

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



---

Parlamentarische  
Verwaltungskontrolle  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 323 09 70  
Fax 031 323 09 71  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

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

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der  
Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

5. April 2006



---

## Das Wichtigste in Kürze

*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). Die DEZA ist, zusammen mit dem Seco des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), zuständig für die Umsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist zudem verantwortlich für die humanitäre Hilfe des Bundes.*

*Im Laufe des letzten Jahres wurde von den Medien, der Politik und der Wissenschaft vermehrt kritisiert, die DEZA verfolge keine klare Strategie, ihre Mittelvergabe sei nicht transparent und ihre Projekte seien zu wenig fokussiert. Dies veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) am 11. April 2005 der Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) den Auftrag für die vorliegende Untersuchung zu geben. Die PVK sollte einerseits überprüfen, ob die Strategien und Projekte der DEZA den rechtlichen Vorgaben entsprechen und ob sie inhaltlich aufeinander abgestimmt sind (inhaltliche Kohärenz). Andererseits sollten die Zweckmässigkeit der rechtlichen Vorgaben zur strategischen Führung der DEZA und deren Einhaltung bei der Strategieformulierung beurteilt werden (Steuerung).*

*Die Auswertung der gesetzlichen Grundlagen hat gezeigt, dass die DEZA inhaltlich und finanziell einen relativ grossen Handlungsspielraum hat. Ihr Auftrag wird von Bundesrat und Parlament mit den Botschaften und den entsprechenden Rahmenkrediten festgelegt. Diese sind sehr detailliert ausgearbeitet, gleichzeitig aber in ihrer Ausrichtung wenig fokussiert. Es werden beispielsweise genaue finanzielle Vorgaben gemacht und geografische Schwerpunkte festgelegt. Die Anzahl der Partnerländer der DEZA und die Palette an möglichen Themenfeldern und Sektoren sind aber gleichzeitig sehr gross. Der Auftrag von Parlament und Bundesrat an die DEZA ist zudem nicht in Form eines konkreten Leistungsauftrages formuliert. Dies erschwert die Überprüfung der Zielkonformität und der Wirksamkeit der Projektarbeit der DEZA.*

*Bei der Überprüfung, ob die Projekte der DEZA inhaltlich mit den rechtlichen Vorgaben übereinstimmen konnte keine strukturelle Abweichung festgestellt werden. Einige Fragen hat die Auswertung der Projektdatenbank SAP dennoch aufgeworfen. So sind beispielsweise 46 % der Mittel der DEZA der Kategorie „not specified“, also nicht spezifiziert, zugeordnet. Hier konnte anhand der zur Verfügung gestellten Daten nicht eruiert werden, ob das Geld den Schwerpunktländern zugute kommt oder nicht. Ein Grossteil dieses Budgets fliesst in die multilaterale Zusammenarbeit und NGOs. Einzelne Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind jedoch vom Projekttitel her auch kaum mit den vorgegebenen Prioritäten vereinbar. 13 % des Gesamtbudgets der DEZA fliesst zudem in "sonstige Länder". Hier handelt es sich hauptsächlich um Projekte, die die DEZA in der Schweiz durchführt. Zu diesen 37 Millionen Franken (3,5 % des Gesamtbudgets) gehören unter anderem Kongresse, internationale Begegnungen, Beiträge an Forschungsinstitute, spezielle Aufgaben innerhalb der DEZA sowie Personalkosten zulasten der Rahmenkredite. Die*

---

aktuelle SAP Projektdatenbank erlaubt keine detaillierte Kontrolle der Budget- und Projektvergaben. Hierfür sind nicht alle notwendigen Attribute für die Projekte eingetragen. Zudem sind vor dem Jahr 2005 auch nicht die Budgets aller Projekte in der Datenbank erfasst. Die Transparenz und der Nutzen der SAP-Datenbank müsste zur Überprüfung dieser Fragestellung verbessert werden.

Weiter hält der Bericht fest, dass eine Konzentration der DEZA bei der Mittelvergabe auf bestimmte Themen oder Sektoren nur schwer erkennbar ist. So unterstützt die DEZA Projekte in 42 verschiedenen Sektoren mit jeweils relativ kleinen Budgets. Zur Diskussion steht, ob auf diese Weise die kritische Masse für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit erreicht wird.

Das Behördenarrangement wird in der Untersuchung grundsätzlich als zweckmässig beurteilt. Parlament, Bundesrat und EDA nehmen die strategische Führung der DEZA über die gesetzlichen und rechtlichen Vorgaben jedoch nur begrenzt wahr. Das Parlament verfügt zwar mit der aussenpolitischen Kommission (APK), der Finanzkommission (FK) und der beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit (BKIEZ) über einen regelmässigen Austausch und eine gewisse Kontrolle der Arbeit der DEZA. Bis auf den gemeinsamen Jahresbericht von DEZA und Seco sowie den alle vier bis fünf Jahre erneuerten Botschaften zu den Rahmenkrediten besteht aber keine weitere formelle Berichterstattung und Rechenschaftsablegung der DEZA.

In der Untersuchung wird insbesondere die strategische Führung durch den Bundesrat als gering eingeschätzt. Sein aussenpolitischer Bericht liegt sechs Jahre, seine Leitlinien für die Nord-Süd Zusammenarbeit liegen 12 Jahre zurück. Die zwei Strategiepapiere werden zurzeit aktualisiert. Angesichts der Komplexität und des schnell ändernden Umfeldes der Entwicklungszusammenarbeit stellt sich jedoch die Frage, ob eine regelmässiger Aktualisierung der Führungsinstrumente des Bundesrates nicht zu mehr Kohärenz und Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit beitragen könnte. Auch scheint der Bundesrat die BKIEZ eher zurückhaltend zu nutzen. Schliesslich besteht die Führung der DEZA durch die Departementchefin EDA vor allem in der Bemühungen zur Koordination der verschiedenen Akteure. Zudem findet im Rahmen des EDA-internen Direktionskomitee eine regelmässige strategische und politische Absprache statt. Vorgaben in Form von Weisungen und Kontrollinstrumenten bestehen jedoch wenige. Die Führung wird grundsätzlich stark an die DEZA delegiert.

Die Fallstudien zu den Definitionsprozessen für die Strategie 2010 und zu sechs Kooperationsprogrammen der DEZA haben ergeben, dass die Richtlinien der DEZA im Allgemeinen eingehalten werden. Weil Entwicklungsprogramme jeweils eine grosse Anzahl von Akteure betreffen sind auch die Definitionsprozesse der untersuchten Strategien mit einem entsprechend grossen Koordinationsaufwand verbunden. Die komplexe Zuständigkeitsverteilung, insbesondere zwischen DEZA und Seco, kann zudem zu grossen Reibungsverlusten und Koordinationsaufwand führen. Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform wurden diesbezüglich zwar Fortschritte gemacht. Trotzdem scheint es, dass die Koordination, insbesondere im Bereich der multilateralen Finanzhilfe, auch heute noch unterschiedlich gut gelingt.

---

*Für die interne Führung verfügt die DEZA über eine sehr umfassende Strategiearchitektur. Diese verdeutlicht einerseits die Bemühungen der DEZA, ihre Aktivitäten zu steuern, zu koordinieren und zu legitimieren. Die Vielzahl der strategischen Vorgaben macht das Führungssystem der DEZA aber auch wenig transparent. Das Kooperationsprogramm für Bosnien-Herzegowina wird beispielsweise von nicht weniger als 15 strategischen Dokumenten direkt oder indirekt beeinflusst (davon sind fünf DEZA-interne Strategien). Teilweise ist auch nicht ersichtlich, weshalb gewisse Strategien überhaupt (noch) bestehen, beziehungsweise welchen Zweck sie erfüllen. Die Untersuchung stellt sich somit dem Führungssystem der DEZA eher kritisch gegenüber. Dies insbesondere, weil es den Eindruck einer Übersteuerung erweckt. Der Ansatz der DEZA besteht darin, sich an den Bedürfnissen der Partnerländer zu orientieren. Der Einfluss der Kooperationsbüros und der lokalen Akteure auf die Projektentscheide ist aus dieser Perspektive deshalb auch im Rahmen der Definition der Programme und Projekte der DEZA relativ wichtig. Gerade deshalb stellt sich die Frage, ob eine so aufwändige und detaillierte Strategiearchitektur wirklich zweckmässig ist. Das Festlegen konkreter Kriterien, spezifischer thematischer Schwerpunkte und Kernkompetenzen auf der Ebene der Kooperationsstrategien könnte die Effizienz, die Steuerung und die Wirksamkeit der Projektarbeit der DEZA möglicherweise verbessern.*

---

## Summary

*The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) is the principal Swiss player in the field of federal development cooperation. With an annual budget of Fr. 1.3 billion (2005) it commands around 66% of the total budget of the Federal Department of Foreign Affairs (DFA). Together with the State Secretariat for Economic Affairs (Seco), which is part of the Federal Department of Economic Affairs the SDC is responsible for carrying out international development aid projects; in addition it is responsible for implementing federal humanitarian aid projects.*

*During 2004 the SDC was increasingly criticised by the media, political circles and specialists for its lack of clear strategy, its lack of transparency in how its funds were spent and for the lack of focus of its projects. As a result, on 11 April 2005 the Council of States Control Committee (CC-S) mandated the Parliamentary Control of the Administration (PCA) to carry out the survey which is reported here. The task of the PCA was, on the one hand, to verify whether the SDC's strategies and projects corresponded to legal requirements and whether the content of the projects was coherent. On the other hand, the PCA was to evaluate the suitability of the legal requirements in relation to the strategic management of the SDC and to check whether the requirements were being adhered to when strategies were drawn up (steering).*

*The evaluation of the legal basis revealed that the SDC has a relatively broad scope of action from the point of view of both content and funding. The Agency's mandate is set by the Federal Council and parliament through messages and the corresponding global budgets. The budgets are drawn up in great detail but at the same time the direction of the strategy is unclear. For example, precise financial conditions are set out and geographical focal points are chosen. The number of partner countries with which the SDC works and the range of possible fields and sectors is enormous, however. Moreover, the SDC's mandate from Parliament and the Federal Council is not set out in the form of a concrete job description. This makes it more difficult to judge whether the SDC is conforming to its objectives and whether its projects are effective.*

*A comparison of the content of the SDC's projects with the legal requirements did not reveal any structural disparity. The evaluation of the SAP project database raised some questions, however. For example, 46% of the SDC's funds were used in "unspecified" ways. From the data made available it was not possible to determine whether the funds were used in the principal target countries or not. A large proportion of the budget is used for multilateral cooperation and is passed on to NGOs. According to their titles, a certain number of bilateral development aid projects hardly seem to correspond to the set priorities; furthermore, 13% of the SDC's total budget is used in "other countries". This concerns mainly projects that the SDC carries out in Switzerland. The Fr. 37 million thus accounted for (3.5% of the total budget) covers among other things conferences, international meetings, contributions to research institutes, special tasks within the SDC and personnel*

---

*costs charged to the main budget. The current SAP project database does not allow for a detailed audit of budget and project expenditure, since it does not contain all the necessary information on the projects. In addition, not all of the budgets for the projects up to 2005 have been entered. The transparency and the use of the SAP database need to be improved so that such aspects can be verified.*

*The report goes on to observe that the SDC does not appear to concentrate its funding on any particular fields or sectors. For example, it funds projects in 42 different sectors, each project receiving a relatively small budget. The question of whether this practice guarantees that the development aid comes up to the “critical threshold” of effectiveness remains to be discussed.*

*The arrangement of the players was judged as basically sound. The Swiss Parliament, the Federal Council and the DFA perceive their role in the strategic management of the SDC in limited terms, however, through the legal and legitimate requirements. Although Parliament is in regular contact with the SDC and has a certain degree of control over the work it does through the Foreign Affairs Committee (FAC), the Finance Committee (FC) and the Advisory Committee for Development and Cooperation (ACDC), apart from the joint annual report drawn up by the SDC and Seco and messages concerning global budgets issued every four or five years, there is no formal reporting on the part of the SDC, nor is it obliged to present annual financial statements.*

*The investigation revealed in particular the meagre strategic management of the SDC on the part of the Federal Council. Its last report on foreign affairs dated from 6 years earlier and its guidelines for north-south cooperation were 12 years old. The two strategy documents are in the process of being updated. In view of the complexity and the rapidly changing environment for development and cooperation the question arises as to whether more coherency and a clearer focus would not be achieved if the Federal Council’s management tools were updated more frequently. Moreover, the Federal Council also seems to be rather reluctant to use the services of the ACDC. Finally, the efforts of the head of the DFA in the way of managing the SDC seem to be limited more or less to coordinating the various players, notably through regular internal strategic and political coordination meetings. There appear to be few directives or controlling tools; management is largely delegated to the SDC itself.*

*Case studies of definition procedures for Strategy 2010 and of six of the SDC’s cooperation programmes revealed that the Agency’s guidelines are generally adhered to. Since development aid programmes involve a large number of players at any one time definition procedures for the strategies investigated require a corresponding degree of coordination. Moreover, the complex system of distribution of responsibilities, in particular between the SDC and Seco, can also result in considerable wastage as well as requiring a good deal of coordination. It must be said that progress has been made in this respect through the reform of the government and the administration. Nevertheless, it would appear that coordination is still rather “hit-and-miss”, in particular with regard to multilateral financial aid.*

---

*As far as concerns internal management, the SDC has a comprehensive range of strategic tools it uses to illustrate its willingness to manage, coordinate and justify its activities. The large number of strategic requirements leaves the SDC's management system somewhat unclear, however. For example, the cooperation programme for Bosnia-Herzegovina is influenced, directly or indirectly, by no fewer than 15 strategic documents (of which five are SDC internal strategies). Furthermore, it is not always clear why certain strategies (still) exist or what purpose they fulfil. The investigation was therefore rather critical of the SDC's management system, in particular since there would appear to be a degree of "over-management". The SDC's approach is to tailor their activities to the needs of their partner countries. Consequently, the cooperation offices and local players have a relatively large degree of influence on decisions directly concerning the projects, as well as on the definition of the SDC's programmes and projects. It is precisely for this reason that the question arises as to whether such a complicated and detailed "strategic architecture" is entirely appropriate. Setting concrete criteria, adopting specific principal fields and key competences with regard to cooperation strategy could well improve the efficiency, management and effectiveness of the SDC's projects.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>6</b>
<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<i>Ausgangslage und Auftrag</i>	11
<i>Untersuchungsgegenstand, Vorgehen und Methoden</i>	12
<b>1 Zielvorgaben und Prioritäten für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>15</b>
1.1 Gesetzliche Grundlagen	15
1.2 Zielvorgaben für die DEZA	16
1.3 Instrumente	18
1.4 Vorgaben zu Prioritäten: Themen, Länder, Aktivitäten und Budgets	18
1.4.1 Schwerpunktthemen	19
1.4.2 Länder	19
1.4.3 Thematische und finanzielle Vorgaben für einzelne Länder	21
1.4.4 Multilaterale Zusammenarbeit	22
1.5 Fazit	22
<b>2 Inhaltliche Kohärenz der Aktivitäten der DEZA</b>	<b>23</b>
2.1 Vorgehen	23
2.2 Inhaltliche Kohärenz der Projektentscheide der DEZA mit den normativen Vorgaben	24
2.2.1 Prüfkriterien / Prüffragen	24
2.2.1.1 Entwicklungszusammenarbeit	24
2.2.1.2 Ostzusammenarbeit	25
2.2.1.3 Humanitäre Hilfe	25
2.2.2 Auswertung der DEZA Projektdatenbank	25
2.2.3 Länderanalysen / Fallstudien	36
2.2.3.1 Indien	36
2.2.3.2 Bhutan	38
2.2.3.3 Angola	39
2.2.3.4 Demokratische Republik Kongo – Region der Grossen Seen	41
2.2.3.5 Bosnien und Herzegowina	42
2.2.3.6 Republik Moldau	44
2.2.4 Resultate Datenbankauswertung und Fallstudien	44
2.2.4.1 Humanitäre Hilfe	44
2.2.4.2 Ostzusammenarbeit	45
2.2.4.3 Entwicklungszusammenarbeit	46
2.3 Inhaltliche Kohärenz der Strategien der DEZA	47
2.4 Multilaterale Zusammenarbeit	48
2.5 Transparenz	49
2.6 Fazit zur inhaltlichen Kohärenz	50
<b>3 Strategische Führung der DEZA</b>	<b>51</b>
3.1 Vorgehen für die Beurteilung der Steuerung der DEZA	51

3.2 Rechtliche Grundlagen	52
3.3 Konformität der strategischen Führung der DEZA	55
3.3.1 Steuerung der DEZA durch Parlament, Bundesrat und EDA	55
3.3.2 Strategische Führung innerhalb der DEZA	56
3.3.2.1 Effizienz und Transparenz der Strategiearchitektur der DEZA	57
3.3.2.2 Konformität der Strategieerarbeitung der DEZA mit den Prozessvorgaben	59
3.3.3 Transparenz der Projektentscheide der DEZA	64
3.3.4 Fazit zur Erarbeitung der Strategien der DEZA	64
3.4 Zweckmässigkeit des Behördenarrangements für die strategische Führung der DEZA	66
<b>4 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen</b>	<b>67</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>74</b>
<b>Anhang 1 Liste der Interviews und Gespräche</b>	<b>76</b>
<b>Anhang 2 Literaturverzeichnis</b>	<b>78</b>
<b>Anhang 3 Anhang zur Verordnung über die Ostzusammenarbeit</b>	<b>80</b>
<b>Anhang 4 Entscheidungsprozess Strategie 2010</b>	<b>81</b>
<b>Anhang 5 Synthetisierung der Prioritäten und Ziele der rechtlichen Grundlagen</b>	<b>83</b>

# Bericht

## Einleitung

### *Ausgangslage und Auftrag*

Der entwicklungspolitische Auftrag der Schweiz leitet sich aus Artikel 2 und 54 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) ab. Demzufolge leistet 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 Lebensgrundlagen" (BV Art. 54 Abs.2). Die Ziele und Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit sind im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0) und im Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1) gesetzlich verankert.<sup>1</sup>

Zuständig für die Umsetzung des Bundesgesetzes von 1976 ist die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)<sup>2</sup> des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD). Die DEZA ist dabei mit einem Budget von 1,3 Milliarden Franken für 2005 die Hauptakteurin der Entwicklungszusammenarbeit und verantwortlich für die humanitäre Hilfe des Bundes. 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<sup>3</sup> im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Ostzusammenarbeit zuständig.

In diesem Kontext kommt die Untersuchung des Development Assistance Committee (DAC)<sup>4</sup> zum Schluss, dass die Arbeit der DEZA über eine hohe Anerkennung in der Bevölkerung und in den Empfängerländern verfügt. Auch die Umsetzung der Projekte der DEZA ist laut dieser Studie von hoher Qualität und Professionalität. Die Untersuchung des DAC wirft jedoch ein kritisches Licht auf die thematische und geografische Breite der Aktivitäten der DEZA und ihre strategische Fokussierung. Auch aus den Reihen der Medien, der Politik und der Forschung wurden diesbezüglich im Laufe des letzten Jahres vermehrt kritische Stimmen laut. Diese bezogen sich hauptsächlich auf folgende Punkte:<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Anhang 2.

<sup>2</sup> Für die Entwicklungszusammenarbeit ist im Seco der Bereich „Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit“ zuständig.

<sup>3</sup> Infrastrukturfinanzierung, Handelsförderung, Investitionsförderung und makroökonomische Unterstützung.

<sup>4</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OECD) (2005). DAC Examen par les pairs : La Suisse. Pré-impression des dossiers du CAD 2005, Vol.6, N° .3.

<sup>5</sup> Vgl. auch OECD (2005): *DAC Peer Review „Switzerland“*. EFK (2005): *Auftragsvergabe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit: Wirtschaftlichkeitsprüfung*. Transparenz im internationalen Entwicklungshilfe-Rating (Mo.NR 05.3017), Lobbying politique à la DDC (Fra. Dupraz 04.5172), Mieux cibler l'aide au développement (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche du 26.9.2004: „Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC“.

- Die Aktivitäten der DEZA entsprächen nicht immer den von Bundesrat und Parlament festgelegten Zielen und Prioritäten.
- Die Aktivitäten der DEZA seien zu breit angelegt und basierten nicht auf einer klaren strategischen Orientierung.
- Die DEZA verfüge über einen grossen Handlungsspielraum, der sich negativ auf die Transparenz, die Kontrolle und schliesslich die Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit auswirke.
- Die Finanzflüsse der DEZA seien nicht transparent und ohne sichtbare strategische Vision.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 11. April 2005 mit der Untersuchung der Kohärenz und der strategischen Führung der Aktivitäten der DEZA beauftragt. Die Untersuchung soll zwei Hauptfragen beantworten:

**A** *Sind die Strategien, Programme und Projekte der DEZA untereinander und mit den rechtlich festgelegten Zielen und Prioritäten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit kohärent? (Inhaltliche Kohärenz)*

- A1 *Welche Ziele und Prioritäten sind in den rechtlichen Grundlagen für die DEZA definiert?*
- A2 *Entsprechen die Ziele und Prioritäten der Strategien, Programme und Projekte der DEZA den rechtlichen Vorgaben?*
- A3 *Wie ist der innere Zusammenhalt (Kohärenz) zwischen den Strategien, Programmen und Projekten der DEZA zu beurteilen?*

**B** *Welchen Einfluss haben die Akteure, ihre Ressourcen, ihre Kompetenzen und ihre Koordination auf die strategische Führung der DEZA? (Steuerung)*

- B1 *Welche Akteure sind in den gesetzlichen Grundlagen für die strategische Führung der DEZA bestimmt und wie sind ihre Kompetenzen, ihre Ressourcen und ihre Koordinationsinstrumente festgelegt (Behördenarrangement)?*
- B2 *Werden die rechtlichen Vorgaben zum Behördenarrangement für die strategische Führung von der DEZA eingehalten?*
- B3 *Wie zweckmässig ist dieses Behördenarrangement für eine effiziente und transparente Steuerung der DEZA?*

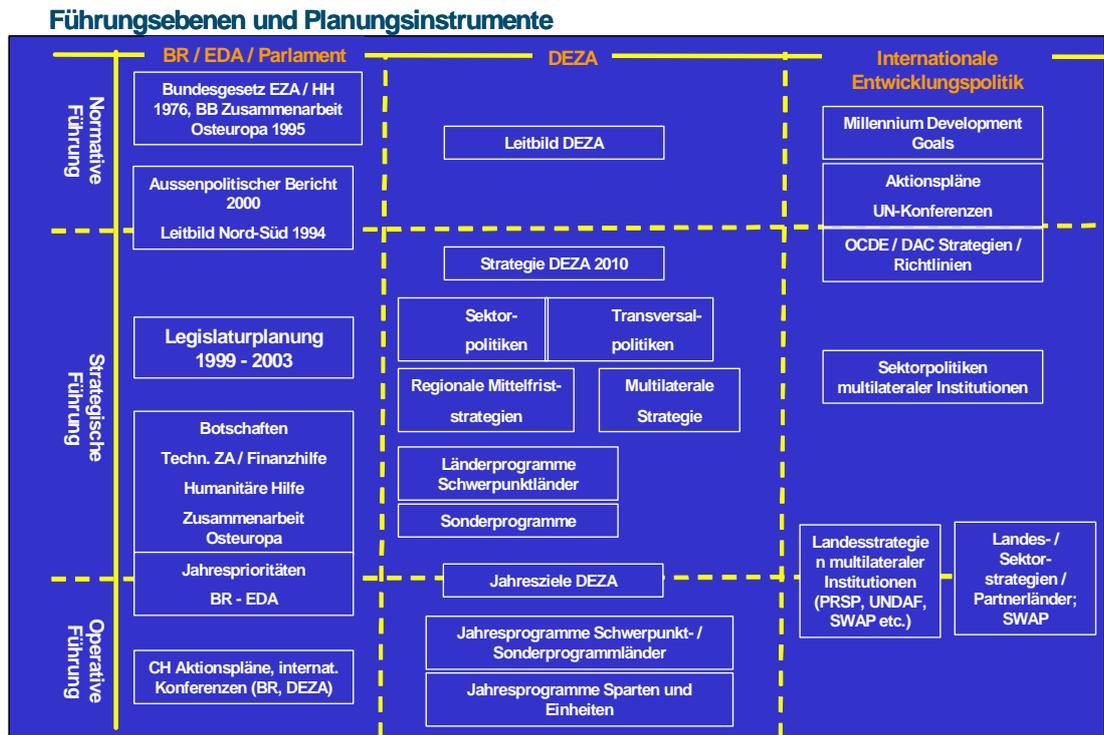
### *Untersuchungsgegenstand, Vorgehen und Methoden*

Abbildung 1 unten veranschaulicht auf stark vereinfachte Weise den Gegenstand dieser Untersuchung. Der Fokus liegt auf dem internen Vollzug der Entwicklungszusammenarbeit durch die DEZA. Die Umsetzung und die Wirksamkeit der Projekte der DEZA in den einzelnen Partnerländern sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

<sup>6</sup> Diese Frage ist Gegenstand einer laufenden Untersuchung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

## Akteure, Vorgaben und Richtlinien für die DEZA

Abbildung 1



Quelle: DEZA

Die Abbildung zeigt die wichtigsten Akteure und Richtlinien für die strategische Führung der DEZA. Aus der Tabelle kommt hervor, dass nebst den rechtlichen Vorgaben von Parlament, Bundesrat und EDA auch die international geltenden Richtlinien die Arbeit der DEZA beeinflussen. Dazu gehören insbesondere die von der UNO im Jahr 2000 definierten Millenniumsziele (MDG)<sup>7</sup>.

Aus Abbildung 1 wird ebenfalls ersichtlich, dass auch innerhalb der DEZA eine grosse Anzahl Strategien bestehen. Wichtig ist hier insbesondere die Strategie 2010, die eigentliche Amtsstrategie der DEZA. Diese gilt für alle Aufgabenbereiche der DEZA. Zusätzlich zur Strategie 2010 gibt es innerhalb der DEZA weitere Strategien und Richtlinien für praktisch jedes Aufgabenfeld, jedes Land, jedes Thema, jede Region, jede multilaterale Institution und jeden geografischen Sektor. Aufgrund der Vielfalt der Strategien zur Führung der DEZA konnte im Rahmen dieser Untersuchung keine Vollerhebung durchgeführt werden.<sup>8</sup> Die Untersuchung stützt sich auf Dokumentenstudium und Fallanalysen, der Auswertung der Projektdatenbank der DEZA sowie Interviews und Gespräche mit gut 30 Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Die Details zum methodischen Vorgehen werden jeweils direkt in der Einleitung der entsprechenden Kapitel beschrieben.

<sup>7</sup> Die acht Millenniumsziele wurden von allen Mitgliedstaaten der UNO unterzeichnet. Sie legen die Halbierung der Armut bis 2015 als oberste Priorität fest. Für mehr Informationen vgl. auch: <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

<sup>8</sup> Die DEZA verfügt selber zurzeit nicht über ein Inventar all ihrer strategischen Papiere und Richtlinien. Sie ist zurzeit jedoch daran, ein solches zu erstellen.

Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Entwicklungszusammenarbeit, der Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe der DEZA. Die multilaterale Zusammenarbeit wurde weniger vertieft analysiert. Dies, weil die Steuerung konkreter Projektentscheide im Rahmen internationaler Organisationen begrenzt ist. Aus Ressourcen Gründen war auch eine Entscheidungsprozessanalyse im internationalen Kontext nicht realisierbar. An dieser Stelle sei jedoch auf die Studie der PVK zur Rolle der Schweiz in den Bretton-Woods Institutionen verwiesen.<sup>9</sup>

Für die Durchführung der Untersuchung hat die PVK mit der Firma B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung zusammengearbeitet (Dr. Wolfram Kägi, Dr. Patrick Koch)<sup>10</sup>. Die Firma B,S,S, hat die Fragen zur inhaltlichen Kohärenz (Kap. 1 und 2) untersucht, während die Frage der Steuerung (Kap. 3) von der PVK analysiert wurde.

<sup>9</sup> Vgl.: PVK (2003), *Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz. Bericht zuhanden der GPK-S*, Bern.

<sup>10</sup> Nähere Angaben im Impressum am Ende dieses Berichtes.

