

**Erläuternder Bericht zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte
EU-Staaten**

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
1. Einleitung und Standortsbestimmung	1
1.1. Ausgangslage und Interessenlage der Schweiz	1
1.2. Europapolitischer Kontext.....	2
1.3. Wirkungen des Erweiterungsbeitrags	2
2. Vorschlag des Bundesrates.....	7
2.1. Ziele des zweiten Beitrags.....	8
2.2. Rahmenkredit Kohäsion	9
2.2.1. Beschreibung	9
2.2.2. Thematische Ausrichtung.....	10
2.2.3. Strategie.....	14
2.2.4. Durchführung	16
2.2.5. Ressourcen.....	18
2.3. Rahmenkredit Migration	19
2.3.1. Beschreibung	19
2.3.2. Kooperationsbereiche	20
2.3.3. Strategie.....	21
2.3.4. Umsetzung und Verwaltung des Rahmenkredits Migration.....	22
a. Allgemeines.....	22
2.3.5. Ressourcen	24
3. Auswirkungen.....	24
3.1. Finanzielle Auswirkungen.....	24
3.2. Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	25
3.3. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	25
3.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	26
3.5. Auswirkungen auf die Umwelt	26
4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	26
4.1. Verhältnis zur Legislaturplanung	26
4.2. Verhältnis zu Strategien des Bundesrates.....	26
5. Rechtliche Aspekte.....	27
5.1. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	27
5.2. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
5.3. Erlassform	28
5.4. Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	28
5.5. Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes.....	28
5.5.1. Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele: Begründung, Ausgestaltung und finanzieller Umfang	28
5.5.2. Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention	29

5.5.3.	Verfahren der Beitragsgewährung	29
5.5.4.	Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention	29
Anhang 1:	Vorgesehener Verteilschlüssel des Rahmenkredits Kohäsion	i
Anhang 2:	Massnahmen zur Verringerung der Risiken von Unregelmässigkeiten, Missbrauch und Korruption.....	iii
Anhang 3:	Zusammenfassung der unabhängigen, externen Evaluation des Erweiterungsbeitrags 2015/2016	iv
Anhang 4:	Überblick über andere Finanzierungen.....	ix

Abkürzungsverzeichnis

AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU
AsylG	Asylgesetz
BG Ost	Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
BIP	Bruttoinlandprodukt
CHF	Schweizer Franken
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EASO	European Asylum Support Office / Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EU-10	Die 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern
EU-13	EU-10 zuzüglich Bulgarien, Rumänien und Kroatien
EU-15	Die vor der EU-Osterweiterung von 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten
EU-28	Alle EU-Mitgliedstaaten
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ISF	Fonds für die Innere Sicherheit der EU
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NRO	Nichtregierungsorganisation(-en)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation

1. Einleitung und Standortsbestimmung

1.1. Ausgangslage und Interessenlage der Schweiz

Bereits seit den 90er Jahren gehört die Unterstützung der osteuropäischen Staaten und damit der Kohäsion innerhalb Europas zu den zentralen Pfeilern der Schweizer Interessenpolitik in der Region. Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat die Schweiz die vormals kommunistischen Staaten Osteuropas bei ihrer Transition hin zu Marktwirtschaft und Demokratie unterstützt und damit zu mehr Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent beigetragen. Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas wurde auch nach der Jahrtausendwende weitergeführt. Der Bundesrat anerkannte die Osterweiterung der EU ab 2004 als weiteren wichtigen Schritt zu mehr Stabilität in Europa und sprach sich dafür aus, die osteuropäischen Staaten auch nach deren EU-Beitritt im Rahmen des Erweiterungsbeitrags weiter zu unterstützen. Dieser Ansatz wurde von der Stimmbevölkerung befürwortet: Das Bundesgesetz Ost, welches sowohl die gesetzliche Grundlage für den Erweiterungsbeitrag als auch für die weitere Unterstützung der osteuropäischen Staaten ausserhalb der EU im Rahmen der Transitionszusammenarbeit bildet, wurde in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 angenommen. Zusätzlich zu den politischen Vorteilen eines sicheren und stabilen Europas profitiert die Schweiz wirtschaftlich von der Ausdehnung der bilateralen Verträge mit der EU auf die mittel- und südosteuropäische Wachstumsregion.

Mitte 2017, über 10 Jahre nach der EU-Osterweiterung, wurden die Projekte des Erweiterungsbeitrags in den EU-10 erfolgreich abgeschlossen. Das wirtschaftliche Wachstum in den Partnerländern und ihre Fortschritte aufgrund des EU-Beitritts verstärkten auch den wirtschaftlichen Austausch mit der Schweiz. Dies fördert den Wohlstand auf beiden Seiten, sichert Arbeitsplätze in der Schweiz und schafft Perspektiven für die Bevölkerung vor Ort. Die Kohäsion in Europa steht aber weiterhin vor grossen und zum Teil neuen Herausforderungen. Die Finanzkrise ab 2008 und die darauffolgende Wirtschafts- und Schuldenkrise haben viele süd-, aber auch mittel- und südosteuropäische Staaten stark getroffen, was zur Vergrösserung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in vielen Staaten Europas beigetragen hat. Dazu kamen die ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen, die 2015/2016 einen Höhepunkt erreichten und zahlreiche europäische Staaten mit Blick auf ihre Kapazitäten und das Management der Migrationsbewegungen stark gefordert haben. Angesichts dieser Herausforderungen unterstützen sowohl die EU als auch die EFTA/EWR-Staaten die Kohäsion in Europa weiterhin mit erheblichen Mitteln (vgl. Anhang 4).

Die EU bleibt der wichtigste Akteur bei der Bewältigung dieser Herausforderungen; ihre stabilisierende Wirkung kommt auch der Schweiz zu Gute. Zudem sind die europäischen Staaten sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus politischer Sicht die wichtigsten Partner der Schweiz. Um den Wohlstand in der Schweiz langfristig zu sichern, ist die Schweiz auch in Zukunft an einem sicheren, stabilen und prosperierenden Europa interessiert. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz auch weiterhin ein essentielles Interesse, zur Stärkung der Kohäsion innerhalb Europas, zur Bewältigung der Migrationsbewegungen sowie zur Reduktion des Risikos von Sekundärmigration in Europa und damit zum besseren Funktionieren von Schengen/Dublin beizutragen.

Der Beitrag soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Partnerländern weiter stärken und die Perspektiven vor Ort verbessern. Insbesondere durch die stärkere

Förderung der Berufsbildung mittels Schweizer Expertise kann die Ausbildung von Fachkräften gefördert und ein Beitrag zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit geleistet werden. Mit der Unterstützung im Migrationsbereich will die Schweiz denjenigen europäischen Ländern helfen, deren Strukturen im Migrationsmanagement unter Druck geraten, und dadurch zu einer besseren Bewältigung der Migrationsbewegungen in Europa beitragen.

1.2. Europapolitischer Kontext

Der zweite Schweizer Beitrag entspricht den Schweizer Interessen und ist nicht direkt mit anderen Dossiers verknüpft. Die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit mit der EU für die Schweiz und das Ziel der Festigung der Beziehungen hat der Bundesrat wiederholt unterstrichen. Die Schweiz spricht einen zweiten Beitrag autonom. Dementsprechend hat der Bundesrat die Bedeutung eines zweiten Beitrags grundsätzlich anerkannt, den Entscheid aber von der Entwicklung der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU abhängig gemacht.

Aufgrund der Blockade in den bilateralen Beziehungen nach Annahme des Verfassungsartikels 121a über die Zuwanderung vom 9. Februar 2014 waren die politischen Voraussetzungen für einen zweiten Beitrag der Schweiz nicht gegeben. Im Dezember 2016 hat das Parlament jedoch mit der Umsetzung des Verfassungsartikels 121a, die mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU vereinbar ist, die Voraussetzung für eine Normalisierung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU geschaffen. 2017 konnten in zahlreichen Dossiers für die Schweiz wichtige Resultate erzielt werden. Im Lichte dieser Dynamik entschied der Bundesrat im November 2017, die Weichen für einen zweiten Schweizer Beitrag für ausgewählte EU-Staaten zu stellen und die Ausarbeitung der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage in Auftrag zu geben.

Angesichts dieser Ausgangslage, der angestrebten Fortschritte bei den Marktzugangs- und Kooperationsabkommen und der Klärung der institutionellen Fragen erscheint es angezeigt, beim Schweizer Beitrag einen nächsten Schritt zu unternehmen und die Vernehmlassung zu eröffnen. Nach dem diskriminierenden und sachfremden Entscheid der EU-Kommission vom 21.12.2017, die Äquivalenz der Schweizer Börse nur befristet anzuerkennen, hat sich der Bundesrat jedoch vorbehalten, die einzelnen Schritte neu zu beurteilen. Dies wird der Bundesrat mit Blick auf den Gesamtkontext der Beziehungen zur EU und namentlich die Entwicklung im Bereich der für den gesamten Standort wichtigen Börsenäquivalenz auch in den kommenden Monaten tun. Am 2. März 2018 hat der Bundesrat seine europapolitische Verhandlungsstrategie präzisiert. Vor diesem Hintergrund wird der Bundesrat auch nach Abschluss der Vernehmlassung die Gesamtbeziehungen Schweiz-EU beurteilen sowie das weitere Vorgehen entscheiden.

1.3. Wirkungen des Erweiterungsbeitrags

Der gegenwärtige Erweiterungsbeitrag kommt bzw. kam den EU-13 zugute. Im Jahr 2007 sprach das Parlament einen Kredit von einer Milliarde Franken zugunsten der EU-10, in den Jahren 2009 und 2014 wurde der Beitrag vom Parlament auf die später beigetretenen EU-Staaten Rumänien und Bulgarien (im Umfang von 257 Mio. CHF) und Kroatien (im Umfang von 45 Mio. CHF) ausgeweitet. Zuständig auf Schweizer Seite für die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags sind die DEZA und das SECO. Bis im Juni 2017 konnten alle 210 Projekte in den EU-10 abgeschlossen werden. Rund 95 Prozent der Mittel wurden ausbezahlt. Die Projekte in Bulgarien und Rumänien laufen noch bis Ende 2019, jene in Kroatien werden bis 2024 umgesetzt sein. Die bisherigen Wirkungen auf die Entwicklung in

den Partnerländern waren positiv und bestätigen die Zweckmässigkeit der strategischen Ausrichtung und des Konzepts des Erweiterungsbeitrags.

a. Erzielte Resultate

Der Erweiterungsbeitrag hatte zum Ziel, zum Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Partnerländern und den EU-15 sowie innerhalb der Partnerländer beizutragen. In den verschiedenen Themenbereichen wurden relevante Beiträge zur Lösung von Problemen und zur Verbesserung der Lebensumstände einer Vielzahl von Menschen gemacht. Zudem dienen die Resultate vieler Projekte als Modellbeispiele für die Anwendung in anderen Landesteilen und für weiterführende System- und Politikreformen in den Partnerländern. Die Wirkungen des Erweiterungsbeitrags beim Abbau der Ungleichheiten lassen sich in den gesamtwirtschaftlichen Statistiken kaum nachweisen. In ihrer Gesamtheit tragen die Programme und Projekte des Erweiterungsbeitrags jedoch zum Abbau von Disparitäten in der erweiterten EU bei. Dies wird mit folgenden Beispielen illustriert.

In Polen, Tschechien, der Slowakei und Bulgarien wurden im **Pflegebereich** die Infrastruktur sowie Pflege- und Therapieformen verbessert. Erreicht wurden insbesondere die Integration von sozialen und medizinischen Dienstleistungen sowie die Verankerung von neuen Pflegeansätzen im Gesundheitswesen. Insbesondere wurden die Vorteile der ambulanten und häuslichen Pflege thematisiert. Als Resultat werden nun beispielsweise mehr ältere und behinderte Menschen in den eigenen vier Wänden betreut, wodurch sich ihre Lebensqualität verbessert hat. Die Arbeit an diesen Themen ist ein gemeinsames Anliegen der Partnerländer und der Schweiz, da manche Problemstellungen sehr ähnlich sind.

Um ihr Wachstums- und Beschäftigungspotenzial weiter auszuschöpfen, sind die Partnerländer bestrebt, die Bereiche **Ausbildung, Forschung und Entwicklung** zu stärken. Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags wurden die Integration von Forschungsinstitutionen in die internationalen wissenschaftlichen Netzwerke verstärkt und die Forschungsgemeinschaft in den betreffenden Partnerländern gefördert. An den 88 gemeinsamen Forschungsprojekten zwischen der Schweiz und den Partnerländern waren über 1200 Forschende beteiligt. Die Projekte resultierten unter anderem in einer Vielzahl von Publikationen in internationalen Fachzeitschriften, 21 Patentanmeldungen und zahlreichen Forschungspartnerschaften, die auch heute noch selbständig weiterlaufen. Ausserdem hat das Stipendienprogramm Sciex 550 jüngeren Forschenden einen Forschungsaufenthalt in der Schweiz ermöglicht. Das Interesse in den Forschungskreisen an diesen Projekten war in der Schweiz und in den Partnerländern sehr gross.

Auch die Entwicklung der **städtischen Infrastruktur** im öffentlichen Verkehr ist in den EU-13 wichtig. In Bulgarien, Polen, Rumänien und Tschechien profitieren gegen 50 Millionen Fahrgäste pro Jahr von Massnahmen zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs und zur Verbesserung der Servicequalität. Dank diesen Investitionen verringert sich auch der Ausstoss von Treibhausgasen.

Die **Organisationen der Zivilgesellschaft** sind wichtig für die gesellschaftliche Entwicklung. Die Schweiz hat zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO) gestärkt, indem deren Managementkapazitäten verbessert, die lokale Verankerung vertieft und die Vernetzung mit privaten und öffentlichen Institutionen ausgebaut wurden. Dadurch können die NRO Anliegen der Bevölkerung besser aufnehmen und vor lokalen und nationalen Behörden glaubwürdig und wirksam vertreten. So entwickelte sich beispielsweise in den baltischen Staaten bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen eine vertiefte partnerschaftliche

Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und NRO. Dank Finanzierungen von Seiten der Gemeinden konnten lokal verankerte NRO ihre Dienste ausweiten und diese mit Freiwilligenarbeit ergänzen.

Eine umfassende Übersicht zu den Projekten und den erzielten Resultaten in jedem Land findet sich auf der Webseite .

b. Grundsätze der Zusammenarbeit

DEZA und SECO setzen zusammen mit den Partnerländern wichtige **Grundsätze einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit** um. Dazu gehören die folgenden:

Der Erweiterungsbeitrag begegnet lokalen Bedürfnissen in den Partnerländern effizient und zielgerichtet mit individuellen Lösungsansätzen.

Beispiel Lettland: Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise schrumpfte die Wirtschaftsleistung des Landes 2009 um 18 Prozent. Die Arbeitslosenquote Lettlands stieg massiv an und betrug 2010 knapp 20 Prozent. Das Mikrokreditprogramm des Erweiterungsbeitrags in Lettland erleichterte Kleinstunternehmen und selbständig Erwerbenden den Zugang zu Krediten. Mit der Vergabe von über 1050 Mikrokrediten wurden rund 2600 Stellen geschaffen oder erhalten. Von den Krediten wurden 97,6 Prozent zurückbezahlt. Seit dem Abschluss im Januar 2015 wird der Fonds von der zuständigen lettischen Entwicklungsbank ALTUM weitergeführt. Durch weitere KMU-Finanzierungsprogramme in vier anderen Partnerländern wurden zusätzliche rund 4400 Arbeitsplätze geschaffen.

Der Erweiterungsbeitrag strebt nachhaltige und systemrelevante Lösungen an.

Beispiel Polen: Polen zählte bisher zu den verkehrstechnisch gefährlichsten Ländern Europas. Dank der Zusammenarbeit mit Schweizer Verkehrsexperten wurden Präventionsmassnahmen intensiviert und die strassenbauliche Sanierung gefährlicher Verkehrssituationen ermöglicht. Die Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden wurde ergänzt durch politische Überzeugungsarbeit, was zu neuen gesetzlichen Bestimmungen und zur Verbesserung der Verkehrssicherheit führte. Kontrollen und Bussen wurden verschärft, Verkehrsberuhigungsmassnahmen gefördert und Grundlagen für die Opferhilfe geschaffen. Unter anderem dank diesen Massnahmen geht die Anzahl der Verkehrsunfälle und der Verkehrstoten seit Jahren kontinuierlich zurück.

Der Erweiterungsbeitrag wirkt komplementär zu den Kohäsionsbestrebungen der EU.

Beispiel Slowakei: Mit dem Beitritt zur EU musste die Slowakei die Richtlinien zum Abwassermanagement der EU erfüllen. Viele Haushalte waren noch nicht an ein Kanalisationssystem angeschlossen. Die Kohäsionspolitik unterstützte mittelgrosse und grosse Gemeinden im Abwassermanagement, nicht aber die vielen kleinen Gemeinden. Hier setzte der Erweiterungsbeitrag an und unterstützte acht kleine Gemeinden beim Auf- oder Ausbau ihres Kanalisationsnetzes und ihrer Kläranlagen. Heute sind in den acht unterstützten Gemeinden über 85 Prozent der Einwohner an das Abwassersystem angeschlossen (über 10 000 Personen in ca. 3400 Haushalten). Sie profitieren von besseren Dienstleistungen und Umweltbedingungen sowie von reduzierten Gesundheitsrisiken.

Der Erweiterungsbeitrag setzt auf Kontinuität und trägt auf diese Weise massgeblich zur Entwicklung von Schlüsselbereichen in den Partnerländern bei.

