

Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen

**Bericht vom 21. August 2009 der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 20. Januar 2010

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 21. August 2009 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die «Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen» nehmen wir nachfolgend Stellung.

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

20. Januar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Allgemeine Stellungnahme

1.1 Einleitung

Der Untersuchungsbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 10. Juni 2009 über die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen hat die Mechanismen analysiert, mit denen die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) ihre Zusammenarbeit mit schweizerischen Nichtregierungsorganisationen steuern und kontrollieren.

Die betroffenen Bundesämter hatten im Verlaufe der Untersuchung Gelegenheit, mündlich und schriftlich detailliert Auskunft zu geben. Der Bundesrat und die betroffenen Bundesämter betrachten den vorliegenden Untersuchungsbericht als einen wertvollen Beitrag zur weiteren Stärkung des Qualitäts- und Risikomanagements in der Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen.

Was die von der PVK festgestellten Schwächen betrifft, nimmt der Bundesrat die Feststellung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zur Kenntnis, dass die untersuchten Bundesämter mehrere dieser Schwächen selbst erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet haben, die in die richtige Richtung gehen. Die betroffenen Bundesämter ergreifen weitere Massnahmen, um die von der PVK festgehaltenen Möglichkeiten zur Optimierung zu realisieren.

Der Untersuchungsbericht kommt für die drei Bundesämter teilweise zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Der Bundesrat hält fest, dass es sich aber gleichwohl um grundsätzlich unterschiedliche und kaum vergleichbare Tätigkeiten des Bundes handelt. Aus diesem Grund bedürfen die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Umwelt und Landwirtschaft unterschiedlicher Antworten.

1.2 Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind ein Teil der Aussenpolitik. Sie folgen den Schwerpunkten, die der Bundesrat und das Parlament in den internationalen Beziehungen setzen.

Die Entwicklungszusammenarbeit betrifft soziale, ökonomische und politische Veränderungen und Transitionen, sowohl in den Partnerländern wie auf globaler Ebene. Sie orientiert sich an langfristigen Perspektiven und fördert die Inwertsetzung von Wissen und Erfahrungen schweizerischer Kompetenzzentren und lokaler Partner. Die Entwicklungszusammenarbeit kann nicht auf eine öffentliche Aufgabe reduziert werden, die sich in der Beschaffung von Dienstleistungen auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen erschöpft. Die Regulierung in vergleichbaren anderen Ländern folgt dieser Logik.

Wettbewerbliche Vergabeverfahren kommen in der Entwicklungszusammenarbeit zur Anwendung. Ein rein technisches Verständnis entzieht der Entwicklungszusammenarbeit jedoch ihre aussenpolitische Dimension und ist weder dem Knowhow noch dem Markt in der Schweiz förderlich. So würde beispielsweise eine den übli-

chen Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens entsprechende Ausschreibung eines Gesundheitsprojektes in einem Partnerland zu einem Zuschlag an ein asiatisches Gesundheitsunternehmen führen und nicht ein Kompetenzzentrum begünstigen, das über vielschichtige Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit verfügt und Träger des Geistes der schweizerischen Aussenpolitik ist.

Die Ziele der Entwicklungs- und der Ostzusammenarbeit sowie der humanitären Hilfe können nur auf der Basis der Mobilisierung von Kapazitäten des Staates, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors erreicht werden. Daher setzt sich der Bundesrat für eine Entwicklungspolitik ein, die verschiedene Akteure einbezieht. Die schweizerischen Nichtregierungsorganisationen (NGO) sind Teil dieses Ansatzes. Sie verfügen über langjährige Erfahrungen in wichtigen Bereichen der Armutsbekämpfung (soziale und wirtschaftliche Entwicklung; Umgang mit natürlichen Ressourcen; Förderung von Gesundheit und Erziehung; Schutz der Kinderrechte), in der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, in der Prävention und Bewältigung von Konflikten, in der Nothilfe und im Wiederaufbau. Private Organisationen sind demnach wichtige Partner für die Umsetzung der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe des Bundes.

Die NGO verfügen über wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse, welche die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit erweitern und ergänzen. Aus diesem Grund sehen das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) und die dazugehörige Verordnung vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01) ausdrücklich die Zusammenarbeit mit privaten Organisationen vor. Es gehört zu den Zielen der schweizerischen Entwicklungspolitik, eigene schweizerische Kompetenzen zu erhalten und zu fördern. Der Bundesrat hat diese Zielsetzung in der Botschaft vom 14. März 2008 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BBl 2008 2959) bekräftigt, und das Parlament hat mit seinem entsprechenden Finanzierungsbeschluss dieses Ziel ebenfalls gutgeheissen.

Die Zusammenarbeit namentlich mit Nichtregierungsorganisationen dient auch der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Entwicklungsfragen, wie sie ebenfalls in Gesetz und Verordnung vorgesehen ist. Zudem bringt die Zusammenarbeit den Vorteil, dass diese Organisationen zusätzlich selber Mittel generieren, was bei einer alleinigen Umsetzung durch den Bund selber nicht der Fall wäre.