# **1 Zielvorgaben und Prioritäten für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit**

*A1 Welche Ziele und Prioritäten sind in den rechtlichen Grundlagen für die DEZA definiert?*

*A1.1 Welche Ziele sind in den rechtlichen Grundlagen für die DEZA definiert?*

*A1.2 Welche Prioritäten sind in den rechtlichen Grundlagen für die DEZA definiert?*

## **1.1 Gesetzliche Grundlagen**

Die Entwicklungszusammenarbeit, die Ostzusammenarbeit und die humanitäre Hilfe der DEZA basieren auf einer Reihe rechtlicher Grundlagen (in Klammern die im Text verwendeten Abkürzungen):<sup>11</sup>

- Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (BG von 1976),
- Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (Bundesbeschluss über die Ostzusammenarbeit),
- Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (Verordnung zur Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe),
- Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6. Mai 1992 (Verordnung zur Ostzusammenarbeit),
- Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps vom 11. Mai 1988,
- Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA) vom 24. Oktober 2001.

Diese gesetzlichen Grundlagen stecken bezüglich Zielen und Instrumenten den allgemeinen Rahmen des Auftrags der DEZA ab. Zu erwähnen sind hier auch noch zwei weitere Verordnungen, welche Nebengebiete der DEZA regeln. Da sie nicht direkt den Rahmen des Auftrages der DEZA abstecken wurden sie nicht in die Überprüfung der Konsistenz der Arbeit der DEZA eingeschlossen:

- Verordnung vom 2. Dezember 2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH),
- Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und Projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern.

Konkretisiert wird der Auftrag der DEZA in den von Bundesrat und Parlament verabschiedeten Botschaften zu den Rahmenkrediten:

- Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 28. Mai 2003 (Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit),

<sup>11</sup> Vgl. auch Anhang 2: Rechtliche Grundlagen für die DEZA.

- Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 14. November 2001 (Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe),
- Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS vom 19. August 1998 (Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit),
- Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa vom 14. November 2001 (Zusatzbotschaft 2001 zur Ostzusammenarbeit).

Die aufgeführten Botschaften geben detailliert Auskunft, auf welche Weise die DEZA die entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen beabsichtigt. Als Handlungsrahmen sind sie aber sehr breit angelegt, da sie eine umfangreiche Themen- und Sektorpalette definieren in denen die DEZA aktiv sein soll.

Der Vollständigkeit halber sei noch die Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 20. November 2002 erwähnt. Sie deckt jenen Teil der Entwicklungszusammenarbeit ab, der in den Zuständigkeitsbereich des Seco fällt. Die DEZA wird davon am Rande berührt, da sie für die Gesamtkonzeption des schweizerischen Beitrags an die Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist.<sup>12</sup>

Weitere Vorgaben zu Zielen und Themenschwerpunkten bilden die vom Bundesrat bestimmten Richtlinien. Für die DEZA sind hier relevant:

- Der Aussenpolitische Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 2000, welcher die Leitlinien, Ziele und Schwerpunkte der schweizerischen Aussenpolitik in diesem Jahrzehnt beschreibt,<sup>13</sup>
- Das Leitbild Nord-Süd des Bundesrates vom 7. März 1994, in dem der Bundesrat die Leitlinien der Entwicklungspolitik für die neunziger Jahre festlegt.<sup>14</sup>

Im Folgenden werden die Ziele, Instrumente und Prioritäten, die sich aus diesen verschiedenen rechtlichen Grundlagen für die DEZA ableiten, entlang der drei Bereiche „Entwicklungszusammenarbeit“, „Ostzusammenarbeit“ und „humanitäre Hilfe“, präsentiert. Im letzten Abschnitt werden zudem die Vorgaben zum multilateralen Engagement der DEZA dargelegt.

## 1.2 Zielvorgaben für die DEZA

*Ziele der Entwicklungszusammenarbeit:* Gemäss Artikel 5 des BG von 1976 hat die Entwicklungszusammenarbeit die folgenden Ziele:

- Sie unterstützt die Entwicklungsländer im Bestreben, die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerungen zu verbessern, soll dazu beitragen, dass diese Län-

<sup>12</sup> Art. 4 Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

<sup>13</sup> Aussenpolitischer Bericht 2000: „Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt“ vom 15.11.2000.

<sup>14</sup> Leitbild Nord-Süd: Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7.3.1994.

der ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben und erstrebt langfristig besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft,

- Sie unterstützt in erster Linie die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen.

*Ziele der Ostzusammenarbeit:* In Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Ostzusammenarbeit sind folgende Ziele definiert:

- Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie Aufbau oder Festigung des demokratischen Systems, namentlich stabiler politischer Institutionen,
- Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, auf der Grundlage von marktwirtschaftlichen Grundsätzen, welche die wirtschaftliche Stabilität, die kulturelle Entwicklung, das Wachstum des Einkommens und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung begünstigt und dabei zum Schutz der Umwelt und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beiträgt.

*Ziele der humanitären Hilfe:* Gemäss Artikel 7 des BG von 1976 soll die humanitäre Hilfe mit Vorbeugungs- und Nothilfemassnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen. Sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.

In Bezug auf die Zielvorgaben müssen des weitern die international festgelegten und von der Schweiz anerkannten MDGs<sup>15</sup> berücksichtigt werden. Die Botschaft 2003 zur *Entwicklungszusammenarbeit* bezieht sich explizit auf die MDGs<sup>16</sup> und fokussiert, ausgehend und in Einklang mit dem BG von 1976, das Ziel der Armutsminderung, welches an erster Stelle der MDG steht (Tilgung extremer Armut und Hungers).

Auch die Zusatzbotschaft 2001 zur *Ostzusammenarbeit* hält fest, dass sich die Ostzusammenarbeit an internationalen Entwicklungszielen orientiert.<sup>17</sup> Die Botschaft 2001 zur *humanitären Hilfe* macht keine entsprechenden Aussagen, was wiederum dem Charakter der humanitären Hilfe entspricht, die primär als Nothilfe ausgerichtet ist.

<sup>15</sup> *Die acht Millennium-Entwicklungsziele:* Extreme Armut und Hunger beseitigen; Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten; Gleichstellung und grösseren Einfluss der Frauen fördern; die Kindersterblichkeit senken; die Gesundheit der Mütter verbessern; HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen; eine nachhaltige Umwelt gewährleisten; eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen.

<sup>16</sup> Gemäss Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit soll die Entwicklungszusammenarbeit durch eine aktive Politik auf bilateraler und multilateraler Ebene zur Umsetzung der MDG beitragen.

<sup>17</sup> Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1834.

### 1.3 Instrumente

Das BG von 1976 und der Bundesbeschluss über die Ostzusammenarbeit sowie die entsprechenden Verordnungen<sup>18</sup> legen fest, mit welchen Instrumenten die DEZA die Ziele erreichen soll. Wesentlich ist dabei auch die Abgrenzung zu den Aufgaben des Seco in der Entwicklungszusammenarbeit und der Ostzusammenarbeit:

- *Entwicklungszusammenarbeit:*<sup>19</sup> Die DEZA ist zuständig für die technische Zusammenarbeit und die bilaterale Finanzhilfe, letztere unter Mitwirkung des Seco und mit Ausnahme von Mischkrediten oder ähnlichen Massnahmen. Die multilaterale Finanzhilfe ist eine gemeinsame Aufgabe von DEZA und Seco. Neue Formen und Mischformen der Entwicklungszusammenarbeit fallen je nach ihrem Charakter in die Zuständigkeit von DEZA oder Seco,
- *Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas:*<sup>20</sup> Instrumente der DEZA sind die technische Zusammenarbeit und die Finanzhilfe sowie jede andere Form, die den Zielen der Ostzusammenarbeit dient. Die Kompetenzbereiche der DEZA und des Seco im Bereich der Ostzusammenarbeit sind in der Verordnung zur Ostzusammenarbeit detailliert geregelt,
- *Humanitäre Hilfe:*<sup>21</sup> Die humanitäre Hilfe fällt in den alleinigen Kompetenzbereich der DEZA und umfasst Sachleistungen, insbesondere Abgabe von Nahrungsmitteln, Geldbeiträge, Entsendung von Spezialisten und Einsatzgruppen sowie jede andere Form, die den Zielen der humanitären Hilfe dient.

### 1.4 Vorgaben zu Prioritäten: Themen, Länder, Aktivitäten und Budgets

Die Botschaften zu den Rahmenkrediten für die Entwicklungszusammenarbeit, die Ostzusammenarbeit und die humanitäre Hilfe definieren Prioritäten für die Arbeit der DEZA. Diese Prioritäten beziehen sich auf die Themen, die Länder, die Aktivitäten und die Budgetaufteilung der DEZA.

<sup>18</sup> Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977 und Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6.5.1992.

<sup>19</sup> Art. 6 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976; Art. 6 bis 11 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977.

<sup>20</sup> Art. 7 Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24.3.1995, Art. 3 sowie Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6.5.1992.

<sup>21</sup> Art. 8 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976.

## 1.4.1 Schwerpunktthemen

Die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit sowie die Zusatzbotschaft 2001 zur Ostzusammenarbeit definieren für die DEZA fünf Schwerpunktthemen ihrer Tätigkeit in der *Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*:<sup>22</sup>

- Krisenprävention und Krisenbewältigung,
- Gute Regierungsführung (Good Governance),
- Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit,
- Einkommensförderung und Beschäftigung,
- Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

Diese Schwerpunktthemen in der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sind auch im aussenpolitischen Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2000 aufgeführt.<sup>23</sup>

Die Botschaft 2003 zur *Entwicklungszusammenarbeit* weist zudem darauf hin, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit auf jene Bereiche konzentrieren sollte, in denen die Schweiz komparative Vorteile hat, z. B. auf die Themen „Berge“ und „Wasser“ sowie Aktivitäten im Rahmen der übrigen Johannesburger Schwerpunktthemen Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität.<sup>24</sup>

Die *humanitäre Hilfe* des Bundes findet gemäss der Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe in vier Einsatzbereichen statt:<sup>25</sup>

- Prävention vor allem von Natur-, Umwelt und technologischen Katastrophen und die Vorbereitung darauf,
- Nothilfe,
- Wiederaufbau,
- Passiver Schutz und Anwaltschaft zu Gunsten der Opfer und ihrer Rechte.

## 1.4.2 Länder

*Länder in der Entwicklungszusammenarbeit*: Die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit definiert des weitern den geografischen Einsatzbereich in der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Tab. 1). Dabei gibt es so genannte Schwerpunktländer und Sonderprogramme. Schwerpunktländer sind Länder, mit denen die DEZA grössere (mind. 8-10 Mio. CHF pro Jahr) langfristig angelegte Kooperationsprogramme durchführt. Sonderprogramme haben einen kleineren Umfang, sind oft auf temporäre Bedürfnisse einer Übergangssituation ausgerichtet oder nicht langfristig verbindlich. Derzeit konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit auf 17

<sup>22</sup> Vgl. Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 4675 und Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1843.

<sup>23</sup> Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2000, S. 310.

<sup>24</sup> Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 4646ff.

<sup>25</sup> Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft, 2234ff.

Schwerpunktländer und 6 Sonderprogramme, eine schrittweise Ausweitung der Schwerpunktländer auf maximal 20 bis im Jahr 2010 wird ins Auge gefasst.<sup>26</sup>

**Prioritäten der Länder der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA**

*Tabelle 1*

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

*Quelle:* Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern 4681f.

*Länder in der Ostzusammenarbeit:* Die Zusatzbotschaft 2001 zur Ostzusammenarbeit legt die geografische Fokussierung der Aktivitäten der DEZA in Osteuropa fest (vgl. Tab. 2). Eine explizite Aufteilung der Länder in Schwerpunktländer und Sonderprogramme, wie in der Entwicklungszusammenarbeit gemacht, wird nicht vorgenommen.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern 4681f.

<sup>27</sup> Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1850ff.

## Prioritäten der Länder der Ostzusammenarbeit der DEZA

Tabelle 2

Region	Länder
Südosteuropa	Bundesrepublik Jugoslawien, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Albanien, Bulgarien, Rumänien
Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)	Zentralasien: Kirgistan, Tadschikistan, Usbekistan, (Turkmenistan, Kasachstan) <sup>28</sup>
	Südkaucasus: Armenien, Georgien, Aserbaidschan
	Russland und Ukraine

*Quelle:* Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1850ff.

*Länder in der humanitären Hilfe:* Im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit ist die humanitäre Hilfe weltweit tätig und kennt keine Einschränkung auf gewisse Länder oder Regionen.<sup>29</sup>

### 1.4.3 Thematische und finanzielle Vorgaben für einzelne Länder

In der *Entwicklungszusammenarbeit* gibt die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit des weitern für die einzelnen Regionen spezifische Bereiche vor, in denen die Aktivitäten der DEZA stattfinden sollen.<sup>30</sup> Für jede Region werden zwischen zwei bis vier Schwerpunktthemen mit der entsprechenden thematischen Fokussierung vorgegeben. Allerdings variiert der Detaillierungsgrad je nach Regionen. Des weitern legt die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit die Budgets für die einzelnen Länder fest.

In der *Ostzusammenarbeit* umreisst die Zusatzbotschaft 2001 zur Ostzusammenarbeit die thematischen Fokussierungen für einzelne Länder oder Regionen, wobei der Detaillierungsgrad je nach Land oder Region wiederum variiert.<sup>31</sup>

In der *humanitären Hilfe* werden keine detaillierten thematischen Vorgaben für einzelne Regionen gegeben, da die humanitäre Hilfe weltweit tätig ist.

Für die *Ostzusammenarbeit* wie für die *humanitäre Hilfe* findet keine Budgetzuweisung nach Ländern oder Regionen statt.

<sup>28</sup> Im Bericht „Der Schweizer Beitrag zur osteuropäischen Transition“ des EDA und der DEZA aus dem Jahr 2004 werden Turkmenistan und Kasachstan nicht als regionale Schwerpunkte erwähnt.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976; Verordnung über die internationale Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977.

<sup>30</sup> Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 4683f. und 4720ff.

<sup>31</sup> Vgl. Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1850ff.

#### 1.4.4 Multilaterale Zusammenarbeit

Gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2000 will der Bundesrat den multilateralen Aktivitäten der Schweiz künftig eine Schlüsselrolle einräumen.<sup>32</sup> In der *Entwicklungszusammenarbeit* möchte die Schweiz dabei ihr Engagement u.a. bewusst auf strategisch bedeutende multilaterale Institutionen, Netzwerke und Foren konzentrieren und sich dafür einsetzen, dass die Anliegen der ärmsten Partnerländer angemessen vertreten sind<sup>33</sup>. Hinsichtlich der Aufteilung der finanziellen Mittel sollen in der Entwicklungszusammenarbeit rund 1/3 der jährlichen Mittel in die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (inkl. humanitäre Hilfe) fliessen.<sup>34</sup> Die Aufteilung auf die verschiedenen Institutionen und Programme ist in der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. Die multilateralen Anstrengungen der Schweiz in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe werden in der multilateralen Strategie von DEZA und Seco aus dem Jahr 2005 konkretisiert.<sup>35</sup>

Für die *Ostzusammenarbeit* macht die Zusatzbotschaft 2001 nur einige grundsätzliche Aussagen zur Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen. Die Schweiz ist Mitglied der wichtigsten Akteure im multilateralen Bereich, welche die Transition unterstützen (IWF, Weltbankgruppe, EBRD sowie in Zentralasien die asiatische Entwicklungsbank) und leistet Beiträge daran.<sup>36</sup>

In der *humanitären Hilfe* findet gemäss Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe eine substantielle multilaterale Zusammenarbeit statt. Rund 60 % des Budgets der humanitären Hilfe fliessen in humanitäre Aktivitäten von multilateralen und internationalen Organisationen, insbesondere in UNO-Agenturen und das IKRK.<sup>37</sup>

### 1.5 Fazit

Die Gesetze und Verordnungen zur Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe und Ostzusammenarbeit stecken bezüglich Zielen und Inhalt der Aufgaben der DEZA den allgemeinen Rahmen und die Kompetenzbereiche ab. Am umfassendsten und detailliertesten ist die Botschaft zur Entwicklungszusammenarbeit, welche genau aufzeigt, in welchen Ländern und Regionen die DEZA mit welchen Themenschwerpunkten und welchen Budgets aktiv sein soll. Relativ detailliert ist auch die Botschaft zur Ostzusammenarbeit, wenn auch eine Budgetzuweisung für die einzelnen Länder fehlt. Am wenigsten spezifisch ist die Botschaft zur

<sup>32</sup> Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2000, S. 313.

<sup>33</sup> Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern, 4701 und 4720.

<sup>34</sup> Dieses Drittels-Kriterium trifft heute nicht mehr zu. Mit dem Beschluss des Bundesrates vom 17.8.2005 wurde eine Neuverteilung der Entwicklungskredite vorgenommen. Aufgrund der erhaltenen Informationen entspricht der gegenwärtige Anteil der multilateralen Entwicklungshilfe ungefähr 40 % der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA.

<sup>35</sup> Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Strategie der Schweiz. Eine DEZA – Seco Leitlinie, Januar 2005.

<sup>36</sup> Vgl. Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa, 1849 sowie Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS, 44.

<sup>37</sup> Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft, 2245ff.

humanitären Hilfe, was sich aus dem Charakter der humanitären Hilfe ergibt, die stark situationsbezogen ist.

Insgesamt basiert die Arbeit der DEZA damit auf einer umfangreichen und umfassenden gesetzlichen und strategischen Grundlage. Obwohl sehr detailliert festgelegt, bleibt der Auftrag der DEZA in seiner thematischen und sektoriellen Ausrichtung sehr breit. Insbesondere in der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit wird eine sehr umfangreiche Themen- und Sektorpalette für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA definiert. Was in den Botschaften zu den Rahmenkrediten jedoch fehlt, sind Zielgrößen, mit denen der Erfolg der Arbeit der DEZA gemessen werden könnte.

## **2 Inhaltliche Kohärenz der Aktivitäten der DEZA**

### **2.1 Vorgehen**

Im folgenden Kapitel wird analysiert, ob die inhaltliche Arbeit der DEZA als konsistent und kohärent mit den rechtlichen Vorgaben bezeichnet werden kann.

*A2 Entsprechen die Strategien der DEZA den in den Gesetzen, Verordnungen und Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe formulierten Prioritäten und Ziele?*

*A3 Wie ist der innere Zusammenhalt (Kohärenz) zwischen den Strategien, Programmen und Projekten der DEZA zu beurteilen?*

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Frage, ob die in den Partnerländern durchgeführte Arbeit der DEZA mit den gesetzlichen Vorgaben konform ist. In dieser im Kapitel 2.2 dargelegten Analyse gehen wir wie folgt vor: Zunächst haben wir versucht, die Inhalte der Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe stark zu synthetisieren und auf einige wenige überprüfbare Variablen zu konzentrieren. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind im Anhang 5 dargestellt. Aus dieser Synthetisierung ergeben sich eine Reihe von Fragen, die als Leitfaden zur Konsistenzanalyse dienen (Kap. 2.2.1).

Sodann haben wir die Projektdatenbank der DEZA (SAP) im Hinblick auf die herausgearbeiteten Prüffragen ausgewertet (Kap. 2.2.2). Drittens wurde für ausgewählte Länder untersucht, ob die Länderprogramme (Kooperationsprogramme) und einzelne, durch Stichproben ermittelte Projekte inhaltlich den Vorgaben der Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe entsprechen (Kap. 2.2.3). Als Resultate zeigen wir auf Basis der SAP-Datenbankanalyse und der Analyse der Länderbeispiele auf, wie und inwieweit die herausgearbeiteten Prüffragen beantwortet werden können (Kap. 2.2.4).

In den nachfolgenden Unterkapiteln wird in einer jeweils kurzen Analyse dargelegt, inwieweit die verschiedenen Strategien der DEZA mit den Vorgaben aus den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe übereinstimmen und in sich konsistent sind (Kap. 2.3), wie wir die inhaltliche Konsistenz der multilateralen Zusammenarbeit beurteilen (Kap. 2.4) und was aus unserer Sicht zur Transparenz der Daten und Unterlagen der DEZA anzumerken ist (Kap. 2.5).

Kapitel 2.6 führt die Ergebnisse in einer beurteilenden Schlussanalyse zusammen.

## **2.2 Inhaltliche Kohärenz der Projektentscheide der DEZA mit den normativen Vorgaben**

### **2.2.1 Prüfkriterien / Prüffragen**

Wie eingangs dargelegt, haben wir auf Grundlage der Synthetisierung der Gesetze, Verordnungen und Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe zentrale Prüffragen herausgearbeitet. Diese sind im Folgenden gegliedert nach den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitäre Hilfe aufgelistet.

#### **2.2.1.1 Entwicklungszusammenarbeit**

1. Entsprechen die Ausgaben der DEZA der vorgesehenen Aufteilung in bilaterales vs. multilaterales Engagement?
2. Stellen die jährlichen Gesamtausgaben für die Schwerpunktländer den Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit-Ausgaben dar? Wie viel ist es vom Gesamtbudget der Entwicklungszusammenarbeit?
3. Empfangen die Schwerpunktländer mindestens 8 bis 10 Millionen Franken pro Jahr? Wie viel pro Land?
4. Sind die Engagements der DEZA in Sonderprogrammen zeitlich kürzer und finanziell bescheidener als bei den Schwerpunktländern?
5. Erfüllen die Länder der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA die geforderten Bedingungen für schweizerische Hilfeleistungen? Verfügt die DEZA hierzu über einen laufenden Kontrollmechanismus?
6. Fallen die Länder, die die DEZA via die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt, in die Weltbank-Einkommensgruppe der ärmsten und ärmeren Länder?
7. Zeichnen sich in der in Programmen/Projekten ermittelbaren Häufung bestimmter Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen gewisse Spezialisierungen der DEZA ab?
8. Gibt es zwischen allfälligen DEZA-Spezialitäten und angeblichen komparativen Vorteilen der Schweiz einen Zusammenhang?
9. Fallen insgesamt die DEZA-Tätigkeiten ihrer Entwicklungszusammenarbeit überwiegend in die neun Eingriffsbereiche und in die zugehörigen 15 Themen? Gibt es andere Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen?
10. Entspricht die Schwerpunktsetzung in Bezug auf die Themenkörbe in den Regionen den Ausführungen in der Botschaft?
11. Wodurch wird in den Programmen/Projekten überprüfbar/messbar, wonach die Schwerpunktmethodik schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit die Hilfe zur Selbsthilfe ist?
12. Verfügt die DEZA über ein analytisches Instrument, um bei der Wahl von Eingriffsbereichen und von Schwerpunktthemen den Unterschied zu machen zwischen dem Schwerpunktziel: Ausmerzungen extremer Armut und Hunger und dem allgemeinen Ziel Verbesserung der Lebensbedingungen?

### 2.2.1.2 Ostzusammenarbeit

1. Entfallen die Finanzmittel der Ostzusammenarbeit auf die vorgesehenen 17 Länder? Empfangen daneben auch andere Ostländer Hilfe der DEZA?
2. Lässt sich aus der in Programmen/Projekten ermittelbaren Häufung bestimmter Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen der Schluss ziehen, dass die DEZA-Tätigkeiten gleichgewichtig auf die beiden Ziele der Ostzusammenarbeit ausgerichtet sind?
3. Zeichnen sich in der in Programmen/Projekten ermittelbaren Häufung bestimmter Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen gewisse Spezialisierungen der DEZA ab?
4. Gibt es andere Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen der DEZA in ihrer Ostzusammenarbeit als die vorgesehenen?

### 2.2.1.3 Humanitäre Hilfe

1. Welche Verteilung der finanziellen Aufwendungen der DEZA auf die drei Eingriffsbereiche Prävention, Nothilfe, Wiederaufbau / Rehabilitation lassen sich aus den Tätigkeiten der DEZA ermitteln?

## 2.2.2 Auswertung der DEZA Projektdatenbank

Die DEZA war allein im Jahr 2004 in 1000 Projekten aktiv<sup>38</sup>. Um innerhalb der im Rahmen dieses Mandats verfügbaren Ressourcen einen schnellen Überblick über diese Projekte zu erhalten haben wir in einem ersten Schritt die SAP Datenbank der DEZA ausgewertet. Die DEZA hat im Jahr 1999 SAP als eines der ersten Pilotämter der Bundesverwaltung eingeführt. In der SAP Datenbank werden die *tatsächlich ausgegebenen Gelder* und für die kommenden Jahre *geplanten Budgets* aller *Projekte* der DEZA verbucht. Im System sind eine Projektnummer und der Projektname eingetragen, zudem können die Projekte grundsätzlich mit den Attributen „Land“, „Sektor“, „Themenkorb“, „MDGs“ versehen werden.

Mit diesen Angaben lassen sich einige Fragen im Hinblick auf die Orientierung und Strukturierung der Arbeit der DEZA überprüfen, nämlich: Ist die DEZA in den Ländern aktiv, in denen sie laut Botschaft aktiv sein sollte? Welches Budget steht in diesen Ländern zur Verfügung? Arbeitet die DEZA in den vorgegebenen Sektoren? Wie ist die Arbeit den Themenkörben und MDGs zugeordnet? Die Datenbank hat aber auch diverse Limitierungen, weswegen die Auswertungen mit Vorsicht zu interpretieren sind.

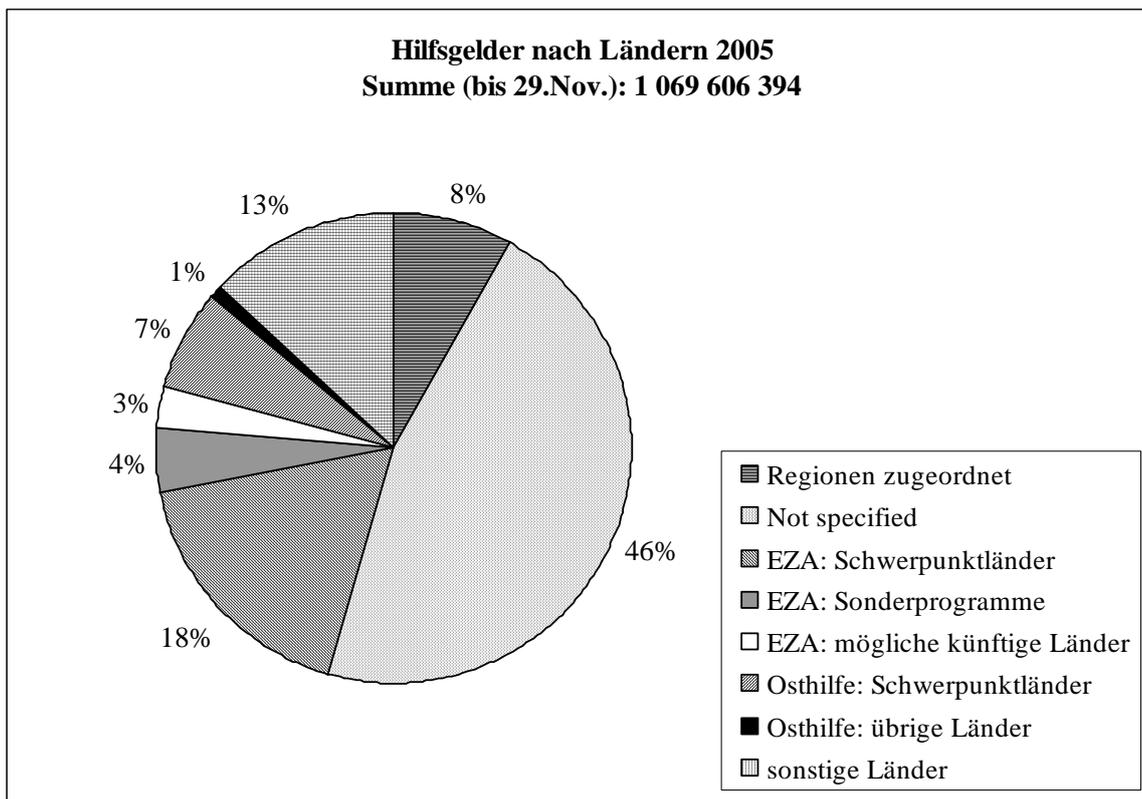
Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse der Auswertung vor – und diskutieren anhand dieser auch die Probleme der Datenbank. Bereits an dieser Stelle sei folgender Aspekt erwähnt. Für 2004 sind nicht alle tatsächlich ausgegebenen Gelder verbucht. Ohne auf die technischen Details einzugehen, lässt sich sagen, dass Projekte bzw.

<sup>38</sup> DEZA/Seco (2005), Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2004: 4.

Programme, die neu beginnen, in das System eingetragen werden, schon länger laufende Programme aber zum Teil noch nicht verbucht sind beziehungsweise verbucht waren. Für das Jahr 2005 sind die Budgets erstmals vollständig erfasst. Auch ist die Zuteilung nach Sektoren erstmals im Jahr 2005 komplett. Da die Angaben in der Datenbank also nach und nach komplettiert wurden, ist ein Vergleich unterschiedlicher Jahre mit Daten aus SAP derzeit nicht sinnvoll.<sup>39</sup>

### Hilfsgelder nach Ländern und Regionen unterteilt

Grafik 1



Quelle: SAP Datenbank der DEZA.

