

# **Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 8. Dezember 2006

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Abkürzungen</b>	<b>2861</b>
<b>1 Einleitung: Internationale Zusammenarbeit und Auftrag der DEZA</b>	<b>2862</b>
<b>2 Ausgangspunkt und Vorgehensweise</b>	<b>2863</b>
<b>3 Die politische Führung der Aktivitäten der DEZA</b>	<b>2865</b>
3.1 Gesetzliche Grundlagen	2865
3.2 Vorschriften im Kompetenzbereich des Bundesrates	2867
3.3 Die Führung im EDA	2869
<b>4 Die strategische Architektur der DEZA</b>	<b>2870</b>
4.1 Effektivität der Strategie 2010	2870
4.2 Effizienz, Kohärenz und Nutzen der Kooperationsstrategien	2871
4.3 Vereinfachung der strategischen Architektur	2874
<b>5 Geografische und thematische Aufschlüsselung der Aktivitäten der DEZA</b>	<b>2876</b>
<b>6 Kompetenzverteilung und Koordination der Akteure</b>	<b>2883</b>
6.1 Interdepartementale Koordination	2883
6.2 Koordination DEZA/SECO	2884
6.3 Ausserparlamentarische Kommissionen	2886
<b>7 Transparenz und Lesbarkeit der Aktivitäten der DEZA</b>	<b>2887</b>
7.1 Stärkung der Führung mit strategischen Zielen	2887
7.2 Transparenz über wichtige Ausgabenposten	2887
7.3 Optimierung der SAP-Datenbank	2889
7.4 Einführung einer systematischen Wirkungskontrolle	2890
<b>8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>2891</b>
<b>Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats</b>	<b>2897</b>

## Abkürzungen

Abs.	Absatz
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IKEZ	Interdepartementales Komitee für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit
Kap.	Kapitel
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PD IV	Politische Direktion IV des EDA
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SAP	<i>Systems, Applications and Products in Data Processing</i>
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

# Bericht

## 1 Einleitung: Internationale Zusammenarbeit und Auftrag der DEZA

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist die Hauptakteurin der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. Mit einem Budget von 1,3 Milliarden Franken (2005) verfügt sie über knapp 66 % des Budgets des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und gut 85 % des Gesamtbudgets der Entwicklungszusammenarbeit. Sie beschäftigt 643 Mitarbeiter, wovon 467 am Hauptsitz in Bern und 176 in den Kooperationsbüros im Ausland tätig sind. Dazu kommen 1150 vor Ort rekrutierte Mitarbeiter<sup>1</sup>.

Die DEZA ist in drei Bereichen der internationalen Zusammenarbeit tätig:

- Entwicklungszusammenarbeit (bilateral und multilateral)
- Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas
- Humanitäre Hilfe

Die DEZA führt durch ihre Koordinationsbüros selbst Projekte vor Ort durch, unterstützt aber auch Programme multilateraler Organisationen und finanziert Programme von Nichtregierungsorganisationen. 2004 beteiligte sich die DEZA dabei an rund tausend Projekten.

Während die humanitäre Hilfe in der ausschliesslichen Kompetenz der DEZA liegt, werden Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit von der DEZA zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) umgesetzt. Das SECO verfügt mit einem Budget von 260 Millionen Franken pro Jahr und 55 Stelleneinheiten über deutlich weniger Ressourcen als die DEZA und ist ausschliesslich für wirtschaftliche Themen im Bereich der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit zuständig (Infrastrukturfinanzierung, Handelsförderung, Investitionsförderung und makroökonomische Unterstützung). Das SECO verfolgt das Ziel, die Lebensbedingungen benachteiligter Menschen mittels Wirtschaftswachstum der betreffenden Länder und deren Integration in die Weltwirtschaft zu verbessern.

Etwas vereinfacht kann gesagt werden, dass jeder Tätigkeitsbereich der DEZA (Entwicklungszusammenarbeit, Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und humanitäre Hilfe) durch einen eigenen Rahmenkredit finanziert wird. Die Rahmenkredite werden vom Parlament gewährt; sie ermächtigen den Bundesrat, operationelle Ausgaben bis zum Höchstbetrag des gesprochenen Kredits zu veranlassen, im Allgemeinen während eines Mindestzeitraums von vier Jahren. Die Finanzierung durch Rahmenkredite ermöglicht eine mehrjährige Programmierung der Hilfe, was wiederum die Finanzierung mittelfristiger Projekte gewährleistet und die Vorhersehbarkeit der Hilfe an die Empfängerländer und -organisationen sicherstellt.

Parallel dazu leisten auch andere Stellen Dienstleistungen, die in den Bereich der internationalen Zusammenarbeit fallen. Die Politische Abteilung IV des EDA ist mit der zivilen Friedensförderung und der Stärkung der Menschenrechte betraut, die Eidgenössische Finanzverwaltung ist für die Beziehungen mit dem Internationalen

<sup>1</sup> Stand 2004. s. OCDE, «Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs», 2005, S. 71.

Währungsfond zuständig, das Bundesamt für Umwelt besorgt die Beiträge an die Global Environment Facility und das Bundesamt für Gesundheit jene an die Weltgesundheitsorganisation. Die Massnahmen zum Schuldenabbau werden fallweise vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD), vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) oder vom EDA behandelt. Andere Stellen wie beispielsweise das Bundesamt für Migration, das Bundesamt für Kultur und das Staatssekretariat für Bildung und Forschung spielen in ihren angestammten Bereichen ebenfalls eine Rolle in der internationalen Zusammenarbeit. Insgesamt betrug die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz im Jahr 2005 2,2 Milliarden Franken.

*Tabelle 1*

**Hauptrahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit (Stand: 2006)<sup>2</sup>**

<i>Entwicklungszusammenarbeit</i>	Rahmenkredit für die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern	4,2 Milliarden Franken für die Periode von 2004–2007, d.h. rund 1,5 Milliarden Franken pro Jahr	DEZA
	Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit	970 Millionen Franken für die Periode von 2003–2008, d.h. rund 194 Millionen Franken pro Jahr	SECO
<i>Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas</i>	Rahmenkredit für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	Rahmenkredit für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	DEZA und SECO
<i>Humanitäre Hilfe</i>	Rahmenkredit für die humanitäre Hilfe	1,5 Milliarden Franken für die Periode von 2002–2006, d.h. rund 375 Millionen Franken pro Jahr	DEZA

## 2 Ausgangspunkt und Vorgehensweise

Die schweizerische Entwicklungspolitik geniesst wegen ihrer fachlichen Qualität, ihrer hohen Integrationsstandards und ihrer Professionalität grosse Anerkennung. Das hebt die Organisation für Wirtschaftszusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in der «Peer Review» 2005 hervor<sup>3</sup>. Die Arbeit der DEZA verfügt über eine hohe Anerkennung in der Bevölkerung und in den Empfängerländern. Auch die Umsetzung der Projekte der DEZA ist laut dieser Studie von hoher Qualität und Professionalität.

Trotzdem wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Stimmen laut, die bemängelten, dass die Aktivitäten der DEZA thematisch und geografisch zu breit gefächert seien und auf keiner klaren strategischen Ausrichtung beruhen. Überdies wird

<sup>2</sup> Der Vollständigkeit halber müssten auch die Rahmenkredite für die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der regionalen Entwicklungsbanken sowie die Rahmenkredite für die zivile Friedensförderung erwähnt werden.  
<sup>3</sup> s. Fussnote 1.

oftmals ins Feld geführt, dass die Aktivitäten der DEZA nicht immer den von Bundesrat und Parlament festgelegten Zielen und Prioritäten entsprächen und dass die DEZA über einen grossen Handlungsspielraum verfüge, der sich negativ auf die Transparenz, die Kontrolle und letztlich die Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit auswirke. Die Finanzflüsse der DEZA seien nicht transparent und liessen keine strategische Vision erkennen.

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation über die *Kohärenz und die strategische Führung der Aktivitäten der DEZA* durchzuführen. Die Frage der Finanzflüsse sollte Gegenstand einer Untersuchung der Eidgenössischen Finanzkontrolle sein. Entsprechend dem Auftrag der GPK-S hat die PVK einerseits untersucht, ob die Strategien, Programme und Projekte der DEZA mit den Zielsetzungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeitspolitik und den gesetzlichen Grundlagen übereinstimmen. Dabei war auch zu überprüfen, ob die Programme und Projekte eine thematische Kohärenz aufwiesen. Andererseits bestand der Auftrag der PVK darin, die Zweckdienlichkeit der Entscheidungsfindungsprozesse im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Rollen und Kompetenzen der verschiedenen Akteure in diesen Prozessen zu analysieren.

Die Studie der PVK konzentrierte sich auf die bilaterale Zusammenarbeit und analysierte die mit der multilateralen Zusammenarbeit in Beziehung stehenden Fragen lediglich am Rande. Die Beziehungen zwischen der DEZA und der von ihr beauftragten Nichtregierungsorganisationen wurden von der PVK ebenfalls nicht im Detail untersucht. Wenn diese Themen im Rahmen dieser Untersuchung am Rande belassen werden mussten, hält die GPK-S doch dafür, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt separat untersucht werden sollten.

Der vorliegende Bericht beruht auf der im Anhang veröffentlichten Auswertung der PVK sowie auf der oben erwähnten Untersuchung der OECD. Die GPK-S unterhielt sich auch mit folgenden (chronologisch und mit ihrer Funktion zum Zeitpunkt des Gesprächs aufgeführten) Personen über die Ergebnisse dieser Studien:

- Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Vorsteherin des EDA
- Walter Fust, Direktor der DEZA
- Bundesrat Joseph Deiss, Vorsteher des EVD
- Oscar Knapp, Delegierter für Handelsverträge, Leiter des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO.

Schliesslich nahm die GPK-S die der Umsetzung der OECD-Empfehlungen gewidmeten Sitzungsprotokolle der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) sowie verschiedene Verwaltungsdokumente zur Kenntnis.

Am 13. Oktober 2006 hielt die Subkommission EDA/VBS ihre Feststellungen in einem Berichtsentwurf fest. Dieser Entwurf wurde den Vorsteherinnen des EDA und des EVD zugestellt, mit dem Ersuchen zu prüfen, ob der Bericht formelle oder materielle Fehler beinhalte, die korrigiert werden müssten, und ob schützenswerte Interessen einer Veröffentlichung entgegenstünden. Mit Schreiben vom 7. November 2006 teilte die Vorsteherin des EVD der Subkommission mit, dass sie keine Anmerkungen zum Entwurf habe. Die Vorsteherin des EDA unterbreitete ihre Anregungen mit Schreiben vom 15. November 2006; die Kommission trug ihnen teilweise Rechnung. Die GPK-S hat den vorliegenden Bericht am 17. November und

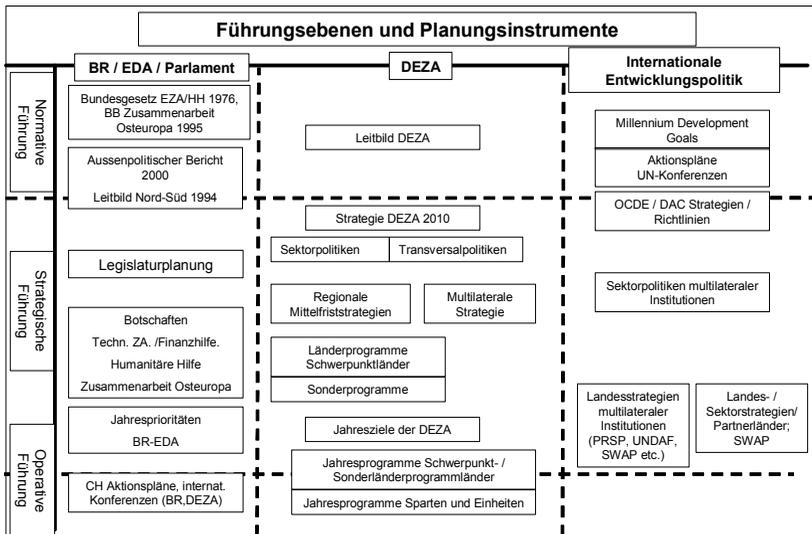
8. Dezember 2006 behandelt und ihn einstimmig mitsamt seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen gutgeheissen. Die Kommission beschloss, den Bericht dem Bundesrat zur Stellungnahme sowie der APK-S zur Information weiterzuleiten.

### 3 Die politische Führung der Aktivitäten der DEZA

In Abbildung 1 sind die Akteure und Leitlinien, die bei der Führung der Aktivitäten der DEZA eine Rolle spielen, schematisch dargestellt. Sie zeigt auf, dass die Aktivitäten der DEZA nicht allein durch die Vorgaben des Parlaments, des Bundesrates und des EDA bestimmt werden, sondern auch durch internationale Richtlinien. Zu erwähnen sind hier insbesondere die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen umschriebenen Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs). Die DEZA hat für ihre interne Führung eine eigene strategische Architektur entwickelt, diese ist Gegenstand von Kapitel 4 dieses Berichts.

Abbildung 1

#### Führungsinstrumente der DEZA (Quelle: DEZA)



#### 3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Aktivitäten der DEZA und des SECO gründen auf einem *Verfassungsauftrag*, wonach die Schweiz einen Beitrag «zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebens-

grundlagen» leistet (Art. 54 Abs. 2 BV)<sup>4</sup>. Die Zielsetzungen und Prioritäten dieses Auftrags sowie die Aufgaben und die Kompetenzverteilung der Dienste bei seiner Erfüllung sind im *Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe*<sup>5</sup>, im *Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas*<sup>6</sup> sowie in verschiedenen massgeblichen Verordnungen<sup>7</sup> definiert.

