

# **Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen**

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

vom 10. Juni 2009

---



# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1 Ausgangslage und Auftrag	3
1.2 Zum Begriff der NGO	4
1.3 Problemstellung	4
1.4 Untersuchungsanlage und Methoden	6
1.5 Untersuchte Politikbereiche	8
1.6 Ausgewählte Fallstudien	9
1.7 Aufbau des Berichts	11
<b>2 Analyse</b>	<b>12</b>
2.1 Bereichsübergreifende Rechtsgrundlagen	12
2.2 Umfang der Zusammenarbeit mit NGOs	14
2.2.1 Entwicklungszusammenarbeit	14
2.2.2 Landwirtschaft	17
2.2.3 Umweltbereich	19
2.3 Gesetzliche Grundlagen und Funktionsweise der untersuchten Kooperationen in der Übersicht	20
2.3.1 Entwicklungszusammenarbeit – DEZA	20
2.3.2 Landwirtschaft – BLW	29
2.3.3 Umweltbereich – BAFU	34
2.4 Prozessschritte des Kooperationsmanagements	39
2.4.1 Treffen des Auslagerungsentscheids	39
2.4.2 Wahl der Kooperationsart: Subvention oder Mandat	40
2.4.3 Auswahl des Kooperationspartners (Vergabeprozess)	41
2.4.4 Vertragsabschluss	51
2.4.5 Begleitung, Kontrolle und Evaluation	53
2.4.6 Verlängerung der Kooperation (Wiedervergabe)	64
2.4.7 Phasenübergreifende Aspekte	67
<b>3 Beurteilung</b>	<b>68</b>
3.1 Beurteilung des Kooperationsmanagements in den untersuchten Bereichen	68
3.1.1 Kooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit – DEZA	68
3.1.2 Kooperationen in der Landwirtschaft – BLW	71
3.1.3 Kooperationen im Umweltbereich – BAFU	73
3.2 Beurteilung der Risiken der Zusammenarbeit mit NGOs	74
3.2.1 Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs	74
3.2.2 Risiko der Entstehung traditionsfester, monopolähnlicher Strukturen	79
3.2.3 Risiken problematischer gegenseitiger Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs	81
<b>4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen</b>	<b>85</b>
4.1 Anwendung wettbewerblicher Verfahren	86
4.2 Bemessung von Finanzhilfen	87
4.3 Vergabe in einem partnerschaftlichen Kontext	88

4.4 Einhaltung von Vorgaben in der Bundesverwaltung	88
4.5 Abrechnung von Leistungen und Kosten der NGOs	89
4.6 Verhinderung von Zweckentfremdungen	89
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>91</b>
<b>Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>92</b>
<b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>	<b>95</b>
<b>Impressum</b>	<b>102</b>

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage und Auftrag

Mit Beschluss vom 25. Januar 2008 haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) eine von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) durchzuführende Untersuchung zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs (nongovernmental organizations, Nichtregierungsorganisationen) ins Jahresprogramm der ständerätlichen GPK aufgenommen. Hintergrund dieses Entscheids waren wiederholt aufgetauchte Fragen und Vorwürfe im Hinblick auf Geldflüsse, Mittelverwendung, Schnittstellen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung einerseits und NGOs andererseits. Auch im Parlament waren kritische Fragen zum Verhältnis zwischen der Bundesverwaltung und NGOs aufgeworfen worden. Im Zentrum standen dabei angeblich oder tatsächlich vom Bund unterstützte Aktivitäten von NGOs im Bereich der Migrationspolitik, der internationalen Zusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit, Friedensförderung) sowie der Umweltpolitik.<sup>1</sup> Zudem hatten sich am Rande früherer Untersuchungen der GPK des Ständerats (GPK-S)<sup>2</sup> im Bereich der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) Fragen ergeben, die eine weiterführende Untersuchung der Kooperation mit NGOs angezeigt erscheinen liessen.

Vor diesem Hintergrund definierte die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S, basierend auf einer Projektskizze der PVK, die Leitfrage der Untersuchung wie folgt:

- *Wie ist die verwaltungsseitige Steuerung der Kooperation mit NGOs zu beurteilen?*

Im Folgenden wird dargelegt, wie die Beantwortung dieser Frage im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angegangen wurde. Zuerst erklären wir die Verwendung

<sup>1</sup> P 07.3000 «Tätigkeiten der NGO in den palästinensischen Gebieten und in Israel» (APK-N); Pa.Iv. 06.411 «Neutralitätskonforme Finanzhilfe an die palästinensischen Gebiete» (Freysinger, Oskar); I 05.3810 «Öffentliche Gelder für die Schweizerische Flüchtlingshilfe» (Müller, Philipp); M 05.3788 «Fragwürdige Verwendung von Bundesbeiträgen bei der NGO FIMM Schweiz» (Reimann, Maximilian); M 04.3236 «Beiträge an NGO. Offenlegungspflicht» (Brunner, Toni); I 04.3156 «Reise nach Bombay» (Kaufmann, Hans); A 04.1130 «Bundesmittel an «augenauf»?» (Schlüer, Ulrich); F 03.5088 «Abkommen mit Senegal. Was führte zum Scheitern?» (Heim, Alex); I 03.3353 «NGO. Informationsstellen des Bundes» (Brunner, Toni); P 03.3191 «Rolle der NGO im Asyl- und Flüchtlingsbereich» (APK-S); I 03.3115 «NGO für das Scheitern des Transitabkommens mit Senegal mitverantwortlich?» (Heim, Alex); A 03.1022 «Scheitern des Asylabkommens mit Senegal. Rolle der NGO» (Stamm, Luzi); F 02.5104 «Kostenübernahme von NGO-Reisen durch den Bund» (Kaufmann, Hans); I 02.3619 «Entrichtung von Reiseentschädigungen durch den Bund» (Fraktion SVP); I 02.3571 «Abgabe von Statements im Namen der Eidgenossenschaft» (Fraktion SVP); A 00.1111 «Radikale Nichtregierungsorganisationen. Bundessubventionen» (Reimann, Maximilian); I 98.3666 «Finanzielle Unterstützung von EDA und VBS für Internet Website von NGO's» (Freund, Jakob).

<sup>2</sup> GPK, 2006, Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2007 2859; GPK, 2008, Feststellungen und Empfehlung der GPK-S: Humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) auf Sri Lanka nach dem Tsunami, Brief an den Bundesrat vom 24. Oktober 2008 BBl 2009 2251.

des Begriffs «NGO» im Rahmen dieser Untersuchung und konkretisieren anschliessend die Problemstellung. Daraufhin werden die Untersuchungsanlage und die verwendeten Methoden vorgestellt. Anschliessend begründen wir die Wahl der drei untersuchten Politikbereiche und legen das Vorgehen zur Selektion der untersuchten Kooperationen innerhalb dieser Bereiche dar. Der letzte Abschnitt dieses ersten Kapitels erläutert den Aufbau des Berichts.

## 1.2 Zum Begriff der NGO

Es gibt weder im Recht noch in der Wissenschaft eine allgemein gültige Definition des NGO-Begriffs. Vielmehr wird unter diesem Label eine Vielzahl von Organisationen subsumiert, vom international tätigen Hilfswerk über den Quartierverein bis zu Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung haben wir eine weit gefasste Arbeitsdefinition verwendet, welche die Kerngehalte des NGO-Begriffs, nämlich Organisation, institutionelle Unabhängigkeit vom Bund und fehlende Gewinnerorientierung, wie folgt versteht:

- Es handelt sich um eine formale Organisation, d. h. um eine juristische Person im Sinne des Schweizer Rechts (i. d. R. Verein oder Stiftung).
- Die Organisation ist institutionell unabhängig vom Bund. Es besteht keine statutarisch oder gesetzlich geforderte Dominanz des Bundes in Leitungsgremien (z. B. Stiftungsrat, Vorstand). Zudem sind weder die Bundesfinanzierung noch die Verwendung der entsprechenden Mittel spezifisch für diese Organisation in einem Bundesgesetz geregelt.
- Die Organisation schüttet keine Gewinne an Mitglieder, Eigentümer und Eigentümerinnen oder Mitarbeitende aus.

## 1.3 Problemstellung

Aus der Formulierung der Leitfrage geht hervor, dass das Management der Kooperation mit NGOs durch die Verwaltung zentraler Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist. Im Fokus steht demnach die Steuerungsleistung der Verwaltung und nicht etwa die Arbeitsweise der NGOs in den mit staatlichen Geldern alimentierten Bereichen.

Die Beurteilung der verwaltungsseitigen Steuerung erfolgt in der vorliegenden Studie aus einer problemorientierten Perspektive. Wir beurteilen die Kooperationsprozesse im Hinblick auf die Zweckmässigkeit und Konformität mit den normativen Vorgaben. Ein spezieller Fokus wird auf die Frage gelegt, ob die Verwaltung den Risiken, die sich aus der Zusammenarbeit mit NGOs ergeben können, angemessen begegnet. Aufgrund der in Medien und parlamentarischen Vorstössen monierten Probleme stehen dabei folgende Risiken im Vordergrund:

- *Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs*

Ein potenzielles Risiko der Subventionierung oder Mandatierung von NGOs im Rahmen des Vollzugs besteht darin, dass die NGOs die entsprechenden

Mittel nicht für den vorgesehenen Zweck einsetzen, etwa indem sie daraus politische Kampagnen finanzieren (Zweckentfremdung).

Die angebliche oder vermutete Zweckentfremdung von Bundesmitteln steht im Zentrum der eingangs angesprochenen Kritik an der Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs. Deshalb wird in der Analyse das Hauptgewicht auf die Vorkehrungen zur Vermeidung dieses Risikos gelegt.

– *Risiko der Entstehung monopolähnlicher Strukturen*

Ein zweitens potenzielles Risiko der Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs ist, dass im Laufe der Zeit traditionsfeste Subventionierungen oder Mandatierungen mit entsprechenden Monopolstrukturen auf NGO-Seite entstehen könnten. Damit wäre auf Empfängerseite erwartungsgemäss mit den aus der Monopoltheorie bekannten Ineffizienzen zu rechnen. Dies sind im Einzelnen ineffiziente Kostenstrukturen auf Seiten der NGO, erhöhte Preise bzw. erhöhte abgerechnete Kosten und geringere Leistungsanreize der NGO als im Falle einer Wettbewerbssituation. Zudem wären allfällige traditionsfeste Subventionierungen auch aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit problematisch, etwa wenn bisher nicht berücksichtigten NGOs ohne sachliche Gründe der Zugang zu staatlicher Unterstützung verwehrt oder nicht in vergleichbarem Masse wie «traditionsfest Subventionierten» gewährt wird.

– *Risiko problematischer gegenseitiger Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs*

In der Diskussion um Kooperationen zwischen der Verwaltung und NGOs werden oft die engen Verflechtungen und die damit verbundenen Risiken moniert. Im Vordergrund stehen dabei das Risiko des Know-how-Verlustes, das Risiko, dass NGOs als verlängerter Arm der Verwaltung fungieren und das Risiko, dass die Mitarbeitenden aufgrund der partnerschaftlich geprägten Zusammenarbeitsformen und den politischen Einflussmöglichkeiten der NGOs nicht mehr unabhängig und objektiv entscheiden.

Die vorliegende Untersuchung prüfte, ob die Verwaltung das Notwendige unternimmt, um den erwähnten Risiken vorzubeugen. Hinter einem solchen Ansatz, der die Steuerung der Verwaltung (und nicht die tatsächlichen Effekte der Zusammenarbeit) ins Zentrum setzt, steht die Vorstellung, dass eine zweckmässige Steuerung und Kontrolle von Seiten der Verwaltung die angeführten Risiken erkennen und ihnen wirksam begegnen kann.

Die zuständige Subkommission der GPK-S prüfte auch eine Anregung, das Vorliegen «indirekter Korruption» zu prüfen. Angesprochen wurde dabei die Vermutung, dass NGOs Mitglieder des Parlaments für Reisen einladen, ihnen Chargen in der Institution zur Verfügung stellen und diese dafür gut bezahlen. Aufgrund der fehlen-

den Zuständigkeit der GPKs wurde dieser Untersuchungsgegenstand aber verworfen.<sup>3</sup>

## 1.4 Untersuchungsanlage und Methoden

Ob die Verwaltung in der Lage ist, die oben genannten Kooperationsrisiken wirksam zu beschränken, hängt sowohl von der tatsächlichen Kooperationspraxis im Einzelfall wie auch den entsprechenden normativen Vorgaben ab (Gesetze, Verordnungen, interne Vorgaben). Der in Abbildung 1 schematisch dargestellte Untersuchungsansatz trägt dem Rechnung. Gegenstand der Analyse waren dabei sowohl die generell-abstrakten normativen Vorgaben (Gesetze und Verordnungen, verwaltungsinterne Vorgaben) wie auch die konkrete Umsetzung im Einzelfall.

Die Untersuchung stützt sich auf eine detaillierte Analyse der einzelnen Prozessschritte des Managements der NGO-Kooperationen seitens der Dienststellen des Bundes. Im Einzelnen wurden die folgenden Prozessphasen untersucht:

- Treffen des Auslagerungsentscheids,
- Wahl der Kooperationsart: Subvention oder Mandat<sup>4</sup>,
- Auswahl des Kooperationspartners (Vergabeprozess),
- Vertragsabschluss,
- Begleitung, Kontrolle und Evaluation des externen Projekts,
- Verlängerung der Kooperation (Wiedervergabe).

Für jede Prozessphase wurden aus *theoretischer* Sicht diejenigen Aspekte identifiziert, welche im Hinblick auf eine ökonomisch zweckmässige sowie rechtskonforme

<sup>3</sup> Um diese Frage zu beantworten, muss geklärt werden, ob die GPKs die Kompetenz haben, die *Mittelverwendung* durch die NGOs (z. B. im Hinblick auf eine aktive Besteuerung) und/oder allfällige *Vorteilsnahmen* auf Seiten der Parlamentsmitglieder zu untersuchen.

*Prüfung der Mittelverwendung durch die NGOs:* Die Oberaufsicht kann nur die Finanzflüsse von der Verwaltung zu den Empfängern betrachten, nicht aber die Mittelverwendung durch die Empfänger. Soweit Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionen) betroffen sind, kann die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Rahmen der Finanzaufsicht (allenfalls im Auftrag der Finanzkommissionen bzw. Finanzdelegation) die Mittelverwendung durch die NGOs überprüfen (Art. 8, Abs. 1, Bst. c, Finanzkontrollgesetz). Etwas anders liegen die Dinge, wenn nicht Subventionen, sondern Mandate (vgl. dazu Abschnitt 2.1) vergeben werden. Sofern keine Einsichtsrechte vereinbart wurden, was gemäss Artikel 5 VoeB bei freihändigen Vergaben (fehlender Wettbewerb) im Betrage von über einer Million Franken verlangt wird, bestehen auch für die EFK keine Einsichtsrechte bezüglich Mittelverwendung durch die NGOs.

*Prüfung einer allfälligen Vorteilsnahme der Parlamentsmitglieder:* Das Parlament und die Parlamentsmitglieder unterliegen nicht der Aufsicht der GPKs (Art. 26 ParlG in Verbindung mit Artikel 52 ParlG). Art. 26 ParlG unterstellt einzig Bundesrat, Bundesverwaltung, eidgenössische Gerichte und andere Träger von Aufgaben des Bundes der Oberaufsicht der Bundesversammlung, welche nach Artikel 52 ParlG durch die GPKs ausgeübt wird. Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung bestehen keine internen Aufsichtspflichten eines parlamentarischen Gremiums. Es liegt gemäss den Empfehlungen der Büros der eidgenössischen Räte (vgl. Schreiben vom 14. Dezember 2007) in der Selbstverantwortung der Ratsmitglieder, die Unabhängigkeit ihres Mandates zu wahren; insbesondere auch ihre Interessenbindungen offen zu legen. Die Ratsmitglieder werden durch das schweizerische Korruptionsstrafrecht erfasst und machen sich nach dem Straftatbestand der Vorteilsnahme (Artikel 322 sexies StGB) strafbar.

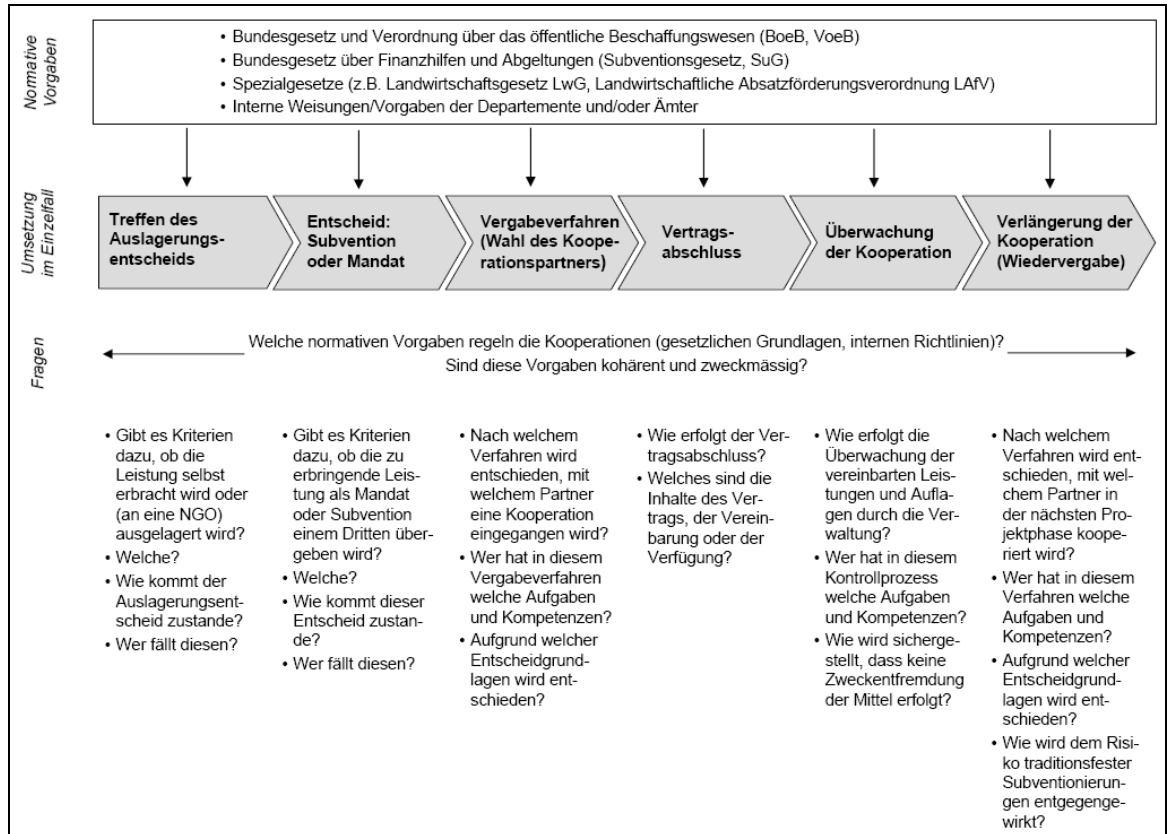
<sup>4</sup> Vgl. dazu Kapitel 2.1.



Kooperationspraxis von Bedeutung sind (vgl. Abbildung 1). Insbesondere standen Aspekte im Vordergrund, welche die weiter oben dargestellten Risiken von NGO-Kooperationen beeinflussen.

Abbildung 1

### Prozessschritte des Managements von NGO-Kooperationen



Quelle: PVK/Egger

Die Beurteilung der Steuerungspraxis beruht dabei auf theoretisch abgestützten Plausibilitätsüberlegungen, nicht aber auf deren im Einzelfall nachgewiesenen (allenfalls fehlenden) Wirkungen. Bewusst wurde darauf verzichtet, empirisch nachzuweisen, in welchem Umfang sich die beschriebenen potenziellen Risiken tatsächlich realisiert haben, um daraus Rückschlüsse auf die Qualität der verwaltungsseitigen Steuerung zu ziehen. Gegen einen solchen Untersuchungsansatz sprechen vor allem der hohe Untersuchungsaufwand und der schwierige Datenzugang.

Als empirische Grundlage dienten Interviews sowie eingehende Dokumentenanalysen:

- Die Untersuchung umfasste sieben Inputgespräche in den untersuchten Ämtern und anschliessend 24 Gespräche mit den für das Management der untersuchten NGO-Kooperationen zuständigen Personen der betreffenden Dienststellen auf verschiedenen relevanten Hierarchiestufen. Weiter wurden neun Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der involvierten NGOs sowie zwei Gespräche mit Experten des Bundesamtes für Bauten und

Logistik (für Beschaffungsfragen) und des Bundesamtes für Justiz (für rechtliche Fragen) geführt.<sup>5</sup>

- Ergänzend zu den Interviews wurden einschlägige Dokumente ausgewertet, namentlich die gesetzlichen Grundlagen, Strategiepapiere und Weisungen der Verwaltung, Prozessbeschreibungen der Verwaltung, Verträge und Verfügungen mit den NGOs, Jahresrechnungen und Revisionsberichte der NGOs sowie Evaluationsberichte.

## 1.5                      **Untersuchte Politikbereiche**

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht der Bereich der internationalen Zusammenarbeit, wobei aufgrund der finanziellen Bedeutung auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fokussiert wird. Um die Ergebnisse breiter abzustützen und departementsübergreifende Vergleichsmöglichkeiten zu schaffen, werden zwei weitere Politikbereiche in die Untersuchung einbezogen. Als Vergleichsfelder dienen aufgrund eines Beschlusses der zuständigen Subkommission der GPK-S vom 10. April 2008 die Landwirtschaftspolitik und die Umweltpolitik. Die Landwirtschaft eignet sich deshalb für eine Vergleichsstudie, weil hier in ähnlich grossem Umfang Zahlungen an schweizerische NGOs erfolgen wie in der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>6</sup> Der Umweltbereich empfiehlt sich, weil sich ein wesentlicher Anteil der oben aufgelisteten parlamentarischen Vorstösse auf die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Umwelt-NGOs bezog. Im Weiteren finden sich auch hier substantielle Finanzflüsse an NGOs und Kooperationen mit NGOs, die auch Mandate und/oder Subventionen aus den Bereichen der Landwirtschaft und der Entwicklungszusammenarbeit erhalten. Dies erlaubt eine Analyse der dienststellenübergreifenden Koordination von Zahlungen an gleiche NGOs. Es konnte zudem davon ausgegangen werden, dass sowohl in der Landwirtschafts- wie auch in der Umweltpolitik NGOs vom Bund unterstützt bzw. mandatiert werden, bei welchen zumindest theoretisch ein Potenzial für Zweckentfremdung besteht (1. Risiko). Ebenso bestanden aufgrund von Vorabklärungen der PVK in beiden Bereichen Hinweise auf monopolähnliche Strukturen in der Zusammenarbeit mit NGOs (2. Risiko).

Da die Zusammenarbeit mit NGOs in der Vergangenheit im Bereiche der Migrationspolitik Anlass zu kritischen Fragen und Diskussionen gab, würde sich eine Analyse auch dieses Politikbereichs aufdrängen. Darauf wurde aber verzichtet, weil auf 1. Januar 2008 die Verantwortlichkeiten im Vollzug vom Bund auf die Kantone verlagert worden sind und die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und NGOs stark an Bedeutung verloren hat. Der bei weitem grösste Teil der Bundesmittel für die Integrationspolitik geht an die Kantone, welche im Rahmen von Leistungsvereinbarungen die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen (wobei sie dafür unter Umständen auch NGOs beiziehen). Für die direkte Zusammenarbeit mit NGOs im Rahmen von Projekten und Programmen gab der Bund 2008 nur noch rund zwei Millionen Franken aus, dies bei einem Gesamtaufwand, der sich allein im Integrati-

<sup>5</sup> Weitere Gespräche wurden im Vorfeld der Untersuchung und zur Vertiefung ausgewählter rechtlicher Aspekte mit weiteren verwaltungsinernen und -externen Fachleuten geführt (vgl. Liste im Anhang).

<sup>6</sup> In der Entwicklungszusammenarbeit flossen im Jahr 2007 rund 180 Mio. Fr. des Bundes über die Kanäle schweizerischer NGOs. In der Landwirtschaft lag dieser Wert im Jahr 2007 bei rund 150 Mio. Fr.

onsbereich auf rund 123 Mio. Fr. belief. Mit knapp 1.9 Mio. Fr. entschädigte der Bund im Jahr 2008 zudem die in den Artikeln 30 und 94 des Asylgesetzes<sup>7</sup> ausdrücklich verankerte Beteiligung der Hilfswerke bei den Anhörungen von Asylsuchenden. Rund 3.5 Mio. Fr. flossen im Jahr 2008 in die von der DEZA betreuten und dem Budget des Bundesamtes für Migration belasteten Projekte der länderspezifischen Rückkehrhilfe.

## **1.6 Ausgewählte Fallstudien**

In den drei in die Untersuchung einbezogenen Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft und Umwelt haben wir 14 Kooperationen der Bundesverwaltung, die sich auf neun verschiedene NGOs verteilen, im Rahmen von Fallstudien analysiert (vgl. Tabelle 1). Um den Untersuchungsaufwand im Rahmen zu halten, wurden für jeden Politikbereich die Kooperationen des jeweils wichtigsten Amtes ins Zentrum gestellt. Konkret wurden sechs Kooperationen der DEZA, genauer des für die Südhilfe zuständigen Entwicklungszusammenarbeits-Bereichs (E-Bereich), fünf Kooperationen des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) und drei Kooperationen des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) untersucht. Ergänzend wurde im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine Kooperation des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) auf den Aspekt hin untersucht, wie das SECO sich mit der DEZA abstimmt und umgekehrt.

Die 14 Fallstudien wurden nach folgenden Kriterien bestimmt:

- Es wurden nur Kooperationen mit in der Schweiz ansässigen NGOs untersucht.
- Es wurden mindestens je drei Fallstudien von Kooperationsverhältnissen des Bundes mit NGOs in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft und Umwelt untersucht.
- Es wurden keine Kooperationen einbezogen, die kürzlich durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersucht wurden.
- Es wurden in erster Linie Kooperationen gewählt, die einen hohen Anteil der gesamten Zahlungen an NGOs aus dem betreffenden Bereich erhalten.
- Es wurde im Weiteren darauf geachtet, dass die gewählten Kooperationen einerseits verschiedene Felder innerhalb der Bereiche und andererseits sowohl Finanzhilfen als auch Mandate abdecken (vgl. dazu Abschnitt 2.2.1).
- Es wurden zwei NGOs in die Untersuchung einbezogen, welche von mehreren Bundesämtern Zahlungen erhalten (Helvetas und Agridea).

Folgende Fallstudien von Kooperationsverhältnissen des Bundes mit NGOs wurden aufgrund obiger Kriterien gewählt:

<sup>7</sup> Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR **142.31**).

## Untersuchte Fallstudien

Dienststelle	NGO	Projekt / Programm	Finanzhilfe	Beschaffung (Mandat)
DEZA		Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal		X
DEZA	Helvetas	Programmbeitrag	X	
SECO*		<i>Destination Marketing (DMO) in the Kyrgyz Republic*</i>		X
DEZA	Intercooperation	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)		X
DEZA	Brot für alle	Programmbeitrag	X	
DEZA	HEKS	Appui au processus électoral (PACY), Kongo		X
DEZA		Programmbeitrag		X
BLW	Switzerland Cheese Marketing	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	
BLW	Proviande	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	
BLW		Mandate im Rahmen der Schlachtviehverordnung		X
BLW	Agridea	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	
BLW		Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung	X	
BAFU		Mandat Herdenschutz		X
BAFU	Stiftung Umweltbildung	Leistungsvereinbarung im Bereich Umweltbildung		X
BAFU	Lignum	Finanzhilfen im Rahmen des Programms Holz21	X	

\* Anmerkung: Die Kooperation des SECO mit Helvetas im Rahmen des DMO-Projekts wird im Folgenden nicht detailliert betrachtet, sondern lediglich im Hinblick auf die Abstimmung des SECO mit der DEZA.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wurden mit Helvetas und Intercooperation die beiden bedeutendsten Empfänger von Zahlungen untersucht. Diese beiden NGOs haben 2007 mit Abstand die grössten Zahlungsvolumen für Mandate erhalten und Helvetas erhält ausserdem auch noch den höchsten Programmbeitrag. Zusätzlich wurden der Dachverband Brot für alle (BFA) sowie das Hilfswerk der evangelischen Kirche (HEKS) einbezogen. Bei BFA handelt es sich um einen Spezialfall der Kooperation zwischen der DEZA und NGOs: BFA beauftragt ihr angeschlossene NGOs mit der Erbringung von Leistungen, die im Kooperationsvertrag zwischen BFA und der DEZA vorgesehen sind. HEKS seinerseits ist Teil von BFA, erhält aber selbst direkt Zahlungen von der DEZA. Hier war insbesondere von Interesse zu klären, wie und ob die DEZA sicherstellt, dass HEKS nicht zweimal – einmal direkt von der DEZA und einmal via BFA – Zahlungen für gleiche Leistungen von der DEZA erhält.

Im Landwirtschaftsbereich wurden die NGOs mit dem zweitgrössten (Switzerland Cheese Marketing) und fünftgrössten Zahlungsvolumen (Proviande) untersucht.<sup>8</sup> Zusätzlich wurde die Agridea analysiert, da es sich hier um eine NGO handelt, die auch in grösserem Umfang Zahlungen von andern Bundesämtern erhält. Diese Auswahl erlaubt es, exemplarisch die Prozesse in der Absatzförderung (Switzerland

<sup>8</sup> Der grösste Subventionsempfänger des BLW, die Swisspatat, wurde nicht untersucht, da das BLW hier die Zusammenarbeit in der Zukunft aufgrund einer geänderten rechtlichen Ausgangslage beenden wird. Die dritt- und viertgrössten Subventionsempfänger, der Schweizerische Fleckviehzuchtverband und der Schweizerische Braunviehzuchtverband, wurden aus der Untersuchung ausgeschlossen, da die EFK sie kürzlich untersucht hat.

Cheese Marketing), im Bereich Schlachtvieh und Fleisch (Proviande) sowie im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung abzubilden.

Beim BAFU sind die Umweltbildung und der Waldbereich die zahlungsstärksten Kooperationsbereiche. Aus diesen beiden Bereichen wurde der jeweils grösste bzw. zweitgrösste Zahlungsempfänger ausgewählt (Stiftung Umweltbildung bzw. Lignum). Zusätzlich wurde die Agridea als insgesamt drittgrösste Zahlungsempfängerin im BAFU ausgewählt; diese wird auch aus dem Landwirtschaftsbereich substanziell unterstützt.

## **1.7 Aufbau des Berichts**

Gegenstand des folgenden, zweiten Kapitels sind eine detaillierte Beschreibung und Analyse der Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs. Zuerst legen wir mit dem Subventions- und Beschaffungsrecht die wichtigsten übergreifenden Rechtsgrundlagen dar, welche den Rahmen für die Kooperationsverfahren in allen drei untersuchten Bereichen regeln und führen dabei die Unterscheidung zwischen Subventionen und Mandaten (Beschaffungen) ein (Kapitel 2.1). Anschliessend folgt ein Überblick über den (finanziellen) Umfang der Zusammenarbeit mit NGOs in den untersuchten Bereichen (Kapitel 2.2). Im dritten Abschnitt (Kapitel 2.3) wird eine Übersicht über die Funktionsweise der einzelnen Geschäftsprozesse gegeben. Dabei wird auch auf die jeweiligen, bereichsspezifischen normativen Grundlagen eingegangen. Im vierten Teilkapitel (Kapitel 2.4) werden die einzelnen Prozessschritte der Kooperationsmanagements detailliert nachgezeichnet; dabei wird jeder Prozessschritt für jeden Bereich einzeln abgehandelt. Sofern wesentliche Unterschiede zwischen einzelnen Kooperationen innerhalb eines Bereichs bestehen, werden auch diese getrennt behandelt.

Das dritte Kapitel ist der synthetischen Beurteilung gewidmet. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor. Zuerst halten wir die wichtigsten Ergebnisse fest, welche sich aus der Analyse der Kooperationsprozesse im Hinblick auf die Zweckmässigkeit und Konformität mit den normativen Vorgaben ergeben (Kapitel 3.1). Anschliessend fokussieren wir die Synthese auf die Frage, inwieweit die aktuelle Kooperationspraxis den eingangs dargelegten Risiken angemessen begegnet (Kapitel 3.2). Im vierten Kapitel werden im Sinne von zusammenfassenden Schlussfolgerungen diejenigen Elemente identifiziert, die im Hinblick auf ein effizientes und effektives Kooperationsmanagement durch die Verwaltung erfolgskritisch sind, bei denen aber bei einem Teil der untersuchten Kooperationen bedeutende Schwächen festgestellt wurden.

## **2 Analyse**

### **2.1 Bereichsübergreifende Rechtsgrundlagen**

Grundsätzlich sind Gegenstand, Formen, Entschädigung und weitere Vorgaben von Kooperationen mit NGOs im jeweiligen Spezialrecht geregelt (z. B. im Landwirtschaftsbereich im Landwirtschaftsgesetz und den darauf aufbauenden Verordnungen). Wir werden die entsprechenden Vorgaben für jeden der untersuchten Bereiche in Abschnitt 2.2. darlegen. Daneben gilt es aber auch übergeordnete Rechtsgrundlagen zu beachten, welche den Rahmen für die Kooperationen in allen drei untersuchten Bereichen vorgeben. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem das Subventions- und das Beschaffungsrecht zu beachten. Diese Vorgaben sind insbesondere in den Bereichen und Verfahren von Bedeutung, für die das Spezialrecht keine oder offen gehaltene Bestimmungen enthält.

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (kurz Subventionsgesetz, SuG) regelt die Anforderungen, welche bei der Definition von Subventionstatbeständen in Gesetzen und Verordnungen zu beachten sind (Rechtsetzung). Es hält namentlich fest, dass der Bund Aktivitäten fördern kann, die Dritte freiwillig ergreifen (Finanzhilfen), oder dass er Leistungen abgelden kann, die Dritten vom Bund übertragen oder vom Bundesrecht vorgeschrieben sind (Abgeltungen). Darüber hinaus definiert das Subventionsgesetz die allgemeinen Verfahren, welche bei der Gewährung von Subventionen im konkreten Einzelfall zu beachten sind (Rechtsanwendung). Das Subventionsgesetz kann aber nicht als selbständige Grundlage für die Gewährung von Subventionen herangezogen werden. Dafür ist vielmehr eine ausdrückliche Bestimmung im entsprechenden Spezialgesetz notwendig. So kann beispielsweise der Bundesrat gemäss Artikel 11 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 Bestrebungen privater Institutionen, die den gesetzlichen Grundsätzen und Zielen entsprechen, unterstützen, wobei die Institutionen eine angemessene Eigenleistung zu erbringen haben.

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994 und die entsprechende Verordnung kommen zum Tragen, wenn der Bund Güter und Dienstleistungen sowie Bauleistungen und Bauwerke beschafft, die er zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt (z. B. Kauf von Büromaterial, aber auch Beauftragung von Studien und Gutachten). Dabei kommen durchaus auch Dienstleistungen in Betracht, wie sie von NGOs angeboten werden (Beratungsleistungen, Abwicklung ganzer Projekte).

Die gesetzlichen Grundlagen ziehen keine scharfe Grenze zwischen Subvention und Beschaffung. Im konkreten Einzelfall ist deshalb zum Teil strittig, ob das Beschaffungs- oder das Subventionsrecht oder allenfalls beide ergänzend zur Anwendung kommen sollen. Dies gilt insbesondere in bestimmten Fällen, in denen staatliche Aufgaben auf Dritte übertragen werden. Es bestehen deshalb für die Verwaltung

nicht in jedem Fall klare Vorgaben dafür, ob die Kooperationen mit NGOs dem Beschaffungs- und/oder Subventionsrecht zu unterstellen sind.<sup>9</sup>

Die Frage, ob die Verwaltung in einem konkreten Fall Leistungen von NGOs *subventioniert* oder Dienstleistungen bei NGOs *beschafft*, ist nicht nur akademischer Natur. Vielmehr ergeben sich daraus erhebliche Unterschiede, namentlich in den folgenden Bereichen:

- Das Beschaffungsrecht fordert, dass Dienstleistungsmandate mit einem Volumen von über 50 000 Franken grundsätzlich *im Wettbewerb zu vergeben* sind. Eine freihändige Vergabe ist nur unter den in den Artikeln 13 und 36 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) abschliessend genannten Voraussetzungen möglich.<sup>10</sup> Beträgt der Auftragswert mehr als rund 250 000 Franken, muss das Mandat sogar öffentlich ausgeschrieben und der Zuschlag immer publiziert werden.<sup>11</sup> Dagegen sind *Subventionen grundsätzlich auf Gesuch hin zu vergeben*. Das entsprechende Spezialrecht regelt den Anspruch und die Höhe der Subvention. In vielen Fällen lässt das Spezialrecht der Verwaltung aber einigen Spielraum, ob und in welcher Höhe Subventionen gewährt werden können.
- Bei Dienstleistungsmandaten im Wert von mehr als 250 000 Franken muss der *Zuschlag publiziert* werden, sofern die betreffende Leistung dem Beschaffungsrecht unterstellt ist und nicht durch die Bestimmungen von Artikel 3 BoeB explizit vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen ist. Dies gilt namentlich auch für freihändige Vergaben, bei denen der Zuschlag mit der rechtlichen Begründung des Verzichts auf eine Ausschreibung publiziert werden muss. Mit der Publikationspflicht wird Transparenz geschaffen und nicht berücksichtigten Anbietern die Grundlage für einen allfälligen Rekurs gegeben. Vergleichbare Publikationspflichten im Einzelfall bestehen für Subventionsentscheide nicht.
- Die Höhe von Subventionen orientiert sich grundsätzlich an den Kosten. Bei Finanzhilfen wird im Regelfall eine Eigenleistung des Empfängers vorausgesetzt. Beschaffungen hingegen werden gemäss dem im Wettbewerb erzielten Preis entschädigt. Grundsätzlich verbleiben in dieser Logik sowohl allfällige Gewinne wie auch Verluste beim Anbieter. Der Wettbewerb soll aber einen überhöhten Preis (und damit überhöhte Gewinne) verhindern.
- Die *Kontrollbefugnisse* sind bei Subventionen grundsätzlich umfassender als bei Beschaffungen. Insbesondere hat die EFK bei den Empfängern von Sub-

<sup>9</sup> Gemäss Vorentwurf soll das revidierte Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen für die Beschaffung von Leistungen zur Anwendung kommen, welche die Beschaffungsstellen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben benötigen. Als Leistungen gelten Güter und Dienstleistungen einschliesslich Bauwerke und Bauleistungen (Art. 3 Vernehmlassungsentwurf BoeB).

<sup>10</sup> Die Ausnahmen gemäss Artikel 36 VoeB sind dabei nur für Beschaffungen anwendbar, die nicht dem BoeB unterstellt sind.

<sup>11</sup> Dies gilt für alle Mandate, die nicht aufgrund der Bestimmungen von Artikel 3 BoeB vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen sind oder die nicht im offenen oder selektiven Verfahren ausgeschrieben werden.

ventionen weitgehende Kontroll- und Einsichtsrechte.<sup>12</sup> Die Kontrollbefugnis kann in einem Subventionsverhältnis auch die Art und Weise der Leistungserbringung und den Nachweis der vom Empfänger geltend gemachten Kosten (Kostensätze, Overhead-Anteile etc.) betreffen. Bei Beschaffungen beschränkt sich die Kontrolle darauf, ob die erbrachte Leistung der vertraglichen Abmachung entspricht. Weitergehende Kontroll- und Einsichtsrechte müssen vertraglich vereinbart werden. Artikel 5 VoeB verlangt bei freihändigen Vergaben («fehlendem Wettbewerb») im Betrag von über einer Million Franken die Vereinbarung solcher Einsichtsrechte.

- Subventionen können sowohl in *Form* einer Verfügung wie auch in Vertragsform zugesprochen werden. Bei Beschaffungen erfolgt hingegen immer ein Zuschlag, welcher in der Regel als anfechtbare Verfügung ergeht. Anschliessend wird mit dem Zuschlagsempfänger ein Vertrag abgeschlossen.

In vorliegender Untersuchung orientieren wir uns bei der Unterscheidung von Subventionen und Mandaten an der Praxis der jeweiligen Ämter. Wir sprechen von Subventionen, wenn die Verwaltung Kooperationen als Subventionsverhältnis deklariert und sich dabei auf eine entsprechende Gesetzgebung berufen kann. Umgekehrt sprechen wir dann von Mandaten, wenn diese von den betroffenen Stellen in wesentlichen Punkten wie Beschaffungen behandelt werden (z. B. Bezug auf das Beschaffungsrecht im Verfahren, Abschluss von privatrechtlichen Verträgen).