Beispiel Litauen: Dank der Schweizer Unterstützung haben sich die Bedingungen für Neugeborene und Mütter in Litauen erheblich verbessert. Die Säuglingssterblichkeit sank von durchschnittlich 16,5 von 1000 Säuglingen im Jahre 1992 auf 3,9 im Jahre 2014. Dies

entspricht der Schweizer Säuglingssterblichkeitsrate. Die Schweiz hatte bereits in den Neunzigerjahren die medizinische Ausrüstung in litauischen Geburtenabteilungen finanziert. Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags wurden 27 Spitäler mit modernen medizinischen Geräten ausgerüstet und über 2300 Pflegerinnen und Pfleger weitergebildet. Ergänzend wurden 24 Spitäler energieeffizient saniert und deren Energiebedarf teilweise auf erneuerbare Energiequellen umgestellt.

Der Erweiterungsbeitrag setzt sich für die Integration von Minderheiten und sozial Benachteiligten ein und strebt den Dialog mit lokalen Behörden an.

Beispiel Rumänien: Die Mehrheit der Roma-Gemeinschaften in Rumänien lebt in Armut und unter sehr schlechten Wohn- und Lebensbedingungen. Mangelnde Bildung und schlechte Gesundheit sind Ursachen für Arbeitslosigkeit. Mit dem Erweiterungsbeitrag wurde durch zusätzlichen Unterricht, ausserschulische Betreuung und vorschulische Erziehung die Integration von rund 6400 Kindern in das Schulsystem ermöglicht. Der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und die Zusammenarbeit zwischen Initiativgruppen aus den Roma-Gemeinschaften und Gemeindevertretern wurde ebenfalls verbessert.

Der Erweiterungsbeitrag trägt zur Sicherheit auf dem europäischen Kontinent und im Schengen-Raum bei.

Beispiel Polen: Eine effiziente und funktionierende östliche Schengen Aussengrenze ist nicht nur für Polen und die EU wichtig, sondern auch für die Schweiz. Deshalb wurde mit dem Erweiterungsbeitrag die Ausstattung von polnischen Grenzposten und mobilen Grenzkontrollen sowie die Einrichtung eines Empfangszentrums für Migranten unterstützt. Dadurch wurde die Effizienz im Grenzmanagement und der Zollabwicklung verbessert. In ähnlicher Weise resultierte in Bulgarien, Estland, Rumänien, der Slowakei und der Tschechischen Republik die Zusammenarbeit mit den Schweizer Grenz-, Polizei- und Justizbehörden nicht nur in der Verbesserung des Grenzschutzes, sondern auch in der wirksameren Bekämpfung von Gewalttaten und Kriminalität.

c. Positive Wirkungen für die bilateralen Beziehungen

Die Erfahrungen und Resultate zeigen, dass der Erweiterungsbeitrag die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den Partnerländern und zur gesamten EU in **politischer, wirtschaftlicher** und **institutioneller Hinsicht** gestärkt hat.

Politische Beziehungen: Die Projekte und Programme des Erweiterungsbeitrags haben in den EU-13 die Aufmerksamkeit für die Schweiz verstärkt. Die Sichtbarkeit wird gefördert, indem die Medien und die Öffentlichkeit über die Projekte und deren Resultate informiert werden. Auf politischer Ebene ergibt der Erweiterungsbeitrag zusätzliche Bezugspunkte zu Behörden auf nationaler und lokaler Ebene, die insbesondere von den Schweizer Botschaften vor Ort gepflegt werden. Bei ministeriellen Besuchen und in den politischen Konsultationen mit den betroffenen Ländern spielt der Erweiterungsbeitrag eine Rolle als bedeutendes Element in den bilateralen Beziehungen. Delegationen des Schweizer Parlaments haben in den letzten Jahren immer wieder Partnerländer des Erweiterungsbeitrags besucht.

Der Erweiterungsbeitrag findet in den Medien der Partnerländer eine beträchtliche Resonanz. Der solidarische Beitrag der Schweiz wurde vielerorts eingehend gewürdigt. Bei den politischen Entscheidungsträgern ist das Programm wohlbekannt. Die einzelnen Projekte fördern auch auf regionaler Ebene das Ansehen der Schweiz.

Die EU-13 haben innerhalb der EU wachsendes politisches Gewicht erlangt: nachdem Slowenien 2008 als erstes Land aus dieser Gruppe die EU-Präsidentschaft übernommen hatte, folgten zahlreiche weitere; 2017 waren Malta und Estland an der Reihe, im ersten Semester 2018 folgte Bulgarien, ab Januar 2019 wird Rumänien den Vorsitz für sechs Monate innehaben. Die dank dem Erweiterungsbeitrag intensivierten bilateralen Beziehungen mit diesen Ländern tragen zum guten Verhältnis mit der jeweiligen EU-Präsidentschaft bei.

Wirtschaftliche Beziehungen: Erfolgreich umgesetzte Projekte im Rahmen des Erweiterungsbeitrags tragen zum positiven Image der Schweiz in der EU bei und verbessern auch die Chancen von Schweizer Unternehmen, in den Partnerländern Aufträge zu erhalten. Zu diesen Aufträgen gibt es keine offizielle Statistik, da es seitens der Schweizer Unternehmen keine Informationspflicht gibt. In vom SECO und der DEZA durchgeführten Umfragen zeigte sich, dass zwischen 2010 bis 2015 mehr als 50 kleinere, mittlere und grosse Schweizer Unternehmen in fünf Jahren rund 600 Aufträge im Gesamtbetrag von mehr als 2 Milliarden Franken aus EU-finanzierten Projekten in den Partnerländern des Erweiterungsbeitrags erhalten haben. Die tatsächlichen direkten und indirekten Aufträge an Schweizer Firmen dürften jedoch weit über dem jährlichen Durchschnittswert von 400 Millionen Franken liegen.

Die Schweizer Wirtschaft profitiert auch direkt vom Erweiterungsbeitrag. Rund zehn Prozent der bewilligten Beiträge kamen den im Programm involvierten Schweizer Unternehmen, Verbänden und Universitäten für ihre erbrachten Leistungen zugute.

Die DEZA und das SECO informierten Schweizer Unternehmen über die Geschäftsmöglichkeiten im Rahmen des Erweiterungsbeitrags. Die wichtigsten öffentlichen Ausschreibungen werden über die einschlägigen Plattformen der EU, des Partnerlandes und der Schweiz publiziert.

Institutionelle Beziehungen: Durch Partnerschaften mit Schweizer Institutionen wurden Erfahrungen, Wissen und Werte zum Nutzen der Partnerländer und der Schweiz ausgetauscht. Beispielsweise haben die institutionellen Partnerschaften in der Forschung in Polen, Ungarn, Litauen, Rumänien und Bulgarien zur besseren Integration und Sichtbarkeit der Forschungsergebnisse im wissenschaftlichen Umfeld Europas beigetragen. Im Bereich öffentliche Sicherheit haben verschiedene Stellen des Bundes und der Kantone die Projekte mitgetragen. So führten die Projekte zur Bekämpfung des Menschenhandels zu einer verstärkten institutionellen Zusammenarbeit zwischen den Herkunftsländern Bulgarien und Rumänien mit dem Zielland Schweiz.

Partnerschaftsfonds unterstützten über 270 kleinere gemeinsame Projekte. Auf Seiten der Schweiz und des Partnerlandes waren Städte, Gemeinden, öffentliche Institutionen (z.B. Museen), NRO und Sozialpartner beteiligt.

Schliesslich haben Schweizer Akteure in rund einem Drittel aller Projekte eine beratende Funktion wahrgenommen und damit spezifisches Wissen und Erfahrungen aus der Schweiz übertragen. Sie standen den Projektträgern punktuell oder über längere Zeitabschnitte zur Seite, um den Wissenstransfer und den Erfahrungsaustausch sicherzustellen und so zur Qualität der Projektumsetzung beizutragen. Auf Schweizer Seite waren über 50 Institutionen und Organisationen involviert. Rund die Hälfte davon waren öffentliche Institutionen und Ämter auf Ebene des Bundes, von Kantonen und von Gemeinden. Ausserdem waren über 20 private Organisationen sowie NRO und Stiftungen beteiligt.

d. Erfahrungsaufarbeitung und Evaluation

Die Erfahrungen aus der Umsetzung des ersten Erweiterungsbeitrags mit den EU-10 wurden sowohl verwaltungsintern als auch mit den Partnerländern periodisch ausgewertet. In der Folge wurden beim Erweiterungsbeitrag an Bulgarien und Rumänien sowie auch bei demjenigen an Kroatien entsprechende Anpassungen vorgenommen.

Die in den vergangenen Jahren von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) durchgeführten Audits und die unabhängige, externe Evaluation von 2015/2016 (vgl. Anhang 3) bestätigen, dass sich das Konzept des Erweiterungsbeitrags bewährt hat und seine Umsetzung ordnungsgemäss erfolgt ist. Die vertiefte Prüfung des Erweiterungsbeitrags im Rahmen der Evaluation hat ergeben, dass die rund 300 Projekte einen positiven Beitrag zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den 13 Partnerländern leisten. Bei der grossen Mehrheit der Projekte wurden und werden die Ziele erreicht oder sogar übertroffen.

Praktisch alle Empfehlungen der EFK und des Evaluationsberichts sind, soweit sie den laufenden Erweiterungsbeitrag betreffen, bereits umgesetzt worden. Entsprechend den Empfehlungen der EFK wurden zum Beispiel die Massnahmen zur Verringerung von Missbrauchsrisiken in Bulgarien und Rumänien verstärkt durch eine noch engere schweizerische Begleitung der Projekte und der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen.

Im Hinblick auf die Weiterführung der bilateralen Zusammenarbeit im Rahmen eines zweiten Beitrags wurden insbesondere folgende Empfehlungen gemacht:

- Stärkere Konzentration auf Themen und Regionen;
- Vereinfachung der Projektgenehmigung, aber ohne die Qualität zu beeinträchtigen;
- Klarere Vorgaben und schlankeres System für die Berichterstattung auf der Projektebene;
- Verstärkung der Kommunikationsmassnahmen in den Partnerländern.

Diese Empfehlungen werden in der Vorbereitung und Umsetzung des zweiten Schweizer Beitrags berücksichtigt.

2. Vorschlag des Bundesrates

Der Bundesrat beabsichtigt, den eidgenössischen Räten einen zweiten Beitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Staaten im Gesamtbetrag von 1302 Millionen Franken zu beantragen. Dieser Betrag entspricht der Höhe des bisherigen Erweiterungsbeitrags. Er setzt sich zusammen aus einem Rahmenkredit Kohäsion (1046,9 Mio. CHF), einem Rahmenkredit Migration (190 Mio. CHF) sowie dem Eigenaufwand der Bundesverwaltung (65,1 Mio. CHF) zusammen. Der Schweizer Beitrag von durchschnittlich 130 Millionen Franken pro Jahr entspricht ca. 0,35 Prozent der Kohäsionsleistungen der EU zu Gunsten der EU-13 und rund einem Drittel des Betrags, den Norwegen zur Unterstützung der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014 - 2021 aufbringt (vgl. Anhang 4).

Der Bundesrat wird dem Parlament eine Finanzierungsbotschaft für einen zweiten Beitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Staaten bestehend aus einem Rahmenkredit von **1046,9 Millionen Franken** zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der EU (**Rahmenkredit Kohäsion**) und einem Rahmenkredit von **190 Millionen Franken** zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich Migration (**Rahmenkredit Migration**) unterbreiten.

2.1. Ziele des zweiten Beitrags

a. Thematische Schwerpunkte

Die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in der europäischen Nachbarschaft liegt im direkten Interesse der Schweiz. Um den Wohlstand langfristig zu sichern, ist die Schweiz sowohl wirtschaftlich als auch politisch auf ein stabiles, prosperierendes Umfeld in Europa angewiesen.

Mit einem zweiten Schweizer Beitrag will der Bundesrat weiterhin **zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU beitragen**. Die Kohäsion in Europa steht noch immer vor grossen und zum Teil neuen Herausforderungen. In der Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 haben sich die wirtschaftlichen Gräben in Europa verstärkt, und aufgrund der Migrationssituation ab 2015 werden viele EU-Staaten durch die stark angestiegenen und ungleich verteilten Migrationsbewegungen erheblich gefordert. Diese Entwicklungen stellen auch Risiken für die Schweiz dar. Ihnen soll mit einem zweiten Schweizer Beitrag entgegengewirkt werden.

Die Integration der EU-13 in die EU und damit einhergehend die **Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten** und die Stärkung der **Kohäsion** innerhalb der EU ist ein langfristiger Prozess. Die EU und die EFTA/EWR-Staaten unterstützen diesen weiterhin mit erheblichen Mitteln. Der Beitrag soll die wirtschaftliche Entwicklung in den Partnerländern stärken und die Perspektiven vor Ort verbessern. Der Bundesrat will in diesem Rahmen mit dem **Schwerpunktbereich Berufsbildung** besondere Anstrengungen leisten, um die Ausbildung von Fachkräften zu verbessern und die Jugendarbeitslosigkeit in den Partnerländern zu reduzieren. Auch der Schweiz, die dank den bilateralen Abkommen mit der EU über einen massgeschneiderten Zugang zum EU-Binnenmarkt verfügt, kommt eine positive wirtschaftliche Entwicklung in den EU-13 zugute. Umgekehrt erwartet die EU, dass sich die Schweiz an der Lastenverteilung zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU angemessen beteiligt. Dies bestätigt der Rat der EU seit mehreren Jahren in seinen Schlussfolgerungen über die Beziehungen mit der Schweiz.

Die beträchtlichen innereuropäischen Spannungen im Zusammenhang mit der Migrationssituation ab 2015 haben gezeigt, dass nach wie vor erhebliche Divergenzen zwischen den Migrationssystemen der EU-Staaten bestehen und dass **Migration** einen Einfluss auf den europäischen Zusammenhalt hat. Das gute Funktionieren der europäischen Systeme im Migrationsbereich inkl. Harmonisierung entsprechender europäischer Standards liegt auch im Interesse der Schweiz. Dies ist eine Voraussetzung für die Eindämmung von irregulärer Weiterwanderung innerhalb Europas (Sekundärmigration). Der Bundesrat will deshalb im Rahmen des **Schwerpunktbereichs Migration** mit entsprechenden Programmen und Projekten mithelfen, die Herausforderungen im **Flüchtlings- und Migrationsbereich in Europa künftig besser zu bewältigen**.

b. Stärkung der politischen Beziehungen

Der Schweizer Beitrag **verstärkt und vertieft die bilateralen Beziehungen** zwischen der Schweiz und den **Partnerländern**, indem sich die Schweiz als innovativer, kompetenter und solidarischer Partner erweist. Der Beitrag unterstützt darüber hinaus die **guten Beziehungen zur gesamten EU**. Dies kommt unter anderem auch den Handelsbeziehungen zum mit Abstand wichtigsten Handelspartner der Schweiz und dem Austausch im **Bildungs- und Forschungsbereich** zugute. Im Rahmen der verstärkten

bilateralen Zusammenarbeit kann die Schweiz zudem ihre Stärken und Interessen einbringen, beispielsweise in den Bereichen **Berufsbildung** und **Migrationsmanagement**.

c. Zielbereiche

Die oben beschriebene Zielsetzung gliedert sich beim zweiten Schweizer Beitrag in fünf Zielbereiche:

1. Wirtschaftswachstum und Sozialpartnerschaft fördern, (Jugend-)Arbeitslosigkeit reduzieren
2. Migration steuern und Integration fördern. Öffentliche Sicherheit erhöhen
3. Umwelt und Klima schützen
4. Soziale Sicherheit erhöhen
5. Zivilgesellschaft und Transparenz fördern

Innerhalb dieser fünf Zielbereiche werden die beiden thematischen Schwerpunkte Berufsbildung und Migration gesetzt. Inklusiv des Eigenaufwands der Schweiz sollen für die **Berufsbildung** bis zu 200 Millionen Franken und für die **Migration** bis zu 250 Millionen Franken eingesetzt werden können (200 Mio. CHF aus dem Rahmenkredit Migration und bis zu 50 Mio. CHF für migrationsbezogene Projekte aus dem Rahmenkredit Kohäsion).

d. Evaluation und Controlling

Die Schweiz misst einem leistungsfähigen und effizienten Projekt-Überwachungs- und Steuerungssystem hohe Bedeutung bei.

Für die fünf Zielbereiche des zweiten Schweizer Beitrags werden vorrangige Ziele und Standardindikatoren formuliert werden. Das erlaubt, die Resultate und damit die Wirksamkeit der Projekte in ihrer Gesamtheit zu messen.

e. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte

Mit Blick auf die Zusammenarbeitsprogramme im Rahmen des zweiten Beitrags geht die Schweiz von einer Teilhabe der Partnerländer an der europäischen Wertegemeinschaft aus. Bei der Umsetzung des Beitrags wird aktiv auf die Förderung dieser Prinzipien geachtet. Bei Nichteinhaltung der vereinbarten Grundprinzipien wird die Schweiz situations- und kontextabhängig ihr aussenpolitisches Instrumentarium in seinen verschiedenen Eskalationsstufen einsetzen. Zudem sollen in den Projektabkommen Klauseln eingebaut werden, welche einen vorzeitigen Projektabbruch durch die Schweiz erlauben, falls die gemeinsam vereinbarten Prinzipien verletzt werden.

2.2. Rahmenkredit Kohäsion

2.2.1. Beschreibung

Die Schweiz will mit dem Rahmenkredit Kohäsion weiter zum Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den EU-13 und den EU-15 beitragen und den Abbau von Disparitäten auch innerhalb der einzelnen Partnerländer fördern. Gleichzeitig sollen die bilateralen Beziehungen zu diesen Ländern gestärkt werden.