### *Beurteilung durch die GPK-S*

Abgesehen von einer geringfügigen Änderung bezüglich der Behandlung von Personendaten im EDA hat das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe seit seiner Verabschiedung im Jahre 1976 keinerlei Änderungen erfahren. Sein Wortlaut ist trotz des visionären Charakters gewisser Bestimmungen nicht mehr ganz auf dem neuesten Stand. Er vermag die in den vergangenen Jahren vorangetriebene Entwicklung der Praxis auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nicht immer zu widerspiegeln. Als Beispiel kann hier aufgeführt werden, dass die in Artikel 5 Absatz 2 definierten thematischen Prioritäten<sup>8</sup> geprägt sind durch die Zeit, in der sie festgeschrieben wurden, und den gegenwärtigen Prioritäten des Bundes nur noch teilweise entsprechen. Dass das Gesetz in die Jahre gekommen ist, zeigt sich z.B. auch darin, dass die Budgethilfe unter den in Artikel 6 Absatz 1 aufgeführten Formen der Entwicklungszusammenarbeit trotz ihrer zunehmenden finanziellen Bedeutsamkeit nicht erwähnt wird.

Trotz dieser Lücken bildet das Gesetz auf den ersten Blick eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Aktivitäten der DEZA und des SECO, nicht zuletzt weil es einen sehr allgemeinen normativen Charakter aufweist und zahlreiche offene und Kann-Bestimmungen beinhaltet. Die in Artikel 5 Absatz 2 aufgezählten Prioritäten bilden keine erschöpfende Liste, und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e lässt jede andere Form der Entwicklungszusammenarbeit zu, die den in Artikel 5 genannten Zielen dient. Eine derartige Offenheit auf Gesetzesebene ist gerechtfertigt; sie entspricht dem dynamischen Wesen der Entwicklungszusammenarbeit, deren Modalitäten in Verordnungen des Bundesrates festgelegt und bei der Gewährung der Rahmenkredite diskutiert werden können.

Nichtsdestoweniger erscheint eine Revision des Gesetzes erforderlich, damit dieses die gegenwärtigen Grundsätze, Modalitäten, Ziele, Formen und Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe widerspiegelt. Die GPK-S ist der

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101).

<sup>5</sup> Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976 (SR 974.0).

<sup>6</sup> Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24.3.1995 (SR 974.1).

<sup>7</sup> Verordnung vom 12. 12.1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01); Verordnung vom 6.5.1992 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11); Verordnung vom 11.5.1988 über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SR 172.211.31); Verordnung vom 24.10.2001 über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA; SR 974.03); Verordnung vom 14.8.1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (SR 172.018); Verordnung vom 2.12.2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH; SR 172.220.111.9).

<sup>8</sup> Entwicklung ländlicher Gebiete, Verbesserung der Ernährungslage, Förderung des Handwerks und der örtlichen Kleinindustrie, Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts.

Meinung, dass diese Revision in nützlicher Frist durchgeführt werden sollte. Die Prüfung des nächsten Rahmenkredits für die Entwicklungszusammenarbeit wäre beispielsweise eine ausgezeichnete Gelegenheit, dem Parlament ein derartiges Vorhaben zu unterbreiten.

### 3.2 Vorschriften im Kompetenzbereich des Bundesrates

Auf normativer Ebene wird die Mission der DEZA durch zwei weitere Dokumente definiert: den Aussenpolitischen Bericht 2000<sup>9</sup> und das Leitbild Nord-Süd (1994)<sup>10</sup>. Der *Aussenpolitische Bericht 2000* umschreibt die Aussenpolitik und Entwicklung der Schweiz für das kommende Jahrzehnt, wobei fünf Zielsetzungen im Mittelpunkt stehen: die Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, die Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie, der Schutz natürlicher Ressourcen, die Sicherung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland und schliesslich die Hilfeleistung an Bedürftige und die Armutsbekämpfung.

Das *Leitbild Nord-Süd* entstand parallel zum Aussenpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993. Das Leitbild zeigt die wichtigsten Probleme der Entwicklungspolitik der neunziger Jahre auf und legt die Leitlinien für eine zukünftige Schweizer Entwicklungspolitik fest. Diese betrifft nicht mehr lediglich die Entwicklungszusammenarbeit, sondern die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern und deren Kohärenz.

Aus Gründen der Vollständigkeit sind auch die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 und der Bericht über die Sicherheitspolitik vom 7. Juni 1999 aufzuführen, die ebenfalls einen normativen Beitrag an die Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit leisten.

Die *Botschaften des Bundesrates* über die Rahmenkredite sind strategischer Natur und vermitteln konkretere Hinweise über die Art und Weise, wie der Bundesrat die in den normativen Grundlagen festgehaltenen Zielsetzungen und Prioritäten zu erreichen gedenkt. In diesen Botschaften präsentiert und begründet der Bundesrat die beabsichtigte Verwendung der angebotenen Kredite und legt Rechenschaft über die Verwendung des vorhergehenden Rahmenkredits ab. Diese Botschaften bieten die konzeptuellen Grundlagen für die Aktivitäten der DEZA und des SECO, legen die Einsatzbereiche fest und definieren ein breites Spektrum an Themen und Sektoren, in denen die DEZA und das SECO ihre Tätigkeiten nachzugehen haben.

Zur Zeit gründen die Aktivitäten der DEZA auf folgenden Botschaften:

- Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 28. Mai 2003 (Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit)<sup>11</sup>;
- Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 14. November 2001 (Botschaft zur humanitären Hilfe)<sup>12</sup>;

- Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS vom 19. August 1998 (Botschaft zur Ostzusammenarbeit)<sup>13</sup>;
- Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa vom 14. November 2001 (Zusatzbotschaft zur Ostzusammenarbeit)<sup>14</sup>.

In finanzieller Hinsicht bildet die Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit den wichtigsten und deshalb auch den vollständigsten Text. Er legt namentlich die Einsatzländer und -regionen der DEZA sowie die thematischen Prioritäten und die Budgets für jedes Land und jede Region fest. Auch die Botschaft zur Ostzusammenarbeit ist recht ausführlich, hält indes die den jeweiligen Ländern zugewiesenen Budgetbeträge nicht einzeln fest. Die Botschaft über die humanitäre Hilfe ist die am wenigsten spezifische dieser Botschaften, was sich aus dem besonderen Wesen der humanitären Hilfe erklären lässt, die sehr punktuell erfolgt und an besondere Situationen gebunden ist.

### *Beurteilung durch die GPK-S*

Sowohl der Aussenpolitische Bericht als auch das Leitbild Nord-Süd sind gegenwärtig in Revision. Die GPK-S erachtet diese Aktualisierungen als wichtig: Der letzte Aussenpolitische Bericht ist bereits sechs Jahre alt, und das auf einer Analyse der Probleme der neunziger Jahre fussende Leitbild Nord-Süd geht sogar zwölf Jahre zurück. Der Bundesrat kündigte schon 2002 in seiner Strategie Nachhaltige Entwicklung an, dass er sein Leitbild zu erneuern gedenke. In Anbetracht des dynamischen und komplexen Charakters der internationalen Zusammenarbeit *ist die Kommission der Meinung, dass der Bundesrat künftig seine Aussenpolitik regelmässiger verhandeln und seine Führungsinstrumente regelmässiger erneuern muss.*

Aus diesem Blickwinkel unterstützt die GPK-S das Postulat 06.3417 der APK-S, in dem der Bundesrat beauftragt wird, die Vor- und Nachteile eines einzigen umfassenden Jahresberichtes über sämtliche aussenpolitische Aktivitäten der Schweiz zuhanden des Parlaments zu prüfen.

*Die GPK-S hält dafür, dass der Bundesrat von der Überarbeitung des Leitbilds profitieren sollte, indem er die Gesamtheit seiner Führungsinstrumente einer kritischen Prüfung unterzieht.* Die Kommission ersucht den Bundesrat auch insbesondere um die Ausarbeitung einer einheitlichen Strategie für die internationale Zusammenarbeit als Ganzes, welche die einzelnen Strategien der Ämter der Bundesverwaltung ersetzen soll (s. Ziff. 4.1).

*Der Bundesrat müsste sich auch mit der Frage befassen, wie das System der verschiedenen Rahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit für das Parlament lesbarer und transparenter gestaltet werden könnte.* Gegenwärtig ist es schwierig, sich eine Gesamtsicht zu verschaffen, weil jede Botschaft nur einen Teil der Aktivi-

<sup>9</sup> Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.11.2000, BBl **2001** 261.

<sup>10</sup> Leitbild Nord-Süd. Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7.3.1994, BBl **1994** 1214.

<sup>11</sup> BBl **2003** 4625

<sup>12</sup> BBl **2002** 2221

<sup>13</sup> BBl **1998** 4989

<sup>14</sup> BBl **2002** 1829

täten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit abdeckt und diese Tätigkeiten von verschiedenen Ämtern zu verschiedenen Zeitpunkten und mit verschiedenen strategischen Erfordernissen umgesetzt werden.

Die Kommission legt dem Bundesrat nahe, das Ergebnis seiner Überlegungen gleichzeitig mit der Botschaft über den Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit vorzulegen. Damit könnte eine umfassende Diskussion über die grundsätzliche künftige Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit angeregt werden.

### **3.3 Die Führung im EDA**

Im EDA werden Leitung und Kontrolle der DEZA von der Departementsvorsteherin wahrgenommen, der die DEZA direkt unterstellt ist. Die Vorsteherin des EDA erfüllt diese Führungsaufgabe durch monatliche Sitzungen mit der Direktion der DEZA sowie über den «*Conseil de direction*» des EDA, der sich aus der Vorsteherin des EDA, dem Staatssekretär, dem Generalsekretär und den Vertretern der verschiedenen Direktionen des Departements – also auch der DEZA – zusammensetzt. Mit diesen Sitzungen kann die DEZA in spezifischen Fragen gelenkt und die Zusammenarbeitspolitik mit anderen Instrumenten der Aussenpolitik koordiniert werden.

Anlässlich ihres Gesprächs mit der GPK-S unterstrich die Vorsteherin des EDA, dass die direkte Steuerung der DEZA durch verschiedene Faktoren beschränkt ist, die nicht in ihren eigenen Zuständigkeitsbereich fallen. So werden die strategischen Zielsetzungen der DEZA zunächst im Rahmen der bundesrätlichen Botschaften über die Rahmenkredite festgelegt. Daneben werden die Aktivitäten der DEZA auch durch Diskussionen auf internationaler Ebene und in den Partnerländern bestimmt. Schliesslich wirken sich auch die vom Bundesrat verabschiedeten Zielvereinbarungen, welche die sektoriellen Zielsetzungen der Aussenpolitik für jeweils vier Jahre festlegen, auf die Entwicklungspolitik aus.

Die Departementsvorsteherin übt zudem eine Kontrolle über die Aktivitäten der DEZA aus, indem sie die Zahlungskredite für die Projekte und Programme der DEZA im Segment zwischen 5 und 20 Millionen Franken genehmigt. Kredite bis zu 5 Millionen Franken können vom Direktor der DEZA bewilligt werden; Kredite über 20 Millionen Franken fallen in den Kompetenzbereich des Bundesrates. Aus dem Bericht der PVK geht indes hervor, dass die Unterschrift der Departementsvorsteherin oftmals lediglich eine Formfrage sei und der Direktor der DEZA deshalb de facto über eine finanzielle Autonomie bis zu Beträgen von 20 Millionen Franken verfüge.

Die Auswertung der PVK zeigt tatsächlich auf, dass die Beziehungen zwischen der Vorsteherin des EDA und der DEZA von einem hohen Mass an Vertrauen gekennzeichnet sind und dass die DEZA über einen relativ grossen inhaltlichen und formellen Handlungsspielraum verfügt. Laut der PVK ist die DEZA nur mit dieser Freiheit in der Lage, flexibel und rasch auf internationale, lokale oder innenpolitische Ereignisse zu reagieren und ihre Aktivitäten sowohl effizient als auch zielgerichtet zu verfolgen. Wenn die DEZA als innovatives und dynamisches Amt erachtet wird, sei dies namentlich auf diesen Handlungsspielraum zurückzuführen.

## *Beurteilung durch die GPK-S*

Nach Ansicht der GPK-S erhöht die der DEZA zugestandene Autonomie – insbesondere auf finanzieller Ebene – die Bedeutung der Führung und Kontrolle durch die Departementsvorsteherin. Der frühere Vorsteher des EVD hat denn auch unterstrichen, dass er im Bundesrat mitunter dafür kämpfen musste, dass ihm für eine Delegation ein zusätzliches Mitglied zugesprochen wurde, auch wenn dies nur Kosten von einigen Tausend Franken auslöste, während die Direktoren der DEZA oder des SECO eigenhändig Dokumente unterschreiben können, die Millionen von Franken flüssig machen.

Die GPK-S stellt diese finanzielle Autonomie nicht in Frage, da sie es als notwendig beurteilt, dass die DEZA und das SECO effizient handeln können und die bürokratischen Abläufe auf ein Mindestmass beschränkt werden. Nach Auffassung der Kommission muss diese Autonomie indes durch erhöhte Transparenz und klare strategische Führung aufgewogen werden. Das Gespräch mit der Departementsvorsteherin sowie die Auswertung der PVK scheinen darauf hinzuweisen, dass die Führung durch die Departementsvorsteherin im Wesentlichen darin besteht, die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren sicherzustellen und über spezifische Fragen politischer Natur zu entscheiden. Diese Führung scheint jedoch eines systematischen und strategischen Charakters zu entbehren. Unter den acht Zielsetzungen des EDA für das Jahr 2006 findet sich denn auch nur ein einziges Ziel, das die DEZA betrifft<sup>15</sup>. Ausserdem wurde die Strategie 2010 vom Direktor der DEZA verabschiedet, der ehemalige Vorsteher des EDA wurde lediglich dazu konsultiert.