## 2.2 Umfang der Zusammenarbeit mit NGOs

Eine Gesamtübersicht der Finanzflüsse zwischen dem Bund und NGOs existiert nicht und ist aufgrund der schwierigen Datenlage nur mit erheblichem Aufwand zu erstellen.<sup>13</sup> Für die drei untersuchten Bereiche wurde speziell für diese Untersuchung eine Auswertung der SAP-Daten<sup>14</sup> des Jahres 2007 vorgenommen.

### 2.2.1 Entwicklungszusammenarbeit

Gemäss dem Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz von 2007 beliefen sich die Ausgaben der DEZA für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2007 auf ungefähr 580 Mio. Fr. In diesem Bereich hat die DEZA 2007 etwa 180 Mio. Fr. an schweizerische NGOs bezahlt, davon 60 Mio. in Form von Finanzhilfen (vor allem so genannte Programmbeiträge) und der Rest in Form von Mandaten. Gegenüber den Jahren 2005 und 2006 ist die Gesamtsumme damit leicht kleiner geworden, damals wurden jeweils ca. 218 Mio. Fr. für die Zusammenarbeit mit NGOs in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. c und Art. 10 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0. Unklar ist die Situation wiederum bei Abgeltungen für die Erfüllung öffentlicher Aufträge. Werden solche Aufträge, wie von einem Teil der Lehre gefordert, unter Anwendung des Beschaffungsrechts in Wettbewerbsverfahren vergeben, könnten allenfalls dennoch, unter Berufung auf 8 Abs. 1 Bst. d FKG, Kontrollrechte der EFK postuliert werden.

<sup>13</sup> So auch der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation 04.3240 «Dritter Sektor» (Häberli-Koller Brigitte).

<sup>14</sup> Die SAP-Daten wurden von der EFK bereitgestellt und durch die PVK ausgewertet.

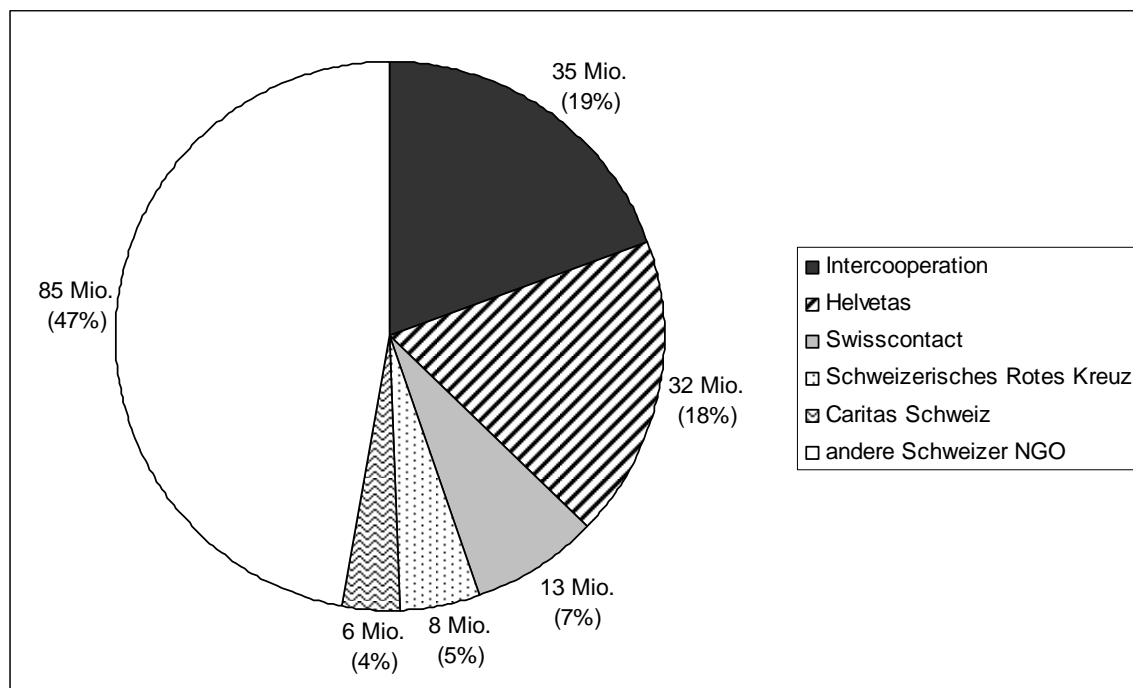


Weitere 24 Mio. Fr. erhielten die NGOs zudem von der DEZA für Projekte im Rahmen der humanitären Hilfe. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der bei weitem überwiegende Teil dieser Gelder in Entwicklungsprogramme und Projekte fliessen soll, welche die Schweizer NGOs in Ländern des Südens und/oder Ostens abwickeln.

Untenstehende Grafik zeigt die gesamten Zahlungen der DEZA an Schweizer NGOs im Jahr 2007. Dabei wird deutlich, dass allein jene fünf NGOs, welche von der DEZA am meisten Geld bekommen haben, mehr als die Hälfte dieser 180 Mio. Fr. erhalten haben.

Abbildung 2

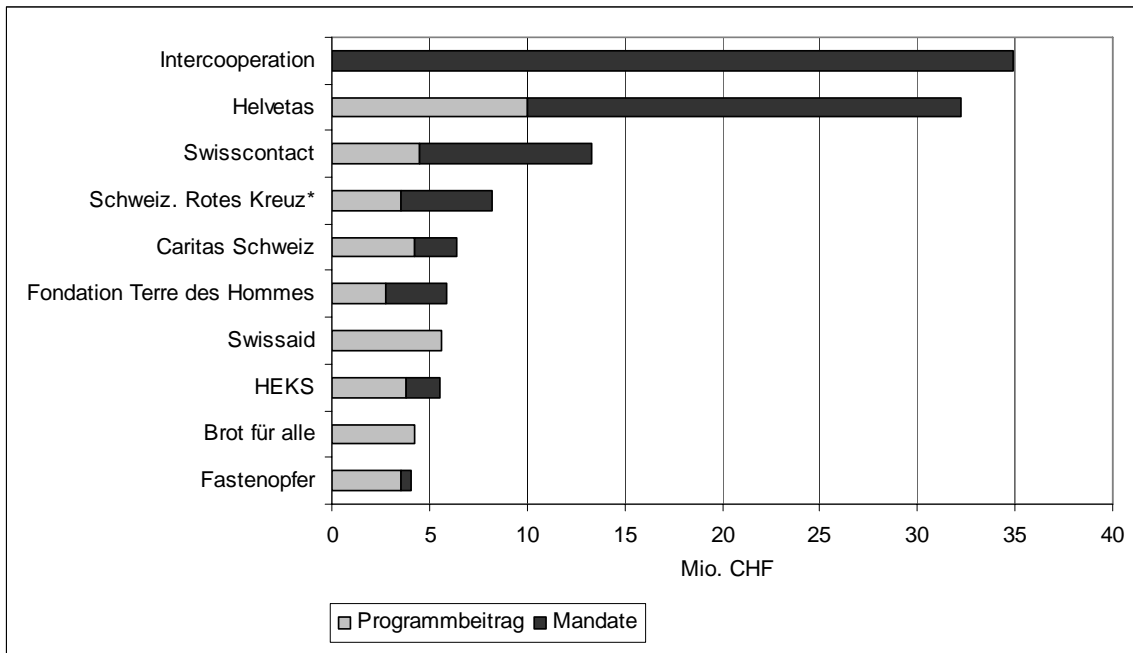
**Zahlungen der DEZA an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken**



Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

Die folgende Abbildung nennt die zehn grössten Empfänger der DEZA-Gelder im Jahr 2007 sowie die erhaltenen Zahlungen, aufgesplittet in Programmbeiträge und Mandate.

## 10 grösste Zahlungen der DEZA an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken



*Quelle:* SAP-Daten, eigene Auswertung

\* In der für den vorliegenden Zweck erstellten SAP-Auswertung wird bei Verträgen mit Konsortien mehrerer Vertragspartner das gesamte Vertragsvolumen dem Hauptauftragnehmer zugewiesen. Die DEZA hat in einer eigenen Auswertung die Zahlungsflüsse feiner aufgelöst und auf die einzelnen Partner im Konsortium aufgeteilt. Weil das Rote Kreuz oft als Hauptauftragnehmer von Konsortien fungiert, in deren Rahmen erhebliche Beträge auch an andere Vertragspartner fliessen, fielen die Finanzflüsse zum Roten Kreuz in dieser differenzierteren Sichtweise deutlich geringer aus (rund 8 statt rund 11 Millionen Franken gemäss eigener SAP-Auswertung), was in der Graphik berücksichtigt wurde. In allen anderen Fällen sind die Unterschiede vernachlässigbar.

Mit Abstand am meisten Geld – jeweils über 30 Mio. Fr. – erhielten 2007 Intercooperation und Helvetas. Dabei stellt Intercooperation in dieser NGO-Landschaft gewissermassen einen Spezialfall dar: Intercooperation wurde 1982 auf Initiative der DEZA gegründet, ist aber heute rechtlich unabhängig und wird seit Mitte der 1990er Jahre als Stiftung von 21 Stifterorganisationen (davon vier Entwicklungshilfe-NGOs) getragen. Im Unterschied zu den übrigen betrachteten Organisationen betreibt Intercooperation kein öffentliches Fundraising und finanziert sich lediglich über die Durchführung von Mandaten.

Mit Swisscontact erhielt 2007 eine weitere schweizerische NGO mehr als 10 Mio. Fr. von der DEZA, davon sind etwa zwei Drittel für Mandate. Das Schweizerische Rote Kreuz, Caritas, die Fondation Terre des Hommes, Swissaid, HEKS, BFA sowie das Fastenopfer bekamen alle zwischen 4 und 8 Mio. Fr. von der DEZA. Bei den vier letztgenannten NGOs und auch bei Caritas ist dabei der DEZA-Programmbeitrag erheblich höher als die für die Durchführung von Mandaten generierten Gelder.

Neben der DEZA ist auch SECO im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit aktiv. Das Volumen der entsprechenden Zahlungen des SECO an NGOs ist jedoch mit 6.5 Mio. Fr. pro Jahr deutlich geringer als jenes der DEZA. Die grössten

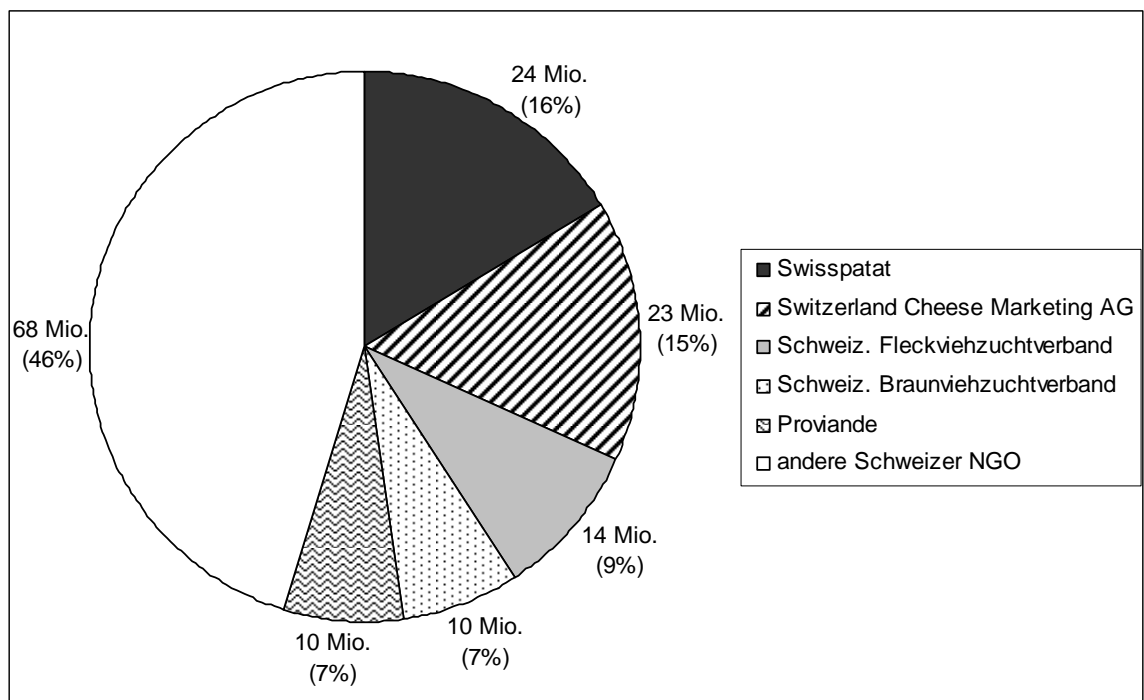
Zahlungsempfänger des SECO waren 2007 Swisscontact (rund 1.8 Mio. Fr.), IDEAS Centre und International Institute for Sustainable Development (jeweils rund 1.25 Mio. Fr.) sowie Intercooperation (0.6 Mio. Fr.).

## 2.2.2 Landwirtschaft

Im Bereiche der Landwirtschaft wurden im Jahr 2007 etwa 150 Mio. Fr. durch das BLW an Schweizer NGOs ausbezahlt. Allein durch die fünf NGOs, welche volumenmässig die höchsten Zahlungen vom BLW erhielten, wurden rund 81 Mio. Fr. davon absorbiert.

Abbildung 4

### Zahlungen des BLW an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken

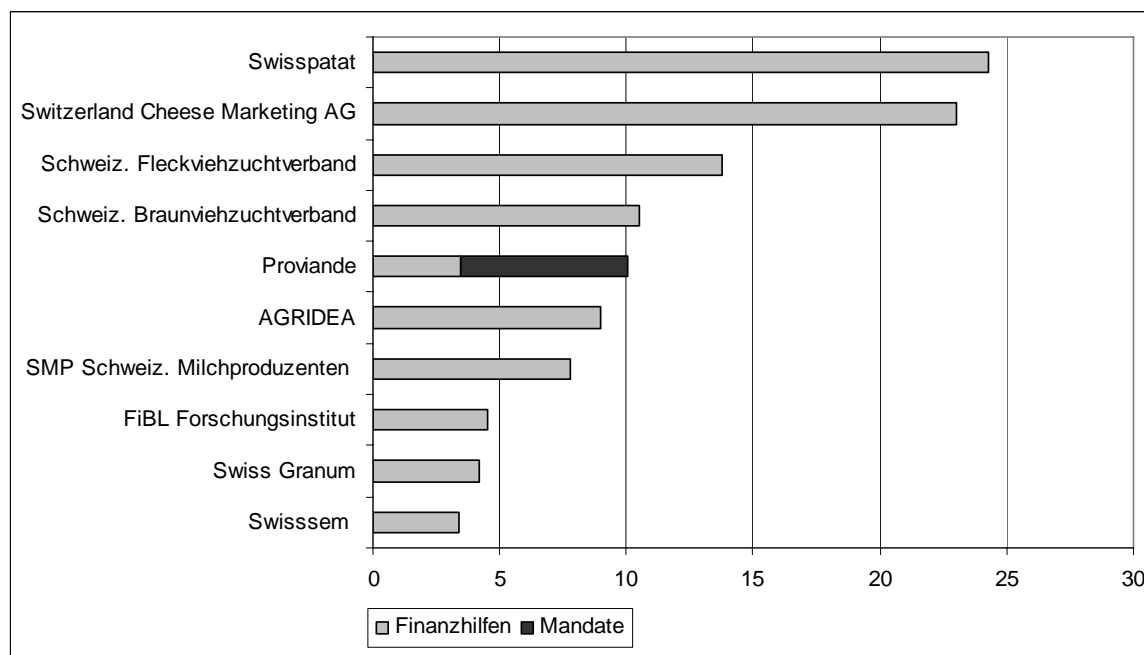


Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

Abbildung 5 zeigt jene zehn NGOs, welche vom BLW im Jahr 2007 am meisten Geld erhalten haben. Die Grafik macht deutlich, dass das BLW fast ausschliesslich Finanzhilfen ausrichtet. Die an die Finanzhilfen gekoppelten Bedingungen sowie deren Höhe sind in der Regel jeweils entweder auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt.

Das grösste Mandat des BLW hat ein Volumen von 6.5 Mio. Fr. Dieser Betrag wird als Abgeltung für Vollzugsaufgaben im Bereich Schlachtvieh und Fleisch an die Proviande überwiesen.

### 10 grösste Zahlungen des BLW an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken



Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

Die finanziell gewichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit mit NGOs präsentieren sich wie folgt:

- Der höchste Betrag – etwa 55 Mio. Fr. jährlich – wird für Absatzförderungsprojekte ausgegeben. Von den zehn grössten NGOs erhalten deren sechs eine Finanzhilfe zur Absatzförderung, zum Teil in der Grössenordnung von unter einer Million Franken (Swisspatat, Agridea, Swisssem), zum Teil aber auch deutlich darüber. So bekommt allein Switzerland Cheese Marketing 23 Mio. Fr., die Schweizer Milchproduzenten erhalten mehr als 7 Mio. Fr. und Proviande immerhin noch etwa 3.5 Mio. Fr. aus der Absatzförderungskasse.
- 37 Mio. Fr. hat das BLW an NGOs als Beihilfen für die Pflanzen- und Viehwirtschaft bezahlt, davon hat Swisspatat etwa 23.5 Mio. und Swiss Granum etwa 4 Mio. Fr. erhalten. Ein grosser Ausgabeposten von 35 Mio. Fr. sind auch die Beiträge an Pflanzen- und Tierzucht.<sup>15</sup> Unter den zehn grössten NGO befinden sich der Fleckviehzucht- und der Braunviehzuchtverband, die 11 bzw. 9 Mio. Fr. als Zuchtbeiträge erhalten haben.
- Im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung werden jährlich etwa 9 Mio. Fr. als Finanzhilfen an NGOs ausbezahlt, wobei hier allein 8 Mio. Fr. an die Agridea<sup>16</sup> gehen.

<sup>15</sup> Die Subventionen an die Tierzuchtorganisationen des BLW wurden 2007 von der EFK untersucht (vgl. EFK, 2007, Bericht Nr. 1.6269.100.00373.01).

<sup>16</sup> Die Agridea erhielt daneben im Jahr 2007 vom BLW weitere 720 000 Fr. für Absatzförderungsprojekte und etwa 230 000 Fr. aus dem Kredit «Beratungswesen».

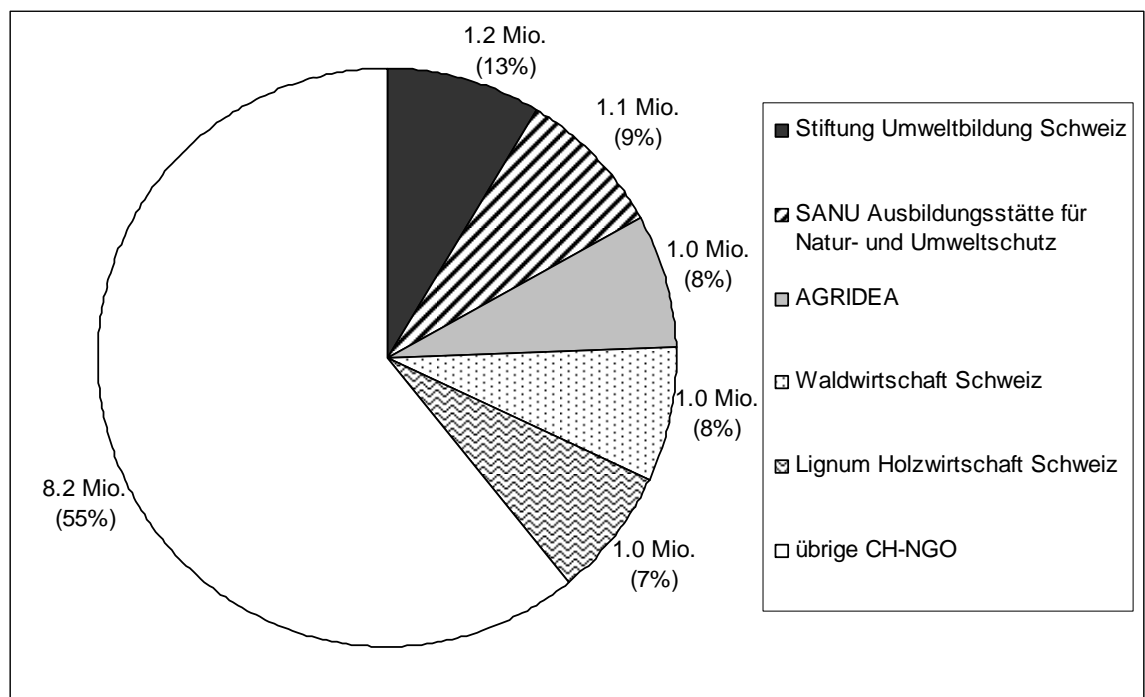
### 2.2.3 Umweltbereich

Unter den drei betrachteten Bereichen ist der Umweltbereich vom finanziellen Volumen her mit Abstand der kleinste. Das BAFU überwies im Jahr 2007 etwa 13.5 Mio. Fr. an NGOs. Der grösste Teil der Zahlungen wird in den Bereichen Umweltbildung sowie Wald ausgegeben.

Der grösste Betrag innerhalb dieser 13.5 Mio. Fr. ging an die Stiftung Umweltbildung (SUB). Die SANU, Ausbildungsstätte für Natur- und Umweltschutz, welche wie die SUB in der Umweltbildung tätig ist, bekam für verschiedene Projekte insgesamt 1.1 Mio. Fr. Weiter erhielten mit der Agridea sowie der Waldwirtschaft Schweiz und der Lignum Holzwirtschaft noch drei weitere NGOs Beträge von einer Million Franken, alle übrigen NGOs empfangen Zahlungen von unter einer Million Franken.<sup>17</sup>

Abbildung 6

#### Zahlungen des BAFU an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken

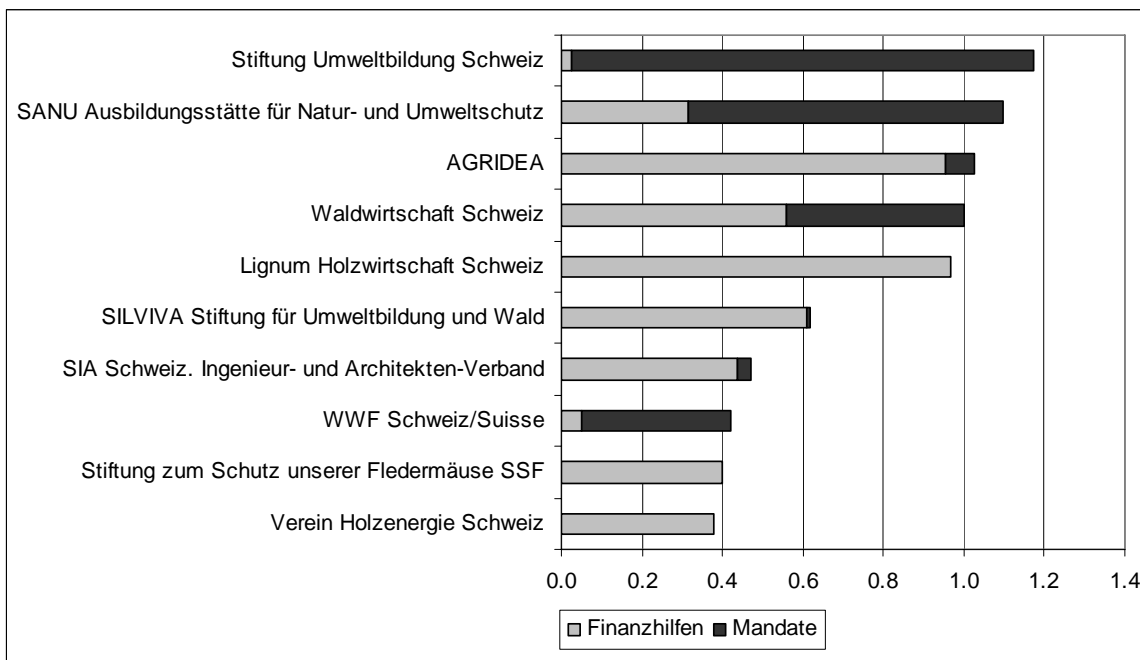


Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

Die Aufschlüsselung der Zahlungen an die zehn grössten Empfänger der BAFU-Gelder zeigt, dass der grössere Teil der Gelder in Form von Finanzhilfen an die NGOs fliessen. Lediglich drei NGOs – SUB, SANU und WWF, die alle im Bereich Umweltforschung und -bildung tätig sind – erhalten den grössten Teil ihrer Zahlungen für Mandate.

<sup>17</sup> Buchhalterisch erhielt 2007 die Stiftung Pro Natura am meisten Geld vom BAFU (1.75 Mio. Fr.). In diesen Zahlungen ist aber rund eine Million Franken enthalten, welche das BAFU aufgrund kantonalen Vereinbarungen an Pro Natura überweist. Formell handelt es sich dabei um Subventionen des BAFU an die Kantone für Aufgaben im Naturschutz. Die Kantone schliessen mit Pro Natura Vereinbarungen zur Erfüllung dieser Aufgaben ab. Der Bundesanteil an der entsprechenden Entschädigung wird vom BAFU, statt an die Kantone, direkt an Pro Natura überwiesen. Damit gehört die Pro Natura nicht zu den vom BAFU gesteuerten Leistungsempfängern und wurde nicht in einer Fallstudie betrachtet.

## 10 grösste Zahlungen des BAFU an Schweizer NGOs 2007 in Mio. Franken



Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

### 2.3 Gesetzliche Grundlagen und Funktionsweise der untersuchten Kooperationen in der Übersicht

Im Folgenden werden die spezialgesetzlichen Grundlagen erläutert, welche die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs in den drei untersuchten Bereichen regeln. Der Kooperationsprozess mit NGOs wird im Weiteren durch verschiedene normative Vorgaben auf der Stufe der Departemente und Ämter strukturiert. Im Überblick über die einzelnen Geschäftsprozesse werden diese Regelungen und ihre Funktion genauer beschrieben.

#### 2.3.1 Entwicklungszusammenarbeit – DEZA

Die DEZA arbeitet in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, Osthilfe und humanitären Hilfe in Form von Finanzhilfen und Mandaten mit Dritten zusammen. Die gesetzliche Grundlage hierfür bildet für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Bereich E der DEZA) und jenen der humanitären Hilfe Artikel 11 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe: «Der Bundesrat kann Bestrebungen privater Institutionen, die den Grundsätzen und Zielen dieses Gesetzes entsprechen, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen. Die Institutionen haben eine angemessene Eigen-

leistung zu erbringen.»<sup>18</sup> Ziele und Grundsätze des Gesetzes wie auch die im Gesetz aufgeführten Massnahmen machen deutlich, dass es dabei in erster Linie um Massnahmen und Programme in den Entwicklungsländern gehen muss. Für den Bereich der Osthilfe (Bereich O) ist Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas sowie die so genannte Ostbotschaft anwendbar.<sup>19</sup>

Die gesetzlichen Normen zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind damit gegeben, genauere Bedingungen und Voraussetzungen für eine solche Kooperation gibt es auf gesetzlicher Ebene und auf Verordnungsstufe aber nicht.

Die Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs wird in der ‹NGO-Politik› – einem publizierten, von der Direktion verabschiedeten Strategiepapier der DEZA hinsichtlich Kooperationen mit NGOs (2007) – genauer geregelt, wobei drei Formen der Zusammenarbeit definiert werden:

- «Einerseits unterstützt die DEZA im Rahmen von Partnerschaften NGO durch Beiträge. Die durch die NGO konzipierten Programme und Projekte stellen geografisch und thematisch ein komplementäres Element zur Umsetzung der DEZA-Strategien dar. Programmbeiträge werden durch einen Programmdialog begleitet, der nebst dem Programm auch Aspekte des Umfelds und der institutionellen Beziehung umfasst.
- Andererseits kann die DEZA zur Umsetzung ihrer Programme und Projekte, sowie für fachspezifische Unterstützung, Aufträge an NGO erteilen. Solche Mandate ordnen sich voll und ganz in die strategischen, geographischen und thematischen Prioritäten der DEZA ein.
- Drittens wird ein vielfältiger Politik-Dialog mit NGO zu humanitären, Entwicklungs- oder Transitions-Fragen geführt, der sich an den strategischen

<sup>18</sup> Ausgeführt wird die beabsichtigte Praxis der Zusammenarbeit mit NGOs im Rahmen der so genannten ‹Südbotschaft› (Schweizerischer Bundesrat, 2008, BBl **2008** 2959). Die Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfen zugunsten von Entwicklungsländern hält jeweils für eine Laufzeit von maximal vier Jahren den Rahmenkredit sowie die wesentlichen Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit bzw. die Aufgaben der DEZA fest. Die letzte Südbotschaft vom 14. März 2008 bezieht sich explizit auf die Zusammenarbeit der DEZA mit privaten Akteuren in Form von Beiträgen und Mandaten: «Die DEZA arbeitet eng mit den auf Entwicklungszusammenarbeit spezialisierten schweizerischen Nichtregierungsorganisationen (NGO) zusammen. Diese Zusammenarbeit umfasst den entwicklungspolitischen Dialog, den Erfahrungsaustausch zur Gestaltung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sowie mehrjährige Finanzbeiträge an die Programme schweizerischer NGO zur Armutsminderung, zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und zur Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation an politischen Prozessen, die diese in eigener Verantwortung und mit eigenen Finanzmitteln zusammen mit lokalen Partnern in Entwicklungsländern durchführen. Sie umfasst zudem Aufträge zur Durchführung von Projekten und Programmen in den Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit sowie die Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für Entwicklungsfragen.»

<sup>19</sup> Art. 14 des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006 (SR **974.1**) hält fest, dass Dritte mit der Projektierung und Durchführung von Massnahmen beauftragt werden können und dass der Bundesrat auch Bestrebungen privater Institutionen unterstützen kann. Die ‹Ostbotschaft› (Schweizerischer Bundesrat, 2006, BBl **2007** 559.) führt weiter aus, dass die Umsetzung der DEZA-Projekte durch die Kooperationsbüros in Zusammenarbeit mit Regierungsstellen, NGOs und privaten Partnern erfolgt. Ausserdem hält die Botschaft fest, dass das Instrument des NGO-Beitragsprogramms nun auch im Bereich der Osthilfe zur Verfügung steht.

Prioritäten der DEZA in diesen Bereichen orientiert und auf einer Kultur des Austausches und Teilens von Wissen basiert.»

Im Folgenden werden die beiden Kooperationsmanagementprozesse der DEZA im Bereich der Programmbeiträge (Finanzhilfen) und im Bereiche der Mandate näher beschrieben.

### **Überblick über den Geschäftsprozess der Gewährung und Überwachung von Finanzhilfen an NGOs (Projekt-, Projektportfolio- und Programmbeiträge)**

Programme und Projekte der NGOs werden durch Beiträge, d. h. in Form von Finanzhilfen, unterstützt. Diese Finanzhilfen der DEZA haben nicht zum Zweck, die eigenen strategischen Programme in den Schwerpunktländern der DEZA bzw. des Bundes umzusetzen. Mit ihnen sollen aber gemäss «NGO-Politik» Vorhaben von NGOs unterstützt werden, die den weiter gefassten Zielsetzungen der bestehenden Gesetze der Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe und Osthilfe grundsätzlich entsprechen. Die inhaltlichen Programmziele an sich müssen sich jedoch nicht mit den strategischen Schwerpunkten der DEZA decken, sondern sie «stellen geographisch und thematisch ein komplementäres Element zur Umsetzung der DEZA-Strategien dar.»<sup>20</sup> Die DEZA bzw. die Sektion NGO prüft demnach, ob die Programmziele dem Entwicklungszusammenarbeitsgesetz entsprechen, ob das Programm entwicklungspolitisch relevant ist und ob die NGO über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um das Programm umzusetzen. Gemäss NGO-Politik liegt ein Motiv für diese Beiträge darin, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure andere Möglichkeiten zur Vernetzung oder Allianzbildung haben als staatliche Stellen. Um diese Komplementarität sowie die spezifischen Kompetenzen und Erfahrungen der NGOs zu nutzen, unterstützt die DEZA die NGOs mit Beiträgen.

Wie im Subventionsgesetz geregelt, müssen die zivilgesellschaftlichen Akteure jeweils auch Eigenmittel einsetzen, wenn sie eine Finanzhilfe des Bundes beanspruchen wollen. Die DEZA hat intern festgelegt, dass diese Eigenleistung mindestens 50% der Kosten betragen muss.<sup>21</sup> Die NGOs können keinen Anspruch auf solche Beiträge geltend machen. Der Umfang der genehmigten Beiträge hängt von den gegebenen finanziellen Mitteln und der Zahl der Gesuche ab.<sup>22</sup>

Die strategischen Ziele und Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit setzt die DEZA in Form eigener Schwerpunktprogramme mit eigenen Kooperationsbüros vor Ort in den betreffenden Schwerpunktländern um. Die «NGO-Politik» hält fest: «Die DEZA setzt ihre Programme im Rahmen von Kooperationsstrategien dezentralisiert über ihre Vertretungen in den Partnerländern um. [...] Zur Ergänzung der lokal vorhandenen Partnerpotentiale werden schweizerische und internationale NGO, Beratungsbüros, Firmen, Entwicklungsagenturen, etc. für die Projektdurchführung mandatiert.»

Die Anforderungen an Finanzhilfen – in der DEZA als *Beiträge* bezeichnet – werden in der «NGO-Politik» konkretisiert. Weder der Bundesrat noch das Departement

<sup>20</sup> DEZA, 2007, NGO-Politik.

<sup>21</sup> DEZA, 2007, Beiträge der DEZA an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens (werden derzeit überprüft); DEZA, 2007, Grundsätze und Kriterien für DEZA-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer schweizerischen NGO; DEZA, 2008, Qualitäts- und Risikomanagement der Sektion ONG.

<sup>22</sup> DEZA, 2007, Beiträge der DEZA an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens (werden derzeit überprüft).



haben hierzu spezifische Vorgaben in Form von Verordnungen, erlassen. In den jüngeren Südbotschaften<sup>23</sup> finden sich aber Erläuterungen zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit NGOs, welche kohärent mit der NGO-Politik sind.

Gemäss der «NGO-Politik» der DEZA können in folgenden Aktionsfeldern Beiträge entrichtet werden: Armutsbekämpfung, Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, Nothilfe und Aufbau von Kapazitäten für Wiederaufbau, Prävention, Vorsorge und Anwaltschaft, Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen sowie Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung für Entwicklungsfragen. Unter dem Titel der Sensibilisierung werden Beiträge an Programme unterstützt, welche Informations- und Bildungsaktivitäten beinhalten.<sup>24</sup> Explizit ausgeschlossen wird in der «NGO-Politik» eine finanzielle Beteiligung der DEZA an politischen Kampagnen und Aktionen sowie an religiösen Aktivitäten. Ebenso ausgenommen von DEZA-Beiträgen sind gemäss Auskunft der für die Verhandlung der Projekt- und Programmbeiträge Verantwortlichen zudem Aufwendungen der NGOs für Fundraising. Eine weitere Konkretisierung der Kriterien für unterstützungswürdige Sensibilisierungsaktivitäten ist bei der DEZA zurzeit in Arbeit.

Wie sind diese Vorgaben der «NGO-Politik» im Lichte der gesetzlichen Grundlagen zu beurteilen? Artikel 11 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe<sup>25</sup> besagt, dass Bestrebungen privater Institutionen, die den Grundsätzen und Zielen des Gesetzes entsprechen, unterstützt werden können. Die im Gesetz aufgeführten Grundsätze, Ziele und Formen der Entwicklungszusammenarbeit zielen auf Aktivitäten in den Partnerländern. Namentlich die Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung durch NGOs ist im Ziel- und Massnahmenkatalog des Gesetzes nicht explizit erwähnt und auch nicht unter eine der aufgeführten Ziele und Formen subsumierbar. Allerdings macht das Gesetz deutlich, dass die darin aufgeführten Ziele und Formen der Zusammenarbeit nicht abschliessend sind. Zudem wurde in den jüngeren Südbotschaften, in denen der Bundesrat die Zahlungsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit beantragte, ausdrücklich erwähnt, dass die Hilfswerke auch im Hinblick auf die Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung unterstützt werden.<sup>26</sup> Die wesentliche Frage, ob die gesetzliche Grundlage ausreicht, um Sensibilisierungsaktivitäten der Hilfswerke zu

<sup>23</sup> Zuletzt in: Schweizerischer Bundesrat, 2008, Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 14. März 2008, BBl **2008** 2959, insbesondere 2997.

<sup>24</sup> Im Bereich Bildung arbeitet die DEZA im beispielsweise mit der NGO «Fondation Education et Développement» zusammen, welche ein Lehrmittel zum Thema Interdependenzen und Globalisierung der Arbeitswelt (Jobs go global) für Berufsschulen entwickelt. Im Bereich Information/Sensibilisierung hat die Fédération Genevoise de Coopération (FGC), welche einen Programmbeitrag der DEZA erhält, im Januar 2008 eine grosse Veranstaltung mit Podiumsdiskussionen, Ateliers, Filmen und Infoständen zum Thema Migration durchgeführt.

<sup>25</sup> SR **974.0**

<sup>26</sup> Die DEZA macht zudem geltend, dass sie sich für die Förderung von Sensibilisierungsmassnahmen an den Empfehlungen des Entwicklungsausschusses der OECD und an den Millenniumentwicklungszielen der UNO orientiere, welche die Schweiz mitunterzeichnet hat.

unterstützen, muss hier offen bleiben.<sup>27</sup> An dieser Stelle stellt sich aber die Anschlussfrage, ob das aus den siebziger Jahren stammende, in der Zweckbestimmung sehr offen formulierte Gesetz den heutigen Anforderungen von Lehre und Praxis an die Bestimmtheit gesetzlicher Vorgaben für die Ausrichtung von Subventionen noch genügt.<sup>28</sup>

Die Finanzhilfen der DEZA sind dreistufig aufgebaut, es gibt aber keinen Automatismus oder Anspruch auf sukzessive Schritte von der einen zur nächsten Stufe:

- Auf der ersten Stufe stehen die Projektbeiträge, welche grundsätzlich jede schweizerische NGO beantragen kann. Die DEZA beteiligt sich dabei zu maximal 50% an den Gesamtkosten des Projekts (Stufe 1).
- Die DEZA kann einer schweizerischen NGO, die bereits mehrere Projekte auf der Basis von Projektbeiträgen erfolgreich abgewickelt hat, einen Beitrag an ein aus mehreren Projekten bestehendes Portfolio gewähren (Stufe 2).
- Programmbeiträge gehen noch einen Schritt weiter als Projekt-Portfoliobeiträge. NGOs, mit denen die DEZA über längere Zeit erfolgreich zusammenarbeitet, können einen Beitrag an ihr Gesamtprogramm beantragen (Stufe 3).

Im Folgenden wird kurz ausgeführt, wie die Gewährung eines Beitrags in der DEZA typischerweise abläuft.

Am Anfang steht ein Projektantrag einer NGO. Zur Einreichung eines Gesuchs sind gemäss Leitlinien<sup>29</sup> alle Schweizer NGOs berechtigt, die von der DEZA weder einen Programmbeitrag (siehe unten) noch über eine Drittorganisation DEZA-Gelder erhalten. Die wesentlichen Anforderungen an die NGOs sind, dass sie seit mindestens drei Jahren aktiv sind, in der Schweizer Bevölkerung verankert sind, die Entwicklungszusammenarbeit eine ihrer Hauptaktivitäten ist und dass sie ZEWÖ-zertifiziert<sup>30</sup> sind oder eine solche Zertifizierung anstreben. Die DEZA kann solchen NGOs einen Beitrag für jene Projekte gewähren, welche auf die prioritären Bedürf-

<sup>27</sup> An dieser Stelle sei nur angemerkt, dass Sensibilisierungsmassnahmen der Hilfswerke keine zwingende Voraussetzung für die Realisierung der im Gesetz explizit genannten Massnahmen und Ziele sind und deshalb ein impliziter Gesetzesauftrag fraglich scheint. Auch der 1988 in Kraft getretene Artikel 27 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01), den die DEZA gegenüber der PVK als Grundlage für die Sensibilisierungsaktivitäten anführte, genügt unseres Erachtens kaum zur Begründung der Unterstützung von Sensibilisierungsaktivitäten. Der Artikel fordert, dass die zuständigen Bundesämter die Öffentlichkeit über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe im Allgemeinen sowie über den schweizerischen Beitrag informieren und dass sie die Beziehungen zu den Kantonen, Gemeinden und Hochschulen sowie zu den schweizerischen Organisationen und privaten Kreisen pflegen, soweit es der Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe dient. Es ist nicht offensichtlich, wie sich die Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung unter diese Bestimmung subsumieren lässt, wenn man die Verordnungsbestimmung im Lichte der expliziten gesetzlichen Zielsetzungen interpretiert.

