, Tschechien und in der Slowakei liegt im Projektauswahlverfahren. In der ersten Ländergruppe wurden die der Schweiz vorgeschlagenen Projekte direkt

durch die Ministerien ausgewählt. In der zweiten Ländergruppe erfolgt die Generierung der Projektvorschläge durch einen öffentlichen Aufruf zur Projekteingabe (*Call for Proposals*). Dabei handelt es sich um ein Wettbewerbsverfahren, bei dem die dafür qualifizierten Institutionen und anderen Akteure (z.B. Gebietskörperschaften) den formellen und inhaltlichen Vorgaben entsprechend Projektvorschläge einreichen können. Bei allen bisherigen Wettbewerbsverfahren übertraf der Gesamtbetrag der eingereichten Projektvorschläge die für den Themenbereich zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem.³ Entsprechend gross und zeitraubend war und ist der Aufwand für das Partnerland, die vielen Projektvorschläge zu bewerten und dann diejenigen zur Unterbreitung an die Schweiz auszuwählen.

Grafik 2 gibt einen Überblick über die sektorielle Aufteilung des Erweiterungsbeitrags aufgrund der aktuellen Projektpipeline und der Planung. Die Mittel werden in jedem Partnerland innerhalb der Sektoren auf einige wenige Themenbereiche konzentriert. Das Projektportfolio des gesamten Erweiterungsbeitrags ist dennoch recht heterogen, was aufgrund der nachfolgenden Beispiele veranschaulicht werden kann:

- In Ungarn unterstützt die Schweiz mit einem Gesamtbetrag von 27,3 Mio. Franken in vier Gemeinden die Sanierung und Erweiterung der über 50 Jahre alten Wasserversorgungssysteme. Eine spezielle Herausforderung besteht dabei in der umweltgerechten Entsorgung der Asbestzementrohre.
- In Slowenien ermöglicht die Schweiz mit 3,7 Mio. Franken in den Gemeinden von Primorska den Einsatz von erneuerbaren Energien. Im Vordergrund stehen die Installation einer Photovoltaikanlage auf einer 600 Meter langen Schallschutzwand sowie die Umstellung der Heizungen in 20 öffentlichen Gebäuden von Öl auf Biomasse.
- In Lettland wird mit 2 Mio. Franken die Anwendung der Rechnungslegungs- und Revisionsvorschriften für Unternehmen gemäss geltenden internationalen Standards unterstützt. Das Projekt beinhaltet u.a. die Schulung und Stärkung der Aufsichtsbehörden, den Aufbau eines Qualitätssicherungssystems sowie den Erfahrungsaustausch mit anderen neuen EU-Mitgliedstaaten.
- In Polen unterstützt die Schweiz mit 2,8 Mio. Franken den Schutz der östlichen EU-Grenze. Mit dem Beitrag werden 20 bis 25 speziell ausgerüstete Fahrzeuge angeschafft, um die mobile Grenzpolizei in ihrer Arbeit zu unterstützen. Neben dem

Erwerb der Fahrzeuge werden zusätzliche Fortbildungskurse für die polnischen Grenzpolizisten finanziert.

- In Litauen unterstützt die Schweiz ein Gesundheitsprojekt mit 44 Mio. Franken. Das Projekt fördert einerseits die Energieeffizienz in öffentlichen Spitälern durch die Renovation und Erneuerung von überholten Installationen. Andererseits wird dieses Projekt die Gesundheitsdienstleistungen für Mutter und Kind landesweit verbessern, indem in moderne Geräte und die Ausbildung des Personals investiert wird. Dieses Gesundheitsprojekt wird gemeinsam von der Deza und dem Seco finanziert und knüpft an bereits durchgeführte Schweizer Projekte aus den 1990er-Jahren an.
- In Malta wird mit 2,8 Mio. Franken die Prävention und Diagnostik von Krebs unterstützt. Mit dem Beitrag wird ein neuer PET-Scanner⁴ in einem öffentlichen Spital mitfinanziert und installiert.

Mit dem Erweiterungsbeitrag will die Schweiz auch einen Beitrag zur Verminderung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte innerhalb der Partnerstaaten (interne Kohäsion) leisten. Die Erreichung dieses Ziels ist auf gutem Weg. Es darf davon ausgegangen werden, dass in den grösseren Partnerstaaten (Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei) wie vorgesehen mehr als 40% der Mittel den wirtschaftlich rückständigsten Regionen zugute kommen werden.