Die GPK-S ist der Meinung, dass die Führung der DEZA auf einem System von ergebnisbezogenen Zielsetzungen und Indikatoren zu gründen habe, mit denen die Realisierung gemessen werden kann (s. auch Ziff. 7.1). Daneben lädt die GPK-S den Bundesrat dazu ein – wie es auch von der Vorsteherin des EDA selbst vorgeschlagen wurde –, das Instrument der Zielvereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit rigoros anzuwenden, um eine bessere Integration dieser Fragen in die schweizerische Aussenpolitik sicherzustellen.

## **4 Die strategische Architektur der DEZA**

### **4.1 Effektivität der Strategie 2010**

Die DEZA hat für die strategische Führung ein sehr komplexes System von Strategien und Richtlinien entwickelt. Sie verfügt über strategische Dokumente für fast alle Einsatzbereiche, Themen, multilaterale Institutionen oder geografische Sektoren. Die *Strategie 2010* bildet die zentrale Strategie und ist für sämtliche Tätigkeitsbereiche gültig. Sie fügt sich normativ zwischen dem Leitbild und den verschiedenen kurzfristigen Strategien der Sektionen und Dienstleistungsbereiche der DEZA ein. Die Strategie 2010 definiert insbesondere die Grundprinzipien der DEZA (Nachhaltigkeit, Zukunftsgerichtetheit, Wirkungsorientiertheit und Partnerschaftlichkeit) sowie die vier von der DEZA zu fördernden Kernprozesse (Hilfe zur Selbsthilfe, Wissen, internationaler Dialog und Solidarität).

Eine ausführliche Prüfung der Abläufe, die zur Erarbeitung der Strategie 2010 führten, hat ergeben, dass der Erarbeitungsprozess für die Strategie 2010 sehr seriös

<sup>15</sup> Zielsetzung 7: «Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit».

geplant worden war. Darüber hinaus verfügt die DEZA für die Festsetzung ihrer projektbezogenen Strategien und Entscheidungen über interne Richtlinien und Planungsunterlagen.

Die Lenkung des Definitionsprozesses für die Strategie 2010 erfolgte sehr zentralisiert im Rahmen einer engen Zusammenarbeit zwischen Kerngruppe und Direktion der DEZA. Vor der Verabschiedung der Strategie wurden das Generalsekretariat des EDA, die Kooperationsbüros, die Mitarbeiter der DEZA sowie zwei Nichtregierungsorganisationen um ihre Meinung gebeten. Sämtliche anderen Akteure (beratende Kommission, SECO, Nichtregierungsorganisationen, Hilfswerke) wurden hingegen erst nach der definitiven Verabschiedung der Strategie 2010 durch die Direktion formell informiert.

Die Effektivität des Prozesses wird indes von der PVK als niedrig beurteilt. Nicht nur dauerte die Erarbeitung des Dokuments sehr lange (mehr als 22 Monate, d.h. fast doppelt so lang wie ursprünglich vorgesehen), auch sein effektiver Nutzen für strategische Entscheidungen wird als ungenügend erachtet. Die Strategie stellt zwar die allgemeinen Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit auf, den thematischen Rahmen der Aktivitäten der DEZA legt sie indes nicht genau fest. Die geografischen Schwerpunkte werden ebenfalls nicht umschrieben; es wird lediglich auf «ausgewählte geografische Schwerpunkte» Bezug genommen. Und obwohl der Prozess von der Leitung der DEZA zentral gelenkt wurde, konnte kein Konsens über die konkreten Indikatoren gefunden werden, die als Referenzwerte für die strategische Ausrichtung der Aktivitäten der DEZA geeignet gewesen wären.

Infolgedessen hat die Strategie 2010 innerhalb der DEZA grosses Gewicht und wird als wertvolles Identifikationsinstrument angesehen, sie stellt jedoch kein konkret anwendbares strategisches Dokument dar. *Um einen wirklichen Beitrag an die strategische Lenkung leisten zu können, müsste die Strategie 2010 genauere Zielsetzungen, Prioritäten und Indikatoren für die konkrete Projektwahl umschreiben.* Beispielsweise legt die Strategie 2006 des SECO die Zielsetzungen nach geografischen Schwerpunkten fest (26 Schwerpunktländer, die 80 % der Ausgaben und 90 % der in den bilateralen Operationen im Einsatz stehenden Humanressourcen auf sich vereinigen).

## **4.2 Effizienz, Kohärenz und Nutzen der Kooperationsstrategien**

Für jedes Schwerpunktland und jede Schwerpunktregion der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit der DEZA wird eine *Kooperationsstrategie* erstellt. Wenn SECO und DEZA gemeinsam in einem Land tätig sind, erarbeiten sie auch die entsprechenden Kooperationsstrategien gemeinsam (z.B. im Fall Bosnien-Herzegovina). Kooperationsstrategien gelten für vier bis sechs Jahre und umfassen höchstens 12 Seiten Haupttext. Zudem regeln sie explizit die Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem Interdepartementalen Komitee für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) und dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Mit jeder Revision der Kooperationsstrategie soll zudem eine verstärkte Priorisierung und Fokussierung auf die wichtigsten Ziele angestrebt werden. Maximal sollen dabei drei Themenschwerpunkte festgelegt werden. Die Kooperationsstrategien werden dann in den Jahresprogrammen konkretisiert.

### *Effizienz der Erarbeitungsprozesse*

Nach einer Analyse der Prozesse, die zur Erarbeitung von sechs Kooperationsstrategien (Indien, Bhutan, Bosnien-Herzegowina, Moldau, Angola und Region der Grossen Seen) führte, gelangte die PVK zum Schluss, dass diese Prozesse zwar mit den von der DEZA erlassenen Richtlinien übereinstimmen, ihre Effizienz jedoch verbessert werden könnte.

Die grosse Anzahl an beteiligten Akteuren sowohl in der Schweiz als auch vor Ort erfordert einen beträchtlichen Koordinationsaufwand. Insbesondere zwischen den Verantwortlichen der geografischen Sektion in Bern und den örtlichen Kooperationsbüros findet ein regelmässiger Austausch statt. Die Integration sämtlicher Partner funktioniert indes nicht immer sehr gut. Im Formulierungsprozess der Strategie für das Bosnien-Herzegowina-Programm (einer gemeinsamen DEZA-/SECO-Strategie) beispielsweise war das SECO stark involviert – bei der Strategie für Indien, wo das SECO genauso präsent war, war dies jedoch nicht der Fall (s. auch Kap. 6.2).

Der Zeitaufwand für die Strategieerarbeitung variiert beträchtlich von einem Land zum andern (von knapp einem Jahr für Bosnien-Herzegowina bis zu drei Jahren für Bhutan), ist jedoch in allen Fällen hoch. Die einen sehen einen grossen Nutzen im Prozess an sich, da dieser einen Lerneffekt für alle Beteiligten habe und eine gemeinsame Sichtweise aller involvierten Akteure ermögliche. Andere Gesprächspartner dagegen bewerten die Effizienz des Erarbeitungsprozesses als eher gering. Der Kontext in den Schwerpunktländern könne sich sehr schnell ändern. Es sei somit nicht immer zweckmässig und effizient, mit so viel Aufwand vertiefte Analysen zu formulieren, die noch während ihrer Umsetzung an Gültigkeit verlieren können.

### *Projektbezogene Entscheidungen*

Grundsätzlich bilden die Kooperationsprogramme die Referenzdokumente für die Gesamtheit der Aktivitäten der DEZA im betreffenden Land. Sie sind das Bindeglied zwischen der strategischen Ausrichtung und der konkreten Projektwahl.

Jedoch scheint der operationelle Nutzen der Untersuchung der Kooperationsprogramme beschränkt zu sein. So werden im Kooperationsprogramm nur selten Indikatoren und keine konkreten Selektionskriterien für die Projekte festgelegt. Sie definieren oftmals mehrere Tätigkeitsbereiche und geben keinen Hinweis, welcher Sektor oder welches Thema gegenüber einem anderen als prioritär einzustufen sei. Die Folge dieses Mangels an Klarheit besteht darin, dass die projektbezogenen Entscheidungen dem aussenstehenden Betrachter manchmal undurchsichtig erscheinen. Letztlich sind operationelle Entscheidungen im Wesentlichen das Ergebnis von Erwägungen, welche die Effizienz vor Ort betreffen, so dass die strategischen Dokumente ihren konkreten Nutzen verlieren und lediglich noch eine Legitimierungsrolle spielen. Die OECD hält diesbezüglich fest, dass man die Stichhaltigkeit des Leitlinien auf operationeller Ebene hinterfragen und zudem prüfen sollte, ob sie für die Mitarbeitenden vor Ort mit ihren spezifischen Bedürfnissen richtungweisend sind<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> S. OECD, S. 28.

Das Koordinationsbüro vor Ort besitzt für die Erstausswahl von Projekten einen verhältnismässig grossen Spielraum. Sobald der Projektantrag auf Sektionsebene eingegangen ist, bestehen bei der DEZA jedoch relativ detaillierte Prozessvorgaben. *Das Problem ist weniger auf den Prozess an sich, als vielmehr auf den Mangel an konkreten Kriterien für den Projektscheid und zuwenig genaue inhaltliche Vorgaben zurückzuführen.*

#### *Kohärenz mit den übergeordneten strategischen und normativen Vorgaben*

Die von der PVK durchgeführten Fallstudien haben auch aufgezeigt, dass die Kooperationsstrategien, die Projekte vor Ort, die Strategie 2010 der DEZA und die Botschaften des Bundesrates grundsätzlich kohärent sind. Bestimmte Projekte – darunter die Entwicklung von Applikationen für die Transkription der Nationalsprache von Bhutan mit Computer – scheinen ein Randdasein zu fristen, jedoch scheinen diese Fälle keinen systematischen Charakter aufzuweisen.

In Indien z.B. nimmt das Landesprogramm explizit Bezug auf die Strategie 2010 der DEZA. Obwohl das Landesprogramm insgesamt stark durch das Partnerland gelenkt wird, ist klar ersichtlich, dass gewisse inhaltliche Strukturen bzw. Vorgaben eingehalten werden mussten. Die Jahresprogramme orientieren sich am Landesprogramm und nehmen auch Bezug darauf. Die Projekte wiederum widerspiegeln die Zielsetzungen der Jahresprogramme (mit Ausnahme bestimmter durch das Globale Umweltprogramm der DEZA finanzierter Projekte).

Mit einer kritischeren Note ist festzuhalten, dass die Kooperationsstrategien nicht klar auf bestimmte Themen und Sektoren fokussiert sind. Sie sind so allgemein formuliert, dass es sozusagen unmöglich wäre, grobe Inkohärenzen mit den Erfordernissen der Botschaften oder der Strategie 2010 zu entdecken.

#### *Beurteilung der GPK-S*

*Die GPK-S hält dafür, dass die Effizienz der Prozesse zur Definition der Kooperationsstrategien verbessert werden müssen. Die investierten Ressourcen sind der Dauer und Gültigkeit der Strategien gegenüberzustellen. Darüber hinaus sind die Partner der DEZA – insbesondere das SECO und die Politische Direktion des EDA – formell und früher als bisher in die Erarbeitung der Kooperationsstrategie miteinzubeziehen. Der operationelle Nutzen der Kooperationsstrategien ist ebenfalls zu verbessern. Die Strategien haben konkrete Erfordernisse hinsichtlich der prioritären Themen und Sektoren sowie leistungsorientierte Zielsetzungen zu beinhalten.*

Unter den von der PVK untersuchten Ländern scheint Bosnien-Herzegowina diesen Erfordernissen am besten zu genügen. Für die Jahre 2004–2008 wurden drei Konzepte ausgearbeitet. Diese betreffen die Bereiche des Sozialen, des Privatsektors und der guten Regierungsführung, die wiederum zahlreiche Unterthemen beinhalten. In den Jahresprogrammen werden die spezifischen Themen der Konzeptpapiere aufgenommen und konkretisiert. Für jeden der Themenbereiche werden für das entsprechende Jahr konkrete Ziele formuliert. Sodann findet sich eine detaillierte Liste zu den Aktivitäten, die in den konkreten Projekten geplant sind. In der Tat erscheint die Strategie in diesem Länderbeispiel recht konsequent über die verschiedenen Strategieebenen hin implementiert. Dies mag daran liegen, dass das Programm insgesamt vergleichsweise jung ist und deshalb auch konsequent durchstrukturiert werden konnte, während sich ein Programm wie jenes in Indien während Jahrzehnten entwickelt hat.

### 4.3

### Vereinfachung der strategischen Architektur

Die GPK-S war verblüfft ob der Schwierigkeit, mit der sich ein aussenstehender Betrachter konfrontiert sieht, wenn er sich ein Gesamtbild der verschiedenen strategischen Dokumente und Richtlinien machen will, welche die Tätigkeiten der DEZA bestimmen. Man braucht hierzu nur zu bemerken, dass die DEZA selbst (noch) nicht in der Lage ist, eine vollständige Liste sämtlicher einschlägigen Dokumente vorzulegen. Obwohl die PVK keine vollständige Analyse der strategischen Dokumente der DEZA vornehmen konnte, hat sie die Aufmerksamkeit doch auf eine Fülle von Dokumenten gelenkt, die unter sich nicht immer klar hierarchisiert oder deren Inhalte nicht klar umschrieben sind. Dies veranschaulicht die rasche Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit, jedoch auch den Willen der DEZA, ihre Aktivitäten zu koordinieren, zu harmonisieren und zu legitimieren.

Im Fall von Bosnien-Herzegowina finden sich namentlich die Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz, ein Mittelfristkonzept Westbalkan 2004–2006 des EDA/PD IV, ein Konzept 2000–2005 für die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS, ein Regionalkonzept Balkan 2002–2005 zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, ein DEZA/SECO-Mittelfristprogramm für Bosnien-Herzegowina 2004–2008 sowie eine thematische Strategie für die drei Themenschwerpunkte (sozialer Bereich, Jugend und Kultur, Gouvernanz).