<sup>28</sup> Es geht hier namentlich um die Sicherstellung der demokratischen Legitimation, Vorhersehbarkeit, Gleichbehandlung staatlichen Handelns, vgl. Grundlegend: Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar.

<sup>29</sup> DEZA, 2007, Beiträge der DEZA an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens (werden derzeit überprüft).

<sup>30</sup> Die Stiftung ZEWÖ ist die schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen. Die Anforderungen für das ZEWÖ-Gütesiegel beinhalten Transparenz und Lauterkeit im Spendenwesen sowie ein gewissenhafter Umgang mit Spendengeldern.

nisse der Bevölkerung in den benachteiligten Ländern eingehen, welche keine neuen Abhängigkeiten von externer Hilfe schaffen und nachhaltig sind. Die Leitlinien regeln zudem explizit, welche Aktivitäten nicht finanziert werden.

Im E-Bereich der DEZA werden neue Anträge für Projektbeiträge einmal jährlich im Herbst von einem Operationskomitee<sup>31</sup> beurteilt. Die Laufzeit von Projektbeiträgen liegt bei maximal drei Jahren. Der Beitrag darf dabei 150 000 Franken pro Jahr nicht übersteigen, wobei höchstens 50% der Gesamtkosten des Projektes finanziert werden dürfen. Die DEZA hat im Jahr 2007 insgesamt ca. 3 Mio. Fr. Projektbeiträge an 36 NGOs ausbezahlt.<sup>32</sup>

Hat eine NGO mehrere von der DEZA mitfinanzierte Projekte erfolgreich bearbeitet und erfüllt sie die im DEZA-internen Dokument «Grundsätze und Kriterien für DEZA-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer schweizerischen NGO» genannten Anforderungen (grundsätzlich dieselben wie für einen Projektbeitrag), dann kann die NGO einen Antrag auf einen Projektportfoliobeitrag stellen. Das Ziel dieser Beiträge ist die bessere Unterstützung der NGO in ihren Anstrengungen, eine gesicherte Finanzierung innovativer Projekte einer bewährten Organisation für einen bestimmten Zeitraum und ein verstärkter Erfahrungsaustausch. Zudem soll ein solcher Beitrag gemäss internen Leitlinien<sup>33</sup> auch eine administrative Entlastung für die DEZA und die NGOs bringen.

Über die Beiträge entscheidet das Operationskomitee auf Antrag der Sektion NGO<sup>34</sup>. Wie bei den Projektbeiträgen ist die Laufdauer auf maximal drei Jahre begrenzt. Der Beitrag darf 400 000 Franken pro Jahr nicht übersteigen, wobei ebenfalls maximal 50% der Gesamtkosten mitfinanziert werden.

Bei guter Zusammenarbeit mit der DEZA kann eine NGO einen Antrag auf einen Programmbeitrag stellen. Gemäss Qualitäts- und Risikomanagement der Sektion NGO verfolgt die DEZA mit den Programmbeiträgen die folgenden Ziele:

- die Präsenz der schweizerischen NGOs in den Ländern des Südens und Ostens stärken, auch wenn die DEZA selbst dort nicht aktiv ist;
- die komparativen Vorteile und Ressourcen der Schweizer NGOs zugunsten der internationalen Zusammenarbeit mobilisieren;
- die «swissness» im Ausland indirekt durch die NGOs und über deren spezifische Netzwerke und Kanäle wirken lassen;
- den Planungshorizont für die Arbeit der NGOs erweitern und die finanziellen Ressourcen mit einem Beitrag von maximal 50% der Gesamtkosten sicherstellen;

<sup>31</sup> Das Operationskomitee ist ein «regelmässig tagendes, flexibel zusammengesetztes Fachgremium zur Beratung und Unterstützung der Bereichsleitungen beim Entscheid über das Engagement der DEZA hinsichtlich der Durchführung von konkreten Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit» (DEZA, 2008, Das Operationskomitee, Operationshandbuch EZA).

<sup>32</sup> Kleinprojekte gemäss Angaben der Sektion NGO.

<sup>33</sup> DEZA, 2007, Grundsätze und Kriterien für DEZA-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer Schweizerischen NGO.

<sup>34</sup> Die Sektion NGO im ehemaligen E-Bereich ist Ansprechpartner der schweizerischen privaten Hilfswerke im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Süd. Sie ist zuständig für die Umsetzung der Beiträge des Bundes an NGOs sowie für den Dialog mit diesen Organisationen und das Qualitätsmonitoring. Mit der Reorganisation der DEZA wurde die Sektion NGO zur Abteilung institutionelle Partnerschaften und gehört nun zur Direktion.

- die Wirksamkeit und Qualität dieser Programme erhöhen;
- Komplementaritäten und Synergien zwischen verschiedenen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit fördern;
- den Erfahrungsaustausch und das Wissensmanagement fördern;
- die Verankerung der internationalen Zusammenarbeit in der schweizerischen Bevölkerung stärken.

Mit dem Programmbeitrag soll das Mikro-Monitoring auf Projektebene durch einen Dialog über strategische, programmatische und methodische Fragen sowie durch Erfahrungsaustausch und Wissensmanagement ersetzt werden.<sup>35</sup> Für einen Programmbeitrag muss eine NGO grundsätzlich zuerst dieselben Anforderungen erfüllen wie für einen Projekt- oder Projekt-Portfoliobeitrag. Darüber hinaus müssen NGOs, die einen Programmbeitrag anstreben, über eigene Qualitäts- und Risikomanagementsysteme verfügen.<sup>36</sup>

Neben Voraussetzungen, welche eine NGO selbst erfüllen muss, stellt die DEZA auch Anforderungen an das Programm an sich. Dazu gehören insbesondere ein fokussierter und kontextbezogener Programmansatz, Partnerbezug und -befähigung, entwicklungs(-politische) Relevanz und Wirkungsorientierung.<sup>37</sup> Das Programm muss klare Ziele und Wirkungen anstreben, ein aufeinander abgestimmtes Bündel an zeitlich befristeten Projekten umfassen, klare Verantwortlichkeiten sowie die personellen und finanziellen Ressourcen zuweisen und im voraus Meilensteine und Indikatoren definieren, anhand denen der Fortschritt und die Wirkungen des Programms aufgezeigt werden können.<sup>38</sup>

Vor Einreichung eines Antrags finden üblicherweise Vorgespräche zwischen der Sektion NGO der DEZA und Verantwortlichen der betreffenden NGO statt. Nach Eingang des Antrags bei der DEZA wird geklärt, ob die grundlegenden Anforderungen seitens der NGO erfüllt sind. Beschliesst die Sektion NGO, auf den Antrag nicht einzutreten (was typischerweise aber schon in den Vorgesprächen der NGO mitgeteilt würde), gilt der Antrag als abgelehnt. Dies wird der NGO mitgeteilt.

Wird auf den Antrag eingetreten, diskutiert die Sektion NGO zusammen mit der NGO in mehreren Gesprächen anschliessend das Programm. Diese Vorverhandlungen dienen vor allem dazu sicherzustellen, dass die NGO in ihrem Programm Schwerpunkte setzt, damit eine ausreichende kritische Masse erreicht wird und dass die geplanten Aktivitäten wirkungsrelevant sind. Ziel der Diskussionen der DEZA mit der NGO ist es jedoch nicht, inhaltliche Korrekturen am Programm vorzunehmen. Die DEZA beabsichtigt mit den Programmbeiträgen bewusst nicht, *eigene* strategische Ziele umzusetzen, sondern sie will förderungswürdige NGOs bei der Umsetzung von deren Strategie finanziell unterstützen, sofern die Programmziele gesetzeskonform und entwicklungspolitisch relevant sind. Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass – sofern das gesamte Programm als gesetzeskonform und entwicklungspolitisch relevant beurteilt wird – in den Verhandlungen nicht über die Ziele und Prioritäten des Programms an sich diskutiert wird, sondern dass die Sektion NGO vor allem darauf achtet, dass die von der NGO geplanten Projekte bzw.

<sup>35</sup> DEZA, 2008, Umsetzung NGO-Politik, COSTRA vom 7.2.2008.

<sup>36</sup> DEZA, 2008, Qualitäts- und Risikomanagement der Sektion ONG.

<sup>37</sup> DEZA, 2007, NGO-Politik.

<sup>38</sup> DEZA, 2007, Arbeitshilfe für den Antrag um Erneuerung des DEZA-Beitrags an das Programm EZA Süd einer qualifizierten schweizerischen NGO für die Periode 2009–2012.

Aktivitäten angemessen in den Kontext eingebettet und wirkungsrelevant sind, d. h. zur Erreichung der Programmziele beitragen.

Es gibt innerhalb der DEZA auch kein übergeordnetes Gesamtportfolio aller Programmbeiträge, welches einen ausgewogenen Mix der geförderten Programme sicherstellen würde. Der Antrag für einen Programmbeitrag an eine NGO wird unabhängig davon beurteilt, welche Inhalte bereits mit Programmbeiträgen anderer NGOs abgedeckt werden. Wir verweisen an dieser Stelle auf das Vergabeverfahren des BLW bei den Absatzförderungsbeiträgen, welches in dieser Hinsicht eine vergleichbare Ausgangslage aufweist, bei dem jedoch im Rahmen einer Portfolioanalyse jeweils zuerst eine Priorisierung der zu fördernden Themenfelder erstellt wird. Durch diese Analyse verfügt das BLW über objektivierte Kriterien, um die vorhandenen Gelder zu verteilen. Die Verteilung der Programmbeiträge erfolgt dagegen nicht auf der Basis klarer Kriterien und die Höhe der Programmbeiträge wird daher vor allem mit historischen Gegebenheiten begründet.

Nach Abschluss der Vorverhandlungen erstellt die Sektion NGO der DEZA einen Kreditantrag, in welchem die Inhalte des Programms beschrieben werden und die Höhe des Programmbeitrags beantragt wird (sofern der Antrag mangels entwicklungspolitischer Relevanz nicht abgelehnt wird). Der Kreditantrag wird im Operationskomitee des betreffenden Bereichs behandelt. Der Vorsitz des Operationskomitees obliegt der Bereichsleitung. Weiter haben im Operationskomitee der bzw. die Programmbeauftragte und eine Vertretung des Controllings Einsitz. Bei wichtigen Geschäften können gemäss Aussagen der DEZA-Befragten ausführliche Diskussionen von bis zu 45 Minuten stattfinden. Der Kredit muss schliesslich gemäss der Finanzkompetenzregelung der DEZA genehmigt werden.<sup>39</sup>

Nach Genehmigung des Kreditantrags erfolgen anschliessend Detailverhandlungen zwischen der Sektion NGO und der NGO. Auch hier geht es nicht darum zu verhandeln, *was* das Programm bewirken soll und *wo* Schwerpunkte zu legen sind, sondern *wie* die Arbeiten im Programm erfolgen sollen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen ist ein so genanntes Programmdokument. Auf dieser Basis fertigt die Sektion NGO schliesslich die definitive Programmvereinbarung aus.

Die Verlängerung bzw. Wiedervergabe von bereits bestehenden Programmbeiträgen läuft nach demselben Schema ab. Aufgrund der Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Verantwortlichen der DEZA gehen wir dabei davon aus, dass Kreditanträge im Operationskomitee nur noch sehr grob geprüft werden (sofern keine besonderen Probleme vorliegen) und die Rolle der Sektion NGO in diesem Verfahren damit noch prägender ist, als schon bei der Erstvergabe des Programmbeitrags.

Die mit Beiträgen geförderten Programme werden durch die DEZA laufend überwacht (vgl. hierzu Kapitel 2.4.5).

Der Prozess der Vergabe und Überwachung von Programmbeiträgen der DEZA ist zusammenfassend beurteilt klar strukturiert, standardisiert und in internen Dokumenten beschrieben.

<sup>39</sup> Betrag bis 0.2 Mio. Fr.: Sektionsleitung; bis 1 Mio. Fr.: Bereichsleitung; bis 5 Mio. Fr.: Direktor DEZA; bis 20 Mio. Fr.: Departementsvorsteherin Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Gegenzeichnung durch den Direktor der Eidg. Finanzverwaltung; über 20 Mio. Fr.: Gesamtbundesrat.

## Überblick über den Geschäftsprozess der Gewährung und Überwachung von Mandaten an NGOs

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden fehlt auf den ersten Blick eine explizite gesetzliche Grundlage, um Dritte mit der Projektierung und der Durchführung von Massnahmen zu beauftragen. Aufgrund der in Gesetz und Verordnung ausgeführten Mechanik zur Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit scheint allerdings ein impliziter Gesetzesauftrag plausibel.<sup>40</sup>

Zur Umsetzung der DEZA-eigenen Programme und Projekte sowie für fachspezifische Unterstützung können gemäss «NGO-Politik» bei Bedarf Aufträge an NGOs erteilt werden. Solche Mandate sollen sich dabei «voll und ganz in die strategischen, geographischen und thematischen Prioritäten der DEZA einordnen.» Das übergeordnete Beschaffungsrecht wird für die Zwecke der DEZA in einer internen Weisung präzisiert. Aktuell ist nach wie vor die Weisung 9 «Beschaffungswesen» vom 2. Januar 2002 gültig.<sup>41</sup>

Die Verantwortung für die Vergabe sowie das Monitoring und Controlling von Auftragsprojekten/Mandaten liegt bei den geografischen Sektionen, wobei das Koordinationsbüro die Hauptverantwortung trägt.

Das Verfahren der Vergabe und Überwachung der Mandate ist in der DEZA an sich relativ klar geregelt. Der E-Bereich hat beispielsweise ein Operationshandbuch mit Richtlinien zum Operationskomitee, zum Eintretensantrag und zum Kreditantrag; ähnlich ist es im Osthilfe-Bereich (O-Bereich). Darüber hinaus gibt es auch einige DEZA-Weisungen, beispielsweise zu Kreditanträgen (Weisung 3) oder zum Beschaffungswesen (Weisung 9), die mit den Prozessbeschreibungen im IntraWeb<sup>42</sup> verlinkt sind.

Im Folgenden wird das im untersuchten E-Bereich (Südhilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit) der DEZA angewendete Verfahren beschrieben (das sich von jenem des nicht untersuchten O-Bereichs unterscheiden kann).

Ausgangspunkt eines Mandats ist immer eine Projektidee. Projektideen werden üblicherweise in den dezentralen Koordinationsbüros der DEZA entwickelt. Selten werden Projektideen durch die Zentrale der DEZA in Bern lanciert. Gemäss den internen Prozessbeschreibungen übernimmt das Koordinationsbüro eine erste Bewertung dieser Idee, indem sie auf die Kohärenz mit der Landesprogrammstrategie und weiteren Rahmenbedingungen überprüft wird. Die Projektidee wird dann durch das Koordinationsbüro bzw. die betreffende Sektion in Bern in Form eines Eintretensantrags an die Bereichsleitung konkretisiert. Die Mindestinhalte der Eintretensanträge sind im DEZA-Dokument «Operationshandbuch E-Bereich – Richtlinien für den Eintretensentscheid» geregelt. Die Eintretensentscheide enthalten auch die geplante Form der Zusammenarbeit (Mandat oder Beitrag).

<sup>40</sup> Vgl. insbesondere Art. 3 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01). In der neueren Gesetzgebung tendiert man aber zunehmend dazu, auch für solche, doch relativ weitgehenden Auslagerungen eine explizite gesetzliche Grundlage zu formulieren, wie das Beispiel des Osthilfegesetzes (Artikel 14, Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006, SR 974.1), aber auch die neueren Gesetze im Landwirtschafts- und Umweltbereich zeigen.

<sup>41</sup> Eine neue Weisung bezüglich Aufträgen und Beschaffungen von 2008 wurde von der Direktion aufgrund der laufenden Reorganisation nicht in Kraft gesetzt.

<sup>42</sup> DEZA, o.J., IntraWeb.

Der Eintretensantrag wird im Operationskomitee des betreffenden Bereichs diskutiert. Auf dieser Basis entscheidet die Bereichsleitung, ob und in welchem Verfahren eine Dienstleistung ausgeschrieben werden soll. In diesem Rahmen wird auch geklärt, ob das Mandat nicht (teilweise) durch einen allfällig vorhandenen, seitens der DEZA finanzierten Programmbeitrag an die betreffende NGO abgedeckt wird.

Erfolgt eine Ausschreibung, wird in beiden Bereichen eine den WTO-Vorgaben entsprechende Ausschreibungsunterlage erstellt. Im Falle eines Einladungsverfahrens erstellt die betreffende Sektion die Unterlage zur Einholung der Offerte. Eine einheitliche Vorlage hierfür existiert dabei nicht. Die eingehenden Angebote werden durch ein Bewertungskomitee<sup>43</sup> in der Zentrale unter Einbezug des zuständigen Koordinationsbüros beurteilt. Das Bewertungskomitee fällt die Entscheidung, ob und an wen das Mandat vergeben wird. Im Falle eines freihändigen Verfahrens fällt dieser Schritt weg.

Anschliessend erstellt die NGO, welche den Zuschlag erhalten hat, eine detaillierte Projektplanung. Dieses wird mit dem Koordinationsbüro vor Ort in Detailverhandlungen abgestimmt. In die Erstellung des Projektdokuments werden zudem Vertreter der Regierung bzw. der zuständigen Stellen vor Ort, Vertreter der verschiedenen Interessengruppen sowie der unterstützte Partner einbezogen. Das Projektdokument enthält die zu erzielenden Outputs und Wirkungen, die einzusetzenden Inputs, die Meilensteine und das Detailbudget.

Auf der Basis des ausgehandelten Projektdokuments erstellt das Koordinationsbüro einen Kreditantrag zuhanden der Zentrale der DEZA in Bern. Der Antrag wird durch die zuständige Sektion (Stufe Sektionsleitung) geprüft und dem Operationskomitee des Bereichs zur Genehmigung vorgelegt. Anschliessend wird der Vertrag aus gefertigt und gemäss definierter Unterschriftenregelung unterzeichnet.

Vor Ablauf der Vertragsperiode wird gemäss Aussagen der Befragten üblicherweise eine Evaluation – entweder durch die DEZA selbst oder extern im Auftrag der DEZA – durchgeführt. Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob das Mandat weitergeführt werden soll. Falls ja, wird in der Regel derselben NGO ein Folgeauftrag für eine weitere Projektphase freihändig erteilt. Dabei wird ein analoges Vorgehen wie bei der Erstvergabe des Mandats angewendet.

Die Überwachungsmechanismen der DEZA sind im Bereich der externen Mandate umfassender als bei den Programmbeiträgen. Sie werden in Kapitel 2.4.5 erörtert.

### **2.3.2 Landwirtschaft – BLW**

In der Landwirtschaft fliessen jährlich Geldmittel in vergleichbarer Grössenordnung wie in der Entwicklungszusammenarbeit an NGOs. Der grösste Teil der Zahlungen erfolgt dabei in Form von Finanzhilfen und Abgeltungen: Die an diese Subventionen gekoppelten Bedingungen sowie deren Höhe sind dabei in der Regel jeweils entweder auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt.

Eine wichtige Besonderheit im Landwirtschaftsbereich ist das interne Finanzinspektorat (FISP) des BLW. Es überwacht die Finanzflüsse und die Einhaltung der definierten und vereinbarten Vorgaben in der Schnittstelle zwischen dem BLW und

<sup>43</sup> Das Bewertungskomitee setzt sich aus dem/der Sektionsleiter/-in, dem/der Projektbeauftragten und einem/einer Fachvertreter/-in zusammen.

externen Leistungserbringern wie NGOs. Dabei überprüft das FISP nicht nur die NGOs, sondern jeweils auch den intern für die betreffende Kooperation verantwortlichen Fachbereich, was einen Druck sowohl nach innen als auch nach aussen ausübt, die definierten Vorgaben einzuhalten. Das FISP berichtet direkt zuhänden der Amtsleitung des BLW sowie zuhänden der EFK.

Interne Revisionsstellen gibt es auch innerhalb der DEZA und des BAFU.<sup>44</sup> Diese überwachen jedoch das Kooperationsmanagement der zuständigen internen Sektionen bzw. die vertragskonforme Auftragserfüllung durch die NGOs nicht bzw. nicht in derselben Tiefe wie das FISP des BLW.

Im Folgenden werden die Kooperationsmanagementprozesse und die entsprechenden normativen Grundlagen in den drei untersuchten Bereichen ‹Absatzförderung› (Finanzhilfen), ‹landwirtschaftliche Forschung und Beratung› (Finanzhilfe) und ‹Entschädigungen an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch› näher beschrieben.

### **Überblick über den Geschäftsprozess der Absatzförderung (Finanzhilfen)**

Die Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen im Rahmen der Absatzförderung bildet das Landwirtschaftsgesetz (LWG). LWG Artikel 12 Absatz 1 sieht vor, dass der Bund nationale oder regionale Massnahmen der Produzenten, der Verarbeiter oder des Handels zur Förderung des Absatzes schweizerischer Landwirtschaftsprodukte im In- und Ausland mit Beiträgen unterstützen kann.

In der Absatzförderungsverordnung (LAFV) wird detailliert geregelt, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang Finanzhilfen zur Unterstützung der Absatzförderung gewährt werden können.

Die Finanzhilfen im Bereiche der Absatzförderung werden nach folgendem Verfahren erteilt: Den finanziellen Gesamtrahmen der Beiträge an Absatzförderungsmassnahmen gibt das Parlament in Form eines Gesamtbudgets vor. Für die Jahre 2004 bis 2007 lag der Zahlungsrahmen der Absatzförderung bei 60 Mio. Fr. Für die Jahre 2008 bis 2011 hat das Parlament das Budget auf 54 Mio. Fr. gekürzt.

Die Verteilung des Budgets liegt im Zuständigkeitsbereich des BLW, wobei das hierfür anzuwendende Verfahren in der LAFV vorgegeben ist.

Für national, überregional und regional organisierte Vorhaben zur Absatzförderung im In- oder Ausland können jährlich Gesuche um Finanzhilfen beim BLW eingereicht werden (sofern die in der LAFV genannten Bedingungen erfüllt werden). Die wesentlichen Bedingungen für eine Finanzhilfe sind, dass der Gesuchsteller auf nationaler Ebene repräsentativ für einen Produktionssektor ist, dass er über die notwendigen Eigenmittel verfügt, um mindestens 50% der Projektkosten zu tragen, dass die Förderung schweizerische Landwirtschaftsprodukte betrifft und sich die kommunizierte Botschaft deutlich auf den schweizerischen Ursprung des Produkts bezieht, dass das Projekt gemeinsamen Zielen und nicht einzelnen Privatunternehmen nutzt und dass die Finanzhilfe zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führt.

<sup>44</sup> Das Interne Audit der DEZA ist seit der Reorganisation (Oktober 2008) im Generalsekretariat des EDA angesiedelt. Im BAFU findet sich eine Sektion Finanzen und Controlling, welche für die Budget- und Finanzierungsprozesse, die Buchhaltung sowie das Ausschreibungs- und Vertragswesen des Amtes verantwortlich ist.



Das BLW bzw. der Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung prüft die Gesuche<sup>45</sup> auf deren Konsistenz mit der Absatzförderungsverordnung und weist sie ggf. zur Überarbeitung an die Gesuchstellenden zurück. Eine materielle Prüfung der Absatzförderungskonzepte nimmt das BLW nicht vor. Eine wichtige Bedingung des BLW ist aber, dass je Produktmarktbereich (PMB) nur ein Gesuch bewilligt wird. Reichen mehrere Gruppierungen eines PMB unabhängige Gesuche ein, fordert das BLW die betreffenden Stellen auf, sich auf ein Gesuch zu einigen. Damit solle eine Bündelung der Kräfte in der Absatzförderung gewährleistet werden.

Um die Mittelverteilung zu versachlichen, lässt das BLW mindestens alle vier Jahre vor Eingang der Finanzhilfegesuche eine Portfolioanalyse erstellen<sup>46</sup>, die eine Beurteilung der Attraktivität der verschiedenen Zielmärkte der landwirtschaftlichen Produkte sowie der Wettbewerbsposition der einzelnen Produkte und Produktgruppen vornimmt (vgl. LAFV Art. 13). Das Ergebnis dieser Portfolioanalyse ist eine Abschätzung der Investitionsattraktivität für die einzelnen PMB der Landwirtschaft. Auf dieser Grundlage legt das BLW die Aufteilung des Gesamtbudgets der Finanzhilfen auf die einzelnen PMB fest. Den Gesuchstellenden ist vor Eingabe des Gesuchs das Ergebnis der Portfolioanalyse bekannt.

Liegt die Höhe eines formal korrekten und verordnungskonformen Gesuchs unter dem vom BLW festgelegten Budget gemäss Portfolioanalyse, dann wird das betreffende Gesuch vollumfänglich bewilligt. Liegt es darüber, dann wird es nur bis zur Höhe des festgelegten Budgets bewilligt. Sollte ein PMB die budgetierte Finanzhilfe nicht beanspruchen, was insbesondere dann der Fall sein kann, wenn die Eigenfinanzierung von mindestens 50% nicht erreicht wird, dann wird dieses nicht ausgeschöpfte Budget anderen PMB zugeordnet.

Die Finanzhilfen werden verfügt (unter 1 Mio. Fr. durch den Fachbereichsleiter; über 1 Mio. Fr. durch den Direktionsbereichsleiter).

Die Überwachungsmechanismen des BLW umfassen detaillierte Kontrollen der Abrechnungen der NGOs sowie inhaltliche Kontrollen auf Basis der seitens der NGOs eingereichten Berichte (vgl. Kapitel 2.4.5).

Das Verfahren ist zusammenfassend klar geregelt. Soweit nicht bereits durch das Landwirtschaftsgesetz und die LAFV festgelegt und in den amtsinternen Weisungen und Erläuterungen zur LAFV konkretisiert, sind die Details des Verfahrens der Absatzförderung in einem Handbuch Absatzförderung sowie einem Geschäftsprozessmodell definiert.

## **Überblick über den Geschäftsprozess der Finanzhilfen für landwirtschaftliche Beratung**

Die an **Beratungszentralen** – welche auf der Homepage des BLW explizit als Agridea Lausanne und Agridea Lindau genannt werden – ausgerichteten Finanzhilfen für landwirtschaftliche Beratung basieren auf folgenden Rechtserlassen:

- Landwirtschaftsgesetz, Artikel 136: «Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite an überregionale oder gesamtschweizerische Organisati-

<sup>45</sup> Die Gesuchsunterlagen müssen das Projekt und eventuelle Teilprojekte beschreiben, die geplanten Kommunikationsmassnahmen auflisten sowie einen Zeitplan und ein Finanzierungsplan umfassen; zudem müssen Garantien für die Eigenmittel vorliegen.

<sup>46</sup> Die letzte Portfolio-Analyse wurde 2006 von der ETH Zürich gemacht. Die neue Analyse der Firma Valion Consulting steht kurz vor dem Abschluss.

onen oder Institutionen, die in Spezialbereichen tätig sind, sowie an gesamtschweizerische Beratungszentralen *Finanzhilfen* für Leistungen in der Beratung aus.»

- Verordnung über die landwirtschaftlich und bäuerlich hauswirtschaftliche Beratung (Art 6): «An Beratungszentralen werden *Finanzhilfen* ausgerichtet, wenn sie in mindestens einer ganzen Sprachregion oder gesamtschweizerisch in jenen Bereichen tätig sind, in denen die kantonalen Beratungsdienste oder die Beratungsdienste von Organisationen Unterstützungsleistungen nach Artikel 4 nachfragen. Die Zusammenarbeit zwischen den Beratungszentralen und den Kantonen muss verbindlich geregelt sein.»

Als Finanzhilfen sind die Zahlungen des BLW an die Agridea<sup>47</sup> als Beitrag definiert für Beratungsleistungen,<sup>48</sup> die Agridea selbst erbringen will.

Die Finanzhilfe wird in Form einer Leistungsvereinbarung zwischen der Agridea und dem BLW geregelt. Das Zustandekommen dieser Leistungsvereinbarung kann am Beispiel der Vereinbarung der Jahre 2006 bis 2007 und 2008 bis 2011 veranschaulicht werden.

Anfang 2005 wurde die Leistungsvereinbarung für die Jahre 2006 und 2007 unterzeichnet. Darin wurden die zu erbringenden Beratungsaktivitäten im Detail spezifiziert und je Aktivität ein messbarer Indikator zur Überprüfung der Zielerreichung definiert.

Anschliessend – im Frühjahr 2005 – erstellte die Agridea in Zusammenarbeit mit den kantonalen Beratungsdiensten und Bauernorganisationen eine detaillierte Tätigkeitsplanung zuhanden des BLW bzw. dessen Fachbereich Forschung und Beratung. Diesem fällt im Rahmen des Planungsprozesses eine beratende Funktion zu.

Die Leistungsvereinbarung der Periode 2008 bis 2011 wurde Mitte 2006 festgelegt.

Mitte 2007 reichte die Agridea den Abschlussbericht für das Jahr 2006 mit den Detailauswertungen je vereinbarten Indikator ein (vorherige Leistungsvereinbarung). Dieser Bericht wird durch das BLW geprüft. Allfällige schlechte Erfahrungen im Rahmen der Vertragsperiode 2006–2007 konnten damit in die Vereinbarung 2008–2011 nicht einfließen. Es ist jedoch im Prinzip möglich, diese Vereinbarung während der Laufzeit anzupassen.

Die Verlängerungen der Leistungsvereinbarungen erfolgen quasi automatisch. Die Frage ist jeweils nicht, ob die Vereinbarung verlängert wird, sondern ob sie inhaltlich oder vom Umfang her punktuell angepasst wird, sofern der Bund als Auftraggeber mit den Leistungen der Agridea grundsätzlich zufrieden ist. Eine Wettbewerbssituation besteht nicht.

<sup>47</sup> Agridea ist ein Verein, Träger sind die 26 Kantone sowie landwirtschaftliche Verbände. Agridea existiert seit über 50 Jahren und wird seit seiner Gründung mit Bundesmitteln unterstützt.

<sup>48</sup> Die Aufgabe der Beratungszentralen liegt darin, die kantonalen Beratungsdienste sowie Beratungsdienste von andern Organisationen der Landwirtschaft zu unterstützen (Art. 3 der Landwirtschaftsberatungsverordnung, SR 915.1). Sie engagieren sich also nicht in der direkten Beratung der Bauern, sondern sie unterstützen die kantonalen Beratungsdienste für Bauern sowie die Spezialberatungsdienste bäuerlicher Organisationen, indem sie Grundlagen und Methoden erarbeiten, Beratungsfachleute ausbilden, Informationen sammeln, Dokumentationen und Hilfsmittel vertreiben und in Sinne einer Netzwerkfunktion die Zusammenarbeit zwischen Forschung, Bildung, Beratung und Praxis fördern.

Die Überwachung der Leistungsvereinbarung durch das BLW basiert auf Rückmeldungen der Kantone, Reporting der Agridea an das BLW und Einsitznahme im Vorstand der Agridea seitens des BLW (vgl. Kapitel 2.4.5).

Das Verfahren der Vergabe und Überwachung der Finanzhilfe in der landwirtschaftlichen Beratung und Forschung ist im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes und der Landwirtschaftsberatungsverordnung zusammenfassend klar geregelt.

### **Überblick über den Geschäftsprozess im Bereich Schlachtvieh und Fleisch**

Im Landwirtschaftsgesetz ist in Artikel 51 explizit geregelt, welche öffentlichen Aufgaben im Bereich Schlachtvieh und Fleisch an Dritte übertragen werden können:

- «Der Bundesrat kann private Organisationen damit beauftragen: a. zeitlich befristete Marktentlastungsmassnahmen bei saisonalen oder anderen vorübergehenden Überschüssen im Fleischmarkt durchzuführen; b. das Marktgeschehen auf öffentlichen Märkten und in Schlachthöfen zu überwachen; c. lebende und geschlachtete Tiere nach ihrer Qualität einzustufen.»

Diese Aufgabenübertragung wird in der Schlachtviehverordnung (SV) konkretisiert. Gemäss dieser überträgt das BLW folgende Aufgaben an eine oder mehrere private Organisationen:

- die Qualitätseinstufung von geschlachteten Tieren der Rindvieh-, Schweine-, Pferde-, Schaf-, und Ziegengattung sowie von lebenden Tieren der Rinder- und Schafgattung auf überwachten öffentlichen Märkten;
- die Bezeichnung und Überwachung von öffentlichen Märkten für lebende Tiere der Rindvieh- und Schafgattung sowie die Durchführung der Marktabräumung ab überwachten öffentlichen Märkten;
- die Organisation von Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen.<sup>49</sup>

Der grösste ausgelagerte Aufgabenbereich betrifft die neutrale Qualitätseinstufung von lebenden und geschlachteten Tieren. Da anhand der festgestellten Qualität der Preis für das Tier bzw. den Schlachtkörper festgelegt wird, muss die Einstufung von einer neutralen Stelle erfolgen, denn Lieferant und Abnehmer haben klare Eigeninteressen. Ziel ist es, den fairen Preis festzustellen. Die Marktentlastungsmassnahmen bestehen vor allem aus Einlagerungs- und Verbilligungsmassnahmen aufgrund saisonal bedingten oder anderen vorübergehenden Überschüssen. Die Überwachung des Marktgeschehens ist gemessen am finanziellen Volumen die kleinste Aufgabe. Dabei geht es darum, das Marktprogramm festzulegen, die Durchführung zu regeln sowie die Perioden der Marktabräumung auf öffentlichen Märkten zu bestimmen und die Marktabräumung durchzuführen. Marktabräumung bedeutet, dass nicht verkaufte Tiere den übernahmepflichtigen Handelsbetrieben zu einem festgesetzten Preis zugeteilt werden. Dies garantiert den Produzenten, welche ihre Tiere auf den Markt bringen, einen gesicherten Absatz zu einem vorher festgesetzten minimalen Preis.<sup>50</sup>

Diese Aufgaben wurden früher von der schweizerischen Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF) im Auftrag des BLW ausgeübt.

<sup>49</sup> Art 26ff. der Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt, SR **916.341**.

<sup>50</sup> Rieder, Peter / Egger, Urs / Flückiger, Stefan, 1992, Schweizerische Agrarmärkte.

Im Jahr 1999 wurden diese Aufgaben in drei Losen erstmalig für die Periode 2000 bis 2003 ausgeschrieben.<sup>51</sup> Vier Firmen (zwei deutsche und zwei schweizerische) gaben damals entsprechende Angebote ein. Die eingehenden Offerten wurden durch eine grosse Revisionsgesellschaft analysiert und bewertet. Sie kam zur Einschätzung, dass die Proviande – die Nachfolgeorganisation der GSF – bei allen drei Losen das wirtschaftlich beste Angebot unterbreitet hat. Auf dieser Grundlage wurde mit der Proviande für jedes Los ein gesonderter 4-Jahres-Vertrag abgeschlossen.

Im Jahr 2003 wurden die drei Lose im Rahmen eines freihändigen Verfahrens für weitere vier Jahre ausgeschrieben und zu einem jährlich über 350 000 Franken günstigeren Preis wieder an Proviande vergeben.

Auch der Leistungsvertrag 2008–2011 wurde – diesmal jedoch als ein integraler Vertrag ohne die mittlerweile weggefallene Erfassung und Kontrolle der Zollkontingentsanteile – öffentlich ausgeschrieben und ging wieder an die Proviande. Das Gesamtvolumen der drei Aufträge beläuft sich jährlich auf rund 6 Mio. Fr.

Die Überwachungsmechanismen des BLW bei den Verträgen mit der Proviande sind so ausgestaltet, dass sich die am Prozess beteiligten Stellen aufgrund der jeweiligen Eigeninteressen ohne Zutun des BLW gegenseitig kontrollieren und Mängel bzw. Verstösse gegen die vertraglichen Abmachungen dem BLW melden würden (vgl. Kapitel 2.4.5). Die Einhaltung der formalen und finanziellen Vertragsbedingungen durch die Proviande prüft das Finanzinspektorat des BLW.

### **2.3.3 Umweltbereich – BAFU**

Im Rahmen vorliegender Untersuchung wurden NGOs untersucht, welche Subventionen in den Bereichen Umweltbildung (SUB), Wald (Lignum) und Herdenschutz (Agridea) erhalten. Die entsprechenden Prozesse des Managements dieser Kooperationen durch das BAFU werden im Folgenden erläutert.

#### **Überblick über den Geschäftsprozess der Mandate an NGOs im Bereich der Umweltbildung**

Die Grundlage für die staatlichen Aufträge an Institute der Umweltbildung ist das Umweltschutzgesetz. Es legt in Artikel 6 fest, dass es eine Aufgabe der Behörden ist, die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung zu informieren und sieht in Artikel 43 die Möglichkeit vor, Vollzugsaufgaben auszulagern. Artikel 49 schafft zudem die Voraussetzung dafür, die Aus- und Weiterbildung von Personen zu fördern, die Aufgaben im Rahmen des Umweltschutzgesetzes wahrnehmen.

<sup>51</sup> Es geht im Einzelnen um die folgenden Verträge:

- Vertrag zwischen Bundesamt für Landwirtschaft und der Proviande betreffend Erfassung und Kontrolle der Gesuche um Zollkontingentsanteile.
- Vertrag zwischen Bundesamt für Landwirtschaft und der Proviande betreffend Neutrale Qualitätseinstufung von geschlachteten Tieren der Rinder-, Schweine-, Pferde-, Schaf- und Ziegengattung sowie von lebenden Tieren der Rinder- und Schafgattung ab überwachten Märkten.
- Vertrag zwischen Bundesamt für Landwirtschaft und der Proviande betreffend Bezeichnung und Überwachung von öffentlichen Märkten für Tiere der Rinder- und Schafgattung, Marktabräumung ab überwachten öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben, Organisation von Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen.

1994 wurde die Stiftung Umweltbildung SUB in Absprache mit dem Bund gegründet.<sup>52</sup> Seit diesem Zeitpunkt hat die Stiftung einen Leistungsauftrag des BAFU (bzw. vormals des BUWAL), der periodisch angepasst und erneuert wird. Der Auftrag wurde dabei stets freihändig erteilt.

Im Jahr 2006 liess das BAFU eine «Wirkungsanalyse Umweltbildung»<sup>53</sup> durchführen. Der Bericht hält die Ziele, Strategie und rechtliche Legitimation der BAFU-Umweltbildung fest und analysiert insbesondere auch die Leistungsaufträge mit den vier NGOs SUB, Bildungszentrum WWF, SANU und SILVIVA. Die Aufgabe des BAFU liegt demgemäss darin, die Umweltbildung auf nationaler Ebene zu koordinieren sowie einzelne Projekte auf nationaler Ebene zu unterstützen. Das BAFU ist verantwortlich für die strategische Ausrichtung der Umweltbildung und deren Umsetzung über Leistungsaufträge mit den genannten Partnern. Der Bericht hält fest, dass sich diese Zusammenarbeit im operativen Bereich sehr bewährt hat, dass aber das BAFU sein Steuerungspotential noch nicht genug nutzt.

Auf Grund der Ergebnisse dieser Evaluation wurde anschliessend die so genannte «Strategie BAFU-Bildung 2008–2011» entwickelt. Sie legt einerseits zentrale Grundsätze der Umweltbildung fest (angestrebte Wirkungen mit der Bildung; Tätigkeitsfelder der BAFU-Bildung) und regelt die Organisation auf Seiten des BAFU.

Im Folgenden wird das heutige Verfahren der Erneuerung des Leistungsauftrags am Beispiel des Auftrags für die Periode 2009-2011 kurz erläutert:

- Per Ende 2007 wurden von den bisherigen vier Leistungserbringern im Bereiche der Umweltbildung (die komplementäre Aufgaben haben und in diesem Sinne nicht in gegenseitigem Wettbewerb stehen) Konzeptvorschläge für die Periode 2009–2011 eingefordert. Diese basierten auf den Leistungsaufträgen der Vorperiode unter Einbezug der sich aus der neuen Strategie BAFU-Bildung 2008–2011 ergebenden Änderungen.
- Anfang 2008 führte der Dienst BAFU-Bildung bilaterale Gespräche mit den vier Leistungserbringern<sup>54</sup>, um die Konzepte zu besprechen. Auf dieser Grundlage wurden die Konzepte durch die Leistungserbringer überarbeitet.
- Im März 2008 fand eine Tagung mit allen vier Leistungserbringern statt, die dazu diente, die Schwerpunkte der vier Konzepte vorzustellen und gegenseitig abzustimmen.
- Im Sommer 2008 führte der Dienst BAFU-Bildung mit den vier Leistungserbringern Detailverhandlungen zum Vertrag für die Periode 2009–2011.
- Anschliessend wurde mit den vier Anbietern je ein 3-Jahres-Vertrag gemäss interner Unterschriftenregelung unterzeichnet. Jährlich wird zusätzlich eine Jahresvereinbarung mit den Leistungserbringern abgeschlossen, welche die Detailziele für das Folgejahr regelt.