Anmerkung zum Lesen der Kuchenendiagramme: die Legende erklärt als erstes das Feld oben rechts und folgt den Feldern dann im Uhrzeigersinn.

Grafik 1 zeigt, wie sich das gesamte Budget der DEZA auf Länder bzw. Regionen aufteilt. Stichtag des Datenbankauszugs ist der 29. November 2005. Zu diesem Zeitpunkt waren 1,07 Milliarden Franken in der Datenbank eingetragen, das Jahresbudget der DEZA betrug im Jahr 2005 ca. 1,3 Milliarden Franken.

Das Schaubild zeigt deutlich, dass nur ein Teil der Gelder der DEZA direkt für die bilaterale Hilfe in Schwerpunktländern Verwendung findet. Auch fällt auf, dass ein grosser Teil des Budgets überhaupt nicht geografisch zuordenbar ist. Hinter den geografisch nicht zuordenbaren Budgetzahlen verbergen sich meist so genannte *core Beiträge* an multilaterale Organisationen oder NGOs. Gelder, die diese Organisatio-

<sup>39</sup> Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung konnte die DEZA uns die Daten nicht bereitstellen, die eine differenziertere Unterscheidung von multilateralen Ausgaben bzw. Ausgaben für die humanitäre Hilfe erlaubt hätten. Aufgrund Ihrer Stellungnahme vom 30.3.2006 ist dies zum heutigen Zeitpunkt jedoch möglich.

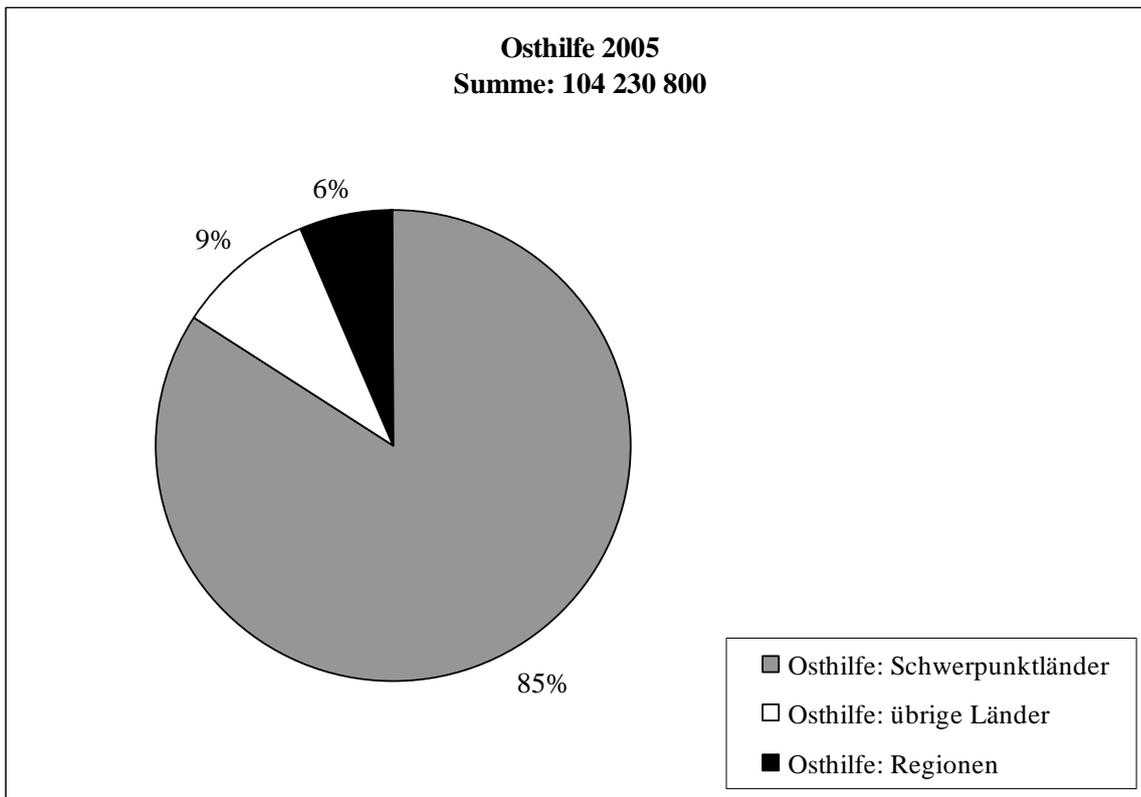
nen zu deren Grundfinanzierung erhalten und daher nicht an ein bestimmtes Land gebunden sind. Allein 33 % des Gesamtbudgets der DEZA geht an multilaterale Organisationen<sup>40</sup>. Der zweite zu erklärende Punkt ist, dass 13 % der Gelder in "sonstigen Ländern" ausgegeben werden. Welche Länder und Projekttypen unter diese Kategorie fallen wird weiter unten im Detail ausgeführt. Ein wichtiger Grund für den hohen Anteil der sonstigen Länder ist, dass die humanitäre Hilfe bei ihrer Arbeit nicht auf die Schwerpunktländer beschränkt ist, sondern die Mittel weltweit einsetzt. Derzeit erlaubt SAP noch nicht, Projekte der humanitären Hilfe separat auszuweisen<sup>41</sup>. Zur Kategorie "Regionen" ist anzumerken, dass regionale Projekte oder Programme verschiedene Schwerpunktländer abdecken. Diese Gelder sind also nicht direkt den Schwerpunktländern zuzuordnen, kommen ihnen aber doch zugute.

Da allein für die multilateralen Organisationen 1/3 der Gelder der DEZA vorgesehen sind, ist es sinnvoll, bei der Aufschlüsselung des Budgets nach Ländern die multilaterale Hilfe auszuklammern. Bei dieser Betrachtung differenzieren wir zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit. 104 Millionen Franken standen im Jahr 2005 für die Ostzusammenarbeit zur Verfügung (Grafik 2). Ein Grossteil hiervon ging in die in der Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit spezifizierten Schwerpunktländer der Ostzusammenarbeit, ein kleiner Teil des Budgets kam noch anderen Ländern und regionalen Projekten zugute<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> In verschiedenen Gesprächen mit der DEZA war uns diese Prozentzahl bestätigt worden. Wie bereits oben angemerkt, stimmt dieses Drittelkriterium aber neu nicht mehr, wie uns die DEZA in ihrer schriftlichen Stellungnahme informiert hat. Wir können die Berechnungen jetzt aus Zeitgründen nicht mehr neu durchführen, möchten aber gerne anmerken, dass dies in der Konsequenz bedeutet, dass etwas mehr Budget dem multilateralen Bereich und weniger Budget der Kategorie "sonstige" zugewiesen werden kann.

<sup>41</sup> Ein Teil der Projekte lässt sich identifizieren (z. B. anhand der Sektorzuteilung), aber es fehlt eine eindeutige Zuordnung aller Projekte zu den Bereichen humanitäre Hilfe, Ostzusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit. S. hierfür aber Fussnote 39.

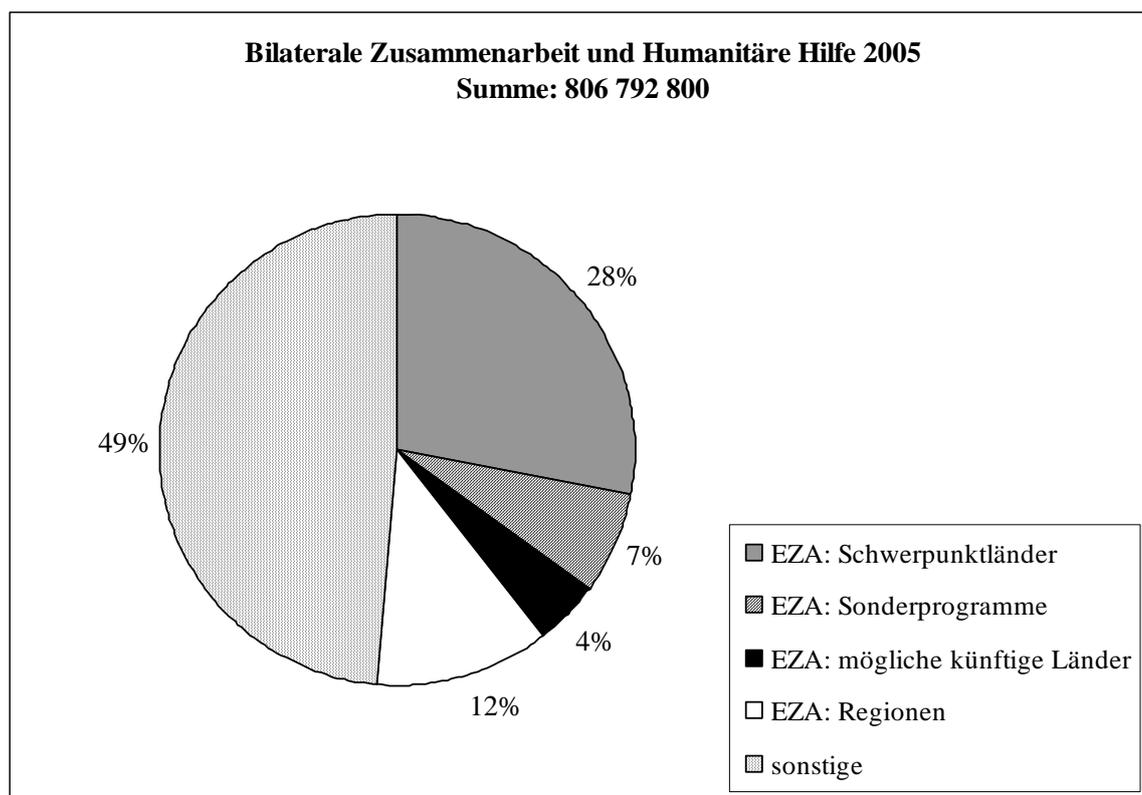
<sup>42</sup> Angemerkt werden muss, dass hier lediglich das Budget der Ostzusammenarbeit zugrunde gelegt wird. Das Gesamtbudget für das in den osteuropäischen Staaten ausgegebene Budget ist in der Realität etwas höher, falls auch die humanitäre Hilfe Aktivitäten in osteuropäischen Staaten durchgeführt hat.



Quelle: SAP Datenbank der DEZA

Bei den Entwicklungsländern ist die Situation weniger klar. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe hatten im Jahr 2005 ein Budget von 806 Millionen Franken zur Verfügung<sup>43</sup>. Rund die Hälfte dieses Geldes ging in Schwerpunktländer, Sonderprogramme, Regionen oder zukünftige Schwerpunktländer. Ein erheblicher Anteil des Budgets ist aber nicht zugeteilt. Ein Teil wird für NGO *core Beiträge* verwendet und ein Teil für weitere Länder (s. Grafik 3).

<sup>43</sup> Das tatsächlich für Entwicklungsländer zur Verfügung stehende Budget dürfte etwas geringer sein, falls, wie in der vorherigen Fussnote bemerkt, ein Teil der humanitären Hilfe nach Osteuropa ging.



Quelle: SAP Datenbank der DEZA

Vor diesem Hintergrund soll der Frage genauer nachgegangen werden, in welche Länder das Geld der DEZA primär fließt. Tabelle 3 zeigt die 20 Länder, die in der Empfängerstatistik die obersten Plätze einnahmen. Zudem sind alle weiteren Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit aufgeführt. Für die in der Schweiz durchgeführten Projekte sei auf die weiteren Ausführungen unten verwiesen. Auffällig ist sodann das hohe Budget für Palästina, das, obwohl nur Sonderprogramm, an oberster Stelle der Empfängerländer figuriert. In der Botschaft für die Entwicklungszusammenarbeit war für dieses Land ursprünglich für vier Jahre ein Budget von 66 Millionen Franken vorgesehen, also pro Jahr deutlich über 10 Millionen Franken. Zusätzlich zur Entwicklungszusammenarbeit leistet die DEZA in Palästina humanitäre Hilfe, wodurch ein Gesamtbudget von über 20 Millionen Franken pro Jahr zustande kommt. In den weiteren Rängen folgen die Schwerpunktländer Indien, Tansania, Mosambik, Tschad, Bangladesh und das zukünftige Schwerpunktland Afghanistan. An 10., 19. und 20. Stelle sind Indonesien, Sudan und Sri Lanka aufgeführt, die vermutlich alle von der humanitären Hilfe der Schweiz unterstützt wurden.

## Budgets nach Land

Tabelle 3

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>
4	<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>		<i>486'953'054</i>	<i>100.0%</i>

Legende: *Schwerpunktländer (fett); Sonderprogramme der Entwicklungszusammenarbeit (kursiv); Sonderprogramme der Ostzusammenarbeit (unterstrichen); weder Schwerpunkte der Ostzusammenarbeit noch der Entwicklungszusammenarbeit (Standard)*

Quelle: SAP Datenbank der DEZA

Im Hinblick auf die bilaterale Hilfe schreibt die Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 28. Mai 2003, dass in Schwerpunktländern pro Jahr im Schnitt 8-10 Millionen Franken investiert werden sollen. Das Schwerpunktländ Nicaragua erhält aber lediglich 4,2 Millionen Franken. Die Erklärung ist, dass es sich hier eigentlich um eine Schwerpunktregion handelt, der verschiedene zentralamerikanische Länder angehören. Addiert man die entsprechenden Budgets, so wird die Limite von 8-10 Millionen Franken wieder erreicht. Bhutan hingegen erhält eindeutig zu wenig Geld für ein Schwerpunktländ; das Programm läuft derzeit aus. Bhutan wird demnächst aus der Liste der Schwerpunktländer gestrichen, bzw. Bhutan wird neu als Sonderprogramm geführt werden.

Wie oben bereits erwähnt, fliesst mit 13 % des Gesamtbudgets ein erheblicher Teil der Gelder der DEZA in "sonstige Länder".<sup>44</sup> An oberster Stelle stehen hier Projekte, die die DEZA in der Schweiz durchführt (etwa 1/4 der in den "sonstigen Ländern" verbuchten Budgets entfällt auf die Schweiz). Dies sind z. B. Kongresse, internationale Begegnungen, Beiträge an Forschungsinstitute, spezielle Aufgaben innerhalb der DEZA wie die Erstellung einer Homepage, der Kauf einer Software oder Öffentlichkeitsarbeit oder auch Personalkosten zulasten der Rahmenkredite.

<sup>44</sup> Im Jahresbericht 2004 gibt die DEZA an, ca. 177 Mio. CHF in Projekte, die nicht per Kontinent zuteilbar sind, zu investieren, was von der Grössenordnung her auch ca. 13 % des Gesamtbudgets ausmacht.

Weiter oben erwähnt ist bereits, dass die humanitäre Hilfe nicht auf bestimmte Länder beschränkt ist – diese Budgets sind also häufig der Kategorie "sonstige Länder" zugeordnet. Es gibt zudem aber gewisse Projekte, die sich rein vom Projektitel her und von aussen betrachtet kaum mit den in der Botschaft genannten Schwerpunkten vereinbaren lassen. So wird z. B. in Syrien für über 200 000 Franken das Projekt „Ökogarten Damaskus" unterstützt (wiewohl Syrien weder Schwerpunktland noch Sonderprogramm ist) und in Taiwan unterstützt die DEZA mit ca. 17 000 Franken das "Grassroots Women Workers Centre", notabene die einzige DEZA Aktivität in diesem Land.

Im Rahmenkredit findet sich die Kategorie "sonstige bilaterale Massnahmen". Von daher sind rein formal Projekte auch ausserhalb der eigentlichen Strategien möglich. Unbenommen von der formalen Voraussetzung für solche "sonstigen Massnahmen" haben wir mit der DEZA besprochen, wieso in Ländern Projekte durchgeführt werden, die keine Schwerpunktländer oder Sonderprogramme sind. Hierfür kann es nach den Informationen der DEZA mehrere Gründe geben: a) übergeordnete Stellen wünschen Projekte in einem solchen Land, b) mittelfristig ist ein Programmausbau in das entsprechende Land geplant, die Initiative für das Projekt kommt daher gezielt von der entsprechenden Sektion der DEZA (mit einzelnen Projekten möchte man z. B. die Situation in dem entsprechenden Land besser kennen lernen); c) die Sektionen halten die Projekte aus anderen Gründen für sinnvoll, wobei dies eher eine Ausnahme sei; d) die Schweizer Botschaften verfügen in allen Ländern über Kleinkredite für Projekte (ca. 100 000 CHF / Botschaft, diese Projekte werden bei der DEZA als Projekt erfasst) und e) NGOs führen Projekte ausserhalb der Schwerpunktländer durch.

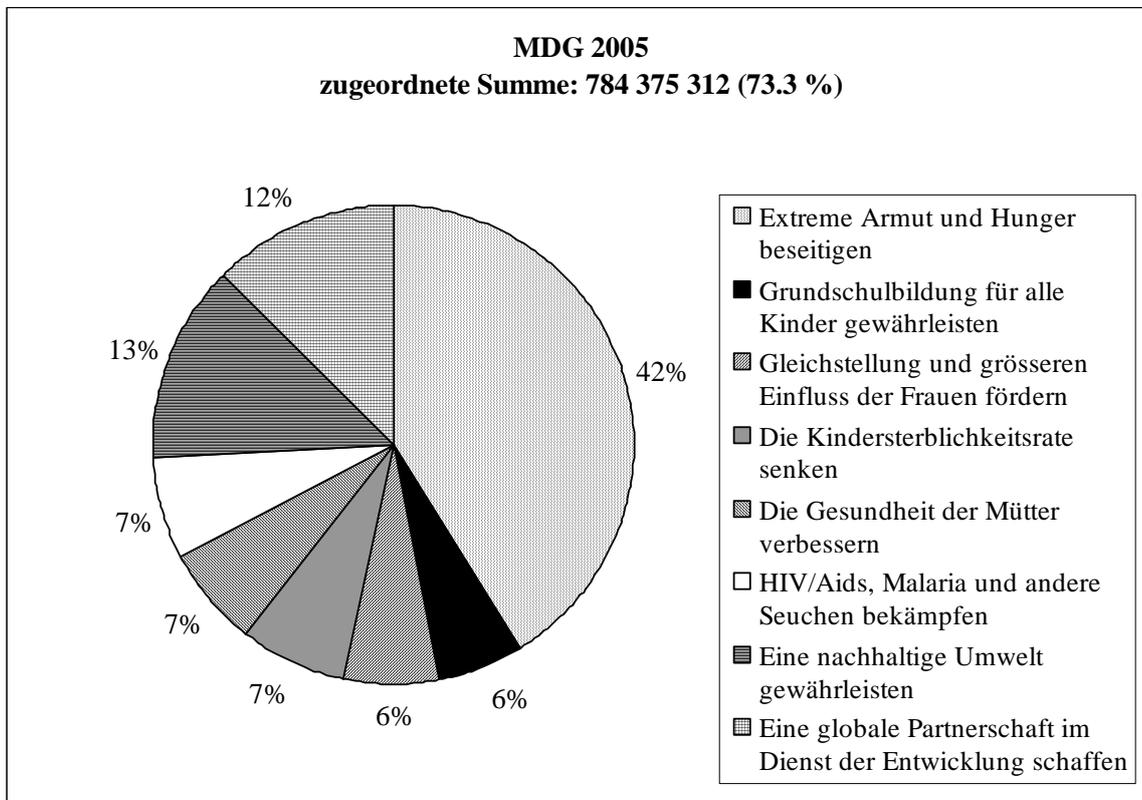
Schliesslich haben wir noch überprüft, ob die Projektgelder der DEZA in Ländern mit niedrigen Einkommen ausgegeben werden. Es zeigt sich, dass 82 % des Budgets in Länder der beiden niedrigsten Weltbank-Einkommenskategorien fliesst. Ca. 20 Millionen Franken gehen in "upper-middle-income-economies", der dritten Weltbankkategorie. An oberster Stelle stehen hier Südafrika, Russland und die Türkei. Russland ist ein Schwerpunktland der Ostzusammenarbeit, Südafrika ein Sonderprogramm und auch die Türkei ist explizit in der Botschaft als Empfängerland erwähnt. Zudem erhält aber auch Costa Rica einen Beitrag von über 1,5 Millionen Franken (dies wird unter der Schwerpunktregion Zentralamerika zu subsumieren sein). Unter der Rubrik der "high income countries" werden primär die Projekte aufgelistet, die in der Schweiz durchgeführt werden und schliesslich ist Palästina bei den Einkommenskategorien als "not classified" (nicht klassiert) eingetragen.

Grafiken 4 und 5 zeigen, wie sich die Gelder auf die Themen und MDGs verteilen. Tabelle 4 gibt die Zuteilung auf Sektoren wider. Da die Botschaft hier keine quantitativen Ziele nennt, kann auch keine eigentliche Überprüfung etwaiger Vorgaben stattfinden. Die Verteilung der Gelder auf Themenkörbe und MDGs macht einen ausgeglichenen Eindruck. Eine eigentliche Konzentration auf einzelne Sektoren ist nicht ersichtlich, vielmehr werden die Projektmittel in einem Sektorenspektrum eingesetzt. Anzumerken ist, dass bei der Sektorzuordnung die Sektoren Administrativkosten und Notsituationen (Administrative Costs und Emergency/Distress Relief) aus dem Rahmen fallen. Die Erklärung ist: Bei den Administrativkosten handelt es sich um diverse Ausgaben im Bereich Administration und nicht etwa um Projekte zum Thema Administration. Die Notfälle (Emergency/Distress Relief) hingegen decken offenbar einen grossen Teil der Projekte im Bereich der humanitären Hilfe ab. Positiv hervorzuheben ist, dass ein grosser Anteil der Projekte der Armutsbekämpfung

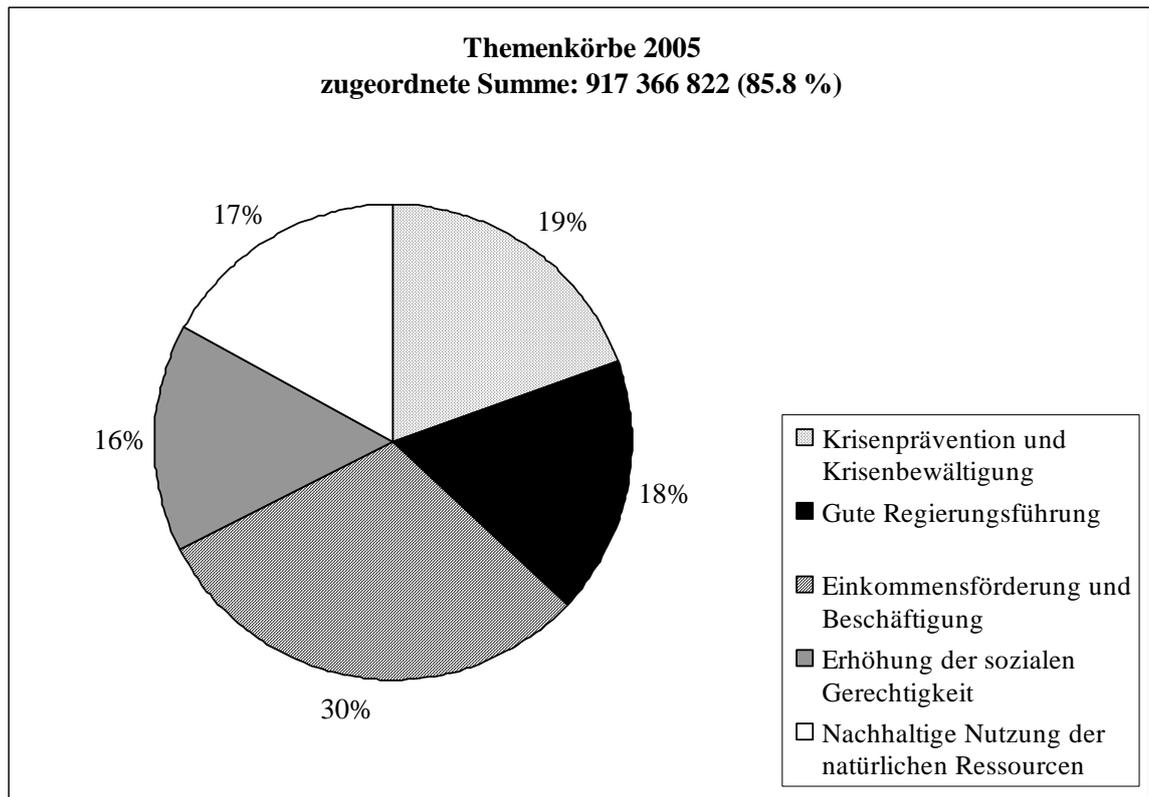
fung zugeordnet wird - was den gesetzlichen und strategischen Vorgaben der DEZA entspricht.

### Aufteilung nach MDGs

Grafik 4



Quelle: SAP Datenbank der DEZA



*Quelle:* SAP Datenbank der DEZA

Sektor	2005 (bis 29.11)	Sektor	2005 (bis 29.11)
Administrative Costs	13.7%	HIV/AIDS	0.6%
Agricultural Research	2.8%	Housing	0.7%
Agriculture/General	3.4%	Human Rights	1.5%
Aid to Refugees	5.8%	Inform. & Commun. Techn.(ICT)	0.9%
Basic Health Care	2.8%	Information	0.8%
Culture and Recreation	0.8%	Land Mine Clearance	0.1%
Decentralisation / Democratis.	3.8%	Legal and Judicial Development	1.2%
Drinking Water / Basic Sanit.	1.9%	Livestock	0.6%
Education/General	2.6%	Medical Research	0.2%
Emergency Food Aid	4.7%	Post-Conflict Peace Building	1.4%
Emergency/Distress Relief	17.1%	Primary Education	0.6%
Employment	0.5%	Public Sector Financial Mgmt.	0.1%
Energy	0.4%	Reconstruction	1.3%
Environment Protection	3.5%	Rural Development	3.0%
Financial Intermediaries	0.6%	Small&Med.Enterpr.Developm.SME	1.9%
Financial Sector / General	1.2%	Social Welfare	0.8%
Food Crop Production	1.9%	Trade Policy	0.0%
Forestry Development	1.1%	Transportation	1.4%
Governance/General	2.7%	Vocational Training	2.0%
Health and Population/General	5.9%	Waste Management / Disposal	0.3%
Health Infrastructure	0.8%	Water Resources Protection	0.2%
Higher Education	0.9%	Water/General	1.3%

Quelle: SAP Datenbank der DEZA

Am konkretesten sind die Angaben der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Bildung von regionalen Themenschwerpunkten. Pro Region sind drei bis vier Themenbereiche vorgegeben, auf die sich die Arbeit der DEZA konzentrieren soll. Tabelle 4 zeigt auf, wie sich die den Ländern oder Regionen zugeordnete Budgets der DEZA im Jahr 2005 auf die Themenkörbe verteilen. Fett gedruckt sind jeweils die Schwerpunktthemenkörbe. Es fällt auf, dass die gewünschte Konzentration nicht immer gelingt. Besonders eklatant ist dies im Mittleren Osten. Die Ostzusammenarbeit ist nur zur Information noch in die Tabelle mit aufgenommen; hier ist keine Konzentration auf ausgewählte Themenkörbe vorgesehen.

## Themenkörbe und Regionen (prozentuale Aufteilung für jede Region)

Tabelle 5

Region	Krisenprävention und –bewältigung	Gute Regierungsführung	Einkommenförderung und Beschäftigung	Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen
Ost- und Südafrika	15.0	<b>15.6</b>	<b>46.3</b>	<b>11.6</b>	11.5
Westafrika	11.5	<b>23.3</b>	<b>36.8</b>	<b>13.8</b>	<b>14.7</b>
Lateinamerika	5.3	<b>16.3</b>	<b>32.1</b>	<b>22.7</b>	<b>23.6</b>
Südasien und Afghanistan	11.3	16.3	<b>38.0</b>	<b>18.1</b>	<b>16.3</b>
Südostasien und Himalaya	11.7	<b>17.0</b>	<b>40.8</b>	11.5	<b>18.9</b>
Mittlerer Osten und Nordafrika	24.5	<b>14.8</b>	34.6	<b>11.3</b>	<b>14.8</b>
Osthilfe	7.1	24.6	36.1	20.0	12.2

Quelle: SAP Datenbank der DEZA

Was SAP (noch) nicht leisten kann: Wie oben erwähnt, war zum Zeitpunkt unserer Auswertung noch nicht spezifiziert, ob Projekte dem Bereich humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit oder Ostzusammenarbeit zuzuordnen sind. Die Unterscheidung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit ist relativ leicht anhand des Landes zu machen. Unklar war jedoch zum Teil, ob ein Projekt zur Entwicklungszusammenarbeit oder humanitären Hilfe gehört<sup>45</sup>. Auch oben bereits angesprochen ist das Problem der Beiträge an multilaterale Organisationen und NGOs. Wo multilaterale Organisationen oder NGOs *core Beiträge* erhalten, ist de facto keine Zuordnung zu Ländern, Themen oder Sektoren möglich. Dies ist nicht ein technisches Problem, sondern eine inhaltliche Frage: die Schweiz stellt die *core Beiträge* explizit zur freien Verwendung zur Verfügung, das heisst, die entsprechenden Organisationen können die Gelder entsprechend ihrer eigenen Gesamtstrategie einplanen und müssen sich nicht auf die Schwerpunktländer und Schwerpunktthemen der DEZA limitieren.