Die konkreten Ziele und Aktivitäten, die mit den einzelnen Partnerländern vereinbart werden, sollen sich in die strategischen Konzepte und Prioritäten der Länder einfügen, unter anderem auch in die nationalen Umsetzungsprogramme für die Ziele der nachhaltigen Entwicklung („*Sustainable Development Goals SDG*“). Gleichzeitig wird die Übereinstimmung mit den entsprechenden sektoriellen Aussenpolitiken der Schweiz angestrebt.

Unterstützt werden wie bis anhin die EU-13. Die Aufteilung der Mittel auf die dreizehn Länder (Anhang 1) orientiert sich am Schlüssel des EFTA/EWR-Finanzmechanismus. Wichtigste Kriterien für die Aufteilung sind die Bevölkerungsgrösse und das kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Einkommen.

2.2.2. Thematische Ausrichtung

Innerhalb der fünf Zielbereiche (vgl. Ziff. 2.1c) werden nachfolgend mögliche thematische Schwerpunktsetzungen aufgeführt. Die Zusammenarbeitsprogramme in den einzelnen Ländern werden sich entsprechend den nationalen Prioritäten auf eine **beschränkte Anzahl von Themen konzentrieren**.

(1) Wirtschaftswachstum und Sozialpartnerschaft fördern, (Jugend-)Arbeitslosigkeit reduzieren

Die Entwicklung des Privatsektors ist eine zentrale Voraussetzung für das Wachstum von Marktwirtschaften. Mit dem zweiten Schweizer Beitrag sollen die Ziele der Stärkung des Wirtschaftswachstums und der Sozialpartnerschaft verfolgt werden. Mit dem Schwerpunktthema Berufsbildung soll ein stärkeres Gewicht auf die Schaffung von Perspektiven für junge Menschen, die Ausbildung von Fachkräften und somit die langfristige Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit gelegt werden. Im Vordergrund stehen dabei die beiden folgenden Schwerpunkte.

a. Berufsbildung: Um ihr Wachstums- und Beschäftigungspotential besser auszuschöpfen und die Migration in die städtischen Räume zu bremsen, verstärken die Partnerländer ihre Anstrengungen in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Eine spezielle Herausforderung bleibt, diese Bereiche stärker miteinander zu verbinden und auf die Nachfrage und Bedürfnisse der Wirtschaft sowie die Interessen der Jugendlichen abzustimmen.

Dank erhöhter Nachfrage aus den EU-13 kann die Schweiz ihre Expertise in der dualen, arbeitsmarktorientierten **Berufsbildung** einbringen, indem die Partnerländer in der strategischen Weiterentwicklung ihrer Berufsbildungssysteme unterstützt werden. Dies erfolgt in erster Linie mit dem Ziel, die Lebensperspektiven von Jugendlichen an ihrem Wohnort und eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern. Eine arbeitsmarktnahe, dezentrale Berufsbildung gilt als wirksames Mittel zur Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit.

Wichtig sind die Stärkung systemrelevanter Berufsbildungsinstitutionen, die Formulierung von Qualitätsstandards für Berufsbildungsabschlüsse, eine arbeitsmarktorientierte Definition und (Weiter-)Entwicklung der Ausbildungsinhalte, eine frühzeitige Berufswahlorientierung und -beratung, der Einbezug aller Sozialpartner in die Steuerung der Berufsbildung und die Gewährleistung der Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem und somit auch die Integration von Minderheiten und sozial Benachteiligten. Zentral ist die starke Einbindung des Privatsektors in die berufliche Bildung. Verstärkte Investitionen haben in den Partnerländern Arbeitsplätze geschaffen. Es ist für die Unternehmen aber oft schwierig, Arbeitskräfte mit den nachgefragten Kompetenzen und Qualifikationen zu finden, was auch auf eine schwach entwickelte und wenig arbeitsmarktorientierte Berufsbildung zurückzuführen ist. Durch die Verknüpfung der Reformen des Berufsbildungssystems mit Kampagnen zur Förderung des Ansehens der Berufsbildung bei Jugendlichen und Eltern soll deren Attraktivität erhöht, die Gleichwertigkeit mit allgemeinbildenden Bildungswegen etabliert und somit die Nachfrage aus der Wirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften besser befriedigt werden.

Schweizer Akteure der Berufsbildung wie beispielsweise Berufsverbände, Bildungsinstitutionen oder Dachorganisationen der Wirtschaft sollen in die Kooperationsaktivitäten einbezogen werden, um die Vermittlung der erforderlichen Expertise und den direkten Austausch von Erfahrungen zu gewährleisten. Die Etablierung von institutionellen Partnerschaften zwischen entsprechenden Berufsbildungsakteuren aus der Schweiz und aus dem Partnerland soll gefördert werden. Dadurch sollen zusätzliche längerfristige Impulse für die nachhaltige Weiterentwicklung der nationalen Berufsbildungssysteme generiert werden.

b. Forschung und Entwicklung: In der Forschung und Entwicklung sollen in einzelnen Partnerländern die angewandte Forschung und die Stärkung von exzellenten Forschungszentren mit dem Ziel der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gefördert werden. Andererseits sollen in gewissen Ländern die Forschungslandschaft und die Institutionen gestärkt werden. Dabei kann auf den erfolgreichen Forschungspartnerschaften und akademischen Austauschprogrammen mit Schweizer Hochschulen aufgebaut werden. Nicht zuletzt erhält damit auch der Schweizer Forschungsplatz in den Beziehungen zu den EU-13 eine bessere Positionierung. Wo sinnvoll, soll sich die Zusammenarbeit auf Forschungsbereiche in einem vom Schweizer Beitrag anderweitig unterstützten Thema (z.B. Gesundheit, Klimaschutz, etc.) konzentrieren.

c. Zugang zu externer Finanzierung für Mikrounternehmen und KMU: Ein grosses Hindernis für Mikrounternehmen und KMU in den EU-13 zur Entfaltung ihrer Geschäftstätigkeit ist der Zugang zu mittel- und langfristigen Finanzierungen. Durch die Bereitstellung von Risikokapital, Garantien oder Kleinkrediten kann die Schweiz einen Beitrag zur Stärkung der Marktwirtschaften und zur Verbesserung der Beschäftigungssituation leisten. Insbesondere können zum Beispiel sozial wirksame und der Nachhaltigkeit verpflichtete Geschäftstätigkeiten unterstützt werden. Ob den Unternehmen auch Beratungsdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, wird fallweise geprüft werden.

(2) Migration steuern und Integration fördern. Öffentliche Sicherheit erhöhen

Im Zentrum stehen migrationsbezogene Projekte zur besseren Steuerung der Arbeitsmigration und Förderung der Integration von Migranten. Dafür sollen neben dem Rahmenkredit Migration bis zu 50 Millionen Franken aus dem Rahmenkredit Kohäsion eingesetzt werden.

Losgelöst davon können bei entsprechendem Bedarf einzelner Partnerländer auch Massnahmen zur Förderung der öffentlichen Sicherheit unterstützt werden.

a. Migrationsmanagement und Integrationsmassnahmen: Ausser den Bereichen Asyl und Rückkehr, welche über den Rahmenkredit Migration abgedeckt werden (vgl. Ziff. 2.3), sind die Partnerländer mit Herausforderungen in migrationsverwandten Bereichen konfrontiert. Die Partnerländer sind besonders interessiert am Erfahrungsaustausch zum Management der regulären Migration und zur wirtschaftlichen und sozialen Integration von Flüchtlingen und regulären Arbeitsmigranten. Besonders gefragt ist Schweizer Expertise in den folgenden Bereichen: Kohärenz der Migrationspolitik, Berufsbildungsmassnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung, Mobilisierung der Diaspora sowie Einbezug der Zivilgesellschaft und der Schulen in Migrationsthemen. Zudem ist eine Zusammenarbeit beim Schutz von unbegleiteten, minderjährigen Migranten und der Bekämpfung des Menschenhandels und Menschenschmuggels auch im Interesse der Schweiz.

b. Öffentliche Sicherheit: Die Zusammenarbeit in diesem Bereich dient insbesondere der verbesserten Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätiger Kriminalität, dem professionalisierten Umgang mit Katastrophen und dem Aufbau einer bürgernahen Polizei. Dies ist im Interesse der Partnerländer und der Schweiz und wird unter anderem auch die Integration der Sicherheits- und Justizbehörden der Partnerländer in die europäischen Netzwerke stärken. Im Vordergrund steht die Aus- und Weiterbildung, der Erfahrungsaustausch mit Schweizer Grenz- und Zollbehörden sowie die Ausstattung von Sicherheitskräften. Komplementär zu den Anstrengungen der EU könnte auch das verbesserte Management der Schengen- bzw. EU-Aussengrenzen sowie die Modernisierung des Justizwesens unterstützt werden.

(3) Umwelt und Klima schützen

Projekte in diesem Schwerpunktthema tragen zum Schutz der Umwelt und zur Verlangsamung des Klimawandels bei. Die effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Reduktion der Schadstoffemissionen, namentlich der Treibhausgase, vermindern auch die Gesundheitsrisiken, verbessern die Lebensbedingungen der Bevölkerung und fördern die wirtschaftliche Entwicklung.

Im Vordergrund stehen die folgenden thematischen Schwerpunkte:

a. Klimaschutz dank Energieeffizienz und erneuerbaren Energien: Die EU-13 haben bei der Reduktion von Treibhausgasen und anderen Luftschadstoffen insgesamt Fortschritte vorzuweisen. Mit dem wirtschaftlichen Wachstum steigt aber auch der Ausstoss von Luftschadstoffen weiterhin an. Die thermische Sanierung von öffentlichen Gebäuden, effizientere Heizsysteme sowie die Umstellung auf erneuerbare Energien haben ein grosses Potenzial, dem entgegenzuwirken.

b. Öffentlicher Verkehr: Der öffentliche Verkehr weist in den EU-13 gegenüber den meisten anderen EU-Ländern sowohl hinsichtlich Ausbaustandard der Infrastruktur als auch bezüglich Technologie und Qualität des Rollmaterials einen erheblichen Rückstand auf. Insbesondere Fragen bezüglich der Verbesserung der Sicherheit und des Managements sowie zur Verknüpfung von städtischen, regionalen und nationalen Netzen müssen in verschiedenen Agglomerationen angegangen werden, um den gewünschten Umstieg auf den öffentlichen Verkehr zu erhöhen.

c. Wasser- und Abwassermanagement: Die Trinkwasserversorgung ist für die Lebensqualität zentral. Kapazitätsengpässe, mangelnder Unterhalt und veraltete Technologien beeinträchtigen die Zuverlässigkeit der Wasserversorgung. Die Unterstützung von Ortschaften und kleinen Städten bei der Sanierung und dem Ausbau ihrer Trinkwassersysteme ist deshalb nach wie vor von grosser Bedeutung. Auch die Gewässerverschmutzung ist in den EU-13 ein grosses Problem. Viele strukturschwache Regionen verwenden für die Abwasserreinigung Jauchegruben, die periodisch entleert werden. Auch in Grossstädten fliesst ein Teil des Abwassers immer noch ungeklärt in umliegende Gewässer. Eine verbesserte Abwasserreinigung dient nicht nur dem Gewässerschutz, sondern auch der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Menschen.

d. Abfallentsorgung: Nach wie vor dringender Handlungsbedarf besteht bei der Entsorgung von gefährlichen Abfällen und Sondermüll. Die umweltgerechte Beseitigung von Deponien mit gefährlichen Abfällen, in vielen Fällen sogenannte Altlasten aus der Zeit vor dem EU-Beitritt, ist weiterhin ein wichtiges Anliegen in vielen Partnerländern.

e. Ergänzende Massnahmen - Naturschutz und Biodiversität: Mit der Modernisierung der Landwirtschaft, dem Wirtschaftswachstum der letzten Dekade und der damit verbundenen grossen Bautätigkeit ist der Druck auf Natur und Biodiversität gestiegen. Oft fehlt es an Kapazitäten und finanziellen Mitteln, um sich wirksam für den Naturschutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt einzusetzen. Die Unterstützung für den Schutz der Artenvielfalt, des Waldes, aber auch zur Förderung des Öko-Tourismus oder des biologischen Landbaus bieten sich besonders auch an für institutionelle Partnerschaften mit Schweizer Organisationen und Institutionen.

(4) Soziale Sicherheit erhöhen

Im Vordergrund stehen Vorhaben zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens (zum Beispiel Verbesserung der medizinischen Grundversorgung, Ausbau der Prävention, Restrukturierung des Spitalnetzes) und der Gesundheits- und Sozialdienste für benachteiligte Personen (zum Beispiel zu Gunsten von älteren Menschen, Kindern und Minderheiten).

a. Gesundheit und soziale Dienstleistungen: Der Gesundheitsbereich wurde in der bisherigen europäischen Kohäsionspolitik weitgehend ausgeklammert. Das Gesundheitswesen (inklusive soziale Pflege) zeigt heute noch die Schwächen der früheren Politik: vorwiegend kurativ ausgerichtete Gesundheitssysteme, starke Spezialisierung, ungenügende dezentrale Strukturen und ineffiziente Mittelverwendung. Die Gesundheitssituation der Bevölkerung ist in den EU-13 deutlich schlechter und die Lebenserwartung tiefer als in den anderen EU-Staaten. Der Alterungsprozess der Bevölkerung und nicht-übertragbare Krankheiten stellen die Länder vor neue Herausforderungen. Mit dem Schweizer Beitrag sollen Bestrebungen für Reformen der Gesundheitssysteme in Richtung einer besseren Bedürfnisorientierung und mehr Effizienz unterstützt werden. Die ambulante und häusliche Pflege auf kommunaler Ebene bieten in dieser Hinsicht besonders interessante Perspektiven.

b. Minderheiten und sozial Benachteiligte: In einer Reihe von Partnerländern leben Gruppen von Minderheiten, insbesondere Roma, in sehr prekären Bedingungen. Deren soziale Teilhabe am gesellschaftlichen Entwicklungsprozess soll auf verschiedenen Ebenen gefördert werden. Ein wichtiger Beitrag kann in der medizinischen Grundversorgung, Prävention, Gesundheitsförderung und Subventionsmodellen vor allem für die ärmeren und sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten in den Vororten von Städten und ländlichen Gebieten geleistet werden. Daneben sind neue Systemansätze u.a. zur palliativen und Langzeitpflege, zur Unterstützung betagter Menschen und in der Familienplanung gefragt.

Die **soziale Sicherheit soll durch Erfahrungsaustausch mit Schweizer Akteuren gestärkt** werden. Dadurch sowie mit weiteren Massnahmen sollen der Kapazitätsaufbau der Institutionen, die Berufsbildung in Gesundheits- und Sozialberufen sowie der Einbezug nichtstaatlicher Akteure in den gesundheits- und sozialpolitischen Dialog und die Erbringung von qualitativ ausreichenden medizinischen und sozialen Dienstleistungen gefördert werden. Die unterstützten Projekte sollen zu den Zielen der Schweizerischen Gesundheitsaussenpolitik beitragen oder komplementär wirken.

(5) Zivilgesellschaft und Transparenz fördern

Durch die **Förderung der Zivilgesellschaft** soll deren Mitwirkung bei der Entwicklung ihres Landes und so eine Stärkung der demokratischen Strukturen und Prozesse unterstützt werden. Die Zivilgesellschaft hat eine entscheidende Bedeutung dabei, pluralistische Strukturen zu fördern und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger in politische

Entscheidungsprozesse einzubringen. Dank ihrer Vertrautheit mit den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger können NRO auch Aufgaben übernehmen, die staatliche Stellen nicht oder nur teilweise wahrnehmen können, zum Beispiel in sozialen Diensten oder im Umweltschutz.

Die Unterstützung der NRO soll auf die Entwicklung ihrer institutionellen Kapazität, Unterstützung von Eigeninitiativen und Vernetzung fokussiert werden, um deren Fähigkeiten zur Einflussnahme zu stärken. Damit sollen insbesondere die Rolle und Verantwortung der Zivilgesellschaft bei der Rechenschaftsablegung des öffentlichen Sektors gestärkt werden. Soweit möglich soll ein Bezug zu anderen Themen des zweiten Schweizer Beitrags (z.B. Migration, Umwelt- und Klimaschutz, Gesundheit und Soziales) und der Austausch mit Schweizer zivilgesellschaftlichen Organisationen sichergestellt werden.

2.2.3. Strategie

Die Strategie, die Grundsätze und das Umsetzungskonzept des Erweiterungsbeitrags haben sich grundsätzlich bewährt, sodass beim zweiten Beitrag darauf aufgebaut werden kann. Die bisherigen Erfahrungen, neue Gegebenheiten sowie die Empfehlungen aus den Prüfungen der EFK und der externen Evaluation bedingen jedoch spezifische Anpassungen.

a. Strategische Leitlinien

Prioritäten und Bedürfnisse der Partnerländer (Nachfrageorientierung)

Die strategischen Prioritäten der Partnerländer bilden eine wichtige Grundlage für die Vereinbarung der bilateralen Zusammenarbeitsprogramme. Die bedürfnisorientierte Festlegung der Themen der Zusammenarbeit ist für eine gute Wirksamkeit der Projekte unabdingbar. Die gegenwärtigen nationalen und regionalen Planungsinstrumente der Partnerländer sind abgestimmt auf den Gemeinsamen Strategischen Rahmen („*Common Strategic Framework*“) der neuen EU-Kohäsionspolitik 2014 - 2020 und auf der darauf basierenden Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft („*Partnership Agreement*“) zwischen der EU-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat. Somit wird sichergestellt, dass der Schweizer Beitrag die Kohäsionsanstrengungen der EU und der EFTA/EWR-Staaten komplementär unterstützt.