<sup>52</sup> Die SUB wurde aufgrund einer Anregung der Erziehungsdirektorenkonferenz durch den Kanton Aargau, die Stadt Neuchâtel, die MAVA-Stiftung, Pro Natura und den WWF gegründet. Heute besteht die Trägerschaft aus Bund, Kantonen, Umweltorganisationen, Bildungsorganisationen und Exponenten der Wirtschaft.

<sup>53</sup> BAFU (2007), Wirkungsanalyse Umweltbildung. Kurzbericht, Bern: BAFU.

<sup>54</sup> Es handelt sich bei den vier, neben der SUB, um die Leistungserbringer WWF, SANU und SILVIVA.

- Im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) wurde der Zuschlag publiziert und eine Ausnahme gemäss Artikel 13 VoeB für den Verzicht auf eine Ausschreibung geltend gemacht.

Die Überwachungsmechanismen des BAFU im Falle der SUB basieren stark darauf, dass die Geschäfte der SUB und die Erfüllung der vereinbarten Leistungen nicht nur durch die vertraglich festgelegten Berichte über die Zielerreichung, sondern auch durch den Beisitz im Stiftungsrat sowie im Ausschuss des Stiftungsrates verfolgt werden (vgl. hierzu Kapitel 2.4.5).

Das Verfahren der Vergabe der Leistungsaufträge und deren Überwachung im Bildungsbereich ist nicht explizit definiert. Es hat sich jedoch ein De-facto-Standard etabliert. In diesem Sinne kann von einem geregelten Verfahren gesprochen werden kann.

### **Überblick über den Geschäftsprozess der Finanzhilfen an NGOs im Bereich der Waldwirtschaft**

Die wesentlichen gesetzlichen Regelungen für den Bereich Wald finden sich im Waldgesetz. Artikel 31 bezieht sich auf die Forschung und Entwicklung, er schreibt fest, dass der Bund Arbeiten, die zur Erforschung und zum Schutz des Waldes sowie zur Verbesserungen des Holzabsatzes und der Holzverwertung führen, in Auftrag geben oder mit Finanzhilfen unterstützen kann. Der folgende Artikel hält fest, dass der Bund Vereinigungen von gesamtschweizerischer Bedeutung mit Aufgaben betreuen kann, die im Interesse der Walderhaltung liegen, und er diesen dafür Finanzhilfen ausrichtet. Artikel 38 des Waldgesetzes regelt explizit die Finanzhilfen an Massnahmen, welche die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern, und an Absatzförderungsmassnahmen in diesem Bereich. Die Voraussetzungen für eine Bundeshilfe sind in Artikel 38 der Waldverordnung genauer geregelt.

Die strategische Grundlage für die Umsetzung bildet das Waldprogramm Schweiz.<sup>55</sup> Darin sind fünf Ziele aufgelistet, darunter auch eine starke Wertschöpfungskette Holz. In diesem Kontext ist auch das Programm Holz21 anzusiedeln, welches den Absatz und die Verwendung von Schweizer Holz steigern und die Leistungsfähigkeit der Holzkette vom Wald bis zum Markt stärken wollte. Das Programm wurde neben dem BAFU auch von Holzwirtschaft, Hochschulen und Umweltverbänden mitgetragen.

Die betrachteten Finanzhilfen an die Lignum – den Dachverband der verarbeitenden Holzindustrie (Schreiner, Holzbau etc.) – wurden im Rahmen des oben erwähnten Programms Holz21 ausgerichtet.

Im Jahr 2007 erhielt Lignum aus diesem Programm fünf laufende Finanzhilfen des BAFU mit einem Gesamtvolumen von 1.05 Mio. Fr. (die sich teilweise auf mehrere Jahre verteilen) sowie Mandate in der Höhe von 140 000 Franken. In vorliegender

<sup>55</sup> BUWAL, 2004, Waldprogramm Schweiz (WAP-CH).

Untersuchung wurde die Infokampagne Holz als deutlich bedeutendste der fünf Finanzhilfen untersucht.<sup>56</sup>

Nachfolgend wird das Verfahren der Vergabe und Überwachung von Finanzhilfen im Bereich der Waldwirtschaft am Beispiel der Informationskampagne Holz erörtert:

- Der Prozess startete mit einem Gesuch um Finanzhilfe für die Informationskampagne Holz von Lignum an die Leitung des Programms Holz21.
- Die Programmleitung Holz21 prüfte das Gesuch. Bei Beitragsgesuchen über 75 000 Franken muss die Programmleitung einen Antrag zuhanden des Steuerungsausschusses des Programms stellen. Ansonsten kann sie direkt entscheiden. Die vierköpfige Programmleitung entscheidet dabei nach dem Mehrheitsprinzip. Die Programmleitung setzt sich aus zwei Personen der mit der Führung der Geschäftsstelle beauftragten Firma mundi, der für das Programm zuständigen Person seitens des BAFU sowie einer Person des Dachverbands Lignum (als Sachverständige) zusammen.
- Bei Beitragsgesuchen über 75 000 Franken, wie im konkreten Fall, entscheidet der Steuerungsausschuss unter Berücksichtigung des verfügbaren Gesamtbudgets des Programms Holz21 über den Antrag der Programmleitung und setzt eine Projektbegleitgruppe ein.<sup>57</sup>
- Die Bewilligung der beantragten Finanzhilfe erfolgt in Form einer Verfügung durch das BAFU gemäss der geltenden Unterschriftenregelung.
- Nach Ablauf der definierten Vertragsperiode (2005–2007) stellte Lignum einen Antrag für eine Verlängerung der Finanzhilfe bis Ende 2008. Für die Jahre ab 2009 kann keine weitere Verlängerung erfolgen, weil zu diesem Zeitpunkt das Programm Holz21 beendet wird.

Basis für die Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen durch die Lignum sind die von ihr an die Programmleitung Holz21 eingereichten Berichte (vgl. Kapitel 2.4.5).

- <sup>56</sup> 1) Finanzhilfe des Bundes für die Infokampagne Holz in der Höhe von 900 000 Fr. verteilt auf die Jahre 2006 bis 2008. Lignum erbringt hier gemäss der Verfügung des BAFU eine finanzielle Eigenleistung von 50%.  
2) Finanzhilfe für das Projekt «Formaldehyd in Holzwerkstoffen»: Bundesbeitrag 40 000 Fr.; Eigenleistung 62%; Finanzhilfe für das Projekt «Schallschutz im Holzbau»: Bundesbeitrag 80 000 Fr.; Eigenleistung 50%.  
3) Finanzhilfe für das Projekt «Promotions du bois dans les constructions agricoles»: Bundesbeitrag: 10 000 Fr.; Eigenleistung: 79%.  
4) Finanzhilfe für das Projekt «Le bois: un investissement pour l'avenir»: Bundesbeitrag: 20 000 Fr.; Eigenleistung: 87%.  
5) Aufträge nach Art. 32 Waldgesetz für Holzförderung. Dabei gibt es drei getrennte Verträge für Holzförderung in der Westschweiz (2007: 45 000 Fr.), italienischen Schweiz (2007: 45 000 Fr.) und Deutschschweiz (2007: 50 000 Fr.). Diese Beiträge wurden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht näher beleuchtet.
- <sup>57</sup> Der Steuerungsausschuss setzt sich aus Vertreterinnen und Vertreter folgender Stellen zusammen: BAFU (Abteilung Wald), Waldwirtschaft Schweiz WVS, Holzindustrie Schweiz HIS, Kantonsoberförsterkonferenz KOK, Planer (Schweizerischer Ingenieur- und Architekten-Verein SIA), Hochschulen (ETH Zürich; EPF Lausanne; Berner Fachhochschule Architektur, Holz und Bau Biel), Bundesamt für Bauten und Logistik, Bundesamt für Energie BFE, Umweltorganisationen (WWF). Zusätzlich nimmt ein Vertreter der Lignum (Dachverband der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft) als Beobachter ohne Stimmrecht an den Sitzungen teil.

Das Verfahren der Vergabe von Finanzhilfen und deren Überwachung im Waldbereich ist zusammenfassend betrachtet klar geregelt.

## **Überblick über den Geschäftsprozess des Mandats an NGOs im Bereich des Herdenschutzes**

Agridea hat seit 2004 vom BAFU ein Mandat für die «Gewährleistung des Herdenschutzes vor Grossraubtieren in der Schweiz». Die gesetzliche Grundlage dieses Mandats sind Artikel 12 und 13 des Jagdgesetzes<sup>58</sup> und Artikel 10 Absatz 4 der Jagdverordnung<sup>59</sup>, welcher vorsieht, dass der Bund Massnahmen fördern kann, die in regionalen Projekten getroffen werden, um Wildschäden durch Luchse, Bären und Wölfe zu verhüten.

Das Mandat umfasst drei Felder:

- rasche Eingreiftruppe zum Schutz der Herden bei neu ankommenden Grossraubtieren;
- Beratung der regionalen Zentren;
- Vollzug der Unterstützungsbeiträge an die Kosten für Hunde, Hirten und Material.

Zunächst ging das Mandat freihändig an einen anderen Auftragnehmer als Agridea. Diese Zusammenarbeit war jedoch nicht erfolgreich, da dieser Auftragnehmer die erforderliche Akzeptanz bei den betreffenden Schafbauern nicht hatte.

Vor dieser Ausgangslage ist das BAFU gezielt auf die Suche nach einem besser geeigneten Projektpartner gegangen. Dabei habe sich die Agridea als Ideallösung herausgestellt. Aufgrund dieser Abklärungen sei das BAFU im Jahr 2003 aktiv auf die Agridea zugegangen mit der Bitte, eine Offerte für das Herdenschutzprogramm einzureichen. Zunächst wurde Agridea<sup>60</sup> dabei der freihändige Auftrag erteilt, ein Herdenschutzkonzept auszuarbeiten (2003). Anschliessend wurde der Agridea ebenfalls freihändig ein Mandat für die Periode 2004 bis 2006 erteilt, die Herdenschutzmassnahmen gemäss Konzept umzusetzen und zu koordinieren.

In der ersten Phase hat sich das BAFU selbst um die Verteilung der Fördermittel für Hunde, Hirten und Material gekümmert. Für die Periode 2007–2009 wurde diese Aufgabe auch an die Agridea ausgelagert. Die Auftragserteilung für die Phase 2007–2009 ging ebenfalls freihändig an Agridea.<sup>61</sup>

Vom gesamten Budget in der Höhe von 800 000 Franken gehen rund 250 000 Franken an die Agridea für deren Dienstleistungen. Die übrigen Mittel sind Transferzahlungen an Leistungserbringer der raschen Eingreiftruppe und für Subventionierungen von Hunden, Hirten und Material. Die einzelnen Aufgaben sind in Anhang 6 des Wolfskonzepts beschrieben.

<sup>58</sup> Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986, SR **922.0**.

<sup>59</sup> Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988, SR **922.01**.

<sup>60</sup> Agridea ging 2006 aus der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau und dem Service romand de vulgarisation agricole (SRVA) hervor. Die beiden Standorte bestehen bis heute. Der Auftrag für das Herdenschutzprogramm wurde dem damaligen SRVA gegeben und wird heute von der Agridea Lausanne durchgeführt.

<sup>61</sup> Die rechtliche Grundlage für die Verteilung dieser Fördermittel durch Agridea ist unklar. Nach Auskunft des BAFU werden die entsprechenden Fragen im Rahmen der laufenden Revision der Jagdverordnung überprüft.



Die hauptsächlichen Kontrollmechanismen des BAFU im Bereiche des Herdenschutzmandates der Agridea sind die durch das BAFU geführte Projektsteuergruppe, die Prüfung der Quartalsrechnungen der Agridea und die stichprobenweise Prüfung der tatsächlichen Kosten des Herdenschutzmandates in der Buchhaltung von Agridea vor Ort (vgl. Kapitel 2.4.5).

Das Verfahren der Vergabe und Überwachung des Mandats im Rahmen des Herdenschutzes ist zusammenfassend beurteilt nicht explizit definiert, auch hier hat sich jedoch ein De-facto-Standard etabliert.

## **2.4 Prozessschritte des Kooperationsmanagements**

In den folgenden Abschnitten geht es darum, die Leitfragen der vorliegenden Untersuchung (vgl. Kapitel 1.3) entlang der sechs Prozessschritte der Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und NGOs zu betrachten (vgl. Kapitel 1.4).

### **2.4.1 Treffen des Auslagerungsentscheids**

Im Sinne des ersten, vorbereitenden Prozessschrittes des Managements von Kooperationen ist durch die Dienststelle des Bundes zu entscheiden, ob und in welchen Aufgabenfeldern eine Zusammenarbeit mit NGOs eingegangen werden soll. Für vorliegende Untersuchung ist im Zusammenhang mit diesem Auslagerungsentscheid insbesondere die Frage wichtig, wer aufgrund welcher Kriterien entschieden hat, die betreffende Leistung nicht selbst, sondern durch eine dritte Stelle erbringen zu lassen.

#### **DEZA**

Die DEZA lagert die Durchführung von Projekten und Programmen meistens aus (*Mandate*) und wickelt nur im Ausnahmefall Projekte und Programme mit eigenem Personal ab. Diese Praxis etablierte sich vor dem Hintergrund des damaligen Personalstopps beim Bund spätestens in den frühen 1980er Jahren. Auch das Verhältnis von Personal- und Sachkrediten der DEZA und die ‹NGO-Politik› bestätigen diese Grundausrichtung implizit.<sup>62</sup> Ein expliziter Entscheid, eine bestimmte Aufgabe im Einzelfall nicht intern zu erbringen, sondern an eine NGO oder einen anderen Anbieter auszulagern, findet deshalb nicht statt.

Bei den *Finanzhilfen der DEZA* (Programmbeiträge und Projektbeiträge) stellt sich die Frage, ob die betreffende Leistung durch die DEZA selbst oder durch eine NGO erbracht werden soll, systembedingt nicht. Mit diesen Finanzhilfen werden ja nicht Vorhaben unterstützt, welche sich auf die geographischen oder thematischen Prioritäten der DEZA beschränken, sondern es werden eigene Programme von Schweizer NGOs gefördert, die den spezifischen Kompetenzen der NGOs und dem weiteren Rahmen des schweizerischen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes entsprechen und entwicklungspolitisch relevant sind.

<sup>62</sup> Zur gesetzlichen Grundlage dieser Auslagerung vgl. auch Kapitel 2.3.1.

## **BLW**

Sämtliche seitens des BLW gewährten Finanzhilfen und Mandate, die in vorliegender Studie untersucht wurden, sind auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe detailliert festgelegt. Hier wird der Entscheid, die betreffenden Aufgaben nicht selbst zu erbringen, sondern an NGOs auszulagern also schon durch den Gesetzgeber oder den Bundesrat aufgrund entsprechender gesetzlicher Kompetenzen getroffen.

## **BAFU**

Im Falle des BAFU wurde der Auslagerungsentscheid bei den drei untersuchten Fallstudien unterschiedlich gefällt:

- Beim Herdenschutz-Mandat wurden zuerst einzelne Aufgaben durch das BAFU selbst erbracht (Verteilung der Fördermittel). In der nächsten Vertragsperiode wurde entschieden, diese Aufgabe nicht mehr selbst zu erbringen, sondern ebenfalls an Agridea auszulagern. Dies war ein bewusster Auslagerungsentscheid der zuständigen Abteilungsleitung.
- Ob zum Zeitpunkt der Erstvergabe des Mandats an die Stiftung Umweltbildung im Jahre 1994 ein bewusster Auslagerungsentscheid der damals zuständigen Organisationseinheit des BUWAL vorlag oder nicht, konnte nicht geklärt werden. Eine vom BAFU 2006 in Auftrag gegebene externe Wirkungsanalyse<sup>63</sup> ist jedoch zur Einschätzung gelangt, dass sich das BAFU nicht operativ in der Bildung engagieren sollte. Insofern wurde der Auslagerungsentscheid nach zwölf Jahren durch das BAFU überprüft.
- Bei der dritten untersuchten Fallstudie des BAFU, den Finanzhilfen an die Lignum, wurde der Auslagerungsentscheid aufgrund der gesetzlichen Grundlagen gefällt (Artikel 38 des Waldgesetzes).<sup>64</sup> Mit den Finanzhilfen sollen ja die Massnahmen Dritter unterstützt und nicht etwa Aufgaben des Staats an Dritte ausgelagert bzw. Dritte zur Durchführung dieser Aufgaben beigezogen werden.

### **2.4.2 Wahl der Kooperationsart: Subvention oder Mandat**

Nach dem ersten Prozessschritt, dem Entscheid eine betreffende Aufgabe an eine NGO auszulagern, liegt der nächste Schritte des Managements von Kooperationen des Bundes darin zu entscheiden, ob die Kooperation als Mandat oder als Finanzhilfe erfolgen soll. Für die vorliegende Untersuchung stand dabei der Aspekt im Vordergrund, wie und aufgrund welcher Kriterien jeweils entschieden wird, ob die betreffende Leistung in Form eines Mandats bei einer NGO beschafft wird oder einer NGO ein finanzieller Beitrag in Form einer Subvention für die Erstellung der Leistung zur Verfügung gestellt wird.

<sup>63</sup> BAFU, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht).

<sup>64</sup> Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991, SR **921.0**. Seit dem 1. Januar 2008 ist eine Neufassung des Waldgesetzes in Kraft, welche der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt.

## **DEZA**

In der DEZA gilt folgendes Grundprinzip: Will die DEZA zur Umsetzung der eigenen Strategie externe Unterstützung beiziehen, dann erfolgt dies grundsätzlich in der Form von Mandaten (dies ist in internen Strategiepapieren und Weisungen so geregelt, siehe Kapitel 2.2.1). Subventionen bzw. Finanzhilfen werden nur in jenen Fällen gewährt, in denen ein Antrag einer NGO an die DEZA für eine Leistung gestellt wird, welche die NGO aus eigenen Motiven und aus eigener Initiative verfolgen will, hierfür aber den Bund um einen finanziellen Beitrag ersucht. Dabei gibt es definierte Anforderungskriterien (vgl. Kapitel 2.2.1).

## **BLW**

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben stellt sich für das BLW bei den hier untersuchten Kooperationen mit NGOs die Frage nicht, ob die Zusammenarbeit jeweils in Form einer Beschaffung gemäss BoeB oder als Subvention gemäss dem Subventionengesetz erfolgen soll. Im Gesetz explizit als Finanzhilfen bezeichnete Zahlungen werden als Subventionen behandelt, die anderen Auslagerungen als Mandate (Proviande).

## **BAFU**

Bei den drei untersuchten Fallstudien des BAFU handelt es sich in zwei Fällen um Mandate (SUB und Agridea) und in einem Fall um eine Finanzhilfe (Lignum). Gemäss Aussagen der Direktion des BAFU wird nur dort das Instrument der Finanzhilfe gewählt, wo es gesetzlich explizit gefordert wird. Alle übrigen Fälle werden als Mandate behandelt.

Im Quervergleich fällt auf, dass je nach betroffenem Amt in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben von der Sache her sehr ähnliche Leistungen formal unterschiedlich behandelt werden. So behandelt das BAFU den Bildungsauftrag an die SUB als Mandat, während das BLW den Bildungs- und Beratungsauftrag gemäss Landwirtschaftsgesetz mit Finanzhilfen entschädigt.

### **2.4.3 Auswahl des Kooperationspartners (Vergabeprozess)**

Der dritte Prozessschritt des Kooperationsmanagements ist die Wahl der NGO, welcher das Mandat bzw. die Finanzhilfe für die Erbringung einer betreffenden Leistung erteilt wird. Dieses Verfahren, gemäss dem über die Vergabe von Aufträgen und Subventionen an NGOs entschieden wird, ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung von besonderem Interesse. Hier stellt sich namentlich die Frage, ob erstens die angewendeten Verfahren rechtskonform sind, ob sie zweitens aus ökonomischer Sicht adäquat sind, ob sie drittens nach objektiven Kriterien und transparent erfolgen. Da wir diesbezüglich auf keine evidenten Probleme gestossen sind, gehen wir auf die Frage, ob die Verwaltung ausreichende Kenntnisse und Ressourcen besitzt, um die von den NGOs zu erbringenden Leistungen angemessen zu definieren, nur am Rande ein.

## DEZA

### Mandate der DEZA

Die DEZA insgesamt hat im Jahr 2007 1050 Aufträge<sup>65</sup> im Wert von insgesamt knapp 163 Mio. Fr. vergeben.

Bemerkenswert ist dabei, dass davon nur gerade 25 Aufträge in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben wurden, welche mit 6 Mio. Fr. nicht einmal 4% des gesamten Auftragsvolumens ausmachen. Die restlichen Mittel wurden freihändig vergeben. Beim grössten Teil dieser Vergaben handelte es sich um Folgeaufträge (71% des Finanzvolumens). Weitere 18% der Gelder wurden in Erstvergaben freihändig vergeben. 7% des Zahlungsvolumens fiel für Aufträge an, deren Umfang auf weniger als 50 000 Franken veranschlagt wurde.

Tabelle 2

### Auftragsstatistik der DEZA 2007

	Anzahl	Betrag in CHF	Anteil am Gesamtbetrag (%)
<i>nach Anbieterkategorien</i>			
CH-NGOs	146	79 620 676	48.9
CH-Privatwirtschaft	637	27 506 441	16.9
CH-(Fach-)Hochschulen	62	20 245 136	12.4
CH-Staatl./Parastaatl. Institute	27	17 203 449	10.6
ausländische Anbieter	178	18 146'890	11.2
<i>nach Vergabeverfahren</i>			
freihändig (<50'000 CHF)	814	12 095 932	7.4
freihändig (Folgephasen >50'000 CHF)	154	115 233 924	70.8
freihändig (weitere)	57	29 168 165	17.9
Wettbewerbsverfahren	25	6 224 571	3.8
<b>Total</b>	<b>1050</b>	<b>162 722 592</b>	<b>100</b>

Quelle: DEZA, 2008, Auftragsstatistiken 2002-2007 (eigene Darstellung).

Interessant für diese Untersuchung ist insbesondere die Frage, nach welchem Verfahren neue Aufträge an NGOs vergeben werden. Gemäss den rechtlichen Vorgaben müssen neue Aufträge mit einem finanziellen Volumen von über 50 000 Franken in einem Wettbewerbsverfahren (Einladungsverfahren oder Ausschreibungen im selektiven oder offenen Verfahren gem. BoeB) vergeben werden.<sup>66</sup> Die folgende Abbildung zeigt, welche Verfahren der E- und der O-Bereich bei der Auftragsvergabe an NGO in den Jahren 2006 und 2007 angewendet haben. Der E-Bereich

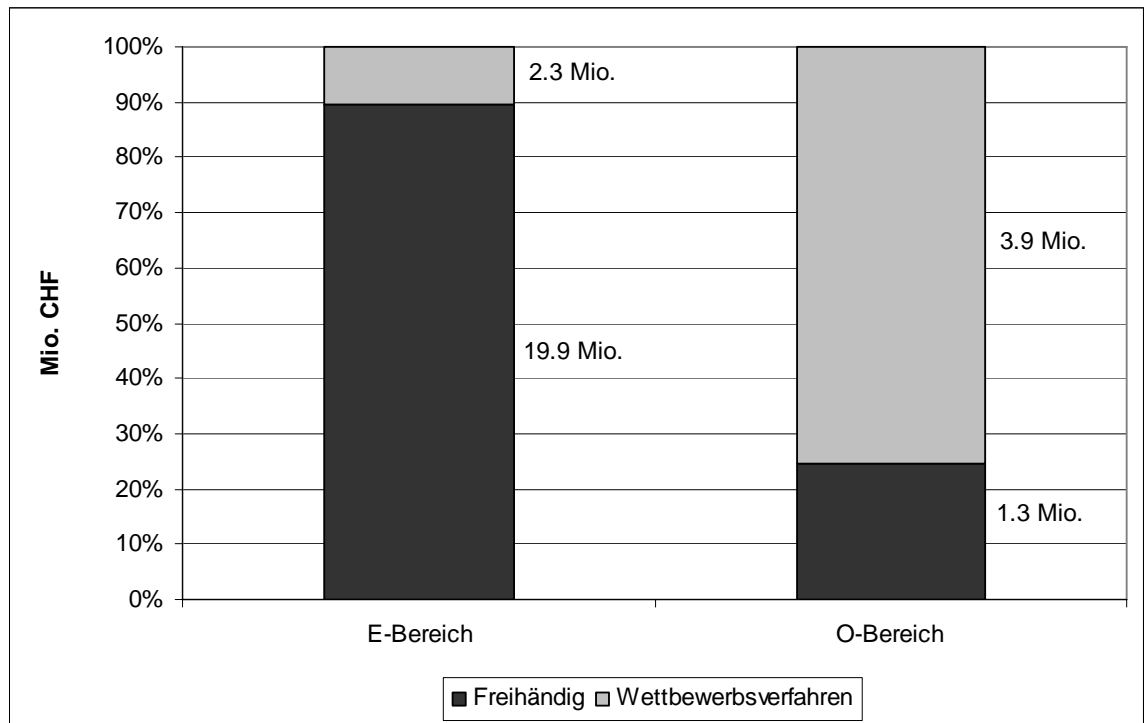
<sup>65</sup> Dabei handelt es sich um 107 Mandate für eine Projektdurchführung und um 943 Konsulentenaufträge.

<sup>66</sup> Die Forderung der wettbewerblichen Vergabe gilt auch für Mandate, die dem BoeB nicht unterstellt sind (Ausnahmen nach Art. 3, etwa Art. 3. Abs. 1 Bst. c, wonach Aufträge, die aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Vertragsstaaten des GATT-Übereinkommens oder der Schweiz und anderen Staaten über ein gemeinsam zu verwirklichendes und zu tragendes Objekt vergeben werden, dem BoeB nicht unterstellt sind). Hier gelten die Vorgaben des dritten Kapitels der VoeB, die im Grundsatz ebenfalls eine wettbewerbliche Vergabe von Aufträgen mit einem Volumen über 50 000 Fr. verlangt.

hat weniger als 10% der neuen Aufträge im Wettbewerb vergeben, der O-Bereich dagegen rund 80%.

Abbildung 8

### Vergabeverfahren der DEZA bei Erstaufträgen im Wert von über 50 000 Franken an Schweizer NGOs 2006-2007



Quelle: DEZA, Dienst für Beschaffungswesen: Auftragsstatistiken (eigene Darstellung)

Bei einer der drei untersuchten Fallstudien – dem SSMP Projekt der Helvetas in Nepal – wurde die erstmalige Vergabe des Mandats öffentlich ausgeschrieben. Zwei der drei untersuchten Fallstudien des E-Bereichs – das SAHA-Projekt der Intercooperation in Madagaskar und das Projekt der HEKS im Kongo – wurden demgegenüber freihändig vergeben, obwohl die Auftragsvolumen grundsätzlich eine wettbewerbliche Vergabe erfordert hätten.

Der hohe Anteil freihändiger Vergaben im E-Bereich und der diesbezüglich markante Unterschied zum O-Bereich wird von der DEZA mit unterschiedlichen Voraussetzungen im Osten und Süden erklärt, namentlich damit, dass für Mandate im Süden oft kein Markt bestehe. Zudem betonten verschiedene Gesprächspartner in der DEZA, dass es wichtig sei, Partner zu finden, welche die Schweizer Philosophie und deren Qualitätsansprüche in der Entwicklungszusammenarbeit einbringen. In verschiedenen Gesprächen wurde die Meinung vertreten, dass die DEZA mit Mandaten an Schweizer Auftragnehmer das Schweizer Entwicklungs-Know-how nutze und damit auch zu dessen Erhaltung beitrage. Vereinzelt wurde innerhalb der DEZA auch die Meinung vertreten, dass den Unterschieden zwischen den Bereichen unterschiedliche Philosophien im Hinblick auf die angemessene Ausschreibungspraxis zugrunde lägen.

Festzuhalten ist, dass die meisten Argumente als Begründung für eine freihändige Ausschreibung gemäss Beschaffungsrecht nicht genügen. Das Beschaffungsrecht

verlangt grundsätzlich eine wettbewerbliche Vergabe und objektive Bewertungskriterien, aufgrund derer die Anbieter unabhängig von ihrer Herkunft verglichen werden können (wobei die Bewertungskriterien aber etwa die zentralen Elemente der Schweizer Entwicklungszusammenarbeitsphilosophie beinhalten können). Für Fälle, in denen aus objektiven Gründen tatsächlich nur ein Anbieter in Frage kommt, kennt das Beschaffungsrecht Ausnahmen, die in Artikel 13 und 36 VoeB aufgeführt sind. Es ist fraglich, ob entsprechende Ausnahmegründe den markanten Unterschied zwischen der Vergabepaxis von E- bzw. O-Bereich der DEZA erklären.

Die DEZA fordert in ihren internen Richtlinien spätestens seit 2002 eine schriftliche Begründung für den Verzicht auf Wettbewerbsverfahren und verfügt auch über ein entsprechendes Formular («Antrag auf Verzicht eines Wettbewerbsverfahrens»). Für die vertieft untersuchten Mandate an HEKS und Intercooperation konnten keine schriftlichen Begründungen für den Verzicht auf eine Ausschreibung vorgelegt werden.<sup>67</sup> Mündlich konnte der Verzicht aber in beiden Fällen nachvollziehbar begründet werden, wobei das Vorgehen im Fall des Mandates an HEKS, obwohl rein rechtlich vertretbar, eher kritisch zu beurteilen ist (vgl. unten).

Die PVK wählte zusätzlich zu den vertieft untersuchten Fällen aufgrund einer aktuellen Auftragsliste der DEZA sechs weitere freihändige Vergaben aus und verlangte vor Ort Einsicht in die entsprechenden Verzichtserklärungen. In drei Fällen aus den Jahren 2008 (zwei Fälle) und 2005 konnten entsprechende, schriftliche Begründungen innerhalb einer Stunde beigebracht werden. In einem Fall konnte eine Verzichtserklärung für das Folgemandat (2009), nicht aber für die Erstvergabe des entsprechenden Mandats im Jahre 2005 vorgewiesen werden. In zwei Fällen freihändiger Erstvergaben aus dem Jahr 2003 konnte keine schriftliche Begründung vorgelegt werden. Dieses Ergebnis deckt sich mit Aussagen in den geführten Gesprächen, wonach in den letzten Jahren zunehmend Wert auf die explizite Begründung freihändiger Vergaben gelegt wird, diese aber noch nicht flächendeckend umgesetzt ist.

Das EDA macht in seiner Stellungnahme zur vorliegenden Analyse der DEZA-Vergabepaxis geltend, dass die Entwicklungszusammenarbeit anderen Regeln folge als die Beschaffung von Service-Public-Leistungen. Diese sei Teil der Schweizer Aussenpolitik und deshalb sei eine strikte Einhaltung der Vergaberegeln nicht mit der Realität vereinbar.<sup>68</sup> Damit wird weniger die vorliegende Analyse als vielmehr Sinn und Zweck des geltenden Beschaffungsrechts im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Frage gestellt.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Im Falle des Mandats von Intercooperation existiert gemäss Angaben der DEZA ein vom DEZA-Direktor unterzeichneter Verzicht auf eine Ausschreibung. Dieses Dokument konnte aber bis zum Abschluss der PVK-Erhebungen (Ende Mai 2009) nicht vorgelegt werden.

<sup>68</sup> Die Stellungnahme des EDA vom 28. April 2009 im Wortlaut: «Die Entwicklungszusammenarbeit folgt anderen Regeln als die Beschaffung von Service-Public-Leistungen. Ein Vergleich mit der Praxis anderer Entwicklungsagenturen würde dies gut aufzeigen. Wenn die als Norm betrachteten Vergaberegeln strikte eingehalten würden, wären wohl nicht Organisationen wie das Schweizerische Rote Kreuz oder das Tropeninstitut Partner der DEZA, sondern beispielsweise Medizinalunternehmen aus Singapur oder China. Entwicklungszusammenarbeit ist Teil der schweizerischen Aussenpolitik. Sie wäre daher nicht mit einer solchen Vergaberealität vereinbar.»

<sup>69</sup> Ganz in diesem Sinne sieht Art. 3, Abs. 2, lit. e des Vorentwurfs zum revidierten Bundesgesetz über öffentliche Beschaffungen vom 30. Mai 2008 eine generelle Ausnahmeregelungen für die Entwicklungszusammenarbeit vor.

Sowohl die betrachteten Einzelfälle wie auch die Interviewaussagen und die Analyse der internen DEZA-Statistik legen insgesamt den Schluss nahe, dass das Beschaffungsrecht und die entsprechenden internen Weisungen der DEZA im E-Bereich nicht immer konsequent angewendet werden. Ein Hinweis dafür, dass die DEZA in der Beschaffungspraxis gewisse Schwächen hat, ergibt sich aber daraus, dass von zwei der befragten NGOs bemängelt wurde, dass bei den Ausschreibungen der DEZA in verschiedener Hinsicht keine klare Linie erkennbar sei (Was wird ausgeschrieben? Wo wird ausgeschrieben? Wie erfolgt die Bewertung?). Es bestehen aber deutliche Hinweise darauf, dass zumindest die formale Begründungspflicht für freihändige Vergaben (Verzichtserklärungen) in jüngster Zeit verstärkt umgesetzt wird.

Wie gravierend ist der ökonomische Schaden, der sich aus der mehrheitlichen Nichtausschreibung der Mandate im E-Bereich ergibt? Wir gehen davon aus, dass infolge des mangelnden Wettbewerbs im E-Bereich eine gewisse Ineffizienz im System existiert, die letztlich vom Bund mitfinanziert wird.

Bei der Vergabe von Mandaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wäre in der Regel jedoch nur ein Wettbewerb mit einer geringen Zahl an in Frage kommenden Anbietern möglich, was den ökonomischen Nutzen wettbewerblicher Vergabeverfahren einschränkt. Denn in der Regel kommen nach Aussage der befragten Personen auch bei internationalen Ausschreibungen bei den meisten Mandaten nur wenige NGOs in Frage, weil nur wenige NGOs jeweils sowohl über das für das betreffende Mandat erforderliche Methoden-Know-how verfügen als auch gleichzeitig in der betreffenden Region verankert sind. Erschwert wird die Schaffung wirksamen Wettbewerbs im Rahmen von Ausschreibungen zusätzlich durch den Umstand, dass die Qualität der angebotenen Leistungen der NGOs in vielen Fällen nur beschränkt bewertet und verglichen werden kann.<sup>70</sup>

Hier wäre die DEZA gefordert, durch entsprechende Ausgestaltung der Vergabekriterien und Anforderungen an die Offerten die erforderliche Vergleichbarkeit herzustellen. Das fachliche Know-how, um verschiedene Offerten zu beurteilen, sollte dank der Koordinationsbüros vor Ort vorhanden sein. Inwieweit das für die Erstellung «guter» Ausschreibungsunterlagen und die Abwicklung transparenter und rechtskonformer Vergabeverfahren erforderliche technische Know-how in der DEZA vorhanden ist, können wir nicht abschliessend beurteilen. Ein Hinweis dafür, dass die DEZA hier Schwächen hat, ergibt sich aus den bereits erwähnten Aussagen von NGOs, dass bei den Ausschreibungen der DEZA keine klare Linie erkennbar sei.

#### *Sonderfall Mandat HEKS*

Das heutige Mandat, welches HEKS im Auftrag der DEZA im Kongo bearbeitet, war zu Beginn eine Finanzhilfe in der Form eines Projektbeitrags. Dieser Projektbeitrag stellte ein Verstoss gegen die DEZA-interne Weisung dar, einer NGO nicht gleichzeitig einen Programmbeitrag und einen Projektbeitrag zu erteilen. Aus Sicht der DEZA sei es jedoch strategisch erwünscht gewesen, dieses Projekt zu unterstützen. Weil infolge des hohen Zeitdrucks eine Anpassung des Programmbeitrags nicht möglich gewesen sei, habe man sich bewusst zu dieser Sonderregelung durchge-

<sup>70</sup> Ist dies der Fall, dann sind jene Anbieter bei Ausschreibungen im Vorteil, welche zu Lasten der Qualität tiefe Preise anbieten. Nach Ansicht verschiedener Befragten sei dies insbesondere für Schweizer NGOs ein ungerechtfertigter Wettbewerbsnachteil, deren Wettbewerbsvorteile oft eine hohe Qualität der Leistungen und nicht tiefe Produktionskosten seien.

rungen. Nach Ablauf der dreijährigen Dauer des Projektbeitrags sah sich die DEZA mit dem Problem konfrontiert, einerseits das Projekt weiterführen zu wollen, andererseits aber nicht durch Verlängerung des Projektbeitrags den an sich den internen Weisungen widersprechenden Zustand zu legitimieren und damit ungewollt ein Präjudiz zu schaffen. Deshalb entschied sich die DEZA (d. h. das Operationskomitee des E-Bereichs auf Antrag der Sektion NGO), den Projektbeitrag, bei welchem die HEKS Eigenmittel von 28% beisteuerte, in ein 100% durch die DEZA finanziertes Mandat umzuwandeln.<sup>71</sup>

Dieses zweistufige Vorgehen, in dem zuerst eine Finanzhilfe gewährt wird und in der nächsten Phase eine freihändige Vergabe eines Folgeauftrags erfolgt, ist aus rechtlicher Sicht zulässig. Zentral ist, dass das Mandat der zweiten Phase rechtlich auch als Finanzhilfe interpretiert werden kann (und nicht als Beschaffung gesehen werden muss). Im vorliegenden Fall scheint dies möglich, weil weiterhin eine selbst gewählte Tätigkeit des Hilfswerks unterstützt wird, obzwar mit einem höheren Subventionsanteil. Nimmt man allerdings die DEZA beim Wort und folgt deren Interpretation, dass das Mandat an HEKS eine Beschaffung darstellt, ist das Vorgehen aus beschaffungsrechtlicher Sicht kritisch zu beurteilen.

So oder so ist es, aus ökonomischer Sicht beurteilt, für den Bund unvorteilhaft, ein gemeinsam mit einer NGO kofinanziertes Projekt unter sonst gleich bleibenden Bedingungen (der Überwachungsrahmen wurde nicht den Gepflogenheiten von Mandaten entsprechend ausgedehnt) in ein zu 100% durch den Bund finanziertes «Mandat» umzuwandeln. Eine ausserordentliche Anpassung des laufenden Programmbeitrags wäre hier zweckmässiger gewesen.

#### *Programmbeiträge der DEZA*

Die Programmbeiträge der DEZA sind Finanzhilfen gemäss Artikel 3 des Subventionsgesetzes, d. h. es handelt sich um Zahlungen des Bundes an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung mit dem Zweck, die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Hier ist das BoeB nicht anwendbar. Von einer Beschaffung gemäss BoeB müsste nur dann gesprochen werden, wenn die Programmbeiträge zum Zweck hätten, öffentliche Aufgaben der DEZA bzw. des Bundes zu erfüllen. Bei der Gewährung von Programmbeiträgen orientiert sich die hierfür zuständige Sektion NGO der DEZA gemäss eigenen Angaben an folgenden Kriterien:

- bisherige Höhe des Beitrags des Bundes an die NGO,
- Grösse der Institution,
- diverse inhaltliche Einschätzungen der DEZA,
- die NGOs treten nicht gegen die Entwicklungspolitik der Schweiz und die Programme der DEZA in den Zielländern auf,

<sup>71</sup> Ein Eigenmittel-Anteil von lediglich 28% widerspricht grundsätzlich ebenfalls den internen Leitlinien, welche Eigenmittel-Anteile von mindestens 50% verlangen.



- Anforderungen gemäss dem internen Dokument «Qualitäts- und Risikomanagement der Sektion NGO»<sup>72</sup> sowie gemäss «NGO-Politik».<sup>73</sup>

Letztlich liegt der Entscheid, wie hoch die Beteiligung der DEZA an den Kosten eines Programms ist, stark im Ermessen der zuständigen Personen der DEZA (namentlich der Sektion NGO). Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass der jeweils geforderte Anteil der Eigenleistung der NGOs stark variiert, ohne dass hierfür stringente, inhaltliche Begründungen genannt werden können.<sup>74</sup> In den letzten Jahren wurden korrektive Massnahmen ergriffen, um die grossen Unterschiede bei den Beitragssätzen zu verringern und seit dem 1. Januar 2009 ist die maximale 50%-Limite nun für alle Beiträge verbindlich. Die Unterschiede bleiben aber relevant. Als hauptsächliche Begründung für diese Unterschiede wird angegeben, dass die verschiedenen Eigenfinanzierungsgrade historisch so entstanden seien und die NGOs über unterschiedliche Programm- und Finanzierungsstrukturen verfügten.<sup>75</sup>

Aus ökonomischer Sicht ist das gewählte Verfahren insbesondere fragwürdig, weil die Höhe des Beitrags an eine NGO erstens nicht daran gekoppelt wird, wie förderungswürdig das betreffende Mandat ist<sup>76</sup> und zweitens keine Steuerung der Finanzhilfen mit dem Ziel erfolgt, ein zweckmässiges Gesamtportefeuille an unterstützten Programmen zu erhalten (etwa um die in der «NGO-Politik» postulierte Komplementarität zu erreichen).