In der ersten Jahreshälfte 2010 hat die Schweiz mit jedem Partnerstaat eine Standortbestimmung vorgenommen. In diesem Rahmen wurde die gemeinsame Planung aktualisiert mit dem Ziel, die rechtzeitige Verpflichtung aller Mittel bis Juni 2012 weiterhin sicherzustellen.

Insgesamt positive Erfahrungen

Die mit den Partnerstaaten beim Erweiterungsbeitrag gemachten Erfahrungen von Seco und Deza sind gut. Auch die Partnerstaaten beurteilen die Zusammenarbeit mit der Schweiz insgesamt als positiv. Dies ist keineswegs selbstverständlich, findet diese Zusammenarbeit doch in einem eher schwierigen Umfeld statt, das geprägt ist von zum Teil markanten politischen Veränderungen in den Partnerstaaten und durch die allgemeine Wirtschaftskrise.

Rückblickend muss festgestellt werden, dass die Vorbereitung der operationellen Umsetzung des Erweiterungsbeitrags in einigen Partnerstaaten einiges länger gedauert hat als ursprünglich angenommen. Dies trifft

Die Modernisierung des Notruf- und Ambulanzsystems in Tallinn (im Bild) ermöglicht den besser koordinierten und effizienteren Einsatz der Rettungskräfte, wodurch die Zeit zwischen dem Eingang des Notrufs und dem Eintreffen von Rettungskräften wesentlich verkürzt werden kann.



Bild: Christine Grieder

vor allem auf Tschechien, die Slowakei und Ungarn zu, wo die Erarbeitung von Rechts- und anderen Grundlagen sowie die Schaffung der Strukturen und die Bereitstellung der personellen Kapazitäten für den Erweiterungsbeitrag besonders viel Zeit beansprucht hat. Wären die Projektvorschläge aus diesen Ländern der Schweiz allerdings im gleichen Rhythmus unterbreitet worden wie aus den anderen Partnerstaaten, hätte es im Seco und in der Deza bei der Projektprüfung grosse Engpässe gegeben.

Den NCU und anderen zentralen Institutionen, welche mehr als 99% ihrer Tätigkeiten gemäss den Abläufen und Vorgaben der EU-Fonds ausüben, muss man zugute halten, dass es für sie nicht einfach war, die Modalitäten der schweizerischen Zusammenarbeit zu übernehmen und die entsprechenden Umstellungen zu bewerkstelligen. Der schweizerische Ansatz mit einer engen schweizerischen Begleitung von Projektauswahl und Auftragsvergabe, der periodischen Überwachung des Projektfortschritts sowie dem direkten Kontakt zu allen involvierten Partnern wurde von ein paar NCU nur zögerlich akzeptiert. In der Zwischenzeit hat sich die Zusammenarbeit mit allen Partnerinstitutionen jedoch gut eingespielt, auch wenn es hie und da das eine oder andere Kommunikationsproblem gibt.

Die Errichtung der vier Büros Erweiterungsbeitrag in unseren Botschaften in Budapest, Prag, Riga und Warschau⁵ hat sich als ein strategisch richtiger Entscheid erwiesen. Die Büros nehmen für die Deza und das Seco eine unverzichtbare Schlüsselrolle wahr. Ihre Kenntnisse der lokalen Verhältnisse und ihre direkten Kontakte mit den Partnern vor Ort

erleichtern die Durchführung der Zusammenarbeitsprogramme und vermindern das Risiko von Fehlleistungen.

Im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes wurden im Rahmenabkommen mit jedem Partnerstaat je nach Themenbereich Mindestgrössen für Projekte – in der Regel mehrere Mio. Franken – vereinbart. Diese Massnahme hat sich bewährt, indem sie dazu beigetragen hat, dass die Anzahl der Projektgesuche vernünftig begrenzt werden konnte, ohne dass an der Qualität der genehmigten Projekte Abstriche gemacht werden mussten.