Nutzbarmachung von Schweizer Expertise und Erfahrungen

Bei ausgewählten Themen soll noch stärker als bisher Schweizer Expertise in die Zusammenarbeit eingebracht werden. Im Vordergrund stehen dabei die duale Berufsbildung und das Schweizer Migrations- und Asylwesen aber beispielsweise auch der Klimaschutz und die Abfallbewirtschaftung. In allen Themen sollen insbesondere Partnerschaften zwischen lokalen und Schweizer Akteuren gezielt gefördert und Fachstellen in der Schweiz mit interessantem Wissen für Partnerinstitutionen direkt eingebunden werden.

Umsetzungsstrategie

- **Geografische Konzentration:** Die bisherige Vorgabe, in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, mindestens 40 Prozent der Mittel den weniger fortgeschrittenen, strukturschwachen Regionen zukommen zu lassen, hat regional wirkungsvolle Resultate erbracht und soll beibehalten werden.
- **Komplementarität:** Das Schweizer Programm soll sich auf prioritäre Sektoren konzentrieren, für welche zu wenig EU-Mittel zur Verfügung stehen (finanzielle Komplementarität) oder welche durch die Instrumente der EU-Kohäsionspolitik nicht oder nicht ausreichend abgedeckt werden (thematische Komplementarität).

- **Grössere Projekte und Stärkung des Programmansatzes:** Die Finanzierung von grösseren Projekten ist effizienter und kostengünstiger. Kleinere Projekte im gleichen Themenbereich werden vorzugsweise über Programme abgewickelt.
- **Fortführung von Projekten:** Erfolgreiche Projekte und Programme des Erweiterungsbeitrags werden bei entsprechendem Bedarf, guten Resultaten und bewährten Partnern nach Möglichkeit weiter unterstützt.
- **Sichtbarkeit:** Bei der Auswahl und Durchführung der Projekte soll darauf geachtet werden, dass damit die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Partnerland gefördert werden. Die Projekte sollen insbesondere zur Sichtbarkeit und zum Ansehen der Schweiz im Partnerland beitragen.
- **Prinzipien der Zusammenarbeit:** Das Schweizer Engagement soll weiterhin geleitet werden durch allgemein verbindliche Prinzipien, nämlich Transparenz, Rechenschaftsablegung, Eigenverantwortung, Einbezug schwacher und marginalisierter Gruppen, Gendern und Nachhaltigkeit.

b. Instrumente

Die Instrumente der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, wie sie auf Gesetzesstufe¹ definiert sind, gelangen auch beim zweiten Beitrag zur Anwendung. Das bilaterale Leistungsangebot der Schweiz umfasst die Finanzierung von Ausrüstung und Infrastruktur sowie Dienstleistungen (Kapazitätsförderung, Beratung und Ausbildung). Wie der Erweiterungsbeitrag wird auch der zweite Beitrag in Form von Projekten, Programmen und Fonds, die im öffentlichen Interesse und nicht kommerziell finanzierbar sind, umgesetzt. Den Partnerländern werden daneben technische Hilfe sowie Unterstützung bei der Projektvorbereitung zur Verfügung gestellt.

c. Auswahl und Genehmigung von Projekten

Die Schweiz wird mit jedem Partnerland aus den vorgegebenen Themen (vgl. Ziff. 2.2.2) selektiv Themenbereiche identifizieren und diese in bilateralen Rahmenabkommen vereinbaren. Ausserdem werden in den Rahmenabkommen die Höhe des Beitrags, die Grundsätze und Modalitäten der Zusammenarbeit sowie die geographische Konzentration festgelegt.

Gestützt auf das jeweilige Rahmenabkommen wird das Partnerland die **Identifizierung und Vorbereitung von Projekten** vornehmen. Die Partnerländer stellen sicher, dass die vorgeschlagenen Programme und Projekte ihren Sektorstrategien und –politiken entsprechen und im öffentlichen Interesse liegen. In der Regel ist ein finanzieller Eigenbeitrag von mindestens 15 Prozent erforderlich. Damit wird sichergestellt, dass die Programme und Projekte für das Partnerland tatsächlich hohe Priorität haben. Bei der Projektidentifizierung gibt es grundsätzlich zwei Optionen: eine Direktauswahl durch die zuständigen Ministerien oder die Auswahl über öffentliche Projektwettbewerbe.

Entscheidend bei der Auswahl ist, dass die Programme und Projekte dazu beitragen, wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu verringern und dass sie den strategischen Leitlinien (vgl. Ziff. 2.2.3a) entsprechen.

Eine gute, detaillierte **Vorbereitung der Projekte** ist eine Voraussetzung für deren Genehmigung und deren erfolgreiche Umsetzung. Die Unterstützung bei der

¹ Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas; SR 974.1

Projektvorbereitung und die technische Begleitung von komplexen Projekten durch die Schweiz bis zum Abschluss sollen deshalb beibehalten werden.

Bei der Programm- und Projektauswahl sind die **Wirkung** und die Perspektiven für die **Nachhaltigkeit** eines Vorhabens massgebend. Die Qualität der verantwortlichen Organisation wird hoch gewichtet, beispielsweise technische, fachliche und organisatorische Fähigkeiten, vorhandene Kapazitäten und die Gewährleistung einer effizienten und wirksamen Mittelverwendung.

Die Projekte und Programme werden durch die Schweiz genehmigt. Für die **Genehmigung von Projekten** hat sich ein zweistufiges Verfahren in der Regel bewährt: Erst wenn die Projektidee genehmigt ist (erste Stufe), arbeitet der Gesuchsteller den detaillierten Projektvorschlag aus und legt ihn zur Bewilligung vor (zweite Stufe). Die Erfahrung zeigt, dass dieses zweistufige Verfahren einerseits Vorteile für die Qualität der Projekte hat, denn nach der ersten Stufe werden Vorgaben für die weiteren Arbeiten gemacht. Andererseits erweist es sich als Vorteil, dass sich die Projektvorbereitungskosten für diejenigen Antragsteller, deren Projekte abgelehnt werden, in Grenzen halten.

2.2.4. Durchführung

a. Allgemeine Grundsätze

Wie beim Erweiterungsbeitrag sind für den Rahmenkredit Kohäsion die DEZA und das SECO gemeinsam zuständig für die Durchführung. Im Schwerpunktthema Berufsbildung erfolgt die Umsetzung in enger Kooperation mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. Die Kohärenz mit der Schweizer Europapolitik wird in Absprache mit der Direktion für Europäische Angelegenheiten DEA sichergestellt.

Die schweizerischen Vertretungen in den Partnerländern mit einem grösseren bilateralen Zusammenarbeitsprogramm werden personell verstärkt, um die Umsetzung vor Ort eng zu begleiten. Die übrigen Programme werden - in Zusammenarbeit mit der zuständigen Schweizer Vertretung - direkt von Bern geleitet.

Die «Beratende Kommission für internationale Zusammenarbeit» berät den Bundesrat in Fragen zum Schweizer Beitrag.

Der beim Erweiterungsbeitrag mit Norwegen und den Diensten der Europäischen Kommission praktizierte Erfahrungsaustausch soll im Rahmen des zweiten Beitrags weitergeführt werden.

Um den gewünschten Effekt einer Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Partnerländern zu erzielen, ist eine gezielte und effektive Kommunikation und Sichtbarkeit im In- und Ausland in Zusammenarbeit mit EDA-Info und Präsenz Schweiz wichtig.

b. Operationelle Umsetzung

Um eine effiziente und wirksame Umsetzung und das Erreichen der geplanten Resultate zu gewährleisten, arbeitet die Schweiz in den EU-13 mit diversen Partnern und Institutionen zusammen: Eine zentrale Rolle spielen die Regierungsstellen in den einzelnen Partnerländern, allen voran die Nationale Koordinationseinheit. Diese ist für die Gesamtkoordination des Zusammenarbeitsprogramms im Partnerland zuständig und die zentrale Ansprechstelle für die Schweiz. Die Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen, wie Fachministerien oder Universitäten, und mit regionalen Partnern (Regionalverwaltung,

Gemeinden) spielt bei der Formulierung und Umsetzung der Projekte und Programme eine wichtige Rolle. Sie sind im Rahmenkredit Kohäsion die eigentlichen Umsetzungspartner.

Auf Schweizer Seite werden ebenfalls verschiedene Partner und Institutionen an der Beurteilung und Begleitung der Projekte und Programme beteiligt. Gerade bei grösseren Vorhaben, speziell bei solchen mit Programmcharakter, können zum Beispiel eidgenössische oder kantonale Fachbehörden (Bundesämter oder Direktionen auf Kantonsebene, weitere Fachinstitutionen) eine wertvolle Rolle spielen, indem sie Schweizer Wissen und Erfahrungen in die Partnerländer übertragen.

Im Weiteren ist auch die Beteiligung des Privatsektors und von Organisationen der Zivilgesellschaft von Bedeutung. Schweizer Leistungserbringer, das heisst private und öffentliche Unternehmen, Verbände, Ausbildungs- und Forschungsstätten sowie NRO, können sich gleichberechtigt wie die Leistungserbringer aus den EU-Ländern an den Ausschreibungen von Vorhaben beteiligen, welche über den Schweizer Beitrag finanziert werden. Sie können sich zudem auch an allen öffentlichen Ausschreibungen von Vorhaben beteiligen, welche über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds der EU finanziert werden.

Bei der Abwicklung der Projektumsetzung wird die Finanzierung wie bis anhin über eine zentrale Zahlstelle im Partnerland abgewickelt werden. Die Zahlungsabwicklung erfolgt über die Schweizerische Nationalbank. Das Partnerland beteiligt sich in der Regel mit mindestens 15 Prozent der Kosten an den von der Schweiz unterstützten Vorhaben. Bei Projekten mit NRO zum Beispiel können die Eigenbeiträge kleiner sein, bei Finanzierungsinstrumenten zu Gunsten von KMU grösser. Alle Projekte werden in der Regel aus dem Haushalt des Partnerlandes oder von der ausführenden Institution vorfinanziert und danach durch die Schweiz periodisch zurückerstattet. Dies gewährleistet die ordnungsgemässe Verwendung der Schweizer Mittel, weil die Schweiz die entsprechenden Rückzahlungen erst dann tätigt, wenn ihr von der Nationalen Koordinationseinheit die geprüften und bestätigten Rückerstattungsgesuche übermittelt worden sind. Alle Projekte und Programme werden durch ein Audit geprüft. Zudem können sie von der Schweiz jederzeit einem zusätzlichen Prüfverfahren unterzogen werden.

Die Formen und Prozeduren der Zusammenarbeit werden in den Anhängen zu den bilateralen Rahmenabkommen geregelt werden. Das gilt insbesondere für die Projektauswahl, für den Genehmigungsprozess, für die Rechenschaftsablegung sowie die Auszahlungsmodalitäten.

Um bei der operationellen Umsetzung die Risiken von Unregelmässigkeiten und Missbrauch zu minimieren, wird die Schweiz ihre bewährten Massnahmen des Erweiterungsbeitrags auch beim Rahmenkredit Kohäsion anwenden (vgl. Anhang 2).

Nach der Genehmigung jedes Projektfinanzierungsgesuchs durch die Schweiz schliessen DEZA oder SECO mit der nationalen Koordinationseinheit ein Projektabkommen ab. Darin wird die Projektdurchführung im Detail geregelt, wie zum Beispiel die zu erreichenden Ziele, das Budget und die Auszahlungsmodalitäten, die Einbindung von Partnerinstitutionen, Audits und die Projektüberwachung (*Monitoring*), sowie die Kommunikationsmassnahmen, Berichterstattung und die Evaluation.

c. Controlling und Evaluation

Sowohl auf der Ebene der Länderprogramme als auch der einzelnen Projekte werden zu Beginn der Umsetzung Monitoringsysteme etabliert, welche auf den Erfahrungen des Erweiterungsbeitrags basieren. Von zentraler Bedeutung ist die periodische

Berichterstattung von Seiten der Projektträger über den Projektfortschritt an die Nationalen Koordinationseinheit. Die Überwachung der Projektumsetzung erfolgt in erster Linie durch die Nationale Koordinationseinheit. Die Schweiz wird eigene Fortschrittskontrollen durch die Schweizer Vertretung vor Ort und durch die Zentrale der DEZA und des SECO vornehmen. Dabei werden Schweizer und lokale Fachkräfte Effizienz und Wirksamkeit der Projekt- und Programmumsetzung und die Mittelverwendung überprüfen. Neben der korrekten Durchführung der Projekte steht die Erreichung der geplanten Resultate im Zentrum des Interesses.

In den bilateralen Rahmenabkommen mit den Partnerländern werden rechtlich verbindliche Regeln für sensible Phasen der Zusammenarbeit festgelegt. Dazu gehören:

- Die Auswahl von Projektvorschlägen,
- Die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und
- Die Überprüfung der Projektumsetzung.

Weiter enthalten die Abkommen eine Anti-Korruptionsklausel. Das heisst, die Schweiz und das Partnerland verpflichten sich, jegliche Formen von Korruption zu bekämpfen und jeden Fall von ungebührlicher Vorteilsgewährung als rechtswidriges Vergehen zu betrachten und zu ahnden.

Die finanziellen Prüfverfahren sind sowohl auf der Programm- und Projektebene angelegt. Auf Programmebene ist die nationale Revisionsbehörde zuständig; auf Projektebene werden auch Aufträge an private Treuhand- und Revisionsunternehmen vergeben.

Auf der Ebene der strategischen und operativen Gesamtprogrammsteuerung finden in jedem der Partnerländer jährlich Besprechungen statt. Dabei überprüft die Schweiz zusammen mit der zuständigen Nationalen Koordinationseinheit, inwieweit die Mittel verpflichtet wurden, die Umsetzung voranschreitet und die vorgegebenen Ziele erreicht werden sowie die Notwendigkeit von Programm- und Projektanpassungen.

Bei ihren Finanzierungsentscheiden analysieren DEZA und SECO mögliche Risiken und berücksichtigen die allgemein verbindlichen Prinzipien (vgl. Ziff. 2.1 e) und 2.2.3 a)).

Jedes Partnerland wird nach Abschluss des bilateralen Zusammenarbeitsprogramms einen umfassenden Schlussbericht verfassen. Zudem können sowohl die Partnerländer wie auch die Schweiz auf der Programm- und Projektebene Evaluationen durchführen lassen.

2.2.5. Ressourcen

a. Eigenaufwand

Der Eigenaufwand der Schweiz für den Rahmenkredit Kohäsion beträgt 5% des Gesamtbetrags von 1102 Millionen Schweizer Franken. Dazu gehören folgende Ausgabenposten:

- Lohn- und Betriebskosten der zuständigen Organisationseinheiten bei SECO und DEZA (sowie für Fachexpertise von anderen Bundesämtern wie bspw. SBFI)
- Lohn- und Betriebskosten der Aussenstellen (anteilmässig am Gesamtaufwand)
- Vorstudien durch Experten
- Information und Kommunikation (Dokumentation, Publikationen, Veranstaltungen)

Der Bedarf an Mitarbeitenden über die ganze zehnjährige Zeitperiode beläuft sich auf durchschnittlich insgesamt 40 Stellen, rund die Hälfte in Bern und die andere Hälfte für die

Begleitung vor Ort (Richtwert). Die administrativen Kosten und die Stellenanzahl sind knapp bemessen und basieren auf Erfahrungswerten.

In einer ersten Phase von fünf Jahren werden Arbeiten in Bezug auf die Verpflichtung der Projektmittel im Vordergrund stehen. In der Phase danach haben die Abwicklung und Umsetzung Priorität. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass auch diese Phase im Interesse einer erfolgreichen Zielerreichung der Projekte mit ausreichenden Personalressourcen dotiert sein muss. Die dafür nötigen Stellen sind befristet. Zusätzlich können Konsulenten mit Spezialaufgaben beauftragt werden.

b. Aufwand für Schweizer Expertise ausserhalb der Bundesverwaltung

Wie in Ziffer 2.2.3a beschrieben, soll verstärkt Schweizer Wissen und Erfahrungen in die Programme und Projekte eingebracht werden. Durch einen aktiven Beitrag von Schweizer Institutionen und Organisationen auch ausserhalb der Bundesverwaltung bei der Gestaltung und Umsetzung der Aktivitäten werden die bilateralen Beziehungen gestärkt. Die direkte Einbindung von Fachstellen in der Schweiz mit interessantem Wissen für Partnerinstitutionen in den EU-13 verursacht Kosten. Diese Leistungen konnten in der Vergangenheit nur ungenügend abgegolten werden, was zur Folge hatte, dass die Wissensübertragung in die Partnerländer nicht immer im gewünschten Ausmass erfolgen konnte. Neu sollen einfachere Möglichkeiten geschaffen werden, die dadurch entstehenden Kosten der beteiligten Behörden und anderen beteiligten Organisationen (unter anderem für Personal und Dienstreisen) direkt durch die DEZA und das SECO abzugelten.

Für bestimmte Problemstellungen können Experteneinsätze erforderlich sein, in erster Linie für die Prüfung von Projekten und Ausschreibungsunterlagen. Ausserdem braucht die Schweiz mehr Möglichkeiten als im Erweiterungsbeitrag, ausserordentliche Audits von Projekten oder auch Evaluationen durch schweizerische wie auch lokale Expertinnen und Experten durchzuführen.

Deshalb sind vom Gesamtbetrag von 1102 Million Franken bis zu 2,5 Prozent für die Kosten der Schweizer Expertise durch bundes-externe Stellen vorgesehen.