Die GPK-S stellt fest, dass es zwischen den verschiedenen Dokumenten tatsächlich Nuancen und eine gewisse Hierarchisierung gibt. Trotzdem ist sie der Meinung, dass der durch die Vervielfachung punktueller Strategien erzeugte Wertzuwachs einem Verlust an Lesbarkeit und Transparenz gegenübergestellt werden muss, der sowohl für die aussenstehenden Akteure als auch für die Mitarbeitenden der DEZA spürbar ist. Eine Konsequenz dieser schwer überschaubaren Strategielandschaft ist, dass der Stellenwert und die Funktion der einzelnen Strategiepapiere innerhalb der DEZA sehr unterschiedlich beurteilt werden, was sich in der Nutzung der Papiere entsprechend niederschlägt. Die OECD hält dabei fest, dass die Vielfalt der auf komplexe konzeptuelle Begriffe verweisenden strategischen Referenzdokumente dazu neige, die Botschaften, welche die Bundesverwaltung übermitteln möchte, zu vertuschen. Ausserdem würden sich Fragen stellen hinsichtlich der Verbindlichkeit der veröffentlichten Dokumente und den Möglichkeiten der Mitarbeitenden namentlich jener vor Ort –, die in diesen Dokumenten befürwortete Politik auch umzusetzen<sup>17</sup>. *Die GPK-S hält dafür, dass die strategische Architektur der DEZA zu vereinfachen und lesbarer zu gestalten sei.*

Die GPK-S ist sich bewusst, dass die Rationalisierung der strategischen Architektur der DEZA eng an eine stärkere geografische und thematische Fokussierung der Kooperationstätigkeit gebunden ist (s. Kap. 6): Die zahlreichen strategischen Dokumente dienen zur Bündelung und Koordination der verschiedenen Einsatzebenen und -themen der DEZA. Nach Ansicht der Kommission wäre es indes möglich, die *bereits bestehenden Dokumente* zu rationalisieren. *Einerseits sind redundante Strategien auszumerzen.* Dies ist z.B. der Fall bei der multilateralen Kooperationsstrategie der DEZA (2002), die durch die multilaterale Kooperationsstrategie der DEZA und des SECO (2005) aufgehoben werden müsste. Man kann sich auch fragen, inwieweit das Leitbild der DEZA und ihre Strategie 2010 nebeneinander bestehen

<sup>17</sup> S. OECD, S. 27–28.

sollen. Letztere hat gewiss einen strategischeren Wert, jedoch sind beide Dokumente abstrakter Natur und visionären Charakters. Das Leitbild scheint im Übrigen nicht als Referenzdokument zitiert zu werden und deshalb seine Nützlichkeit verloren zu haben.

*Andrerseits müssen konkurrierende Strategien abgeschafft werden: Wenn eine Politik mehrere Dienste der Bundesverwaltung betrifft, müssten diese eine gemeinsame Strategie verfolgen.* Dies gilt insbesondere für die Strategie 2010 der DEZA und die Strategie 2006 des SECO, die insgesamt unabhängig voneinander ausgearbeitet wurden. Beide sind Organisationsstrategien mit dem Ziel der Entwicklung einer Amtskultur durch die Definition gemeinsamer Grundwerte. Das Bestehen zweier paralleler Strategien gestaltet die Zusammenarbeit und Kommunikation sowohl mit den externen Partnern als auch mit den internen Partnern in der Bundesverwaltung schwieriger. Mit dem Ziel einer Kohärenz im Handeln dieser Ämter und einer besseren Fokussierung ihrer Ressourcen ist die GPK-S der Meinung, dass diese zwei Dokumente zu Gunsten einer gemeinsamen Strategie verworfen werden müssen, welche die mittelfristige Ausrichtung und Zielsetzungen der Gesamtheit der Tätigkeiten der Schweiz auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit definiert. Diese gemeinsame Strategie müsste sich auch auf die humanitäre Zusammenarbeit erstrecken, die in der Strategie 2010 der DEZA kaum Erwähnung findet und Gegenstand einer eigenen Strategie ist. Auch die OECD hat diese Empfehlung ausgesprochen und dazu angemerkt, dass ein gemeinschaftliches Dokument das Getriebe der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und dem SECO ölen und als Ankerpunkt für den Meinungsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren des öffentlichen und privaten Sektors und der Zivilgesellschaft dienen würde.<sup>18</sup>

Es ist hervorzuheben, dass das Leitbild Nord-Süd von 1994 eine gemeinsame Strategie nicht ersetzen kann. Nicht nur hat es seine Aktualität verloren, es bezieht sich auch auf die Gesamtheit der Beziehungen mit den Entwicklungsländern und nicht nur auf die Entwicklungszusammenarbeit. Schliesslich ist es seinem Wesen nach normativer und nicht strategischer Natur.

Nach Auffassung der GPK-S beinhaltet die Vereinfachung der strategischen Architektur der DEZA auch eine *Hierarchisierung der Dokumente und die Integration übergeordneter Normen auf untergeordneter Ebene*. So müssen z.B. die in den Botschaften über die Rahmenkredite definierten regionalen Prioritäten in den regionalen Kooperationsprogrammen in Betracht gezogen werden. Schliesslich müssen die Kooperationsprogramme konkrete Hinweise vermitteln, wie namentlich bei der Projektauswahl entschieden werden kann, welchen Sektoren oder Themen Priorität einzuräumen sei. Die Analyse des Kooperationsprogramms mit der Republik Moldau, in welchem mehrere strategische Ausrichtungen ohne klare Hierarchisierung nebeneinander bestehen, hat aufgezeigt, dass dies nicht immer der Fall ist.

Eine derartige Hierarchisierung der Strategien heisst im Übrigen nicht, dass der Informationsfluss einseitig von oben nach unten zu erfolgen hat. Die GPK-S unterstützt unmissverständlich den Ansatz der DEZA, wonach die Erfordernisse aufgrund einer vor Ort zusammen mit ihren Partnern und den Begünstigten durchgeführten Analyse zu definieren sind. Diese Impulse müssen sich indes in kohärenten und transparenten Strategien auskristallisieren. Unter den zahlreichen vor Ort ausgehenden Impulsen müssen Prioritäten festgelegt werden, um die Mittel und Kompetenzen

<sup>18</sup> S. OECD, S. 27–28.

der DEZA besser nutzen und eine Harmonisierung mit den anderen örtlichen Gebern sicherstellen zu können.

## 5 Geografische und thematische Aufschlüsselung der Aktivitäten der DEZA

### Geografische Aufschlüsselung

Gegenwärtig konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA auf 17 Schwerpunktländer und 6 Sonderprogramme (s. Tabelle 2). Die *Schwerpunktländer* werden als Länder definiert, in denen die DEZA Kooperationsprogramme durchführt, die einen bestimmten Umfang aufweisen – mindestens 8–10 Millionen Franken pro Jahr – und langfristig angelegt sind. Die Zusammenarbeit hat eine klar zielgerichtete thematische Ausrichtung aufzuweisen und den operationellen Aspekt eng mit dem politischen Dialog zu verknüpfen. Die *Sonderprogramme* hingegen besitzen eine beschränkte Tragweite, sind oftmals eine Reaktion auf punktuelle, sich aus einer Übergangssituation ergebende Bedürfnisse oder sind exploratorischer Natur. Der Grossteil der Sonderprogramme ist mit einem Budget von 3–6 Millionen Franken ausgestattet.

17 Länder (oder Regionen) profitieren von der Ostzusammenarbeit (s. Tabelle 3). Dieser Bereich wird indes nicht nach Schwerpunktländern und Sonderprogrammen aufgeschlüsselt. Die humanitäre Hilfe wiederum wird auf der ganzen Welt aufgrund von Bedürfnissen geleistet und ist deshalb nicht auf spezifische Länder oder Regionen beschränkt. In diesen zwei Bereichen definieren die Botschaften über die Rahmenkredite keine landes- oder regionsbezogene Budgets.

Tabelle 2

### Geografische Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA

Region/Sektion	Schwerpunktländer	Sonderprogramme	Mögliche Länder
<i>Westafrika</i>	Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tschad		
<i>Ost- und Südafrika</i>	Mosambik, Tansania	Madagaskar, Südafrika, Ruanda	
<i>Südasien</i>	Bangladesch, Indien, Pakistan		Afghanistan
<i>Südostasiens/ Himalaja</i>	Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam	Nordkorea	Kambodscha, Laos, Mongolei
<i>Lateinamerika</i>	Peru, Zentralamerika/ Nicaragua, Bolivien, Ecuador	Kuba	Haiti
<i>Naher Osten/ Nordafrika</i>		Palästina	

**Begünstigte Länder der Ostzusammenarbeit der DEZA**

Region	Land
<i>Südosteuropa</i>	Bundesrepublik Jugoslawien, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Albanien, Bulgarien, Rumänien
<i>Gemeinschaft unabhängiger Staaten</i>	Zentralasien: Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, (Turkmenistan, Kasachstan)
	Südkaukasus: Armenien, Georgien, Aserbajdschan
	Russland und Ukraine

Abbildung 2 zeigt auf, dass lediglich ein Teil der Mittel der DEZA, nämlich 18 %, direkt in den Schwerpunktländern zum Einsatz kommen<sup>19</sup>. Auch scheint es, dass ein gewichtiger Teil des DEZA-Budgets (46 %) nicht mit einem präzisen geografischen Ort in Verbindung gebracht werden kann («Nicht zuordenbar»); dabei handelt es sich vor allem um *allgemeine Beiträge* an multilaterale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen (NGO). Die Schweiz stellt die allgemeinen Beiträge den Nutzniessern zur freien Verfügung, ohne sie an ein besonderes Land, ein besonderes Thema oder einen besonderen Sektor zu binden; die Organisationen können diese Mittel gemäss ihren eigenen Prioritäten einsetzen.

Zu den «sonstigen Ländern» (13 %), in denen die DEZA Einsätze tätigt, gehören vor allem die Länder, denen ausserhalb der Schwerpunktländer der DEZA humanitäre Hilfe geleistet wird, sowie in der Schweiz verfolgte Projekte. Diese letzteren Tätigkeiten machen rund ein Viertel der Rubrik «sonstige Länder» aus: Kongresse, internationale Treffen, Beiträge an Forschungsinstitute oder Sonderaufgaben wie die Schaffung eines Internetauftritts, der Kauf einer Software oder Öffentlichkeitsarbeit.

Schliesslich umfasst die Rubrik «sonstige Länder» auch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit ausserhalb der Schwerpunktländer der DEZA. Projekte dieser Art können verschiedene Gründe haben: Beispielsweise wird im betreffenden Land eine mittelfristige Verlängerung des Programms vorgesehen oder höhere Instanzen wünschen in einem solchen Land ein Projekt zu lancieren usw. Wenn die PVK auch keine detaillierte Analyse der SAP-Datenbank vorgenommen hat, ist doch festzuhalten, dass bestimmte Projekte aufgrund ihres Beschriebs kaum mit den in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit zum Ausdruck gebrachten Prioritäten im Einklang stehen. So zahlt die DEZA rund 17 000 Franken an ein Zentrum für werktätige Frauen in Taiwan (ihr einziges Projekt in diesem Land) oder unterstützt ein Renovationsprojekt für einen Tempel in Kambodscha.

Eine Analyse der nach Ländern aufgeschlüsselten Ausgaben (s. Tabelle 4) zeigt, dass das 2005 Palästina – einem Sonderprogramm – zugewiesene Budget sämtliche Budgets für die Schwerpunktländer übersteigt. Die Botschaft zur Entwicklungszu-

<sup>19</sup> Die Schwerpunktländer profitieren auch von einem Teil der Mittel, die den «Regionen» zugewiesen sind, da sich die Regionen manchmal über mehrere Schwerpunktländer erstrecken.

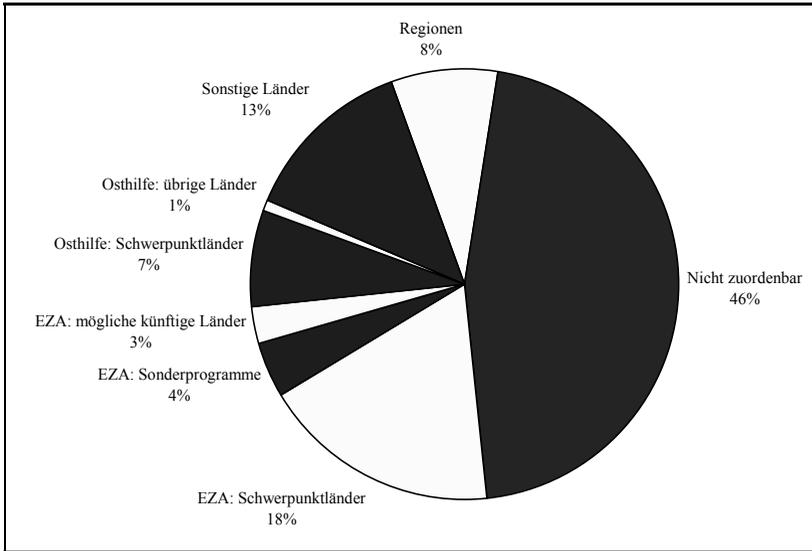
sammenarbeit sah ein Budget von 66 Millionen über vier Jahre vor<sup>20</sup>; Palästina wird jedoch noch immer nicht als Schwerpunktland betrachtet, sondern lediglich als Sonderprogramm qualifiziert. Dagegen wird Bhutan als Schwerpunktland angesehen, während es aufgrund der aufgewendeten Mittel als Sonderprogramm eingestuft werden müsste.

Die Afghanistan zugewiesenen Mittel übersteigen das ursprünglich vorgesehene Budget bei weitem; es ist anzunehmen, dass diesem Land demnach auch humanitäre Hilfe geleistet wurde. Das gleiche gilt für Indonesien, den Sudan und Sri Lanka.