Aus juristischer Sicht ist fraglich, inwieweit die aktuelle Praxis mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit zu vereinbaren ist. Zwar lassen die Rechtsgrundlagen der Verwaltung einigen Spielraum bei der Gewährung von Finanzhilfen. Allerdings ist auch das entsprechende Ermessen an objektive und nachvollziehbare Kriterien zu knüpfen, damit gleich gelagerte Fälle gleich behandelt werden.

Schliesslich erachten wir das grosse Gewicht einer einzelnen Person bei der Vergabe der Finanzhilfen als kritisch: Obwohl formal das Operationskomitee den Zuschlagsentscheid fällt und die Finanzkompetenzordnung eingehalten wird, entscheidet faktisch der Leiter der Sektion NGO, welcher die Entscheidgrundlagen vorbereitet und

<sup>72</sup> Die Anforderungen sind «[...] ein aktives Engagement in der strategischen und operativen Arbeit mit Fokus auf Wirkung im Süden und Osten, in der gezielten Informations- und Bildungsarbeit im In- und Ausland, in der entwicklungspolitischen Anwaltschaft (*Advocacy*) im In- und Ausland, in einem kritisch-konstruktiven Dialog mit Bundesstellen und mit der Privatwirtschaft, in der innenpolitischen Interessensvertretung zugunsten der internationalen Zusammenarbeit, in der internationalen Vernetzung, Koordination und Harmonisierung und in einem kontinuierlichen und systematischen nationalen und internationalen Erfahrungsaustausch» (DEZA, 2008, Qualitäts- & Risikomanagement der Sektion ONG.)

<sup>73</sup> Zu den Anforderungen für Programmbeiträge gehören gemäss «NGO-Politik» insbesondere ein fokussierter und kontextbezogener Programmansatz, Partnerbezug und -befähigung, entwicklungs(-politische) Relevanz und Wirkungsorientierung, systematisiertes Qualitätsmanagement und eine ZEW-Zertifizierung sowie Verankerung in der schweizerischen Bevölkerung (DEZA, 2007, NGO-Politik).

<sup>74</sup> Der Beitrag des Bundes im Rahmen der NGO-Programme variierte bei den untersuchten Fallstudien zwischen 33% (HEKS) und 60% (Helvetas im Jahr 2008) bzw. 50% (Helvetas ab dem Jahr 2009).

<sup>75</sup> Welche konkreten Unterschiede sich dabei wie auf die Höhe des Programmbeitrags auswirken, blieb aber unklar.

<sup>76</sup> Die DEZA hat den Bedarf für eine Vertiefung der Verbindung zwischen Finanzallokation und Programmleistung bzw. Wirkungsrelevanz erkannt und im Jahresprogramm 2009 der Abteilung Institutionelle Partnerschaften IP (frühere Sektion NGO) deklariert. Demnach soll das «Partner Assessment» verstärkt werden und die Effektivität der Kontrollmechanismen verbessert werden.

im Operationskomitee vertritt, über Finanzhilfen mit einem jährlichen Volumen von 64 Mio. Franken. Dabei ist die Entscheidung, zumindest bezüglich der Beitragshöhe, nicht an objektive und transparent nachvollziehbare Kriterien gebunden. Obgleich keinerlei Hinweise auf problematische persönliche Verflechtungen zwischen der DEZA und den NGOs vorliegen, ist die Konstellation an sich zu monieren.

## **BLW**

### *Finanzhilfen im Rahmen der Absatzförderung des BLW*

Die Absatzförderungsbeiträge des BLW sind Finanzhilfen gemäss Artikel 3 des Subventionengesetzes. Die Höhe der Absatzförderung wird aufgrund einer betriebswirtschaftlichen Bewertung der Förderungswürdigkeit (Portfolioanalyse) festgelegt (vgl. Kapitel 2.2.2).

Die NGOs sind keinem Wettbewerbsdruck im Rahmen des Verfahrens um die Zuteilung der Finanzhilfen ausgesetzt. Das BLW fördert hier im Gegenteil Monopole in den einzelnen PMB durch die Vorgabe des BLW, dass pro PMB nur ein Finanzhilfesuch gestellt werden soll. Die vom BLW hierfür genannte Begründung, man wolle durch eine Bündelung der Absatzförderung in den einzelnen PMB deren Effizienz und Effektivität erhöhen, ist unseres Erachtens vertretbar.

Zusammenfassend sind wir der Meinung, dass das für die Absatzförderung gewählte Vergabeverfahren aus juristischer Sicht korrekt und in ökonomischer Hinsicht zweckmässig ist. Wir sehen keine Möglichkeiten, in diesem Bereich echten Wettbewerb innerhalb der einzelnen PMB zu schaffen, der zu einer Effizienz- und Effektivitätsverbesserung führen würde. Die dank der Portfolioanalyse sichergestellte Objektivierung der Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Produktmarktgebiete erachten wir als sehr zweckmässig.

### *Finanzhilfen für landwirtschaftliche Beratung des BLW*

Die an Agridea gewährte Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung ist explizit im Landwirtschaftsgesetz (Art. 136, Abs. 3) so vorgesehen. In diesem Sinne muss das BLW jeweils nicht entscheiden, ob stattdessen Mandate in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden sollen. Entsprechend ist das gewählte Verfahren als juristisch korrekt zu beurteilen.

Wie ist diese per Gesetz faktisch geschaffene Monopolsituation der Agridea im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung jedoch aus ökonomischer Sicht zu bewerten? Das Gut «landwirtschaftliche Forschung und Beratung in der Schweiz» weist keine Eigenschaften auf, die rechtfertigen würden, dass nur ein Anbieter in Frage kommt und deshalb eine Ausschreibung von vornherein als unzweckmässig ausgeschlossen werden kann. Es ist zwar denkbar, dass tatsächlich nur Agridea heute das Anforderungsspektrum des gesamten Programms abdeckt. Prüfwert wäre aber in jedem Fall, ob das Mandat in mehrere Teillose aufgeteilt und so ausgeschrieben werden könnte bzw. ob zumindest Teile des Mandats ausgeschrieben werden könnten. In Anbetracht der Feststellung, dass der Bundesbeitrag über 80%<sup>77</sup> ausmacht und Agridea selbst keine Eigenmittel – ausser den im Rahmen des

<sup>77</sup> Bund, Kantone und landwirtschaftliche Organisationen subventionieren nicht Agridea als ganze Organisation, sondern lediglich die Beratungsaktivitäten. Für diese Aktivitäten wendet Agridea keine Eigenmittel auf, sondern erhält dafür Beiträge in der Höhe von 9.6 Mio. Franken, darunter 8 Mio. vom Bund.

Programms erzielten Verkaufserlöse – einbringt, erscheint dies durchaus als Erfolg versprechend.

Die per Gesetz geschaffene Monopolstellung der Agridea lässt aus theoretischer Sicht gewisse Ineffizienzen des Monopolisten erwarten, die durch den Bund teilweise mitfinanziert werden. Analog zu den Mandaten der DEZA muss hier aber relativierend festgehalten werden, dass vermutlich in jedem Fall nur ein Wettbewerb mit einer geringen Zahl an in Frage kommenden Anbietern möglich wäre, was den ökonomischen Nutzen wettbewerblicher Vergabeverfahren beschränkt.

Eine andere Problematik des Monopolauftrags des BLW an Agridea zeigt sich bei der Betrachtung der Mandate des BAFU an Agridea: Das BAFU vergibt seinerseits die Aufträge an Agridea jeweils ebenfalls freihändig (zumindest sind uns zwei diesbezügliche aktuelle Aufträge jenseits der WTO-Schwelle bekannt), mit der Begründung, es gäbe im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung keine Alternative zu Agridea<sup>78</sup>. Durch den Grossauftrag des BLW an Agridea hat der Staat somit einem Anbieter offensichtlich eine marktbeherrschende Stellung in der gesamten landwirtschaftlichen Beratung verschafft.<sup>79</sup>

#### *Entschädigung an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch seitens des BLW*

Die Aufträge an die Proviande im Bereich der Organisation und Durchführung von öffentlichen Schlachtviehmärkten, der Qualitätseinstufung von geschlachteten und lebenden Tieren sowie die Organisation von Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen werden seit 1999 alle vier Jahre ausgeschrieben und neu vergeben. Gemäss Schlachtviehverordnung ist das BLW verpflichtet, diese Aufträge auszuschreiben.

Mittlerweile stellt sich hier die Problematik, dass die Proviande bei Neuausschreibungen aufgrund der bereits getätigten Investitionen und des erarbeiteten Wissensvorsprungs faktisch unangreifbar ist. Dies führt zu einer faktischen Monopolstellung, wobei die Ausschreibung dennoch eine disziplinierende Wirkung hat, solange weiterhin ernsthafte Konkurrenzangebote eingereicht werden.

Nach unserer Beurteilung ist das angewendete Verfahren sowohl juristisch als auch ökonomisch adäquat bzw. es bestehen keine alternativen Vergabeverfahren, die zu höherer Effizienz führen würden. Die Möglichkeiten wettbewerblicher Ausschreibungen werden weitestgehend genutzt.

<sup>78</sup> Beispielsweise bei den beiden BAFU-Mandaten «Herdenschutz» oder «Vulgarisationsaktivitäten und Gutachten hinsichtlich Naturschutz auf landwirtschaftlichem Sektor» an Agridea.

<sup>79</sup> Natürlich spricht auch einiges dafür, durch Berücksichtigung des jeweils erfahrensten und grössten Anbieters entsprechende Grössen- und Erfahrungsvorteile zu nutzen. Wird im Zuge dieser Zielsetzung aber durch freihändige Vergaben des Grossteils der Bundesmandate in einem bestimmten Bereich dem betreffenden Anbieter letztlich eine marktbeherrschende Stellung verschafft, führt dies zu den aus der Monopoltheorie bekannten Ineffizienzen und Nachteilen für den Auftraggeber. Diesen Nachteil beurteilen wir entsprechend der verbreiteten Meinung unter Ökonomen als bedeutender als das Argument, dass ein Monopolanbieter Grössenvorteile realisieren kann. Die Möglichkeiten, mit NPM einen solchen Anbieter, der keine echten Konkurrenten hat, zu tiefen Transaktionskosten zu führen, sind sehr beschränkt.

## **BAFU**

### *Mandate des BAFU an NGOs im Bereich der Umweltbildung*

Die Aufträge an NGOs im Bereich der Umweltbildung erfolgen freihändig, der Zuschlag einschliesslich Begründung der freihändigen Vergabe wird jedoch im SHAB publiziert.<sup>80</sup> Unbesehen der Frage, ob die rechtliche Begründung der Nichtausschreibung des BAFU materiell zutrifft, eröffnet die Praxis des BAFU potenziellen Mitkonkurrenten die Möglichkeit, gegen den im SHAB publizierten Zuschlagsentscheid Einsprache zu erheben. Insoweit ist das Vorgehen korrekt. Bislang wurden aber keine Rekurse ergriffen und damit die beschaffungsrechtliche Korrektheit der Begründung für die freihändige Vergabe nie gerichtlich überprüft.

Die Begründung des BAFU für die freihändige Vergabe, dass nur die SUB in der Lage ist, das Mandat auszuführen, ist für uns zumindest mittel- bis längerfristig betrachtet nicht plausibel.

Die Monopolstellung der SUB hat zur Konsequenz, dass dem BAFU keine Rückmeldungen vom Markt zur Verfügung stehen, wie hoch die Kosten für die Erbringung der in der Leistungsvereinbarung definierten Leistungen sind. Analog den Ausführungen zur Finanzhilfe des BLW an Agridea zieht die Monopolstellung der SUB aus theoretischer Sicht erwartungsgemäss die typischen Ineffizienzen von Monopolen mit sich. Auch im Falle der Umweltbildung wäre aber vermutlich im besten Fall ein Wettbewerb mit einer geringen Zahl an in Frage kommenden Anbietern möglich, was den ökonomischen Nutzen wettbewerblicher Vergabeverfahren beschränkt.

### *Finanzhilfen des BAFU an NGOs im Waldbereich*

Die Finanzhilfen an NGOs im Rahmen des Programms Holz21 stellen Finanzhilfen gemäss Artikel 3 des Subventionsgesetzes dar. Die NGOs sind im Rahmen des Verfahrens um die Zuteilung der Finanzhilfen keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Wir sehen jedoch kaum Chancen in diesem Bereich echten Wettbewerb zu schaffen, der zu einer Effizienz und Effektivitätsverbesserung führen würde. Dies, weil erstens im Falle von Lignum kaum andere Anbieter in Frage kommen würden und zweitens Lignum bei den untersuchten Finanzhilfen eine Eigenleistung von mindestens 50% an die Gesamtprojektkosten leistet.

Das angewendete Verfahren weist jedoch den wesentlichen Mangel auf, dass Lignum als Empfängerin von Finanzhilfen selbst Mitglied der Programmleitung Holz21 ist, welche bei Beiträgen unter 75 000 Franken direkt entscheidet und Beiträge über 75 000 Franken dem Steuerungsausschuss vorschlägt. Auch in Anbetracht der Tatsache, dass letztlich ein Vertreter des BAFU die Verfügung unterzeichnet und damit formal den Zuschlagsentscheid fällt, ist diese Konstellation als kritisch zu beurteilen.

Ob die Einsitznahme von Lignum in der Programmleitung Holz21 zu einem ökonomischen Schaden geführt hat, ist davon abhängig, ob sich damit Lignum Finanzhilfen sichern konnte, die ihr andernfalls nicht gewährt worden wären. So oder so ist das gewählte Vergabeverfahren aus formaler Sicht kritisch zu beurteilen.

<sup>80</sup> Die genaue Begründung lautete: «Aufgrund technischer, know-how-bezogener und wissenschaftlicher Besonderheiten kommt nur die Stiftung Umweltbildung, Zofingen, als Anbieter in Frage. Die vorliegende Begründung stützt sich auf Art.13, Abs. 1, lit. c + f, Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen».

### *Mandat des BAFU im Bereich des Herdenschutzes*

Im Falle des Herdenschutzes ging das Mandat zuerst an einen anderen Auftragnehmer als Agridea. Dies geschah ebenfalls freihändig. Diese Zusammenarbeit war jedoch nicht erfolgreich, da der betreffende Auftragnehmer die erforderliche Akzeptanz bei den Schafbauern nicht hatte. Das BAFU ist vor dieser Ausgangslage gezielt auf die Suche nach einem besser geeigneten Projektpartner gegangen. Dabei habe sich die Agridea als Ideallösung herausgestellt. Dies aus folgenden Erwägungen:

- Die Agridea hatte zu diesem Zeitpunkt für das BAFU im Bereich des Vollzugs von Wildschweinschäden bereits Mandate erfolgreich abgewickelt. In Rahmen dieser Mandate wurden aus Sicht des BAFU gute Erfahrungen mit Agridea gemacht.
- Die Agridea hat eine neutrale Position – d. h. ist weder «pro Wolf» noch «pro Schaf» positioniert – was eine Grundvoraussetzung dafür sei, um von beiden Interessengruppen akzeptiert zu werden.

Aufgrund dieser Überlegungen ist das BAFU im Jahr 2003 aktiv auf die Agridea zugegangen mit der Bitte, eine Offerte für das Herdenschutzprogramm einzureichen. Das Mandat an Agridea erfolgte damit freihändig mit der im SHAB publizierten Begründung, dass sich nur Agridea hierfür eignet. Es ist in diesem Sinne ein analoges Verfahren und mit analoger Bewertung unsererseits wie im Falle der Stiftung Umweltbildung.

## **2.4.4 Vertragsabschluss**

Der vierte Prozessschritt des Kooperationsmanagements ist der Vertragsabschluss. In diesem Zusammenhang steht in vorliegender Untersuchung die Frage im Zentrum, nach welchem Verfahren die Ausgestaltung erfolgt, ob diesbezügliche Vorgaben bestehen und wie die Verträge inhaltlich zu beurteilen sind.

### **DEZA**

#### *Mandate der DEZA*

In der DEZA gibt es ein definiertes Verfahren, wie beim Vertragsabschluss im Bereich der Mandate vorzugehen ist. Die uns vorliegenden Verträge weisen eine ähnliche Struktur auf. Die Mindestinhalte der DEZA-Verträge sind im internen Dokument «die juristischen Instrumente der DEZA» (Mai 2008) festgelegt. Auch das Verfahren und die Zuständigkeiten des Vertragsabschlusses sind dort geregelt. Es gibt aber nach unserem Kenntnisstand keine Stelle innerhalb der DEZA, welche systematisch oder stichprobenweise die Einhaltung dieser Regelungen überprüft.<sup>81</sup>

Im Falle der uns vorliegenden Verträge zu den untersuchten Fallstudien stellen wir fest, dass der Vertrag der DEZA zum SAHA-Projekt der Intercooperation sowie der Helvetas Vertrag zum SSMP-Projekt die gemäss DEZA-Vorgaben definierten

<sup>81</sup> Die DEZA verfügt über ein risikoorientiertes Zirkulationssystem für unterschiedlich standardisierte Verträge, in dessen Rahmen die weitgehend standardisierten Verträge über Aufträge (Mandate) nicht einer obligatorischen Zirkulation unterstehen. Die Vertragserstellungs-Software ESPRIT enthält aber automatische Kontrollen. Weiter würden alle Aufträge über 50 000 Fr. auf die Einhaltung der Beschaffungsnormen und der DEZA-Honorarregeln geprüft.

Inhalte abdeckt, während der Vertrag zum Kongo-Projekt von HEKS in dieser Hinsicht unvollständig ist.

#### *Finanzhilfen der DEZA*

Es gibt ein definiertes Verfahren, wie beim Vertragsabschluss im Bereich der Programmbeiträge vorzugehen ist. Die Form und Struktur der Vereinbarungen der Programmbeiträge ist dabei weitgehend harmonisiert. Die Verträge regeln Ziel und Zweck, Berichterstattung und Controlling, Beitragshöhe und Eigenleistungen, Abrechnungsmodalitäten, allgemeine Bestimmungen und allgemeine Anforderungen. Wie in Artikel 17 und Artikel 20 des Subventionsgesetzes verlangt, enthalten die Verträge für Programmbeiträge ausserdem einen Verweis auf die relevante Rechtsgrundlage.<sup>82</sup> Auch die weiteren gemäss Subventionsgesetz zu regelnden Aspekte sind in den Vereinbarungen enthalten.

### **BLW**

#### *Mandate des BLW*

Die gemäss Schlachtviehverordnung an Proviande übertragenen Arbeiten werden in Form einer Leistungsvereinbarung definiert, wie in Artikel 27 der Schlachtviehverordnung festgelegt ist. Das Verfahren ist im Rahmen des BLW-internen Gesamtprozessmodells geregelt. Im Weiteren werden die Leistungsvereinbarungen regelmässig durch das BLW-interne Finanzinspektorat revidiert.

#### *Finanzhilfen des BLW*

Die Beiträge an die Absatzförderung (Finanzhilfen) werden verfügt. Im BLW-internen Handbuch «Absatzförderung nationale Projekte» wird dabei im Einzelnen festgelegt, wie das Vorgehen bei der Erstellung der Verfügung ist und welche Stellen innerhalb des BLW für welche Aufgaben zuständig sind. Dabei ist auch geregelt, dass die Verfügungen vor deren Versand im Sinne einer internen Kontrolle noch durch bestimmte Personen kontrolliert werden müssen. Die Gesuche für Absatzförderungsbeiträge werden gemäss einer vorgegebenen Checkliste durch die zuständige Sektion des BLW beurteilt. Die Einhaltung des Verfahrens wird im Rahmen von Revisionen des BLW-internen Finanzinspektorats überprüft, sofern die Absatzförderung dies im jährlichen Prüfplan vorsieht.

Die Verfügungen im Rahmen der Absatzförderung erfüllen die in Artikel 17 des Subventionsgesetzes aufgeführten Anforderungen.

Die Finanzhilfe im Bereiche der landwirtschaftlichen Beratung und Forschung an Agridea wird im Rahmen einer Leistungsvereinbarung geregelt, wie in Artikel 9 der Landwirtschaftsberatungsverordnung festgelegt ist. Die Leistungsvereinbarung enthält auch die gemäss Subventionsgesetz geforderten Inhalte.

### **BAFU**

#### *Mandate des BAFU*

Für den Abschluss von Mandaten im BAFU existiert eine Weisung, eine Checkliste für Vertragsverantwortliche und eine Vertragsvorlage. Jeder Vertrag ist vor Abschluss gemäss interner Regelung der Sektion Finanzen und Controlling vorzulegen.

<sup>82</sup> In den untersuchten Fällen ist dies Art. 5 des Bundesgesetzes vom 19 März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0).

### *Finanzhilfen des BAFU*

Die im Rahmen des Programms Holz21 gewährten Finanzhilfen werden verfügt. Die Verfügungen sind standardisiert und schliessen folgende Inhalte ein: Sachverhalt, gesetzliche Grundlagen, verfügter Entscheid, Finanzielles, Eigenmittel der NGO und Auflagen. Die Verfügungen erfüllen die in Artikel 17 des Subventionsgesetzes aufgeführten Anforderungen.

## **2.4.5 Begleitung, Kontrolle und Evaluation**

Im Zusammenhang mit dem fünften Prozessschritt des Kooperationsmanagements, der *Begleitung, Kontrolle und Evaluation des externen Projekts*, sind folgende Leitfragen für die vorliegende Studie zentral: Beaufsichtigt und kontrolliert die Verwaltung die Mittelverwendung, die Qualität und die Wirksamkeit der erbrachten Leistungen auf zweckmässige Weise? Welche Sanktionsmechanismen kommen zur Anwendung? Besitzt die Verwaltung ausreichende Kenntnisse und Ressourcen, um die von den NGOs zu erbringenden Leistungen angemessen zu kontrollieren?

### **DEZA**

#### *Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Programmbeiträge der DEZA*

Die Überwachungsmechanismen der DEZA im Bereich der Programmbeiträge basieren auf folgendem Grundprinzip: Dadurch, dass die DEZA keinen Einfluss auf die inhaltlichen Schwerpunkte der mit Beiträgen geförderten Programme nimmt bzw. die Inhalte der Programme zu 100% durch die NGOs selbst bestimmt und zu mindestens 50% durch die NGOs selbst finanziert werden, haben die NGOs selbst starke Anreize, die vereinbarten Inhalte des Programms umzusetzen, da diese deckungsgleich mit der eigenen Strategie sind. Damit erübrigen sich Kontrollen seitens der DEZA, ob das Vereinbarte tatsächlich umgesetzt wird, weitgehend. Die DEZA fokussiert deshalb auf die Überprüfung, ob die internen Kontrollmechanismen die erforderliche Professionalität aufweisen, so dass von einer wirksamen Kontrolle der Erreichung der eigenen Ziele innerhalb der NGO ausgegangen werden darf. Diese internen Kontroll- und Qualitätssicherungsmechanismen werden in den Detailverhandlungen zur Vereinbarung festgelegt und sind integrierter Vertragsbestandteil.

Die Kontrollen der DEZA im Bereiche der Programmbeiträge beschränken sich auf die folgenden Aktivitäten:

- Prüfung und kritische Würdigung der Jahresberichte der NGOs durch die Sektion NGO in Bern. Diese Berichte erläutern den Erreichungsgrad der vereinbarten Meilensteine und Zielsetzungen. Die Anforderungen an die Berichterstattung wurden von der DEZA definiert und gelten für alle NGOs gleichermassen. Zusätzlich wurde eine standardisierte, zusammenfassende Synopsis eingeführt.
- Prüfung der seitens der NGOs eingereichten Jahresabrechnung einschliesslich Revisionsbericht einer externen Revisionsgesellschaft und Prüfung der revidierten Abrechnung der kofinanzierten Programme durch die Sektion NGO in Bern.

- Feldprogramme oder lokale Institutionen, die von der NGO, welche den Programmbeitrag erhält, mit mehr als 100 000 Franken unterstützt werden, müssen durch eine lokale Revisionsfirma geprüft werden. Die Berichte werden von der Sektion NGO geprüft.
- Durchführung einer Jahresprogrammkonferenz mit jeder NGO, anlässlich der eine Rückschau des Vorjahres und Diskussion des Folgejahres in Bezug auf die Programminhalte und hinsichtlich institutioneller Aspekte der NGO erfolgt.
- Ausgewählte Besuche vor Ort durch Vertreter der Sektion NGO.
- Durchführung von externen Evaluationen, wenn dies in der Vereinbarung mit der NGO vorgesehen ist.

Die NGOs, welche Programmbeiträge erhalten sind verpflichtet, die Rechnungslegung gemäss dem Standard Swiss GAAP FER vorzunehmen sowie die ZEWO-Standards einzuhalten. Dies sichert ein gewisses Qualitätsniveau und eine gewisse Nachprüfbarkeit der Buchführung auf Seiten der NGOs.<sup>83</sup>

Die jährlich der DEZA von den NGOs gemäss Programmvereinbarung eingereichten Abrechnungen der Auslagen des Programms werden durch die Sektion NGO auf Unplausibilitäten hin überprüft. Eine detaillierte Prüfung der Abrechnung erfolgt jedoch nicht, auch nicht stichprobenweise. Die DEZA behält sich jedoch in der Vereinbarung das Recht vor, bei Bedarf die Abrechnungen durch Einsichtnahme der Finanz- und Betriebsbuchhaltung vor Ort zu überprüfen oder überprüfen zu lassen. Bislang ist dies jedoch in keinem der untersuchten Fälle erfolgt.

Mit den gemäss der DEZA-internen Checkliste *Prüfung Abrechnung* für Programmbeiträge durchgeführten Prüfungen kann nicht gewährleistet werden, dass die Finanzhilfen tatsächlich für den bestimmten Zweck eingesetzt worden sind. Es wird seitens der DEZA v. a. die Einhaltung formaler Rahmenbedingungen (ZEWO-zertifiziert, Jahresbericht vorhanden, Revisionsbericht vorhanden etc.) nicht aber die Mittelverwendung geprüft.

Im Falle des Programmbeitrags der DEZA an die Helvetas stellten wir im Rahmen des Gesprächs vor Ort fest, dass die Helvetas die im Rahmen des Programmbeitrags getätigten Auslagen in der Betriebsbuchhaltung als eigene Kostenstelle bzw. Kostenträger führt. Die Abrechnung des Programmbeitrags könnte somit in der Buchhaltung der Helvetas vor Ort im Detail nachgeprüft werden. Eine Verpflichtung seitens der DEZA, die im Rahmen des Programmbeitrags getätigten Auslagen in der Betriebsbuchhaltung getrennt auszuweisen, hat die Helvetas jedoch nicht. Würde die Helvetas dies nicht aus freien Stücken machen, wäre eine Nachprüfbarkeit der ausgewiesenen Auslagen im Rahmen des Programmbeitrags nicht möglich. Insbesondere wäre dann kaum nachprüfbar, ob gleiche Auslagen sowohl bei Mandaten der DEZA oder andern Bundesstellen (insbesondere SECO) als auch beim Programmbeitrag ausgewiesen werden. Was seitens der NGOs der DEZA jedoch eingereicht werden muss, ist eine Bestätigung des externen Revisors, dass die DEZA-Mittel vereinbarungskonform eingesetzt worden sind.

Im Falle des Programmbeitrags der HEKS konnten wir nicht verifizieren, ob auch hier eine separate Kostenstelle für den Programmbeitrag in der Buchhaltung geführt wird. Es liegt jedoch ein Testat des externen Revisors (aufgrund durchgeführter

<sup>83</sup> Eine Erfassung der Kostenträger und Kostenstellen wird damit aber nicht verlangt.



Stichproben) vor, dass die Mittel der DEZA entsprechend den Bedingungen der Vereinbarung verwendet worden seien. Eine solche Bestätigung des externen Revisors muss gemäss Vereinbarung der Abrechnung beigelegt werden. Dennoch stellen wir fest, dass es der DEZA nicht möglich wäre nachzuprüfen, wie hoch der Anteil an Eigenmitteln beim Programmbeitrag ist, wenn HEKS die Erträge und Auslagen für den Programmbeitrag nicht als eigene Kostenstelle führen würde.

Beim Programmbeitrag an BFA lässt sich Analoges feststellen. Das BFA als Dachverband leitet die DEZA-Mittel an ausgewählte Mitglieder weiter. Diese bestätigen dem BFA, die Mittel vereinbarungskonform verwendet zu haben. Getrennte Kostenstellen für den DEZA-Beitrag führen dabei nicht alle. Damit ist es ohne unverhältnismässig hohen Aufwand der DEZA nicht möglich, stichprobenweise die Korrektheit der Abrechnungen des BFA bei Bedarf vor Ort nachzuprüfen und zu bestimmen, wie hoch der Anteil der Eigenmittel seitens des BFA tatsächlich ist. Auch hier lässt das BFA jedoch durch den externen Revisor im Rahmen von stichprobenweisen Kontrollen (wobei jedes angeschlossene Mitglied mindestens alle drei Jahre geprüft wird) bestätigen, dass die Mittel vereinbarungskonform eingesetzt werden.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass unter den untersuchten Fällen nur bei Helvetas nachgeprüft werden könnte, wie hoch die Auslagen der Programme tatsächlich sind, wobei solche Prüfungen nicht erfolgen und auch nicht geplant sind. In diesem Sinne kann nicht garantiert werden, dass die NGOs im vereinbarten Umfang Eigenmittel für das Programm einsetzen bzw. solche Eigenmittel nicht für andere Zwecke verwenden.<sup>84</sup>

#### *Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Mandate der DEZA*

Die Überwachungsmechanismen der DEZA sind im Bereiche der externen Mandate umfassender als bei den Programmbeiträgen. Sie umfassen gemäss Aussagen der Befragten in der DEZA bei «grösseren Aufträgen» im Einzelnen folgende Aktivitäten:

- *Evaluationen (alle 2 bis 3 Jahre)*

Grundsätzlich werden Mandate nach Aussage der befragten Personen vor Abschluss der Phase bzw. vor Freigabe der neuen Phase evaluiert. Diese Evaluationen, welche durch die DEZA beauftragt und gesteuert werden, bilden dann die Grundlage für die nächste Phase. Solche Evaluationen wurden jedoch nur in einer der drei untersuchten Fallstudien durchgeführt (trifft für die untersuchte Fallstudien SSMP Helvetas in Nepal, nicht jedoch für das SAHA-Projekt der Intercooperation in Madagaskar und das HEKS-Projekt in Kongo zu).

<sup>84</sup> Das Team der Sektion NGO begleitet und überwachte bisher mit 4.0 Vollstellen die gesamten Programmbeiträge im Umfang von insgesamt 64 Mio. Fr. Dies entspricht rund 14 Personentagen je Beitragsmillion pro Jahr. Aus Sicht der verfügbaren Ressourcen müsste eine wirksame Steuerung des Beitragswesens bei Anwendung geeigneter Verfahren damit eigentlich möglich sein. Die Sektion NGO wurde mit der Reorganisation der DEZA zur Abteilung institutionelle Partnerschaften und verfügt nun über 690 Stellenprozent, übernimmt zugleich aber auch neue Aufgaben. Die Personalressourcen, die für das Qualitäts- und Risikomanagement der NGO-Beiträge zur Verfügung stehen, sind damit gemäss Aussagen der DEZA insgesamt eher knapper geworden.

– *Laufendes Monitoring durch das Koordinationsbüro vor Ort*

In einer der drei untersuchten Fallstudien finden jährlich mehrere Besuche des Projekts im Feld durch das Koordinationsbüro statt (trifft für die Fallstudien Helvetas, nicht jedoch HEKS und Intercooperation<sup>85</sup> zu).

– *Steering Committee*

Die Hauptverantwortung der Überwachung des Mandats obliegt in der Regel einem Steuerungskomitee vor Ort. Dieses trifft sich mehrmals jährlich und setzt sich aus Vertretern der DEZA vor Ort, lokalen Behörden und der NGO zusammen, wobei Letztere nur beratende Funktion hat (trifft für die Fallstudien Helvetas und Intercooperation, nicht jedoch HEKS zu).

– *Feldbesuche*

Im Weiteren erfolgen in allen untersuchten Fallstudien Feldbesuche seitens des zuständigen Mandatsverantwortlichen der DEZA-Zentrale vor Ort.

– *Reporting / Controlling*

Zudem existiert in allen drei untersuchten Fallstudien ein Finanzcontrolling durch die zuständige Sektion der DEZA-Zentrale, welches folgende Kontrollen umfasst:

- Alle 6 Monate ist seitens der NGOs über den Status der Fonds und der finanziellen Situation Bericht zu erstatten (ohne externe Revision)
- Einmal jährlich ist eine konsolidierte und extern revidierte Abrechnung des Vorjahres des Projekts zu erstellen (jeweils im ersten Halbjahr).<sup>86</sup> Es wird dabei nach unserem Kenntnisstand nicht gefordert, dass die einzelnen Mandate in der Betriebsbuchhaltung als separate Kostenstellen geführt werden. Im Falle der Helvetas und der Intercooperation wird dies jedoch von den betreffenden NGOs dennoch gemacht, wie die Abklärungen der PVK ergaben. Beim Mandat von HEKS konnten wir dies nicht verifizieren.
- Ein halbes Jahr nach Ende der Phase ist weiter eine konsolidierte Gesamtabrechnung des Mandates zu erstellen.

Im Gegensatz zu den Programmbeiträgen erfolgt die Kontrolle der DEZA bei den Mandaten nicht schwergewichtig durch die Zentrale in Bern, sondern durch die Koordinationsbüros vor Ort. Dies ist möglich, da im Gegensatz zu den Programm-

<sup>85</sup> In Madagaskar gibt es kein Koordinationsbüro, aber ein Mitarbeiter der Botschaft hat ein 30%-Pensum zur Überwachung der DEZA-Projekte.

<sup>86</sup> Im Falle des Vertrags mit Intercooperation ist in einer zusätzlichen «Vereinbarung zwischen DEZA und Intercooperation betreffend Revisionsbestimmungen der durch die DEZA finanzierten Aufträge an IC» geregelt, dass folgende Unterlagen eingereicht werden müssen:

- eine schriftliche und unterzeichnete Bestätigung des statutarischen Kontrollorgans, dass die Rechnungslegung in Übereinstimmung mit der Vereinbarung DEZA-IC erfolgte,
- Bilanz und Betriebsrechnung,
- Anhang mit Zusammenfassung der kritischen Revisionsbemerkungen und detaillierte Liste der Aufträge,
- Zusammenstellung der einzelnen Budgetposten,
- Aufstellung der geleisteten Arbeitsstunden der Konsulenten und Konsulentinnen,
- zusätzlich können Kopien von Belegen und Stundenrapporten durch die DEZA in begründeten Fällen eingefordert werden.

beitragen die meisten Mandate der DEZA in Schwerpunktländern liegen, in denen in der Regel auch ein Koordinationsbüro besteht.

Zusammenfassend sind wir der Einschätzung, dass die DEZA unter den gegebenen Rahmenbedingungen zumindest bei Helvetas und Intercooperation in der Lage ist, die Korrektheit der Abrechnungen ggf. im Detail zu verifizieren. Ausserdem wird dies auch durch den externen Revisor geprüft.

Die inhaltlichen Kontrollen basieren auf Evaluationen und laufendem Kontakt mit den NGOs. Inwiefern dies der DEZA eine aussagekräftige Wirkungskontrolle ermöglicht, können wir nicht einschätzen. Wirkungsbeurteilungen auf der Basis von Evaluationsergebnissen betrachten wir aber als ein zweckmässiges Vorgehen, wenn diese konsequent durchgeführt werden. In zwei von drei untersuchten Fällen waren keine entsprechenden Evaluationen vorhanden.

*Übergreifende Kontrolle zwischen den Bereichen der DEZA sowie weiteren Bundesstellen, die Aufträge und Finanzhilfen an die gleichen NGOs erteilen*

Eine wichtige an die Gewährung von Programmbeiträgen gekoppelte Bedingung der DEZA ist, dass die betreffende NGO Eigenmittel in bestimmter Höhe einbringt. Die NGOs weisen hierzu der DEZA gegenüber eine Aufstellung auf, in der sie die Gesamtkosten des Programms dem Beitrag der DEZA gegenüberstellen.

Hier stellt sich nun die Frage, ob es DEZA-intern eine Koordination zwischen den verschiedenen Sektionen gibt, die sicherstellen würde, dass die Kostenzusammenstellung im Bereiche der Programme nicht auch Auslagen enthält, die auch bei anderen Mandaten abgerechnet werden (bspw. Overheadkosten, die sowohl im Programm eingerechnet werden als auch bei den Mandaten). Eine derartige Abstimmung zwischen den verschiedenen für die Programme und Mandate zuständigen Stellen existiert in der DEZA nicht. Es gibt auch keine übergeordnete Stelle, die dies sicherstellen würde<sup>87</sup>. Der DEZA liegt jedoch für jedes Mandat und die Programmbeiträge ein Testat der externen Revisionsstelle der NGO vor, dass die Abrechnung den vertraglichen Vereinbarungen entspricht.

## **BLW**

*Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Beiträge für Absatzförderungs-massnahmen des BLW*

Die Überwachungsmechanismen des BLW im Bereiche der Absatzförderung gehen von einem ähnlichen Grundprinzip aus wie jene der DEZA im Bereiche der Programmbeiträge: Das BLW nimmt im Grundsatz keinen Einfluss auf die Inhalte der mit Beiträgen unterstützten Absatzförderung. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Absatzförderungsprogramme legen die NGOs im Rahmen der Vorgaben der LAFV selbst fest und finanzieren deren Umsetzung selbst zu mindestens 50% aus Eigenmitteln. Dadurch haben die NGOs starke Anreize, die vereinbarten Inhalte umzusetzen. Das BLW legt deshalb ein Schwergewicht der Kontrollen darauf sicherzustellen.

<sup>87</sup> Um eine Verbesserung der Übersicht über die Finanzflüsse an NGO zu erreichen, fördert die DEZA seit 2006 das Instrument des «Group Audit». Die Partner, welche mit der DEZA einen Group Audit Vertrag unterzeichnet haben (zurzeit Intercooperation, Fondation Terre des Hommes, Schweiz. Arbeiterhilfswerk, Schweiz. Rote Kreuz, Swisscontact; Verträge mit Helvetas und HEKS vor der Unterzeichnung), sind verpflichtet, eine Zusammenstellung aller Projekte und Programme sowie deren Finanzierer zu erstellen bzw. diese beim externen Auditor in Auftrag zu geben. Da dieses Instrument erst seit Mitte 2008 breiter eingesetzt wird, wurde es nicht näher überprüft.

len, dass die internen Kontrollmechanismen des NGOs derart ausgestaltet sind, dass von einer wirksamen Kontrolle der Erreichung der eigenen Ziele innerhalb der NGOs ausgegangen werden darf.

Die Kontrollen des BLW im Bereiche der Absatzförderung umfassen folgende Aktivitäten:

- *Finanzcontrolling*
  - Während des Realisierungsjahres leistet das BLW ein bis zwei Teilzahlungen an die NGO, die insgesamt maximal 80% der verfügbaren Gesamtsumme betragen dürfen.
  - Bis Ende März des Folgejahres liefert die NGO eine Liste mit den Buchungsnummern der Finanzbuchhaltung sämtlicher abgerechneten Belege. Zudem reicht die NGO den extern revidierten Jahresbericht und den Revisionsbericht ein. Ein Missbrauch ist damit revidierbar durch das BLW. Das interne Finanzinspektorat prüft dies im Rahmen der Revisionen auch nach.
  - Die einzelnen, von der NGO als anrechenbar ausgewiesenen Kosten werden durch das BLW (Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung) einzeln geprüft. Bei Bedarf werden dabei zusätzliche Belege eingefordert. Generell gibt es im Bereiche der Absatzförderung eine Detailprüfung auf Belegebene durch das BLW, die sicherstellt, dass bestimmte Belege nicht zweimal abgerechnet werden können.
  - Anschliessend werden durch den Fachbereich alle anrechenbaren Kosten addiert. Davon bezahlt das BLW max. 50% und dies bis maximal zur Höhe des verfügbaren Budgets.
  - Gegebenenfalls erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt eine detaillierte Prüfung durch das FISP vor Ort.
- *Inhaltliche Kontrollen*
  - Im Mai jedes Jahres erstellen die NGOs, die Beiträge für die Absatzförderung erhalten, eine detaillierte finanzielle und inhaltliche Planung der Absatzförderungsmassnahmen zuhanden des BLW.
  - Die Finanzhilfeempfänger reichen dem BLW bis im März des Folgejahres zudem einen Bericht mit u. a. folgenden Elementen ein: Wirkungskontrolle gemäss Vorlage des BLW, Tätigkeitsbericht, erreichte vs. unerreichte Ziele, Konsequenzen für das Folgeprojekt.
  - Alle zwei Jahre lässt das BLW im Weiteren eine Marktforschung durch eine externe Firma (Demoscope) durchführen, um die Entwicklung der Einstellungen der inländischen Konsumenten zu den verschiedenen Landwirtschaftsprodukten zu analysieren.