Die Wirtschaftskrise hat sich bis anhin nicht wesentlich auf den Erweiterungsbeitrag ausgewirkt. Allerdings hat sie in ein paar Fällen die thematische Mittelzuteilung beeinflusst. So wurden zum Beispiel in Lettland 6,7 Mio. Franken aus den nicht zugeteilten Mitteln für ein Programm zur Unterstützung von kleinen Privatunternehmen reserviert; in Litauen wurde das Gesundheitswesen bei der Reservenzuteilung gegenüber dem Bereich Sicherheit bevorzugt. In allen Partnerstaaten ist die planmässige Umsetzung der mit nicht rückzahlbaren externen Mitteln⁶ unterstützten Programme und Projekte weiterhin eine erste Priorität. Das Festhalten an dieser Priorität ist für sie auch wichtig zur Konjunkturbelebung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Dementsprechend ist die Bereitstellung der 15%-Eigenbeiträge in den jeweiligen Haushalten trotz allgemeinen Budgetkürzungen nicht umstritten. In ein paar Partnerstaaten (v.a. Ungarn, Lettland) sind einschneidende Massnahmen zur Verringerung der Personalausgaben (Entlassungen, massive Gehaltskürzungen) ergriffen worden. Dadurch bewirkte Personalwechsel

3 Zum Beispiel wurden in Polen im Bereich Infrastruktur/ Umwelt, in welchem 173,6 Mio. Franken zur Verfügung stehen, Projektvorschläge im Gesamtbetrag von mehr als 1,2 Mrd. Franken eingereicht

4 Positronen-Emissions-Tomografie.

5 Das Büro in Warschau ist für Polen zuständig und dasjenige in Budapest für Ungarn. Das Büro in Prag deckt Tschechien und die Slowakei ab, dasjenige in Riga die drei baltischen Staaten. Insgesamt arbeiten in den Büros 5 Schweizer/innen (Leitung + 1 Stellvertreter in Warschau) sowie 12 lokale Fachkräfte.

6 Dabei handelt es sich zu ca. 99% um EU-Fonds. Aber auch der Schweizer Erweiterungsbeitrag und der norwegische sowie der Efta/EWR-Finanzmechanismus sind in dieser Prioritätensetzung eingeschlossen.

haben in einzelnen Fällen zu Verzögerungen bei der Identifizierung und Ausarbeitung von Projekten geführt.

Intensivierung der Beziehungen mit den EU-10-Staaten

Der Erweiterungsbeitrag hat zu einer Intensivierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-10-Staaten geführt – und zwar nicht nur auf der politischen Ebene. Der Erweiterungsbeitrag und noch stärker die Geschäftsmöglichkeiten im Rahmen der EU-finanzierten Kohäsionspolitik, auf welche Seco, Deza, die Osec und die schweizerischen Handelskammern immer wieder hingewiesen haben, scheinen einigen Schweizer Firmen einen Anstoss gegeben zu haben, ihre Präsenz in den Märkten der neuen Mitgliedstaaten zu verstärken. Verschiedene Schweizer Unternehmen haben entweder direkt oder als Unterakkordanten Aufträge aus EU-finanzierten Projekten erhalten. Eine grössere Anzahl hat in diesen Ländern auch von Fördermitteln der EU profitieren können, so zum Beispiel von Subventionen für die Schulung der Mitarbeitenden, die Einführung von innovativen Technologien, Energiesparmassnahmen oder die Produktionserweiterung.

Die nun rasch zunehmende Anzahl von Projekten des Erweiterungsbeitrags, die ab 2011 in die Realisierungsphase kommen, wird zu zahlreichen Ausschreibungen führen, welche auch für Schweizer Firmen interessant sein werden. Um das Interesse von Schweizer Unternehmen zur Teilnahme an diesen Ausschreibungen frühzeitig zu wecken, werden auf der Webseite des Erweiterungsbeitrags⁷ nicht nur die genehmigten Projekte und die Hinweise auf die Ausschreibungen, sondern bereits auch die geplanten Projekte publiziert.