Abbildung 2

**Geografische Aufschlüsselung des Budgets der DEZA im Jahre 2005**

(Stand 20.11.2005; *Quelle*: PVK)



Alles in allem werden die in der Botschaft erwähnten geografischen Prioritäten grosso modo eingehalten. Die effektiv zugewiesenen Mittel können jedoch von den in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit erwähnten Richtwerten beträchtlich abweichen. So sieht die Botschaft für Bangladesch z.B. 92 Millionen Franken über vier Jahre verteilt bzw. rund 23 Millionen Franken pro Jahr vor – bis Ende November 2005 waren jedoch bloss 12,7 Millionen ausbezahlt worden. Dieselbe Situation präsentiert sich namentlich auch für Indien, Tansania und Mosambik.

Mehr als 80 % der bilateralen Hilfe der DEZA geht an Länder, die gemäss Weltbank in Bezug auf Armut in die zwei untersten Kategorien gehören. Einige grosse Empfängerstaaten – Russland, die Türkei, Costa Rica und Südafrika – werden in der Botschaft explizit als Empfängerstaaten aufgeführt, obwohl sie nicht zu den armen oder ärmsten Ländern gehören. Die in der Rubrik der Länder mit hohem Einkommen

<sup>20</sup> Die Differenz zu den effektiven Ausgaben erklärt sich aus den humanitären Hilfsprojekten, die zum Budget der Entwicklungszusammenarbeit hinzukommen.

erscheinenden Projekte sind vor allem Vorhaben, die in der Schweiz verfolgt werden.

Tabelle 4

**Bilaterale Hilfe der DEZA nach Ländern** (Quelle: PVK)

Rang	Land	2005 (bis 29.11)		Rang	Land	2005 (bis 29.11)	
		in SFr.	Anteil			in SFr.	Anteil
1	Schweiz	37'321'464	7.7%	<b>16</b>	<b>Vietnam</b>	<b>10'149'963</b>	<b>2.1%</b>
2	Palästina	23'494'439	4.8%	<b>17</b>	<b>Bolivien</b>	<b>10'044'174</b>	<b>2.1%</b>
<b>3</b>	<b>Pakistan</b>	<b>17'348'513</b>	<b>3.6%</b>	<i>18</i>	<i>Russland</i>	<i>9'422'276</i>	<i>1.9%</i>
<i>4</i>	<i>Afghanistan</i>	<i>17'299'453</i>	<i>3.6%</i>	19	Sudan	8'838'335	1.8%
<b>5</b>	<b>Indien</b>	<b>15'099'126</b>	<b>3.1%</b>	20	Sri Lanka	8'307'767	1.7%
<b>6</b>	<b>Tansania</b>	<b>13'953'165</b>	<b>2.9%</b>	<b>21</b>	<b>Ecuador</b>	<b>7'848'939</b>	<b>1.6%</b>
<b>7</b>	<b>Mosambik</b>	<b>13'255'997</b>	<b>2.7%</b>	<b>22</b>	<b>Benin</b>	<b>7'182'445</b>	<b>1.5%</b>
<b>8</b>	<b>Tschad</b>	<b>13'170'287</b>	<b>2.7%</b>	⋮			
<b>9</b>	<b>Bangladesch</b>	<b>12'735'852</b>	<b>2.6%</b>	<b>40</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>4'241'129</b>	<b>0.9%</b>
10	Indonesien	12'641'644	2.6%	⋮			
<b>11</b>	<b>Peru</b>	<b>12'625'406</b>	<b>2.6%</b>	<b>54</b>	<b>Bhutan</b>	<b>2'780'405</b>	<b>0.6%</b>
<b>12</b>	<b>Nepal</b>	<b>12'524'322</b>	<b>2.6%</b>	⋮			
<b>13</b>	<b>Niger</b>	<b>12'244'812</b>	<b>2.5%</b>				
<b>14</b>	<b>Burkina Faso</b>	<b>11'312'301</b>	<b>2.3%</b>				
<b>15</b>	<b>Mali</b>	<b>10'678'133</b>	<b>2.2%</b>	<i>Summe (alle Länder)</i>		<b>486'953'054</b>	<b>100.0%</b>

Fettdruck:      Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit.

Kursivdruck:    Sonderprogramme der Entwicklungszusammenarbeit.

Unterstrichen:  Begünstigte Länder der Ostzusammenarbeit.

*Thematische Aufschlüsselung*

Die Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit von 2003 sowie die Zusatzbotschaft zur Ostzusammenarbeit von 2001 definieren für die Aktivitäten der DEZA im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit Osteuropa fünf Schwerpunktthemen:

- Krisenprävention und Krisenbewältigung,
- gute Regierungsführung,
- Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit,
- Einkommensförderung und Beschäftigung,
- nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

Die Botschaft setzte keine quantitativen Ziele, hielt jedoch fest, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit auf Bereiche konzentrieren sollte, in denen die Schweiz komparative Vorteile besitzt, so z.B. Themen, welche Berge und Wasser betreffen, oder Aktivitäten in Verbindung mit Energie, Gesundheit, Landwirtschaft oder der am Gipfel von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung definierten Artenvielfalt.

Die Analyse der SAP-Datenbank der DEZA hat ergeben, dass die Verteilung nach Schwerpunktthemen ausgeglichen ist (zwischen 16 und 19 % der bilateralen Hilfe pro Thema)<sup>21</sup>. Lediglich der Bereich Einkommensförderung und Beschäftigung geht über das Mittel hinaus (30 %). Eine Analyse nach Tätigkeitssektoren zeigt auf, dass die multisektoriellen Projekte (39 Mio. CHF) und der Sektor Gesundheit und Bevölkerung (30 Mio. CHF) sich von den anderen Sektoren abheben<sup>22</sup>. Danach folgen Landwirtschaft (20 Mio. CHF), gute Regierungsführung (19 Mio. CHF), sowie Bildung, Kunst und Kultur (17 Mio. CHF). Indessen ist auf DEZA-Stufe keine besondere Spezialisierung festzustellen.

Gemäss Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit hat sich die DEZA für jede Region auf zwei bis vier der fünf oben aufgelisteten Schwerpunktthemen zu konzentrieren. Tabelle 5 zeigt auf, dass die angestrebte Konzentration nicht immer gegeben ist, insbesondere im Nahen Osten. In gewissen Ländern werden aber klare Prioritäten gesetzt. In Tansania beispielsweise werden 8 von 18 Millionen Franken auf den Sektor Gesundheit und Bevölkerung verwendet, und in Madagaskar werden 5 der budgetierten 5,5 Millionen Franken im Landwirtschaftssektor ausgegeben.

Eine Analyse der Aktivitäten der DEZA nach Millenniumsentwicklungszielen ergibt, dass ein bedeutender Teil der Projekte in die Kategorie der Bekämpfung der extremen Armut und des Hungers fällt (42 % gegenüber 6–13 % für die anderen Zielsetzungen), was sowohl den gesetzlichen als auch den strategischen Erfordernissen der DEZA entspricht<sup>23</sup>.

*Tabelle 5*

**Verteilung der Ressourcen der DEZA nach Schwerpunktthemen nach Region [%] (Quelle: PVK)**

	Krisen- prävention und Krisen- bewältigung	Gute Regierungs- führung	Einkommens- förderung und Beschäftigung	Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen
Ost- und Südafrika	15,0	15,6	46,3	11,6	11,5
Westafrika	11,5	23,3	36,8	13,8	14,7
Lateinamerika	5,3	16,3	32,1	22,7	23,6
Südasien und Afghanistan	11,3	16,3	38,0	18,1	16,3
Südostasien und Himalaja	11,7	17,0	40,8	11,5	18,9
Naher Osten und Nordafrika	24,5	14,8	34,6	11,3	14,8
Zusammenarbeit mit Osteuropa	7,1	24,6	36,1	20,0	12,2

Kursivdruck: für jede Region in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit definierte Schwerpunktthemen. Die Ostzusammenarbeit ist in der Tabelle nur aus informativen Gründen aufgeführt, da insbesondere hier keine Konzentration auf thematische Bereiche vorgesehen ist.

<sup>21</sup> S. Abb. 5 des Berichts der PVK (im Anhang).

<sup>22</sup> S. Tabelle 5 des Berichts der PVK (im Anhang).

<sup>23</sup> S. Abb. 5 des Berichts der PVK (im Anhang).

### *Beurteilung durch die GPK-S*

Aus der Untersuchung der PVK geht klar hervor, dass die DEZA auf keine Themen oder Sektoren besonders spezialisiert ist, auch wenn gewissen Themen in bestimmten Ländern eine offensichtliche Priorität eingeräumt wird. Die Projekte der DEZA beziehen sich auf 42 verschiedene Sektoren, wobei sämtliche mit verhältnismässig bescheidenen Beträgen budgetiert sind. Gleicherweise ist die Liste der Schwerpunktländer der schweizerischen Zusammenarbeit im Verhältnis zum Umfang des bilateralen Programms recht lang, was eine starke Streuung der eidgenössischen Hilfe zur Folge hat<sup>24</sup>. Zum jetzigen Zeitpunkt konzentriert sich die schweizerische Zusammenarbeit auf 17 Schwerpunktländer, 6 Sonderprogramme und 11 Staaten Osteuropas.

Die starke geografische und thematische Streuung der Hilfe verursacht hohe Transaktionskosten und beeinträchtigt die Kohärenz und Effektivität der internationalen Zusammenarbeit (Einrichtung und Leitung externer Büros, Forschung und Aktualisierung des Wissens in den verschiedenen Bereichen, höhere Anzahl von Konzepten und Steigerung des Koordinationsaufwands, Verlust der Lesbarkeit für die nationalen und internationalen Partner usw.). *Nach Ansicht der GPK-S stellt sich die Frage, wie und in welchen Fällen die «kritische Masse» einer wirkungsvollen internationalen Zusammenarbeit erreicht werden kann.*

Das SECO hat bereits verlauten lassen, dass es seine Zusammenarbeit auf weniger Länder als bisher ausrichten will, und zwar soll sich die Zahl dieser Länder von 36 (1998) bzw. 26 (2006) auf 20 im Jahre 2010 reduzieren. In einem von Mai 2006 datierten Aussprachepapier an den Bundesrat stellt die DEZA in Aussicht, ihre Aktivitäten auf 12 Schwerpunktländer, 2 Schwerpunktregionen und 9 Sonderprogramme umzustrukturieren. Die Schwerpunktprogramme dürften mit etwas höheren Budgets als heute dotiert werden (zwischen 10 und 20 Mio. CHF). Dies bedeutet, dass die DEZA Aktivitäten in der gleichen Anzahl von so genannten Konzentrationsländern verfolgen wird wie bisher (23), jedoch mit einem grösseren Hilfsvolumen in den Schwerpunktländern und -regionen. Die DEZA gedenkt auch, befristete Partnerprogramme mit höher entwickelten Ländern durchzuführen.

Die GPK-S begrüsst diese kritische Revision der geografischen Ausrichtung der Aktivitäten der DEZA. Sie ist sich allerdings gewahr, dass diesem Ansatz durch das Universalitätsprinzip der schweizerischen Aussenpolitik Grenzen gesetzt sind. *Falls die Anzahl der Einsatzländer nicht unter einen bestimmten Schwellenwert verringert werden kann, ist die Kommission der Meinung, dass dafür die Konzentration der finanziellen Mittel zu Gunsten der Schwerpunktprogramme zusätzlich verstärkt werden könnte.* In diesem Rahmen sind die ärmsten Länder Afrikas bevorzugt zu behandeln. Die Norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (Norad) – eine der Agenturen, die in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit zu den der Schweiz besonders verbundenen Staaten gehört und über weit beträchtlichere Mittel verfügt als die DEZA – definiert im Vergleich dazu sieben Schwerpunktländer, denen sie 37 % der bilateralen Hilfe gewährt, während 28 % der Hilfe an ihre 17 weiteren Partnerländer gehen und die restlichen 35 % durch multilaterale und norwegische Organisationen unter 60 verschiedenen Ländern verteilt werden.

*Die thematische Aufschlüsselung der Aktivitäten der DEZA müsste nach Auffassung der GPK-S ebenfalls grundlegend überdacht werden.* Zum jetzigen Zeitpunkt fällt es der GPK-S schwer, sich ein Projekt vorzustellen, das nicht mit dem einen oder

<sup>24</sup> S. OECD, S. 36.

anderen der fünf in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit definierten Themen in Verbindung gebracht werden könnte. Da facto decken die Einsatzbereiche der DEZA das ganze Spektrum der Entwicklungszusammenarbeit ab. Die OECD hebt denn auch hervor, dass dies zwar Beweis der Bandbreite der im schweizerischen System vereinigten Kompetenzen und der zur Umsetzung des Tätigkeitsportefeuilles unternommenen intellektuellen Bemühungen sei, jedoch auch die Frage nach der Effektivität der Strategie aufwerfe, mit der die Schweiz ihre Prioritäten setze<sup>25</sup>. Die von der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit vorgesehene Fokussierung auf zwei bis vier Themen pro Region wird nicht strikt eingehalten und ist in gewissen Fällen sogar alles andere als augenscheinlich.

*Obwohl die GPK-S an einem auf Partnerschaft gründenden und nach wie vor an den Bedürfnissen der Länder ausgerichteten Ansatz festhält, ist sie doch der Meinung, dass Güterabwägungen erforderlich seien, um die Opportunitätskosten zu Gunsten der effektiven Hilfe vor Ort zu verringern.* Wie auch die OECD<sup>26</sup> ist die Kommission der Meinung, dass die Schweiz ihre Einsätze auf die Bereiche konzentrieren muss, in denen sie komparative Vorteile aufweist, in die sie einen Mehrwert und nützliche Erfahrung im allgemeinen Kontext der Entwicklungszusammenarbeit einbringt und in denen auch das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag stimmt. Dies entspricht im Übrigen der Meinung des ehemaligen Vorstehers des EVD und der Vorsteherin des EDA. Diese hat vor der Kommission zum Ausdruck gebracht, dass die Präsenz der Schweiz auf geografischer Ebene nicht zu stark eingeschränkt werden sollte, hingegen die Hilfe thematisch konzentriert und die Nischen der schweizerischen Zusammenarbeit wie z.B. gute Regierungsführung, Minderheitenschutz, Dezentralisierung, Umweltschutz, Land- und Waldwirtschaft besser genutzt werden sollten. Um beim Beispiel der Norad zu bleiben: Die norwegische Agentur definiert drei prioritäre Bereiche für die Entwicklungszusammenarbeit, und zwar auf der Grundlage ihrer komparativen Vorteile: die nachhaltige Verwendung natürlicher Ressourcen wie z.B. Kohlenwasserstoff; Gleichheit, Integration und wirtschaftliche Rechte; Friedensförderung und Konfliktprävention.