Der Leistungsausweis und die Kompetenzen von Nichtregierungsorganisationen gehören zur Qualitätsmarke der schweizerischen internationalen Zusammenarbeit. Deshalb sind Nichtregierungsorganisationen auch Teil des schweizerischen Auftritts im Ausland und gewissermassen «Botschafter» der Schweiz in den Partnerländern.

Der Bundesrat will keine Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe, die sich auf das Ausschreiben von Aufträgen reduziert. Er will in Zusammenarbeit mit anderen Staaten dort tätig sein, wo die Schweiz und schweizerische Institutionen einen Mehrwert schaffen können. Dazu trägt die Zusammenarbeit mit schweizerischen Nichtregierungsorganisationen bei. Sie sind nicht die einzigen Partner der Schweiz im Ausland. Auch lokale Organisationen und Behörden in Partnerländern sowie internationale Organisationen gehören zu den wichtigen Partnern für die Umsetzung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe.

Die DEZA verfügt über eine NGO-Politik, die die Ziele und Modalitäten der Zusammenarbeit festlegt. Sie dient als Basis für die Konkretisierung der operationel-

len Zusammenarbeit mit den NGO und für den vielfältigen Politik-Dialog zu humanitären Fragen sowie Entwicklungs- und Transitionsfragen.

Die Regeln der operationellen Zusammenarbeit der DEZA mit schweizerischen NGO sind klar festgelegt. Es gibt zwei unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit:

- Mittels Mandaten erteilt die DEZA Aufträge an spezialisierte NGO zur Durchführung klar definierter Aufgaben (Umsetzung von Programmen und Projekten; thematische und technische Beratung). Die Beziehungen sind dabei ähnlich wie zu privatwirtschaftlichen Anbietern von Dienstleistungen. In diesem Bereich besteht eine Wettbewerbssituation.
- Mit Programmbeiträgen unterstützt die DEZA Tätigkeiten von NGO, die diese entsprechend ihrer Kernkompetenzen und in eigener Verantwortung durchführen. Bei den Programmbeiträgen handelt es sich um einen finanziellen Beitrag an Gesamtprogramme, der es den entsprechenden Organisationen erlaubt, ihre Grundinfrastruktur sowie Kenntnisse und entwicklungspolitisch wertvolle, fachliche und methodische Kapazitäten zu erhalten und weiterzuentwickeln und operationelle Programme durchzuführen.

Die NGO-Politik der DEZA definiert die prioritären Felder der Zusammenarbeit für Programmbeiträge:

- Armutsbekämpfung;
- Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Förderung demokratischer Prozesse;
- Nothilfe und Aufbau von Kapazitäten für Wiederaufbau, Prävention und Vorsorge sowie humanitäre Anwaltschaft;
- Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen;
- Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung für Entwicklungsfragen.

Bei der Vergabe von Programmbeiträgen richtet sich die DEZA nach folgenden Kriterien:

- institutionelle Kriterien (Wissensmanagement, Wirkungs- und Resultatorientierung, Qualitäts- und Risikomanagement; Organisationsgouvernanz)
- programmatische Kriterien (kontextbezogener und fokussierter Programmansatz, Ausrichtung des Programms auf Bewältigung lokaler und regionaler Entwicklungsprobleme und auf lokale Partnerorganisationen)
- methodische Kriterien (Vernetzung, Organisationsentwicklung)

Die PVK kommt in ihrem Untersuchungsbericht zum Schluss, dass die Zusammenarbeit der DEZA mit den Nichtregierungsorganisationen einem klaren Grundprinzip folgt, dass die Prozesse der Vergabe und Überwachung von Mandaten und Beiträgen klar strukturiert sind und dass der Fokus der DEZA auf die Wirkung bei der Überwachung und dem Controlling grundsätzlich zweckmässig und sinnvoll ist.

Der Untersuchungsbericht der PVK weist aber auch auf Schwächen und Verbesserungsbedarf hin. Die DEZA anerkennt den Handlungsbedarf und hat entsprechende Massnahmen eingeleitet. Sie werden bei der Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen aufgeführt.

1.3 Umwelt

Die Mandatierung von NGO im BAFU binden jährlich 13,5 Millionen Franken und werden für Leistungen eingesetzt, die nicht zu den Kernaufgaben der Verwaltung gehören und daher auch nicht von ihr selbst wahrgenommen werden, die aber für die Ausbildung und die Sensibilisierung in Bezug auf Umweltfragen von zentraler Bedeutung sind. Die Schlussfolgerungen der PVK in Bezug auf das Verbesserungspotenzial des BAFU in den Bereichen Vergabeverfahren, Kontroll- und Überwachungsmechanismen werden vom BAFU ernst genommen; es hat auch bereits Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet. Zudem wird das BAFU prüfen, in welchen Bereichen, in denen es gestützt auf die Regeln für das Beschaffungswesen freihändige Vergaben gemacht hat, künftig Ausschreibungs- oder zumindest Einladungsverfahren durchführen kann.

1.4 Landwirtschaft

Die Schlussfolgerungen der PVK zu den geprüften Bereichen decken sich grossmehrheitlich mit den Einschätzungen und Beurteilungen des BLW. In zwei der drei im BLW untersuchten Bereichen – Finanzhilfen für die Absatzförderung und Mandate an Proviande – wurde kein Handlungsbedarf eruiert. Den von der PVK thematisierten Handlungsbedarf in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Partnerorganisation AGRIDEA hat das BLW bereits aufgenommen; es hat erste Schritte zur Verbesserung und Weiterentwicklung angeordnet und umgesetzt.

