

# **Osteuropahilfe**

## **Bericht vom 21. November 1995 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektion**

### **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 10. September 1997

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf den Brief vom 21. November 1995 (BBI 1996 II 909) Ihrer Kommission, mit dem uns Ihr Bericht über die Osteuropahilfe übermittelt wurde, sowie unseren Zwischenbericht vom 3. April 1996 mit unserer ersten Stellungnahme. Wir möchten Sie im folgenden über die getroffenen Massnahmen informieren.

Seit unserem Zwischenbericht vom April letzten Jahres haben in Osteuropa Ereignisse stattgefunden, die zeigen, dass der politische, soziale und wirtschaftliche Transformationsprozess bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Die Entwicklung bekräftigte im Nachhinein, dass das im Herbst 1995 entwickelte Konzept mit einem Schwerpunkt im Balkan die Probleme richtig antizipierte. Zusätzlich stellte sich die Herausforderung der Beteiligung an der internationalen Aktion zum Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas nach den Friedensverträgen von Dayton/Ohio. Innert weniger Wochen wurde ein Programm von beträchtlichem Umfang aufgebaut. Diese in ihrer Komplexität bisher einmalige Operation stellte hohe Koordinationsanforderungen. Das Programm wurde bisher mit Erfolg durchgeführt und hat in der Öffentlichkeit zu einem positiven Bild des schweizerischen Engagements in Bosnien-Herzegowina beigetragen.

Die Empfehlungen Ihres Berichtes vor Augen, haben die beiden mit der Osthilfe betrauten Bundesämter, die DEZA und das BAWI, seither systematisch nach Möglichkeiten gesucht, um vor allem die Effektivität ihrer Programme zu steigern und die knappen Mittel auch effizient einzusetzen. Der Dialog zwischen den beiden Ämtern wurde verstärkt. Zur Zeit prüft der Bundesrat die Frage der Arbeitsteilung und allfälliger Doppelspurigkeiten im Rahmen der Regierungsreform (RR93).

Nachfolgend möchten wir Sie über die aufgrund Ihrer Empfehlungen seit April 1996 (unsere 1. Stellungnahme) zusätzlich getroffenen Massnahmen informieren.

### **1 Information der Öffentlichkeit**

*Der Bundesrat sorgt für die bessere Beratung und Information der Interessierten in beiden Bereichen der Osteuropahilfe.*

Die Öffentlichkeitsarbeit wurde 1996/97 verstärkt mit dem Ziel, die Osthilfe besser einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen und stärker bei der Bevölkerung zu verankern. Auch personell wurden Verstärkungen vorgenommen. Der AZO-Informationsdienst, der für die verwaltungsinterne Koordination der Öffentlichkeitsarbeiten im Rahmen der schweizerischen Osthilfe zuständig ist, wird nun vom Infor-

mationsdienst der DEZA unterstützt. Das BAWI hat im Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Osteuropa und die GUS eine Stelle (50 %) für Information geschaffen, welche in die neue Sektion «Privatsektorförderung, EBRD, Information» integriert wurde.

Der Information der Öffentlichkeit dienen in erster Linie die laufenden Informationsaktivitäten im Rahmen von Pressekonferenzen und Pressemitteilungen zu aktuellen Themen und zur Vorstellung von Projekten und Programmen. Diese Aktivitäten wurden durch von der DEZA und dem BAWI gemeinsam durchgeführte Journalistenreisen in Schwerpunktländer ergänzt (1996 Rumänien und Albanien, 1997 Bulgarien). Neu wurde 1996 erstmals eine Jahrestagung über die Ostzusammenarbeit durchgeführt (FOCUS Osteuropa, Brennpunkt Rumänien), welcher interessierte Wirtschaftskreise, schweizerische Projektträger, interessierte Schweizer Parlamentarier und osteuropäische Partner zusammenführte. Die Veranstaltung mit rund 200 Teilnehmern entsprach einem breiten Bedürfnis und war bereits bei dieser ersten Auflage ein grosser Erfolg. In diesem Jahr wurde die Tagung erneut durchgeführt, im Brennpunkt stand Russland. Die Informationsbroschüre «Die Schweiz, Osteuropa und die GUS» (d,f,i,e) wurde überarbeitet und graphisch neu gestaltet.