Zu bemerken ist, dass sich die komparativen Vorteile der DEZA nicht nur aus dem technischen Blickwinkel, sondern auch in Abhängigkeit der in den verschiedenen Ländern erworbenen Erfahrungen definieren. *Die GPK-S erachtet es als wesentlich, dass die Schweiz danach strebt, mit den anderen vor Ort präsenten Gebern zusammenzuarbeiten und in jenen Bereichen die Federführung übernimmt, in denen ihr Wissen und ihre Erfahrung klar anerkannt wird.* Dadurch würde die Schweiz auch in die Lage versetzt, den multilateralen Institutionen ihre bewährten und klar erkennbaren Kompetenzen anbieten zu können. Ein solcher Ansatz entspricht dem Geist der von der Schweiz mitunterzeichneten Erklärung von Paris: «Die übermäßige Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler, nationaler und sektoraler Ebene beeinträchtigt deren Wirksamkeit. Durch einen pragmatischen Ansatz bei der Arbeits- und Lastenteilung können die Komplementarität verstärkt und die Transaktionskosten gesenkt werden. [...] Die Geber verpflichten sich, ihre jeweiligen komparativen Vorteile auf Landes- oder Sektorebene voll zu nutzen, indem sie gegebenenfalls die Befugnisse für die Durchführung von Programmen, Aktivitäten und Aufgaben an federführende Geber übertragen». Hervorzuheben ist auch, dass bestimmte Länder wie z.B. Indien sich dafür entschieden haben, die

<sup>25</sup> S. OECD, S. 43–44.

<sup>26</sup> S. OECD, S. 46 und 53–54.

Anzahl der Geberländer selbst zu begrenzen, um die aus einer Vielzahl von Partnern erwachsenden gewichtigen Kosten (Empfang offizieller Delegationen, Abfassung von Berichten usw.) in einem angemessenen Rahmen zu halten.

In ihrem Aussprachepapier an den Bundesrat definiert die DEZA drei hauptsächliche Schwerpunkte, innerhalb welchen thematische Prioritäten festgelegt werden: Entwicklung von menschlichen und institutionellen Kapazitäten (Bildung, Gesundheit, Wasser, Gender), Einkommen und Beschäftigung, Umwelt und ländliche Entwicklung, Gouvernanz und Rechtsstaatlichkeit. Krisenprävention und Konfliktbewältigung sowie die Bewältigung systemischer Risiken (Umwelt, Gesundheit/HIV AIDS, Migration, Frieden) haben gemäss Aussprachepapier für die DEZA zweite Priorität. Aus Sicht der GPK-S bildet diese Analyse der thematischen Fokussierung einen Schritt in die richtige Richtung. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Schwerpunkte sowie die thematischen Prioritäten noch sehr allgemein definiert sind und dass sie nicht auf einer Analyse der komparativen Vorteile der Schweiz basieren.

*In Anbetracht der obigen Erwägungen ersucht die GPK-S den Bundesrat, in seiner nächsten Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit die Bereiche, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt, klar festzulegen und in der Folge das Tätigkeitsportefeuille der DEZA und des SECO neu zu sichten. Die Konzentration der finanziellen Mittel zu Gunsten der Schwerpunktprogramme müsste verstärkt werden, und zwar insbesondere zu Gunsten der ärmsten Länder Afrikas. Die Definition der thematischen Einsatzbereiche ist aus einer politischen Güterabwägung herzuleiten und nicht aufgrund allgemeiner Konzepte vorzunehmen, mit denen die Prioritäten verwässert werden können. Der Bundesrat soll auch für jeden Konzentrationsbereich leistungsorientierte Zielsetzungen sowie Zielwerte für die geografische Konzentration der bilateralen Hilfe festlegen.*

## **6 Kompetenzverteilung und Koordination der Akteure**

### **6.1 Interdepartementale Koordination**

Die grosse Mehrheit der westlichen Länder konzentriert die mit der Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung stehenden Aufgaben in einem einzigen Ministerium oder Verwaltungsdienst. In der Schweiz hingegen wird die Verantwortung für die Umsetzung der Zusammenarbeit gemeinsam durch das EDA und das EVD bzw. durch die DEZA und das SECO wahrgenommen. Bei der Befragung durch die GPK-S brachten die beiden Departementsvorsteher die Meinung zum Ausdruck, dass kein Anlass zur Revision dieser Regelung bestehe. Einerseits verleiht die Tatsache, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch zwei Departementsvorsteher vertreten wird, dieser im Bundesrat ein grösseres Gewicht und sichert ihr auch einen besseren Rückhalt in der Bevölkerung. Andererseits rechtfertigt sich diese Aufgabenaufteilung durch die verschiedenen Ansätze und Funktionsweisen der zwei Ämter. Während die DEZA ihrer technischen Zusammenarbeit in einem breiten Spektrum von Entwicklungsbereichen nachgeht, konzentriert sich das SECO mit seinen eigenen Mitteln auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> S. OECD, S. 65.

Diese Aufgabenverteilung erfordert einen beträchtlichen Koordinationsaufwand und zieht ein bedeutsames Spannungspotenzial nach sich, und zwar um so mehr, als dass über punktuelle oder mehrere Departemente betreffende Themen (z.B. Umwelt, Forschung und Bildung, Migration) die Koordination mit zahlreichen weiteren Verwaltungsstellen sichergestellt werden muss. Zudem fallen ganze Aspekte der internationalen Zusammenarbeit in den Kompetenzbereich anderer Dienste (s. Kap. 1).

Das *Interdepartementale Komitee für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit* (IKEZ) ist ein verwaltungsinternes Koordinationsorgan, dessen Bestehen in der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verankert ist. Es tagt sechs- bis achtmal jährlich; im Krisenfall erhöht sich die Anzahl der Sitzungen. Seine Funktion besteht in der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen des Bundesrates auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und in der Erörterung von Fragen, die sich im Grenzbereich zwischen der Entwicklung und anderen Kompetenzbereichen der Verwaltung stellen. Das IKEZ diskutiert beispielsweise die Liste der Einsatzländer, verfügt jedoch in dieser Hinsicht über keine Entscheidungskompetenz. Die DEZA, das SECO und die EFV sind die Hauptakteure im IKEZ, jedoch sind auch zahlreiche weitere Dienste darin vertreten, so z.B. das Bundesamt für Umwelt, das Bundesamt für Landwirtschaft und das Bundesamt für Migration. Das VBS ist als einziges Departement nicht im IKEZ vertreten, was angesichts der engen Zusammenarbeit zwischen der DEZA und dem VBS auf dem Gebiet der humanitären Hilfe und den Schnittstellen zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik erstaunen mag.

Die Koordination zwischen der DEZA und den übrigen Stellen des EDA wird auch von verschiedenen weiteren Gremien wahrgenommen, darunter die vierteljährlichen Koordinationsitzungen zwischen der Politischen Direktion und der DEZA oder der Lenkungsausschuss DEZA/PA IV.

## **6.2 Koordination DEZA/SECO**

Am komplexesten und schwierigsten gestaltet sich ganz offensichtlich die Koordination zwischen DEZA und SECO. Die Studie der PVK zeigt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen DEZA und SECO in den letzten Jahren verbessert hat und unter gewissen Aspekten sehr gut organisiert ist, jedoch nach wie vor ein Verbesserungspotenzial aufweist.

Neben dem IKEZ ist das *Komitee für Einsatzpolitik DEZA/SECO* ein qualifizierteres Koordinationsorgan; es ist mit der Festlegung und Koordination der Einsatzpolitik im Rahmen der Ostzusammenarbeit betraut. Für Osteuropa sind die Programme von Anfang an koordiniert worden, so dass die Zusammenarbeit vor Ort am besten funktioniert – Bosnien-Herzegowina mag als Beispiel dienen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist die Koordination zwischen SECO und DEZA weniger strukturiert. Sie kann zumindest in einigen Ländern (z.B. Indien) beträchtlich verbessert werden. Wenn die beiden Ämter im selben Land präsent sind, ist es wichtig, dass sie vom selben Büro vertreten werden und ihre Ansätze eng koordiniert sind. Nach Auffassung der GPK-S geht es um die Kohärenz der Tätigkeit und des Ansehens der Schweiz im Ausland.

In den Bereichen, in denen sowohl das SECO als auch die DEZA Verantwortung tragen, gestaltet sich die Kompetenzverteilung als sehr komplex, namentlich auf dem Gebiet der bilateralen oder multilateralen Finanzhilfe. Die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sieht mehrere Möglichkeiten vor:

- Ein Amt ist zuständig, kann jedoch Entscheidung nur mit Zustimmung des anderen «mitwirkenden» Amtes treffen.
- Ein Amt ist zuständig, das andere hat ein «Mitspracherecht». Das zuständige Amt ist jedoch durch die Meinung des mitspracheberechtigten Amtes nicht gebunden.
- Die zwei Ämter handeln «gemeinsam». In gewissen Fällen wird eines der Ämter mit der Koordination betraut, in anderen Fällen ist die Koordination nicht geregelt.
- Die «neuen Formen und Mischformen» der Entwicklungszusammenarbeit «fallen je nach ihrem Charakter in die Zuständigkeit» des einen oder des anderen Amtes (Art. 11).

Bei der Ostzusammenarbeit wird die Kompetenzverteilung zwischen der DEZA (technische Zusammenarbeit) und dem SECO (Finanzhilfe) in einer Tabelle im Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas geregelt. Es ist indes aufschlussreich, dass lediglich sechs der in der Tabelle aufgeführten 17 Tätigkeitsbereiche explizit einem der beiden Ämter zugeordnet sind.

*Dieser Überblick vermittelt einen Eindruck der Komplexität der Aufgabenverteilung und deutet auf die Schwierigkeit der Einhaltung der in den Verordnungen verankerten Kompetenzen hin. Diese Sachlage führt auch notgedrungen zu Zweispurigkeiten, Überschneidungen und hohen Transaktionskosten. Überdies bietet sie ein beträchtliches Reibungspotenzial.* Bereits in einem Bericht über die Rolle der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods aus dem Jahre 2003<sup>28</sup> betonte die GPK-S, dass sich die Definition und Umsetzung der Strategien im Bereich der multilateralen Finanzhilfe sehr mühsam gestalten, und zwar namentlich infolge der Kompetenzverteilung zwischen DEZA und SECO. Die von der PVK geführten Gespräche ergaben, dass die Situation grundsätzlich bis heute nicht geregelt worden ist. Ein Verwaltungsreformprojekt zur Ausmerzung von Zweispurigkeiten in der Bundesverwaltung kommt in seinen Zwischenergebnissen zum selben Schluss.

Die GPK-S ist sich bewusst, dass erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der Koordination zwischen DEZA und SECO unternommen worden und dass auch Erfolge zu verzeichnen sind. Dennoch ist sie der Meinung, dass immer noch Synergiepotenziale bestehen. Die unterschiedlichen Funktionsmodalitäten der DEZA und des SECO sowie der Koordinationsaufwand verschlingen beträchtliche Ressourcen, die in den Aktivitäten vor Ort besser investiert wären. Die Vorsteherin des EDA hat denn auch eingeräumt, dass die Koordination höchst ausgeklügelt sei und die Koordinationsinstanzen zwar gewisse Vorteile böten, jedoch schwerfällig seien. Die GPK-S zog in Betracht zu empfehlen, dass die internationale Zusammenarbeit als Ganzes einem einzigen Departement unterstellt werden sollte, kam indes davon ab. Sie ist der Meinung, dass sich die beiden Ämter ergänzen, allerdings unter der

<sup>28</sup> S. Bericht der GPK-S «Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods» vom 14.10.2003, BBl **2004** 897.

Bedingung, dass die gegenwärtigen Strukturen optimiert und die Lenkung dieser Aufgaben auf Bundesratsebene verstärkt wird. Nebst der Optimierung der Koordination muss nach Ansicht der Kommission auch eine Vereinfachung der Kompetenzen und eine strategische Harmonisierung auf der übergeordneten Ebene ins Auge gefasst werden. *Die GPK-S ersucht deshalb den Bundesrat, die Kompetenzverteilung zu klären und gegebenenfalls durchzugreifen, um wirkungsvolle Lösungen durchzusetzen. Die einschlägigen Verordnungen sind folglich zu revidieren.* Nach Auffassung der Kommission ist es insbesondere unbefriedigend, dass die Frage der multilateralen Hilfe noch immer nicht geregelt ist. In dieser Hinsicht müsste sich der Bundesrat im Sinne der Empfehlung der OECD<sup>29</sup> über die Vorteile einer Fusion der Stellen Gedanken machen, die für die Beziehungen mit den multilateralen Institutionen zuständig sind.

Wie bereits oben erwähnt, ersucht die Kommission den Bundesrat auch um die Ausarbeitung einer einheitlichen Strategie für die Gesamtheit der internationalen Zusammenarbeit (s. Ziff. 4.1). Die GPK-S hofft, dass es mit einer gemeinsamen Strategie möglich sein wird, die kulturellen Differenzen zwischen den beiden Ämtern zu verwischen und deren Zusammenarbeit zu erleichtern. In diesem Rahmen wird der Bundesrat dafür sorgen, dass die geografischen und thematischen Prioritäten der beiden Ämter aufeinander ausgerichtet werden und eine einheitliche Terminologie zur Verbesserung der Lesbarkeit und Vergleichbarkeit ihrer Aktivitäten eingeführt wird (z.B. dieselbe Bezeichnung und Definition der Schwerpunktländer).