2 Stellungnahme zu den fünf Empfehlungen der GPK-S

2.1 Wettbewerbliche Vergabe von Mandaten

Empfehlung

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, für die Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren zu sorgen. Dabei zeigt er auf, mit welchen Massnahmen er die Praxis direkt zu beeinflussen gedenkt und wie er die gesetzlichen Grundlagen im Rahmen der laufenden Revision des Beschaffungsrechts optimieren will, um eine konsequentere Umsetzung des Wettbewerbsprinzips zu erwirken.

Der Bundesrat erachtet Transparenz und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Beschaffungswesen als unabdingbar. Er unterstreicht die Bedeutung des Wettbewerbsprinzips. Die Bundesämter sind dafür verantwortlich, ihren Aufgaben und Rahmenbedingungen angepasste wettbewerbliche und transparente Vergabeverfahren zu fördern.

Die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) ist vorläufig zurückgestellt worden, weil unter anderem die Revision des Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (General Procurement Agreement, sog. WTO-

Abkommen, SR 0.632.231.422) abgewartet werden soll. Die Revision der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) hingegen ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten.

DEZA

Die DEZA misst der Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren grosse Bedeutung bei. Sie hält sich grundsätzlich daran, den Wettbewerb spielen zu lassen. Bei Ausnahmen stützt sie sich auf Artikel 3 BöB.

Wegen der bereits erläuterten aussenpolitischen Dimension sind auf internationaler Ebene für die Entwicklungszusammenarbeit bewusst Ausnahmen von den Bestimmungen über die öffentlichen Ausschreibungsverfahren vorgesehen. Entsprechende Klauseln sind im geltenden BöB, im aktuellen Entwurf des neuen WTO-Abkommens und im Entwurf des neuen BöB vorgesehen. Vergleichbare Staaten befolgen die gleiche Praxis.

Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit werden mit einer Vielzahl verschiedener Partner in Afrika, Asien und Lateinamerika durchgeführt (Regierungsverwaltungen, lokale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, lokale Unternehmen, andere lokale Institutionen, multilaterale Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft). Mandate im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit können deshalb nicht nach einem rein schweizerischen Marktverständnis vergeben, überprüft und beurteilt werden. Die Situation ist bedeutend komplexer als bei einer Auftragsvergabe für eine öffentliche Dienstleistung oder Beschaffung in der Schweiz.

Die rein materiellen und technischen Komponenten von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit werden heute zu einem überwiegenden Teil durch lokale Unternehmen und Partnerorganisationen vor Ort ausgeführt. Die Aufgabe der schweizerischen Träger umfasst konzeptuelle Arbeiten, Einführung neuer Instrumente und Methoden, Projektbegleitung und -beratung, Programmdialog, Monitoring, Aus- und Weiterbildung, Wissens- und Erfahrungsaufbereitung, Überwachung und Kontrollen.

Obwohl die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes auch in Zukunft nicht auf einer reinen Wettbewerbslogik beruhen kann, ist die DEZA bestrebt, den Wettbewerb bei der Vergabe von Mandaten entsprechend den Empfehlungen der GPK-S zu verstärken. Dabei orientiert sie sich an den folgenden Prinzipien:

- Erstmandate werden grundsätzlich ausgeschrieben. Die Aufträge und Angebote werden klar formuliert. Angesichts der geforderten Fach-, Methoden- und Kontextkenntnisse ist dabei zu berücksichtigen, dass der Markt sehr beschränkt ist und dass der Kreis der qualifizierten Anbieter nicht unbedingt grösser wird. Ebenso kann sich eine wettbewerbsorientierte Vergabepaxis nicht nur an den Kosten orientieren. Die billigste Offerte ist in einem stark durch Qualität und Erfahrung geprägten Markt nicht zwingend die am besten angepasste und wirkungsvollste Lösung. Vor diesem Hintergrund wird auch berücksichtigt, dass Ausschreibungen einen hohen Aufwand und zusätzliche Kosten für alle Beteiligten nach sich ziehen.
- Bei Folgemandaten werden die erbrachten Leistungen geprüft. Bei zufriedenstellenden Resultaten muss die Fortsetzung mit dem gleichen Mandatnehmer möglich sein. Bei ungenügenden Leistungen ist das Mandat zu beenden. Angesichts der Langfristigkeit von Entwicklungsprogrammen sind

nachhaltige Resultate nur möglich, wenn längerfristige Arbeitsbeziehungen mit den Mandatsträgern und lokalen Partnern aufgebaut werden können. Risiken (Verzögerungen, Nachhaltigkeitsverluste) und Mehraufwand (Kosten) sind sehr hoch, wenn jedes Mal eine neue Ausschreibung erfolgen muss.

Im September 2009 ist die neue DEZA-Weisung über Aufträge und Beschaffung in Kraft getreten. Sie regelt insbesondere:

- die Verantwortung der operationellen Linie für die Durchführung des Beschaffungsprozesses;
- die Klärung und Begründung des Beschaffungsverfahrens im Frühstadium der Projektidentifikation;
- die Überprüfung von Folgeaufträgen;
- die Erarbeitung von Honorarrichtlinien.