Die Proviande und die Agridea, welche sowohl Finanzhilfen im Rahmen der Absatzförderung als auch Mandate des BLW haben, müssen eine getrennte Rechnung (d. h. Absatzförderung als getrenntes Mandat in der Buchhaltung) für die Absatzförderung führen.

Damit sind die für die Absatzförderung ausgewiesenen Kosten auf Ebene der Finanzbuchhaltung im Detail nachprüfbar. Die Möglichkeiten, Mittel des BLW im Bereich der Absatzförderung zu einem andern als dem ausgewiesenen Zweck zu

verwenden, sind damit gering. Das Risiko eines solchen Verhaltens für die betreffenden NGOs wäre erheblich: es müssten unwahre Angaben bei der Abrechnung gemacht werden, die im Verdachtsfall mit vertretbarem Aufwand durch das BLW nachweisbar wären.

Die Steuerungsaktivitäten der Absatzförderung beziehen sich vor allem darauf, die Mittelzuteilung auf die strategisch bedeutenden PMB zu fokussieren sowie die Abrechnungen zu prüfen. Die inhaltliche Steuerung und Kontrolle der eigentlichen Absatzförderung wird den betreffenden NGOs überlassen, solange die Vorgaben der LAfV eingehalten werden. Dieser Mechanismus erlaubt unseres Erachtens eine wirksame und zweckmässige Kontrolle.

### *Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Beiträge für landwirtschaftliche Beratung an Agridea*

Das BLW überwacht die Einhaltung der Leistungsvereinbarung seitens Agridea im Rahmen folgender Aktivitäten:

– *Informelle Rückmeldungen der Kantone*

Eine wesentliche Quelle sind nach Aussage der Vertreter des zuständigen Fachbereichs des BLW die eingehenden informellen Rückmeldungen der Kantone an das BLW, sollte die Beratung der Kantonsstellen durch die Agridea unbefriedigend sein.

– *Reporting der Agridea an BLW*

Eine andere Informationsquelle zur Überwachung der Einhaltung der Leistungsvereinbarung ist eine Auswertung der von Agridea eingereichten Jahresberichte mit detaillierter Darstellung der in der Leistungsvereinbarung definierten Indikatoren.

– *Einsitznahme im Vorstand*

Im Weiteren nimmt das BLW im Vorstand (der 4-mal jährlich tagt) sowie im Ressort Strategie der Agridea Einsitz (beratende Stimme). Hier kann es beratend auch die Strategie der Agridea mitsteuern. Der Vorstand setzt sich aus Kantonsvertretern als Kunden der Agridea zusammen und ist in diesem Sinne ein effektives vereinsinternes Korrektiv. Allfällige Hinweise über unbefriedigende Leistungen der Agridea aus den Vorstandssitzungen fließen direkt in die Leistungsvereinbarungs-Verhandlungen der nächsten Periode ein.

Der Finanzhilfe des Bundes von rund 8 Mio. Fr. stehen gemäss Agridea für die betreffenden Beratungsleistungen, auf die sich die Finanzhilfe bezieht, andere Einnahmen von 3 Mio. Fr. (Beiträge der Kantone von 1.5 Mio. Fr. sowie Erträge der Agridea von 1.5 Mio. Fr. in Form von Verkaufserlösen) gegenüber. Eine Kontrolle der tatsächlichen Auslagen der Agridea für den mittels Finanzhilfen unterstützten Beratungsbereich seitens des BLW erfolgt nicht. Bislang fand auch keine Revision durch das Finanzinspektorat des BLW statt<sup>88</sup>. Die Zahlungen erfolgen pauschal, sofern die definierten Leistungen erbracht wurden.

Das BLW hat in der Rolle des Vorstandsmitglieds jedoch Zugang zur detaillierten Jahresrechnung. Darin sind gemäss Aussage befragter Vertreter und Vertreterinnen

<sup>88</sup> Gemäss BLW ist für den Mai 2009 eine betriebswirtschaftliche Analyse durch das FISP geplant.

der Agridea jene Mandate, die nicht Gegenstand der Leistungsvereinbarung sind, als separate Kostenstellen ausgewiesen. Auf dieser Grundlage könnte das BLW (gemäss Aussagen der Vertreter und Vertreterinnen der Agridea) nachprüfen, welche tatsächlichen Kosten im Rahmen der Leistungsvereinbarung erfolgt sind. Hierzu ist festzustellen, dass diese Voraussetzung zufälligerweise gegeben ist, weil die anderen Bundesämter, die ebenfalls Zahlungen an die Agridea leisten, getrennte Kostenstellen für deren Mandate von Agridea fordern. Das BLW selbst hat der Agridea für den Leistungsvereinbarungsbereich jedoch keine diesbezüglichen Auflagen zur Buchführung gemacht (im Bereich der Absatzförderung hingegen schon).

Ob die 8 Mio. Fr. Finanzhilfe an die Agridea letztlich für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden, kann mit den vorliegenden Überwachungsmechanismen nicht im Detail überprüft werden. Es wird zwar anhand von definierten Leistungsmengen und (mehrheitlich quantitativen) Indikatoren hierzu (Beispiele: Anzahl neue Konzepte, Anzahl Umfragen, Anzahl Kontakte, Anzahl Protokolle etc.) geprüft, ob die vereinbarten Leistungen erbracht wurden (wobei der Output von Beratungsleistungen in verschiedener Hinsicht nur beschränkt mit quantitativen Indikatoren messbar ist).

Das BLW kann, zusammenfassend beurteilt, anhand den ihm vorliegenden Unterlagen nur mit einer grossen Unschärfe abschätzen, wie hoch die Kosten für die im Rahmen der Leistungsvereinbarung erstellten Leistungen der Agridea sind. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbs bei der Vergabe des Bundesbeitrags an Agridea sind auch keine Informationen des Marktes darüber vorhanden, wie hoch die marktüblichen Kosten für die seitens Agridea erbrachten Leistungen sind. Aus ökonomischtheoretischer Sicht beurteilt ist die Gefahr ungünstiger Kosten-Nutzen-Relationen für den Bund unter diesen Bedingungen durchaus gegeben bzw. es kann nicht ausgeschlossen werden, dass entgegen der Intention des BLW im Bereich der Finanzhilfe seitens der Agridea Überschüsse erwirtschaftet werden, die zu anderen Zwecken verwendet werden.

#### *Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Entschädigungen des BLW an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch (Proviande)*

Die Überwachungsmechanismen der verschiedenen Verträge des BLW mit Proviande zeichnen sich dadurch aus, dass das BLW die Abläufe und Zuständigkeiten so ausgestaltet hat, dass ein sich selbst kontrollierendes System resultiert: Wenn jede am Prozess beteiligte Stelle ihre eigenen Interessen wahrt, dann führt dies unter den vom BLW geschaffenen Rahmenbedingungen dazu, dass sich die involvierten Stellen gegenseitig kontrollieren und allfällig festgestellte Mängel bzw. Verstösse der

Proviande gegen die vertraglichen Abmachungen dem BLW melden würden.<sup>89</sup> Eine materielle Kontrolle der durch die Proviande erbrachten Leistungen seitens des BLW erübrigt sich damit weitgehend.

Die Einhaltung der formalen und finanziellen Vertragsbedingungen durch die Proviande prüfte das Finanzinspektorat des BLW in den letzten Jahren im Rahmen von Revisionen regelmässig detailliert.

Die Überwachungsmechanismen im Rahmen der Verträge mit Proviande sind, zusammenfassend beurteilt, durch den Einbau selbstregulierender Mechanismen effizient und effektiv. Die Steuerung der Finanzflüsse zwischen der Proviande und dem BLW gibt unseres Erachtens keinen Anlass zu Kritik.

## **BAFU**

### *Mandate an NGOs im Bereich der Umweltbildung*

Die Überwachungsmechanismen des BAFU im Bereiche der Umweltbildung sind dadurch gekennzeichnet, dass das BAFU die Beziehung zu den Leistungserbringern eher als Partnerschaften erachtet und ausgestaltet als ein klassisches Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnis.

Ein Ergebnis dieses Verständnisses ist die Doppelrolle des BAFU, welches als Mitglied des Stiftungsrates die Strategie der SUB direkt mitbestimmt und gleichzeitig die Rolle der Auftraggeberin einnimmt. Auch der Umstand, dass ein ehemaliger Mitarbeiter der SUB nun auf Seiten des BAFU für den Vertrag mit der SUB zuständig ist, geht hierauf zurück. Der Vorteil dieser Doppelrolle liegt darin, unmittelbarer die Strategie und Leistungen der SUB im Sinne des BAFU gestalten zu können.

Der Leistungsauftrag des BAFU macht 58% aller Einnahmen der SUB aus. Es handelt sich dabei um eine Pauschalentschädigung unter der Bedingung, dass definierte Leistungsziele erreicht werden. Dieses Grundprinzip der Outputsteuerung kennzeichnet auch die Kontrollprozesse: Kontrolliert wird in erster Linie, ob die definierte Leistungsmenge eingehalten wird. Die Pauschale wird ausgerichtet unbesehen

<sup>89</sup> Vertrag 1: Überwachung des Vertrags «Neutrale Qualitätseinstufung von geschlachteten Tieren». Der Mechanismus funktioniert hier wie folgt: Die Proviande hat die Aufgabe, in den Schlachthöfen die Qualität der Schlachtkörper zu schätzen und in der Tierverkehrsdatenbank zu speichern sowie auf offenen Märkten die Qualität lebender Tiere zu schätzen. Liegen die Schätzungen zu tief, wenden sich die betreffenden Eigentümer der Tiere ans BLW. Wird die Qualität überschätzt, werden sich die Händler, welche die Schlachtkörper kaufen, beim BLW beschweren. Es gab bislang nur sehr wenige Fälle solcher Beschwerden.

Vertrag 2: «Bezeichnung und Überwachung von öffentlichen Märkten für Tiere der Rinder- und Schafgattung, Marktabräumung ab überwachten öffentlichen Märkten und in Schlachtbetrieben, Organisation von Einlagerungs- und Verbilligungsaktionen». Hier hat die Proviande unter anderem die Aufgabe, wöchentlich die marktüblichen Preise je Tierkategorie festzustellen bzw. zu erheben. Auf dieser Grundlage beurteilt sie den Bedarf für Marktentlastungen (d. h. Einlagerungen bei einem Überangebot bzw. zusätzliche Importe bei einem Unterangebot). Die Entscheide, wie die Marktentlastungsmassnahmen aussehen sollen, entscheidet der Verwaltungsrat der Proviande, in welchem Produzenten, Händler und Konsumenten Einsitz haben. An den VR-Sitzungen nimmt das BLW mit beratender Stimme teil und stellt insbesondere sicher, dass die Entscheide verordnungskonform sind. Die Interessenlage von Produzenten, Händlern und Konsumenten ist bei der Frage nach Marktentlastungsmassnahmen gegenläufig, so dass durch diesen Mechanismus eine Selbstregulierung der beteiligten Stellen erfolgt. Der Kontrollbedarf seitens des BLW ist aufgrund der im Prozess eingebauten «Checks and Balances» damit vergleichsweise gering.

der Frage, wie hoch die tatsächlichen Auslagen sind. Die SUB rechnet jedoch dem BAFU gegenüber dennoch die aufgelaufenen Kosten getrennt nach Projekten ab, wobei die grösste Ausgabenposition – die Personalkosten – nicht auf die einzelnen Projekte umgelegt wird. Der Grossteil der Aufwände im Bereiche des Leistungsauftrags ist damit nicht nachprüfbar.

Die Überwachungsmechanismen des BAFU im Falle der SUB basieren darauf, dass die Geschäfte der SUB und die Erfüllung der vereinbarten Leistungen nicht nur durch die vertraglich festgelegten Berichte über die Zielerreichung, sondern auch durch den Beisitz im Stiftungsrat sowie im Ausschuss des Stiftungsrates verfolgt werden (vgl. hierzu Kapitel 2.4.5).

Die Kontrollaktivitäten des BAFU im Falle der SUB bestehen einerseits darin, die Geschäfte der SUB und die Erfüllung der vereinbarten Leistungen durch den Beisitz im Stiftungsrat sowie im Ausschuss des Stiftungsrates zu verfolgen. Andererseits prüft das BAFU die halbjährlichen Berichte über die Zielerreichung der SUB (Zwischenbericht im August, der Basis für die Festlegung der Jahresziele des Folgejahres ist, und Jahresberichterstattung mit revidierter Jahresrechnung im Mai). Eine weitere Informationsquelle ist die «Schweizerische Konferenz Bildung für nachhaltige Entwicklung». Mängel in der Leistungserfüllung seitens der SUB würden in dieser Konferenz, in welcher auch das BAFU Einsitz hat, zur Sprache kommen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die SUB eine traditionsfeste Monopolstellung hat und damit Rückmeldungen vom Markt, wie hoch die Kosten für die Erbringung der in der Leistungsvereinbarung definierten Leistungen sind, dem BAFU nicht zur Verfügung stehen<sup>90</sup>. Die Problematik ist analog derjenigen zwischen dem BLW und der Agridea: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die SUB Überschüsse im Rahmen des Leistungsauftrags erwirtschaftet (wobei dies nicht bedeutet, dass dies wahrscheinlich ist). In dieser Beziehung vorteilhaft ist im Falle der Schnittstelle BAFU-SUB, dass der Zuständige beim BAFU als ehemaliger Mitarbeiter der SUB in dieser Hinsicht Insiderwissen haben dürfte bzw. Kenntnisse hiervon hätte.

#### *Finanzhilfen an NGOs im Bereich der Waldwirtschaft*

Die Überwachungsmechanismen des BAFU im Programm Holz21 sind ähnlich wie bei der Umweltbildung durch partnerschaftliche Strukturen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer gekennzeichnet. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Lignum als grösster Bezieher von Mitteln des Programms gleichzeitig Mitglied der Programmleitung ist und dort eigene Anträge als eines von vier Mitgliedern mitberurteilt.

Die Überwachung der Einhaltung der Vereinbarungen durch Lignum erfolgt aufgrund der seitens Lignum eingereichten Berichte. Lignum liefert dem BAFU halbjährlich einen Bericht ab (Frühling: Schlussbericht Vorjahr; Herbst: Zwischenbericht laufendes Jahr). Im Bericht im Frühling wird auch die Mittelverwendung für das Vorjahr summarisch dargestellt.

<sup>90</sup> Gemäss seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PVK verfügt das BAFU über Rückmeldungen des Markts, da die SUB auch Leistungen für andere Auftraggeber erfüllt (z.B. für die Schweizerische Konferenz Bildung für nachhaltige Entwicklung), welche wiederum die Kosten der verschiedenen Anbieter von Bildungsleistungen kennen. Der Vergleich der Kosten für diese Leistungen und der Kosten der Leistungen, welche die SUB fürs BAFU erbringt, ermöglichen so zumindest eine indirekte Kosteneinschätzung.



Die Finanzhilfen an Lignum werden aufgrund der abgerechneten anrechenbaren Kosten und nach Nachweis der eingebrachten Eigenmittel ausgeschüttet. Welche Kosten dabei anrechenbar sind, ist in der Verfügung nicht spezifiziert.

Die Abrechnungen werden durch die zuständige Person im BAFU geprüft, wobei es sich nach unserer Einschätzung um eine rudimentäre Plausibilitätsüberprüfung der Abrechnung handelt. Inwieweit die Firma mundi als Geschäftsstelle des Programms Holz 21 die Abrechnungen der Lignum weitergehend nachprüft, haben wir nicht näher untersucht.

Die Abrechnungen von Lignum wären grundsätzlich nachprüfbar: Wir stellten in den Gesprächen vor Ort insbesondere fest, dass Lignum jede einzelne Verfügung als eigene Kostenstelle in der Buchhaltung führt (ohne dass dies das BAFU fordern würde), die in dieser Form auch extern revidiert wird. Das BAFU könnte so prüfen, wie die Kosten und Mittel auf die einzelnen Kostenstellen bzw. Verfügungen aufgeteilt werden.

#### *Mandat an NGOs im Bereich des Herdenschutzes*

Die hauptsächlichen Kontrollmechanismen des BAFU im Bereiche des Herdenschutzmandates der Agridea sind die Folgenden:

- Vorsitz der Steuergruppe des Gesamtprojekts durch das BAFU.
- Prüfung der Quartalsrechnungen durch die zuständige Person des BAFU.
- Besuche vor Ort bei Agridea, anlässlich deren auch die Abrechnungen stichprobenweise überprüft werden. Das Herdenschutzmandat wird von Agridea als eigene Kostenstelle geführt, ohne dass dies vom BAFU explizit verlangt würde.
- Teilnahme an Tagungen der Agridea seitens des BAFU.

Wie bei den beiden andern Fallstudien des BAFU, sind auch im Falle des Mandats an Agridea personelle Verflechtungen zwischen dem BAFU und dem Auftragnehmer zu beobachten: Die für das Mandat auf Seiten des BAFU zuständige Person ist jene Person, die zuvor als Mitarbeiterin der Agridea das Herdenschutzprogramm aufgebaut hat. Wir haben aber keinerlei Hinweise darauf, dass Agridea deswegen von der betreffenden Person bevorzugt behandelt würde.

Das Mandat basiert analog zum Mandat an die SUB auf einer pauschalen Entschädigung der seitens der Agridea erbrachten Leistungen. Dieses Grundprinzip der Outputsteuerung kennzeichnet die Kontrollprozesse: Kontrolliert wird, ob die definierte Leistungsmenge eingehalten wird. Die Pauschale wird ausgerichtet unbeschweren der Frage, wie hoch die tatsächlichen Auslagen auf Seiten der Agridea sind.

Die Agridea hat eine faktische Monopolstellung in diesem Mandat. Rückmeldungen vom Markt, wie hoch die Kosten für die Erbringung der in der Leistungsvereinbarung definierten Leistungen sind, stehen dem BAFU damit auch hier nicht zur Verfügung. Die Problematik ist wiederum analog derjenigen zwischen dem BAFU und der SUB oder dem BLW und der Agridea. Auch dort kann nicht ausgeschlossen werden, dass Überschüsse im Rahmen des Auftrags erwirtschaftet werden (was nicht bedeutet, dass dies wahrscheinlich oder tatsächlich der Fall ist). In dieser Beziehung vorteilhaft ist im Falle der Schnittstelle BAFU-Agridea, dass die Zuständige im BAFU als ehemalige Mitarbeiterin und Verantwortliche für das Herdenschutzmandat bei Agridea Insider-Wissen der tatsächlichen Kostenstrukturen hat.

## 2.4.6 Verlängerung der Kooperation (Wiedervergabe)

Der letzte Prozess des Kooperationsmanagements ist der Abschluss der Projektphase bzw. die Vergabe des Projekts für die Folgephase. Hier stellt sich insbesondere die Frage, nach welchem Verfahren über die Wiedervergabe von Aufträgen und Subventionen an NGOs entschieden wird und ob erstens die angewendeten Verfahren rechtskonform und ob sie zweitens aus ökonomischer Sicht adäquat sind.

### DEZA

#### *Mandate der DEZA*

Im Falle der DEZA-Mandate wird nach Aussage der befragten Vertreter und Vertreterinnen der DEZA im Allgemeinen vor Ablauf der Vertragsperiode eine Evaluation – entweder durch die DEZA selbst oder extern in ihrem Auftrag – durchgeführt (wobei dies nur in einer der drei untersuchten Fallstudien erfolgte; vgl. Kapitel 2.4.5). Auf dieser Grundlage wird entschieden, ob das Mandat weitergeführt werden soll. Falls ja wird in der Regel derselben NGO ein Folgeauftrag für eine weitere Projektphase freihändig erteilt. Dabei wird ein analoges Vorgehen wie bei der Erstvergabe des Mandats angewendet.

Die freihändige Vergabe von Mandaten mit der Begründung «Folgeauftrag» ist nach den Artikeln 13 und 36 VoeB in bestimmten Fällen zulässig. Wird der Schwellenwert von 250 000 Franken überschritten, müsste der Zuschlagsentscheid jedoch publiziert werden, was im Falle der DEZA-Mandate im untersuchten E-Bereich nach unserem Kenntnisstand nicht erfolgt. Zumindest in den durch uns untersuchten Fallstudien konnte uns hierfür kein Beleg gebracht werden.

Aus ökonomischer Sicht ist das Prinzip des Verfahrens der DEZA zweckmässig: Die Wiedervergabe wird davon abhängig gemacht, welche Ergebnisse eine Evaluation in der Vorperiode zu Tage fördert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Evaluationsergebnisse in der Praxis tatsächlich wesentliche Bedeutung für die Wiedervergabe haben. Wir stellen anhand der vorliegenden statistischen Grundlagen zumindest fest, dass Neuausschreibungen nur in wenigen Fällen erfolgen. Ob dies damit zusammenhängt, dass die Arbeit der NGOs im Regelfall sehr erfolgreich ist und deshalb nicht ausgeschrieben wird oder nur bei schweren Mängeln eine Ausschreibung erfolgt, können wir nicht beurteilen. Aufgrund der Aussagen von Befragten der DEZA ist davon auszugehen, dass Letzteres zutrifft (was nicht bedeutet, dass nicht gleichzeitig auch Ersteres gegeben sein kann). Klare Richtlinien, wann Folgeaufträge aufgrund der Evaluationsergebnisse neu auszuschreiben sind, existieren nicht.

Wir beurteilen die Anreizwirkungen des Verfahrens der Wiedervergabe von Mandaten in der DEZA wie folgt: Die NGOs sind gezwungen, in den Mandaten eine zufrieden stellende Qualität zu erreichen. Treten hier grössere Probleme auf, ist die Gefahr, das Mandat zu verlieren durchaus gegeben. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, sich mit ausgezeichneten Leistungen gegenüber potenziellen Konkurrenten abzugrenzen, um das Mandat behalten zu können. Ebenso fehlt ein Kostendruck bzw. ein Druck, die gegebenen Leistungen zu marktüblichen Kosten anzubieten.

### *Programmbeiträge der DEZA*

Die Wiedervergabe von bereits bestehenden Programmbeiträgen der DEZA läuft nach demselben Schema ab wie die Erstvergabe (vgl. Kapitel 2.4.3).

Aufgrund der Erkenntnisse der Gespräche mit den Vertretern und Vertreterinnen der DEZA darf dabei aber davon ausgegangen werden, dass bei der Wiedervergabe von Programmbeiträgen die Kreditanträge im Operationskomitee nur noch sehr grob geprüft werden (sofern keine besonderen Probleme vorliegen). Damit ist die Rolle der Sektion NGO in diesem Verfahren noch prägender, als sie es schon bei der Erstvergabe des Programmbeitrags ist.

Analog den Ausführungen zur Erstvergabe ist das gewählte Verfahren aus juristischer Sicht zulässig und formal korrekt. Aus ökonomischer Sicht ist zusätzlich zu den bereits im Zusammenhang mit der Erstvergabe des Programms genannten Schwachpunkten insbesondere zu kritisieren, dass der Vergabeentscheid für die Folgephase weder in Bezug auf den Anteil der Bundesbeteiligung noch in Bezug auf die absolute Beitragshöhe genügend davon abhängig gemacht wird, wie gut die Wirkungen des Programms in der Vorperiode waren. Das Risiko der NGOs, bei unbefriedigenden Wirkungen oder Leistungen den Programmbeitrag zu verlieren oder Kürzungen zu erleiden, ist gering, solange die betreffenden Mängel nicht offensichtlich und grundlegend sind. In der Vergangenheit gab es zwar verschiedene Fälle, bei denen NGOs der Beitrag gekürzt oder die Beitragsdauer beschränkt wurde. Ein Programm mit akzeptabler Qualität ohne allzu offensichtliche Ineffizienzen dürfte aber kaum gefährdet sein. Die DEZA ist sich gemäss eigenen Aussagen bewusst, dass ein engerer Zusammenhang zwischen Programmwirkung und Finanzallokation geschaffen werden muss. Die Sektion NGO habe deshalb in den Verhandlungen über die Programmbeiträge 2009–2012 verstärktes Gewicht auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Bilanz der Vorphase gelegt.

Die hauptsächlichen Leistungsanreize gehen bei den Programmen von den Trägern und Geldgebern der NGOs aus: Sie haben ein starkes Interesse daran, dass das Programm der NGO – welches ja die interne strategische Vorgabe an die NGO ist – wirksam ist und kosteneffizient bearbeitet wird. Wie gut die Träger und Geldgeber von NGOs deren Wirksamkeit jedoch prüfen können und dies auch tun, haben wir nicht näher untersucht. Hier greift allerdings der Ansatz der DEZA, welcher von den unterstützten NGOs den Aufbau entsprechender Kapazitäten und Mechanismen verlangt – insoweit ist der Ansatz der DEZA stimmig.

### **BLW**

#### *Finanzhilfen im Rahmen der Absatzförderung des BLW*

Das für die Neuvergabe der Beiträge an die Absatzförderung angewendete Verfahren basiert – analog den Beschreibungen im Kapitel 2.3.3 «Auswahl des Partners» – auf einer Portfolioanalyse. Das BLW macht die Neuvergabe der Absatzförderung dabei nicht davon abhängig, wie wirksam die Absatzförderungen der einzelnen NGOs bisher waren. In diesem Sinne resultieren aus dem Verfahren des BLW keine besonderen Anreize für die NGOs, erfolgreiche Absatzförderung zu betreiben. Dadurch, dass sich die Branche selbst – d. h. die Nutzniesser der Absatzförderung – zu 50% an den Kosten beteiligen muss, erwächst von dieser Seite jedoch ein Erfolgsdruck auf die NGOs. Bei unbefriedigenden Wirkungen sind die NGOs durchaus der Gefahr ausgesetzt, durch eine andere Agentur seitens der Branche ersetzt zu werden. Die Wirkungen der Absatzförderung dürften sich vergleichsweise

gut messen lassen (Marktforschung, Absatzzahlen, Entwicklung der Marktposition etc.). Eine Umfrage zum Image schweizerischer Landwirtschaftsprodukte und zu Präferenzen der Konsumenten für diese Produkte wird alle zwei Jahre von Demoscope durchgeführt.

#### *Finanzhilfen für landwirtschaftliche Beratung des BLW*

Die Verlängerungen der Leistungsvereinbarungen mit Agridea erfolgen nach einem traditionsfesten Automatismus und ergeben sich letztlich aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes. Die Frage ist jeweils nicht, ob die Vereinbarung verlängert wird, sondern ob sie inhaltlich oder vom Umfang her punktuell angepasst wird.

Agridea muss deshalb unbeachtet der Wirksamkeit und Effizienz der erbrachten Wirkungen nicht befürchten, in der nächsten Periode die Finanzhilfe zu verlieren oder wesentliche Kürzungen hinzunehmen, solange ihre Dienstleistungen in diesem Bereich keine offensichtlichen und grundlegenden Mängel aufweisen.

Ähnlich den Ausführungen zur Absatzförderung und zu den Programmbeiträgen der DEZA gibt es jedoch eine Kontrolle seitens der Kantone als Träger von Agridea und Nutzniesser der Leistungen von Agridea, die jedoch vergleichsweise gering sein dürften, weil sich die Kantone nur in geringem Masse an den Kosten für die Erstellung der Leistungen der Agridea beteiligen müssen.<sup>91</sup>

#### *Entschädigungen des BLW an private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch (Proviande)*

Die Verträge mit Proviande werden nach Ablauf der Vertragsperiode konsequent neu ausgeschrieben. Die Möglichkeiten wettbewerblicher Ausschreibungen werden damit weitestgehend genutzt. Mittlerweile stellt sich hier die Problematik, dass die Proviande bei Neuausschreibungen aufgrund der bereits getätigten Investitionen und des erarbeiteten Wissensvorsprungs faktisch unangreifbar ist. Dies führt zu einer faktischen Monopolstellung, wobei die Ausschreibung dennoch eine disziplinierende Wirkung hat, solange weiterhin ernsthafte Konkurrenzangebote eingereicht werden.

### **BAFU**

#### *Mandate an NGOs im Bereich der Umweltbildung*

Die Mandate an die Leistungserbringer im Bereiche der Umweltbildung werden konsequent freihändig an jeweils dieselben vier Leistungserbringer vergeben. *Kurzfristig* sind die vier Bildungsanbieter kaum durch alternative Anbieter ersetzbar. Es ist deshalb davon auszugehen, dass vor dieser Ausgangslage ein Leistungsanbieter nur dann ausgewechselt wird, wenn dringende Gründe hierfür sprechen. Eine reale Gefahr für die vier Leistungsanbieter sind jedoch Leistungskürzungen des BAFU, indem bei schlechten Leistungen eines Anbieters die insgesamt verfügbaren Mittel vermehrt zu den anderen drei Bildungsanbietern umgeleitet werden könnten. Analog zu den Ausführungen bei andern Bereichen gilt auch hier, dass die Bildungsanbieter nur dann Gefahr laufen, das Mandat in der nächsten Periode zu verlieren oder wesentliche Kürzungen hinnehmen zu müssen, wenn ihre Dienstleistungen wesentliche Mängel aufweisen. Diese Situation führt zu einer ungünstigen Anreizkonstella-

<sup>91</sup> Die Kantone zahlten 2007 knapp 1.5 Mio. Fr. an Agridea, dies entspricht etwa 10% des Budgets.

tion, die durch den betont partnerschaftlichen Ansatz der Zusammenarbeit des BAFU mit den Leistungserbringern im Bildungsbereich noch verstärkt wird.

#### *Finanzhilfen an NGOs im Bereich der Waldwirtschaft*

Die von uns untersuchten Finanzhilfen im Waldbereich sind zeitlich an die Dauer des übergeordneten Programms Holz21 gekoppelt. Die Finanzhilfen enden mit Abschluss dieses Programms per Ende 2008. In diesem Sinne gibt es hier Ende 2008 einen Bruch, der den vorgängigen Automatismus, die erteilten Finanzhilfen in der Folgeperiode auf Antrag wieder derselben NGO zu erteilen, unterbricht.

#### *Mandat im Bereich des Herdenschutzes*

Das Mandat an Agridea im Bereich des Herdenschutzes wurde nach der ersten Periode zwischen 2004 bis 2006 in der anschliessenden Periode 2007 bis 2009 wiederum freihändig an Agridea vergeben. Die Situation und Bewertung ist analog den Mandatserteilungen des BAFU im Bereiche der Umweltbildung.

## **2.4.7 Phasenübergreifende Aspekte**

### **Koordination zwischen den Dienststellen des Bundes**

Die Koordination zwischen den Dienststellen des Bundes bei Mandaten und Subventionen an gleiche NGOs ist unterschiedlich. Wir haben anhand den NGOs Helvetas und Agridea zwei Schnittstellen in dieser Hinsicht untersucht.

#### *Fallstudien Helvetas*

Helvetas bearbeitet seitens der DEZA Mandate des E-Bereichs und des O-Bereichs und erhält zudem eine Finanzhilfe im Rahmen eines Programmbeitrags. Im Auftrag des SECO bearbeitet Helvetas ebenfalls Mandate im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit.

Im Falle des untersuchten SECO-Mandates der Helvetas in Kirgistan hat das SECO vor Auftragserteilung geprüft, ob in der Leistungsvereinbarung der DEZA für den Programmbeitrag das Land Kirgistan als Teil des Programms definiert ist. Dass Mandate seitens der DEZA in Kirgistan an Helvetas erteilt wurden, die dasselbe abdecken, konnte das SECO durch Rücksprache beim Koordinationsbüro vor Ort ausschliessen. Dieses Koordinationsbüro betreibt die DEZA gemeinsam mit dem SECO. Insofern ist die Mandatsvergabe des SECO mit der DEZA abgestimmt.

#### *Fallstudien Agridea*

Agridea erbringt Dienstleistungen, die durch die Finanzhilfe des BLW unterstützt werden, und bearbeitet weitere Mandate im Auftrag anderer Dienststellen des Bundes, wie bspw. das untersuchte Herdenschutzmandat des BAFU.

Das BLW setzt das BAFU über den Umfang und die Inhalte der Finanzhilfe in Kenntnis. Damit kann das BAFU im Falle der Vergabe eines Mandats grundsätzlich prüfen, ob Inhalte des geplanten Mandates schon im Rahmen der Finanzhilfe des

BLW abgedeckt werden.<sup>92</sup> Abstimmungen zwischen dem BLW und dem BAFU bei der Abrechnung der Kosten erfolgen hingegen nicht.

### **3 Beurteilung**

Obwohl im Grundsatz kaum bestritten, gibt die Zusammenarbeit mit NGOs immer wieder zu kritischen Bemerkungen Anlass. Die Kritik entzündet sich an ihrer konkreten Gestaltung, vor allem an der angeblich mangelnden Transparenz und Kontrolle der Finanzflüsse zu den NGOs, an angeblichen Abhängigkeitsverhältnissen und an der Tatsache, dass viele NGOs nicht nur als vom Bund bezahlte Vollzugsträger agieren, sondern auch auf der politischen Bühne auftreten.

Im Rahmen der Untersuchung war es nicht das Ziel, die reale Bedeutung der NGOs nachzuweisen. Auch war es nicht möglich, ein über den Einzelfall hinausreichender Nachweis problematischer Abhängigkeiten oder nicht zweckgemässer Mittelverwendung zu erbringen.

Stattdessen prüfte die Untersuchung der PVK, ob die Verwaltung das notwendige unternimmt, um die aufgeführten Risiken einzudämmen. Hinter einem solchen Ansatz, der die Steuerung der Verwaltung (und nicht die tatsächlichen Effekte der Zusammenarbeit) ins Zentrum stellt, steht die Hypothese, dass eine zweckmässige Steuerung und Kontrolle von Seiten der Verwaltung die angeführten Risiken erkennen und ihnen wirksam begegnen kann.

Im vorangegangenen Kapitel 2 wurden die Kooperationen bzw. die Prozesse des Kooperationsmanagements detailliert beschrieben und analysiert.

Das dritte Kapitel ist der synthetischen Beurteilung gewidmet. Dabei gehen wir in drei Schritten vor. Zuerst halten wir die wichtigsten Ergebnisse fest, welche sich aus der Analyse der Kooperationsprozesse im Hinblick auf die Zweckmässigkeit und Konformität mit den normativen Vorgaben ergeben. Anschliessend fokussieren wir die Synthese auf die Frage, inwieweit die aktuelle Kooperationspraxis den eingangs dargelegten Risiken angemessen begegnet (Abschnitt 3.2). Im Sinne einer Synthese der Untersuchung werden wir schliesslich in Kapitel 3.3 die zentralen, übergeordneten Problemfelder im Hinblick auf ein effizientes und wirksames Kooperationsmanagement herausarbeiten.

#### **3.1 Beurteilung des Kooperationsmanagements in den untersuchten Bereichen**

##### **3.1.1 Kooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit – DEZA**

Die Zusammenarbeit der DEZA mit NGOs folgt einem klaren Grundprinzip: Will die DEZA zur Umsetzung der eigenen strategischen Schwerpunkte externe Unterstützung beziehen, dann erfolgt dies grundsätzlich in der Form von Mandaten. Daneben spricht die DEZA auch Geld für eigene Aktivitäten der NGOs, sofern diese

<sup>92</sup> In den Gesprächen im BAFU wie auch in den entsprechenden Dokumenten haben wir keine Hinweise darauf gefunden, dass das BAFU eine solche Prüfung tatsächlich durchführt.

den Zielen des schweizerischen Gesetzes zur Entwicklungszusammenarbeit entsprechen und entwicklungspolitisch relevant sind. Die Förderung solcher Projekte oder Programme der NGOs, die nicht den geographischen oder thematischen Prioritäten der DEZA entsprechen müssen, geschieht in Form von finanziellen Beiträgen, wobei die NGO aber mindestens die Hälfte der Projekt- oder Programmkosten selber tragen muss. Der Prozess der Vergabe und Überwachung sowohl von Mandaten als auch von Beiträgen ist klar strukturiert, standardisiert und in internen Dokumenten beschrieben. Im Intranet der DEZA finden sich genaue Prozessbeschreibungen, die mit relevanten weiteren Dokumenten und DEZA-Weisungen verlinkt sind, wie etwa mit den Weisungen zu Kreditanträgen oder zum Beschaffungswesen. Hervorzuheben ist weiter, dass zwischen den NGOs und den zuständigen Personen der DEZA jeweils ein enger Dialog und daraus resultierend eine enge Zusammenarbeit besteht, die der DEZA gute Möglichkeiten eröffnet, die Projekte der NGOs formell und auch informell mitzusteuern und gegenseitig Know-how zu transferieren.

Bei der Zusammenarbeit mit NGOs im Rahmen von Mandaten liegt ein wesentlicher Teil der Verantwortung für die Vergabe und die Begleitung sowie Überwachung der Umsetzung dieser Mandate bei den Koordinationsbüros vor Ort. Diese Aufgabenteilung erscheint uns zweckmässig, da die Koordinationsbüros den lokalen Kontext besser einschätzen können, näher zu den Projekten sind und damit auch schneller auf eventuelle Probleme oder Unregelmässigkeiten aufmerksam werden. Zweckmässig und sinnvoll scheint uns auch das Bestreben der DEZA, die Wirksamkeit der Kooperationen zu prüfen. Die DEZA hat in den letzten Jahren die Anforderungen an die mit Programmbeiträgen unterstützten NGOs so umgestaltet, dass eine bessere Ziel- und letztlich auch Wirkungsbeurteilung möglich ist (Referenzrahmen mit Zielen, Indikatoren und Meilensteinen). Bei Mandaten sollte gemäss Vorgaben am Ende einer Phase (alle zwei bis vier Jahre) eine Evaluation durchgeführt werden – entweder durch die DEZA selber oder extern im Auftrag der DEZA. Diesen Ansatz beurteilen wir als zweckmässig, sofern diese Ergebnisse dann auch tatsächlich eine wesentliche Bedeutung bei einer Wiedervergabe haben.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wird zudem eine Abstimmung der Mandatsvergabe zwischen DEZA und SECO durch das gemeinsame Koordinationsbüro gewährleistet.

Bei den Kooperationen der DEZA mit NGOs orten wir aber zusammenfassend auch die nachfolgenden zentralen Mängel:

- Im E-Bereich der DEZA fällt hinsichtlich der Mandatsvergabe auf, dass auf Ausschreibungen sehr oft verzichtet wird und die Mandate in der Regel freihändig vergeben werden (rund 80% der Erstvergaben). Dies steht im Gegensatz zum beschaffungsrechtlichen Grundsatz, dass Mandate über 50 000 Franken im Wettbewerb und nur in bestimmten Ausnahmefällen (Art. 13 und Art. 36 VoeB) freihändig zu vergeben sind. Zudem bemängelten zwei von drei befragten NGOs, dass bei den Ausschreibungen der DEZA in verschiedener Hinsicht keine klare Linie erkennbar sei (Was wird wo ausgeschrieben? Wie erfolgt die Bewertung?). Die gemäss internen Richtlinien der DEZA verlangten schriftlichen Begründungen zum Verzicht auf ein wettbewerbliches Verfahren konnten der PVK bei einer Stichprobenkontrolle im E-Bereich nur teilweise vorgelegt werden. Die Ergebnisse der Kontrolle bestätigen aber in der Tendenz Aussagen aus den Interviews, wonach die formale Begründungspflicht für freihändige Vergaben (Verzichtserklärungen) in jüngster Zeit verstärkt umgesetzt wird und der

Druck für mehr Transparenz und Wettbewerb in der Vergabepraxis gestiegen ist.

- Die Kriterien, welche NGOs in welcher Höhe Programmbeiträge erhalten und wie hoch die Eigenfinanzierung dabei sein muss, sind unklar und die diesbezüglichen Entscheide der DEZA sind nicht transparent. Es gibt gewisse No-Go-Kriterien, d. h. die DEZA leistet beispielsweise keine Beiträge an politische Kampagnen und Aktionen sowie an religiöse Aktivitäten. Die Inhalte der Programme, deren Wirtschaftlichkeit und die Effizienz der NGOs sind für die Beitragshöhe unerheblich (nicht jedoch für die Frage, ob eine NGO überhaupt einen Beitrag erhält). Die Beitragssätze der einzelnen NGOs sind sehr unterschiedlich und weitgehend historisch begründet. Es gibt zudem weder eine Gesamtstrategie noch ein Gesamtportfolio, mit denen sichergestellt würde, dass insgesamt ein inhaltlich ausgewogener Mix an Programmen gefördert und die in der ‹NGO-Politik› der DEZA postulierte Komplementarität der Programme und Projekte erreicht wird. Aus Sicht der PVK stellt sich zudem die Frage, ob die geschilderte DEZA-Praxis dem Grundsatz der Rechtsgleichheit genügt.<sup>93</sup>
- Die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit sind sehr offen formuliert, insbesondere ist der im Gesetz enthaltene Zielkatalog nicht abschliessend. Dies führt dazu, dass auch Aktivitäten von NGO unterstützt werden, die nicht unter die im Gesetz explizit aufgeführten Ziele subsumierbar sind (Sensibilisierung der Schweizer Bevölkerung). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das aus den siebziger Jahren stammende Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe<sup>94</sup> den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügt, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen.<sup>95</sup>
- Generell stellen wir fest, dass die rechtlichen Grundlagen in Bezug auf die Kooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit der DEZA grosse Spielräume belassen, die nicht durch interne Weisungen eingeengt werden. Gleichzeitig besitzen einzelne Personen bereits auf Sektionsstufe – zwar nicht formell, aber de facto – bei der Vergabe von Programmbeiträgen umfangreiche Kompetenzen und grosse Ermessensspielräume. Dies ergibt in Kombination mit dem diesbezüglichen Fehlen griffiger interner Kontrollmechanismen eine kritische Konstellation.