### **6.3 Ausserparlamentarische Kommissionen**

Nebst den bundesverwaltungsinternen Koordinationsorganen haben zwei Konsultativgremien die Koordination mit den nichtstaatlichen Akteuren sicherzustellen.

Das *Konsultativkomitee für Katastrophenhilfe* setzt sich aus Vertretern der Bundesverwaltung und des Schweizerischen Roten Kreuzes zusammen. Es koordiniert die Aktivitäten der Bundesstellen und externen Institutionen und berät die DEZA in Grundsatzfragen und im Bereich der praktischen Hilfeleistung im Katastrophenfall.

Die *beratende Kommission des Bundesrates für die internationale Entwicklungszusammenarbeit* ist eine ausserparlamentarische Konsultativkommission und setzt sich gegenwärtig aus 21 Vertretern aus Forschung und Wirtschaft, Parlament und Hilfswerken zusammen. Sie berät den Bundesrat in Fragen im Zusammenhang mit den drei Bereichen der internationalen Zusammenarbeit (humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit), prüft die Zielsetzungen, Prioritäten und die allgemeine Konzeption der Zusammenarbeit und kann dem Bundesrat Vorschläge unterbreiten.

Den Nachforschungen der PVK ist indes zu entnehmen, dass die beratende Kommission aus verschiedenen Gründen bei der Lenkung der internationalen Zusammenarbeit keine entscheidende Rolle zu spielen vermag; dazu fehlen ihr z.B. Entscheidungsinstrumente und -kompetenzen, und die Konsensfindung wird durch Interessenkonflikte erschwert. Entgegen den Statuten der Kommission ist es überdies eine Seltenheit, dass ein Mitglied des Bundesrates an den Sitzungen teilnimmt. Die beratende Kommission spielt deshalb eher die Rolle einer Informations- und

<sup>29</sup> S. OECD, S. 19–20.



*Analyse der SAP-Datenbank zeigt auf, dass es sich hier um einen grossen Teil, ja sogar um den grössten Teil der bilateralen Hilfe der Schweiz handelt<sup>30</sup>.*

Die Botschaft des Bundesrates sieht vier Kostenrubriken vor, deren geografische Aufschlüsselung nicht spezifiziert wird: die «globalen Sektorenprogramme» (208 Mio. CHF), die «globalen Umweltprogramme» (98 Mio. CHF), die «Beiträge an NGO-Programme» (247 Mio. CHF) und die «anderen bilateralen Massnahmen» (135 Mio. CHF)<sup>31</sup>. Darüber hinaus sieht die Botschaft Kredite für «Regionalprogramme», «sonstige Länder» oder nicht spezifizierte «Sonderprogramme» vor. Der GPK-S fällt auf, dass diese zahlreichen Kategorien – die insgesamt eine beträchtliche Summe ausmachen – nicht Gegenstand einer Begründung oder einer Ad-hoc-Erklärung bilden (mit Ausnahme des globalen Umweltprogramms). Es ist auch nicht mehr möglich, die Verwendung dieser Mittel aufgrund des Jahresberichts oder des Berichts über die Jahre 1999–2002 nachzuvollziehen. Dies war auch dem ehemaligen Vorsteher des EVD nicht entgangen. *Die GPK-S hat Verständnis für die Notwendigkeit eines grossen Handlungsspielraums für die DEZA – darin besteht schliesslich auch der Zweck eines Rahmenkredits. Dennoch hält sie es für notwendig, dass transparenter wird, wie und nach welchen Kriterien der Bundesrat diese Mittel einzusetzen gedenkt.* Auch die OECD stellte fest, dass für einen gewichtigen Anteil der öffentlichen bilateralen Entwicklungshilfe – nämlich 35 % im Jahre 2003 gegenüber 21 % für den Mittelwert des Development Assistance Committee – keine geografische Zuordnung angegeben wird. Es sei schwierig, sich von der Verteilung der schweizerischen Hilfe ein genaues Bild zu machen, wenn ein so grosser Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe keinem Land, keiner Region oder keinem Programm zugeordnet werden könne. Verstärkte Bemühungen um eine Aufschlüsselung dieser Beträge und um eine Rechenschaftsablage über ihre Verwendung würde zur Verbesserung der Statistiken über die Schweiz beitragen<sup>32</sup>.

Die Auswertung der PVK hat auch einige Beispiele von Projekten zu Tage gefördert, die für den aussenstehenden Betrachter nicht im Einklang mit den in der Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit zum Ausdruck gebrachten Prioritäten stehen (s. Ziff. 5.1). Die GPK-S möchte aufgrund dieser anekdotischen Beispiele keine Schlüsse ziehen. *Für die Kommission ist es vor allem wichtig, dass die Kriterien für die Verwendung der nicht den Schwerpunktländern oder Sonderprogrammen der Entwicklungszusammenarbeit zugeordneten Mittel vorzugsweise in den Botschaften des Bundesrates klar definiert werden, um gegen das Risiko der Willkür und einen Mangel an Kohärenz bei der Mittelgewährung gewappnet zu sein. Auch in den Berichten über die Verwendung der Rahmenkredite und sogar in den Jahresberichten sollte darüber Rechenschaft abgelegt werden.*

<sup>30</sup> S. Abb. 3 des PVK-Berichts (im Anhang). Die abgebildeten Daten sind indes mit Vorsicht zu geniessen. Der Anteil der den Schwerpunktländern und Sonderprogrammen zugeordneten Mittel der Entwicklungszusammenarbeit sind höher, als man aufgrund dieser Abb. annehmen könnte. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass zwischen Projekten der humanitären Hilfe und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit keine Unterscheidung gemacht werden konnte. Beispielsweise beinhaltet die Kategorie «sonstige» (49 % der bilateralen Hilfe) nebst den allgemeinen Beiträgen an die NGO und an Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch einen nicht definierten, wahrscheinlich aber hohen Anteil an Mitteln der humanitären Hilfe.

<sup>31</sup> S. Kap. 6.5.2 der Botschaft: «Die Aufteilung des Rahmenkredites auf die wichtigsten Komponenten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfen».

<sup>32</sup> S. OECD, S. 36.

Insoweit bestimmte bedeutsame Ausgabenposten voraussehbar sind, ist die GPK-S überdies der Ansicht, dass diese auf transparente Art und Weise präsentiert werden müssen. Dies ist namentlich bei den *Aktivitäten der DEZA in der Schweiz* der Fall. Ende November 2005 hatte die DEZA gut 37 Millionen Franken – d.h. rund 7,7 % der bilateralen Hilfe – in der Schweiz ausgegeben, wodurch unser Land zum ersten Empfängerland der bilateralen Hilfe der DEZA wurde (s. Ziff. 5.1 und Tabelle 4 oben). Diese Ausgaben gehen zum Teil auf das Konto des in Ziff. 6.4 der Botschaft beschriebenen Informations- und Sensibilisierungsauftrags der DEZA, erwachsen jedoch auch aus Forschungsarbeiten und Wissenstransfer. Obwohl sie erheblich ist, wird diese Kostenkategorie in den Listen über die Aufteilung des Rahmenkredites auf die wichtigsten Komponenten der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe (Ziff. 6.5.2 der Botschaft) nicht spezifisch aufgeführt. *Die Kommission lädt den Bundesrat ein, in seiner nächsten Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit auf den Anteil der bilateralen Hilfe, der für Aktivitäten in der Schweiz vorgesehen ist, Bezug zu nehmen, wie dies auch bei den anderen wichtigen Einsatzländern der Fall ist.*

In einem kürzlich veröffentlichten Bericht zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung<sup>33</sup> stellt die GPK-S fest, dass die DEZA im Jahr 2004 123 Millionen Franken für den Beizug externer Experten aufgewendet hat. Die DEZA wendet somit für solche Mandate mehr Mittel auf als für ihr internes Personal. Dieser Betrag beinhaltet Mandate zur Umsetzung von Entwicklungsprojekten; schliesst man diese von der Betrachtung aus, liegt das Zahlungsvolumen der DEZA bei rund 30 Millionen Franken. Angesichts des Umfangs der Mandate, die von der DEZA vergeben werden, ist die GPK-S der Meinung, dass die DEZA den Wettbewerb zwischen den Anbietern fördern soll und die Mandate in der Regel aufgrund eines Wettbewerbsverfahrens zu vergeben sind. Der Bundesrat erstattet schliesslich in seinen Botschaften über die Rahmenkredite Bericht über die wichtigsten Mandate, die von der DEZA in der vorausgegangenen Kreditperiode vergeben wurden, sowie über das Vergabeverfahren (freihändig oder in einem Wettbewerbsverfahren) und über die Identität der wichtigsten Mandatsnehmer.

### 7.3 Optimierung der SAP-Datenbank

Die Jahresberichte der DEZA und des SECO vermitteln eine gute Übersicht über die von diesen zwei Ämtern geleistete Arbeit. Die PVK hat in ihrer Auswertung dennoch versucht, die Aktivitäten der DEZA auf der Grundlage der SAP-Datenbank und durch Fallstudien zu rekonstruieren. Diese Recherchen stellten sich als beschwerlich heraus, da die Dokumente und Datenbanken für den internen Gebrauch konzipiert worden waren.

Darüber hinaus ist die SAP-Datenbank stark eingeschränkt. Es waren nicht sämtliche für eine gründliche Auswertung erforderlichen Attribute eingeführt worden. Mit der Datenbank kann auch nicht mit Sicherheit bestimmt werden, ob ein Projekt in die Kategorie der bilateralen oder der multilateralen Zusammenarbeit einzuordnen ist. Während die Klassifizierung bei den allgemeinen Beiträgen an internationale Organisationen eindeutig ist, gibt es auch Projekte, für die diese Klassifizierung

<sup>33</sup> S. Bericht der GPK-S «Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung» vom 13.10.2006, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

nicht gleichermaßen offensichtlich ist: die so genannten multi-bilateralen Projekte. Zudem werden die SAP-Daten schrittweise ausgebaut und bieten deshalb keine Grundlage für Jahresvergleiche. Die Budgets für 2005 sind die ersten, die integral erfasst wurden. Vollständige, sich über mehrere Jahre erstreckende Auswertungen werden erst künftig möglich sein.

Beim gegenwärtigen Stand kann die SAP-Datenbank nur in sehr beschränktem Masse als Lenkungs- und Controllinginstrument für Finanzflüsse verwendet werden. *Die GPK-S ist der Auffassung, dass der Erweiterung der SAP-Datenbank und der systematischen Anwendung der Möglichkeiten dieser Applikation als Instrument der strategischen Führung in Zukunft grosse Bedeutung beizumessen ist.* Die Definition der Kriterien und Attribute ist auf die Zielsetzungen der DEZA auszurichten und haben deren Realisierung zu ermöglichen.

Die Einführung des neuen Rechnungsmodells des Bundes dürfte zu einer grossen Verbesserung der finanziellen Transparenz führen. Die Kommission ist überdies der Meinung, dass zu überdenken wäre, wie die Arbeit der DEZA neu dokumentiert und ihre Transparenz erhöht werden könnte. Sie denkt beispielsweise an die Einführung eines Zeiterfassungssystems, mit dem spezifische Daten über die Kosten der verschiedenen Aufgaben der DEZA – Verwaltungskosten, Projektkonzeptionskosten, Projektbegleitungskosten usw. – erhoben werden könnten. Die schwedische Entwicklungsagentur unternimmt zur Zeit ähnliche Schritte.

In der SAP-Datenbank könnten weitere Kriterien erfasst werden. Einer der von der DEZA zu fördernden vier Grundprozesse ist die Hilfe zur eigenständigen Entwicklung. Die PVK war im Rahmen ihrer Auswertung jedoch nicht in der Lage zu prüfen, ob die Aktivitäten der DEZA diesem Erfordernis genügten. Die DEZA verfügt auch nicht über ein Analysewerkzeug, mit dem sie bei der Definition der Einsatzbereiche und der Schwerpunktthemen eine Unterscheidung zwischen der prioritären Zielsetzung «Beseitigung von extremer Armut und Hunger» und der allgemeinen Zielsetzung «Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung in den Partnerländern» treffen könnte. Es müssten Kriterien zur Ausrichtung der Wahl und Auswertung von Projekten gemäss diesen Fragen ausgearbeitet werden.

## **7.4 Einführung einer systematischen Wirkungskontrolle**

Die DEZA verfügt zum jetzigen Zeitpunkt bereits über ein bedeutendes Monitoring- und Controllingsystem, mit dem u.a. zahlreiche Auswertungen auf verschiedenen Ebenen vorgenommen werden können. Dennoch hält die GPK-S fest, dass es schwierig ist, sich einen Überblick über die Projekte der DEZA sowie über deren Auswirkungen zu verschaffen. Auch mit Hilfe der Berichte der DEZA können keine systematischen Vergleiche angestellt werden, seien dies nun zeitliche Vergleiche oder solche zwischen verschiedenen thematischen Bereichen oder Einsatzländern.

Nach Meinung der Kommission könnte diese Situation mit der Einführung eines systematischen Kontrollmechanismus, mit dem die Wirkung einer Stichprobe von Projekten gemessen und verglichen werden kann, verbessert werden. Eine deutsche Stelle analysiert z.B. ein Jahr nach ihrer Lancierung sämtliche mit Wasser in Beziehung stehenden Projekte nach vereinheitlichten Kriterien. Diese kürzlich von deutschen Stellen eingeführte Methodologie trägt bereits erste Früchte. Auswertungen

dieser Art vermitteln Ergebnisse, die der interessierten Öffentlichkeit in geraffter Form präsentiert werden könnten.