Diese Weisung stärkt den Wettbewerb und entspricht somit den Empfehlungen der GPK-S. In Bezug auf die Überprüfung von Folgemandaten enthält sie strengere Vorschriften, als es das Gesetz vorsieht. Je nach Situation wählt die DEZA auch ein höherstufiges Vergabeverfahren, als es im Gesetz vorgeschrieben ist.

Weitere Massnahmen werden derzeit intern abgeklärt, insbesondere in Bezug auf die Qualität der Ausschreibungstexte und der Bewertungskriterien.

Die DEZA hat im Sommer 2009 auch ein verbessertes internes Monitoring der Vergabe von Aufträgen eingeführt. Es ermöglicht der jeweils vorgesetzten Stelle, allfällige Abweichungen zu erkennen und nötigenfalls geeignete Massnahmen zu ergreifen. Die vorgesetzten Stellen können im Rahmen der Gesetzgebung zulässige Ausnahmen bewilligen.

BAFU

Die GPK-S stellt fest, dass das BAFU grundsätzlich die Regeln für das Beschaffungswesen einhält und freihändige Vergaben über der WTO-Schwelle begründet und im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) veröffentlicht. Sie empfiehlt, auch bei Leistungen, bei denen nach Auffassung der Verwaltung kein gleichwertiger Anbieter vorhanden ist, vermehrt den Ausschreibungsweg zu beschreiten.

Eine Reihe von Dienstleistungen, die das BAFU von NGO einkauft, setzen so spezifische Kenntnisse voraus, dass gegenwärtig kaum mehrere Anbieter diese wirtschaftlich erbringen können. Dies gilt insbesondere im Bildungsbereich. Das BAFU schliesst aber nur zeitlich begrenzte Verträge ab, die nach Ablauf der Vertragsfrist neu ausgehandelt werden müssen und nicht automatisch verlängert werden. Das BAFU ist daher bereit, auch im Bereich der NGO noch vermehrt den Ausschreibungsweg zu wählen. In Bezug auf die Leistungsvereinbarung mit AGRIDEA wird sich das BAFU auf die Ergebnisse der Abklärungen des BLW stützen.

BLW

Die GPK-S stellt fest, dass die Finanzhilfe an AGRIDEA ein per Gesetz faktisch geschaffenes Monopol ist. Demnach ist das Vergabeverfahren seitens des BLW zwar gesetzeskonform, aber kaum effizienzfördernd. Die GPK-S empfiehlt, wettbewerbliche Verfahren einzuführen.

Das BLW hat diesen Sachverhalt aufgenommen und verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet. So hat das BLW die Leistungsvereinbarung 2008–2011 mit AGRIDEA, die sich automatisch verlängern würde, vorsorglich gekündigt. Weiter wurde ein Projekt «Wettbewerbliche Vergabeverfahren Beratung» (WVB) formuliert, welches von einem externen Büro folgende Fragen abklären lässt:

- Welche Leistungen innerhalb des landwirtschaftlichen Wissenssystems gehören zu den Kernaufgaben von AGRIDEA, die sehr wahrscheinlich von keinem anderen Anbieter angeboten werden können (sog. restriktives Grundmandat)?
- Welche Leistungen, die AGRIDEA heute erbringt, könnten auch von anderen Anbietern erbracht werden (Portionierung und Ausschreibung von Leistungen)?
- Welche Vorteile und Nachteile weist ein wettbewerbliches Verfahren aus im Kontext des landwirtschaftlichen Wissenssystems gegenüber der heutigen direkten Vergabe der Leistungsvereinbarung an AGRIDEA?

Das BLW erwartet den Schlussbericht des externen Büros per 31. Mai 2010. Anschliessend wird entschieden, ob, wie und welche Leistungen ausgeschrieben werden sollen. Ab 1. Januar 2012 soll gemäss heutiger Planung das neue Verfahren in Kraft gesetzt sein.

2.2 Verbesserung der Kontrollmechanismen

Empfehlung

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, Massnahmen zur Verbesserung der bestehenden Kontrollmechanismen in den betreffenden Dienststellen zu treffen, um das Risiko der Zweckentfremdung der für NGOs gesprochenen Mittel einzuschränken. Der Bundesrat soll namentlich dafür sorgen, dass die Bundesstellen von NGOs, mit denen sie zusammenarbeiten, fordern, die abgerechneten Aufwände in der Buchhaltung eindeutig den einzelnen Mandaten bzw. Finanzhilfen zuzuordnen, damit die abgerechneten Kosten gegebenenfalls detailliert überprüft werden können.

Es liegt in der Verantwortung der einzelnen Bundesämter, effiziente Kontrollsysteme für die Überprüfung der sachgerechten Verwendung der Mittel sicherzustellen, wie es im Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) definiert ist, und die Risiken einzudämmen.

Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung zu Kenntnis, dass die PVK-Evaluation keine Hinweise auf Zweckentfremdung oder Missbrauch der Mittel festgestellt hat. Die PVK hält in ihrem Bericht auch ausdrücklich fest, dass die festgestellten Möglichkeiten zur Optimierung der Steuerungs- und Kontrollmechanismen der Bundesämter nicht impliziert, dass bei den NGO Zweckentfremdung wahrscheinlich ist.