2.3. Rahmenkredit Migration

2.3.1. Beschreibung

Der Rahmenkredit Migration soll dazu beitragen, das Migrationsmanagement in den EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Die Zunahme der Migrationsbewegungen nach Europa hat die Schengen/Dublin-Abkommen stark belastet. Die bedeutenden Migrationsbewegungen von 2015 zeigten die Grenzen der Systeme für das Migrationsmanagement auf und stellten die europäische Migrationspolitik grundsätzlich in Frage. Zahlreiche europäische Staaten standen bei der Bewältigung dieses Problems vor grossen Herausforderungen, einige von ihnen zum ersten Mal überhaupt. Die ungleiche Verteilung der Lasten hat sich als Herausforderung für den gesamteuropäischen Zusammenhalt erwiesen, und auch innerhalb der Staaten hat das Thema Migration teilweise zu einer Polarisierung geführt. Mit den Mitteln des Rahmenkredits Migration sollen betroffene Staaten in ihren Anstrengungen unterstützt werden, ihre Strukturen und Verfahren für die Aufnahme von Schutzsuchenden zu stärken und ein effizienteres Asylverfahren sowie effektivere Rückkehrverfahren auf- bzw. auszubauen. Der Bundesrat strebt das allgemeine Ziel an, die Migrationsbewegungen europaweit besser zu steuern, und möchte demnach dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den europäischen Staaten bei der Bewältigung des Migrationsproblems auszugleichen. Die Harmonisierung der Asylverfahren sowie der Aufnahmebedingungen und

-strukturen auf europäischer Ebene ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren von Schengen/Dublin. Die Schweiz, die weitgehend von diesem System profitiert, hat ein Interesse daran, dass es gut funktioniert, denn es kann zur Verringerung der irregulären Migrationsbewegungen in Europa beitragen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Mängel in den Asylstrukturen in anderen Dublin-Staaten dazu führen können, dass Dublin-Überstellungen in diese Staaten erschwert oder sogar verunmöglicht werden.

Im Sinne einer Aufteilung der Verantwortung und unter Berücksichtigung der dargelegten Schweizer Interessen in diesem Bereich möchte der Bundesrat im Rahmen des Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Staaten 200 Millionen Franken für Projekte im Migrationsbereich sprechen. Der Rahmenkredit Migration ermöglicht es, auf die Bedürfnisse der EU-Staaten einzugehen, die durch die Migration unter Druck geraten und/oder über schwache Strukturen im Migrationsmanagement verfügen, und gleichzeitig die von der EU und den EFTA/EWR-Staaten durchgeführten Projekte zu ergänzen. In Sondierungsgesprächen mit potenziellen Partnerländern kam der Wille zur Kooperation im Migrationsbereich sowie das Bedürfnis nach entsprechender Unterstützung zum Ausdruck.

2.3.2. Kooperationsbereiche

Vorbedingung für eine Zusammenarbeit unter dem Rahmenkredit Migration ist das Vorhandensein des Willens zur Zusammenarbeit im Migrationsbereich sowie ein hoher Unterstützungsbedarf in verschiedenen Bereichen der Steuerung von Migrationsbewegungen. Gleichzeitig ist auf eine Komplementarität der geförderten Massnahmen zu Programmen der EU und der EFTA/EWR-Staaten zu achten. Die Verstärkung der Strukturen des Migrationsmanagements in von der Migration besonders betroffenen EU-Staaten stellt sowohl für die EU als auch für die Schweiz eine Priorität dar. Die EU hat daher bedeutende Mittel freigesetzt, um die Strukturen des Migrationsmanagements in ihren Mitgliedstaaten im Sinne der Solidarität zu verbessern und auszubauen. Mit dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) unterstützt die EU die Behörden der am meisten von der Migration betroffenen EU-Mitgliedstaaten, um die Aufnahmebedingungen von Migrantinnen und Migranten, die Bearbeitung von Asylgesuchen und die Umsetzung von Rückführungsverfahren zu verbessern. In Krisensituationen kann die Europäische Kommission zudem humanitäre Soforthilfe finanzieren, um bedürftige Personen innerhalb der EU zu unterstützen. Dies gilt auch für die EFTA/EWR-Staaten, die einen Teil ihres Beitrags zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa für Projekte im Migrationsbereich einsetzen. Zusätzlich könnte auch ein finanzieller Beitrag in die europäischen Fonds beschlossen werden, die ähnliche Ziele verfolgen wie der Rahmenkredit Migration der Schweiz.

Die Mittel des Rahmenkredits Migration sollen folglich in Bereichen eingesetzt werden, für die entweder keine oder zu wenige EU-Mittel zur Verfügung stehen oder in denen sich die Partnerländer entscheiden, aufgrund einer speziellen Expertise, welche die Schweiz besonders gut anbieten kann, mit dieser zusammen zu arbeiten. Die Erfahrungen aus der Reform des schweizerischen Asylverfahrens und die während der Testphase verzeichneten erfreulichen Ergebnisse könnte die Schweiz mit anderen, von der Migration besonders betroffenen europäischen Ländern teilen. Auch die langjährige Erfahrung der Schweiz im Bereich der (freiwilligen und erzwungenen) Rückkehr und der Reintegration der Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern könnte eine mögliche Grundlage für die Kooperation mit jenen EU-Ländern darstellen, die vom Rahmenkredit Migration profitieren.

Die Kooperationsbedürfnisse und -bereiche sollen während der Planungsphase des Rahmenkredits Migration genau festgelegt werden. Aufgrund der Ergebnisse der Sondierungsgespräche mit bestimmten EU-Staaten und aufgrund der Ziele der Schweiz im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags könnte der Rahmenkredit Migration unter anderem folgende Bereiche finanziell unterstützen:

- Die Unterstützung bei der Implementierung des Asylverfahrens in ausgewählten EU-Staaten bildet einen der zentralen Bereiche der geplanten Zusammenarbeit. Die Registrierung der Asylsuchenden, die Bearbeitung von Asylgesuchen, die Unterstützung der Asylsuchenden während des Verfahrens, insbesondere in juristischer Hinsicht, sowie die Zurverfügungstellung von angemessenen Dolmetsch- und Übersetzungsdienstleistungen stellen potenzielle Kooperationsbereiche im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags dar.
- Der Ausbau der Infrastrukturen für die Unterbringung der Migrantinnen und Migranten und der Flüchtlinge trägt dazu bei, dass die besonders von der Migration betroffenen europäischen Länder die Migrantinnen und Migranten auf ihrem Staatsgebiet besser betreuen können. In diesem Zusammenhang stellt die Bereitstellung von geeigneten Infrastrukturen, die insbesondere auf die Bedürfnisse von schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten, wie beispielsweise von unbegleiteten Minderjährigen, ausgerichtet sind, eine Priorität dar.
- Die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration der Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern erweist sich in der Schweiz als sehr erfolgreich und ist integraler Bestandteil der Migrationspolitik vieler europäischer Länder. Der Erfahrungsaustausch und die Finanzierung von Programmen für eine freiwillige Rückkehr in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den zuständigen internationalen Organisationen sind ein wichtiger Kooperationsbereich im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags.

2.3.3. Strategie

Strategie und Umsetzungskonzept orientieren sich an Erfahrungen des Erweiterungsbeitrags, tragen dabei aber den Besonderheiten des Migrationsthemas Rechnung. Eckpunkte des Engagements bilden dabei Bedarf und Bedürfnisse der Partnerländer, die Komplementarität mit Massnahmen der EU sowie der EFTA/EWR-Staaten sowie die Nutzbarmachung von Schweizer Wissen und Erfahrungen.

Die finanzielle Unterstützung durch den Rahmenkredit Migration fügt sich in die Gesamtstrategie des Bundesrates in der internationalen und insbesondere europäischen Migrationszusammenarbeit ein und ergänzt die bestehenden Instrumente. Die Solidarität mit den von den Migrationsbewegungen besonders betroffenen EU-Mitgliedstaaten und die Unterstützung dieser Staaten kommen bereits in verschiedenen Bereichen zum Tragen, sei es durch den Einsatz von Schweizer Fachleuten im Rahmen des EASO², durch die freiwillige Teilnahme der Schweiz an der Umsiedlung von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland oder durch die effiziente Unterstützung zugunsten einer Solidarität im Rahmen der Gespräche zur Reform des Dublin-Systems.

² Europäisches Asylunterstützungsbüro.

a. Zeitliche Dimension

Bei der Planung des Rahmenkredits Migration ist auf genügend Spielraum zu achten, um auf die schnell wechselnden Migrationsbewegungen und -routen zu reagieren. Daher wird der Rahmenkredit auf der Grundlage von drei Mehrjahresprogrammen umgesetzt, die einen Zeitraum von je 3 Jahren umfassen. Die begünstigten europäischen Staaten sowie die thematischen Schwerpunkte werden im Laufe der vorbereitenden Planungsphase jedes Mehrjahresprogramms festgelegt. Ein Teil der finanziellen Mittel ist für dringende Sonderprojekte reserviert, die während der Planungsphase nicht vorgesehen waren.

b. Geografische Dimension

Damit der Rahmenkredit Migration mit der nötigen Flexibilität auf aktuelle Migrationsprobleme reagieren kann, wird er sich nicht auf die EU-Mitgliedstaaten beschränken, die seit 2004 aufgenommen wurden. Die europäischen Staaten werden aufgrund von Kriterien ausgewählt, die insbesondere das Ausmass der Belastung des jeweiligen Landes durch die Migration, die strukturellen Defizite des Landes bei der Bewältigung der Migrationsströme und die schweizerischen Interessen umfassen.

c. Thematische Dimension

Gestützt auf das Asylgesetz können aus den Mitteln des Rahmenkredits Migration Massnahmen in den folgenden Themenbereichen finanziell gefördert werden:

- Massnahmen zur Bewältigung von Flüchtlingsproblemen
- Massnahmen zur Erleichterung und Durchführung von Rückkehr, Rückführung und Reintegration

Massnahmen zur Prävention irregulärer (Sekundär-)Migration, inklusive der Stärkung von Asylstrukturen und der Harmonisierung von Standards. Der Bundesrat beabsichtigt, sich insbesondere in denjenigen Bereichen zu engagieren, in denen mit einer Kombination von Investitionen in Infrastruktur, beispielsweise Aufnahmeeinrichtungen oder Beratungsstellen, mit Know How-Transfer und Ausbildungen von Personal auf eine nachhaltige qualitative Verbesserung der Asyl- und Rückkehrsysteme hingewirkt werden kann.

2.3.4. Umsetzung und Verwaltung des Rahmenkredits Migration

a. Allgemeines

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) wird mit der Verwaltung des Rahmenkredits Migration und insbesondere mit der Mehrjahresplanung des Rahmenkredits, mit der Kontrolle der Umsetzung sowie der Budgetverwaltung beauftragt. Die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung erfolgt durch die interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ). Im Gegensatz zum Rahmenkredit Kohäsion ist der Rahmenkredit Migration eine Neuerung des zweiten Schweizer Beitrags. Die Modalitäten bei der Verwaltung des Rahmenkredits Migration sollen sich nach Möglichkeit an jenen des Rahmenkredits Kohäsion orientieren. Es sind jedoch neue Verwaltungsstrukturen zu schaffen und Mechanismen für die angemessene Umsetzung zu entwickeln, bei denen den Besonderheiten der europäischen Migrationssituation Rechnung getragen wird. Da man sich nur beschränkt auf die Erfahrung stützen kann, die im Rahmen des ersten Schweizer Beitrags zugunsten der EU-Osterweiterung gesammelt wurde, können die Modalitäten zur Umsetzung und zur Verwaltung des Rahmenkredits Migration zurzeit nicht so detailliert ausfallen wie jene für den Rahmenkredit Kohäsion.

b. Operationelle Umsetzung

Die Mehrjahresprogramme konzentrieren sich auf 2 bis 3 von der Migration besonders betroffene EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz führt zunächst Sondierungsgespräche mit den potenziellen Partnerländern, in denen sie die aktuellen Bedürfnisse im Migrationsbereich und die vorrangigen Tätigkeitsbereiche zu eruieren versucht. Im Rahmen dieser Gespräche definieren die Schweiz und die betreffenden Partnerländer zunächst gemeinsam die möglichen Tätigkeitsbereiche. Danach arbeitet die Schweiz Mehrjahresprogramme aus, in denen sie die Zielländer und die Beträge zugunsten jedes dieser Länder bestimmt. Als Kriterien zur Definition der Zielländer dienen in erster Linie die Belastung durch Migration und die Bedürfnisse der betroffenen Länder in Bezug auf das Management der Migrationsbewegungen. Die Interessen der Schweiz bezüglich des Migrationsmanagements sowie der bilateralen Beziehungen zu den betroffenen EU-Mitgliedstaaten fließen bei der Festlegung der geografischen Prioritäten ebenfalls ein.

Die Schweiz schliesst dann mit den ausgewählten Partnerländern einen Rahmenvertrag ab, in dem der Betrag zugunsten des betreffenden Landes sowie die Zeitspanne der Bereitstellung der finanziellen Mittel, die Modalitäten für die Verwaltung der Mittel, die Ziele der Unterstützung sowie Indikatoren für deren Überprüfung und die Tätigkeitsbereiche bestimmt werden. Wenn ein vom Rahmenkredit Kohäsion begünstigtes Land auch für eine Unterstützung des Rahmenkredits Migration ausgewählt wird, schliesst die Schweiz zwei getrennte Rahmenverträge ab, die jeweils spezifische Tätigkeitsbereiche und Umsetzungsperioden abdecken.

Die nationalen Behörden der ausgewählten europäischen Länder sind direkte Empfänger der finanziellen Unterstützung der Schweiz. Falls einige Aufgaben in Bezug auf das Migrationsmanagement an internationale Organisationen und/oder Nichtregierungsorganisationen delegiert werden, kann in Absprache mit den nationalen Behörden eine Finanzierung dieser Organisationen vorgesehen werden.

Das SEM arbeitet mit jedem der Partnerländer ein nationales Programm aus, in welchem festgelegt wird, wie viele Mittel in welchen konkreten Bereichen eingesetzt werden. Jedes der Partnerländer benennt eine Nationale Koordinationseinheit. Diese Nationale Koordinationseinheit hat eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der nationalen Programme. Sie ist auch diejenige Stelle, welche auch für die Verwaltung von Geldern aus anderen Unterstützungsfonds der EU und der EFTA/EWR-Staaten zuständig ist.

Als eigentliche Umsetzungspartner kommen insbesondere Fachministerien, Migrationsbehörden auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, internationale Organisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure in Betracht. Ihre Strategien und Projektvorschläge werden in die Programmearbeitung einbezogen. Auf Schweizer Seite wird das Fachwissen der zuständigen Bundes- und kantonalen Stellen einfließen.

Sobald die nationalen Programme ausgearbeitet wurden, erfolgen die Festlegung, die Auswahl und das Monitoring der einzelnen Projekte in enger Zusammenarbeit mit der Nationalen Koordinationseinheit der Zielländer. Sie wird mit der Aufsicht über die Partner beauftragt, welche die Projekte umsetzen. Die Koordinationseinheiten sind zudem für die Ausformulierung von Finanzierungsgesuchen bei den Schweizer Behörden zuständig. Nach Durchführung eines Überprüfungsverfahrens refinanziert die Schweiz jene Projekte, welche die im Rahmen der nationalen Programme festgelegten Kriterien erfüllen. Um zu garantieren, dass die Zielländer an den finanzierten Projekten wirklich interessiert sind, übernehmen die nationalen Behörden einen Teil der Projektkosten. Die Mindestbeteiligung orientiert sich an

den entsprechenden Regelungen des Rahmenkredits Kohäsion (mindestens 15 %) sowie vergleichbaren Finanzierungsinstrumenten der EU (mindestens 25 %, in Ausnahmefällen mindestens 10 %).

Die Einzelheiten der Förderregeln, der Projektauswahl und der Modalitäten der Zusammenarbeit werden in den mit den Partnerländern abzuschliessenden bilateralen Rahmenabkommen festgelegt.

Im Rahmenkredit Migration ist eine Reserve von 20 Millionen Franken vorgesehen, um rasch auf eine Notsituation reagieren zu können. Diese Reserve untersteht nicht der Planung und ist nicht Teil der nationalen Programme. Sie ist auch nicht an die geografischen Prioritäten gebunden, die im Rahmen der Mehrjahresprogramme festgelegt wurden. Die in diesem Rahmen verfügbaren finanziellen Mittel werden in einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten im Fall einer Notsituation verwendet, die insbesondere auf einen unerwarteten, grossen Migrantenstrom zurückzuführen ist. Für die Verwaltung dieser Reserve ist ausschliesslich das SEM zuständig; es identifiziert und wählt die Projekte selbständig aus und steht in direktem Kontakt mit den Partnern vor Ort (internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder nationale Behörden). Am Ende eines jeden Mehrjahresprogramms wird eine Aufstellung der in der Reserve verbleibenden Mittel vorgelegt und die Möglichkeit geprüft, einen Teil dieses Budgets auf das nächste Mehrjahresprogramm zu übertragen.

c. Controlling und Evaluation

Für den Rahmenkredit Migration muss ein System von Controlling und Evaluation aufgebaut werden. Dieses wird den gleichen Grundsätzen folgen, wie sie für den Rahmenkredit Kohäsion etabliert wurden und unter Punkt 2.2.4.c beschrieben sind.

2.3.5. Resources

Es dürfen höchstens 5 Prozent des Gesamtbetrags von 200 Millionen Franken für Eigenaufwand verwendet werden. Da die Verwaltung des Rahmenkredits Migration dem EJPD obliegt, müssen die Ressourcen zugunsten des SEM erhöht werden. Aufgrund der Erfahrung mit dem Schweizer Erweiterungsbeitrag und aufgrund des Betrags, der für den Rahmenkredit Migration zur Verfügung steht, werden 4 bis 7 befristete Stellen geschaffen, die zum Teil in den begünstigten Ländern situiert sind. Zusätzlich zum Eigenaufwand sollen bis zu 2.5 Prozent des Gesamtbetrags für die Mobilisierung von Schweizer Expertise ausserhalb der Bundesverwaltung eingesetzt werden.