<sup>45</sup> S. aber Fussnote Nr. 39.

### 2.2.3 Länderanalysen / Fallstudien

Anhand ausgewählter Länder soll nun die inhaltliche Konsistenz der Aktivitäten der DEZA überprüft werden. Dabei werden folgende Ebenen betrachtet:

- Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, der Ostzusammenarbeit und der humanitären Hilfe,
- Länderprogramme (Mehrjahresprogramm),
- Jahresprogramme des entsprechenden Landes,
- Tatsächlich durchgeführte Projekte.

Die Länderauswahl wurde wie folgt getroffen: Für die Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit jeweils das Schwerpunktland mit dem grössten Budget und das mit dem kleinsten Budget. Bei der humanitären Hilfe schien Angola interessant, da dieses Land über einen Zeitraum von mehreren Jahren mit relativ grossen Budgets unterstützt wurde. Ergänzend wurde noch die demokratische Republik Kongo ausgewählt; in diesem Land arbeitet die humanitäre Hilfe zusammen mit der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA.

Bei den Projekten haben wir auf Grundlage der SAP Datenbankeintragungen eine *ad hoc Stichprobe* gezogen. Bei diesen Projekten wurde im Detail untersucht, ob deren Inhalte einerseits mit den Vorgaben aus den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe und andererseits mit den Länderstrategien/Kooperationsprogrammen kompatibel sind.

Bei je einem Land der drei Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitäre Hilfe präsentieren wir eine etwas ausführlichere Analyse, beim zweiten Land jedes Bereiches werden nur kurz die Ergebnisse der Analyse vorgestellt.

#### 2.2.3.1 Indien

##### **Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit**

Die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit nennt für Indien folgende spezifische Themenschwerpunkte:

- Erhöhung soziale Gerechtigkeit
- Einkommensförderung und Beschäftigung
- Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen

Diese sind in der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich zu den grundsätzlich in genannten Themen der DEZA, die im Kapitel 2 oben aufgeführt sind, spezifiziert.

##### **Landesprogramm**

Das Länderprogramm ("Country Programme 2003-2010")<sup>46</sup> gibt zunächst einen Überblick über die Geschichte Indiens, die heutigen Armutprobleme und die Ent-

<sup>46</sup> Die Länderprogramme und Regionalkonzepte heissen heute einheitlich Kooperationsprogramme.

wicklungszusammenarbeit, die Indien von allen Gebern insgesamt erhält. Auch die Geschichte der DEZA in Indien wird skizziert, das Seco Programm erläutert und relevante NGOs vorgestellt. Diese erste kurze Übersicht macht einen sehr guten, informierten Eindruck. Einzig die Beschreibung des Programms des Seco ist etwas knapp und fachlich nach unseren Informationen auch nicht ganz richtig<sup>47</sup>. Sodann wird das geplante Programm der DEZA vorgestellt. Neben der übersichtlichen Darstellung der geplanten Themen und Inhalte der Arbeit der DEZA fällt auf, dass der Text bezüglich Zielen, Werten und Strategischen Leitlinien nicht mehr ganz so klar ist. Einzelne Aspekte erscheinen redundant. In diversen Anhängen werden sodann weitere Details zum Programm erläutert, aber auch eine Vielzahl teils wichtiger, teils von aussen betrachtet eher weniger wichtigen Informationen bereitgestellt.

Die im Länderprogramm genannten Themen sind:

- Ausmerzung der Diskriminierung
- Dezentralisierung
- Ländliche Gemeinschaften in der Halbwüstenregion des “Central Deccan Plateau”
- Speicherung und nachhaltige Nutzung von Wasser
- Energie und Unterkünfte in ländlichen Regionen
- Einkünfte und Arbeit in den ländlichen Regionen
- Ausstieg aus dem Programm „lifestock“ über fünf Jahre
- Humanitäre Hilfe
- Projekte im Rahmen des globalen Umweltprogramms

### **Jahresprogramme**

Die Jahresprogramme beschreiben den aktuellen Kontext des Landes, geben einen Bericht über die Aktivitäten der DEZA im vergangenen Jahr, ziehen auch Lehren aus Fehlern und Problemen und geben schliesslich einen Ausblick für das kommende Jahr. Zudem sind auch hier diverse Anhänge beigefügt. Die Dokumente sind ganz klar für den internen Gebrauch - für einen externen Gutachter mit wenigen Detailkenntnissen sind viele Informationen schwierig zu erschliessen. So spiegelt sich die konkrete inhaltliche Planung für das kommende Jahr in den geplanten Budgetzahlen für die verschiedenen unterstützten Projekte wider. Diese Projekte sind jedoch häufig mit nicht weiter erklärten Abkürzungen bezeichnet, wodurch eine inhaltliche Zuordnung verunmöglicht wird. Trotz dieser Limitierung versuchen wir die zentrale inhaltliche Aussagekraft der Jahresprogramme herauszukristallisieren: Im Jahresprogramm 2003 fand keine thematische Umorientierung statt, ebenso beim Jahresprogramm 2004. Im Jahresprogramm 2005 sind einige Konkretisierungen zu Hauptzielen des Länderprogramms vorgenommen, während im Jahresprogramm 2006 deutliche weitere Konkretisierung, teils auch Umorientierungen zu finden sind.

<sup>47</sup> Das Länderprogramm der DEZA schreibt auf Seite 10, das Seco konzentrierte sich bei seinem Indienprogramm auf mittlere bis grosse Unternehmen. Dem entgegen arbeitet das Seco via UNIDO gerade auch mit kleineren und mittleren Unternehmen zusammen. Allerdings ist es natürlich möglich, dass dies zum Zeitpunkt der Programmentwicklung so noch nicht geplant war.

## **Projekte**

Schliesslich haben wir eine Stichprobe von Projektdokumenten gesichtet. Die meisten Projekte erscheinen uns vom Inhalt her mit dem Länderprogramm kompatibel. Bei einigen hatten wir jedoch bei einer ersten Sichtung ein Fragezeichen bezüglich deren Bezugs zum Landesprogramm. Erstens: das Projekt "Cleaner Technologies in the small-scale glass industry" (2002-2008). Dieses Projekt zielt auf Umweltverbesserungen in der Glasindustrie ab, die in urbanen Zentren angesiedelt ist. Zwar sieht das Landesprogramm Projekte im Bereich der Energieeffizienz vor, aber explizit im ländlichen Sektor. Beim Projekt "Competence Network for small micro enterprises" (2005-2008) kann die gleiche Frage gestellt werden. Schliesslich scheint auch das Projekt "Vulnerability and Enhancing Adaptive Capacity", das sich auf die Folgen des Klimawandels bezieht, nicht in den Rahmen des Länderprogramms zu passen. In der Tat sind diese drei Projekte aber durch das Globale Umweltprogramm der DEZA finanziert. In einem Appendix des Landesprogramms wird auch darauf hingewiesen, dass Projekte des Globalen Umweltprogramms in Indien umgesetzt werden. Die DEZA erklärt zudem, dass versucht wird, die Programme des Globalen Umweltprogramms in die Ziele des Landesprogramms einzubinden.

## **Gesamteindruck**

Die konkret im Jahresprogramm genannten Themen sind inhaltlich klar mit der Botschaft kompatibel. Zudem nimmt das Landesprogramm explizit Bezug auf die Strategie 2010 und ordnet die für Indien ausgewählten Themen der Strategie zu. Die Jahresprogramme orientieren sich am Landesprogramm und nehmen auch darauf Bezug. Die Projekte schliesslich spiegeln die Ziele der Jahresprogramme wider. Dass das globale Umweltprogramm nicht so ganz in die Länderstrategie passen will, liegt in der Natur der Sache, da dieses Programm neu lanciert wurde und in verschiedenen Ländern zu entsprechenden Projekten führt.

Das Länderprogramm erscheint insgesamt stark auf der Ebene der Partnerländer gesteuert. Das Layout, das für Indien typische Einfügen von Zitaten und auch die Grafiken und Illustrationen haben einen deutlich indischen Touch; die ganze Aufmachung des Programms hat einen stark eigenständigen Charakter. Es ist aber auch klar ersichtlich, dass gewisse inhaltliche Strukturen bzw. Vorgaben eingehalten werden mussten. Die Jahresprogramme bis und mit 2004 sind relativ allgemein gehalten und es entsteht daher der Eindruck, dass es entweder im Vergleich zum Landesprogramm keine Neuerungen gab – oder etwaige Konkretisierungen nicht klar kommuniziert wurden. Ab 2005 sind die Jahresprogramme deutlich konkreter, insbesondere im Jahr 2006 ist hier eine markante Veränderung ersichtlich.

### **2.2.3.2 Bhutan**

Als Vergleichsland im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wurde Bhutan ausgewählt. Bhutan hat eine Besonderheit, in dem das Programm vor Ort durch Helvetas ausgeführt wird. Die Überprüfung hat ergeben, dass das Programm und die Projekte den Vorgaben der Botschaft entsprechen. Allerdings gibt es auch bei diesem Programm gewisse Projekte, die in Bezug zur Strategie etwas marginal erscheinen. Eines unserer ausgewählten Projektbeispiele hat zum Ziel, Softwarelösungen zu entwickeln, die ermöglichen, dass die Landessprache neu mit dem Computer ge-

schrieben werden kann. Das Projekt passt sicherlich grob in den Bereich der Bildung und Kultur, es fragt sich aber, inwieweit hier Grundbedürfnisse abgedeckt werden.

### 2.2.3.3 Angola

Angola ist kein Schwerpunktland der DEZA, hat aber im Rahmen der humanitären Hilfe über einige Jahre hinweg signifikante Beiträge empfangen. In den Jahren 1995-2005 finanzierte die Schweiz mit ca. 5,5 bis 9 Millionen Franken pro Jahr diverse Projekte.

#### Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe

Im Bereich der humanitären Hilfe werden in der Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe keine länderspezifischen Themen abgesteckt. Es gelten daher die allgemeinen Ziele der humanitären Hilfe.

#### Zweijahreskonzepte

Die Konzepte der humanitären Hilfe sind sehr viel kürzer als die Länderprogramme der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>48</sup> Das *Konzept 1999-2000* besteht z. B. aus 6 Seiten plus Anhang. Auf rund 3 Seiten wird die Situation in Angola im Allgemeinen und die humanitäre Lage im Speziellen, die Präsenz der Schweiz in Angola und die bisherige Arbeit der humanitären Hilfe dargelegt. Sodann werden verschiedene mögliche Szenarien für die weitere Entwicklung des Bürgerkriegs dargelegt – und die daraus folgenden Konsequenzen für die Arbeit der DEZA beschrieben. Grundsätzlich sind einige Aktivitäten skizziert, aber es wird sogleich auch relativiert, dass diese Aktivitäten sehr kurzfristig und entsprechend den aktuellen Bedürfnissen geplant werden müssen.

Folgende Aktivitäten sind im Konzept 1999-2000 explizit aufgeführt:

Nothilfe	Gesundheit	Rehabilitation	Friedensarbeit
Finanzbeiträge	Finanzbeiträge	Direkte Aktionen	Finanzbeiträge
Transporte	Secondments	Finanzbeiträge	
Bauaktivitäten	Bauaktivitäten		
Secondments <sup>49</sup>	Wasser und Sanitär Sektor (WATSAN)		

Zudem ist die Bereitstellung einer Büroinfrastruktur in Luanda (Kooperationsbüro) und Huambo (technisches Büro) explizit als Leistung erwähnt – zumal teilweise auch andere Organisationen auf diese Infrastruktur zurückgreifen. Zweitens haben wir das aktuellste Konzept (2004-2006) angeschaut. Dieses hat eine ähnliche Struktur wie das Konzept 1999-2000.

<sup>48</sup> Wir haben 4 Zwei- bzw. Dreijahreskonzepte erhalten, namentlich für die Jahre: 1995-1997, 1999-2000, 2001-2002 und 2004-2006.

<sup>49</sup> Unter Secondments wird die Abordnung von Fachkräften verstanden.

Folgende geplante Aktivitäten werden im Konzept 2004-2006 explizit genannt.

Gesundheit: Grundversorgung	Ernährungssicherheit	Friedensförderung und nationale Versöhnung
Sicherstellung der Gesundheitsversorgung Fokus auf Aids	Hilfe beim Aufbau von Märkten für Lebensmittel / Hilfe zur wirtschaftlichen Entwicklung Ausbildung von Bauern Verteilung von Nahrungsmitteln und Saatgut Integration der Frauen ins wirtschaftliche Leben (Landwirtschaft)	Ausbildung von Journalisten Verbreitung von Radiosendungen und Zeitungen Aufklärung der Bevölkerung bzgl. Minen Wahlvorbereitung

Als übergreifendes Thema sind Beratung und „Empowerment“ genannt. Zudem soll eine Rückzugsstrategie entwickelt werden.

Die Arbeit ist speziell auf die Reintegration von Flüchtlingen fokussiert und zum Teil regional spezifiziert. Anzumerken ist, dass aus dem Programm nicht klar hervorgeht, ob die DEZA bei ihren Projekten eine längerfristige Strategie verfolgen soll, was im Sinne einer langfristigen Absicherung der erzielten Resultate nützlich wäre, oder ob sie sich nach einem Jahrzehnt relativ rasch aus Angola zurückziehen möchte, da Angola kein Schwerpunktland der DEZA ist und an und für sich nur Nothilfe vorgesehen ist (Rückzugsstrategie).

### **Jahresprogramme**

Für Angola haben wir die Jahresprogramme 2002-2005 erhalten. Diese Jahresprogramme sind für den internen Gebrauch und operationeller Natur: sie spezifizieren relativ klar für verschiedene zu erreichende Ziele Aktivitäten und erwartete Resultate.

### **Projekte**

In der SAP Datenbank sind im Jahr 2005 Budgets für 18 Projekte in Angola eingetragen. Drei dieser Projekte haben wir konkret angeschaut; alle Projekte fanden in den Jahren 2004-2005 statt. Im ersten Projekt werden schweizerische Milchprodukte für Angola zur Verfügung gestellt. Das zweite Projekt unterstützt die Wiederansiedlung von Vertriebenen bzw. Rückkehrenden. Insbesondere Bevölkerungsgruppen mit schwierigen Lebensbedingungen wird hier auf verschiedene Art und Weise geholfen, sich wieder ein eigenständiges Leben aufzubauen. Das dritte Projekt (REHAB) fällt etwas aus dem Rahmen: mit 800 000 Franken begleitet und unterstützt die DEZA die Auszahlung von Geldern, die während des Bürgerkriegs blockiert waren. Das Projekt soll sicherstellen, dass die Gelder in den Bereichen Nothilfe, Wiederaufbau und Förderung lokaler Kapazitäten verwendet werden.

### **Gesamteindruck**

Die hier begutachteten Strategien sind mit den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe inhaltlich konsistent. Die

Projekte wiederum entsprechen den Vorgaben der Strategien. Einzig das REHAB Projekt fällt etwas aus dem Rahmen – aber dies ist sicherlich zu rechtfertigen, da es sich hier um eine Sonderaufgabe im Zusammenhang mit blockierten Geldern handelt – und diese Aktion konnte wohl so nicht in den Strategien antizipiert werden.

Von aussen betrachtet überraschend ist die Aufrechterhaltung einer doch relativ umfangreichen Infrastruktur in Angola. Die Kosten für das Kooperationsbüros belaufen sich auf über 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Laut Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe kann die DEZA zwar im Rahmen der humanitären Hilfe Hilfsmannschaften oder auch einzelne Spezialisten entsenden; zudem ist "jede andere Form, die den Zielen [...] dient" durch das Gesetz legitimiert. Es fragt sich aber, ob dies auch die Etablierung eines grösseren Kooperationsbüros mit jährlichen Millionenkosten beinhaltet. Dabei soll hier in keinsten Weise die Nützlichkeit eines solchen Büros in Frage gestellt werden – es geht einzig um die Frage, welche Aktivitäten die DEZA im Bereich der humanitären Hilfe in der Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe spezifiziert sind. Nach Auskunft der DEZA ist die Etablierung einer Infrastruktur zur Koordination eines langfristigeren Einsatzes unabdingbar – eine Erklärung, die unmittelbar einleuchtet. Auch in anderen Ländern wird zur Koordination der humanitären Hilfe regelmässig eine Infrastruktur etabliert. Es bleibt die Frage, ob dies nicht in der Botschaft expliziter kommuniziert werden sollte. Anzumerken ist, dass die Strategie der humanitären Hilfe spezifiziert, dass bei Bedarf Kooperationsbüros etabliert werden.

Zusätzlich zu den Stichproben bei den Projekten haben wir schliesslich auch noch die zahlreichen Evaluationen und Berichte von Dienstreisen nach Angola gesichtet. In einem der Evaluationsberichte zur Evaluation der humanitären Hilfe in Angola<sup>50</sup> wird ein Projekt zur Entwicklung von Mikrounternehmen kritisch diskutiert. Es ist nicht unsere Aufgabe, dieses Projekt im Hinblick auf dessen Resultate zu evaluieren. Es stellt sich aber auch hier die Frage, wie weit die Arbeit der humanitären Hilfe gehen kann und darf. Die Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe sieht ganz klar vor, dass sich diese auch in Bereichen der Rehabilitation engagiert. Bei der Frage, wo humanitäre Hilfe aufhört und wo eigentlich die Domäne der regulären Entwicklungszusammenarbeit anfangen sollte, erscheint es aber doch einen gewissen Graubereich zu geben.

Die DEZA sieht ihren Auftrag im Bereich der humanitären Hilfe ganz eindeutig als eine mittelfristige Hilfe: es geht nicht um einen Noteinsatz von einigen wenigen Tagen oder Wochen oder um punktuelle Verteilung von Hilfsgütern, sondern um einen Einsatz zur Linderung einer Notsituation, der auch über Jahre dauern kann. In diesem Sinne deckt sich die tatsächliche Arbeit der DEZA nicht ganz mit dem, was unmittelbar aus der Botschaft 2001 humanitären Hilfe abgeleitet werden könnte.

#### **2.2.3.4 Demokratische Republik Kongo – Region der Grossen Seen**

Als zweites Land im Bereich der humanitären Hilfe haben wir die Demokratische Republik Kongo ausgewählt. Hier ist nicht nur die humanitäre Hilfe, sondern auch die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA aktiv. Allerdings beschränken wir die Analyse auf den Bereich der humanitären Hilfe. Im Konzeptpapier 2003-2006 wer-

<sup>50</sup> External Evaluation (EE) of the SDC's program in Angola. 2003/5 vom 10.5.2003.

den die thematischen Schwerpunkte auf Gesundheit und Ernährung gelegt. Das Jahresprogramm 2005 hingegen spezifiziert folgende Themen: Soforthilfe in akuten Notlagen, Schutz und Versorgung von Flüchtlingen und intern Vertriebenen, Rückführungs-, Wiederaufbau- und Reintegrationsprogramme, Gewalt an Frauen und Kindern, Desastermanagement und Minenprogramme. Hier scheint nun seit der Formulierung des Konzeptpapiers doch eine rechte Schwerpunktverschiebung bzw. Ausweitung der Themen stattgefunden zu haben. Dies zeigt auf, dass es im Rahmen der humanitären Hilfe, insbesondere in Kriegsgebieten, sehr schwierig ist, auch nur eine mittelfristige Strategie zu formulieren – und diese dann auch einzuhalten. Es kann sein, dass sich kurzfristig neue Möglichkeiten der Hilfe ergeben, oder geplante Aktivitäten durch die Veränderung der Situation verunmöglicht werden.

### **2.2.3.5 Bosnien und Herzegowina**

#### **Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit**

Neben den allgemeinen Themen der Ostzusammenarbeit setzt die Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit für Bosnien folgende Schwerpunkte:

- Integration der Rückkehrfamilien,
- Unterstützung des Landes beim Wiederaufbau,
- Förderung des Aufbaus von KMU einschliesslich des verbesserten Zugangs zu Krediten, Unterstützung des Aufbaus von technisch, wirtschaftlich und organisatorisch starken Wasserversorgungsbetrieben auf kommunaler und regionaler Ebene,
- Verbesserung der Energieversorgung,
- Förderung der Rechtsstaatlichkeit.

#### **Mittelfristprogramm 2000-2003**

Für Bosnien Herzegowina haben Seco und DEZA ein gemeinsames Mittelfristprogramm für die Jahre 2000-2003 formuliert. DEZA und Seco haben gemeinsam Eingriffsbereiche formuliert:

Staat und Zivilgesellschaft	Gesundheit und soziale Netze	Förderung des Privatsektors	Infrastruktur
		KMU Förderung Handels- und Investitionsförderung	Wasser Wiederaufbau Schlüsselinfrastruktur

Zudem sind für die DEZA als transversale Themen Gender und Jugend vorgesehen und schliesslich ist die geografische Ausrichtung festgeschrieben.

## Mittelfristprogramm 2004-2008

Im Mittelfristprogramm 2004-2008 werden folgende Themen festgelegt:

Gouvernanz und Service Public	Bereich Soziales	Förderung des Privatsektors
Entwicklung Ebene Bezirksverwaltung Bereitstellung einer von Grundversorgung und Infrastruktur (z. B. Trinkwasser) Service Public Unterstützung bei Gesetzgebung Zivilgesellschaft und Medien Menschenrechte	Kinder und Jugend Gesundheitsversorgung Rückkehrhilfe	Umfeld für kleine und mittlere Firmen Zugang zu Kapital (für kleine und mittlere Firmen) Verbesserungen bei Produktion und Marketing (für kleine und mittlere Firmen) Unterstützung von Handel und Investitionen

Das gemeinsame Programm von Seco und DEZA spezifiziert auch die Abgrenzung zwischen Seco und DEZA und legt die geografische Schwerpunktsetzung fest.

### Konzeptpapiere

Für die Jahre 2004-2008 liegen drei Konzeptpapiere für die Bereiche Soziales, Privatsektor und Gouvernanz vor. Darin werden Detailthemen spezifiziert. Für den Bereich Soziales sind dies Kinderschutz ("child protection"), Aktionsplan für die Jugend ("youth policy"), Verbesserung des Gesundheitswesens ("improved health care") und dauerhafte Rückführungen ("sustainable return"); bei Letzterem geht es um die Rückkehrhilfen für Bürgerkriegsflüchtlinge. Im Bereich Förderung des Privatsektors sind vier Bereiche spezifiziert, wobei die DEZA für Zugang zu Finanzen ("Access to Finance") und der Förderung von Produktion und Marketing bei KMU ("SME Promotion in Production and Marketing") verantwortlich zeichnet. Im Bereich Gouvernanz sind drei Ziele genannt: Verbesserung des Service Public, Verbesserung von Effizienz, Transparenz und Verantwortung lokaler Regierungsinstitutionen und drittens, öffentliche Kontrolle und öffentliche Beteiligung bei Entscheidungen.

### Jahresprogramme

In den Jahresprogrammen werden die Themen der Konzeptpapiere aufgenommen und konkretisiert. Für jeden der Themenbereiche werden konkrete Ziele für das entsprechende Jahr formuliert. Sodann findet sich eine detaillierte Liste zu den Aktivitäten, die in den konkreten Projekten geplant sind.

### Projekte

Für die Ostzusammenarbeit steht eine Broschüre mit Kurzbeschrieben aller derzeit durchgeführten Projekte zur Verfügung. Wir haben auch hier eine Stichprobe von Projekten mit den Programmzielen verglichen. Die Überprüfung hat ergeben, dass die durchgeführten Projekte den Vorgaben der Strategien entsprechen.

## **Gesamteindruck**

Die Vorgaben der Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit, die Mittelfristprogramme, die Konzeptpapiere, Jahresprogramme und Projekte sind inhaltlich konsistent. 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 relativ neu ist und von daher auch konsequent durchstrukturiert werden konnte, während sich ein Programm wie das in Indien während Jahrzehnten entwickelt hat.

### **2.2.3.6 Republik Moldau**

In Moldau hat die DEZA ein sehr kleines Programm. Eine kurze Prüfung hat keine Inkonsistenzen ergeben. Laut Strategie soll sich die Arbeit auf die Entwicklung des Privatsektors und soziale Entwicklung konzentrieren, wobei in letzterem Bereich auch Beiträge zur Gesundheitsreform und Infrastrukturprojekte im Wassersektor inbegriffen sind. Im Jahresprogramm 2005 ist einzig etwas überraschend, dass die DEZA offenbar erwogen hatte, sich an einem Volkszählungsprojekt zu beteiligen, was eher ausserhalb der Strategie liegen würde, die Zusammenarbeit kam dann aber nicht zustande.

### **2.2.4 Resultate Datenbankauswertung und Fallstudien**

Aufbauend auf den Ergebnissen der Datenbankauswertung, der Sichtung der Programme und Projektdokumente, zahlreicher Gespräche sowie der Auswertung diverser Evaluationen der DEZA und des Jahresberichtes von Seco und DEZA kommen wir zu den hier dargelegten Ergebnissen. Wir nehmen dabei explizit Bezug auf die in Kapitel 2.2.1 genannten Prüffragen.

#### **2.2.4.1 Humanitäre Hilfe**

Die Verordnung zur humanitären Hilfe und die Botschaft 2001 zur humanitären Hilfe setzen einen sehr breiten Rahmen für deren Ausrichtung. Primär sind drei Eingriffsbereiche und drei Massnahmetypen spezifiziert, ohne aber Vorgaben zur Verteilung der Gelder auf diese Bereiche zu machen. Trotzdem stellt sich die Frage, wie die Gelder de facto auf diese Bereiche verteilt werden (*Prüfkriterium*). Aus der SAP Datenbank der DEZA lässt sich dies jedoch nicht eruieren, da die entsprechenden Merkmale nicht erfasst werden.<sup>51</sup> Auch das Zahlenmaterial, das uns von der humanitären Hilfe direkt zugestellt wurde, lässt eine solche Unterscheidung nicht zu.

Der Jahresbericht von Seco und DEZA gibt für das Budget der humanitären Hilfe Details zu den Empfängerorganisationen an und spezifiziert auch die Kosten der Einsätze des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) und Nahrungsmittelbeiträge. Diese Analyse zeigt, dass von dem Gesamtbudget der humanitären Hilfe von 280 Millionen Franken im Jahr 2004 37,9 Millionen Franken für SKH Aktionen und 33,2 Millionen Franken für Nahrungsmittel (Milchprodukte und Getreide) ver-

<sup>51</sup> S. aber Fussnote Nr. 39.

wendet wurden, der grösste Teil des Budgets ging an von internationalen Organisationen und NGOs durchgeführte Projekte.

Die inhaltliche Überprüfung der Programme und Projekte zeigt, dass Programme und Strategien zwar häufig gewisse Schwerpunkte herausstreichen, aber keine klare Fokussierung vorschreiben. Dies mag auch sinnvoll sein, da gerade im Bereich der humanitären Hilfe ein sehr flexibles Handeln nötig ist. Grundsätzlich wird im Bereich der humanitären Hilfe das Dilemma zwischen dem Wunsch, das Programm zu steuern und der Notwendigkeit von flexiblen Projektentscheidungen vor Ort deutlich. Die DEZA versucht hier einen Kompromiss zu finden.

Ein Graubereich ist schliesslich die Frage, wie weit humanitäre Hilfe gehen soll, wie lange sie bereitgestellt wird, und wann sie den Stab der Entwicklungszusammenarbeit übergeben sollte. Der Vorteil der DEZA ist, dass sie humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit unter einem Dach vereint und damit Kompetenzen in beiden Bereichen hat. Die Problematik liegt aber darin, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit auf ausgewählte Länder konzentrieren soll, während die humanitäre Hilfe weltweit aktiv ist. Wo in einem Schwerpunktland der DEZA humanitäre Hilfe geleistet wird ergänzen sich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in der Regel sehr gut<sup>52</sup>. Wenn die humanitäre Hilfe jedoch die Arbeit in einem anderen Land aufnimmt, besteht das Risiko, dass die Arbeit sich verstetigt und in einem Land, das an und für sich kein Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit ist, dann doch Projekte, die der Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet werden, durchgeführt werden.