DEZA

Sämtliche Mandate und Beiträge der DEZA an Nichtregierungsorganisationen sind Gegenstand vertraglicher Abmachungen, die die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel klar regeln. Die DEZA verfügt in der Zusammenarbeit mit NGO auch über die notwendigen Kontrollinstrumente und Vorschriften, um den Einblick in die Rechnungsführung und Mittelverwendung sicherzustellen.

Die DEZA verlangt von den NGO eine separate Verbuchung von Mandaten und Beiträgen. Die Buchführung muss gemäss den Rechnungslegungsstandards nach GAAP FER 21 erfolgen¹. Damit ist die Rechnungslegung verbindlich vorgegeben, die Kostenwahrheit und -transparenz sicherstellt.

Die Nichtregierungsorganisationen müssen ihre Abrechnungen durch eine externe schweizerische Revisionsstelle prüfen lassen. Die Revisionsstelle muss prüfen, ob die Mittel der DEZA gemäss den vertraglichen Vereinbarungen verwendet werden; das schliesst auch lokale Audits in den Programmländern ein. Bei Mängeln in den revidierten Abrechnungen kann die DEZA weitere Zahlungen aufschieben oder einstellen. Die Nichtregierungsorganisationen unterstehen auch den gesetzlichen Revisionsbestimmungen gemäss den Artikeln 727 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220).

Schliesslich hat die DEZA ein vertraglich vereinbartes Einsichtsrecht in die Buchhaltung der NGO. Damit steht der DEZA, dem Inspektorat des EDA und der Eidgenössischen Finanzkontrolle ein ausdrückliches Kontroll- und Auskunftsrecht über sämtliche Belange der mitfinanzierten Organisationen und Programme sowie ein Recht auf Rechnungseinsicht zu.

Die NGO, mit denen die DEZA zusammenarbeitet, sind auch an die Auflagen der ZEW² gebunden.

Zwecks Optimierung hat die DEZA bereits die folgenden Massnahmen ergriffen, um die Effizienz der bestehenden Kontrollmechanismen in der Zusammenarbeit mit NGO zu stärken:

- Schrittweise Einführung von Group Audits seit 2006. Die zusammengefasste Revision von Mandaten und Beiträgen sämtlicher Bereiche der DEZA an eine Organisation verbessert die Übersicht über die Finanzflüsse und deren Verbuchung. Damit wird eine umfassende Rechnungsprüfung sichergestellt.
- Kompetenz- und Kapazitätsverstärkung im Bereich Finanzmanagement- und controlling in der Abteilung Institutionelle Partnerschaften. Es besteht seit dem 1. September 2009 eine neue Stellenbeschreibung und ein erhöhtes Kompetenzprofil.
- Einführung einer verbesserten und systematischeren Prüfung der Kontroll- und Finanzmanagementsysteme der Organisationen, ab September 2009.

¹ Swiss GAAP FER 21 ist der von der Schweizer Treuhand-Kammer erstellte Rechnungslegungsstandard für gemeinnützige, soziale Nonprofit-Organisationen.

² Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen.

Unter Berücksichtigung der GPK-S-Empfehlung werden ab dem Rechnungsjahr 2010 die folgenden weiteren Verbesserungen vorgenommen:

- Vertragliche Auflage zur Verbuchung der Programmbeiträge in zweckgebundene Fonds unmittelbar bei Zahlungseingang. Damit wird die Verbindlichkeit für eine sichtbare separate Verbuchung der DEZA gestärkt.
- Generalisierung einer analytischen Berichterstattung über die Verwendung dieser Fonds. Damit soll die Qualität der finanziellen Berichterstattung verbessert und die Aussagekraft der Gesamtabrechnung erhöht werden.
- Detailliertere Ausführung der nötigen Buchführungspflichten in den Programmbeitragsverträgen. Damit werden die Anforderungen an die finanzielle Rechenschaftsablage expliziter eingefordert.
- Durchführung detaillierter Stichproben über die Verbuchung der Mittel durch eine Drittstelle. Dazu wird ein entsprechendes Basispflichtenheft erstellt.

Mit diesen Massnahmen werden nicht zusätzliche Kontrollen eingeführt, sondern die Qualität der bestehenden Kontrollinstrumente verbessert.

BAFU

Der Hinweis der PVK, dass im BAFU die Vergabeverfahren sowie die Kontroll- und Überwachungsmechanismen zu wenig systematisiert und definiert werden, hat bereits dazu geführt, dass diese durch eine Verstärkung des Bereichs Finanzen und Controlling im Jahr 2009 optimiert worden sind. Zentral ist auch die Schlussfolgerung der PVK, dass eine Abstimmung mit anderen Bundesämtern, die gleiche NGO mandatieren, zu gewährleisten ist. In Bezug auf AGRIDEA wird eine solche Absprechung zwischen BLW und BAFU ab 2010 erfolgen. Der Empfehlung der GPK-S wird somit Rechnung getragen.