Die für den Rahmenkredit Kohäsion geschaffenen Strukturen und Ressourcen sollen nach Möglichkeit auch für die Tätigkeiten im Migrationsbereich genutzt werden. Die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung wird über die bestehende interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) sichergestellt.

3. Auswirkungen

3.1. Finanzielle Auswirkungen

Bei den beantragten Rahmenkrediten (vgl. Ziff. 2.) handelt es sich um Verpflichtungskredite des Bundes über fünf Jahre (Rahmenkredit Kohäsion), respektive zehn Jahre (Rahmenkredit Migration). Für beide Rahmenkredite soll sich die Auszahlungsdauer auf zehn Jahre belaufen. Die für den zweiten Schweizer Beitrag erforderlichen Mittel werden im Finanzplan 2020-22 plafondserhöhend eingestellt. Das Budget beim Rahmenkredit Kohäsion wird je zur

Hälfte zwischen DEZA und SECO aufgeteilt; der Rahmenkredit Migration wird dem SEM zugeteilt.

Beim Rahmenkredit Kohäsion erfolgt die Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Partnerländer in Anlehnung an den Verteilschlüssel des EFTA/EWR-Finanzmechanismus für 2014-2021 (vgl. Ziff. 2.2.1 und Anhang 1). Im Vergleich zur EU erhebt die Schweiz keine politischen Forderungen an einzelne Empfängerstaaten, die sie mit dem Beitrag zu verknüpfen suchen würde. Beim Rahmenkredit Migration ergibt sich die Zuteilung der Finanzmittel auf die einzelnen EU-Staaten gemäss den vorgesehenen (drei) Mehrjahresprogrammen. Die Auszahlungen aus den eingegangenen Verpflichtungen müssen im Rahmen des Voranschlags vom Parlament jährlich bewilligt werden. Es sind keine automatischen Anpassungen der Auszahlungen an die Teuerung vorgesehen. Wie bis anhin im Erweiterungsbeitrag werden die Mittel in Schweizer Franken verpflichtet und ausbezahlt, so dass die Schweiz kein Wechselkursrisiko trägt.

Der zweite Beitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Staaten kann gemäss den Regeln der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht an die öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz angerechnet werden.

3.2. Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse obliegt ausschliesslich dem Bund und hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Der Bundesrat kann im Rahmen der Umsetzung des zweiten Beitrags mit Kantonen und Gemeinden zusammenarbeiten.

3.3. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der zweite Beitrag hat, wie bereits der Erweiterungsbeitrag an die EU-13, direkte und indirekte Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft, die insgesamt als positiv zu beurteilen sind.

Die schweizerischen Exporte in die EU belaufen sich auf jährlich mehr als 100 Milliarden Franken (2016: 113 Mrd. CHF). Aufgrund des WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen³ und des Abkommens mit der EU über das öffentliche Beschaffungswesen⁴ im Rahmen der Bilateralen I haben Schweizer Unternehmen einen weitgehend freien Zugang zum erweiterten EU-Binnenmarkt. Dies erlaubt es ihnen, sich in allen EU-Mitgliedstaaten um öffentliche Aufträge zu bewerben. Die Reformen der EU-13 mit EU Unterstützung tragen zur kontinuierlichen Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen und der Rechtssicherheit in diesen Ländern bei, was auch der Schweizer Wirtschaft zugutekommt.

Die wegen des Schweizer Engagements stärkere Präsenz und Sichtbarkeit der Schweiz in den EU-13 helfen bei der Etablierung neuer Kontakte und der Knüpfung engerer Wirtschaftsbeziehungen zu diesen aufstrebenden Ländern. Der steigende Wohlstand dürfte die Nachfrage nach Schweizer Waren und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung auch in den nächsten Jahren erhöhen. Ferner kann sich die Zusammenarbeit beim Wissens- und Erfahrungsaustausch auch positiv auf die Produktivitätsentwicklung in den EU-13 und in der Schweiz auswirken.

³ SR 0.632.231.422

⁴ SR 0.172.052.68

Neben der direkten und indirekten Auftragsvergabe an Schweizer Unternehmen im Rahmen des zweiten Beitrags dürften für Schweizer Unternehmen insbesondere die öffentlichen Ausschreibungen, die aus den EU-Struktur- und Kohäsionsprogrammen auf dem gesamten Gemeinschaftsgebiet finanziert werden, wirtschaftlich weiter interessant sein. Für die sieben Jahre von 2014 - 2020 sieht der EU-Finanzrahmen Mittel für die EU-Kohäsionspolitik zugunsten der EU-13 Länder im Umfang von €226 Mrd. vor. Infolge einer wachsenden Präsenz von Schweizer Firmen auf den Märkten in den EU-13 werden deren Chancen erhöht, sich bei der Auftragsvergabe aus EU-finanzierten Projekten erfolgreich zu positionieren.

3.4. Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der zweite Beitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Staaten fördert die Sicherheit, die Stabilität und den Wohlstand in der Nachbarschaft der Schweiz und hat damit auch positive Auswirkungen auf die gesamte Schweizer Gesellschaft.

3.5. Auswirkungen auf die Umwelt

Mit dem Schweizer Beitrag werden zahlreiche Projekte unterstützt, die den Schutz der Umwelt zum Ziel haben, zum Beispiel in den Bereichen Klimaschutz, Wasser- und Luftqualität, biologische Vielfalt oder nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung. Auch bei der Umsetzung aller anderen Projekte des zweiten Beitrags achten die Schweiz und die Partnerländer darauf, dass sich aufgrund ihrer Massnahmen positive Wirkungen auf die Umwelt ergeben und negative Folgen vermieden werden.

4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1. Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Grundsatzentscheid über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Staaten und alle nachgelagerten Entscheide wurden in der Botschaft vom 27. Januar 2016 über die Legislaturplanung 2015-2019 angekündigt. Der zweite Schweizer Beitrag stellt ein Richtliniengeschäft dar zur Erreichung des Ziels 4 der Botschaft über die Legislaturplanung 2015-2019, gemäss welchem die Schweiz ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur EU entwickeln und erneuern soll. Der Entscheid über einen zweiten Beitrag wird im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015-2019 unter Artikel 6 als Massnahme 26 angekündigt.

Die Botschaft für einen zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Staaten ist in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2018 enthalten.

4.2. Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse über einen zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Staaten stehen im Einklang mit den Zielen der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates 2016-2019. Im Rahmen des strategischen Schwerpunkts zu den Beziehungen zur EU und den EU-/EFTA-Staaten wird als Kernziel definiert, dass die Schweiz auf der Basis einer Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs ein geregeltes, partnerschaftliches und ausbaufähiges Verhältnis zur EU sicherstellen soll. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat entschieden, die Weichen für einen zweiten Schweizer Beitrag zu stellen und die vorliegende Vernehmlassung zu eröffnen.

5. Rechtliche Aspekte

5.1. Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

a. Rahmenkredit Kohäsion

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, den Rahmenkredit Kohäsion zu beschliessen, stützt sich auf den Artikel 167 der Bundesverfassung⁵ und auf die Artikel 1, Absatz 3 und 10 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost)⁶. Dieses Gesetz ist gültig bis 31. Dezember 2024. Die Rechtsgrundlage für die Kooperationsmassnahmen mit den Staaten Osteuropas bildet Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.

b. Rahmenkredit Migration

Nach Artikel 113 Satz 1 AsylG beteiligt sich der Bund an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik und an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland. Der Bundesrat hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die Wichtigkeit von Solidarität mit von der Migrationssituation besonders betroffenen EU-Mitgliedstaaten unterstrichen: So im Bericht vom 6. Juni 2017 über eine Neukonzeption von Schengen/Dublin in Erfüllung des Postulats 15.3242 Pfister, mit seinem Beschluss vom 18. September 2015 zur Teilnahme am ersten EU Relocation-Programm, sowie mit der Entsendung von mehreren Asylexperten für das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO zur Unterstützung Italiens und Griechenlands über die letzten zwei Jahre. Der Rahmenkredit Migration ist somit eine Fortführung der bisherigen bundesrätlichen Politik, wonach die Schweiz solidarisch ist mit den EU-Staaten, die von der Migrationssituation besonders betroffen sind und/oder deren Asyl- und Aufnahmesysteme ausgebaut werden müssen und im Interesse aller europäischen Staaten mehr Verantwortung übernehmen.

Artikel 91 Absatz 7 i.V.m. Artikel 113 AsylG und Artikel 51 Asylverordnung 2 bilden die rechtliche Grundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an «internationale Organisationen» (bspw. *United Nations High Commissioner for Refugees* UNHCR, Internationale Organisation für Migration IOM, *International Center for Migration Policy Development* ICMPD) oder an die «Trägerschaft von international ausgerichteten Projekten» (bspw. karitative oder andere Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen, Projekte wissenschaftlicher Institutionen). Internationalen und nichtstaatlichen Organisationen kommt in Krisensituationen eine Schlüsselrolle zu. Sie übernehmen Aufgaben im Migrationsbereich, wo staatliche Strukturen zu schwach oder überfordert sind. Auf die genannten Rechtsgrundlagen kann namentlich die Finanzierung von Projekten im Rahmen der weiter oben beschriebenen Notfallreserve des Rahmenkredits Migration abgestützt werden.

Als Rechtsgrundlage für die Finanzierung dienen ferner Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe c sowie Absatz 2 AsylG. Diese Bestimmungen ermöglichen dem Bund die vollständige oder teilweise Finanzierung von Programmen im Heimat- Herkunfts- oder Drittstaat zur Erleichterung und Durchführung der Rückkehr, der Rückführung und der Reintegration. Auf dieser Grundlage können auch Projekte unterstützt werden, welche die Rückkehr von Personen fördern, die sich rechtswidrig in einem unterstützten EU-Staat aufhalten. Die Programme im Ausland können nämlich nach ausdrücklicher gesetzlicher Regelung auch

⁵ SR 101

⁶ SR 974.1

das Ziel verfolgen, einen Beitrag zu leisten zur Prävention irregulärer Primär- oder Sekundärmigration in die Schweiz (Art. 93 Abs. 2 AsylG). Wichtige Gründe für irreguläre Weiterwanderung innerhalb Europas sind unter anderem quantitativ und qualitativ ungenügende Aufnahmekapazitäten. Auch übermässig lange, ineffiziente oder qualitativ ungenügende Asylverfahren können Auslöser für eine Weiterwanderung sein. Die Förderung von effizienten und korrekten Asylverfahren (z.B. Unterstützung bei der Erfassung und Registrierung von Asylsuchenden, bei der Befragung und Übersetzung sowie bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen), verbunden mit der Sicherstellung genügender und angemessener Unterbringungskapazitäten, tragen somit zu einer Reduktion irregulärer Weiterwanderung bei.

5.2. Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Beim Schweizer Beitrag handelt es sich um eine autonome Massnahme der Schweiz. Erst nach Genehmigung der Kredite durch das Parlament werden im Zuge der Umsetzung bilaterale Rahmenabkommen direkt mit den jeweiligen Partnerländern abgeschlossen. Diese Verträge sind gemäss den verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen zu genehmigen (Art. 166 Abs. 2 BV).

5.3. Erlassform

Die beiden Rahmenkredite ergehen in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 Satz 2 BV) und unterstehen somit nicht dem Referendum. Für den vorliegenden Rahmenkredit Kohäsion ist dabei Artikel 10 BG Ost massgebend, für den Rahmenkredit Migration Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes.

5.4. Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen die vorliegenden Bundesbeschlüsse der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte, da diese jeweils eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen.

5.5. Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

In seinem Subventionsbericht 2008 legte der Bundesrat fest, dass in allen Botschaften zur Schaffung oder Revisionen von Rechtsgrundlagen für Subventionen wie auch in Botschaften zur Erneuerung von Kreditbeschlüssen und Zahlungsrahmen in einem separaten Kapitel zwingend über die Einhaltung der Grundsätze gemäss dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz SR 616.1) Bericht erstattet werden soll. Diese Vorlage steht im Einklang mit dem Subventionsgesetz.

5.5.1. Bedeutung der Subvention für die vom Bund angestrebten Ziele: Begründung, Ausgestaltung und finanzieller Umfang

Der zweite Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Staaten beruht auf dem BG Ost sowie dem Asylgesetz⁷ und ist in der Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik verankert. Die ausführliche Begründung, die Ausgestaltung und der finanzielle Umfang sind in den vorgehenden Ziffern beschrieben. Die Zuständigkeit für die Zusammenarbeit mit ausgewählten EU-Staaten liegt beim Bund. Der Bund kann jedoch bei Vorhaben mit Kantonen oder Gemeinden zusammenarbeiten.

⁷ SR 142.31

Die Mittel des zweiten Beitrags der Schweiz an ausgewählte EU-Staaten können gemäss den Regeln der OECD nicht der öffentlichen Entwicklungshilfe angerechnet werden. Der Umfang der beantragten Mittel rechtfertigt sich durch die gesetzten Ziele.

5.5.2. Materielle und finanzielle Steuerung der Subvention

Die materielle Steuerung der eingesetzten Mittel erfolgt ergebnisorientiert. Diese Ergebnisorientierung dient in allen Phasen (Planung, Umsetzung, Überwachung) der jeweiligen Projekte der Verbesserung der Situation für die Zielgruppen. Die Vergabe von Beiträgen basiert auf klar formulierten Zielen, deren Verwirklichung mit Monitoring- und Controlling- sowie Evaluationsinstrumenten überwacht wird (siehe Ziff. 2.1, 2.2.4 und 2.3.4). Die materielle Steuerung der Mittel wird in den Kapiteln 2.2 und 3.2 erläutert. Das Gesamtvolumen der Verpflichtungen und die Mittelverteilung sind unter Ziffer 2 dargestellt.

5.5.3. Verfahren der Beitragsgewährung

Die Verordnung⁸ vom 6. Mai 1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, sowie die Weisung des EDA vom 13. Dezember 2017⁹ über die Finanzkompetenzen und die dazugehörigen Anhänge regeln die Finanzkompetenzen und die Kontrolle der Mittelverwendung. Die Modalitäten werden in den Kapiteln zu den Rahmenkrediten beschrieben. Die DEZA und das SECO haben klare und transparente Verfahren und Richtlinien für den ergebnisorientierten Einsatz der Mittel festgelegt und wenden diese an. Bezüglich des Rahmenkredits Migration wird das SEM äquivalente Verfahren festlegen. Neben der Subventionsgesetzgebung für Beitragsgewährung vergeben sämtliche Stellen Mandate gemäss den Bestimmungen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen¹⁰, des Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens¹¹, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen und der diesbezüglichen Verordnung vom 11. Dezember 1995. Beim Erwerb von Waren, Dienstleistungen und Anlagen sind die DEZA, das SECO und das SEM abgesehen von den wirtschaftlichen Aspekten bestrebt, die Einhaltung der Sozial- und Umweltstandards innerhalb des vorgesehenen Rechtsrahmens zu fördern und somit die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in der Schweiz, den Partnerländern sowie anderen Ursprungsländern zu stärken.

5.5.4. Befristung und degressive Ausgestaltung der Subvention

Das BG Ost ist bis 31. Dezember 2024 befristet. Verpflichtungen der Mittel des Rahmenkredits Kohäsion können bis fünf Jahre nach Beschluss, maximal aber bis zum 31. Dezember 2024 eingegangen werden. Die Beiträge sind grundsätzlich nicht degressiv.

⁸ SR 974.11

⁹ Weisung 301 und Anhänge I und II

¹⁰ SR 0.632.231.422

¹¹ SR 0.172.052.68

Anhang 1: Vorgesehener Verteilschlüssel des Rahmenkredits Kohäsion

	Vorgesehener Verteilschlüssel ¹²	Vorgesehene Beiträge (in Mio. CHF)	Zum Vergleich: Anteile beim Erweiterungsbeitrag	Zum Vergleich: Beiträge beim Erweiterungsbeitrag ¹³ (in Mio. CHF)
Bulgarien	9.07%	95.00	5.84%	76
Estland	2.54%	26.60	3.07%	39.92
Kroatien	4.45%	46.55	3.46%	45
Lettland	3.90%	40.85	4.60%	59.88
Litauen	4.45%	46.55	5.44%	70.858
Malta	0.36%	3.80	0.38%	4.994
Polen	31.22%	326.80	37.56%	489.02
Rumänien	21.60%	226.10	13.90%	181
Slowakei	4.27%	44.65	5.14%	66.866
Slowenien	1.54%	16.15	1.69%	21.956
Tschechien	7.53%	78.85	8.43%	109.78
Ungarn	8.53%	89.30	10.04%	130.738
Zypern	0.54%	5.70	0.46%	5.988
EU-13 Total	100.00%	1046.90	100.00%	1302
5.00% Eigenaufwand der Schweiz		55.10		
Total		1102.00		

	Verteilschlüssel EFTA/EWR 2014-2021	Beiträge EFTA/EWR 2014-2021 (in Mio. EUR)
Bulgarien	9.03%	115
Estland	2.54%	32.3
Kroatien	4.46%	56.8
Lettland	3.94%	50.2
Litauen	4.41%	56.2
Malta	0.35%	4.4
Polen	31.24%	397.8
Rumänien	21.61%	275.2
Slowakei	4.31%	54.9
Slowenien	1.56%	19.9
Tschechien	7.50%	95.5
Ungarn	8.55%	108.9
Zypern	0.50%	6.4
EU-13 Total	100.00%	1273.5

¹² Im Rahmen des EFTA/EWR-Finanzmechanismus werden auch Portugal und Griechenland unterstützt. Die Beiträge für diese beiden Länder wurden bei der Berechnung des Verteilschlüssels für die EU-13 ausgeklammert.