<sup>93</sup> Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass tatsächlich Gleiches rechtlich gleich, tatsächlich Ungleiches – nach Massgabe seiner Ungleichheit – rechtlich ungleich zu behandeln ist. Es stellt sich namentlich die Frage, ob die hohe Bedeutung der in früheren Beitragsperioden gesprochenen Beiträge als sachliche Begründung für unterschiedliche Beitragssätze in der Gegenwart genügen kann.

<sup>94</sup> **SR 974.0**

<sup>95</sup> Aufgrund des offenen, nicht abschliessenden Ziel- und Massnahmenkatalogs des Gesetzes lassen wir offen, ob die gesetzlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Sensibilisierungsaktivitäten der NGOs in der Schweiz genügen. Zur Frage nach den Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlagen für staatliche Leistungen vgl. etwa Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, Allgemeines Verwaltungsrecht; Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht; oder grundlegend Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar.



- Die seitens der DEZA angewendeten Kontrollen sind sowohl bei den Mandaten als auch den Programmbeiträgen nicht in der Lage sicherzustellen, dass die Mittel für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden. Dies, weil die DEZA den NGOs keine Auflagen für die Betriebsbuchhaltung macht, die eine Nachprüfbarkeit der abgerechneten Aufwände garantieren würden (vgl. Kapitel 3.2.1).<sup>96</sup>
- Es gibt DEZA-intern keine Stelle, die eine Gesamtsicht aller Mandate und Programme hat. Keine Stelle innerhalb der DEZA kann integral nachprüfen, ob eine NGO gleiche Aufwände sowohl über den Programmbeitrag der DEZA als auch in Mandaten der DEZA abrechnet.<sup>97</sup> Es erfolgt auch keine diesbezügliche Abstimmung mit andern Bundesämtern, die gleiche NGOs mandatieren.

Eigentlich müsste die Vergabe und Überwachung von Projekten an Dritte (NGOs und weitere externe Partner) in Anbetracht des grossen Volumens an Finanzhilfen und Mandaten eine der Kernkompetenzen der DEZA sein. Insbesondere im Bereich der finanziellen Überwachung sowie im Vergabeverfahren weist die DEZA jedoch deutliche Schwächen auf, obwohl erhebliche personelle und andere Ressourcen auf Seiten der DEZA für das Management der Kooperationen eingesetzt werden.

### **3.1.2 Kooperationsen in der Landwirtschaft – BLW**

Sämtliche im Landwirtschaftsbereich untersuchten Kooperationsprozesse sind auf Gesetzes- und Verordnungsstufe detailliert geregelt. Der Ermessensspielraum der verantwortlichen Personen im BLW ist damit beschränkt. Die Abläufe und Zuständigkeiten in internen Prozessbeschreibungen, Handbüchern und Checklisten sind klar und zweckmässig.

<sup>96</sup> Wir stellen nicht in Frage, dass die NGOs über eine ordnungsmässige, revisionsfähige Finanzbuchhaltung verfügen und dies von der DEZA auch gefordert wird. Im Zusammenhang mit der Frage nach grundsätzlichen Möglichkeiten zu Zweckentfremdungen stellen wir aber fest, dass eine ordnungsmässige finanzbuchhalterische Verbuchung aller Aufwände nicht garantiert, dass die verbuchten Aufwände insgesamt dem Zweck der einzelnen Projekte, Programme und Mandate entsprechen. Will sich die DEZA die Möglichkeit offen halten, nachzuprüfen, ob die abgerechneten Aufwände dem vorgesehenen Zweck des betreffenden Mandats bzw. Programms entsprechen, dann muss sie sicherstellen, dass die NGOs die betreffenden Aufwände den betreffenden Mandaten/Projekten in der Buchhaltung auch eindeutig zuordnet. So kann die DEZA bei Bedarf nachprüfen, ob erstens die verbuchten Aufwände mit den Abrechnungen korrespondieren und zweitens ob diese Aufwände dem vorgesehenen Zweck entsprechen. Eine solch getrennte Verbuchung nehmen einige der untersuchten NGOs bereits freiwillig vor. Die DEZA fordert dies jedoch von den NGOs nicht. So ist dies beispielsweise bei einzelnen dem BFA angeschlossenen NGOs, die Empfänger des Programmbeitrags der DEZA an die BFA sind, nicht der Fall. Und im Falle von HEKS konnten uns die befragten Personen der NGO keine Aussage hierzu machen.

<sup>97</sup> Um eine Verbesserung der Übersicht über die Finanzflüsse an NGOs zu erreichen, fördert die DEZA seit 2006 das Instrument des «Group Audit». Die Partner, welche mit der DEZA einen Group Audit Vertrag unterzeichnet haben (zurzeit Intercooperation, Fondation Terre des Hommes, Schweiz. Arbeiterhilfswerk, Schweiz. Rote Kreuz, Swisscontact; Verträge mit Helvetas und HEKS vor der Unterzeichnung), sind verpflichtet, eine Zusammenstellung aller Projekte und Programme sowie deren Finanzgeber zu erstellen bzw. diese beim externen Auditor in Auftrag zu geben. Da dieses Instrument erst seit Mitte 2008 breiter eingesetzt wird, wurde es nicht näher überprüft.

In zwei der drei im BLW untersuchten Bereichen – den Finanzhilfen für die Absatzförderung und den Mandaten an Proviande – stellen wir keine wesentlichen Mängel fest. Dort werden die gegebenen Möglichkeiten, wettbewerbliche Verfahren anzuwenden, genutzt und die angewendeten Kontroll- und Überwachungsmechanismen sind zweckmässig und griffig.

- Im Fall der Absatzförderung, wo echter Wettbewerb nicht möglich ist, strebt das BLW eine Objektivierung der Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Produktmarktbereiche an, indem die Verteilung auf der Basis einer externen Portfolioanalyse vorgenommen wird. Dieses Vorgehen erachten wir als empfehlenswert.
- In der Kooperation mit der Proviande hat das BLW ein sehr zweckmässiges Setting geschaffen, indem die Abläufe und Zuständigkeiten so ausgestaltet wurden, dass ein sich selbst kontrollierendes System resultiert, in dem sich die am Prozess beteiligten Stellen gegenseitig kontrollieren und allfällige Mängel dem BLW melden würden. Zudem werden die Verträge in diesem Bereich nach Ablauf einer Vertragsperiode jeweils konsequent neu ausgeschrieben.

Eine wesentliche Stärke des BLW beruht auf dem Instrument des internen Finanzinspektorats (FISP). Dieses überwacht die Finanzflüsse und die Einhaltung der definierten und vereinbarten Vorgaben in der Schnittstelle zwischen dem BLW und externen Leistungserbringern wie NGOs. Das FISP prüft dabei nicht nur die NGOs, sondern auch die für die betreffenden Kooperationen verantwortlichen Fachbereiche des BLW. Durch dieses Vorgehen und durch die hohe Unabhängigkeit des FISP – das FISP berichtet direkt zuhanden der Amtsleitung und der EFK – ergibt sich ein Druck nach innen und auch nach aussen, die definierten Vorgaben einzuhalten. Eine wichtige Vorbedingung, damit das FISP stichprobenweise detaillierte Kontrollen der Abrechnungen vornehmen kann, sind getrennte Rechnungen für Finanzhilfen und Mandate. Das BLW fordert daher von den NGOs für die Finanzhilfen im Rahmen der Absatzförderung eine getrennte Rechnung und besitzt vertraglich gesicherte Einsichtsrechte, welche im Rahmen von Revisionen des FISP genutzt wurden (vgl. Kapitel 2.4.5).

Bei den Kooperationen des BLW beziehen sich die Schwachpunkte ausschliesslich auf die Fallstudie der Finanzhilfen für landwirtschaftliche Beratung an Agridea:

- Die an Agridea gewährte Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung ist ein per Gesetz faktisch geschaffenes Monopol. Das seitens des BLW angewendete Vergabeverfahren ist zwar gesetzeskonform. Dennoch stellen wir fest, dass das Gut «landwirtschaftliche Forschung und Beratung in der Schweiz» keine Eigenschaften aufweist, die rechtfertigen würden, dass zum Vornherein auf jeglichen Wettbewerb verzichtet wird.
- Das BLW kann anhand der ihm zugänglichen Unterlagen nur mit einer grossen Unschärfe abschätzen, wie hoch die Kosten für die im Rahmen der Leistungsvereinbarung erstellten Leistungen der Agridea sind. Eine Zweckentfremdung der Bundesmittel kann hier nicht ausgeschlossen werden, was jedoch nicht bedeutet, dass diese wahrscheinlich ist.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> In seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf der PVK hält das BLW fest, dass es seine Vorkehrungen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen weiter verstärken will.

- Abstimmungen zwischen dem BLW und dem BAFU bei der Abrechnung der Kosten im Rahmen von Mandaten und Finanzhilfen an Agridea erfolgen nicht. Zur Verhinderung von Zweckentfremdungen wäre aber eine Abstimmung wichtig, denn so kann sichergestellt werden, dass die Agridea in keinem andern Bundesamt Inhalte abrechnen kann, die schon über den Beitrag des BLW gedeckt sind.

Die Vergabe- und Kontrollverfahren des BLW zeichnen sich insgesamt durch einen hohen Standardisierungsgrad und eine hohe Regelungsdichte aus. Die drei Fallstudien haben dabei eine stark unterschiedliche Handschrift. Während sich die Verfahren in der Absatzförderung und im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit der Proviande insbesondere durch eine aus ökonomischer Sicht intelligente Konzeption auszeichnen, weist die Kooperation mit Agridea in dieser Hinsicht deutliche Schwächen auf. Diese Unterschiede liegen nach Einschätzung der Amtsleitung in der Historie der Kooperationen im Bereich der landwirtschaftlichen Forschung und Beratung und auch darin begründet, dass es sich bei der Vereinbarung mit Agridea um eine Finanzhilfe und nicht um ein Mandat handelt.

### **3.1.3 Kooperationen im Umweltbereich – BAFU**

Verglichen mit den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Landwirtschaft geht es im Umweltbereich bzw. bei den Kooperationen des BAFU mit NGOs um wesentlich kleinere Summen – es gibt aber auch im BAFU mehrere Mandate mit jährlich wiederkehrenden Volumen im hohen sechsstelligen und tiefen siebenstelligen Bereich.

Positiv bewerten wir die Praxis des BAFU, das Instrument der Finanzhilfe nur zu wählen, wenn dies explizit im Gesetz genannt ist, und alle übrigen Fälle als Beschaffungen (Mandate) zu behandeln.

Im Bereich der Umweltbildung wurde, was ebenfalls positiv zu würdigen ist, die Zusammenarbeit des BAFU mit NGOs bzw. der grundsätzliche Entscheid zur Auslagerung der Bildungsaufgaben nach zwölf Jahren durch eine umfassende, extern vergebene Wirkungsanalyse überprüft und erst auf dieser Grundlage erneuert.

Die Hauptmängel des Kooperationsmanagements im Umweltbereich durch das BAFU sind die Folgenden:

- Als wesentliche Schwachstelle beurteilen wir, dass das BAFU Mandate auch jenseits der WTO-Schwelle von 250 000 Franken in der Regel freihändig erteilt. Bei diesen freihändigen Vergaben wird der Zuschlag im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert mitsamt Begründung für den Verzicht auf die Ausschreibung. Damit wird potenziellen Konkurrenzanbietern die Möglichkeit zur Beschwerde geboten. Insoweit ist das Vorgehen korrekt. Bislang wurden aber keine Rekurse ergriffen. Die beschaffungsrechtliche Korrektheit der freihändigen Vergabe wurde also gerichtlich nicht überprüft, obwohl unseres Erachtens die Begründung mindestens in einem der untersuchten Fälle inhaltlich fragwürdig ist. Nicht nur im Lichte des Wettbewerbsgrundsatzes im Beschaffungsrecht, sondern auch aus ökonomischer Sicht wäre zu begrüssen, wenn dem Grundsatz, Mandate auszuschreiben bzw. zumindest in einem Einladungsverfahren zu vergeben, vermehrt nachgelebt würde.

- Das im BAFU gelebte Grundprinzip ausgeprägt partnerschaftlicher Beziehungen zu den Kooperationspartnern ist namentlich in Kombination mit den konsequent freihändigen Vergaben kritisch. Besonders bemerkenswert ist hier das Vergabeverfahren im Programm Holz21, wo der grösste Auftragnehmer gleichzeitig im 4-köpfigen Gremium, das über die Vergabe der Mandate entscheidet, stimmberechtigt Einsitz hat.
- Eine dritte Schwachstelle orten wir darin, dass das BAFU keine Abstimmung mit anderen Bundesämtern in Bezug auf die Abrechnungen von NGOs pflegt, die von mehreren Bundesämtern Mandate und Finanzhilfen erhalten.

Insgesamt sind die Vergabeverfahren sowie die Kontroll- und Überwachungsmechanismen im BAFU wenig systematisiert und definiert. Sie basieren stark auf funktionierenden bilateralen Kontakten zwischen der zuständigen Person im BAFU und der Auftragnehmerin und fussen auf gegenseitigem Vertrauen.

## **3.2 Beurteilung der Risiken der Zusammenarbeit mit NGOs**

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse bereichsübergreifend aus Sicht der in der politischen Diskussion prominenten Kooperationsrisiken gewürdigt. Wir fokussieren die Synthese also auf die Frage, ob und inwieweit die Verwaltung den eingangs dargelegten und in der politischen Diskussion wiederholt angesprochenen Kooperationsrisiken angemessen begegnet. Im Zentrum stehen dabei die Risiken eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesmittel und einer traditionsfesten, monopolähnlichen Stellung von NGOs im Rahmen solcher Kooperationen. Schliesslich behandeln wir summarisch noch einige weitere Risiken, die mit der Verflechtung Verwaltung und NGOs verbunden sein können.

### **3.2.1 Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs**

#### **Relevanz des Risikos von Zweckentfremdungen**

Ein potenzielles Risiko der Subventionierung oder Mandatierung von NGOs im Rahmen des Vollzugs besteht darin, dass die NGOs diese Mittel für andere als die vorgesehenen Zwecke verwenden könnten, etwa dazu, Kampagnen zu finanzieren (Zweckentfremdung). Um das Risiko solcher Zweckentfremdungen für die hier betrachteten Kooperationen einzuschätzen, ist es zunächst wichtig, zwischen Situationen zu unterscheiden, in denen eine Interessenkonvergenz und solchen, in denen eine Interessendivergenz zwischen Bund und NGO besteht. Bei Interessenkonvergenz ist davon auszugehen, dass die NGO aus Eigeninteresse mit den Bundesmitteln die Ziele des Bundes verfolgt. Entsprechend ist der Bedarf an Kontrollen in diesen Bereichen geringer.

Eine derartige Interessenkonvergenz bzw. geringe Risiken für Zweckentfremdungen orten wir in erster Linie bei den Absatzförderungsbeiträgen des BLW an die Switzerland Cheese Marketing (SCM). Der einzige Organisationszweck der SCM ist die erfolgreiche Vermarktung von Schweizer Käse. Dies ist exakt die Zielsetzung,

welche das BLW mit der Absatzförderung im Bereich der Käsewirtschaft verfolgt. Die SCM ist in keinen andern als dem vom Bund geförderten Bereich aktiv.

Bei allen anderen Fallstudien kann nicht von einer weitestgehenden Interessenkonvergenz zwischen dem Unternehmenszweck der NGO und dem mit Bundesmitteln geförderten bzw. finanzierten Projekt gesprochen werden. Entsprechend kann hier nicht ausgeschlossen werden, dass die betreffenden NGOs ein Interesse haben, die Mittel für einen anderen als den vorgesehenen Zweck einzusetzen. Folgende diesbezügliche Ausgangslagen sind bei den Fallstudien gegeben, die ein gewisses Risiko für Zweckentfremdungen implizieren:

- Die NGOs HEKS, Helvetas und BFA sind neben ihrer Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit auch politisch aktiv (via Alliance Sud).
- Im Falle von HEKS und BFA sieht der Stiftungszweck zudem nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit vor, sondern auch die Bereiche der zwischenkirchlichen Hilfe und der Diakonie.
- Die NGO Intercooperation hat keine eigenen politischen Aktivitäten und ist auch nicht Teil der Alliance Sud. In dieser Hinsicht ist die Gefahr von Zweckentfremdungen hier gering. Der Anreiz für Zweckentfremdungen kann allenfalls darin liegen, dass Bundesmittel im Rahmen von (vielfach freihändig vergebenen) Mandaten dafür verwendet werden, Akquisitionsanstrengungen bei wettbewerblichen Projektvergaben quer zu subventionieren. Die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen sind jedoch vergleichsweise gering, da Intercooperation nur im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit aktiv ist und der Grossteil der (schweizerischen) Mitkonkurrenten in diesem Bereich eine analoge Ausgangslage vorfindet. Analoges gilt für HEKS, BFA und Helvetas.
- Im Falle des Mandats des BAFU an die Stiftung Umweltbildung ist eine ähnliche Situation wie bei der Intercooperation gegeben: Die SUB ist politisch nicht aktiv und zudem entspricht der Stiftungszweck weitestgehend den Zielen, die das BAFU im Rahmen des Auftrags an die Stiftung verfolgt. Es bestehen in diesem Sinne kaum Motive oder Anreize der Institution SUB für eine Zweckentfremdung der Bundesmittel. Nimmt die SUB im Rahmen ihrer Ausbildung in Bezug auf die Umweltproblematik eine pointiert umweltfreundliche Position ein, dann erachten wir dies nicht als eine auf ein unwirksames Kooperationsmanagement zurückgehende Zweckentfremdung der Mittel, sondern gehen davon aus, dass sich dies mit den Positionen des BAFU deckt und damit auftragskonform ist. Ein gewisses Risiko für Zweckentfremdungen liegt aber analog der Intercooperation auch bei der SUB darin, dass die Bundesmittel für Akquisitionsanstrengungen bei wettbewerblichen Projektvergaben eingesetzt werden könnten.
- Im Falle der Proviande und Lignum handelt es sich um Organisationen, deren Hauptaufgabe die Vertretung der Interessen der betreffenden Branchen ist. Eine Zweckentfremdung von Bundesmitteln für Lobbyaktivitäten kann damit nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- Agridea ist ein Beratungsunternehmen, das sowohl Bundessubventionen vom BLW erhält als sich auch um Mandate im Wettbewerb mit anderen Unternehmen bemüht. Die Gefahr, dass Agridea Bundesmittel für Lobbyaktivitäten zweckentfremdet ist gering, weil Lobbying nicht dem Organisa-

tionszweck von Agridea entspricht. In Analogie zur oben beschriebenen Situation der NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besteht hingegen das latente Risiko, dass Agridea die Bundesmittel dazu einsetzen könnte, Akquisitionen bei wettbewerblichen Projektvergaben quer zu subventionieren. Im Vergleich zur Entwicklungszusammenarbeit würde sich hier jedoch eine stärkere Wettbewerbsverzerrung ergeben, da die potenziellen Mitkonkurrenten von Agridea nicht eine analoge Ausgangslage haben bzw. keine freihändig vergebenen Finanzhilfen und Mandate des Bundes in vergleichbarem Umfang erhalten.

### **Vorkehrungen gegen das Risiko von Zweckentfremdungen**

Welche Massnahmen ergreifen die Dienststellen des Bundes zur Verhinderung der latent drohenden Zweckentfremdungen? Um in diesen Fällen Zweckentfremdungen wirksam zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass erstens ein gewisses Risiko für die betreffenden NGOs besteht, dass ein solches Verhalten aufgedeckt und nachgewiesen werden könnte und zweitens das NGO in diesem Falle mit einer schmerzhaften Sanktion rechnen müsste. Je höher die Wahrscheinlichkeit des «Erwischtwerdens» und je höher die in diesem Fall drohende Sanktion ist, desto grösser ist der so genannte «erwartete Schaden» einer Zweckentfremdung für die NGO bzw. desto geringer sind die Anreize der NGO für ein solches Verhalten. Dies bedeutet, dass die Dienststellen des Bundes entsprechende Kontrollen vorsehen und harte Sanktionen für den Fall einer festgestellten Zweckentfremdung androhen sollten.

#### *Detaillierte Prüfung der Abrechnungen auf Einzelbeleg-Ebene*

Eine mögliche Massnahme, um die Anreize und damit die Wahrscheinlichkeit für Zweckentfremdungen zu minimieren, sind detaillierte Überprüfungen der abgerechneten Aufwände (Einzelbeleg-Ebene). Aufgrund der Ausführungen in Kapitel 2.4.5 «Begleitung, Kontrolle und Evaluation der NGO-Projekte durch die Dienststellen des Bundes» ist dies bei folgenden der untersuchten Kooperationen der Fall:

- Finanzhilfen für Absatzförderung des BLW an die Proviande, die Switzerland Cheese Marketing und an Agridea: Die Abrechnungen sind hier im Einzelnen nachprüfbar und werden durch das BLW systematisch und detailliert überprüft und bedarfsweise vor Ort revidiert.
- Mandate des BLW im Rahmen der «Entschädigungen private Organisationen Schlachtvieh und Fleisch» an Proviande: Die Mandate des BLW an Proviande werden im Rahmen wettbewerblicher Verfahren vergeben und die Einhaltung der vertraglichen Abmachung (sowie die Buchhaltung) wurden in den letzten Jahren jeweils durch das Finanzinspektorat des BLW überprüft. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Proviande Bundesmittel (in erheblichem Umfang) für einen anderen als den vorgesehenen Zweck einsetzen könnte, ist damit gering.
- Mandat des BAFU im Bereiche des Herdenschutzes an Agridea: Die abgerechneten Auslagen von Agridea sind grundsätzlich nachprüfbar und werden in diesem Projekt durch das zuständige Bundesamt stichprobenweise vor Ort geprüft.

### *Nachprüfbarkeit von Zweckentfremdungen im Verdachtsfall als wirksame Drohung des Bundesamtes*

Bei weiteren Kooperationen erfolgt, z. T. anders als in den oben dargestellten Fällen, keine systematische Prüfung der Abrechnungen. Aufgrund der gegebenen Art der Verbuchung der Aufwände in der Buchhaltung dieser NGOs wäre es aber möglich, die abgerechneten Kosten im Einzelnen nachzuprüfen. Zweckentfremdungen sind damit für die betreffenden NGOs mit dem Risiko verbunden, bei Revisionen durch den Bund aufgedeckt zu werden. Da in diesem Fall der Abbruch der Geschäftsbeziehungen seitens des Bundesamtes droht und die NGOs auf die Bundesmittel angewiesen sind, ist mit Zweckentfremdungen in diesen Fällen nicht zu rechnen.

Bei folgenden der untersuchten Kooperationen fordert das Bundesamt von den NGOs eine derartige getrennte Verbuchung der Aufwände je Mandat bzw. Finanzhilfe:

- Mandat des BLW an Proviande im Rahmen der Schlachtviehverordnung,
- Absatzförderungsbeiträge des BLW.

Einige NGOs verbuchen die Projekte und Mandate aus freien Stücken als eigene Kostenstelle. Da dies von den Bundesämtern jedoch nicht gefordert wird, ist damit nicht gewährleistet, dass dies durchgängig erfolgt (für sämtliche Kosten, inkl. Gemeinkosten wie beispielsweise Personalkosten).

Diese Situation trifft für folgende Fallstudien zu:

- Mandate und Programmbeitrag der DEZA an die Helvetas,
- Mandate der DEZA an die Intercooperation,
- Finanzhilfe des BLW an die Agridea im Rahmen der landwirtschaftlichen Beratung,
- Finanzhilfe des BAFU an Lignum im Rahmen von Holz21.

### *Testate externer Prüfer, dass keine Zweckentfremdungen erfolgen*

Im Falle der Mandate und Programmbeiträge der DEZA muss die NGO jeweils jährlich ein Testat des externen Prüfers vorlegen, welcher die Korrektheit der abgerechneten Kosten bestätigt. Zum Teil basieren diese Testate auf Stichprobenkontrollen des Prüfers. Die Testate der externen Prüfer bieten eine gewisse Sicherheit, dass Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass unwahrscheinlich sein dürften, eine vollumfängliche Garantie hierfür bieten sie unseres Erachtens nicht. Dies weil es sich bei den externen Prüfern um Auftragnehmer der NGOs handelt, die – unter Wahrung der im Treuhandgeschäft üblichen Sorgfaltspflichten – kaum ein Interesse haben dürften, gut getarnte Zweckentfremdungen aufzudecken und damit die Geschäftsbeziehungen zwischen dem NGO und dem Bundesamt zu gefährden.

Zusammenfassend beurteilen wir die folgenden Vorkehrungen als hinreichende Bedingungen (d. h. es ist ausreichend, wenn eine der folgenden Massnahmen ergriffen wurde), dass keine Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass stattfinden können:

- Die abgerechneten Aufwände werden systematisch und detailliert (Einzelbeleg-Ebene) überprüft. In diesem Fall ist das Risiko, dass Zweckentfremdungen festgestellt werden, hoch.

- Das Bundesamt fordert von den NGOs, die abgerechneten Aufwände in der Buchhaltung eindeutig den einzelnen Mandaten bzw. Finanzhilfen zuzuordnen (getrennte Rechnung für die Projekte oder zumindest eigene Kostenstellen/Kostenträger je Projekt in der Betriebsbuchhaltung, die sämtliche Kosten enthalten, inklusive Anteile an den Gemeinkosten). In diesem Fall ist das Risiko, dass Zweckentfremdungen aufgedeckt werden, zwar etwas geringer, aber falls das Bundesamt eine solche vermutet, kann sie diese dem NGO nachweisen.

In fünf der 14 Fallstudien ist mindestens eine dieser Bedingungen erfüllt, womit Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass ausgeschlossen werden können. Bei neun Fallstudien ist keines dieser Kriterien erfüllt, weshalb die betreffenden Bundesämter nicht gewährleisten können, dass keine Zweckentfremdungen erfolgen. Dies impliziert jedoch nicht, dass bei den betreffenden NGOs Zweckentfremdungen wahrscheinlich sind. Zu diesen neun Fallstudien gehören die Mandate und Finanzhilfen der DEZA, die Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung des BLW an Agridea und die Finanzhilfen des BAFU an Lignum im Rahmen von Holz21 sowie das Mandat des BAFU an die Stiftung Umweltbildung.

In nachfolgender Tabelle werden die verschiedenen Kriterien, die uns zu dieser Gesamteinschätzung führen, in der Übersicht dargestellt.



## Risiko von Zweckentfremdungen

NGO	Dienststelle	Projekt / Programm	Relevanz		Vorkehrungen				Fazit	
			Es besteht keine weitestgehende Interessenkonvergenz zwischen NGO und Bundesamt.	Die NGO betreibt Lobby-Aktivitäten bzw. ist politisch aktiv.	Die abgerechneten Aufwände werden systematisch und detailliert (Einzel-Belegebene) überprüft.	Die abgerechneten Aufwände sind in der Amtes gefordert	Buchhaltung vor Ort im Einzelnen nachprüfbar und den einzelnen Mandaten macht NGO aus	prüfen und den einzelnen Mandaten freien Stücken bzw. Finanzhilfen eindeutig zuordenbar.	Die Korrektheit der abgerechneten Kosten wird von einem unabhängigen Revisor testiert	Sind Vorkehrungen geeignet, um Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass auszuschliessen?
<i>Hinreichende Vorkehrungen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass</i>					X	X				
Helvetas	DEZA	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X			X	X	nein	
	DEZA	Programmbeitrag	X	X			X	X	nein	
Intercooperation	DEZA	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X				X	X	nein	
Brot für alle	DEZA	Programmbeitrag	X	X				X	nein	
HEKS	DEZA	Appui au processus électoral (PACY), Kongo	X	X				X	nein	
	DEZA	Programmbeitrag	X	X				X	nein	
Switzerland Cheese Marketing	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung			X	X			ja	
Proviande	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	X	X	X			ja	
	BLW	Mandate im Rahmen der Schlachtviehverordnung	X	X	X	X			ja	
Agridea	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X		X	X			ja	
	BLW	Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung	X				X		nein	
	BAFU	Mandat Herdenschutz	X		X		X		ja	
Stiftung Umweltbildung	BAFU	Leistungsvereinbarung im Bereich Umweltbildung	X						nein	
Lignum	BAFU	Finanzhilfen im Rahmen des Programms Holz21	X	X			X		nein	

### 3.2.2 Risiko der Entstehung traditionsfester, monopolähnlicher Strukturen

#### Relevanz des Risikos monopolähnlicher Stellung von NGOs

Ein zweitens potenzielles Risiko der Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs besteht darin, dass im Laufe der Zeit traditionsfeste Subventionierungen oder Mandatierungen mit entsprechenden Monopolstrukturen auf NGO-Seite entstehen könnten. Dies würde erwartungsgemäss dazu führen, dass auf Seiten der NGOs mit den aus der Monopoltheorie bekannten Ineffizienzen gerechnet werden müsste. Zu diesen Ineffizienzen zählen namentlich ineffiziente Kostenstrukturen, erhöhte Preise bzw. erhöhte abgerechnete Kosten und geringere Anreize, die Ziele des Auftraggebers bzw. des Bundes bestmöglich zu erfüllen.

Dieses Risiko ist unseres Erachtens in allen untersuchten Fällen gegeben. Ebenso ist in unserer Beurteilung zumindest mittelfristig realistisch, dass sich potenzielle Konkurrenten finden liessen, welche die betreffende Leistung anstelle des etablierten NGO erbringen könnten (keine unausweichlichen Monopole).

### **Vorkehrungen gegen das Risiko monopolähnlicher Stellung von NGOs**

Eine erste mögliche Massnahme zur Verminderung des Monopolrisikos bildet die wettbewerbliche Vergabe der entsprechenden Mandate. In vielen der untersuchten Fallstudien wird gänzlich auf wettbewerbliche Verfahren verzichtet, obwohl eine Ausschreibung – zumindest des Erstmandates – sowie eine grundsätzliche Prüfung einer Ausschreibung bei der Neuvergabe möglich und zweckmässig wären. Dies trifft namentlich für die Mandate der DEZA an die Helvetas und Intercooperation, das Mandat Herdenschutz des BAFU an Agridea, das Mandat des BAFU an die Stiftung Umweltbildung und die Finanzhilfe des BLW an Agridea zu.

Im Falle der Absatzförderung des BLW, der Finanzhilfen des BAFU im Waldbereich (Lignum) und der Programmbeiträge der DEZA ist demgegenüber fraglich, ob mit wettbewerblichen Verfahren ein echter Wettbewerb geschaffen werden könnte. Machbar und zweckmässig wäre aber auch in diesen Fällen, dass zumindest bei Wiedervergaben im Falle unbefriedigender Leistungen oder vermuteter Ineffizienzen der NGOs gezielt Konkurrenzangebote eingeholt würden. Dies hätte einen gewissen disziplinierenden Effekt auf die NGOs, welcher die aus theoretischer Sicht als Folge der heutigen traditionsfesten Monopolstellung zu erwartenden Ineffizienzen der NGOs etwas eindämmen würde.

In allen untersuchten Fallstudien ist es der Bundesstelle zwar grundsätzlich möglich, einer NGO bei unbefriedigenden Leistungen oder bei Verletzung der Vertragsbedingungen das Projekt zu entziehen oder in der nächsten Projektphase einen anderen Anbieter zu berücksichtigen. Abgesehen von einer Ausnahme (Proviande) sind alle untersuchten NGOs dennoch keinem Druck ausgesetzt, mit herausragenden Leistungen und kompetitiven Kostenstrukturen bzw. Preisen zu verhindern, das (Folge-) Projekt an einen Konkurrenten zu verlieren. Es ist umgekehrt eher so, dass die NGOs zwar dem Bund gegenüber ein *akzeptables* Kosten-Nutzen-Verhältnis bieten müssen, ein *bestmögliches* Kosten-Nutzen-Verhältnis jedoch nicht erforderlich ist, um sicher zu gehen, nicht früher oder später durch einen Konkurrenzanbieter verdrängt zu werden. Damit fehlt die latente Drohung, den Auftrag des Bundes bei nicht wettbewerbsfähigen Leistungen verlieren zu können, wovon eine gewisse disziplinierende bzw. effizienzfördernde Wirkung auf den Auftragnehmer ausgehen würde.

Eine Ausnahme bildet wie erwähnt der Leistungsvertrag des BLW mit der Proviande: Proviande weiss aufgrund der konsequenten Ausschreibungspraxis des BLW in diesem Feld, dass sie das Folgemandat verliert, wenn andere Anbieter ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis offerieren. Proviande weiss aber wohl auch, dass es vermutlich keinen Anbieter gibt, der in der Lage ist, die vom BLW geforderten Leistungen zu ähnlichen Kosten wie sie selber herzustellen, weil diese nicht über dieselben Erfahrungen und Vorinvestitionen in diesem Bereich verfügen. Obgleich die Proviande in diesem Sinne auch eine monopolähnliche Stellung hat, wirkt die potenzielle Konkurrenz dennoch in gewissem Masse disziplinierend und Effizienz fördernd.

Wie die zusammenfassende Übersicht zeigt, ist unseres Erachtens nur in einem der untersuchten Fälle seitens der Verwaltung eine Steuerungspraxis gegeben, die den Risiken monopolähnlicher Stellungen angemessen begegnet.

Tabelle 4

### Risiko traditionsfeste, monopolähnliche Stellung der NGOs

			Rele- vanz	Vorkehrun- gen		Fazit
NGO	Dienststelle des Bundes	Projekt / Programm	Es ist zudem zumindest mittelfristig zu erwarten, dass sich potenzielle Konkurrenten finden liessen, welche die betreffende Leistung anstelle des etablierten NGO erbringen könnten.	Das Erstmandat wird in einem wettbewerblichen Verfahren erteilt.	Die Folgemandate werden im Normalfall nach einem wettbewerblichen Verfahren vergeben (bzw. nur bei hervorragender Leistung der NGO freihändig erteilt).	Genügen die Vorkehrungen der Verwaltung gegen die Risiken monopolähnlicher Stellungen?
<i>Notwendige Vorkehrungen zur Verhinderung traditionsfester, monopolähnlicher Stellungen der NGOs</i>					X	
Helvetas	DEZA	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X		nein
	DEZA	Programmbeitrag	X			nein
Intercooperation	DEZA	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X			nein
Brot für alle	DEZA	Programmbeitrag	X			nein
HEKS	DEZA	Appui au processus électoral (PACY), Kongo	X			nein
	DEZA	Programmbeitrag	X			nein
Switzerland Cheese Marketing	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X			nein
Proviande	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X			nein
	BLW	Mandate im Rahmen der Schlachtviehverordnung	X	X	X	ja
Agridea	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung	X			nein
	BLW	Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung	X			nein
	BAFU	Mandat Herdenschutz	X			nein
Stiftung Umweltbildung	BAFU	Leistungsvereinbarung im Bereich Umweltbildung	X			nein
Lignum	BAFU	Finanzhilfen im Rahmen des Programms Holz21	X			nein

### 3.2.3 Risiken problematischer gegenseitiger Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs

#### Relevanz der Verflechtungsrisiken

In der Diskussion um Kooperationen zwischen der Verwaltung und NGOs werden oft die engen Verflechtungen und die damit verbundenen Risiken moniert. Im Folgenden diskutieren wir vier solche, oft genannte Risikoaspekte. Hier muss festgehalten werden, dass die tatsächliche Existenz der genannten Probleme empirisch

nur schwer zu erfassen ist und aufgrund der gewählten Untersuchungsanlage empirisch auch nicht gestützt werden kann.

### *Know-how-Verlust der Bundesverwaltung*

Ein potenzielles Risiko der Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs liegt darin, dass durch die Auslagerung von Aufgaben an die NGOs die Verwaltung kaum mehr über eigenes Know-how verfügt. Dies kann dazu führen, dass die Verwaltung nur noch sehr beschränkt in der Lage ist, klare Aufträge und Vorgaben zu definieren und die entschädigten Leistungen der NGOs kritisch zu prüfen. Dieses Risiko ist in den drei untersuchten Feldern in unterschiedlichem Masse gegeben.

Vergleichsweise weniger betroffen sind das BLW im Bereich der Absatzförderungsbeiträge und die DEZA bei den Programmbeiträgen: Hier besteht kein wesentlicher Bedarf für inhaltliche Feinsteuerung durch das Bundesamt, weil selbst gewählte, im Eigeninteresse der unterstützten Träger liegende und von diesen wesentlich mitfinanzierte Tätigkeiten gefördert werden. Bei den Absatzförderungsbeiträgen unterstützt das Bundesamt die betreffenden PMB finanziell darin, den Absatz ihrer Produkte zu fördern. Es definiert hier zwar gewisse Rahmenbedingungen, was mit den Beiträgen gefördert werden kann und was nicht, überlässt es jedoch dem betreffenden PMB, mit welchen Marketinginstrumenten in welcher Form der Absatz dieser Produkte gefördert wird. Das BLW geht davon aus, dass die betreffenden PMB, welche die NGOs überwachen und steuern, starke Anreize haben sicherzustellen, dass die NGOs eine möglichst wirksame Absatzförderung betreiben, zumal diese PMB 50% der Kosten für die Massnahmen selbst tragen müssen. Allerdings geht es auch hier nicht ohne Know-how im Amt: Die Definition der Rahmenbedingungen, die Projektprüfung und die Auswertung der Wirkungskontrollen erfordern mindestens gleichwertige Fachkenntnisse im Bereich Marketing, wie sie bei den NGOs vorausgesetzt werden.

In den übrigen Fällen könnte den zuständigen Dienststellen längerfristig das erforderliche Know-how fehlen, um die Mandate und Finanzhilfen an die NGOs inhaltlich zu steuern. Zwar ist dieses Know-how nach eigener Einschätzung der Bundesstellen in verschiedenen Fällen entbehrlich, da die ausgelagerten Aufgaben keine Kernaufgaben des Bundes sind (BLW: landwirtschaftliche Beratung der Agridea; BAFU: Umweltbildung, Herdenschutzmandat der Agridea, Finanzhilfen an die Lignum). Im Gegensatz zu den Programmbeiträgen der DEZA und den Absatzförderungsbeiträgen des BLW sind wir bei diesen NGO-Kooperationen jedoch der Ansicht, dass das Bundesamt über ein gewisses fachliches Know-how verfügen muss, um die Kooperationen inhaltlich steuern und vor allem, um die entsprechenden Aufträge bzw. Leistungen im Interesse des Bundes definieren und kontrollieren zu können. Dies scheint wichtig, weil die Selbstfinanzierung keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt und die Anreize nicht in der gleichen Weise spielen wie bei den oben dargestellten Beispielen.

### *NGOs als verlängerter Arm der Verwaltung*

Hier stellt sich die Frage, ob die Gefahr besteht, dass die zu politischer Neutralität verpflichtete Verwaltung die NGOs an die politische Front sendet, um dort Positionen des Bundesamtes zu vertreten, und sich im Gegenzug mit Subventionen bei der NGO dafür bedankt.

Erwartungsgemäss weisen alle befragten NGOs und die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung ein solches Verhalten weit von sich.

Im Falle des BLW wurde darauf hingewiesen, dass die eigenen Positionen vielfach jenen der NGOs diametral widersprechen würden, weshalb derartige Allianzen mit den NGOs ausgeschlossen werden könnten. Im Falle des BAFU hat von den drei untersuchten NGOs nur Lignum politische Einflussmöglichkeiten. Im Falle der DEZA haben alle NGOs gewisse politische Einflussmöglichkeiten.

Wir stellen fest, dass bei jenen Fallstudien, bei denen das Bundesamt die NGO-Partner nicht im Rahmen wettbewerblicher Verfahren bestimmt, für die Bundesverwaltung grundsätzlich die Möglichkeit besteht, die NGOs für eigene politische Zwecke einzusetzen und dies bei der nächsten Projektvergabe zu honorieren. Aufgrund der politischen Einflussmöglichkeiten der NGOs und der Vereinbarkeit der inhaltlichen Positionen des Bundes mit jenen der NGOs sind diese Risiken am ehesten in der Entwicklungszusammenarbeit und im Falle von Lignum zu beachten (was nicht heisst, dass entsprechende Praktiken tatsächlich existieren).