#### **2.2.4.2 Ostzusammenarbeit**

In der Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit sind 17 Empfängerländer spezifiziert. Die Datenbankanalyse zeigt klar auf, dass ein Grossteil der bilateralen Gelder der Ostzusammenarbeit diesen Ländern zugute kommt, wobei in den vergangenen Jahren eine Verschiebung zu Südosteuropa stattgefunden hat (*Prüfkriterium 1*). Die Angaben in der Datenbank lassen aber keine klare Zuteilung zu den beiden in der Botschaft 1998 zur Ostzusammenarbeit genannten Hauptzielen der Ostzusammenarbeit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie sozio-ökologisch verantwortliche Marktwirtschaft, zu (*Prüfkriterium 2*). Das Themenspektrum der Ostzusammenarbeit ist laut Botschaft relativ breit und die Programme und tatsächlich durchgeführten Projekte der DEZA reflektieren diese Breite. Eine thematische oder sektorielle Schwerpunktsetzung ist nicht klar ersichtlich (*Prüfkriterium 3*). Hingegen findet in den von uns ausgesuchten Länderstudien – und das Ergebnis wurde auch in den Gesprächen bestätigt – eine geografische Fokussierung innerhalb des Landes statt. Wir haben keine Projekte identifiziert, die sich ausserhalb der definierten Leitplanken bewegt hätten (*Prüfkriterium 4*).

<sup>52</sup> Im Rahmen der Gespräche wurde beispielsweise der Übergang von der humanitären Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit im Fall der Republik Moldau als sehr gut beurteilt, während dies im Fall von Bosnien und Herzegowina laut den selben Personen bedeutend schwieriger gewesen war. Hier wird von den Akteuren auch darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit und die Koordination oft auch Personenabhängig und je nachdem einfacher oder schwieriger ist.

### 2.2.4.3 Entwicklungszusammenarbeit

Aus den Auswertungen im Jahresbericht lässt sich ersehen, dass die Aufteilung des Budgets auf den multilateralen und bilateralen Bereich entsprechend den Vorgaben vorgenommen wird (*Prüfkriterium 1*). Die Datenbankanalyse zeigt, dass ca. die Hälfte der Gelder der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe den Schwerpunktländern, Sonderprogrammen, möglichen zukünftigen Ländern und Regionen zugute kommt (*Prüfkriterium 2*). Die Botschaft sieht dabei explizit ein Budget von mindestens 8-10 Millionen Franken pro Schwerpunktländ vor – dies wird erreicht (*Prüfkriterium 3*). Die Ausnahme ist Bhutan, wobei dieses Programm auf ein Sonderprogramm reduziert werden soll. Die meisten Sonderprogramme haben ein Budget im Bereich zwischen 3 und 6 Millionen Franken (*Prüfkriterium 4*). Bemerkenswert muss aber, dass das Sonderprogramm in Palästina ein Budget hat, das vom Volumen her im Jahr 2005 jedes Schwerpunktländ übertrifft. Der Rahmenkredit sieht für Palästina bereits 66 Millionen Franken (für vier Jahre) vor – und zudem wurden in Palästina noch Projekte der humanitären Hilfe durchgeführt, wodurch sich das insgesamt sehr hohe Budget in Palästina erklärt. Die DEZA erfüllt mit ihrer Budgetzuteilung im Grossen und Ganzen die Vorgaben der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit.

Die DEZA analysiert regelmässig, ob die geförderten Länder die Kriterien der DEZA erfüllen (*Prüfkriterium 5*). Dabei kann es im Einzelfall zu Zielkonflikten kommen, wenn die Frage im Raum steht, ob sich die DEZA aus einem Land zurückzieht, weil die Regierung nicht mehr den Kriterien der DEZA entspricht, andererseits aber ein Bedarf an Entwicklungszusammenarbeit gesehen wird – und die Bevölkerung gerade in der schwierigen politischen Situation auf die Hilfe aus der Schweiz angewiesen ist.

Über 80 % der bilateralen Hilfe wird in Ländern durchgeführt, die zu den beiden untersten Einkommenskategorien der Weltbankklassifizierung gehören (*Prüfkriterium 6*). Dass diese Prozentzahl nicht noch höher ist liegt zu einem guten Teil daran, dass relativ viele Projekte in der Schweiz durchgeführt werden - aber diese Projekte sollten auch wieder den Empfängerländern zugute kommen. Für Ausführungen hierzu siehe Kapitel 2.2.2 oben. Einzelne grössere Empfängerländer (Russland, Türkei, Costa Rica, Südafrika) gehören tatsächlich nicht zu den ärmsten und ärmeren Ländern, sind aber in den Botschaften explizit als Empfängerländer genannt.

Im Jahresprogramm 2004 von DEZA und Seco sind die bilateralen Landesbudgets nach Sektoren aufgeteilt. Die Statistik zeigt eine gewisse Konzentration auf die Bereiche Gesundheit und Bevölkerung (30 Mio. CHF) sowie multisektorielle Projekte (39 Mio. CHF). Es folgen Landwirtschaft (20 Mio. CHF), Verwaltung des öffentlichen Sektors (19 Mio. CHF) und Erziehung, Kunst und Kultur (17 Mio. CHF). Eine sehr deutliche Spezialisierung lässt sich aber nicht erkennen (*Prüfkriterium 7*). In einzelnen Ländern findet jedoch eine klare inhaltliche Fokussierung statt. So fliessen z. B. in Tansania 8 von 18 Millionen Franken in den Bereich Gesundheit und Bevölkerung und in Madagaskar werden 5 von insgesamt 5,5 Millionen Franken im Landwirtschaftssektor ausgegeben.

Insgesamt entsteht sowohl beim Studium der Dokumente wie auch in den Gesprächen mit DEZA-Mitarbeitern der Eindruck, dass die DEZA als ihre Arbeit eher geografisch ausrichtet, in den jeweiligen Partnerländern dann häufig bewusst ein breites Spektrum an Themen abgedeckt wird (wiewohl zunehmend auch eine inhaltliche Fokussierung angestrebt wird). Die DEZA konzentriert sich also explizit nicht auf

einige wenige Themen, in denen sie eine sehr ausgeprägte Spezialisierung hat bzw. entwickelt. Die "komparativen Vorteile" der DEZA werden denn auch nicht primär fachspezifisch definiert, sondern in Bezug auf vorhandene (Länder) Erfahrung (*Prüfkriterium 8*).

Bezüglich der thematischen Schwerpunktsetzung ist die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit selbst sehr allgemein und sehr breit. Die Länderprogramme setzen einzelne Schwerpunkte, sind aber auch eher breit angelegt, lassen häufig noch einen gewissen Spielraum und spiegeln somit die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit wider. Inwieweit sich die Arbeit auf die in der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit festgelegten und von uns herausgearbeiteten 15 Themenbereiche (s. hierfür die im Anhang 4 dargestellte Stilisierung der Inhalte der Botschaften) konzentriert bzw. beschränkt (*Prüfkriterium 9*), lässt sich für die DEZA insgesamt nicht sagen, da weder die SAP Datenbank noch der Jahresbericht der DEZA eine entsprechende Zuteilung vornimmt. In den einzelnen Ländern ist die Vorgabe jedenfalls eingehalten, wie unsere Auswertung der Länderdokumente ergibt. Im Ergebnis tragen die Projekte laut den Auswertungen der SAP Datenbank zu den MDGs bei, an oberster Stelle zur Armutsbekämpfung. Auch verteilen sich die Projekte relativ gleichmässig auf die verschiedenen Themenkörbe. Eine Fokussierung auf 2-4 Themenkörbe, wie von der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen, ist nicht stringent eingehalten und zum Teil auch gar nicht ersichtlich (*Prüfkriterium 10*).

Nicht beantwortet werden kann, inwieweit die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit Hilfe zur Selbsthilfe sind (*Prüfkriterium 11*). Grundsätzlich sind viele Projekte zwar auf dieses Ziel hin ausgerichtet, aber es bestehen keine klaren Kriterien, mit denen überprüft bzw. festgestellt würde, ob ein Projekt nun als Hilfe zur Selbsthilfe eingestuft werden kann oder nicht. Auch bestehen keine Kriterien zur Unterscheidung zwischen dem Schwerpunktziel "Ausmerzungen extremer Armut und Hunger" und dem allgemeinen Ziel der "Verbesserung der Lebensbedingungen" (*Prüfkriterium 12*). Zu diesem Punkt siehe auch unten.

### **2.3 Inhaltliche Kohärenz der Strategien der DEZA**

Im Folgenden wird die Kohärenz der Strategie 2010 mit den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, zur Ostzusammenarbeit und zur humanitären Hilfe dargestellt.

Die Strategie 2010 schreibt die Verpflichtung der DEZA zur Nachhaltigkeit, zu zukunfts- und outcome-orientiertem Handeln, zur Hilfe zu Selbsthilfe, internationalem Dialog, Solidarität und Förderung des Wissens fest. Zudem werden prioritäre Themen der Zusammenarbeit spezifiziert.<sup>53</sup> Für jedes dieser Themen sind dann Schwerpunkte sowie ergänzende oder spezifische Bereiche aufgezählt. Die Strategie macht zudem explizit, dass eine Konzentration auf "ausgewählte *geografische Schwerpunkte*" stattfinden soll, ohne jedoch diese durch eine konkrete Nennung von Ländern zu präzisieren.

<sup>53</sup> Krisenprävention und -bewältigung; gute Regierungsführung; Einkommensförderung und Beschäftigung; Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit; nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen.

Die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit harmoniert im Grossen und Ganzen sehr gut mit der Strategie 2010 der DEZA. Beim Bereich natürliche Ressourcen fällt allerdings auf, dass die Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit (wie auch der aussenpolitische Bericht des Bundesrates von 2000) das Thema Klimaschutz explizit nennt, die Strategie 2010 jedoch nicht, andererseits aber explizit Desertifikationsbekämpfung hervorhebt. Ein Grund hierfür könnte sein, dass beim Thema Klimaschutz die Kompetenzzuteilung zwischen DEZA und Seco nicht ganz klar geregelt ist.

Schliesslich fällt die humanitäre Hilfe etwas aus der Strategie 2010 heraus, da die humanitäre Hilfe bewusst auf eine festgeschriebene geografische oder inhaltliche Fokussierung verzichtet, um möglichst flexibel auf Notlagen reagieren zu können. Von daher entsteht der Eindruck, als ob sich die Strategie 2010 primär auf die Entwicklungszusammenarbeit bezieht, wiewohl ihr Anspruch ist, dass sie die gesamte Arbeit der DEZA abdeckt. Der Eindruck, dass die humanitäre Hilfe durch die Strategie 2010 nicht abgedeckt ist wird bestätigt durch die Tatsache, dass die humanitäre Hilfe eine eigene Strategie für ihre Arbeit formuliert hat.

Als eine gewisse Inkonsistenz oder inhaltliche Schwäche kann gewertet werden, dass der aussenpolitische Bericht die thematische und geografische Bündelung der Entwicklungszusammenarbeit betont, die Strategie 2010 der DEZA jedoch keine geografische Fokussierung festzuschreiben vermag. Auch die thematischen Leitplanken scheinen bewusst breit gewählt; sie sollen allgemeine Grundsätze für die humanitäre Hilfe, die Ostzusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA festlegen, ohne die Arbeit der DEZA mittelfristig zu sehr festzulegen oder einzuengen. Ähnliches könnte man für das verschiedentlich festgelegte Ziel der Konzentration auf komparative Vorteile feststellen: auch hier scheint es einen gewissen Zielkonflikt zwischen thematischer Breite und Konzentration auf komparative Vorteile – wie immer diese auch definiert werden – zu geben. Schliesslich ist in den Strategien bereits der Grundkonflikt zwischen einer konsistenten top-down Strategie auf der einen Seite und eine vom Partnerland ausgehende und gesteuerte Strategie bei der Projektauswahl angelegt. Einerseits soll sich die DEZA auf bestimmte Themen festlegen, andererseits aber möglichst auf die Wünsche der Partner achten. Diese beiden Ziele können im Konflikt zueinander stehen.

Im Rahmen der für die Analyse zur Verfügung stehenden Ressourcen konnten nicht alle Strategien im Detail analysiert und miteinander verglichen werden. Es ist möglich, dass es zwischen verschiedenen Strategien noch weitere Kohärenzprobleme gibt. Wir konnten in unserer Analyse aber keine signifikanten Inkonsistenzen feststellen.

## **2.4 Multilaterale Zusammenarbeit**

In einer groben Überprüfung konnten für die multilaterale Zusammenarbeit keine Anhaltspunkte gefunden werden, dass die Strategie der DEZA und die tatsächliche Implementierung der Arbeit in diesem Bereich nicht mit den Vorgaben der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit übereinstimmen würde.

Angemerkt werden soll aber, dass der Eindruck entsteht, dass sich die mangelnde thematische Fokussierung der DEZA – oder positiv ausgedrückt: die Breite der Kompetenz – auch in der Zusammenarbeit mit den multilateralen Institutionen manifestiert. Einerseits kann die DEZA zu einer Vielzahl von Themen einen Input liefern



Überprüfung unserer Prüfkriterien erwünscht hätten. Positiv zu vermerken ist, dass die Projekteinträge in den Excel Files und der SAP-Datenbank konsistent sind.

Insgesamt ist zu sagen, dass die Dokumente und Datenbanken primär für den internen Gebrauch konzipiert sind. Von daher überrascht es nicht – und ist als solches auch keine eigentliche Kritik – wenn ein externer Beobachter hier nicht die von ihm gewünschte schnelle Übersicht gewinnt. Mit dem weiteren Ausbau der SAP-Datenbank bzw. dem systematischen Nutzen der Möglichkeiten dieses Programms, dürfte hier ein wichtiger Schritt in Richtung verbesserter Transparenz geleistet werden.

## **2.6 Fazit zur inhaltlichen Kohärenz**

In den Kapiteln 2.2 bis 2.4 wurde die eigentliche Vollzugsevaluation präsentiert. Insgesamt stellt diese fest, dass sich die DEZA innerhalb der durch die Botschaften zu den Rahmenkrediten festgeschriebenen Vorgaben bewegt. Sicherlich sind da und dort Fragezeichen in Bezug auf Stringenz des Programms und der inhaltlichen Kohärenz aufgetaucht. Beim einen oder anderen Projekt stellt sich von aussen betrachtet die Frage, ob es wirklich in den vorgegebenen Rahmen passt. Die Botschaften zu den Rahmenkrediten sind insgesamt aber so breit formuliert, dass sich die DEZA nicht vorwerfen lassen muss, sie missachte den dort formulierten Rahmen.

Zentral ist jedoch die Frage, ob die Projekte der DEZA so angelegt sind, dass sie einen Beitrag zum Schwerpunktziel Ausmerzungen extremer Armut und Hunger oder zum allgemeinen Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen leisten. Zudem sollen die Projekte Hilfe zur Selbsthilfe sein. Zu diesen Fragen kann unsere Analyse keine erschöpfende Auskunft geben, da die DEZA derzeit über kein Indikatorensystem verfügt, das zeigen würde, ob bzw. welche Projekte darauf abzielen, die oben genannten Ziele (Ausmerzungen extremer Armut und Hunger / Verbesserung der Lebensbedingungen / Hilfe zur Selbsthilfe) zu erreichen. Zur Frage der Hilfe zur Selbsthilfe wären mögliche Indikatoren: "Ausbildungsprogramme zum Programm/Projekt", "gemeinsame Forschungsanstrengungen", "Ausmass lokalen Personals und Kompetenzverteilung zwischen Ausländern und Inländern", "Zeitdauer bis zur Übergabe" oder auch "Fortsetzung der Programme/Projekte nach dem Rückzug der DEZA".

Die DEZA verfügt heute bereits über ein umfangreiches Monitoring und Controlling System, das auch zahlreiche Evaluationen auf unterschiedlichen Ebenen beinhaltet. Eine eigentliche systematische outcome-orientierte Kontrolle einer bestimmten im Voraus festzulegenden Stichprobe der Projekte fehlt jedoch. Natürlich ist eine Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten nicht einfach und mit vielen Problemen behaftet. Wir haben aber im Laufe unserer Untersuchung einen klaren Trend hin zu systematischen, externen, ex-post Evaluationen, deren Ergebnisse dann zuhanden der interessierten Öffentlichkeit auch zusammenfassend dargestellt werden können, festgestellt. Die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) haben diesen Weg jüngst mit einigem Erfolg eingeschlagen. Solche outcome-orientierten systematischen Kontrollen, die zum Ziel haben, die Wirksamkeit der Projekte zu überprüfen, würden es der parlamentarischen Oberaufsicht erlauben, den Fokus von den Strategien und konkreten Projektentscheidungen etwas wegzunehmen und das Augenmerk auf das eigentliche Ergebnis der Arbeit der DEZA zu richten.

Anzumerken ist dabei, dass das Ergebnis von Entwicklungszusammenarbeit häufig schwer einem einzelnen Projekt zuzuschreiben ist. Weniger problematisch ist die empirische Überprüfung dann, wenn die Gebergemeinschaft in einem Land eine gemeinsame Strategie verfolgt, wie dies zum Beispiel in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Strategien zur Armutsreduktion - angestrebt wird. Die Erreichung der in dieser Strategie vorgegebenen Ziele lässt sich dann durchaus überprüfen – wobei dieser Erfolg dann der gesamten Gebergemeinschaft zugeschrieben wird. Wenn die Schweiz als ein Teil der Gebergemeinschaft ihre Projektarbeit leistet, dann ist ein Teil des (messbaren) Erfolgs des Gesamtprogramms der Arbeit der DEZA zuzuschreiben.

### **3 Strategische Führung der DEZA**

In diesem Kapitel wird die Frage zur strategischen Führung der DEZA diskutiert. Dazu werden folgende Fragen beantwortet.

<b>B</b>	<b><i>Welchen Einfluss haben die Akteure, ihre Ressourcen, ihre Kompetenzen und ihre Koordination auf die strategische Führung der DEZA? (Steuerung)</i></b>
----------	--

**B1** *Welche Akteure sind in den gesetzlichen Grundlagen für die strategische Führung der DEZA bestimmt und wie sind ihre Kompetenzen, ihre Ressourcen und ihre Koordinationsinstrumente festgelegt (Behördenarrangement)?*

**B2** *Werden die Vorgaben zum Behördenarrangements für die strategische Führung der DEZA eingehalten?*

**B3** *Wie zweckmässig ist dieses Behördenarrangement für eine effiziente und transparente Steuerung der Aktivitäten der DEZA?*

#### **3.1 Vorgehen für die Beurteilung der Steuerung der DEZA**

In einem ersten Schritt wird die Frage B1 beantwortet. Dazu wurden die rechtlichen Grundlagen bezüglich Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen der Akteure analysiert (Kap. 3.2). Das so identifizierte Behördenarrangement dient als Bezugsrahmen für die Beurteilung der Konformität und der Zweckmässigkeit der strategischen Führung der DEZA.

Die Frage B2 wird in zwei Etappen beantwortet (Kap.1 3.3). Als erstes wird die Rolle von Parlament, Bundesrat und EDA für die strategische Führung der DEZA beurteilt (Kap. 3.3.1). In einem zweiten Schritt wird dann ein Ist-Soll Vergleich durchgeführt. Dieser überprüft, ob der Prozess für die Formulierung der Strategien innerhalb der DEZA mit den entsprechenden Vorgaben übereinstimmt. Für sieben Strategien der DEZA wurden dazu die Entscheidungsprozesse rekonstruiert und mit den Leitlinien für Erarbeitung von Kooperationsprogrammen verglichen (Kap. 3.3.2).<sup>55</sup> Mit

<sup>55</sup> Rekonstruierte Entscheidungsprozesse: Strategie 2010; Kooperationsprogramme der Entwicklungszusammenarbeit (Bhutan, Indien), Ostzusammenarbeit (Bosnien und Herzegowina; Republik Moldau), humanitären Hilfe (Region der grossen Seen, Angola).

dieser Analyse konnte die Konformität der Prozessabläufe, der Koordinations- und Konsultationsmechanismen sowie der Rolle der Akteure beurteilt werden. Zusammen mit den Informationen aus den Gesprächen und Interviews bei der DEZA wurde so die Effizienz und Transparenz der Formulierungsprozesse der Kooperationsstrategien und der Strategie 2010 der DEZA beurteilt.

Die Frage B3 wird in Kapitel 3.4 diskutiert. Diese Beurteilung der Zweckmässigkeit des Behördenarrangements für die Steuerung der Aktivitäten der DEZA stützt sich dabei einerseits auf die Resultate der Kapitel 3.2 bis 3.4 ab. Andererseits flossen die Informationen und Beurteilungen aus den Gesprächen mit der DEZA, dem EDA und den Mitgliedern der Koordinationsgremien BKIEZ und IKEZ in diese Beurteilung ein.

## 3.2 Rechtliche Grundlagen

Das Behördenarrangement für die strategische Führung der DEZA ist in folgenden rechtlichen Grundlagen definiert:

- Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0),
- Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1),
- Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01),
- Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6. Mai 1992 (SR 974.11),
- Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps vom 11. Mai 1988 (SR 172.211.31),
- Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA) vom 24. Oktober 2001 (SR 974.03),
- Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 29. März 2000 (OV-EDA, SR 172.211.1).

Parlament und Bundesrat legen in diesen rechtlichen Grundlagen die Vollzugsregeln für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der DEZA fest. Zudem steuern diese zwei Akteure die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der DEZA über die Rahmenkredite und die Botschaften zu den Rahmenkrediten (vgl. Kap. 1). In Bezug auf die strategische Führung hat das Behördenarrangement für die strategische Führung der DEZA folgende Charakteristiken: die grosse Anzahl von Akteuren und Koordinationsinstrumenten; die institutionelle Zuständigkeitsteilung zwischen DEZA und Seco für die Entwicklungszusammenarbeit; die relativ ausgedehnte Delegation von Kompetenzen an die DEZA innerhalb der Schranken der Botschaften zu den Rahmenkrediten.

Für die Gesamtkoordination der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe legen die gesetzlichen Grundlagen folgende Koordinationsorgane fest:

- *Die beratende Kommission des Bundesrates für die internationale Entwicklungszusammenarbeit (BKIEZ)*: Ihre Aufgabe ist es, den Bundesrat in Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, der

humanitären Hilfe und der Ostzusammenarbeit zu beraten. Sie soll auch Ziele, Prioritäten und Gesamtkonzeption der Entwicklungszusammenarbeit prüfen und kann dem Bundesrat Vorschläge unterbreiten.<sup>56</sup>

- Das *interdepartementale Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ)*.<sup>57</sup> Das IKEZ wird von der DEZA geleitet und besteht aus 21 Vertretern. Seine Aufgabe besteht in der Vorbereitung von Beschlüssen des Bundesrates zu Fragen der Konzeption des schweizerischen Beitrages an die internationale Entwicklungszusammenarbeit; die Vorbereitung von Beschlüssen des Bundesrates über einzelne Fragen und Massnahmen im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die von grundsätzlicher Bedeutung sind; Entscheidungen, in Zweifelsfällen, über die Durchführung der Verordnung, wobei wichtige Fragen dem Bundesrat unterbreitet werden; die Beratung des Finanzplanes für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.<sup>58</sup> Als einziges Departement ist das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) nicht Mitglied der IKEZ. Zwischen DEZA und VBS besteht laut DEZA zwar - insbesondere im Bereich der humanitären Hilfe - eine enge Zusammenarbeit. Gerade wegen der bestehenden Schnittstellen zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitischen Themen ist es erstaunlich, dass das VBS nicht in der IKEZ eingebunden ist.
- Für die Ostzusammenarbeit wird in der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ein *Komitee für Einsatzpolitik DEZA/Seco* vorgegeben.<sup>59</sup> Seine Aufgabe besteht darin, den Einsatz der Mittel zu koordinieren und festzulegen und den Direktoren von Seco und DEZA die Eröffnung und Schliessung von Kooperationsbüros vorzuschlagen. Mit Art. 26 der Verordnung über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist für die humanitäre Hilfe ebenfalls ein interdepartementales Koordinationsgremium definiert.<sup>60</sup> Das *Konsultativkomitee für Katastrophenhilfe* koordiniert Bundesstellen und Institutionen ausserhalb der Bundesverwaltung und berät die DEZA

<sup>56</sup> Vgl. Art. 14 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976 und Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977. Die BKIEZ besteht aus 21 Vertreterinnen und Vertretern aus Forschung, Wirtschaft, Parlament, NGOs und Hilfswerken. Die DEZA führt das Sekretariat.

<sup>57</sup> Vgl. Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977. Mitglieder: Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Politische Abteilungen III,IV,V, DEZA, Direktion für Völkerrecht, Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik (ZISP). Eidg. Finanzdepartement (EFD): Eidg. Finanzverwaltung, Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD): Seco, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW). Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD): Bundesamt für Migration (BFM). Eidg. Departement des Innern (EDI): Bundesamt für Gesundheit (BAG), Eidg. Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG), Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF), Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

<sup>58</sup> Art.24 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977.

<sup>59</sup> Art.4 der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6.5.1992.

<sup>60</sup> Dieses Komitee setzt sich aus Vertretern der Bundesverwaltung und dem Schweizerischen Roten Kreuz zusammen.

bezüglich grundsätzlicher Fragen und praktischer Durchführung der Katastrophenhilfe.

EDA, DEZA und Seco haben zusätzlich zu den rechtlich vorgeschriebenen eine ganze Reihe von intradepartmentalen Koordinationsinstrumenten kreiert, um ihre Aktivitäten möglichst gut aufeinander abzustimmen. Der Koordination kommt im Behördenarrangement somit eine wichtige Rolle zu. Sie ist eine erste wichtige Charakteristik des Behördenarrangements zur strategischen Führung der DEZA.

Eine zweite Charakteristik des Behördenarrangements für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft ist institutioneller Natur. Die Verantwortung für die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit ist zwischen EDA und EVD bzw. DEZA und Seco aufgeteilt. Die zwei Bundesämter sind gemeinsam verantwortlich für die Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit und der Ostzusammenarbeit.<sup>61</sup> Für den Bereich der humanitären Hilfe ist ausschliesslich die DEZA zusammen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung verantwortlich. In den Bereichen, wo Seco und DEZA gemeinsam verantwortlich sind, definieren die rechtlichen Grundlagen jedoch die Zuständigkeiten nur sehr vage. Im Bereich der *Entwicklungszusammenarbeit* sind insbesondere bei der bilateralen- und multilateralen Finanzhilfe die Zuständigkeiten sehr komplex definiert.<sup>62</sup> Angefügt muss hier werden, dass die multilaterale Finanzhilfe von DEZA und Seco gemeinsam realisiert wird. Die 300 Millionen Franken die jährlich in diesen Bereich fliessen, werden jedoch ausschliesslich über den DEZA Rahmenkredit finanziert. Zudem werden in der Verordnung zur Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe „Neue Formen und Mischformen“ genannt<sup>63</sup>. Diese Verordnung lässt aber offen, wie dies Massnahmen genau definiert sind und wer über die Zuständigkeit für eine solche Massnahme entscheidet. Sie hält lediglich fest, dass die Zuständigkeit für „Mischformen“ je nach Charakter dem einen oder anderen Amt zugeteilt werden soll.

Auch für die *Ostzusammenarbeit* definieren die rechtlichen Grundlagen die Zuständigkeiten von DEZA und Seco für die verschiedenen Aufgabenbereiche nur vage.<sup>64</sup> Im Anhang zur Verordnung zur Ostzusammenarbeit wird eine Zuständigkeitstabelle präsentiert. Die Tabelle basiert auf einer sektorbegründeten Teilung der Zuständigkeiten (DEZA für technische Zusammenarbeit, Seco für Finanzhilfe). Inhaltlich wird aber nur gerade für vier von 17 Aufgabenbereichen<sup>65</sup> eine explizite Zuordnung festgelegt.<sup>66</sup>

*Im Bereich der humanitären Hilfe* ist das SKH für die operationelle Umsetzung der Massnahmen zuständig. Dabei geben die rechtlichen Grundlagen dem Delegierten für Katastrophenhilfe weit reichende Kompetenzen.<sup>67</sup> Die Aufgabenfelder,

<sup>61</sup> Jeweils gemeinsam mit der Finanzverwaltung.

<sup>62</sup> *Bilaterale Finanzhilfe*: Federführung bei der DEZA solange nicht Massnahmen in Form von Mischkrediten. Für die Festlegung der schweizerischen Positionen, Definition geographischer Schwerpunkte und Beträge: DEZA und Seco gemeinsam.

<sup>63</sup> Art. 11 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12.12.1977.

<sup>64</sup> Art. 3 resp. Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6.5.1992.

<sup>65</sup> Trust funds, Infrastruktur/Umwelt, Politik/Staatsaufbau/Kultur/öffentliche Verwaltung/Budgetpolitik und Handelsförderung.