BLW

Die GPK-S stellt fest, dass das BLW bei der Finanzhilfe an AGRIDEA nur mit grosser Unschärfe feststellen kann, wie hoch die Kosten für die im Rahmen der Leistungsvereinbarung erstellten Leistungen von AGRIDEA sind. Die GPK-S stellt weiter fest, dass zwischen BAFU und BLW keine Abstimmung von Mandaten und Finanzhilfen an AGRIDEA stattfindet. Die GPK-S empfiehlt, die Kontrollmechanismen zu verstärken, das heisst die abgerechneten Aufwände in der Buchhaltung eindeutig den einzelnen Mandaten bzw. Finanzhilfen zuzuordnen.

Als erste Massnahme hat das Finanzinspektorat (FISP) des BLW im Mai/Juni 2009 die Buchführung von AGRIDEA geprüft und entsprechende Empfehlungen zu Händen des BLW formuliert (rasche Einführung eines zweckmässigen Rechnungslegungs-Standards für das finanzielle Rechnungswesen, erfolgsneutrale Neubewertung und Aufbau einer aussagekräftigen Kostenrechnung im Sinne einer Vollkostenrechnung für alle Produkte). AGRIDEA hat die Empfehlungen angenommen und setzt diese auf Anfang 2011 um. Ab der Leistungsvereinbarung 2012–2013 mit AGRIDEA sollen die Aufwände eindeutig den einzelnen Mandaten bzw. Bereichen zugeordnet werden können.

- Nothilfe und Aufbau von Kapazitäten für Wiederaufbau, Prävention und Vorsorge sowie Anwaltschaft für marginalisierte und notleidende Bevölkerungsgruppen;
- Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen zur Förderung nachhaltigen Wachstums und sozialen Ausgleichs;
- Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung für Entwicklungsfragen, im Rahmen von Aktivitäten für die breite Öffentlichkeit und des formalen Bildungssystems.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Programmbeiträge. Die DEZA entscheidet freiwillig über die Vergabe von Programmbeiträgen. Sie richtet sich dabei nach:

- institutionellen Kriterien (Wissensmanagement, Wirkungs- und Resultatorientierung, Qualitäts- und Risikomanagement; Organisationsgouvernanz)
- programmatischen Kriterien (kontextbezogener und fokussierter Programmansatz, Ausrichtung des Programms auf Bewältigung lokaler und regionaler Entwicklungsprobleme und auf lokale Partnerorganisationen)
- methodischen Kriterien (Vernetzung, Organisationsentwicklung).

Programmbeiträge werden an Organisationen vergeben, die nachweislich effiziente und relevante Entwicklungszusammenarbeit leisten. Die Arbeit der Organisationen wird geprüft und verfolgt (Programmdialog, Berichterstattung, Jahreskonferenzen, thematische Workshops und Austauschprozesse, Evaluationen).

Des Weiteren müssen die NGO substantielle Eigenleistungen erbringen und in der schweizerischen Gesellschaft verankert sein, um sich für Programmbeiträge zu qualifizieren.

Die Festlegung und Umsetzung der Programmbeiträge sind Gegenstand von Verhandlungen sowie eines anspruchsvollen Programmdialoges. Dabei spielen die Anforderung bezüglich Qualität und Relevanz der Programme eine wichtige Rolle.

Der DEZA-Beitrag ist auf höchstens 50 Prozent der gesamten Programmkosten einer NGO begrenzt. Er liegt in etlichen Fällen tiefer. Höhere Beteiligungen aufgrund früherer Ausnahmeregelungen wurden schrittweise reduziert und Ende 2008 abgeschlossen. Die Reduktion der Beteiligung bei Beiträgen an Organisationen, die Personal (Freiwillige) in Einsatzländer entsenden, wird auf Ende der laufenden Beitragsperiode 2009–2012 abgeschlossen sein.

Die Programmbeiträge werden neu im DEZA/SECO-Jahresbericht «Internationale Zusammenarbeit der Schweiz» veröffentlicht. Neu werden auch die Finanzkommissionen des Parlaments zusammen mit dem Budgetvorschlag über die vereinbarten Programmbeiträge informiert.

Die Qualitätsanforderungen für Programmbeiträge sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Programme werden nach einheitlichen Kriterien auf Qualität, Relevanz, Kohärenz und Vernetzung mit anderen Akteuren überprüft.

Es ist vorgesehen, Komplementaritäten und Synergien zwischen Programmen der DEZA und den NGO weiter zu stärken. Die Programmbeiträge sollen aber auch in Zukunft nicht ausschliesslich an die unmittelbaren thematischen und geografischen Prioritäten der operationellen DEZA-Programme gebunden werden, sondern die Kernkompetenzen und -programme der NGO im Rahmen der generellen Zielsetzung der schweizerischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie humanitären

Hilfe fördern. Dies entspricht dem in der Süd-Botschaft explizit enthaltenen Partnerschaftsziel mit NGO (Kooperationsbereich 5). Die Beitragsverhandlungen richten sich zwar bewusst nach den von den Organisationen selber gesetzten Prioritäten, aber thematisieren deren Wirkungsrelevanz sowie den zugrunde liegenden Leistungs- und Kompetenzausweis der Organisation. Das Potenzial für Komplementaritäten und Synergien, sowohl zwischen den NGO und der DEZA sowie unter den Partnerorganisationen ist aber heute noch nicht ausgeschöpft.