Die GPK-S ist sich gewahr, dass die Messung der längerfristigen Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit mit Schwierigkeiten verbunden ist. Der vermehrte Einsatz von Budgethilfe und SWAP (*Sector-Wide Approach Programmes*) sowie die Ausrichtung auf die nationalen Strategien der Armutsbekämpfung erfordern überdies neue Instrumente, die zum Teil noch entwickelt werden müssen. Nach Ansicht der Kommission würde es ein derartiger systematischer Kontrollmechanismus zudem der parlamentarischen Oberaufsicht ermöglichen, ihr Augenmerk eher auf die tatsächlichen Ergebnisse der Aktivitäten der DEZA als auf Strategien und projektbezogene Entscheidungen zu richten. Die OECD hält im Übrigen ebenfalls fest, dass das Auswertungssystem der DEZA einen stärkeren Akzent auf die Ergebnisse und Auswirkungen der Projekte setzen sollte<sup>34</sup>.

## 8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Untersuchung der GPK-S gründete auf folgenden Prämissen: Im Allgemeinen geniesst die Schweiz ein hohes Mass an Anerkennung für die technische Qualität ihrer Aktivitäten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, für ihren hohen Integrationsstandard und ihre Professionalität. Mit dem vorliegenden Bericht will die GPK-S deshalb nicht die internationale Zusammenarbeit an sich in Frage stellen, sondern Vorschläge zur Verbesserung der Effektivität, zur Erhöhung der Transparenz und zur Verringerung der allgemeinen Kosten zu Gunsten wirkungsvoller Hilfe vor Ort vorbringen.

Am Ende ihrer Arbeiten kann die GPK-S die kritischen Äusserungen zurückweisen, wonach die Aktivitäten der DEZA den von Bundesrat und Parlament festgelegten Zielsetzungen und Prioritäten nicht entsprechen. Tatsächlich ist die DEZA in einer Reihe sehr wichtiger Sektoren und Regionen im Einsatz; dies entspricht jedoch dem ihr erteilten Auftrag. Die Kooperationsstrategien, die Projekte vor Ort, die Strategie 2010 der DEZA und die Botschaften des Bundesrates sind grundsätzlich kohärent. Lediglich vereinzelte Projekte scheinen nicht vollumfänglich in den Zuständigkeitsbereich der DEZA zu fallen.

Nach Auffassung der GPK-S liegt das Problem eher in bestimmten Lücken auf der Ebene der strategischen Führung und in der mangelhaften thematischen und geografischen Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit. Die Bandbreite der behandelten Themen und das Ausmass der geografisch nicht aufgeschlüsselten Mittel lässt dem DEZA einen sehr grossen Handlungsspielraum. Weder die Botschaften des Bundesrates über die Rahmenkredite noch die Strategie 2010 der DEZA legen ergebnisbezogene Zielsetzungen oder konkrete Indikatoren fest, die als Referenzwerte für die strategische Ausrichtung der Aktivitäten der DEZA dienen könnten.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die internationale Zusammenarbeit ein äusserst komplexer und sich beständig wandelnder Wirkungskreis mit einer Vielzahl von Themen und Akteuren auf verschiedenen Ebenen ist. Eine absolute Kohärenz der Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit scheint deshalb ein Ding der Unmöglichkeit zu sein. Die Führung der Aktivitäten der DEZA stösst zudem auf

<sup>34</sup> S. z.B. OECD, S. 74.

Grenzen, die sich daraus ergeben, dass die DEZA ihre Aktivitäten im Wesentlichen in Abhängigkeit der Situation und der Bedürfnisse der Partnerländer definiert, die deshalb einen bestimmenden Einfluss auf die konkreten projektbezogenen Entscheidungen ausüben.

Die Forderung der GPK-S nach einer klareren strategischen Führung der Aktivitäten der DEZA stellt diesen bedürfnisorientierten Ansatz, den die DEZA bei der Wahl und Realisierung ihrer Programme und Projekte zur Anwendung bringt, nicht in Frage. Ganz im Gegenteil: Die Zusammenarbeitspolitik der Schweiz muss weiterhin auf diesem Grundsatz aufbauen. Mit den beschränkten Mitteln der DEZA können nicht sämtliche Bedürfnisse befriedigt werden. Die GPK-S ist deshalb der Meinung, dass die Festlegung konkreter Kriterien sowie die Definition thematischer und sektorieller Prioritäten vernünftige Ansätze zur Verbesserung der Effizienz und Kohärenz der Aktivitäten der DEZA und zur Verringerung der Opportunitätskosten zu Gunsten der Hilfe vor Ort darstellen. Die DEZA und das SECO müssen auch weiterhin einen grossen Handlungsspielraum nutzen können und ihre Aktivitäten für die Bedürfnisse ihrer Partner innerhalb der von Bundesrat und EDA festgelegten strategischen Prioritäten ausrichten.

Die GPK-S anerkennt die Unterschiedlichkeit der Missionen von DEZA und SECO und ist der Ansicht, dass ihre Unterstellung unter verschiedene Departemente vernünftig ist – allerdings unter der Bedingung, dass die Koordination optimiert und die Kompetenzverteilung vereinfacht wird. Nach Auffassung der Kommission würden Kohärenz und Effektivität der Arbeit der beiden Ämter auch durch eine gemeinsame Strategie gestärkt, die mittelfristig eine gemeinsame Ausrichtung und gemeinsame Zielsetzungen festlegt.

Hinsichtlich der internen Führung der DEZA hält die GPK-S dafür, dass es mit einer Vereinfachung der strategischen Architektur und der Verbesserung der Effizienz der strategischen Referenzdokumente möglich wäre, die Aktivitäten der DEZA transparenter und zielgerichteter zu gestalten. Die Erarbeitungsprozesse im Zusammenhang mit der Strategie 2010 und den Kooperationsprogrammen erfordern im Allgemeinen einen beträchtlichen Aufwand, der im Vergleich zu ihrem operationellen Nutzen nicht immer verhältnismässig ist. Eine Vereinfachung der strategischen Architektur der DEZA rechtfertigt sich umso mehr, als dass sich die Programme und Projekte gemäss den Prinzipien von «Ownership» und Partnerschaft der Entwicklungsstrategien letztlich in die Strategien und Zielsetzung der Partnerländer einzuordnen haben.

Im Allgemeinen ist die Kommission der Meinung, dass die Führung der DEZA auf einem System strategischer Zielsetzungen gründen sollte, die im Parlament eine Debatte über die Leitsätze der Entwicklungspolitik in Gang bringen würden. Dies würde es der Vorsteherin des EDA auch eher ermöglichen, eine auf den effektiven Ergebnissen der Aktivitäten der DEZA beruhende strategische Kontrolle vorzunehmen.

*Die GPK-S stellt mit Befriedigung fest, dass die Vorsteherin des EDA eine ganze Reihe der von der Kommission angestellten Überlegungen teilt und auch bereits bestimmte Schlüsse aus der Arbeit der GPK-S gezogen hat.* So ist die Vorsteherin des EDA der Meinung, dass die strategischen Aktivitäten und die Lenkung der DEZA klarer präsentiert werden müssen, das Instrument der Zielvereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit rigoros angewendet werden müsse, die aus der Portfeuilleanalyse der DEZA und des SECO hervorgegangenen Entscheidungen über die thematische und geografische Konzentration umgesetzt werden

müsse, die strategische Architektur und die interne Politik der DEZA vereinfacht werden müsse, die Informatikapplikation SAP als Instrument der strategischen Führung optimiert werden müsse und die zwischen dem SECO und der DEZA bestehenden Grauzonen verringert werden müssen.

Aufgrund dieser Beobachtungen bittet die GPK-S den Bundesrat, folgende Empfehlungen zu prüfen:

*Motion 1            Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung  
und gesetzliche Grundlagen*

Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen und die Gesamtheit seiner strategischen Führungsinstrumente auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit einer kritischen Prüfung zu unterziehen:

- 1.1    Der Bundesrat prüft die Zweckmässigkeit der Vorlage eines Aktualisierungsentwurfs für das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ans Parlament.
- 1.2    Der Bundesrat untersucht geeignete Massnahmen zur Erhöhung der Lesbarkeit und Transparenz des Systems der Rahmenkredite für die internationale Zusammenarbeit.
- 1.3    Der Bundesrat erarbeitet eine einheitliche Strategie, welche die allgemeine Ausrichtung und die strategischen Prioritäten für die Gesamtheit der Tätigkeiten des Bundes auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit definiert. Diese gemeinsame Strategie soll die einzelnen Strategien der Ämter der Bundesverwaltung ersetzen.
- 1.4    Der Bundesrat sorgt für eine rigorose Anwendung des Instruments der Zielvereinbarungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, um eine bessere Integration dieser Fragen in die Aussenpolitik der Schweiz sicherzustellen.
- 1.5    Der Bundesrat definiert in seiner nächsten Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit ein System strategischer Zielsetzungen, um im Parlament eine Debatte über die Leitsätze der Entwicklungspolitik in Gang zu bringen.

*Motion 2            Thematische und geografische Konzentration*

Der Bundesrat wird beauftragt, die Bereiche und Regionen festzulegen, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt, und in der Folge das Tätigkeitsportefeuille der DEZA und des SECO neu zu überprüfen. Die Konzentration der finanziellen Mittel auf die Schwerpunktprogramme muss verstärkt werden, und zwar insbesondere zu Gunsten der ärmsten Länder Afrikas. Die Definition der thematischen Einsatzbereiche ist aus einer politischen Güterabwägung herzuleiten und nicht aufgrund allgemeiner Konzepte vorzunehmen. Der Bundesrat wird auch für jeden Konzentrationsbereich ergebnisbezogene Zielsetzungen sowie Zielwerte für die geografische Konzentration der bilateralen Hilfe festlegen.

#### *Empfehlung 1 Koordination DEZA und SECO*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert den Bundesrat auf, die Kompetenzverteilung zwischen DEZA und SECO zu klären und zu vereinfachen sowie in der Folge die einschlägigen Verordnungen einer Revision zu unterziehen. Überdies soll der Bundesrat Massnahmen zur Nutzung von Synergien vor Ort ergreifen.

#### *Empfehlung 2 Beratende Kommission*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert den Bundesrat auf, Rolle und Nutzen der beratenden Kommission kritisch zu prüfen und geeignete Massnahmen zu treffen.

#### *Empfehlung 3 Transparenz über die Verwendung der Rahmenkredite*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert den Bundesrat auf, in seinen Botschaften über die Rahmenkredite transparenter darzulegen, wie er die Mittel zu verwenden gedenkt, die keinem Schwerpunktland oder Sonderprogramm der Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet sind. Der Bundesrat legt in den Berichten auch Rechenschaft über die Verwendung der Rahmenkredite ab. Darüber hinaus fordert die Kommission den Bundesrat auf, in seiner nächsten Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit auf den Anteil der bilateralen Hilfe, der für die in der Schweiz verfolgten Aktivitäten vorgesehen ist sowie auf sämtliche weiteren wichtigen und vorhersehbaren Ausgabenposten Bezug zu nehmen. Der Bundesrat erstattet schliesslich Bericht über die wichtigsten Mandate, die von der DEZA in der vorausgegangenen Kreditperiode vergeben wurden, über die Art und Weise, wie diese Mandate vergeben wurden (freihändig oder in einem Wettbewerbsverfahren), sowie über die Identität der wichtigsten Mandatsnehmer.

#### *Empfehlung 4 Vereinfachung und Konkretisierung der strategischen Architektur der DEZA*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert das EDA auf, dafür zu sorgen, dass die strategische Architektur der DEZA rationalisiert und ihre Effektivität erhöht wird:

- 4.1 Dokumente strategischer Natur müssen möglichst klar umschrieben und untereinander hierarchisiert werden, und redundante oder konkurrierende Strategien müssen ausgemerzt werden (so z.B. die multilaterale Kooperationsstrategie der DEZA/multinationale Kooperationsstrategie des SECO).

- 4.2 Die in die Ausarbeitung von Kooperationsstrategien investierten Ressourcen sind zu optimieren und der operationelle Nutzen dieser Strategien zu verbessern. Diese müssen konkrete Erfordernisse in Bezug auf Schwerpunktthemen und -sektoren sowie ergebnisbezogene Zielsetzungen enthalten. Überdies sind die Partner der DEZA, insbesondere das SECO und die Politische Direktion des EDA, in die Erarbeitung der Kooperationsstrategien mit einzubeziehen.

*Empfehlung 5 SAP-Datenbank*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert das EDA auf, dafür zu sorgen, dass die SAP-Datenbank erweitert wird und die Möglichkeiten dieser Applikation systematisch als Instrument der strategischen Führung angewendet werden. Die Definition der Kriterien und Attribute ist auf die Zielsetzungen der DEZA auszurichten und haben deren Realisierung zu ermöglichen.

*Empfehlung 6 Systematische Wirkungskontrolle*

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates fordert das EDA auf, für die Entwicklung eines systematischen Kontrollmechanismus zu sorgen, der den Akzent auf die Ergebnisse und Auswirkungen der Projekte der DEZA setzt und es ermöglicht, die Wirkung einer Stichprobe von Projekten zu messen und zu vergleichen.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates erwartet, vom Bundesrat bis Mitte März 2007 über seine aufgrund der Erwägungen und Empfehlungen dieses Berichts getroffenen Massnahmen informiert zu werden. Sie überweist den vorliegenden Bericht zur Information auch an die Aussenpolitische Kommission des Ständerates.

8. Dezember 2006

Im Namen  
der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates:

Der Kommissionspräsident:  
Hansruedi Stadler, Ständerat

Der Präsident der Subkommission EDA/VBS:  
Michel Béguelin, Ständerat

Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen:  
Philippe Schwab

Die Sekretärin der Subkommission EDA/VBS:  
Sarah Scholberg

Originalsprache: Französisch