<sup>66</sup> Vgl. Anhang 3 dieses Berichtes: Anhang zur Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6.5.1992.

<sup>67</sup> Die humanitäre Hilfe muss weltweit, schnell und unbürokratisch Nothilfe leisten können.

Entscheidungskompetenzen und Abläufe sind hier bedeutend detaillierter festgelegt als bei der Entwicklungszusammenarbeit oder der Ostzusammenarbeit.<sup>68</sup> Offen lassen die gesetzlichen Grundlagen aber die genaue Festlegung, ab welchem Zeitpunkt eine Massnahme der humanitären Hilfe in die Entwicklungszusammenarbeit übergehen soll.

Der Entscheid über den Beginn oder Abbruch der Zusammenarbeit mit einem Land/Region fällt der Bundesrat. Eine Einschränkung auf bestimmte Länder und Regionen liegt somit in der Entscheidungskompetenz des Bundesrates. Er ist in den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe festgelegt.

Eine dritte Charakteristik des Behördenarrangements betrifft die Finanzkompetenzen der DEZA. Diese sind zu einem grossen Teil an die DEZA delegiert. Innerhalb der Rahmenkredite und der entsprechenden Botschaften des Bundesrates kann die DEZA ihre Mittel selbständig verwalten. Erst bei Aktionen, die Kosten von 5 Millionen Franken überschreiten, muss die Bewilligung von Departementchef und EFD (5-20 Mio. CHF) bzw. vom Bundesrat (ab 20 Mio. CHF) eingeholt werden.

Auch zu den Abläufen für die Festlegung von Strategien zur Steuerung der DEZA machen die rechtlichen Grundlagen keine detaillierten Vorgaben. Auch das EDA beschränkt sich hier in seinen Weisungen und der Organisationsverordnung des EDA auf die Vorgaben in Gesetzen und Botschaften zu den Rahmenkrediten für die Entwicklungszusammenarbeit. Die DEZA hat deshalb für die strategische Führung innerhalb ihrer Organisation eigene Richtlinien und Prozessorganisationen entwickelt.

### **3.3 Konformität der strategischen Führung der DEZA**

In diesem Kapitel wird beurteilt, ob für die strategische Führung der DEZA die rechtlichen Vorgaben eingehalten werden. In einem ersten Schritt wird dabei die Rolle von Parlament, Bundesrat und EDA für die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit und die strategische Führung der DEZA angeschaut (Kap. 3.3.1). Der zweite Abschnitt diskutiert anschliessend die Konformität der Strategieentwicklung innerhalb der DEZA mit den verwaltungsinternen Richtlinien.

#### **3.3.1 Steuerung der DEZA durch Parlament, Bundesrat und EDA**

Bundesrat und Parlament sind für die strategische Steuerung der DEZA zuständig. Sie steuern die DEZA namentlich über die Gesetzgebung, die Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie die entsprechenden Rahmenkredite (vgl. Kap. 1). Wie in Kapitel 1 ausgeführt wurde, sind die Vorgaben in den Botschaften zu den Rahmenkrediten der DEZA sehr detailliert festgelegt, von der strategischen Ausrichtung her aber wenig fokussiert. Eine grosse Themen- und Sektorpalette wird aufgeführt, in denen die DEZA aktiv sein soll. Dem Bundesrat stehen zudem mit dem IKEZ und der BKIEZ zwei

<sup>68</sup> Vgl. Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA) vom 24.10.2001 und in der Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps vom 11.5.1988.

wichtige Koordinationsinstrumente zur Verfügung. Aufgrund der Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern dieser Koordinationsorgane nehmen diese nur begrenzt eine steuernde Funktion wahr. Vielmehr spielen sie eine wichtige Rolle als Informations- und Austauschplattform zwischen den verschiedenen Politikfeldern (IKEZ) oder als Brücke zwischen Parlament, DEZA und zivilgesellschaftlichen Akteuren (BKIEZ). Der rechtliche Auftrag der BKIEZ scheint aus verschiedenen Gründen zudem schwer umsetzbar zu sein (z. B. mangelnde Beteiligung des Bundesrates, fehlende Ressourcen und Entscheidungskompetenzen sowie die Schwierigkeit, aufgrund Interessenskonflikte, einen Konsens zu finden). So sieht sich die BKIEZ denn eher als Bindeglied zwischen Bundesverwaltung, Parlament und zivilgesellschaftlichen Akteuren denn als beratendes Organ des Bundesrates.

Federführend bei der strategischen Führung der DEZA ist das EDA. Die Sichtung der Weisungen des EDA hat jedoch keine zusätzliche strategische Fokussierung oder relevante Prozessvorgaben für die DEZA ergeben. Die Organisationsverordnung des EDA (OV-EDA) zitiert die gesetzlichen Grundlagen, wird aber nicht konkreter in Bezug auf die Vollzugsorganisation oder die strategische Orientierung der DEZA. Die Finanzkompetenzen für Verpflichtungen für konkrete Aktionen aus laufenden Rahmenkrediten sind in der Weisung 4A der EFV geregelt. Auffallend sind beim EDA und bei der DEZA die Bemühungen, über verstärkte Koordination zwischen den verschiedenen Direktionen des EDA, dem Seco und anderen Bundesstellen, die Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen.<sup>69</sup> Wie aus den Gesprächen herauskam, lässt das EDA der DEZA auch einen relativ grossen Handlungsspielraum bezüglich der Finanzkompetenzen. So wurde beispielsweise erwähnt, dass die DEZA für die Bewilligung von Projekten- und Programmen ein relativ grosses Vertrauen von Seiten des EDA genieße. Die Unterschrift durch den Departementschef scheint hier oft eher eine Formalität zu sein.

### **3.3.2 Strategische Führung innerhalb der DEZA**

Ausgehend von obigen Ausführungen kann die DEZA somit ihre strategischen Führungsinstrumente selbständig festlegen. Wie sie dies macht, und wie effizient und transparent dieses Vorgehen ist, wird in diesem Abschnitt diskutiert.

<sup>69</sup> EDA: Wöchentliche Meetings unter der Leitung der Departementschefin im Conseil de Direction und vierteljährlich Koordinationssitzungen der Politischen Direktion und DEZA. Beispielsweise haben die Politische Abteilung IV/EDA und die DEZA gemeinsame „Grundsätze zur Zusammenarbeit“ festgelegt. Diese sollen eine regelmässige Abstimmung ihrer Tätigkeiten, Arbeitsfelder und Zielsetzungen ermöglichen. DEZA: Strategisches Komitee DEZA/Seco: Definiert die strategische Orientierung der Ostzusammenarbeit und garantiert den Informationsaustausch zwischen Seco und DEZA. Strategisches Gremium der Direktion der DEZA (COSTRA): Koordinationsgremium innerhalb der DEZA. Koordiniert die Aktivitäten der verschiedenen Arbeitsbereiche der DEZA (Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Ostzusammenarbeit, multilaterale Zusammenarbeit).

### 3.3.2.1

## Effizienz und Transparenz der Strategiearchitektur der DEZA

Die DEZA hat für die strategische Führung ein sehr komplexes System von Strategien und Richtlinien entwickelt. Es bestehen strategische Dokumente für fast alle ihre Aufgabenbereiche, Länder, Regionen, Themenfelder, Sektoren und Sektionen. Dies widerspiegelt einerseits die grossen Bemühungen der DEZA, ihre Arbeiten zu koordinieren und aufeinander abzustimmen und zu legitimieren. In dieser Untersuchung konnten nicht alle Strategien angeschaut werden. Ausgehend von Fallanalysen zu sieben Strategien konnten aber einige Feststellungen zur Transparenz und Effizienz des internen Führungssystems der DEZA gemacht werden.

*Redundante Strategien:* Als Beispiel sei hier die multilaterale Strategie DEZA/Seco 2005 genannt. Diese besteht komplementär (aus Sicht der DEZA) zur multilateralen Strategie der DEZA von 2002. Von aussen betrachtet sind die zwei Dokumente zwar nicht konkurrenzierend, das heisst, sie haben die gleiche Stossrichtung. Sie sind jedoch nicht wirklich komplementär von ihrem Inhalt sondern scheinen eher redundant zu sein. Dies zumindest solange beide Dokumente parallel zueinander bestehen und die aktuellere Strategie nicht die ältere ersetzt. Auch besteht das Leitbild der DEZA, welches für alle Bereiche der DEZA strategische Orientierungsvorgaben macht. Diese sind jedoch sehr abstrakter Natur und haben einen visionären Charakter. Aufbauend auf dem „Leitbild der DEZA“ wurde mit der Strategie 2010 der DEZA ein zweites, wenig konkretes Strategiepapier entwickelt, das die Organisationsidentität und die strategische Ausrichtung der DEZA festlegt. Das „Leitbild der DEZA“ diene als Grundlage zur Erarbeitung der Strategie 2010 der DEZA. Deshalb heute beide Dokumente nebeneinander bestehen und nicht, der Übersichtlichkeit zuliebe, das letztere Dokument das Erstere ersetzt, ist von aussen betrachtet nicht ersichtlich. Dies umso weniger, als dass das Leitbild der DEZA im Rahmen der Gespräche mit der DEZA und im Gegensatz zur Strategie 2010 nie als Bezugsdokument für die strategische Steuerung genannt wurde.

*Konkurrenzierende Strategien oder: zwei „Amtsstrategien“ für eine Politik.* Parallel zur Strategie 2010 der DEZA besteht ebenfalls die Strategie 2006 des Seco. Die beiden Strategien sind eigentliche Organisationsstrategien. Ihr Ziel ist es, eine Amtskultur zu entwickeln indem gemeinsame Grundwerte festgelegt werden. Da die Entwicklungszusammenarbeit bereits grundlegend von Interessenskonflikten durchzogen ist, stellt sich von aussen betrachtet die Frage, ob zwei Strategien für eine gemeinsame Politik wirklich zweckmässig sind. Zwar bestehen mit den Leitlinien Nord-Süd des Bundesrates von 1994 gemeinsame strategische Vorgaben die für DEZA und Seco richtungweisend sind.<sup>70</sup> Bezüglich einer gemeinsamen „ideellen“ Orientierung der zwei Bundesämter könnte es jedoch sinnvoll sein, den Bereich „Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit“ des Seco ebenfalls in die Strategie 2010 einzubinden und so die gemeinsame Orientierung umfassend und für die gesamte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zu formulieren.

*Überlagernde Ausrichtungen im selben Dokument:* Die Kooperationsprogramme sind thematisch wenig fokussiert (vgl. Kap. 2). Sie dienen aber als Grundlage und Bezugsrahmen für alle Aktivitäten der DEZA im entsprechenden Partnerland. Das

<sup>70</sup> Die Leitlinien Nord-Süd des Bundesrates von 1994 werden zurzeit revidiert und aktualisiert.

Kooperationsprogramm 2006-2008 der Republik Moldau<sup>71</sup> definiert beispielsweise für die DEZA und das Seco unterschiedliche Sektoren, in denen Projekte der DEZA und des Seco durchgeführt werden können.<sup>72</sup> Gleichzeitig sind im selben Programm auch Schwerpunkthemen (Mutter und Kind Gesundheit, Wasser, sanitäre Einrichtungen, Rehabilitation von sozialen Institutionen, Prävention Kinderhandel, Winternothilfe etc.) und transversale Themen (Gouvernanz und Migration) definiert. Die Kooperationsstrategie enthält jedoch keine Angaben, die bei der konkreten Projektauswahl dem einen oder anderen Kriterium (Sektor, Themenschwerpunkt, Transversalthema) den Vorrang geben würde.

Eine Konsequenz dieser schwer überschaubaren Strategielandschaft ist, dass der Stellenwert und die Funktion der einzelnen Strategiepapiere innerhalb der DEZA sehr unterschiedlich beurteilt und benutzt werden. Am Beispiel von Bosnien und Herzegowina kann illustriert werden, wie viele Dokumente als Bezugsrahmen für die Festlegung der Scherpunkte und Kriterien in Frage kommen:

*Beispiel: Bosnien und Herzegowina:*

- Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS vom 24. März 1995 (SR 974.1),
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 31. März 2004 (SR 04.021),
- Legislaturplanung des Bundesrates,
- EDA 2002: Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz,
- Leitbild der DEZA,
- Strategie 2010 der DEZA und Seco Strategie 2006,
- Strategie des Bereiches Kooperation mit den Staaten Osteuropas und der GUS: Konzept 2000-2005,
- Regionalkonzept Balkan 2002-2005 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Sparte Humanitäre Hilfe und SKH, Sektion Europa und GUS),
- Mittelfristprogramm DEZA/Seco Bosnien und Herzegowina 2004-2008,
- Thematische Strategie für die drei Themenschwerpunkte (Sozialer Bereich, Jugend und Kultur, Gouvernanz),
- Beitrag der Schweiz zum Transitionsprozess (DEZA/Seco),
- FOR: Strategy Return for the Balkans 2003-2006,
- EDA/PAIV: Mittelfristkonzept Westbalkan 2004-2006,
- Millenniums Entwicklungsziele 2015,
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP): Mittelfriststrategie zur Reduktion der Armut.

<sup>71</sup> Vgl. Mittelfristkonzept 2006-2008. DEZA-Sonderprogramm: Republik Moldau, S.4

<sup>72</sup> Das Seco ist in der Republik Moldau jedoch nur mit einem einzigen Pilotprojekt präsent. Bei dem Projekt geht es um die Ausdehnung einer regionalen Initiative im Rahmen des „Investment Compact der OECD“ auch auf Moldawien. Bei den in der Kooperationsstrategie erwähnten Seco-Sektoren handelt es sich daher weitestgehend nur um theoretisch mögliche Arbeitsgebiete.

Auffallend ist hier, dass ganze fünfzehn Dokumente mit steuerndem Gehalt das Programm Bosnien und Herzegowina direkt oder indirekt beeinflussen. Angesichts dieser Strategievielfalt stellt sich hier die Frage inwiefern diese nicht einer Übersteuerung der Aktivitäten der DEZA gleichkommt. Zudem haben die verschiedenen Strategien sehr unterschiedliche Gültigkeitsdauer und überlappen sich somit in ihrer Aktualität. Welches das aktuellste und klarste Bezugsdokument ist, ist aus dieser Struktur nur schwer auszumachen.

### **3.3.2.2 Konformität der Strategieerarbeitung der DEZA mit den Prozessvorgaben**

Um eine gewisse Fokussierung und Abstimmung der verschiedenen Strategien zu erreichen, hat die DEZA interne Leitlinien und Planungsdokumente für die Definition ihrer Strategien und die Projektentscheide verfasst. Für die Fallanalyse zur Strategie 2010 und den sechs Kooperationsprogrammen (vgl. Kap. 2) wurden folgende Richtlinien angeschaut:

- Interne Planungsunterlagen für die Erarbeitung der Strategie 2010,
- Richtlinien für die Landesprogramme Schwerpunktländer: Kapitel 4.5.2 des operationelles Organisationshandbuch DEZA vom 3. Mai 1999,
- Leitlinien zum Ablauf der Entscheidungsprozesse zur Erarbeitung von Kooperationsstrategien vom Mai 2005,
- Pflichtenheft für die Erarbeitung des Mittelfristprogrammes Bosnien und Herzegowina 2004-2007.

Für die Beurteilung der Transparenz der Projektentscheide auf der Grundlage der Kooperationsprogramme wurden zudem folgende Dokumente ausgewertet:

- Richtlinien für die Qualitätskontrolle von Kreditanträgen in der Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS,
- Beiträge der DEZA an Schweizer NGOs für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens,
- Richtlinien für den Kreditantrag in der Entwicklungszusammenarbeit.

#### *A) Konformität des Entscheidungsprozesses der Strategie 2010*

Die Strategie 2010 ist als Gesamtstrategie der DEZA konzipiert. Hierarchisch gliedert sie sich zwischen dem langfristig ausgerichteten Leitbild der DEZA und den kurzfristigeren Sektions- und Bereichstrategien ein.

Die Planung des Definitionsprozesses für die Strategie 2010 war sehr systematisch und wurde in Zusammenarbeit mit einem externen Konsulenten realisiert. Für den Erarbeitungsprozess der Strategie 2010 wurden 12 Monate eingeplant. Der effektive Definitionsprozess dauerte schliesslich aber acht Monate länger (insgesamt 22 Mte.)<sup>73</sup>. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass bedeutend mehr Konsultationen stattfanden als geplant und dass zur Formulierung von konkreten Indikatoren für die

<sup>73</sup> Vgl. Anhang 4: Illustration der APES-Analyse für den Definitionsprozess der Strategie 2010.

Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA kein Konsens gefunden werden konnte.

Für die Ausarbeitung der Strategie ernannte die Direktion eine „Kerngruppe Strategie 2010“.<sup>74</sup> Die Kerngruppe erarbeitete in fast 20 Sitzungen Zwischenberichte für die Strategie. Die Zwischenberichte wurden jeweils von der Direktion der DEZA verabschiedet und anschliessend von der Kerngruppe überarbeitet. Die Effizienz des Prozesses wird generell jedoch als niedrig beurteilt. Dies insbesondere weil im Endprodukt keine konkreten Indikatoren für die Strategie 2010 der DEZA definiert werden konnten. Festgehalten werden muss, dass die Kerngruppe die Strategie 2010 erarbeitete, ohne dass dafür zusätzliche Ressourcen der DEZA frei gemacht worden wären. Aus heutiger Sicht hat die Strategie 2010 in der Zwischenzeit jedoch einen hohen Stellenwert in der DEZA erhalten. Aufgrund der Gespräche stellt die Strategie 2010 ein wichtiges Identifikationsinstrument dar, das die Entwicklung einer gemeinsamen Werteorientierung und Kultur innerhalb der DEZA fördert. Der konkrete Nutzen des Dokumentes für strategische Entscheide wird jedoch als eher gering beurteilt.

Die Steuerung des Definitionsprozesses für die Strategie 2010 geschah sehr zentralisiert in enger Zusammenarbeit zwischen Kerngruppe und Direktion der DEZA. Das Generalsekretariat des EDA (GS-EDA) wurde zweimal in den Prozess einbezogen. Im Rahmen der zwei Sitzungen des Comité Politique des EDA (COPOL), hätte das GS-EDA einen Input zum Zwischenbericht bzw. zur Strategie 2010 geben können. Diese Möglichkeit wurde nach Angaben der DEZA jedoch nicht wahrgenommen. Schliesslich wurden auch die Kooperationsbüros und die Mitarbeitenden der DEZA an drei Anlässen aktiv eingeladen, einen Input zur Strategie 2010 zu geben. Im Rahmen eines Direktionsseminars wurden zudem auch noch WWF und Swisspeace in den Definitionsprozess einbezogen. Alle weiteren Akteure (BIKEZ, Seco, NGOs, Hilfswerke) wurden erst nach der endgültigen Verabschiedung der Strategie 2010 durch die Direktion der DEZA formell informiert. In Gesprächen wurde aber darauf hingewiesen, dass die Information zu einem grossen Teil auch über informelle Kanäle stattfindet. Die betroffenen Akteure hätten auf diesem Weg bereits zu einem früheren Zeitpunkt über den Inhalt der Strategie 2010 der DEZA bescheid gewusst.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass der Erarbeitungsprozess für die Strategie 2010 sehr seriös geplant war. Die Erarbeitung brauchte aber einen bedeutend grösseren Zeitaufwand als in der Planung vorgesehen war. Für die strategische Führung der DEZA scheint das Endprodukt zudem nicht konkret nutzbar zu sein. Obwohl der Prozess zentral von der Direktion der DEZA gesteuert wurde, gelang es nicht, Indikatoren festzulegen, die für alle Beteiligten als gemeinsame Grundlage akzeptabel gewesen wären.

Die Einbindung der Mitarbeitenden der DEZA und der Kooperationsbüros in den Definitionsprozess für die Strategie 2010 kann als positives Element hervorgehoben werden. Auch wurde weiteren Akteuren (EDA, Seco, BKIEZ) die Möglichkeit gegeben, zur Strategie 2010 Stellung zu nehmen. Sie wurde jedoch nicht genutzt (GS-EDA) oder geschah erst am Ende des Erarbeitungsprozesses (Seco, BKIEZ).

<sup>74</sup> In der Kerngruppe waren alle Bereichsleiter der DEZA sowie eine Vertretung der Direktion der DEZA vertreten.

## B) Konformität der Entscheidungsprozesse für die Kooperationsprogramme der DEZA

Die Kooperationsstrategie wird für jedes Schwerpunktländ oder -region der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit der DEZA erstellt. Wenn Seco und DEZA gemeinsam in einem Land tätig sind, erarbeiten sie auch die entsprechenden Kooperationsstrategien gemeinsam (z. B. Fall Bosnien und Herzegowina). Für die Ausarbeitung der Kooperationsprogramme hat die DEZA detaillierte Richtlinien und Vorgaben formuliert. Diese beziehen sich auf die Entwicklungszusammenarbeit, die Ostzusammenarbeit sowie die langfristigen Aktivitäten der humanitären Hilfe. Im Gegensatz zu den alten Leitlinien von 1999 wird in den neuen Leitlinien vom 22. März 2005 explizit erwähnt, dass diese zur „systematischen strategischen Ausrichtung der Planungsprozesse“<sup>75</sup> beitragen sollen.

Die Leitlinien von 2005 geben Auskunft über den Stellenwert, die Funktion und die Verbindlichkeit der Kooperationsprogramme. Zudem halten sie explizit fest, dass die Kooperationsprogramme die Zusammenarbeit mit den IKEZ-Ämtern und dem VBS regeln müssen. Diese Leitlinien machen auch detaillierte Vorgaben zu Gültigkeitsdauer, Form, Umfang und Sprache der Kooperationsprogramme.<sup>76</sup> Mit jeder Revision der Kooperationsstrategie soll zudem eine verstärkte Priorisierung und Fokussierung auf die Oberziele angestrebt werden. Maximal sollen dabei drei Themenschwerpunkte festgelegt werden.<sup>77</sup>

Die Prozessverantwortung liegt bei der zuständigen geografischen Sektion.<sup>78</sup> Wie oft, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form Konsultationen stattfinden sollen ist in den Leitlinien nicht vorgegeben. Dafür wird festgehalten, welche Akteure beim Erarbeitungsprozess konsultiert werden müssen. In der Schweiz sind dies:

- Die in der Region aktiven Bundesämter,
- Die vor Ort aktiven Hilfswerke,
- Innerhalb der DEZA [Begleitgruppe oder AGORA (Plattform für alle Mitarbeitenden)].

Im Partnerland sind es:

- Die zuständigen Stellen in der Regierung, dem Parlament und der Zivilgesellschaft,
- Ausgewählte spezialisierte nationale Organisationen,
- Die Vertretungen vor Ort (Geberorganisationen),
- Die Schweizerische Vertretung vor Ort.

Das jeweilige Kooperationsprogramm wird von der Direktion auf der Grundlage einer Synopsis verabschiedet. Mit der Unterschrift des Direktors tritt es in Kraft.

<sup>75</sup> DEZA Leitlinien für die Erarbeitung der Kooperationsstrategie für Schwerpunktländer und -regionen der internationalen Zusammenarbeit.

<sup>76</sup> Die Kooperationsstrategie gilt für vier bis sechs Jahre, umfasst höchstens 12 Seiten Haupttext und ist in Deutsch, Französisch oder Englisch abgefasst.

<sup>77</sup> Zu den Transversalthemen und geografische Ausrichtung werden keine Vorgaben gemacht.

<sup>78</sup> Etappen des Erarbeitungsprozesses der Kooperationsstrategien: (1) Auftrag durch Bereichs-/ oder Sektionsleiter den Auftrag zur Erarbeitung der Kooperationsstrategie gibt. (2) Kontext und Erfahrungsanalyse, (3) Konsultation, (4) Bewilligung durch Bereichsleiter, Direktion oder Departementvorsteherin (ab 5 Mio. CHF).

Zu den sechs realisierten Entscheidungsprozessanalysen für die Kooperationsprogramme der DEZA können bezüglich Konformität mit den Leitlinien der DEZA folgende Feststellungen gemacht werden. Für alle untersuchten Fälle wurden die vorgegebenen Etappen und auch die formalen Anforderungen mehr oder weniger eingehalten. Wo ein Programm bereits länger läuft, geht der Erarbeitungsprozess des Kooperationsprogramms von der Evaluation des vorhergehenden Programms aus. Der Kontextanalyse wurde dabei in allen untersuchten Kooperationsstrategien ein wichtiger Platz eingeräumt. Er braucht entsprechend viel Zeit und bindet viele, insbesondere lokale Akteure mit ein. Auffallend ist, dass für die untersuchten Kooperationsprogramme die Erarbeitungsprozesse sehr unterschiedlich lang waren.<sup>79</sup> In allen Fällen ist er jedoch mit einem grossen Aufwand verbunden. Die Effizienz der Erarbeitungsprozesse für die Kooperationsprogramme wurde in den Gesprächen mit der DEZA unterschiedlich bewertet. 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 bewerten die Effizienz 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 Strategien zu formulieren, die noch während ihrer Umsetzung an Gültigkeit verlieren können.

Wie bei der Strategie 2010 gibt es auch bei der Erarbeitung der Kooperationsprogramme viel Koordinations- und Konsultationsmomente. Bei der Strategie 2010 sind diese durch den regelmässigen Austausch zwischen Direktion und Kerngruppe Strategie 2010 gekennzeichnet. Bei den Kooperationsstrategien finden diese Feedbackschleifen wie in den Richtlinien vorgesehen insbesondere zwischen den Verantwortlichen der geografischen Sektion und den Kooperationsbüros statt.

Beim Kooperationsprogramm für *Indien* fällt auf, dass die Federführung des Definitionsprozesses klar beim Kooperationsbüro liegt. Erst am Ende des Prozesses ging diese, im Rahmen von Konsultationsseminaren in der DEZA, an die Sektion der DEZA über. Relativ früh wurden auch der Bereich bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der DEZA und die Botschaft in New Dehli in den Definitionsprozess für das Kooperationsprogramm eingebunden. In der Mitte des Prozesses werden dann verschiedene lokale Akteure, erst ganz gegen Ende des Prozesses die weiteren Bereiche der DEZA berücksichtigt. Das Seco wird erst ganz am Schluss des Prozesses im Rahmen eines Seminars über die Strategie informiert. Dies ist eher erstaunlich, weil das Seco selber mit Projekten in Indien tätig ist.

Auch beim Kooperationsprogramm für *Bhutan* ist das Kooperationsbüro im Erarbeitungsprozess federführend. Speziell ist hier, dass die Umsetzung des Kooperationsprogramms durch Helvetas erfolgt. Zudem ist es in Bhutan möglich, Projekte über die Regierung zu finanzieren, was in vielen anderen Ländern der Entwicklungszusammenarbeit nicht möglich ist. Beim Entscheidungsprozess für das Kooperationsprogramm von Bhutan wurden auch alle wichtigen Akteure aktiv und regelmässig einbezogen. Es fand ein regelmässiger Austausch zwischen dem Länderteam der DEZA, dem Länderteam der Helvetas in Bhutan sowie dem Programmbeauftragten bei der DEZA und den Mitarbeitenden von Helvetas in der Schweiz statt. Die Regierung Bhutans wurde insbesondere in der ersten Phase des Prozesses – im Rahmen der Ausarbeitung des ersten Workingpapers – in den Prozess einbezogen. Dies ent-

<sup>79</sup> Republik Moldau 2 Jahre, Indien 2,5 Jahre, Bosnien und Herzegowina 1 Jahr, Bhutan 3 Jahre, Angola 2 Jahre, Region der Grossen Seen knapp 1 Jahr.

spricht der Vorstellung, dass die Bedürfnisse des Partnerlandes vermehrt in die strategische Ausrichtung der Programme einbezogen werden sollen. Auch Akteure in der Schweiz (EDA/Departementschefin, EDA/Politische Abteilungen II und IV, Sektionen und Direktion der DEZA) wurden in diesem Kooperationsprogramm stärker konsultiert als dies für das Kooperationsprogramm von Indien der Fall war.