Die Höhe der Programmbeiträge an die einzelnen NGO spiegelt die zurückliegende Zusammenarbeit sowie die unterschiedlichen institutionellen und programmatischen Voraussetzungen, aber auch Eigenheiten in der Eigenfinanzierung der einzelnen Organisationen unter der Voraussetzung der beschränkten verfügbaren Budgets der DEZA.

Bei der Verhandlung der Programmbeiträge für die Vertragsperiode 2009–2012 wurden Korrekturen in der Mittelzuteilung vorgenommen. Die DEZA anerkennt die Notwendigkeit, im Rahmen der Programmbeiträge die Mittelvergabe verstärkt auf längerfristige Zielsetzungen sowie auf Qualitäts- und Wirkungsaspekte auszurichten. Dies kann aber nicht über rein formale Kriterien geschehen, sondern muss nach qualitativen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten erfolgen.

Programmbeiträge dürfen nicht als reine Finanzhilfen verstanden werden. Es besteht kein Rechtsanspruch auf solche Beiträge; eine Mittelverteilung nach dem reinen Subventionsprinzip lehnt der Bundesrat deshalb ab. Es ist nicht zweckmässig, die Programmbeiträge auf der Basis einer Portfolioanalyse zu vergeben, wie es das BLW für die Absatzförderung landwirtschaftlicher Produkte vornimmt. Bei der landwirtschaftlichen Absatzförderung handelt es sich im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit um homogene, abgrenzbare und einfach quantifizierbare Leistungen.

Die DEZA anerkennt allerdings den Handlungsbedarf für mehr Klarheit bei der Vergabe von Programmbeiträgen. Sie nimmt die Empfehlung der GPK-S auf und ergreift in der ersten Hälfte 2010 die folgenden Massnahmen:

- Der strategische Rahmen der DEZA für Programmbeiträge an NGO wird überprüft und expliziter formuliert. Dabei soll auch die Kohärenz zwischen den Bereichen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe sichergestellt werden. Grundlage für diese Überprüfung bilden die Botschaften des Bundesrates über die Süd- und Ost-Zusammenarbeit sowie die humanitäre Zusammenarbeit.
- Die Kriterien für die Vergabe der Programmbeiträge werden überprüft und, wo nötig, angepasst. Auf dieser Grundlage wird auch das Beitragsportfolio überprüft werden.

Die DEZA wird auch Massnahmen ergreifen, um die Kommunikation über die Programmbeiträge zu verbessern.

Empfehlung

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, zu prüfen, inwiefern die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit die heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips betreffend die Bestimmtheit der gesetzlichen Vorschriften erfüllen. Gegebenenfalls soll er eine entsprechende Gesetzesänderung vorschlagen. Sein besonderes Augenmerk legt er dabei auf die Festlegung der Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit.

DEZA

In Erfüllung der Motion 06.3666 der GPK-S über die «Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen» hat der Bundesrat einen separaten Bericht zur Prüfung der Zweckmässigkeit einer Revision des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erarbeitet. In seiner Sitzung vom 13. Januar 2010 hat er den Bericht verabschiedet und kommt darin zum Schluss, dass das Entwicklungshilfegesetz einen zeitgemässen Rahmen für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit darstellt und deshalb eine Revision des Gesetzes zum gegebenen Zeitpunkt weder nötig noch opportun ist.

Die externen Rechtsgutachten, die im Zusammenhang mit dem Bericht über die Revision des Bundesgesetzes eingeholt wurden, stellen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den NGO keine Lücken im bestehenden Recht fest.

Empfehlung

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, darauf hinzuwirken, dass die Gesetze und Vorgaben innerhalb eines Tätigkeitsbereichs einheitlich angewendet werden. Dabei prüft der Bundesrat u. a., ob es zweckmässig wäre, die Arbeitsmethoden des internen Finanzinspektorats des BLW in anderen Einheiten, die über ein grosses Finanzvolumen verfügen (z.B. die DEZA), zu übernehmen.

Es ist unbestritten, dass die Bundesämter für eine einheitliche Anwendung von Gesetzen und Vorgaben sorgen müssen. Dabei sind jedoch die jeweiligen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

DEZA

Die DEZA ist in ihrer Arbeit mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert: mit stabilen Verhältnissen, mit fragilen Situationen, aber auch mit eigentlichen Not- und Konfliktsituationen. Dies macht es notwendig, in der operationellen Arbeit flexibel zu agieren.

Die Unterschiede in der Ausschreibungspraxis in den Bereichen Ostzusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit hängen mit der oft sehr unterschiedlichen Ausgangslage in Osteuropa verglichen mit Afrika, Asiens oder Lateinamerika zusammen. In den Ländern des Südens sind mögliche Partnerorganisationen mit guten Lokalkenntnissen und den erforderlichen Methoden- und Fachkompetenzen oft nur schwer auffindbar, während sich die Verhältnisse in einigen Ländern Osteuropas durchaus mit schweizerischen Verhältnissen vergleichen lassen.