Die AZO und der Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Osteuropa und die GUS des BAWI sind heute so organisiert, dass sowohl in der Schweiz wie auch in den Partnerländern (Koordinationsbüros) klare Ansprechpartner identifizierbar sind für alle Firmen, Institutionen oder Individuen, die Kontakt suchen oder Anliegen einbringen möchten.

## **2 Bezeichnung der DEHZO**

*Die Bezeichnung «DEHZO» ist an die neuen Begebenheiten anzupassen.*

Die Direktion heisst seit dem 1. Januar 1996 «Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit/DEZA».

## **3 Aussendienststellen**

*Die Koordinationsbüros sind nach Meinung der Kommission dort anzusetzen, wo in der Osteuropahilfe Länderschwerpunkte gesetzt werden. Ihre zeitliche Dauer ist eventuell zu befristen.*

Zusätzlich zu den Koordinatoren in Warschau und Moskau sind seit Beginn 1996 folgende gemeinsame DEZA/BAWI-Koordinationsbüros eröffnet worden: Bukarest (1996), Sofia (1996), Skopje (1996), Sarajewo (1996), Bischkek (1997) und Tirana (1997). Das Koordinationsbüro in Warschau soll Ende 1997 geschlossen werden.

Aus der obigen Liste der Koordinationsbüros ist ersichtlich, dass solche ausschliesslich in Schwerpunktländern der Osthilfe errichtet werden.

## **4 Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe**

*Die Zusammenarbeit und Koordination der zuständigen Dienststellen sowie die Komplementarität beider Instrumente muss verbessert werden.*

Seit der Übernahme der technischen Zusammenarbeit durch die DEZA wurde die Koordination zwischen dem Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Osteuropa und der

GUS und der AZO stark intensiviert. In monatlichem Rhythmus finden gegenwärtig Koordinationssitzungen auf Abteilungsstufe statt. Diese Sitzungen haben zum Ziel, Grundsatz- und Politikfragen zu diskutieren, Programme und Missionen abzustimmen, die Informationspolitik zu koordinieren sowie Projekte in Schnittstellenbereichen der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu diskutieren. Gemeinsam wird zur Zeit auch die neue Botschaft zum III. Rahmenkredit zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS erarbeitet. Diese Anstrengungen um mehr Kohärenz haben in einigen Fällen zu gemeinsamen Projekten geführt.

Die Anstrengung um mehr inhaltliche Kohärenz schliesst auch die Zusammenarbeit mit Dritten (bilateralen, regionalen und internationalen Organisationen) ein. Für die Lösung gewisser Probleme müssen die Kräfte zusammengelegt werden. Zur Erhöhung der Wirksamkeit bringen in diesen Fällen BAWI und DEZA ihre Mittel in Kofinanzierungen oder andere Zusammenarbeitsformen ein.

## 5 Nutzniesser der Finanzhilfe

*Die Kriterien für die Konkurrenzfähigkeit in der Schweiz sind klar festzulegen.*

Um die Kohärenz seiner Aktionen zu verbessern und ein einheitlicheres Vorgehen bei der Behandlung der Projekte sicherzustellen, hat das BAWI für die mit der Umsetzung des Finanzhilfeprogramms für die Länder des Ostens betrauten Mitarbeiter ein Handbuch ausgearbeitet, in dem alle für eine effiziente Arbeit nötigen Basisinformationen zusammengefasst sind.

Das Handbuch enthält insbesondere ein Dossier über die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produkte und Ausrüstungsgüter. Das BAWI hat auf Empfehlung der GPK seine Überlegungen zu diesem Thema vertieft und die Prinzipien und Kriterien definiert, die angewendet werden müssen, um sicherzustellen, dass die Nutzniesser von der Schweiz eine qualitativ erstklassige Unterstützung erhalten. Ein solches Ziel kann in erster Linie dadurch erreicht werden, dass das Prinzip des Vorrangs der Bedürfnisse der Empfängerländer respektiert wird. Weitere Massnahmen, welche umgesetzt wurden, sind die systematische Durchführung von Ausschreibungen, die Überprüfung der Konkurrenzfähigkeit der Ausrüstungsgüter in einem frühen Stadium der Projektvorbereitung sowie die Begrenzung der Sektoren der Zusammenarbeit. In Fällen, wo nur ein Schweizer Lieferant vorhanden ist, muss dieser den Beweis erbringen, dass sein Angebot im internationalen Vergleich und aufgrund von früher gewonnen Aufträgen für ähnliche Ausrüstungen konkurrenzfähig ist.