¹³ Betrag inklusive 5% Verwaltungsaufwand der Schweiz

Um den Rahmenkredit Kohäsion auf die 13 Partnerländer zu verteilen, muss ein Verteilschlüssel festgelegt werden. Beim Erweiterungsbeitrag an die EU-10 (1000 Mio. CHF) hatte die Schweiz als Referenz für ihren Beitrag den Verteilschlüssel des norwegischen Finanzmechanismus beigezogen. Aufgrund einer Analyse der Veränderungen der relevanten Parameter und aussenpolitischen Überlegungen entschied der Bundesrat, beim Rahmenkredit Kohäsion als Referenzgrösse den Verteilschlüssel des Finanzmechanismus der EFTA/EWR-Staaten für 2014-2021 heranzuziehen. Im Gegensatz zum bestehenden Verteilschlüssel des Erweiterungsbeitrags berücksichtigen die Werte des EFTA/EWR-Verteilschlüssels die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den EU-13 seit 2007 (BIP pro Kopf, Bevölkerungsgrösse). Die Bedürfnisse der wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedstaaten werden dadurch noch stärker berücksichtigt als bisher.

Anhang 2: Massnahmen zur Verringerung der Risiken von Unregelmässigkeiten, Missbrauch und Korruption

Wie wird beim Erweiterungsbeitrag und beim zweiten Beitrag die korrekte Verwendung der Mittel gewährleistet?

Um eine zweckmässige und effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, hat die Schweiz verschiedene Massnahmen getroffen. Dazu gehören a) die enge Begleitung des Projektauswahlprozesses im Partnerland, b) die Prüfung der Auftragsvergabe sowie c) die Überwachung der Projektumsetzung.

a. Enge Begleitung des Projektauswahlprozesses

Die Verantwortung für die Projektauswahl liegt beim Partnerland. Ein unabhängiges Gremium, in welchem u.a. die relevanten Ministerien und NRO vertreten sind, überprüft die Auswahlkriterien und das Auswahlverfahren. Die Schweiz kann an den Treffen dieses Gremiums als Beobachterin teilnehmen. Über die Finanzierung der Projekte entscheidet die Schweiz. Die Risiken betreffend Missbrauch und Korruption sind Bestandteil der Projektprüfung.

b. Prüfung der Auftragsvergabe

Die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen erfolgt gemäss WTO-, EU- und nationalem Recht. Das Partnerland muss die Einhaltung der geltenden Regeln und die Unabhängigkeit aller beteiligten Personen bei jeder öffentlichen Ausschreibung schriftlich bestätigen. Die Ausschreibungsunterlagen enthalten zudem eine Integritätsklausel. Die Schweiz hat Zugang zu allen Unterlagen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe. Insbesondere kann sie bei Ausschreibungen über 500000 Franken noch vor der Veröffentlichung Einsicht in die Ausschreibungsunterlagen nehmen und im Evaluationskomitee als Beobachterin teilnehmen.

c. Überwachung der Projektumsetzung

Die Verantwortung für die Überprüfung der erbrachten Leistungen liegt bei der projektausführenden Stelle. Sie erstattet der Schweiz mindestens alle sechs Monate Bericht über den Fortschritt des Projekts und über die in Rechnung gestellten Leistungen. Das Partnerland überprüft und bestätigt, dass die Rückerstattungsgesuche korrekt sind. Auch die Schweiz prüft diese Rückerstattungsgesuche und nimmt danach die entsprechenden Rückerstattungen vor. Die Schweiz hat Einsicht in alle relevanten Unterlagen.

Spätestens bei Projektabschluss wird bei jedem Projekt durch eine zertifizierte Organisation ein Finanzaudit vorgenommen.

Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags haben DEZA und SECO in sieben Auslandsvertretungen der Schweiz gemeinsame Büros errichtet. Auch beim zweiten Schweizer Beitrag sind solche Büros vorgesehen. Sie dienen der Begleitung und Überprüfung aller Projekte des zweiten Beitrags vor Ort. Die Mitarbeitenden der Büros kennen die lokalen Verhältnisse und verfügen über direkte Kontakte zu den Projektverantwortlichen.

Weiter vergibt die Schweiz Mandate an externe Expertinnen und Experten. Mit ihrem spezifischen Fachwissen prüfen diese Machbarkeitsstudien und Ausschreibungsunterlagen. Bei Projektbesuchen überprüfen sie die erbrachten Leistungen in Bezug auf die Vertragskonformität (Quantität und Qualität).

Anhang 3: Zusammenfassung der unabhängigen, externen Evaluation des Erweiterungsbeitrags 2015/2016¹⁴

Wie wurde die Evaluation des Erweiterungsbeitrags durchgeführt?

Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung wurde der Evaluationsauftrag an die deutsche Firma GOPA Consultants vergeben. Diese untersuchte die Relevanz, die Wirksamkeit, die Effizienz und die Nachhaltigkeit des Erweiterungsbeitrags und zwar in erster Linie in den EU-10 Partnerländern. Die Bewertung umfasste:

- Eine Analyse der Dokumentation zum Erweiterungsbeitrag und speziell eine Stichprobe von 29 ausgewählten Projekten im Umfang von 175 Millionen Franken
- Befragungen und Diskussionen mit Projektpartnern und direkt Betroffenen vor Ort in Polen, Ungarn, der Slowakei und Lettland
- Interviews mit Schweizer Interessensgruppen wie Verbände oder Nicht-Regierungsorganisationen (NGO)
- Eine empirische Studie und Analyse mittels Fragebogen, welche durch die Partner vor Ort ausgefüllt wurden.

Wie beurteilt die Evaluation den Erweiterungsbeitrag?

Aus dem Evaluationsbericht geht hervor, dass das Gesamtergebnis des Erweiterungsbeitrags hinsichtlich der international anerkannten Kriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit gut ist und der Erweiterungsbeitrag erfolgreich umgesetzt wurde. Die Evaluation zeigte aber auch auf, dass vor allem bei der Effizienz noch Verbesserungen möglich gewesen wären. Die vertiefte Prüfung von Projekten ergab, dass die Projekte einen Mehrwert schufen und einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betroffenen Sektoren und Regionen in den Partnerländern leisteten. Der Erweiterungsbeitrag unterstützte Partnerschaften zwischen Organisationen in der Schweiz und den Partnerländern in verschiedenen Bereichen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die intensive Zusammenarbeit trug zur weiteren Vertiefung und Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Partnerländern bei.

Kriterien \ Bewertung	Relevanz	Wirksamkeit	Effizienz	Nachhaltigkeit
Sehr gut	2	3	1	
Gut	5	12	5	3
Ausreichend			2	
Mangelhaft				

Der Evaluationsbericht hat 33 Evaluationsfragen nach den 4 genannten Kriterien bewertet. Die Tabelle gibt eine Übersicht darüber, welche Note wie oft pro Kriterium vergeben wurde.

¹⁴ Sprachlich leicht überarbeiteter Auszug aus dem „Evaluationsbericht zum Erweiterungsbeitrag 2015 – Das Wichtigste in Kürze (DEZA/SECO)“, S. 6ff. Die originale Zusammenfassung und der ganze auf Englisch verfasste Evaluationsbericht von GOPA Consultants sowie die Stellungnahme von DEZA/SECO zu den Empfehlungen sind auf der Webseite des Erweiterungsbeitrags www.erweiterungsbeitrag.admin.ch veröffentlicht.

Im Folgenden wird der Erweiterungsbeitrag nach den oben genannten Kriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit überprüft und beurteilt.

1. Relevanz: Entspricht der Erweiterungsbeitrag den Bedürfnissen der Partnerländer?

Die Relevanz der Projekte, also deren Bedeutung für die Länder, wird im Evaluationsbericht als gut eingestuft. Die Partnerländer hatten die Themenbereiche, die mit dem Erweiterungsbeitrag unterstützt wurden, selber priorisiert und mit der Schweiz abgesprochen. Damit wurde sichergestellt, dass die Projekte des Erweiterungsbeitrags den Bedürfnissen der Partnerländer entsprachen. Deshalb wurden sie als sehr relevant beurteilt. Die Rückmeldungen von Seiten der Projektpartner und Behörden in den Partnerländern sowie der Schweiz bestätigten dies.

Der Erweiterungsbeitrag ergänzte gut andere Programme (z.B. der EU- und der EFTA/EWR-Länder), die ebenfalls zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten beitrugen. Die Schweiz unterstützte vorwiegend Themenbereiche, Regionen oder Zielgruppen, die von anderen Programmen in den Partnerländern nicht oder nur ungenügend berücksichtigt wurden.

Die Evaluation stellte fest, dass der Prozess für die Vorbereitung und Prüfung der beantragten Projekte gewissenhaft und professionell gemacht worden war und die Qualität der Projektvorschläge deshalb insgesamt sehr gut gewesen war. Positiv ist auch, dass die Projektpartner in den Ländern mit den Projekten und den erzielten Resultaten durchgehend zufrieden sind.

2. Wirksamkeit: Erreicht der Erweiterungsbeitrag seine Ziele?

Die Analyse kam zum Schluss, dass die Projekte eine gute Wirksamkeit aufwiesen. Gespräche und Diskussionen mit verschiedenen Institutionen, Beteiligten und Betroffenen, wie Teilnehmende von Forschungsprogrammen, Unternehmern, Dienstleistern im Bereich Gesundheitswesen und Sozialhilfe sowie Gemeindepräsidenten bestätigten, dass bereits zum Zeitpunkt der Evaluation zahlreiche Ziele erreicht wurden. So wurden beispielsweise Arbeitsplätze geschaffen, die verbesserten sozialen Dienstleistungen wurden genutzt und die Umweltverschmutzung verringert. Weitere Beispiele waren die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Rettungskräften für den Einsatz bei Katastrophen oder die Steigerung der Effizienz in der Rechtsprechung und die Erleichterung des Zugangs zum Rechtssystem.

Die vertiefte Prüfung einer Stichprobe von 29 Projekten zeigte, dass die Projekte einen Mehrwert schufen und positiv zur längerfristigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der betroffenen Branchen und Regionen beitrugen. Es war jedoch nicht einfach, die langfristige Wirksamkeit der Projekte insgesamt zu quantifizieren, da die Zielerreichung nicht immer gleich gut messbar war. Einzelne Projekte hatten das Potenzial, mittelfristig grundlegende Veränderungen auf nationaler Ebene zu bewirken, wie zum Beispiel das Projekt zur dualen Berufsbildung in der Slowakei oder das Projekt zur Stärkung der Basisgesundheitsdienste in Ungarn.

Ein Erfolgsfaktor für eine gute Wirksamkeit war, wenn in einem Land ein klarer Schwerpunkt oder wenige Prioritäten gesetzt wurden. Litauen beispielsweise setzte 67 Prozent der Mittel des Erweiterungsbeitrags für die Sanierung von Infrastruktur und die Modernisierung von Dienstleistungen im Gesundheitsbereich «Mutter und Kind» ein. Damit konnte in diesem Bereich eine grosse Wirkung erzielt werden.

In der Regel erreichten die Projekte ihre Ziele. Wegen der Aufwertung des Schweizer Frankens nach der Bewilligung der Rahmenkredite konnten in zahlreichen Projekten

zusätzliche Aktivitäten finanziert werden, womit die ursprünglich gesetzten Ziele sogar übertroffen wurden. Nur bei wenigen Projekten war zum Zeitpunkt der Evaluation noch unsicher, ob sie ihre Ziele erreichen würden.

Auch für die Schweiz hatte und hat der Erweiterungsbeitrag positive Auswirkungen. So konnten die bilateralen Beziehungen zu allen Partnerländern vertieft werden. Insbesondere sind auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene rund 550 Partnerschaften zwischen Organisationen der Schweiz und der Partnerländer im öffentlichen Sektor und bei der Zivilgesellschaft entstanden und gepflegt worden. Die schweizerischen Botschaften in den Partnerländern können auch dank des Erweiterungsbeitrags breiter gefächerte Beziehungen und einen intensiveren Dialog mit den Partnerländern unterhalten. Die engen Beziehungen tragen dazu bei, die Geschäftsmöglichkeiten von Schweizer Unternehmen in diesen Ländern zu verbessern.

3. Effizienz: Stimmen Aufwand und Ertrag?

Die Evaluation beurteilte die Effizienz der Umsetzung des Erweiterungsbeitrags als gut. Es hat sich jedoch gezeigt, dass dieser Aspekt übers Ganze gesehen zwischen den Projekten die grössten Unterschiede in der Bewertung aufwies.

Während die übergeordnete Verantwortung für den Erweiterungsbeitrag bei DEZA und SECO liegt, sind die Partnerländer für die Umsetzung der Projekte verantwortlich. Basierend auf vertraglichen Abmachungen mit der Schweiz führen sie die Umsetzung, Überwachung und Schlusskontrolle der Projekte im Einklang mit den nationalen Regeln eigenständig durch. Diese Delegation der Umsetzungsverantwortung ist ein angemessenes Vorgehen bei Mitgliedstaaten der EU.

Als positiv wurde festgehalten, dass innerhalb der festgelegten Frist die gesamten Mittel des Erweiterungsbeitrags für konkrete Projekte verpflichtet werden konnten. Die gute Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Partnerländern und insbesondere auch eine angemessene Flexibilität bei der Berücksichtigung unterschiedlicher Rahmenbedingungen hatten dabei sehr geholfen.

Folgende äussere Einflüsse hatten die Effizienz des Erweiterungsbeitrags teilweise eingeschränkt:

- Knappe Budgets der öffentlichen Stellen in den Partnerländern (Wirtschafts- und Finanzkrise)
- Nicht ausreichende Managementfähigkeiten und knapper Personalbestand einzelner Projektpartner
- Verzögerungen infolge von Einsprachen bei Auftragsvergaben
- Verzögerungen bei der Erteilung von Baubewilligungen in den Partnerländern
- Verzögerungen bei der Projektgenehmigung aufgrund hoher Anforderungen an die Projektgesuche
- Zu wenig klare Anforderungen an die Berichterstattung durch die Partnerländer.

Rund ein Drittel der Projekte wurde fristgerecht umgesetzt, bei zwei Dritteln der Projekte wurde aus den oben genannten Gründen eine Verlängerung vereinbart. In vielen Fällen wurde es aber auch als sinnvoll betrachtet, die Projekte zu verlängern, um Einsparungen, die bei der Umsetzung des Projekts oder durch die Stärke des Schweizer Frankens entstanden waren, zu nutzen und damit grössere Projektleistungen zu ermöglichen. Trotz allfälligen Verzögerungen bei der Projektdurchführung war die Zielerreichung der Projekte im Allgemeinen nicht in Gefahr.

Trotz guter Bewertung der Effizienz zeigt der Evaluationsbericht auf, dass diese zum Beispiel durch die Vereinfachung von Prozeduren und Kontrollen noch verbessert werden kann.

4. Nachhaltigkeit: Sind die positiven Wirkungen von Dauer?

Die Evaluation stufte die Nachhaltigkeit der Programme als gut ein. Sie ging davon aus, dass die Partnerländer die erzielten Resultate auch nach Abschluss des Erweiterungsbeitrags aufrechterhalten können.

Bereits bei der Projektentwicklung und -genehmigung wurde der Sicherstellung der Nachhaltigkeit grosse Bedeutung beigemessen. Das Engagement der Projektpartner – oft auch regionale oder lokale Behörden – wurde positiv hervorgehoben und der gesellschaftliche Nutzen der Projekte wurde von den Partnern anerkannt. Die Verantwortung für die Projektumsetzung lag bei den Partnerländern, die in der Regel mindestens 15 Prozent der Projektkosten selber tragen mussten. Die Projekte wurden vom Partnerland vorfinanziert und von der Schweiz nachträglich zurückerstattet. All diese Faktoren werden die Nachhaltigkeit der Ergebnisse auch längerfristig positiv beeinflussen.

Bei einzelnen Projekten war die Nachhaltigkeit zum Zeitpunkt der Evaluation hinsichtlich der langfristigen Finanzierung noch nicht gesichert. Dies betraf Projekte im öffentlichen Sektor und Projekte, welche durch NGOs getragen wurden. Durch eine möglichst frühe Planung des weiteren Vorgehens nach Projektabschluss kann die finanzielle Nachhaltigkeit besser gewährleistet werden.

Empfehlungen aus dem Evaluationsbericht

Basierend auf den Schlussfolgerungen der Evaluation wurden Empfehlungen zuhanden der DEZA und des SECO gemacht. Diese bezogen sich teilweise auf das damals laufende Programm, aber auch auf einen zweiten Schweizer Beitrag, sollte eine solcher beschlossen werden. Von den zwölf Empfehlungen sind fünf besonders wichtig:

- Die Partnerländer sollten dazu angehalten werden, sich bei einem möglichen zukünftigen Programm auf eine kleinere Anzahl thematische und geografische Schwerpunkte festzulegen.
- Die Effizienz des zweistufigen Verfahrens zur Projektgenehmigung sollte verbessert werden. Dies jedoch nicht zulasten der Qualität der Programm- und Projektgestaltung.
- DEZA und SECO sollten den Partnerländern noch klarere Leitlinien zur Festlegung der übergeordneten Ziele und für deren Messung mittels Indikatoren geben.
- Falls es einen zweiten Beitrag gibt, müssten die Partnerländer die Effizienz und die Wirksamkeit ihrer Berichterstattung verbessern. Zu diesem Zweck sind die Berichtsvorlagen und der Redaktionsleitfaden für die Projektträger zu vereinfachen und zu präzisieren.
- Im Zusammenhang mit dem laufenden und einem allfälligen zweiten Beitrag sollten die Partnerländer aufgefordert werden, ihre Kommunikationsmassnahmen für das Programm in ihrem Land zu verstärken. So könnten sie die auf thematischer oder regionaler Ebene erzielten Ergebnisse aktiver kommunizieren und die auf Programmebene erzielten Ergebnisse bekannter machen.