Die zwei Definitionsprozesse der Kooperationsstrategien im Bereich der *Ostzusammenarbeit* unterscheiden sich voneinander. In *Bosnien und Herzegowina* ist die DEZA gemeinsam mit dem Seco aktiv. Die zwei Bundesämter verfügen hier über ein gemeinsames Kooperationsprogramm. Beim Erarbeitungsprozess des Kooperationsprogramms für Bosnien und Herzegowina lag die Federführung ganz klar bei den für die Evaluation und die Erarbeitung des Kooperationsprogramms zuständigen Konsulenten. Koordiniert wurde der Prozess stark über Kooperationsbüro in Sarjevo. Bei diesem Erarbeitungsprozess fand ein regelmässiger und sehr umfassender Austausch statt. Innerhalb der Schweiz wurden die verschiedenen Sektionen der DEZA aber auch anderen Bundesämter (Bundesamt für Flüchtlinge, Seco, Politische Abteilung I und IV) stark integriert. Auch im Partnerland selber werden viele Akteure konsultiert (internationale Akteure, lokale Regierung, Schweizer Botschaft, NGOs in der Schweiz). Von der Konsultation her und auch in Bezug auf die Länge (knapp 1 Jahr) des Definitionsprozesses entspricht der Fall *Bosnien und Herzegowina* am besten den Leitlinien der DEZA.

In der *Republik Moldau* ist die DEZA seit dem Jahr 2000 tätig. Hier übernimmt der Bereich Ostzusammenarbeit die Präsenz der humanitären Hilfe in Moldau. Auch hier stützte sich die Erarbeitung des Kooperationsprogramms auf eine Zusammenarbeit mit externen Beratern. Es wurden bei diesem Prozess aber bedeutend weniger Akteure eingebunden als dies für das Kooperationsprogramm in Bosnien Herzegowina der Fall war. Das Kooperationsprogramm Moldau wurde in enger Zusammenarbeit mit der humanitären Hilfe bei der DEZA erarbeitet. Auffallend ist, dass bei diesem Entscheidungsprozess keine klare Federführung des einen oder anderen Akteurs auszumachen ist. Einmal liegt die Federführung bei der humanitären Hilfe, dann bei der Ostzusammenarbeit und schliesslich wieder beim Koordinationsbüro.

In der humanitären Hilfe wurden die Definitionsprogramme für die Mittelfristkonzepte in *Angola* sowie der Region der *Grossen Seen* näher untersucht. Bei beiden Fällen geschah der Einbezug der in der Region aktiven Bundesämter bedeutend früher als bei den Kooperationsstrategien der Entwicklungszusammenarbeit und der Ostzusammenarbeit. Hier wurden das Bundesamt für Migration (BFM) und die Politischen Abteilungen II und IV bereits in der Phase der Ausarbeitung des Drafts für das Konzept integriert. Grundsätzlich ist aber auch hier sichtbar, dass sich die strategische Ausrichtung stark an den lokalen Bedürfnissen orientiert. Dies ist insbesondere in der Region der Grossen Seen der Fall, wo das Koordinationsbüro während des gesamten Prozesses eine zentrale Koordinationsrolle einnimmt.

Es kann festgehalten werden, dass die Definitionsprozesse für die Kooperationsprogramme grundsätzlich mit den Richtlinien übereinstimmen. In Frage gestellt ist höchstens die Effizienz dieser Prozesse: der zeitliche Aufwand für die Strategieformulierung ist hier relativ gross, die Steuerung jedoch stark von den Bedürfnissen und Akteuren auf lokaler Ebene bestimmt. Auch ist gerade in der humanitären Hilfe, aber auch in der Entwicklungszusammenarbeit die Gültigkeit langfristiger Strategien begrenzt, da sich die Kontexte in diesen Ländern sehr schnell verändern können.

### **3.3.3                   Transparenz der Projektentscheide der DEZA**

Die Leitlinien für die Erarbeitung der Kooperationsprogramme halten fest, dass sie die Auswahl, Konzipierung, Planung, Umsetzung und Evaluation aller Aktivitäten im entsprechenden Land leiten. Auch in den Gesprächen mit der DEZA wird festgehalten, dass die Kooperationsprogramme das Referenzdokument für die Projektentscheide sind. Sie dienen als strategische Grundlage und werden in Jahresprogramme und Projektpläne heruntergebrochen. Die Kooperationsprogramme sind in diesem Sinne sehr relevant, weil sie die Brücke zwischen der strategischen Orientierung und der konkreten Projektauswahl bilden. Aufgrund der Untersuchung wird der operationelle Nutzen der Kooperationsprogramme aber eher als beschränkt beurteilt. So werden im Kooperationsprogramm nur selten Indikatoren und keine konkreten Selektionskriterien für die Projekte festgelegt. Die Prüfung der Projektanträge aus den Partnerländern wird durch das jeweilige Kooperationsbüro gemacht. Für die Auswahl des Projektes werden ausser dem „Partnerschaftsprinzip“ und den Vorgaben aus dem Kooperationsprogramm jedoch keine konkreten Auswahlkriterien vorgegeben. Da die Kooperationsprogramme sehr wenig fokussiert sind und mehrere Aktivitätsbereiche definiert sind (vgl. Kap. 2) bleibt der Handlungsspielraum des Koordinators bei der ersten Projektauswahl relativ gross. Es ist beispielsweise nicht ersichtlich, welches Kriterium (Themenschwerpunkt, Sektor, Transversalthemen) welchen Vorrang hat. Diese Überlappung von geografischen, sektoriellen, transversalen und thematischen Kriterien hat zur Folge, dass die Projektentscheide von aussen betrachtet nicht immer sehr transparent erscheinen.

Wenn auf Ebene des Kooperationsbüros einmal die Selektion der Projekte gemacht ist, stellt der Sektionsleiter einen Kreditantrag, der anschliessend von der Direktion (bis zu 5 Mio. CHF), der Departementschefin (5-20 Mio. CHF) oder dem Bundesrat (über 20 Mio. CHF) bewilligt werden muss. Ab dem Moment, wo der Projektantrag auf der Sektionsebene eingegangen ist, bestehen bei der DEZA relativ detaillierte Prozessvorgaben. Die Schwierigkeit der Transparenz scheint auch hier weniger im Prozess an sich, sondern beim Mangel konkreter und klarer Kriterien für den Projektentscheid und eine Vorgabe klarer Inhalte zu liegen.

### **3.3.4                   Fazit zur Erarbeitung der Strategien der DEZA**

Tabelle 6 unten fasst die Resultate der untersuchten Definitionsprozesse zusammen. Dabei werden die Konformität der Strategien (Kooperationsprogramme und Strategie 2010 der DEZA) mit den Richtlinien und die Effizienz der Erarbeitungsprozesse für die Strategien der DEZA beurteilt. Zudem stellt die Tabelle auch einen Vergleich des Koordinationsaufwandes, der Konsultationsmomente und der Dauer der Strategieformulierungsprozesse dar.

## Zusammenfassende Beurteilung der Erarbeitungsprozesse der Strategien der DEZA

Tabelle 6

Kriterium	DEZA	EZ		OZA		HH	
	Strategie 2010	Indien	Bhutan	Bosnien und Herzegowina	Republik Moldau	Region Grosse Seen	Angola
Konformität der Erarbeitungsprozesse der Strategien mit den Richtlinien	mittel	gering	hoch	hoch	mittel	mittel	mittel
Koordinationsaufwand	hoch	gering	hoch	hoch	mittel	mittel	mittel
Effizienz des Definitionsprozesses (Dauer/operativer Nutzen)	gering	gering	gering	mittel	gering	mittel	gering
Einbezug Akteure in der Schweiz	gering	gering	mittel	hoch	mittel	hoch	hoch
Einbezug von Akteuren im Partnerland	gering	gering	hoch	hoch	mittel	hoch	hoch

### *Koordination im Rahmen der Erarbeitung der Strategien der DEZA*

Im Rahmen der Länderstudien fiel auf, dass die Kooperation mit dem Seco teils sehr gut organisiert zu sein scheint, zum Teil aber sind auch Mängel zu Tage getreten. Am besten gelingt die Kooperation nach unserer Einschätzung in Osteuropa, wo die Programme von Anfang an gemeinsam koordiniert wurden. Auch in vielen Entwicklungsländern sind die Programme gut aufeinander abgestimmt. In Indien hingegen gibt es z. B. kein gemeinsames Programm. Und in der Tat haben wir bei unserer Stichprobe ein Projekt gesehen, das vom Inhalt her einem uns bekannten Seco Projekt sehr ähnlich ist. Weder beim Seco noch beim DEZA country desk war man sich dieser Situation bewusst (wiewohl das globale Umweltprogramm der DEZA, das dieses spezielle Projekt betreut, von den Aktivitäten des Seco in diesem Segment wusste). Dies ist natürlich nur eine anekdotische Evidenz. Informelle Gespräche mit Mitarbeitern von Seco, DEZA und privaten Firmen, die für DEZA und Seco arbeiten, bestätigen aber den Eindruck, dass die Kooperation zwischen Seco und DEZA zum Teil bzw. in manchen Ländern signifikant verbesserungsfähig ist.

### *Effizienz der Erarbeitungsprozesse der Strategien der DEZA*

Die Definitionsprozesse für die Strategie 2010 und die Kooperationsprogramme waren grundsätzlich alle sehr aufwändig. Aus den Gesprächen mit der DEZA wurde auch klar, dass der operative Nutzen in Bezug zum Aufwand für die Erarbeitung der Dokumente nicht immer sichtbar ist. Die Kooperationsprogramme und die Strategie 2010 sind wichtige Arbeitsgrundlagen für die DEZA. Um einen effektiven Beitrag zur Steuerung leisten zu können, müssten jedoch klarere Ziele, Prioritäten und Indikatoren für die konkrete Projektauswahl definiert werden.

Auch in Anbetracht der unübersichtlichen Strategiearchitektur der DEZA und der bestehenden redundanten und konkurrenzierenden Papiere liesse über eine Vereinfachung und Einschränkung der strategischen Bezugsdokumente die strategische Führung transparenter gestalten und stärker fokussieren.

### **3.4 Zweckmässigkeit des Behördenarrangements für die strategische Führung der DEZA**

Dieses Kapitel diskutiert auf der Grundlage der Resultate der vorhergehenden Abschnitte die Zweckmässigkeit des Behördenarrangements für die strategische Führung der DEZA.

Parlament und Bundesrat nehmen ihre strategische Steuerungsfunktion hauptsächlich über die Rahmenkredite respektive über die Botschaften zu den Rahmenkrediten der DEZA wahr. Letztere machen detaillierte, jedoch wenig fokussierte Vorgaben zur strategischen Ausrichtung der Arbeit der DEZA. Zudem werden diese Rechtsgrundlagen alle vier bis fünf Jahre erneuert, wobei bis auf den Jahresbericht von DEZA und Seco keine weitere formelle Gesamtberichterstattung an den Bundesrat und das Parlament verlangt werden. Eine gewisse Steuerung und Kontrolle durch das Parlament scheint über den regelmässigen Austausch sowie Präsentationen der DEZA in der Aussenpolitischen Kommission (APK), der Finanzkommission (FK) und dem BKIEZ zu bestehen. Der Bundesrat scheint demgegenüber seine Steuerungsfunktion weniger regelmässig wahrzunehmen. Er bestimmt zwar über die Leitlinien Nord-Süd von 1994 und den aussenpolitischen Bericht 2000 die strategische Arbeit der DEZA. Die Leitlinien von 1994 werden zurzeit aktualisiert, beim aussenpolitischen Bericht ist die Diskussion einer Erneuerung am Laufen.<sup>80</sup> Im Kontext des sich stetig ändernden Umfeldes der Entwicklungszusammenarbeit stellt sich jedoch die Frage, ob für eine effektive Steuerung nicht eine regelmässige Anpassung der strategischen Vorgaben bestehen müsste. Aufgrund der Gespräche wird das BIKEZ vom Bundesrat jedoch mit grosser Zurückhaltung genutzt.

Zudem wird im Behördenarrangement eine Vielzahl von Koordinationsinstrumenten vorgegeben.<sup>81</sup> Dies scheint für die Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit, in der viele Akteure intervenieren, durchaus sinnvoll zu sein um eine gewisse Kohärenz der Aktivitäten zu ermöglichen. Die Kommission scheint eher eine Informati-

<sup>80</sup> Im Rahmen der Verwaltungsreform 05-07 ist zudem vorgesehen, solche Leistungsziele zu formulieren und im Rahmen der Portfolioanalyse klare strategische Ausrichtungen zu erreichen.

<sup>81</sup> Eine Grossteil dieser Koordinationsinstrumente wurde im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform (NOVE DUE) kreiert. Diese Koordinationsinstrumente werden von den Akteuren durchgehend als zweckmässig beurteilt.

ons- und Austauschplattform zwischen Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Parlament zu sein, als ein Instrument zum Austausch zwischen Parlament und Bundesrat und zur Formulierung strategischen Ziele.

EDA intern wird die Führung und Kontrolle der DEZA über die Departmentchefin wahrgenommen. Hier verfügt die DEZA über einen relativ grossen Handlungsspielraum und wenig inhaltliche und formelle Vorgaben. Der Handlungsspielraum begründet sich aufgrund der Gespräche damit, dass die DEZA nur so flexibel und adäquat auf internationale, lokale und innenpolitische Ereignisse reagieren und ihre Aktivitäten wirkungsorientiert ausrichten könne. Auch die Beurteilung der DEZA als innovatives und dynamisches Amt, dessen Aktivitäten vor Ort professionell und mit hoher Qualität durchgeführt werden, wird zu einem Teil mit diesem Handlungsspielraum begründet. Grundsätzlich sind die im Bundesgesetz zur Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie den Verordnungen über die Entwicklungszusammenarbeit, Ostzusammenarbeit und humanitäre Hilfe der DEZA definierten Kompetenzen des EDA relativ stark an die DEZA delegiert. Aufgrund der Gespräche scheint es, dass von Seiten des EDA der DEZA gegenüber grosses Vertrauen besteht. So soll auch die Kontrolle der Finanzflüsse und die Überprüfung der Wirksamkeit der ausgegebenen Mittel zu einem grossen Teil an die DEZA selber delegiert sein.

In Bezug auf die vorhandene Koordinations- und Kompetenzzuordnung in den rechtlichen Grundlagen kann das Behördenarrangement im Allgemeinen durchaus als zweckmässig beurteilt werden. Einzig die grundlegende Zuständigkeitsteilung zwischen DEZA und Seco impliziert automatisch einen zusätzlichen Koordinationsaufwand und möglichen Reibungs- bzw. Effizienzverlust. Im Bericht der PVK und den Empfehlungen der GPK-S vom Oktober 2003 an den Bundesrat<sup>82</sup> wurde bereits darauf hingewiesen, dass im Bereich der multilateralen Finanzhilfe die Strategiesetzung und Umsetzung sehr aufwändig sind, insbesondere weil das Zuständigkeitsystem zwischen den beiden Ämtern sehr komplex geregelt ist. Eine grundsätzliche Bereinigung der Situation ist laut Gesprächspartnern bis heute jedoch noch nicht erfolgt.

#### **4 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen**

Die GPK-S hat die PVK am 11. April 2005 mit der Untersuchung der Kohärenz und der strategischen Führung der DEZA beauftragt. Die Untersuchung verfolgte zwei Ziele. Erstens sollte überprüft werden, inwiefern die Strategien, Programme und Projekte der DEZA inhaltlich mit den rechtlichen Vorgaben übereinstimmen und ob eine thematische Abstimmung der Programme und Projekte untereinander erkennbar ist (*inhaltliche Kohärenz*). Zweitens sollte die Zweckmässigkeit des Behördenarrangements zur strategischen Führung der DEZA beurteilt, und die Konformität der Strategieformulierung der DEZA mit den rechtlichen Vorgaben überprüft werden (*Steuerung*).

<sup>82</sup> Vgl. PVK (2003). Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz. Bericht der PVK zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Bern, 6.6.2003; Empfehlungen der GPK-S an den Bundesrat, August 2003.

**A** *Sind die Strategien, Programme und Projekte der DEZA in sich und mit den gesetzlich festgelegten Zielen und Prioritäten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit kohärent? (inhaltliche Kohärenz)*

**A1** *Welche Ziele und Prioritäten sind in den gesetzlichen Grundlagen für die DEZA definiert?*

Ziele, Prioritäten und Anliegen an die Entwicklungszusammenarbeit werden von internationalen Akteuren, von Partnerländern, von Akteuren der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und von den politischen Entscheidungsträgern formuliert. Gesetzlich sind die Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe des Bundes im Bundesgesetz zur Entwicklungshilfe vom 19. März 1976 und im Bundesbeschluss zur Ostzusammenarbeit vom 24. März 1995 verankert. Als oberstes Ziel verfolgt die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes die Ausmerzung von extremer Armut und Hunger. Die humanitäre Hilfe wiederum soll einen Beitrag zur Linderung des Leidens der Bevölkerungen bei Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten leisten.

Auf operativer Ebene verabschieden Parlament und Bundesrat mit den Botschaften zu den Rahmenkrediten für die Entwicklungszusammenarbeit, die humanitäre Hilfe und die Ostzusammenarbeit alle vier bis fünf Jahre den konkreten Auftrag der DEZA. Diese Botschaften zu den Rahmenkrediten sind relativ detailliert. Für die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit benennen sie beispielsweise geografische und thematische Schwerpunkte, Sektoren und auch der finanzielle Umfang des Engagements der DEZA wird dort festgelegt. Trotz des hohen Detaillierungsgrades der Botschaften zu den Rahmenkrediten bleiben diese in ihrer Ausrichtung jedoch relativ breit. Die Länder-, Themen- und Sektorenpalette für die Aktivitäten der DEZA ist sehr umfangreich. Auch fehlen konkrete Leistungs- und Zielgrössen für die Aktivitäten der DEZA. Der Auftrag von Parlament und Bundesrat an die DEZA ist somit nicht in Form eines konkreten und überprüfbaren Leistungsauftrages formuliert. Dies erschwert die Überprüfung der Zielkonformität und der Wirksamkeit der Projektarbeit der DEZA.

Zudem definiert der Bundesrat in Form von Strategiepapieren inhaltliche und strategische Ziele und Prioritäten für die Entwicklungszusammenarbeit der DEZA. So sind die Vorgaben im Aussenpolitischen Bericht 2000 und im Leitbild Nord-Süd von 1994 für die DEZA richtungweisend. Insbesondere das Leitbild Nord-Süd hat für die übergeordnete, strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes einen hohen Stellenwert.

**A2** *Entsprechen die Ziele und Prioritäten der Strategien, Programme und Projekte der DEZA den rechtlichen Vorgaben?*

Die Auswertung der SAP Datenbank und die Stichprobe von Länderprogrammen und von in den Ländern durchgeführten Projekten hat ergeben, dass die Arbeit der DEZA mit den Botschaften zu den Rahmenkrediten grundsätzlich übereinstimmt.

Einige Fragen sind bei der Auswertung der Projektdatenbank dennoch zutage getreten. So ist bei 46 % der Mittel der DEZA aufgrund der Projektdatenbank SAP nicht nachweisbar, ob dieses Geld den Schwerpunktländern zugute kommt oder nicht. Diese Zahl ist zwar mit Vorsicht zu geniessen, da ein Teil dieser Gelder der humanitären Hilfe oder multilateralen Projekten zukommt. De facto ist aber trotzdem bei

knapp der Hälfte der Projekte keine klare Zuordnung der Ausgaben nach Land möglich.<sup>83</sup>

Weitere 13 % des Gesamtbudgets fliessen zudem in „sonstige Länder“. Zum einen handelt es sich hier um Projekte der humanitären Hilfe, die nicht auf bestimmte Länder beschränkt ist. Es gibt zudem aber gewisse Projekte, die sich rein vom Projekttitel her und von aussen betrachtet kaum mit den in der Botschaft 2003 zur Entwicklungszusammenarbeit genannten Prioritäten vereinbaren lassen. So wird z. B. in Syrien für über 200 000 Franken das Projekt „Ökogarten Damaskus“ unterstützt (obwohl Syrien weder Schwerpunktland noch Sonderprogramm ist) und in Taiwan unterstützt die DEZA mit ca. 17 000 Franken das "Grassroots Women Workers Centre", die einzige DEZA Aktivität in diesem Land. Zudem sind unter dieser Rubrik an erster Stelle auch Projekte betroffen, die die DEZA in der Schweiz durchführt. Mit 37 Millionen Franken werden somit ungefähr 3,5 % des Budgets der DEZA als Projekte in der Schweiz verbucht. Diese Rubrik beinhaltet z. B. Kongresse, internationale Begegnungen, Beiträge an Forschungsinstitute spezielle Aufgaben innerhalb der DEZA oder Personalkosten zu Lasten der Rahmenkredite.

Eine weitere Schwierigkeit begründet sich darin, dass die Projektdatenbank nicht spezifiziert, ob Projekte dem Bereich humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit oder Ostzusammenarbeit zuzuordnen sind. Ein weiteres Problem besteht bezüglich der Beiträge an multilaterale Organisationen und NGOs. Wo im Rahmen von Entwicklungsprogrammen multilaterale Organisationen oder NGOs Grundbeiträge erhalten, ist de facto keine Zuordnung zu Ländern, Themen oder Sektoren möglich. Dies ist nicht ein technisches Problem, sondern eine inhaltliche Frage: die Schweiz stellt die Grundbeiträge im Rahmen der in den internationalen und multilateralen Institutionen geltenden Regeln zur freien Verfügung.

Für eine detaillierte Vollzugsevaluation ist die aktuelle Projektdatenbank der DEZA (SAP) nicht geeignet. Sie erlaubt keine detaillierte Kontrolle der Budget- und Projektvergaben, da hierfür nicht alle notwendigen Attribute für die Projekte eingetragen sind. Zudem sind vor dem Jahr 2005 nicht die Budgets aller Projekte in der Datenbank erfasst. Die SAP Datenbank ist zum heutigen Zeitpunkt nur sehr begrenzt als Steuerungs- und Kontrollinstrument der Finanzflüsse nutzbar.

*A3 Wie ist der innere Zusammenhalt (Kohärenz) zwischen den Strategien, Programmen und Projekten der DEZA zu beurteilen?*

Auffallend bezüglich dieser Frage ist, dass für die Entwicklungszusammenarbeit eine sehr umfassende Strategienarchitektur innerhalb und ausserhalb der DEZA besteht. Die rechtlichen Vorgaben und die Strategien des Bundesrates scheinen dabei konsequent in die Strategie 2010 der DEZA eingeflossen zu sein. Bei der internen Führungsstruktur der DEZA fällt auf, dass auf einer gleichen Führungsebene jeweils mehrere Strategien bestehen können. Von der strategischen Führungsebene (Strategie 2010 der DEZA) bis zur operativen Führungsebene (Kooperationsprogramme) ist zudem der Konkretisierungsgrad, trotz der vielen Zwischenstufen, relativ gering.

<sup>83</sup> Die DEZA konnte zum Zeitpunkt der Untersuchung die gewünschten Daten nicht liefern. In der Stellungnahme vom 30.3.2006 zum vorliegenden Bericht hält die DEZA jedoch fest, dass eine solche Differenzierung mit der SAP Datenbank doch möglich sei. Die PVK geht dieser Frage zurzeit nach.

Im Rahmen der Länderanalysen konnte aber keine systematische Inkohärenz zwischen den Programmen bzw. mit der Strategie 2010 festgestellt werden.

Allerdings sticht ins Auge, dass auf der globalen Ebene der DEZA keine thematische oder sektorielle Fokussierung besteht.<sup>84</sup> So unterstützt die DEZA beispielsweise Projekte in 42 verschiedenen Sektoren mit jeweils relativ kleinen Budgets. Auf der Ebene der Kooperationsprogramme findet dann zwar eine Auswahl an Schwerpunktthemen und Sektoren statt. Die Kooperationsprogramme sind aber so allgemein gehalten, dass grössere Inkonsistenzen mit den Vorgaben (bspw. bei der konkreten Projektauswahl) grundsätzlich kaum möglich sind. Angesichts dieser breiten Ausrichtung der Projekte der DEZA stellt sich hier die Frage, ob und in welchen Fällen hier die „kritische Masse“ für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit erreicht wird, und wo diese anzusetzen wäre.

**B** *Welchen Einfluss haben die Akteure, ihre Ressourcen, ihre Kompetenzen und ihre Koordination auf die strategische Führung der DEZA? (Steuerung)*

*B1 Welche Akteure sind in den gesetzlichen Grundlagen für die strategische Führung der DEZA bestimmt, und wie sind ihre Kompetenzen, ihre Ressourcen und ihre Koordinationsinstrumente festgelegt (Behördenarrangement)?*

Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des Bundes wird von einer Vielzahl von Akteuren beeinflusst und mitgestaltet. Die strategische Führung der DEZA wird in erster Linie von Parlament und Bundesrat wahrgenommen. Nebst den relativ breit ausgerichteten inhaltlichen Zielvorgaben und Prioritäten (vgl. Kap. 1 und 2) legen diese politischen Entscheidungsträger mit den Gesetzen, Verordnungen und Weisungen zur Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe auch die Kompetenzen, Ressourcen und Koordinationsinstrumente der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes fest.

Über die APK, die FK und BKIEZ verfügt das Parlament über wichtige Instrumente zur Führung und Kontrolle der Arbeit der DEZA. Zudem kann das Parlament alle vier bis fünf Jahre über die Rahmenkredite zu den Botschaften der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe den Auftrag der DEZA überprüfen, erneuern und enger oder breiter ausgestalten.

Die strategische Führung der DEZA durch den Bundesrat geschieht in erster Linie über die strategischen Berichte (Aussenpolitischer Bericht 2000 und Leitbild Nord-Süd von 1994). Zudem verfügt er über zwei gesetzlich verankerten Koordinationsgremien (IKEZ und BKIEZ) über die er Einfluss auf die Koordination und die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit nehmen kann. Auch ist es in der Kompetenz des Bundesrates, über den Beginn und den Ausstieg der DEZA in einem Entwicklungsland zu entscheiden und schliesslich müssen auch Ausgaben die 20 Millionen Franken übersteigen vom Bundesrat genehmigt sein.

Das EDA kann über Weisungen, strategische Richtlinien und Kontrollmechanismen Einfluss auf die inhaltliche und organisatorische Führung der DEZA nehmen. Bei der Vergabe und der Kontrolle der Mittelverwendung muss die DEZA zudem bei Ausgaben über 5 Millionen Franken die Bewilligung der Departementchefin einholen. Die Finanzkompetenzen für Projekte und Programme der DEZA aus laufenden

<sup>84</sup> Vgl. auch DAC Peer Review (OECD: 2005).

Rahmenkrediten sind in der Weisung der EFV vom 1. Januar 2003 detailliert geregelt.

*B2 Werden die rechtlichen Vorgaben zum Behördenarrangement für die strategische Führung innerhalb der DEZA eingehalten?*

Die DEZA hat für die Ausarbeitung von Kooperationsprogrammen konkrete und detaillierte interne Richtlinien entwickelt. Diese sind in den untersuchten Entscheidungsprozessen zu den sechs Kooperationsprogrammen im Allgemeinen auch eingehalten worden. Vom Departement werden hier und auch für die Strategie 2010 keine spezifischen Vorschriften gemacht.

Die Analyse der Entscheidungsprozesse für die Erarbeitung der Kooperationsstrategien und der Strategie 2010 der DEZA hat gezeigt, dass diese Prozesse immer mit einem grossen Ressourcenaufwand verbunden sind. Erstens führt die grosse Anzahl von internationalen, schweizerischen und lokalen Partnern, die von einem Entwicklungsprogramm betroffen sind, zu immer grösseren Koordinationsaufwänden. Die Einbindung dieser Akteure gelingt aber nicht immer gleich gut. Während für das Programm Bosnien und Herzegowina ein starker Einbezug des Seco in den Strategieformulierungsprozess bestand (gemeinsame Strategie DEZA/Seco), war dies bei Indien, wo das Seco ebenfalls tätig war, nicht der Fall. Möglicherweise trägt auch die teilweise sehr komplexe Zuständigkeitsverteilung zwischen DEZA und Seco zur Entstehung von Reibungsverlusten und Koordinationsaufwänden bei (z. B. multilaterale Finanzhilfe). Im Bericht der GPK-S vom Oktober 2003 an den Bundesrat wurde diese Schwierigkeit bezüglich der multilateralen Finanzhilfe bereits konstatiert.<sup>85</sup> Bisher ist aber noch keine grundsätzliche Bereinigung der Situation erfolgt. Zweitens sind die Erarbeitungsprozesse und die Gültigkeitsdauer der Kooperationsstrategien oft sehr lange und basieren auf vertieften Kontext- und Situationsanalysen. Ihre Aktualität zum Zeitpunkt oder während der Umsetzung kann somit nicht immer garantiert werden.