## 6 Finanzhilfe: Bewilligungsverfahren

*Die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfemitteln der Osteuropahilfe sind auf ihre Vollständigkeit und die praktische Anwendung zu überprüfen.*

Auf Empfehlung der GPK wurden die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfe durch das BAWI überprüft und in einem Papier präzisiert, das ebenfalls im Handbuch enthalten ist. So kommt die Gewährung einer nicht rückzahlbaren Finanzhilfe dann in Frage, wenn die makro-ökonomische Situation des Empfängerlandes schwierig ist, und wenn das zu unterstützende Projekt trotz klarer Vorteile für die Bevölkerung nicht zu angemessenen Konditionen auf kommerzieller Basis

finanziert werden kann. Die vom BAWI angestellten Überlegungen zur Rentabilität der Projekte folgt den von der OECD im Rahmen der Exportkreditgewährung verabschiedeten Kriterien und stützt sich im wesentlichen auf diese. Der Grad der anzuwendenden Konzessionalität variiert je nach Art des Projekts (industriell, Lieferung von Gütern für den öffentlichen Sektor, Infrastruktur). Und schliesslich kann eine nicht rückzahlbare Finanzhilfe nur für Projekte in Frage kommen, die vom sozialen und vom Umweltstandpunkt aus vernünftig sind, und wenn die Partner in den Empfängerländern bereit sind, einen eigenen Beitrag zu leisten.

## 7 Auswertung und Erfahrungen

*Eine Auswertung und Rückkoppelung der Analysen auf die Vollzugsorganisation und auf die konzeptuellen und politischen Rahmenbedingungen aller Instrumente der Osteuropahilfe ist vorzusehen.*

Die DEZA will 1997 erstmals mit dem Controlling-Instrument auf Stufe der Gesamtdirektion und der Sparten systematisch ihre Arbeit steuern. Mit diesem Instrument soll sichergestellt werden, dass die bisherigen Erfahrungen ausgewertet werden und damit in die Konzeption der laufenden Arbeit einfließen. Die AZO hat 1997 erstmals ein Jahresprogramm für die Abteilung erstellt, was zentrale Voraussetzung für das Controlling ist. Für den Planungsprozess, die Qualität der Projektanträge und die Vorbereitung von Projekten liegen heute Kriterienraster vor. Die Entscheidungsabläufe sind klar strukturiert. Schliesslich werden die Resultate von Analysen, Projekt- und Sektorevaluationen rückgekoppelt. Sie werden in Workshops mit den Projektpartnern während der jährlichen Regionalkonferenz, welche die DEZA jeweils zusammen mit dem BAWI, betroffenen Botschaftsvertretern und Koordinatoren in einem Schwerpunktland durchführt, ausgewertet und bei der konzeptuellen wie bei der täglichen Arbeit berücksichtigt.

Was das BAWI angeht, bringt die Einführung des Konzeptes der «Zielvereinbarung» als neues Instrument einer effizienten Verwaltungsführung allgemein eine bessere Planung sowie eine bessere Begleitung der Aktivitäten. Jedes Projekt wird durch die verantwortlichen Mitarbeiter intensiv betreut, was im Notfall eine schnelle Reaktion und die Durchführung von Korrekturmassnahmen erlaubt. Die monatlich zweimal stattfindende Sitzung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des zuständigen Dienstes, an der die wichtigen Entscheidungen zu den verschiedenen Projekten getroffen werden, stellt den vollen Einbezug der von jedem Einzelnen gesammelten Erfahrungen sicher. Die Systematisierung und die Vereinheitlichung der Projektdokumente, namentlich mit einem Kapitel über die genauen Ziele und Evaluationskriterien, führte zu einer erleichterten Beschlussfassungen. Und schliesslich wurde ein Evaluationskonzept ausgearbeitet, welches es ermöglicht, die Analyseergebnisse und die gemachten Erfahrungen stärker in die Umsetzung des Finanzhilfeprogramms zu integrieren.