Die unterschiedliche Praxis in der Ost- und Südzusammenarbeit entspricht dem gesetzlich zulässigen Spielraum. Die DEZA wird aber in Zukunft die wettbewerbliche Vergabe von Aufträgen auch in der Südzusammenarbeit wo immer möglich verstärken. Die von der DEZA eingeleiteten Verbesserungen sind unter Empfehlung 1 aufgeführt.

Die DEZA verfügt über ein internes Kontrollsystem (IKS), das den Vorgaben des Finanzdepartements entspricht. Bis Mitte 2008 hatte die DEZA ein eigenes internes Finanzinspektorat; diese wurde im Rahmen der DEZA-Reorganisation im Jahre 2008 in das Inspektorat des Generalsekretariats EDA integriert, um eine optimale Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Neben dem Inspektorat im EDA überprüfen auch die Eidgenössische Finanzkontrolle und die Geschäftsprüfungskommissionen die Aktivitäten der DEZA. Es besteht kein Bedarf nach einem zusätzlichen Instrument der Finanzinspektion innerhalb der DEZA.

Übersicht über GPK-S Empfehlungen und entsprechende Massnahmen

1. DEZA

Empfehlung	Ergriffene Massnahmen	Zu ergreifende Massnahmen	Frist
1	<p>Wettbewerbliche Vergabe von Mandaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neue Weisung per 15.9.2009 - Verbessertes internes Monitoring der Mandatsvergabe 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Ausschreibungstexte und Bewertungskriterien 	2010
2	<p>Verbesserung der Kontrollmechanismen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einführung von Group-Audits, - Kompetenz- und Kapazitätsverstärkung im Bereich Finanzmanagement- und controlling in der Abteilung Institutionelle Partnerschaften - Verbesserte Prüfung der Kontroll- und Finanzmanagementsysteme der NGO 	<ul style="list-style-type: none"> - Vertragliche Auflage zur Verbuchung der DEZA-Mittel in zweckgebundenen Fonds unmittelbar bei Zahlungseingang - Detaillierte Ausführung der nötigen Buchführungspflichten in den Verträgen - Generalisierung einer analytischen Finanzberichterstattung - Durchführung von detaillierten Stichproben über Verbuchung der Mittel durch eine Drittstelle 	Rechnungsjahr 2010
3	<p>Transparenz bei Wahl der NGO-Partner und Festlegung der Beiträge</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generalisierung der 50%-Limite für Programmbeiträge - Erhöhte Qualitätsanforderungen bei der Verhandlung von Programmbeiträgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Umsetzung der Beitragslimite von 50 % bei Beiträgen an personal-entscheidende Organisationen (Freiwillige) 	Schrittweise bis 2012

Empfehlung	Ergriffene Massnahmen	Zu ergreifende Massnahmen	Frist
		<ul style="list-style-type: none"> – Überprüfung des strategischen Rahmens für Programmbeiträge und der Kohärenz zwischen den Bereichen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie Humanitäre Hilfe – Präzisierung der Kriterien für Vergabe der Programmbeiträge und Überprüfung des Beitragsportfolios – Verbesserung der Kommunikation über Programmbeiträge 	Erste Hälfte 2010
4	<p>Kritische Überprüfung des Bundesgesetzes von 1976</p> <ul style="list-style-type: none"> – Separater Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 2010 zur Motion 06.3666 der GPK-S 	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Handlungsbedarf 	
5	<p>Einheitliche Anwendung von Gesetzen und Vorgaben</p> <ul style="list-style-type: none"> – Transfer Finanzinspektorat von DEZA auf Departementsstufe EDA 	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Handlungsbedarf 	
2. BAFU			
Empfehlung	Ergriffene Massnahmen	Zu ergreifende Massnahmen	Frist
1	<p>Wettbewerbliche Vergabe von Mandaten</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfung der Leistungsvereinbarung mit AGRIDEA gestützt auf das Projekt «Wettbewerbliches Vergabeverfahren Beratung» des BLW 	Sommer 2010

Empfehlung	Ergriffene Massnahmen	Zu ergreifende Massnahmen	Frist	
2	Verbesserung der Kontrollmechanismen	<ul style="list-style-type: none"> – Personelle und kompetenzmässige Stärkung der zentralen Sektion Finanzen und Controlling für eine Optimierung der Vergabeverfahren sowie der Kontroll- und Überwachungsmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> – Einbindung der Sektion Finanzen und Controlling in den finanziellen Teil der Vertragsverhandlungen (Trennung der materiellen und finanziellen Verhandlungen) 	Anfang 2010
3. BLW				
Empfehlung	Ergriffene Massnahmen	Zu ergreifende Massnahmen	Frist	
1	Wettbewerbliche Vergabe von Mandaten	<ul style="list-style-type: none"> – vorsorgliche Kündigung der Leistungsvereinbarung mit AGRIDEA – Projekt «Wettbewerbliches Vergabeverfahren Beratung» 	<ul style="list-style-type: none"> – Entscheidung, ob, wie und welche Leistungen in der Beratung ausgeschrieben werden sollen 	Oktober 2010
2	Verbesserung der Kontrollmechanismen	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzkontrolle bei AGRIDEA durch Finanzinspektorat des BLW 	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung eines aussagekräftigen Rechnungswesens bei AGRIDEA mit Zuordnung der Kosten zu den entsprechenden Leistungen 	Rechnungsjahr 2011