Was DEZA und SECO aus dem Evaluationsbericht mitnehmen

Der Evaluationsbericht ist für DEZA und SECO sehr nützlich. Ähnlich wie die zuvor erfolgte Prüfung durch die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bestätigt er einerseits, dass das

Grundkonzept für die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags funktioniert. Andererseits weist er auf Verbesserungspotenzial vor allem hinsichtlich der Effizienz hin.

Die Empfehlungen der Evaluation kamen in der Zusammenarbeit mit Kroatien bereits zur Anwendung. Im bilateralen Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und Kroatien ist zum Beispiel vorgesehen, dass nicht ausgeschöpfte Projektmittel in einen bestehenden Entminungsfonds transferiert werden können. Damit können zusätzlich weitere wichtige Resultate erreicht werden. Dieses Abkommen wurde Mitte 2015 unterzeichnet, und die Projekte werden bis spätestens 2024 abgeschlossen sein.

Die Empfehlung einer künftigen stärkeren thematischen Fokussierung auf Ebene Partnerland wird von der DEZA und dem SECO sehr ernst genommen. Sie ist für den zweiten Schweizer Beitrag bedeutsam. Dies gilt auch für die verschiedenen Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz. So könnte zum Beispiel die abschliessende Genehmigung der Rechnungen und Rückerstattungsgesuche neu durch die Büros in den Schweizer Vertretungen vor Ort anstatt durch die Zentrale in Bern erfolgen.

Die Überlegungen und Vorschläge aus dem Evaluationsbericht sind für SECO und DEZA aber auch über den Erweiterungsbeitrag hinaus von grossem Interesse. Die Einbindung der Partnerinstitutionen, die Delegation von Verantwortung und die Art und Weise, wie die Zielerreichung gemessen wird, sind in der gesamten internationalen Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung.

Der ganze Bericht und die Management Response stehen auf der Webseite www.erweiterungsbeitrag.admin.ch zur Verfügung. Dort finden sich auch detaillierte Informationen zu den einzelnen Projekten und deren Resultate.

Anhang 4: Überblick über andere Finanzierungen

1. Die EU-Kohäsionspolitik

Die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts – in der EU Kohäsion genannt – ist eines der zentralen Anliegen der EU. Die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen den Ländern der EU und zwischen den Regionen innerhalb der Länder wurde als eigenständiges Ziel bereits in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Die Kohäsionspolitik¹⁵ ist das Hauptinstrument der EU zur Verringerung dieser Disparitäten und ist von ihrer wirtschaftlichen und politischen Tragweite her auf eine Stufe zu stellen mit der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes oder der Währungsunion. Ihre Bedeutung kommt auch darin zum Ausdruck, dass für ihre Umsetzung bisher jeweils rund ein Drittel des EU-Haushalts aufgewendet wurde.

Für die Kohäsionspolitik können eine Reihe von Motiven angeführt werden, welche der Begründung des interkantonalen Finanzausgleichs und der Regionalpolitik der Schweiz ähnlich sind¹⁶. Alle Regionen und sozialen Gruppen in der Gemeinschaft sollen zur Wirtschaftsentwicklung beitragen und von ihr profitieren können. Von grossen Unterschieden in den Lebensverhältnissen wird befürchtet, dass diese den inneren Zusammenhalt der EU gefährden könnten. Die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung der Entfaltung der Fähigkeiten von benachteiligten Gruppen werden auch als wichtiger Beitrag zur Erhöhung des Wachstumspotenzials der EU-Wirtschaft als Ganzes gesehen. Zudem soll der Abbau von Disparitäten auch dazu beitragen, die Perspektiven der Menschen an ihrem Wohnort zu verbessern.

Der EU-Beitritt der 13 neuen Mitgliedstaaten seit 2004 stellte die EU-Kohäsionspolitik vor grosse Herausforderungen, da die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU nochmals deutlich gewachsen sind. In der EU verringerte sich das Pro-Kopf-Einkommen nach der EU-10 Erweiterung um 16 Prozent. Gleichzeitig nahmen die regionalen Disparitäten erheblich zu.

Die Kohäsionspolitik 2014 - 2020

Von den im EU-Finanzrahmen 2014–2020 veranschlagten Kohäsionsmitteln von 351,8 Milliarden Euro kommen mehr als die Hälfte den weniger entwickelten Regionen zugute. Die EU-13 erhalten rund zwei Drittel der Mittel und finanzieren damit bis zu 80 Prozent ihrer staatlichen Investitionen. Diese Zahlen belegen eindrücklich das grosse Engagement der Gemeinschaft zu Gunsten der Entwicklung ihrer wirtschaftlich schwächeren Regionen und Mitglieder. Umgerechnet auf jährliche Zahlungen entspricht der vorgesehene Schweizer Beitrag von durchschnittlich 130 Millionen Franken pro Jahr rund 0,35 Prozent der Investitionen der EU in den EU-13.

Für die Haushaltsperiode 2014–2020 hat die EU eine neue Kohäsionspolitik verabschiedet, welche sowohl die Erfahrungen aus der vorangehenden Periode einbezieht als auch den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der EU Rechnung trägt. Zu deren

¹⁵ Die Begriffe «Kohäsionspolitik» und «Regionalpolitik» werden in der EU oft als Synonyme verwendet.

¹⁶ Mit dem nationalen Finanzausgleich sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone gemildert werden. In allen Kantonen wird eine Pro-Kopf-Ressourcenausstattung von mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts angestrebt.

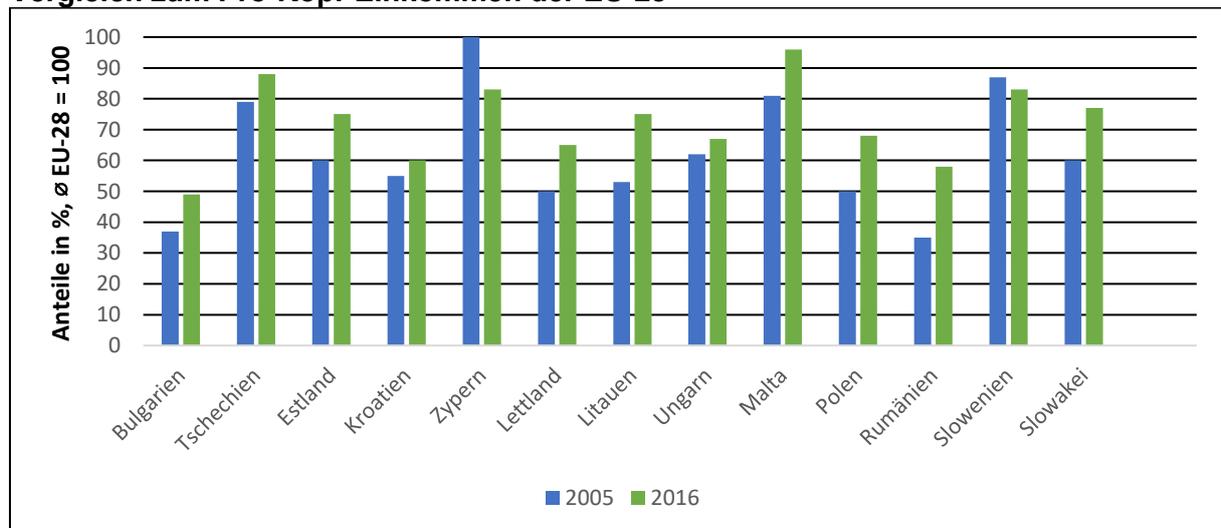
wichtigsten Änderungen gehören die verbesserte Leistung und Konditionalitäten zur Erhöhung der Wirksamkeit der Mittel sowie der Fokus auf die Ergebnisorientierung. Die Mittel der Kohäsionspolitik 2014-2020 sollen gezielt für die Verwirklichung der Europa-2020-Ziele¹⁷ eingesetzt werden.

Damit die Kohäsionspolitik möglichst wirkungsvoll zur Umsetzung der drei definierten Prioritäten beiträgt, sieht die Kohäsionspolitik eine verstärkte strategische Programmplanung vor. Der Gemeinsame Strategische Rahmen umfasst eine übergreifende Verordnung mit gemeinsamen Regelungen für alle EU-Fonds, welche im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung von den Mitgliedstaaten und der Kommission verwaltet werden. Dabei handelt es sich um die drei Fonds der Kohäsionspolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung EFRE, Europäischer Sozialfonds ESF und Kohäsionsfonds KF) sowie den europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Ergebnisse der bisherigen Kohäsionspolitik

Die bisherige Kohäsionspolitik der EU darf insgesamt als erfolgreich bezeichnet werden. Im Jahr nach der ersten Osterweiterung war das kaufkraftbereinigte Bruttoinlandprodukt pro Kopf in den neuen Mitgliedsländern durchschnittlich halb so gross wie in den alten EU-Staaten. Fast alle neuen EU-Mitgliedstaaten haben seither trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise stark aufgeholt (vgl. Grafik).

Grafik: Entwicklung des kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommens der EU-13 im Vergleich zum Pro-Kopf-Einkommen der EU-28¹⁸



Umfassende, unabhängige Evaluationen der EU-Kohäsionspolitik bestätigen deren positive Wirkung. So ergab ein unabhängiges Gutachten zum Finanzierungszeitraum 2007-2013, dass die Investitionen, die im Rahmen der Kohäsionspolitik zwischen 2007 und 2013 getätigt worden waren, bis 2023 rund eine Billion EUR zusätzliches BIP generieren werden.¹⁹

¹⁷ Die Europa-2020-Ziele bestehen aus fünf Kernbereichen:

- (1) Beschäftigung: 75% der 20- bis 64-Jährigen sollen einer Arbeit nachgehen.
- (2) Forschung und Entwicklung: 3% des BIP der EU.
- (3) Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft: Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990, 20% erneuerbare Energien, Steigerung der Energieeffizienz um 20%.
- (4) Bildung: 10% weniger Schulabbrüche, höhere Hochschulbildungsrate bei den 30-34-Jährigen
- (5) Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: 20 Millionen weniger Betroffene.

¹⁸ Eurostat

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

2. Der norwegische und der EFTA/EWR-Finanzmechanismus

Im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR unterstützen auch die drei EFTA/EWR-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island das Kohäsionsziel der EU. Im Zusammenhang mit der Erweiterung haben sie mit der EU ein gemeinsames Protokoll zum EWR-Vertrag über die Bereitstellung eines EFTA/EWR-Finanzmechanismus abgeschlossen. Dieser Mechanismus funktioniert seit dem Jahr 1994. Seit 2004 gibt es parallel zu diesem Finanzmechanismus auch einen bilateralen Finanzmechanismus Norwegens.

Für den Zeitraum 2014 – 2021 stellt der EFTA/EWR-Finanzmechanismus insgesamt 1548 Millionen Euro für die wirtschaftliche und soziale Kohäsion zur Verfügung, und zwar für die 13 neuen Mitgliedstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind, sowie Griechenland und Portugal. Zusätzlich trägt Norwegen über seinen bilateralen Finanzmechanismus 1253 Millionen Euro bei, dies ausschliesslich für die 13 neuen Mitgliedstaaten der EU. Gegenüber der Periode 2009 – 2014 bedeutet das einen Anstieg um 11 Prozent umgerechnet auf jährliche Zahlungen. Der norwegische Finanzmechanismus wird vollständig, der EFTA/EWR-Finanzmechanismus zu mehr als 95 Prozent durch Norwegen finanziert, womit Norwegen die finanzielle Hauptlast trägt. Umgerechnet auf jährliche Zahlungen entspricht der vorgesehene Schweizer Beitrag rund einem Drittel der norwegischen Leistungen 2014-2021.

Gleichwertig neben dem Kohäsionsziel steht das Ziel, die bilateralen Beziehungen zwischen Norwegen, Island und Liechtenstein als Geberländer einerseits und den Partnerländern andererseits zu verbessern und zu stärken. 2 Prozent der Länderbudgets fließen in einen Fonds für bilaterale Beziehungen, der von einem gemeinsamen Komitee gesteuert wird. Damit soll in verschiedenen Bereichen die Zusammenarbeit zwischen den Geber- und den Partnerländern gefördert werden. In manchen Fällen beteiligt sich eine öffentliche Institution aus einem der Geberländer, insbesondere aus Norwegen, an der Programmsteuerung (als „Donor Programme Partner“). Gewisse Bereiche können auch direkt von Institutionen aus den Geberländern geführt werden. Das gilt beispielsweise für die Fonds zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen.

Die Mittel des EFTA/EWR- und des norwegischen Finanzmechanismus werden bis April 2021 verpflichtet und bis April 2024 ausbezahlt. Die Unterstützung erfolgt in Form von Programmen in verschiedenen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wichtigen Sektoren, nämlich:

- Innovation, Forschung Erziehung und Wettbewerbsfähigkeit;
- Soziale Eingliederung, Jugendbeschäftigung und Armutsreduktion;
- Umwelt, Energie, Klimawandel und CO₂-Ersparnis;
- Kultur, Zivilgesellschaft, Gouvernanz und Grundrechte; sowie
- Justizbereich und öffentliche Sicherheit.

Für die Verwaltung der beiden Finanzmechanismen haben die drei EFTA/EWR-Staaten in Brüssel ein gemeinsames Büro eingerichtet. Dieses arbeitet eng mit den nationalen Koordinationsstellen in den Partnerländern zusammen und bereitet unter anderem die Entscheide über Finanzierungsgesuche vor. In den „Memoranda of Understanding“, welche zwischen den Geber- und den Partnerländern abgeschlossen werden, werden die thematischen Bereiche definiert und entsprechende Budgetbeträge zugewiesen. Die Finanzierungsentscheide werden im Falle des EFTA/EWR-Finanzmechanismus von einem gemeinsamen Ausschuss der drei EFTA/EWR-Staaten, und im Falle des norwegischen Finanzmechanismus vom norwegischen Aussenministerium getroffen. 100 Millionen Euro

fließen in einen Regionalfonds, der direkt von den drei Geberländern verwaltet wird. Er ist bestimmt für Projekte zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen sowie für grenzüberschreitende Projekte.

3. Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU

Das Ziel eines offenen und sicheren Europas wird in der EU unter anderem durch zwei Finanzierungsinstrumente im Bereich „Inneres“ für die Haushaltsperiode 2014 – 2020 unterstützt:

Asyl-, Migrations-, Integrationsfonds AMIF	Fonds für die Innere Sicherheit ISF	
	Teilinstrument Polizei ISF-Polizei	Teilinstrument Grenze ISF-Grenze (Schengen-relevant, voraussichtliche Teilnahme Schweiz)
	1,04 Mrd. EUR	2,76 Mrd. EUR
3,1 Mrd. EUR	3,8 Mrd. EUR	

Der AMIF wurde als Beitrag zur Entwicklung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik der EU und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Solidarität und der Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten eingerichtet. Der Fonds unterstützt Massnahmen in EU-Mitgliedstaaten zu einem effizienten Migrationsmanagement sowie die Umsetzung, Stärkung und Entwicklung einer gemeinsamen EU-Politik im Bereich Asyl und Einwanderung. Der Fonds soll zu folgenden spezifischen Zielen beitragen:

- Die Stärkung und Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS;
- Die Erleichterung der bedarfsorientierten, legalen Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten und die Integration von Drittstaatsangehörigen;
- Die Förderung von Rückkehrstrategien in den EU-Mitgliedstaaten;
- Die Stärkung der Solidarität gegenüber den am meisten betroffenen EU-Mitgliedstaaten und die Aufteilung der Verantwortung unter den EU-Mitgliedstaaten.

Die grosse Mehrheit (ca. 88%) der Fondsmittel des AMIF ist den EU-Mitgliedstaaten zugewiesen. Diese werden grösstenteils im Rahmen von nationalen Programmen von den Mitgliedstaaten eingesetzt, überwacht und evaluiert. Der Fonds sieht daneben auch vor, dass EU-Mitgliedstaaten für die Teilnahme an EU-Resettlement-Programmen finanziell unterstützt werden können. Diese erhalten pro aufgenommene Person zwischen 6000 und 10 000 EUR. Im Sinne einer verstärkten Solidarität sind die restlichen 12 Prozent des AMIF für Massnahmen im Interesse der EU als Ganzes (sog. Unionsmassnahmen) und im Falle von hohem Migrationsdruck der Nothilfe zugewiesen. Diese Massnahmen werden direkt durch die Europäische Kommission verwaltet. Wie bei allen Fonds im Bereich „Inneres“ der EU beträgt der Kofinanzierungsgrad von spezifischen Projekten durch EU-Finanzmittel grundsätzlich höchstens 75 Prozent. In Ausnahmefällen kann dieser Prozentsatz auf 90 Prozent erhöht werden. Beispielhaft: Zugewiesene Finanzmittel an Italien und Griechenland unter AMIF (nationale Programme und Nothilfe kumuliert):

Italien	Griechenland
612 Mio. EUR zugewiesen (2014-2020)	610 Mio. EUR zugewiesen (2014-2020)

Aktuell laufen innerhalb der Europäischen Kommission Beratungen rund um den Nachfolgefonds des AMIF für die Haushaltsperiode 2021-2027. Es ist damit zu rechnen, dass die Kommission bis im Sommer 2018 einen Verordnungsvorschlag vorlegt, der die genaue Ausgestaltung des Nachfolgefonds aufzeigt. Bis zum Vorliegen des Verordnungsvorschlags ist betreffend einer allfälligen Beteiligung der Schweiz noch keine abschliessende Beurteilung möglich.