## 8 Zielsetzung und Evaluation der Wirksamkeit

*Ein Konzept für die Evaluation und die dazu notwendigen Mittel sind in die Projektierung aufzunehmen. Die Überprüfung umfasst die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit der Instrumente.*

Die AZO hat im Verlaufe von 1996 gemeinsam mit externen Konsulenten ein Evaluationskonzept und für 1997 einen ersten Jahres-Evaluationsplan entwickelt. Diese

Arbeit wurde angesichts ihrer Bedeutung für die Planung und Programmierung, vor allem aber auch als Kernstück des bereits unter Ziffer 7 erwähnten Controlling trotz enormer Belastung durch das Sonderprogramm für Bosnien-Herzegowina in Angriff genommen. Die Basis für eine systematische Evaluation und deren operationelle Umsetzung liegt nun vor. Das neue Instrument der Qualitätssicherung wird nun getestet, wobei auf Stufe der konkreten Aktion 1997 14 Projekte (1996 waren es neun Projekte) evaluiert werden sollen. Kriterien und Indikatoren zur Messung der Projektergebnisse werden heute bereits bei der Projektvorbereitung für alle grösseren und wichtigen Aktionen festgelegt.

1996 nahm der Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Osteuropa und die GUS des BAWI die Evaluation von vier Projekten vor. Für 1997 ist eine ähnliche Anzahl vorgesehen. Was die Leitprinzipien des eingeführten Evaluationskonzepts angeht, so ist für die grosse Mehrzahl der Projekte eine Schlussevaluation oder ein Ex-post vorgesehen, sowie eine externe Evaluation für eine bestimmte Anzahl Projekte, die nach Kriterien wie Budgetvolumen, technische Komplexität, politische Sensibilität und Originalität ausgewählt werden. Die Durchführung von Evaluationen muss aufgrund einer mehrjährigen Planung geschehen. Was die konkrete Anwendung angeht, so schlägt das im BAWI-Handbuch enthaltene Konzept das Format für die Erstellung von Projektdokumenten, das Pflichtenheft für den Evaluator und die Kurzfassung der vom zuständigen Mitarbeiter zu erstellenden Evaluation vor. Die systematische Nachprüfung jedes Evaluationsprozesses gehört ins Ressort der neu-geschaffenen Sektion «Privatsektorförderung, EBRD, Information». Und schliesslich ist festzuhalten, dass im Rahmen der Vorbereitung für eine eventuelle Zertifizierung der Verwaltungsqualität (ISO-9000) der Dienst Wirtschaftsmassnahmen für Osteuropa und die GUS die Rolle einer Testeinheit im BAWI spielen wird.

## **9        Erfolgskontrolle**

*Die Kommission empfiehlt, bei der jährlichen Berichterstattung des Bundesrates «über die aufgrund von Evaluationen festgestellten Auswirkungen der Massnahmen» an die zuständige parlamentarische Kommission sowohl die Kontrolle über die Osteuropahilfe als Ganzes als auch die Prüfung einzelner Projekte einzubeziehen.*

Der Aufbau eines systematischen Evaluationskonzeptes sowohl für die technische wie auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit wird es erlauben, eine qualitativ zunehmend bessere Berichterstattung zuhanden des Parlamentes über die festgestellten Auswirkungen dieser Massnahmen sicherzustellen.

## **10      Bekämpfung der Korruption**

*Der Bundesrat sorgt dafür, dass bei der Projektierung und der Begleitung der Projekte dem Problem der Korruption besondere Beachtung geschenkt wird.*

Wir teilen die Sorgen der GPK in diesem Bereich, welcher besonders in Osteuropa in verschiedenen Ländern zu teils sehr unerfreulichen Zuständen geführt hat. Die Unterstützung des Rechtsstaates, wie sie von der GPK empfohlen wird, mit Hilfe der verschiedenen Programme der AZO und des EJPD und die bereits seit längerem eingeleiteten Massnahmen zur Verhinderung von Korruption durch z. B. kontrollierte Finanzierungsflüsse, Ausschreibungserfordernisse, Abrechnungsanforderungen, Revisionen etc. werden weitergeführt. Im Bereiche der technischen Zusam-

menarbeit und der Finanzhilfe wird nun zudem systematisch eine Antikorruptionsklausel in alle Verträge mit unseren Partnern aufgenommen. Eine weitere wichtige Massnahme stellt die Errichtung von Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern dar. Auf diese Weise kann die Mittelverwendung viel effizienter kontrolliert werden als durch die Zentrale in Bern.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. September 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Couchepin

9279

**Osteuropahilfe Bericht vom 21. November 1995 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über ihre Inspektion Stellungnahme des Bundesrates vom 10. September 1997**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1997             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 4                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 47               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | ---              |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 02.12.1997       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 1330-1335        |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 054 471       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.