Nebst der Strategie 2010 und den untersuchten Kooperationsprogrammen verfügt die DEZA zudem über eine umfassende und komplexe Strategiearchitektur. Das Kooperationsprogramm für Bosnien-Herzegowina wird beispielsweise von nicht weniger als 15 strategischen Dokumenten direkt oder indirekt beeinflusst. Diese grosse Anzahl an Strategien zeigen einerseits die Bemühungen der DEZA, ihre Aktivitäten zu steuern, zu koordinieren und zu legitimieren. Teilweise ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb gewisse Strategien überhaupt (noch) bestehen, beziehungsweise welchen Zweck sie erfüllen. Auch wird der Konkretisierungsgrad und der operative Nutzen dieser Strategiepapiere kritisch hinterfragt. Bereits bei der Formulierung der Strategie 2010 konnte beispielsweise kein Konsens über konkrete Indikatoren für die strategische und operative Arbeit der DEZA gefunden werden. Dies führt dazu, dass die Strategie 2010 zwar ein für die Organisationskultur relevantes, jedoch kein konkret nutzbares Dokument darstellt.

Der Bericht stellt sich dem aktuellen Führungssystem der DEZA somit eher kritisch gegenüber. Einerseits, weil es den Eindruck einer Übersteuerung erweckt. Andererseits auch, weil am Ende die Aktivitäten der DEZA stark den Bedürfnissen der Partnerländern angepasst werden und Projektentscheide stark vom lokalen Kontext bestimmt werden. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob eine so

<sup>85</sup> Vgl. PVK (2003). Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz. Bericht der PVK zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Bern, 6.6.2003. und Empfehlungen der GPK-S an den Bundesrat.

aufwändige und detaillierte Strategiearchitektur, wie sie die DEZA heute hat, wirklich zweckmässig für ein effizientes und wirkungsorientiertes Vorgehen ist.

Die DEZA verfügt heute bereits über ein umfangreiches Monitoring und Controlling System, das auch zahlreiche Evaluationen auf unterschiedlichen Ebenen beinhaltet. Eine eigentliche systematische outcome-orientierte Kontrolle einer bestimmten im Voraus festzulegenden Stichprobe der Projekte fehlt jedoch.<sup>86</sup> Es konnte aber im Laufe der Untersuchung ein klarer Trend hin zu systematischen, externen, ex-post Evaluationen, deren Ergebnisse dann zuhanden der interessierten Öffentlichkeit auch zusammenfassend dargestellt werden können, festgestellt werden.

*B3 Wie zweckmässig ist das Behördenarrangement für eine effiziente und transparente Steuerung der Aktivitäten der DEZA?*

Im Bericht wird das Behördenarrangement grundsätzlich als zweckmässig beurteilt.

Das Parlament scheint mit der APK, der FK und der BKIEZ über ein gutes Kontroll-, Austausch- und Informationssystem zu verfügen. Innerhalb der Vorgaben der Botschaften zu den Rahmenkrediten wird der DEZA ein grosser Handlungsspielraum gelassen. Die formelle Rechenschaftsablegung und Berichterstattung der DEZA gegenüber den politischen Entscheidungsträgern begrenzt sich auf den gemeinsamen Jahresbericht von DEZA und Seco sowie den Botschaften zu den Rahmenkrediten die alle vier bis fünf Jahre erneuert werden.

Die Führung der DEZA durch den Bundesrat wird zudem als eher schwach gewertet. Der letzte aussenpolitische Bericht liegt sechs Jahre, die strategischen Vorgaben für die Entwicklungszusammenarbeit (Leitlinien Nord-Süd von 1994) bereits 12 Jahre zurück. Auch scheint das Interesse einzelner Regierungsmitglieder für die beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit (BKIEZ) eher gering zu sein. Angesichts des dynamischen, komplexen und sich schnell ändernden Umfeldes der Entwicklungszusammenarbeit stellt sich die Frage, ob eine regelmässige Aktualisierung der Führungsinstrumente und der strategischen Schwerpunkte auf der Ebene des Bundesrates nicht zu einer kohärenteren und stringenteren Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA führen könnte.

Das EDA scheint schliesslich seine Führungsmöglichkeiten fast ausschliesslich über Koordinationsbemühungen zu realisieren. Es bestehen kaum Weisungen und Kontrollinstrumente für die DEZA. Die Führung der DEZA auf der Ebene des EDA beruht vor allem in den Bemühungen zur verstärkten Koordination der verschiedenen Akteure und in einem regelmässigen Austausch zwischen Departementchefin und DEZA, sowie zwischen der DEZA und den verschiedenen Direktionen des EDA. Auch bei der Mittelallokation scheint eine eher unbürokratische und wenig zentralisierte Vorgehensweise zu bestehen. Grundsätzlich scheint hier viel Kompetenz an die DEZA delegiert zu werden.

In Anbetracht des komplexen und sich rasch ändernden Umfeldes der Entwicklungszusammenarbeit sowie der bestehenden Interessens- und Zielkonflikte ist eine absolute Kohärenz der Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit kaum möglich. Auch der Steuerung der Aktivitäten der DEZA sind sicherlich Grenzen gesetzt. Dies liegt unter anderem daran, dass die DEZA stark von den Kontexten und Bedürfnissen der Partnerländer ausgeht und somit auf dieser Ebene auch ein wichtiger

<sup>86</sup> Die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) haben diesen Weg jüngst mit einigem Erfolg eingeschlagen.

Einfluss auf die konkreten Projektentscheide besteht. Eine stärkere strategische Führung, insbesondere durch den Bundesrat – ohne zwingend die Flexibilität der DEZA einzuengen – sowie die Festlegung konkreter Kriterien, limitierter Kernkompetenzen, Aktionsfelder und thematischer und sektorieller Schwerpunkte auf der Ebene der Kooperationsprogramme könnten Ansätze für eine verbesserte Effizienz, Transparenz und Kohärenz der Arbeit der DEZA darstellen.

## Abkürzungsverzeichnis

APK	Aussenpolitische Kommissionen
ARE	Bundesamt für Raumplanung
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFM	Bundesamt für Migration
BG	Bundesgesetz
BKIEZ	Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BV	Bundesverfassung
COPOL	Comité Politique
DAC	Development Assistance Committee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRK	Demokratische Republik Kongo
EE	External Evaluation
EAWAG	Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FK	Finanzkommissionen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
IDA	International Development Agency
IKEZ	Interdepartementales Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit
ISP	Institutional Strategy Papers
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NGO	Non-governmental Organization – Nichtstaatliche Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OV-EDA	Organisationsverordnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

PA	Politische Abteilungen des EDA
PD/EDA	Politische Direktion des EDA
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PVFMH	Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKH	Schweizerischer Korps für Katastrophenhilfe
UNFPA	United Nations Population Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNO	United Nations Organisation
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VKA	Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland
WATSAN	Wasser und Sanitär
WWF	Worldwide Fund for Nature
ZISP	Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik

## Liste der Interviews und Gruppengespräche

<b>EDA</b>	
Müller, Peter	Generalsekretär EDA
<b>DEZA</b>	
Adam, Therese	Vize-Direktorin, Leiterin Zusammenarbeit mit Osteuropa und GUS
Ambühl, Hansjürg	Leiter Sektion Afrika
Anhorn, Roland	Programmbeauftragter Republik Kongo
Belser, Eliane	Programmbeauftragte Indien
Chappatte, Serge	Vize-Direktor, Leiter des Bereichs Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit
Chave, Olivier	Leiter Sektion UNO-Entwicklung
Egger, Jean-Pierre	Programmbeauftragter Moldau
Eisele, Hubert	Leiter Sektion Spezial- und Regionalprogramme
Elsässer, Beate	Programmbeauftragte Bosnien und Herzegowina
Fässler, Martin	Leiter Sektion Entwicklungspolitik
Frisch, Toni	Delegierter für Humanitäre Hilfe und Chef SKH, Leiter des Bereichs Humanitäre Hilfe
Fust, Walter	Direktor der DEZA
Gautschi, Remo	Stellvertretender Direktor der DEZA
Graf, Christoph	Leiter Sektion Südasien
Grieder, Christina	Leiterin Sektion Internationale Finanzierungsinstitutionen
Hagmann, Brigit	Leiterin Sektion Südosteuropa
Hofer, Walter	Stv. Leiter des Bereichs Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit
Lenz, Hans-Peter	Leiter Sektion Europa + GUS; Humanitäre Hilfe und SKH
Mader, Jacques	Programmleiter Bhutan
Meyer, Walter	Leiter Sektion Ostasien
Pradeep, Itty	Programmbeauftragter IDA

Rossi, Marco	Leiter Themen und Fachwissen
Schläpfer, Adrian	Vize-Direktor, Leiter des Bereichs bilaterale EZ
Siegfried, Gerhard	Sektionschef Evaluation & Controlling DEZA
Sprili, Gabriella	Ökonomin, Sektion Themen und Fachwissen
Steffen, Peter	Programmbeauftragter Angola
Stocker, Katrin	Programmbeauftragte Rumänien und Stabilitätspakt
Von Steiger, Tatjana	Programmbeauftragte UNFPA
<b>Interdepartementales Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ)</b>	
Betschart, Urs	Vizedirektor, Bundesamt für Migration (BFM)
Greminger, Thomas	Leiter Politische Abt. IV des EDA,
Jeanrenaud, Pascal	Finanzdienst IV, Eidg. Finanzverwaltung (EFV)
Mordasini, Michel	Stv. Leiter des Bereichs « Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit » des Seco
<b>Beratende Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (BKIEZ)</b>	
Eberlein, Christine	Erklärung von Bern (EvB)
Fasel, Hugo	Präsident der BKIEZ, Präsident Travail.Suisse
Gurtner, Bruno	Bereichsleiter Internationale Finanzen, Alliance Sud
Krummenacher, Jürg	Direktor, Caritas Schweiz
Kux, Stephan	Dozent für Politikwissenschaft, Universität Zürich, Leiter Standortförderung, Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
<b>Weitere Gespräche</b>	
Kappel, Rolf	Professor für Probleme der Entwicklungs-länder und Leiter des Nachdiplomstudiums für Entwicklungsländer (NADEL)
Käppeli, Guido	Projektleiter Caritas „Fensterfabrik in Armenien“; Bauunternehmer
Niggli, Peter	Geschäftsleiter Alliance Sud

## Literaturverzeichnis

### Rechtliche Grundlagen

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0).

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01).

Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern vom 28. Mai 2003, (SR 03.040).

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom 4. Oktober 1991 (SR 979.1).

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991 (BBl 1991 II 1153).

Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1).

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6. Mai 1992 (SR 974.11).

Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS vom 19. August 1998 (SR 98.049).

Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa vom 14. November 2001 (SR 01.073).

Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 14. November 2001 (SR 01.072).

Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps vom 11. Mai 1988 (SR 172.211.31).

Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA) vom 24. Oktober 2001 (SR 974.03).

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 29. März 2000 (OV-EDA, SR 172.211.1).

### Ämtliche Berichte

Bundesrat 1994: Leitbild Nord-Süd: Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren, 7. März 1994.

Bundesrat 2000: Aussenpolitischer Bericht 2000 „Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt (SR 00.091).

GPKs 1992: Bericht der Geschäftsprüfungs-kommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1992 vom 6. April 1993 (SR 93.033).

DEZA 2000: Strategie 2010 der DEZA. Bern.

DEZA 1994: Leitbild der DEZA. Bern.

EFK 2005: Auftragsvergaben der DEZA, Wirtschaftlichkeitsprüfung. Bern.

DEZA / Seco 2004: High level statement, ein klares Bekenntnis der Schweiz zur Unterstützung der Armutsbekämpfungs-Strategien. Bern.

DEZA / Seco 2005: Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2004. Bern.

Seco 2002: Stratégie 2006. Bern.

Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS) des EDA 2002: Aussenpolitische Südosteuropa-Strategie der Schweiz. Politorbis, vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik N° 30 – 1/2002. Bern.

### **Evaluationen, Fachliteratur**

Ashoff, Guido 2002: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. In: Studies: Analysen und Stellungnahmen (1/2002), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Bonn.

Eberlein, Christine 2000: Crise de la dette en Tanzanie et cohérence de la politique de développement suisse. In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, N° 19 (IUED): 73-87. Genf.

Forster, Jacques 1999: Policy coherence in development co-operation. London.

Forster, Jacques 2000: La cohérence des politiques : une nouvelle approche des relations Nord-Sud. In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, N° 19 (IUED): 3-12. Genf.

OECD 2000: Development Co-operation Report 2000, Switzerland. The DAC Journal, Volume 1, N° 4. Paris.

OECD 2003: Policy coherence: Vital for global development. In: Policy Brief, July 2003. Washington.

OECD 2005: Development Co-operation Report 2004, Switzerland. The DAC Journal, Volume 6, N° 1. Paris.

OECD 2005: DAC Peer Review 2005: Memorandum of Switzerland 2004.

OECD 2005: DAC Examen par les pairs : La Suisse. Pré-impression des dossiers du CAD 2005, Vol.6, N°.3.

PVK 2003: Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz. Bericht der PVK zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Bern, 06. Juni 2003.

Serdült, Uwe / Hirschi, Christian 2004: From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. In: Swiss Political Science Review 10(2): 137-155.

Tschumi, Xavier / Schümperli Younossian, Catherine 2000: Les lignes directrices Nord-Sud. Un bilan de leur mise en œuvre dans l'administration fédérale cinq ans après leur adoption. In: Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, N° 19 (IUED): 13-35. Genf.

UNO 2000: Resolution adopted by the General Assembly, 55/2. United Nations Millennium Declaration. N° 00 55951.

Vatter, Adrian 2000: Sicherheit und nachhaltige Entwicklung: Zielsetzungen einer kohärenten Friedenspolitik. Schlussbericht. Bern.

## Anhang der Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 6. Mai 1992 (SR 974.11)

### Zuständigkeitsbereiche DEZA/SECO

974.11

Internationale wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit

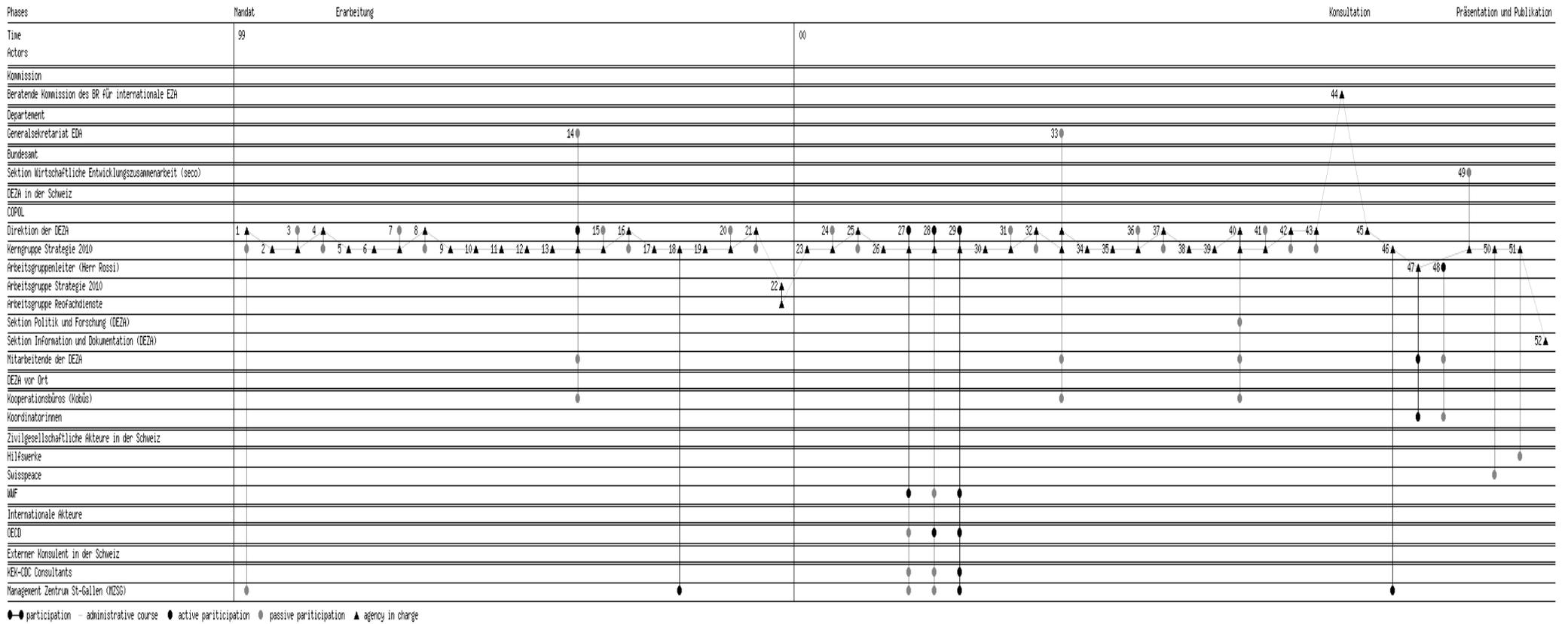
*Anhang 21 (Art. 3)*

### Kompetenzbereiche DEZA/Seco im Bereiche Ostzusammenarbeit

Bereich	Technische Zusammenarbeit (plus Finanzhilfe) (in der Regel weniger als 1,5 Mio. CHF Investitionsgüter pro Projekt)	Finanzhilfe (plus technische Zusammenarbeit) (in der Regel mehr als 1,5 Mio. CHF Investitionsgüter pro Projekt)
– Politik, Staatsaufbau, Kultur, öffentliche Verwaltung, Budgetpolitik	DEZA	DEZA
– Soziale Vorsorge, Erziehungswesen, Wissenschaft, Forschung, Ernährungssicherheit, Gesundheit	DEZA	Seco
– Infrastruktur/Umwelt	DEZA	Seco
– Forstwesen, Biodiversität, Kataster/Messwesen, Management		
– Finanzsektor im Bereich Kleinkreditwesen und ländliches Finanzwesen, Gewerbeförderung		
– Entsorgung Allg., Reduktion industr. Schadstoffe, Wasser/Abwasser, umwelttechnische Einrichtungen		
– Energie, Kernenergie Altlasten		
– Telekommunikation		
– Transport	für technische Unterstützung von multilateralen Projekten	für Vorbereitung/Begleitung von Investitionen
– Industrieanlagen, Privatisierung		
– Trust funds		
– Handelsförderung	Seco	Seco
– Investitionsförderung		
– Entschuldung		
– gebundene Zahlungsbilanzhilfe		
– Kreditgarantien		
– Finanzsektor mit grenzüberschreitendem Verkehr		

# Strategie 2010: Entscheidungsprozess

Strategie 2010 DOC



### Legende zu Entscheidungsprozess der Strategie 2010

<b>Etappe</b>	<b>Ereignis</b>	<b>Datum</b>
1	Mandat der Direktion an die Kerngruppe	18.02.99
2	Konstituierende Sitzung der Kerngruppe	15.04.99
3	Unterbreitung des Arbeitsplans an die Direktion	17.04.99
4	Direktionssitzung: Verabschiedung des Arbeitsplans	18.04.99
5	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des Zwischenberichts „Analyse“	12.05.99
6	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des Zwischenberichts „Analyse“	04.06.99
7	Unterbreitung des Zwischenberichts „Analyse“ an die Direktion	17.06.99
8	Direktionssitzung: Verabschiedung des Zwischenberichts „Analyse“	18.06.99
9	Kerngruppensitzung: Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	01.07.99
10	Kerngruppensitzung: Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	29.07.99
11	Kerngruppensitzung: Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	19.08.99
12	Kerngruppensitzung: Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	20.09.99
13	Kerngruppensitzung: Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	30.09.99
14	COPOL-Sitzung: Input zu Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	21.10.99
15	Unterbreitung des Zwischenberichts „Optionen-Teil I“ an die Direktion	01.11.99
16	Direktionssitzung: Input zu Zwischenbericht „Optionen-Teil I“	02.11.99
17	Kerngruppensitzung: Integration des Input zum Zwischenbericht	05.11.99
18	Kerngruppensitzung: Strategieformulierung	18.11.99
19	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des Zwischenberichts „Optionen-Teil II“	01.12.99
20	Unterbreitung des Zwischenberichts „Optionen-Teil II“ an die Direktion	16.12.99
21	Direktionssitzung: Verabschiedung des Zwischenberichts „Optionen-Teil II“	17.12.99
22	Arbeitsgruppensitzung: Themendiskussion	22.12.99
23	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des Zwischenberichts „Strategie-Teil I“	13.01.00
24	Unterbreitung des Zwischenberichts „Strategie-Teil I“ an die Direktion	18.01.00
25	Direktionssitzung: Verabschiedung des Zwischenberichts „Strategie-Teil I“	21.01.00
26	Kerngruppensitzung: Vorbereitung des Direktionsseminars	03.02.00
27	Direktionsseminar (Tag 1)	16.02.00
28	Direktionsseminar (Tag 2)	17.02.00
29	Direktionsseminar (Tag 3)	18.02.00
30	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des Zwischenberichts „Entscheide I“	01.03.00
31	Unterbreitung des Zwischenberichts „Entscheide I“ an die Direktion	05.03.00
32	Direktionssitzung: Verabschiedung des Zwischenberichts „Entscheide I“	14.03.00
33	COPOL-Sitzung (Alle Mitarbeitenden der DEZA und Kooperationsbüros): Input zur Strategie 2010	16.03.00
34	Kerngruppensitzung: Integration des Input aus dem COPOL	17.03.00
35	Kerngruppensitzung: Diskussion der Organisationsstruktur	29.03.00
36	Unterbreitung des Zwischenberichts „Entscheide II“ an die Direktion	10.04.00
37	Direktionssitzung: Input der Direktion zur Organisationsstruktur	14.04.00
38	Kerngruppensitzung: Diskussion Ressourcenallokation	19.04.00
39	Kerngruppensitzung: Diskussion Gesamttext der „Strategie 2010“	03.05.00
40	Informations- und Diskussionsveranstaltung zur „Strategie 2010“	10.05.00
41	Unterbreitung des Schlussberichts „Strategie 2010“ an die Direktion	02.06.00
42	Direktionssitzung: Verabschiedung des Schlussberichts „Strategie 2010“	05.06.00
43	Direktionssitzung: Verabschiedung der „Strategie 2010“	07.06.00
44	Diskussion und Vernehmlassung	15.06.00
45	Direktionssitzung: Verabschiedung der „Strategie 2010“	15.08.00
46	Kerngruppensitzung: Erarbeitung des definitiven Strategiepapiers	21.08.00
47	Koordinationsseminar: Input zur „Strategie 2010“	28.08.00
48	Koordinationsseminar: Diskussion der „Strategie 2010“	28.08.00
49	Präsentation und Diskussion der „Strategie 2010“	04.09.00
50	Präsentation und Diskussion der „Strategie 2010“	07.09.00
51	Präsentation und Diskussion der „Strategie 2010“	20.09.00
52	Publikation und Verteilung der „Strategie 2010“	15.12.00

## Synthetisierung der Prioritäten und Ziele der rechtlichen Grundlagen

<b>Humanitären Hilfe</b>	
<b>A. Ziele und Formen</b>	
Drei gleichgewichtige Ziele	1. Nothilfe bei Katastrophen und Konflikten 2. Prävention vor Katastrophen und Konflikten 3. Wiederaufbau und Rehabilitation nach Katastrophen und Konflikten
Formen	4. Katastrophenhilfskorps 5. Hilfsgüter 6. Finanzhilfe
<b>B Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen</b>	
1. Prävention	bei: Konflikten Krisen Naturkatastrophen Technischen Katastrophen
2. Nothilfe	bei: wie oben
3. Wiederaufbau / Rehabilitation	bei: wie oben
<b>C Geografische Eingrenzungen und Schwerpunktländer</b>	
Keine; globaler Einsatz in Abhängigkeit von verfügbarer Kapazität, Erreichbarkeit und Einladung der Betroffenen zur Mithilfe.	

<b>Osthilfe</b>	
<b>A Ziele und Formen</b>	
Zwei gleichgewichtige Ziele:	(1) Rechtsstaatlichkeit und Demokratie (2) Sozio-ökologisch verantwortliche Marktwirtschaft
Formen	Technische Zusammenarbeit Finanzhilfe
<b>B Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen</b>	
Politische Modernisierung und Stabilisierung (2)	Krisenmanagement, Good Governance
Beschäftigung / Einkommen (3)	KMU Kreditwesen Verbände
Infrastrukturen (3)	Energie Telekommunikation Transport
Soziale Entwicklung (4)	Ernährung Gesundheit Bildung Gefährdete Bevölkerungsgruppen
Ökologisches Gleichgewicht (2)	Ressourcenmanagement Umweltschutz
<b>C Geografische Eingrenzungen und Schwerpunktländer</b>	
<b>Schwerpunktländer (17)</b>	
Südosteuropa (7):	Serbien/Montenegro, Kosovo, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Bulgarien, Rumänien
Zentralasien (5)	Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan, Kasachstan
Südkaucasus (3)	Armenien, Georgien, Aserbaidschan
Eurasien (2)	Ukraine, Russland

<b>Entwicklungszusammenarbeit</b>	
<b>A Ziele, Methode und Formen</b>	
Schwerpunktziel	<b>Ausmerzung</b> der extremen Armut, und des Hungers
Allgemeines Ziel	<b>Verbesserung</b> der Lebensbedingungen in ärmeren Ländern, Regionen und von ärmeren Bevölkerungsgruppen
Schwerpunktmethode	<b>Selbsthilfe</b>
Formen der EZA	<b>Bilateral:</b> 2/3 der Mittel für Techn. Zusammenarbeit; <b>Multilateral:</b> 1/3 Finanzhilfe
<b>B Eingriffsbereiche und Schwerpunktthemen</b>	
Politische Modernisierung und Stabilisierung (2)	Good Gouvernanz (GG) Krisenmanagement
Ernährung (1)	Landw. Produktion / Selbstversorgung
Gesundheit (3)	Mütter, Kindersterblichkeit, Seuchen
Ausbildung (2)	Grundschule für alle (Methode: Selbsthilfe!)
Beschäftigung / Einkommen (2)	Handwerk und Kleinindustrie Arbeitsplätze schaffen allg.
Sozialer Ausgleich (2)	Gleichstellung von Mann / Frau Zugang der Armen zu lebensnotwendigen Grundvergnungen
Regionaler Ausgleich (1)	Dezentralisierung (vgl. Polit. Mod./Stab.Ernährung)
Ökologisches Gleichgewicht (2)	Ressourcenmanagement Biodiversität
Demografisches Gleichgewicht	Vgl: Gesundheit, Ausbildung, sozialer Ausgleich
<b>C Geografische Eingrenzungen, Schwerpunktländer und Sonderprogramme</b> <i>(In Klammer ist jeweils die Anzahl der Schwerpunktthemen jedes Eingriffsbereichs)</i>	
Zielländer	Ärmste und ärmere Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen
Anforderungen an Länder: Kriterien	Entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen, namentlich Interesse an GG Vertrautheit der DEZA mit lokalem Kontext Langfristiges politisches Interesse der Schweiz
Schwerpunktländer (17): Charakter: ICHF Engagement mit mindestens 8-10 Mio. CHF pro Jahr	Afrika (7): Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tschechien, Tansania Asien (6): Bangladesh, Indien, Pakistan, Nepal, Bhutan, Mekong/Vietnam Amerika (4): Zentralamerika / Nicaragua, Peru, Bolivien, Ecuador
Sonderprogramme (7): Charakter: kCHF Engagement mit kleinerem Geldumfang als in Schwerpunktländern	Afrika (3): Madagaskar, Ruanda, Südafrika Asien / Naher Osten (2): Nordkorea, Palästina, ev. neue Länder (4): Afghanistan, Kambodscha, Laos, Mongolei Amerika (2): Kuba, Haiti

## *Durchführung der Evaluation*

### *Team der PVK (Das Wichtigste in Kürze und Kap. 3 und 4):*

Riccarda Schaller (Projektleitung)

Pauline Morard (wissenschaftliche Mitarbeit)

Hedwig Heinis (administrative Mitarbeit)

### *Team der externen Experten (Kap. 1 und 2):*

Dr. Wolfram Kägi, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel (Projektleitung)

Dr. Patrick Koch, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel (wiss. Mitarbeit)

Dr. Elke Staehelin-Witt, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel (wiss. Mitarbeit)

### *Projektbegleitung:*

o. Prof. em. Jean-Max Baumer, Universität St. Gallen

Dr. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Die PVK dankt der DEZA für die Ressourcen und Informationen, die sie uns zur Realisierung dieser Untersuchung zur Verfügung gestellt hat.

Ein grosser Dank gebührt insbesondere der Sektion E&C, die die Interviews und die Anfragen der PVK professionell und effizient koordiniert hat.

Danken möchte die PVK auch dem Team der externen Experten, B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung, für die gute Zusammenarbeit und das Interesse, das sie im Rahmen dieser Untersuchung gezeigt haben.

Schliesslich geht auch ein Dank an die zwei externen Projektbegleiter, welche mit Ihrer Unterstützung einen wichtigen Beitrag zur Realisierung dieses Berichtes geleistet haben.

Originalsprache des Berichts: deutsch