Die im Rahmen des Erweiterungsbeitrags bestehenden Möglichkeiten von institutionellen und beratenden Partnerschaften werden zunehmend genutzt und tragen zur Stärkung der bilateralen Beziehungen mit den neuen EU-Staaten bei. So werden in Ungarn, Polen und Litauen für rund 35 Mio. Franken gemeinsame Forschungsprojekte zwischen Institutionen dieser Länder und Schweizer Hochschulen unterstützt. Ausserdem eröffnen so genannte Partnerschaftsfonds in Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien Unterstützungsmöglichkeiten für Partnerschaften zwischen Organisationen und Institutionen aus der Schweiz und den betreffenden Ländern. Es sind Projekte in Vorbereitung zwischen Gemeinden, Schulen oder auch privaten Vereinen. Beratende Partnerschaften sind zum Beispiel die Zusam-

menarbeit zwischen der Oberzolldirektion und ihrem polnischen Pendant bei der Umsetzung eines grösseren Projektes zur Verbesserung der Grenzkontrollen oder die Beratung eines Spitals in Malta durch das Kantonsspital Bellinzona bei der Einführung neuer technischer Ausrüstungen.

Ausblick

Seco und Deza gehen davon aus, dass die Mittel des Erweiterungsbeitrags bis Juni 2012 planmässig verpflichtet werden können. Da die Schweiz gemäss Planung über die letzten Projekte in Tschechien, Ungarn und in der Slowakei erst im ersten Quartal 2012 entscheiden wird, wird die Einhaltung der Planung bis dahin in monatlichen Sitzungen zwischen der NCU und dem Büro Erweiterungsbeitrag überwacht. Die Partnerstaaten sind sich bewusst, dass die Schweiz trotz Verpflichtungsdruck kein Projekt genehmigen wird, das die vereinbarten hohen Anforderungen nicht erfüllt. Um die zur Genehmigung notwendige Qualität der letzten Projektvorschläge zu gewährleisten, wird deren Auswahl und Ausarbeitung durch die Schweiz besonders eng begleitet. Seco und Deza hoffen, dass auch im Falle von weiteren Gehaltskürzungen, Entlassungen und Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor in den Partnerstaaten überall die zur professionellen Abwicklung des Erweiterungsbeitrags notwendigen personellen Kapazitäten beibehalten werden können.

Mit der wachsenden Anzahl von Projekten, die in die Realisierungsphase eintreten, werden Deza und Seco zunehmend mehr Ressourcen für das Monitoring und Controlling auf Projektebene einsetzen. Die beiden besonders risikobehafteten Phasen der Projektumsetzung – die Vergabe von Aufträgen und die vertragsgemässe Leistungserbringung – werden dabei besonders sorgfältig geprüft. ■

Kasten 1

Jahreskonferenz der Schweizer Ostzusammenarbeit im Zeichen des Erweiterungsbeitrags

Die Jahreskonferenz der Schweizer Ostzusammenarbeit von Seco und Deza steht ganz im Zeichen des Erweiterungsbeitrags. Der Gesamtbetrag der Schweiz von 1 Mrd. Franken an die EU-10-Länder wird seit Juni 2007 umgesetzt. Zeit also, eine erste Zwischenbilanz zu ziehen. Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt:

- Was ist der Stand der Projekte, welche die Schweiz zur Lösung von Umwelt- und Infrastrukturproblemen, in den Bereichen Forschung, Gesundheit und Sicherheit oder zur Stärkung der Privatwirtschaft direkt vor Ort umsetzt?
- Wie verläuft die Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten?
- Erfüllt die bisherige Umsetzung die Erwartungen auf allen Seiten?
- Welche Lehren können für die Zukunft gezogen werden?
- Was ist die europapolitische Bedeutung des Erweiterungsbeitrags?
- Welche Stossrichtungen verfolgt der separate Beitrag an Bulgarien und Rumänien?

Es präsentieren und diskutieren Regierungs- und Verwaltungsvertreter aus den neuen Mitgliedstaaten und der Schweiz. Filmbeiträge zeigen exemplarisch auf, wie die Projekte umgesetzt werden und wem sie zugutekommen. In Workshops kann sich das Publikum aktiv einbringen und Fragen stellen. Auch Sie sind herzlich eingeladen, sich ein aktuelles Bild des Schweizer Erweiterungsbeitrags zu machen.

Jahreskonferenz der Schweizer Ostzusammenarbeit 2010,
19. November 2010, 13h30–17h30,
Aarau, Kultur- und Kongresshaus.

Information und Anmeldung:
www.seco-cooperation.admin.ch/aktuell

⁷ Internet: www.erweiterungsbeitrag.admin.ch.