#### *Einflussmöglichkeiten der NGOs im Rahmen der politischen Diskussion*

Eine andere Problematik der Zusammenarbeit des Bundes mit NGOs, die auch im politischen Prozess aktiv sind, liegt darin, dass als Folge der umfangreichen Mandate und Finanzhilfen des Bundes die NGOs (teilweise deutlich) grösser werden, wodurch auch das Gewicht in der öffentlichen Diskussion und die Möglichkeiten für Lobbyaktivitäten steigen. Von den untersuchten NGOs sind unseres Erachtens die Agridea, die Stiftung Umweltbildung und die Swiss Cheese Marketing hiervon kaum oder gar nicht betroffen, da sie keine politischen Ziele verfolgen oder Interessengruppen vertreten. Nach unserer Beurteilung ist diese Problematik aber bei allen Kooperationen mit politisch aktiven NGOs, zumindest in gewissem Masse, systemimmanent gegeben.

#### *Druck auf die Dienststellen als Folge der partnerschaftlich geprägten Zusammenarbeitsformen mit den NGOs und aufgrund deren politischer Einflussmöglichkeiten*

Ein anderes Risiko im Zusammenhang mit der Abhängigkeit der NGOs von der Bundesverwaltung kann sich aus dem Umstand ergeben, dass die NGOs oft in erheblichem Masse auf die Aufträge und Finanzhilfen des Bundes angewiesen sind. Bleiben diese Zahlungen aus, dürfte je nach NGO eine Vielzahl von Arbeitsplätzen gefährdet sein. Das Wissen um diesen Umstand in Kombination mit den vielfach angetroffenen sehr partnerschaftlichen Verhältnissen der Verantwortlichen des Bundes und der NGOs dürfte einen gewissen moralischen Druck auf die Bundesvertreter und -vertreterinnen ausüben. Diese Situation ist namentlich in den untersuchten Kooperationen der DEZA und dem BAFU der Fall.

Hinzu kommt, dass einige der NGOs politisch stark vernetzt sind bzw. Zugang zu Personen haben, die einen gewissen Druck auf die Verwaltung ausüben können. Diese Situation trifft auf die meisten der untersuchten Kooperationen zu (eine Ausnahme bildet hier einzig die Stiftung Umweltbildung).

## Relevanz von Verflechtungsrisiken

NGO	Dienststelle des Bundes	Projekt / Programm	Es liegt ein Know-how-Verlust vor, welcher in Anbetracht der gegebenen Steuerungs- und Kontrollverfahren eine effektive Steuerung der NGO durch den Bund langfristig erschweren könnte.	Als Folge der Kooperationen gewinnen die NGOs an Bedeutung in der politischen Diskussion.	Es bestehen Abhängigkeiten der Dienststelle als Folge der partnerschaftlich geprägten Zusammenarbeit mit der NGO.	Es bestehen Abhängigkeiten der Dienststelle als Folge der zu erwartenden politischen Einflussmöglichkeiten der NGO.	Es bestehen latente Risiken, dass die Bundesverwaltung die NGOs dazu benutzt, eigene Positionen in der politischen Diskussion vertreten zu lassen
Helvetas	DEZA	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X	X		X
	DEZA	Programmbeitrag			X	X	
Intercooperation	DEZA	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X		X		X
Brot für alle	DEZA	Programmbeitrag		X	X	X	X
HEKS	DEZA	Appui au processus électoral (PACY), Kongo		X	X	X	X
	DEZA	Programmbeitrag	X		X		
Switzerland Cheese Marketing	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung		X		X	
Proviande	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung		X		X	
	BLW	Mandate im Rahmen der Schlachtviehverordnung					
Agridea	BLW	Finanzhilfe für die Absatzförderung					
	BLW	Finanzhilfe für landwirtschaftliche Beratung	X		X	X	
	BAFU	Mandat Herdenschutz	X		X		
Stiftung Umweltbildung	BAFU	Leistungsvereinbarung im Bereich Umweltbildung	X		X		
Lignum	BAFU	Finanzhilfen im Rahmen des Programms Holz21	X	X	X	X	X

## Vorkehrungen gegen Verflechtungsrisiken

Im Falle der Mandate der DEZA erfolgt die Begleitung der NGOs durch die Koordinationsbüros vor Ort. Die DEZA sei dabei nach Aussage der befragten Personen bestrebt, jeweils auch gewisse Feldaktivitäten durch die Koordinationsbüros selbst zu erbringen, um so einem drohenden Know-how-Verlust vorzubeugen. Dennoch führt die weitgehende Auslagerung von Aufgaben an NGOs hier zu einem entsprechenden Wissensverlust der Koordinationsbüros.

Eine in den untersuchten Fällen von der Verwaltung mehrfach praktizierte Strategie, aktuelles Know-how zu sichern, besteht in der Rekrutierung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus den Partnerorganisationen. Gerade das BAFU konnte auf diese Weise fachliches Know-how, aber auch Wissen über die Funktionsweise der jewei-

ligen NGOs sichern. Kehrseite dieser Strategie ist aber die Gefahr einer zu engen Verflechtung bzw. ein zu partnerschaftliches Verhältnis.

Letztlich bilden das Risiko des Know-how-Verlusts und die hier diskutierten Verflechtungs- und Abhängigkeitsrisiken eine fast unumgängliche Konsequenz des in allen vorliegenden Fällen gesetzlich abgestützten Entscheids, die Zusammenarbeit mit NGOs zu suchen und gewisse Aufgaben nicht (allein) von der Verwaltung umsetzen zu lassen. Vor diesem Hintergrund lassen sich Abhängigkeiten und Verflechtungen nicht grundsätzlich und vollständig eliminieren. Hingegen ist es unseres Erachtens möglich, die potenziellen problematischen Folgen dieser Verflechtung einzuschränken.

Beispielsweise besteht die unseres Erachtens einzig wirksame präventive Massnahme gegen das Risiko, dass die Verwaltung die NGOs als verlängerten politischen Arm missbrauchen könnte, darin, dass der Verwaltung keine Möglichkeiten gegeben werden, ein «kooperatives Verhalten» der NGOs gegebenenfalls mit irgendwelchen Mandaten oder Finanzhilfen zu belohnen.<sup>99</sup> Dies kann nur gewährleistet werden, wenn sämtliche Finanzhilfen und Mandate nach definierten, transparenten und objektiven Kriterien vergeben werden müssen.

Die Problematik des Know-how Verlustes lässt sich auf diesem Wege zwar nicht eliminieren, aber immerhin einschränken. Ein (teilweiser) Know-how-Verlust ist weniger folgenreich, wenn die Verwaltung mit einer offenen Vergabepolitik Monopolisierungstendenzen entgegentritt und die Angebote verschiedener Konkurrenten vergleichen kann.

Ob Mitarbeitende der Verwaltung Anreize haben, sich im Zweifelsfall mit einer gut vernetzten NGO anzulegen, hängt auch davon ab, inwieweit sie an objektive, von der Führung eingeforderten Vorgaben und Prozesse gebunden sind (bzw. sich darauf berufen können und müssen).

Gemäss unserer zusammenfassenden Beurteilung lassen sich die Verflechtungsrisiken nur beschränken, indem die Vergabe der entsprechende Aufträge und Subventionen an transparente Verfahren und objektive Kriterien geknüpft und Zweckentfremdungen mit intelligenten Kontrollen vorgebeugt wird. Die entsprechenden Vorkehrungen und deren Umsetzung im Rahmen der vorliegend untersuchten Kooperationen haben wir in den beiden vorhergehenden Abschnitten behandelt.

#### **4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Insgesamt zeigt die Untersuchung eine grosse Varianz im Hinblick auf die gesetzlichen Grundlagen und bezüglich der tatsächlichen Steuerungspraxis in den 14 vertieft geprüften Kooperationen.

In diesem Kapitel werden im Sinne von zusammenfassenden Schlussfolgerungen diejenigen Elemente identifiziert, die im Hinblick auf ein effizientes und effektives Kooperationsmanagement durch die Verwaltung erfolgskritisch sind, bei denen aber bei einem Teil der untersuchten Kooperationen bedeutende Schwächen festgestellt wurden. Im Quervergleich der analysierten Fälle lassen sich dabei meist auch zweckmässige Ansätze zur Vermeidung dieser Schwächen identifizieren.

<sup>99</sup> Damit soll nicht impliziert werden, dass dies so geschieht, sondern dass diesem Risiko präventiv begegnet werden muss.

## 4.1

### Anwendung wettbewerblicher Verfahren

Die freihändige Vergabe von Mandaten ist grundsätzlich problematisch. Gegenüber diesem Vorgehen hat ein wettbewerbliches Verfahren bei der Erstvergabe den Vorteil, dass die Anbieter gezwungen sind, eine wettbewerbsfähige Leistung zu einem marktfähigen Preis anzubieten und dass so letztlich der am besten geeignete Anbieter eruiert werden kann.

Noch wichtiger ist die Funktion wettbewerblicher Verfahren nach unserer Beurteilung aber bei der Verlängerung der Projekte bzw. der Wiedervergabe von Mandaten: Aus anreiztheoretischer Sicht ist von entscheidender Bedeutung, dass die NGOs während der Projektdauer ein persönliches Interesse daran haben, die Ziele des Bundes bestmöglich zu erreichen, um sich so das Folgemandat zu sichern bzw. zu verhindern, das Folgemandat zu verlieren. In jenen Feldern, wo die NGOs aufgrund der Praxis des betreffenden Bundesamtes wissen, dass das Folgemandat nur dann gefährdet ist, wenn sich das NGO grundlegende Mängel erlaubt, sind solche Anreize nicht gegeben. Unseres Erachtens trifft diese Situation für alle untersuchten Fallstudien der DEZA und des BAFU sowie für die Finanzhilfe des BLW an Agridea zu. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nicht zwingend jedes Folgemandat ausgeschrieben werden muss, um diese Anreize zu schaffen. Es reicht, wenn die NGOs wissen, dass das Folgemandat nur dann freihändig erteilt wird, wenn die bisherigen Leistungen sehr gut (nicht nur akzeptabel) waren, andernfalls aber Konkurrenzofferten für die Folgeperiode eingeholt werden mit der ernsthaften Absicht, im Falle besserer Konkurrenzofferten den bisherigen Anbieter auszuwechseln. Solche Mechanismen dürften im Ergebnis dazu führen, dass letztlich dank dieses *potenziellen* Wettbewerbs keine Ausschreibungen erfolgen müssen (weil die Leistungen der NGOs gut sind), die Anreizwirkungen wettbewerblicher Verfahren aber dennoch geschaffen werden.

Die weit verbreitete Praxis, Projekte freihändig an NGOs zu vergeben, ist vor dem Hintergrund der folgenden Feststellungen zu überdenken:

- Im Falle der DEZA ist auffallend, dass im O-Bereich Erstmandate im Regelfall ausgeschrieben werden und nur in Ausnahmefällen auf eine Ausschreibung verzichtet wird, während sich die Situation im E-Bereich gerade umgekehrt präsentiert. Dieses und andere Indizien lassen den Schluss zu, dass in der DEZA die an sich klaren Vorgaben bezüglich Vergabeverfahren nicht immer durchgesetzt werden. Die quasi-automatische Vergabe von Folgemandaten an diejenige NGO, welche ein Projekt bereits in der vorangehenden Phase umgesetzt hat, ist ebenfalls zu bemängeln. Eine freihändige Erteilung eines Folgemandates ohne Einholung von Konkurrenzofferten ist aus ökonomischer Sicht höchstens dann zulässig, wenn die Auftragsabwicklung seitens der NGO in der vorangehenden Phase einwandfrei war.
- Im BAFU findet sich die Praxis, dass Projekte, die gemäss BoEB ausgeschrieben werden müssten und unserer Einschätzung zufolge auch ausgeschrieben werden könnten, freihändig vergeben werden. Dabei publiziert das BAFU, beschaffungsrechtlich korrekt, den entsprechenden Zuschlag mit dem Verweis auf die Ausnahmebestimmung zur Begründung des Verzichts auf eine Ausschreibung. Dieses Vorgehen wurde auch bei den hier untersuchten Fällen angewendet, selbst wenn die Begründung unseres Erachtens mindestens in einem der Fälle inhaltlich fragwürdig ist. In keinem der unter-



suchten Fälle wurde ein Rekurs ergriffen. Damit wird deutlich, dass die rechtlichen Mechanismen, namentlich die Publikationspflicht freihändiger Vergaben und die daran anschliessende Beschwerdemöglichkeit, nicht genügen, um dem beschaffungsrechtlichen Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe zum Durchbruch zu verhelfen.

- Im Falle der Beiträge des BLW für die landwirtschaftliche Beratung werden auf Gesetzesstufe Regelungen getroffen, welche der Agridea faktisch eine Monopolstellung sichern. Dies ist nach unserer Beurteilung unzweckmässig und kaum Effizienz fördernd.

Am Beispiel der Finanzhilfen des BLW an Agridea und der begründeten Nichtausschreibungen des BAFU wird ersichtlich, dass die Rechtsgrundlagen derzeit nicht ausreichen, um wettbewerbliche Vergabeverfahren zu gewährleisten. Insbesondere zeigt sich, dass der Mechanismus zur gerichtlichen Überprüfung in den Fallstudien nicht zur Anwendung kommt und sich dessen Drohpotenzial nicht entfaltet, obwohl viele der freihändig vergebenen Mandate unseres Erachtens hätten ausgeschrieben werden können oder müssen. Hier scheint das BoeB Schwächen aufzuweisen. Dieses Gesetz befindet sich zurzeit in Totalrevision. Der Vorentwurf für die Vernehmlassung vom 30. Mai 2008 eliminiert die oben erwähnten Schwachpunkte nicht vollständig. Der Vorentwurf sieht gar vor, dass künftig Leistungen für die internationale Hilfe, einschliesslich der Entwicklungshilfe, ganz vom Geltungsbereich des BoeB ausgenommen werden sollen.

## **4.2 Bemessung von Finanzhilfen**

Ein weiteres Problemfeld besteht darin, dass die Kriterien, aufgrund denen in der DEZA entschieden wird, welche Programme von NGOs in welchem Masse mit Finanzhilfen gefördert werden, wenig klar und transparent sind. Im BLW, wo sich im Bereich Absatzförderung ebenfalls die Frage nach einer möglichst objektiven Vergabe und einem effektiven Einsatz der Finanzhilfen stellt, wurde dem Problem durch eine Portfolioanalyse begegnet. Es fragt sich, ob ein ähnlicher Ansatz nicht auch bei der DEZA möglich wäre, indem vor der Vergabe der Programmbeiträge zuerst geklärt würde, auf welche Themenfelder und Regionen das gesamthaft zur Verfügung stehende Budget aufgeteilt werden soll, um eine möglichst grosse Wirkung zu erzielen und das Budget anschliessend aufgrund dieser inhaltlichen Prämisse auf die Programme der verschiedenen NGOs aufzuteilen. Damit würde die heute praktizierte, komplette Entkoppelung des Entscheids über die Förderungswürdigkeit eines Programms und die Höhe des Programmbeitrags vom Inhalt des betreffenden Programms durch eine stärkere inhaltliche Steuerung der Verteilung der Finanzhilfen ersetzt.

Für den Entscheid, ob ein Projekt oder Programm einer NGO finanziell unterstützt werden kann, hat die DEZA im Rahmen der <NGO-Politik> und weiterer Richtlinien Kriterien erarbeitet, die gegenwärtig in einigen Punkten weiter präzisiert werden. Kritisch zu beurteilen ist in dieser Hinsicht nicht die Umsetzung des Gesetzes durch die Verwaltung, sondern eher die sehr offene Formulierung der gesetzlichen Grundlagen. Es stellt sich die Frage, ob letztere den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügen, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen.

### 4.3

### Vergabe in einem partnerschaftlichen Kontext

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die zuständigen Personen auf Seiten der Dienststellen des Bundes oft langjährige Beziehungen zu den Kooperationspartnern haben (dies trifft in besonderem Masse für die Sektion NGO der DEZA zu, welche für die Programmbeiträge zuständig ist, sowie für die Mandatsverantwortlichen auf Seiten des BAFU und die für die Finanzhilfe an Agridea zuständigen Personen des BLW). Gleichzeitig sind diese Personen einem moralischen Druck ausgesetzt, die Bundesmittel für die NGOs nicht zu kürzen, um deren Fortbestand bzw. Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Dieser Druck wird noch dadurch erhöht, dass einige der NGOs politisch stark vernetzt sind bzw. Zugang zu Personen haben, die einen gewissen Einfluss auf die Verwaltung ausüben können.

Unter diesen Rahmenbedingungen ergibt sich die Gefahr, dass die zuständigen Personen auf Seiten des Bundes kaum wirksam Druck auf eine NGO ausüben (wollen) bzw. die Bundesmittel von NGOs auch bei Mängeln kaum wesentlich kürzen (oder erst im Wiederholungsfall). Es ist daher wichtig, dass die Verfahren der Erst- und Wiedervergabe transparent und explizit definiert und möglichst objektiviert werden. Hier können externe Gutachten (wie beispielsweise die Portfolioanalyse der Absatzförderung oder die externe Bewertung von Konkurrenzofferten wie im Falle des Proviande-Mandats) sowie klare und explizit definierte Entscheidungskriterien, die bei jedem Vergabeentscheid zu bewerten und transparent auszuweisen sind, hilfreich sein und den Druck auf die verantwortlichen Personen seitens der Bundesverwaltung mindern.

### 4.4

### Einhaltung von Vorgaben in der Bundesverwaltung

Gesetze und Verfahrensvorschriften entfalten ihre steuernde Wirkung nur dann, wenn sie den verantwortlichen Personen bekannt sind und sie auch angewendet werden bzw. wenn eine Nichtbeachtung dieser Grundsätze zu Sanktionen führt. Im Falle der DEZA ist unter diesem Gesichtspunkt erkennbar, dass es trotz analogen gesetzlichen Grundlagen und Weisungen möglich ist, dass der E-Bereich und der O-Bereich eine grundlegend verschiedene Ausschreibungspraxis ausweisen, ohne dass dies intern moniert und unterbunden würde. Das BAFU weist in dieser Hinsicht ähnliche Schwächen auf wie die DEZA. Ein nützliches Instrument zur Verhinderung solcher Probleme ist ein starkes internes Finanzinspektorat wie im BLW, welches nicht nur die externen NGOs, sondern insbesondere auch die internen Stellen hinsichtlich der Einhaltung von Gesetzen und Vorgaben überprüft und direkt zuhänden der Amtsleitung und der EFK rapportiert. Eine starke interne Revision kann insbesondere Dienststellen mit grossen Zahlungsvolumen wie der DEZA als mögliches Anwendungsbeispiel dienen.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Dem Nutzen einer solchen Stelle müssen die Kosten derselben gegenübergestellt werden. Im BAFU ist das Zahlungsvolumen an NGOs deutlich geringer als im BLW und in der DEZA, daher lässt sich hier die Frage nach der Notwendigkeit einer griffigen internen Revision nicht eindeutig beantworten.

## 4.5

### Abrechnung von Leistungen und Kosten der NGOs

In verschiedenen der untersuchten Fallstudien trafen wir Pauschalentschädigungsregelungen bei Mandaten und Finanzhilfen an, bei denen sich der durch die NGO zu erbringende Output nicht klar definieren lässt und keine zuverlässigen Informationen vorliegen, wie hoch die Kosten für die Erbringung dieser Leistungen sind. Diese Situation trifft namentlich für die untersuchten Mandate des BAFU und die Finanzhilfe des BLW an Agridea zu.

Hier ist unseres Erachtens eine Entschädigung auf der Basis nachgewiesener, anrechenbarer Kosten sinnvoller als die heutige Pauschalentschädigung. Pauschalentschädigungen sind nur in zwei Fällen für den Bund gegenüber der Abrechnung effektiver Kosten vorteilhaft:

- Erstens wenn der Anbieter in einem echten Wettbewerbsverfahren mit konkurrierenden Offerten ermittelt wurde – dann kann davon ausgegangen werden, dass die offerierten Preise marktfähig sind;
- Zweitens wenn sich die seitens des NGO zu erbringende Leistung und die hierfür anfallenden Kosten im Voraus klar bestimmen lassen.

## 4.6

### Verhinderung von Zweckentfremdungen

Bei der DEZA stellen wir in allen untersuchten Fallstudien fest, dass die Kontrollmechanismen nur beschränkt garantieren können, dass keine Zweckentfremdungen stattfinden (während dies bei BLW und BAFU nur bei jeweils einer der untersuchten Fallstudien gegeben ist). Die DEZA setzt bisher vor allem auf breite, flächendeckende Kontrollen. Die Abrechnungen werden zwar auf Plausibilitätskriterien hin geprüft, detaillierte Kontrollen der Abrechnungen der NGOs (auf Einzelbeleg-Ebene) werden jedoch nicht durchgeführt, weder in der Form von Stichproben noch in der Form von zufälligen oder bei Verdacht angeordneten Revisionen vor Ort. Zudem wäre es der DEZA sogar bei einem Verdacht kaum möglich, allfällige Zweckentfremdungen nachzuprüfen, da keine durchgängig getrennte Verbuchung der Aufwände je Mandat und Programmbeitrag von den NGOs gefordert wird (gleichwohl verbuchen zwei der geprüften NGOs – Helvetas und Intercooperation – aus freien Stücken die Aufwände je Projekt getrennt).

Zur Verhinderung von Zweckentfremdungen sind folgende Punkte wichtig:

- Damit im Verdachtsfall Zweckentfremdungen nachgewiesen werden können, ist es wesentlich, dass die externen Partner, in diesem Fall also die NGOs, die Erträge und Aufwände für jedes Mandat bzw. für jede Finanzhilfe getrennt verbuchen.
- Zweckentfremdungen können mit oberflächlichen Plausibilitätskontrollen der NGO-Abrechnungen auf der Basis von Jahresberichten und allgemeinen Rechenschaftsberichten nicht erkannt werden. Mit der Einforderung detaillierter Kostenabrechnungen in Kombination mit zufällig angeordneten, detaillierten Stichprobenkontrollen vor Ort kann aber die Wahrscheinlichkeit, dass eine Zweckentfremdung von Bundesmitteln entdeckt und nachgewiesen werden kann, erheblich gesteigert werden.

- Ob eine Zweckentfremdung überhaupt in Betracht gezogen wird, hängt nicht nur von der Aufdeckungswahrscheinlichkeit, sondern ebenso von den Konsequenzen ab. Eine glaubwürdige Ankündigung (und wo notwendig auch eine Durchsetzung) einschneidender Sanktionen für den Fall, dass bei den Abrechnungen der Kosten erhebliche Unregelmässigkeiten festgestellt bzw. die vertraglichen Abmachungen in wichtigen Punkten missachtet werden, ist daher von grosser Bedeutung.

In vorliegender Studie wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die finanziellen Kontrollen bzw. Kontrollen der Abrechnungen durch die Verwaltung teilweise unzureichend sind. Mit dieser Beurteilung stellen wir uns gegen eine Argumentation, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch von Seiten der Verwaltung verschiedentlich vorgebracht wurde. Demnach stünden solche Kontrollen nicht im Vordergrund, gehe es im Zeitalter der wirkungsorientierten Verwaltungsführung doch vor allem darum, die Wirksamkeit der unterstützten Projekte und Programme sicherzustellen, anstatt Abrechnungen zu prüfen. Zwar ist es selbstverständlich entscheidend, dass die mit Bundesmitteln unterstützten Projekte wirksam sind und entsprechend sind Wirkungsevaluationen, wie sie in allen drei untersuchten Bereichen durchgeführt werden, von zentraler Bedeutung. Dies impliziert jedoch nicht, dass auf finanzielle Kontrollen verzichtet werden kann. In Anbetracht der Höhe der Finanzflüsse an die NGOs ist die Forderung nach griffigen Stichprobekontrollen legitim und richtig. Werden derartige Kontrollen effizient durchgeführt (z. B. durch Stichproben an den wesentlichen Stellen), verursachen sie unseres Erachtens Kosten im Promillebereich des jeweiligen Förderbetrags an die NGOs und geben dennoch die richtigen Anreize.

Dieses abschliessende Kapitel betont die Schwächen, die wir in bedeutenden Teilen der untersuchten Kooperationstätigkeiten konstatiert haben. Der bereichsübergreifende Vergleich zeigt aber, dass sich unter den analysierten Fällen auch Beispiele finden, die zweckmässige Ansätze zur Vermeidung dieser Schwächen praktizieren. Noch kommen diese Ansätze aber nicht überall bzw. nicht überall mit der gleichen Konsequenz zur Anwendung. Positiv stimmt jedoch, dass die konstatierten Schwächen zumindest teilweise erkannt sind und die jüngere Entwicklung in verschiedenen Fällen in die richtige Richtung weist. Als Beispiel sei insbesondere auf die DEZA verwiesen, welche anerkennt, dass die Verbindung von Leistungsausweis und Finanzallokation bei der Verteilung der Programmbeiträge zu stärken ist, und welche in jüngster Zeit den Druck für mehr Transparenz und Wettbewerb in der Vergabepraxis erhöht zu haben scheint.

## Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFA	Brot für alle
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
E-Bereich	Bereich für Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des Südens (seit der Reorganisation Departement für regionale Zusammenarbeit)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FISP	Finanzinspektorat des Bundesamtes für Landwirtschaft
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirche
IC	Intercooperation
LafV	Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz)
N	Nationalrat
NGO	Non-governmental organization, Nichtregierungsorganisation
O-Bereich	Bereich für Ostzusammenarbeit
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)
PMB	Produktmarktbereich
S	Ständerat
SAHA	Programme d'appui au développement rural à Madagascar
SCM	Switzerland Cheese Marketing
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHAB	Schweizerisches Handelsamtsblatt
SSMP	Sustainable Soil Management Program
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SUB	Stiftung Umweltbildung
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organization
ZEWO	Schweizerische Fachstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen

## **Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis**

### **Literatur**

Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, Allgemeines Verwaltungsrecht (5. Auflage). Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar. Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG.

Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht (2. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag AG.

### **Materialien- und Dokumentenverzeichnis – DEZA**

DEZA, 2009, Institutionelle Partnerschaften – Jahresprogramm 2009.

DEZA, 2008, Auftragsstatistiken 2002 – 2007 (Notiz an die Direktion).

DEZA, 2008, Das Operationskomitee, Operationshandbuch EZA.

DEZA, 2008, Qualitäts- & Risikomanagement der Sektion ONG.

DEZA, 2008, Umsetzung NGO-Politik, COSTRA (Comité stratégique) vom 7.2.2008

DEZA, 2007, Arbeitshilfe für den Antrag um Erneuerung des DEZA-Beitrags an das Programm EZA Süd einer qualifizierten schweizerischen NGO für die Periode 2009–2012.

DEZA, 2007, Beiträge der DEZA an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens.

DEZA, 2007, Group Audit.

DEZA, 2007, Grundsätze und Kriterien für DEZA-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer schweizerischen NGO, Interne Leitlinien Sektion NGO.

DEZA, 2007, NGO-Politik, Zusammenarbeit mit privaten schweizerischen und internationalen Entwicklungsorganisationen. Bern: DEZA / EDA.

DEZA, 2007, Road Map zur Umsetzung der NGO-Politik der DEZA.

DEZA, 2007, Sektion NGO – Jahresprogramm 2008.

DEZA, 2004, Evaluation – SDC's Interaction with Swiss NGO's.

DEZA, 2003, Audit Section ONG, Domaine de la coopération bilatérale.

DEZA, 2003, Richtlinien für den Eintretensantrag, Operationshandbuch E-Bereich.

DEZA, 2003, Richtlinien für den Kreditantrag, Operationshandbuch E-Bereich.

DEZA, 2003, Weisung 3 – Kreditanträge.

DEZA, 2003, Weisung 4a – Unterschriftsbefugnisse in der DEZA.

DEZA, 2002, Weisung 21, Beteiligung der DEZA respektive ihrer Vertreter/Vertreterinnen in Organen von Drittinstitutionen (institutionelle Beteiligung oder Beteiligung ad institutionem).

DEZA, 2002, Weisung 9 – Beschaffungswesen.

DEZA, o.J., Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) für Bundesbeiträge der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

DEZA / SECO, 2008, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2007.

DEZA / SECO, 2007, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2006.

DEZA / SECO, 2006, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005.

DEZA / SECO, 2005, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2004.

EFK, 2005, Auftragsvergabe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – Wirtschaftlichkeitsprüfung.

GPK, 2008, Feststellungen und Empfehlung der GPK-S – Humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) auf Sri Lanka nach dem Tsunami, Brief an den Bundesrat vom 24. Oktober 2008.

GPK, 2007, Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Dezember 2006. BBl 2007 2859

Institute universitaire d'études du développement (IUED), 2006, Etat des lieux: sensibilisation et éducation au développement en Suisse, Rapport final.

Schweizerischer Bundesrat, 2008, Botschaft vom 14. März 2008 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (Südbotschaft). BBl 2008 2959.

Schweizerischer Bundesrat, 2006, Botschaft vom 15. Dezember 2006 über die Weiterführung der Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der GUS (Ostbotschaft). BBl 2007 559.

Schweizerischer Bundesrat, 2003, Botschaft vom 28. Mai 2003 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern (Südbotschaft). BBl 2003 4625.

*Im weiteren wurden die relevanten Musterdokumente/Vorlagen des Amtes und die einzelnen Programmvereinbarungen, Verträge, Jahresberichte, Evaluationen, (Ab-)Rechnungen sowie weitere relevante Dokumente zu den im Detail betrachteten Kooperationen analysiert.*

## **Materialien- und Dokumentenverzeichnis – BLW**

BLW, 2008, Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung – Bericht zur Absatzförderung 2007 (Entwurf).

BLW, 2008, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2007.

BLW, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresprogramm 2008

BLW, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Prüfungsleitfaden FISP.

BLW, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2006.

BLW, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Handbuch Absatzförderung nationale Projekte.

BLW, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAFV betreffend national organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im In- oder Ausland.

BLW, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAFV betreffend überregional organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im Inland oder im grenznahen Ausland.

BLW, 2006, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2005.

BLW, 2005, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2004.

BLW, 2004, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2003.

BLW, 2003, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2002.

EFK, 2007, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) – Subventionen an die Tierzuchtorganisationen. Bericht Nr. 1.6269.100.00373.01).

GPK, 2007, Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Dezember 2006. BBl 2007 2859

Rieder, Peter / Egger, Urs / Flückiger, Stefan, 1992, Schweizerische Agrarmärkte. vdf Hochschulverlag.

*Im weiteren wurden die relevanten Musterdokumente/Vorlagen des Amtes und die einzelnen Vereinbarungen, Verträge, Jahresberichte, Evaluationen, (Ab-)Rechnungen sowie weitere relevante Dokumente zu den im Detail betrachteten Kooperationen analysiert.*

## **Materialien- und Dokumentenverzeichnis – BAFU**

BAFU, 2008, Konzept Wolf – Managementplan für den Wolf in der Schweiz. Bern: BAFU.

BAFU, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht). Bern: BAFU.

BAFU, 2004, Weisung Vertragswesen.

BUWAL, 2004, Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Schriftenreihe Umwelt Nr. 363.

*Im weiteren wurden die relevanten Musterdokumente/Vorlagen des Amtes und die einzelnen Vereinbarungen, Verträge, Jahresberichte, Evaluationen, (Ab-)Rechnungen sowie weitere relevante Dokumente zu den im Detail betrachteten Kooperationen analysiert.*



## **Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner**

### **Direktion für Entwicklungszusammenarbeit**

Adam, Therese	Bereichsleiterin, Ostzusammenarbeit (O-Bereich)
Auderset, Corine	Finanzbeauftragte, Abteilung Institutionelle Partnerschaften (frühere Sektion NGO)
Bianchi, Giorgio	Stv. Leiter, Abteilung Ost- und südliches Afrika, Bereich Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
Bures, Hynek	Programmbeauftragter, Abteilung GUS, Bereich Ostzusammenarbeit
Dahinden, Martin	Direktor
Douziech, Didier	Programmbeauftragter, Abteilung Ost- und südliches Afrika, Bereich Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
Frisch, Toni	Stv. Direktor; Leiter, Bereich Humanitäre Hilfe
Graf, Christoph	Leiter, Abteilung Südasien, Bereich Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
Kraus, Jiri-Xerxes	wissenschaftlicher Mitarbeiter, Internes Audit, Generalsekretariat EDA
Maître, Adrian	Kontaktperson HEKS; Leiter, Sektion Qualitätssicherung, Bereich Support
Maridor, Raymond	Sektionschef Internes Audit, Generalsekretariat
Minder, Annamarie	Stv. Leiterin, Abteilung Institutionelle Partnerschaften (frühere Sektion NGO)
Sancar, Annemarie	Kontaktperson Brot für alle; wiss. Mitarbeiterin, Stab Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
Siegfried, Gerhard	Leiter, Sektion Evaluation und Controlling, Direktionsstab
Specker, Konrad	Leiter, Abteilung Institutionelle Partnerschaften (frühere Sektion NGO)
Sulzer, Peter	Kontaktperson Helvetas; Leiter, Abteilung Südasien, Bereich Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
Vokral, Edita	Bereichsleiterin, Regionale Zusammenarbeit (früherer E-Bereich, Südhilfe)
von Däniken, Beat	Leiter, Stab Humanitäre Hilfe, Bereich Humanitäre Hilfe und SKH

## **Staatssekretariat für Wirtschaft**

Egler, Hans-Peter	Leiter, Ressort Handelsförderung, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Hauert-Wermuth, Esther	Leiterin, Ressort Evaluation / Controlling, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Keller, Odile	Stv. Leiterin, Ressort Evaluation / Controlling, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

## **Bundesamt für Landwirtschaft**

Aebi, Patrik	Leiter, Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung, Direktionsbereich Märkte und Internationales
Bötsch, Manfred	Direktor
Chavaz, Jacques	Stv. Direktor; Leiter Direktionsbereich Märkte und Internationales
Enggist, Rolf	Leiter, Fachbereich Finanzinspektorat, Direktionsbereich Ressourcen und Interne Dienste
Gantner, Urs	Leiter, Fachbereich Forschung und Beratung, Direktionsbereich Agroscope / Nationalgestüt
Neuenschwander, Niklaus	Leiter, Fachbereich Tierische Produkte und Tierzucht, Direktionsbereich Märkte und Internationales
Stöckli, Anton	Wiss. Mitarbeiter, Fachbereich Forschung und Beratung, Direktionsbereich Agroscope / Nationalgestüt

## **Bundesamt für Umwelt**

Bringold, Beat	Leiter, Bereich Umweltbildung, Abteilung Kommunikation
Gautschi, Michael	Wiss. Mitarbeiter, Sektion Wald- und Holzwirtschaft, Abteilung Wald
Göttin, Thomas	Leiter, Abteilung Kommunikation
Hofmann, Christine	Vizedirektorin
Lehmann, Daniel	Leiter, Sektion Finanzen und Controlling
Marendaz, Evelyne	Leiterin, Abteilung Artenmanagement
Oberle, Bruno	Direktor
Schnidrig, Reinhard	Leiter, Sektion Jagd, Wildtiere und Waldbiodiversität, Abteilung Artenmanagement
Zanetti, Marco	Leiter, Sektion Wald- und Holzwirtschaft, Abteilung Wald
Zweidler, Reinhard	Wiss. Berater Projekt Kontakte und Analysen, Sektion Departement und Parlament

## **NGOs**

Barjolle, Dominique	Direktorin, Agridea, Lausanne
Bucher, Heinrich	Direktor, Proviande, Bern
Chevallier, Eric	Projektverantwortlicher, Intercooperation, Bern
Damary, Peter	Verantwortlicher Mandat Pays romand – Pays gourmand, Agridea, Lausanne
Dietschy, Beat	Zentralsekretär, Brot für alle, Bern
Escher, David	CEO, Switzerland Cheese Marketing AG, Bern
Gesù, Remo	Leiter Internationale Programme, Helvetas, Zürich
Graf, Petra	Projektverantwortliche, HEKS, Zürich
Jucker, Rolf	Geschäftsleiter, Stiftung Umweltbildung, Bern
Kennel, Regula	Leiterin Kommunikation Schweizer Fleisch, Proviande, Bern
Lengsfeld, Melchior	Geschäftsleiter, Helvetas, Zürich
Mettler, Daniel	Verantwortlicher Mandat Herdenschutz, Agridea, Lausanne
Oettli, Esther	Leiterin Bereich Ausland, HEKS, Zürich
Schertenleib, Jürg	Verantwortlicher Projekt-Qualitätsmanagement, Brot für alle, Bern
Starck, Christoph	Direktor, Lignum, Zürich
Studer, Bruno	Leiter Finanzen, Helvetas, Zürich
Thuerlemann, Nicole	Controllerin, HEKS, Zürich
Vaneberg, Philippe	Head Field Operations, Intercooperation, Bern
von Sury, Felix	Executive Director, Intercooperation, Bern
Waldmeier, Erich	Direktor, Agridea, Lindau
Wildeisen, Beat	Leiter Zentrale Dienste, Switzerland Cheese Marketing AG, Bern
Willener, Walter	Vizepräsident, Agridea, Lausanne

## **Weitere Gesprächspartner**

Fetz, Marco	Stv. Geschäftsleiter der Beschaffungskommission des Bundes, Bundesamt für Bauten und Logistik
Gattiker, Mario	Vizedirektor, Bundesamt für Migration
Niggli, Peter	Geschäftsleiter alliance sud, Bern
Wyss, Martin	Stv. Leiter Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II – RS, Bundesamt für Justiz

## **Anhang: Untersuchungsfragen**

### **Die einzelnen Untersuchungsfragen im Detail**

Gemäss der Projektskizze der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 27. März 2008 waren die folgenden Leitfragen zu analysieren:

- Welche finanziellen Mittel fliessen in die direkte Zusammenarbeit zwischen Bund und NGOs?
- Welche Arten von NGO-Leistungen werden vom Bund ganz oder teilweise finanziert?
- Welche gesetzlichen Vorgaben steuern die Finanzierung der Zusammenarbeit mit den NGOs?
- Erlauben die gesetzlichen Vorgaben sowie allfällige interne Richtlinien der Bundesverwaltung eine zweckmässige Steuerung der Zusammenarbeit mit den NGOs?
- Welche spezifischen Risiken (Rollenkonflikte, Abhängigkeiten etc.) erkennen die zuständigen Verwaltungsstellen in der Zusammenarbeit mit den NGOs? Wird diesen Risiken in zweckmässiger Art begegnet?
- Erfolgt die Entscheidung, ob und in welchen Feldern die Zusammenarbeit mit NGOs gesucht werden soll, nach klaren und zweckmässigen Kriterien?
- Entsprechen die Verfahren zur Vergabe von Subventionen bzw. Aufträgen an NGOs den rechtlichen Vorgaben? Erfolgt die Vergabe nach objektiven und zweckmässigen Kriterien?
- Sind die vertraglichen Vereinbarungen bzw. die Auflagen in Subventionsverfügungen klar und zweckmässig formuliert? Insbesondere: Sind die Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen klar geregelt?
- Beaufsichtigt und kontrolliert die Verwaltung die Mittelverwendung, die Qualität und die Wirksamkeit der erbrachten Leistungen auf zweckmässige Weise? Welche Sanktionsmechanismen kommen zur Anwendung?
- Besitzt die Verwaltung ausreichende Kenntnisse und Ressourcen, um die von den NGOs zu erbringenden Leistungen angemessen zu definieren und zu kontrollieren?
- Werden die Unterstützungsleistungen verschiedener Dienststellen des Bundes sowie weiterer staatlicher Finanzierungsquellen auf zweckmässige Art und Weise koordiniert?

Diese Ausgangsfragen wurden in der ersten Untersuchungsphase systematisiert und verfeinert. Daraus resultierte das folgende, ausführliche Frageraster. Im Rahmen eines induktiven Vorgehens wurde dabei im Laufe der Untersuchung auf diejenigen Fragen fokussiert, bei denen sich am meisten Problemhinweise ergaben.

## Frageraster

<b>Make or Buy Entscheid</b>	
Aufgrund welcher Kriterien wurde entschieden, ob die Leistung durch den Bund erbracht werden soll oder eine dritte Stelle?	Wird der Entscheid Make or Buy explizit gefällt?
	Welche rechtlichen Vorgaben bestehen hierzu?
	Gibt es definierte Kriterien, aufgrund derer der Entscheid gefällt wird? Welche?
	Sind die Kriterien mit der übergeordneten Strategie des betreffenden Departements/Amtes für den gegebenen Bereich abgestimmt?
	Sind diese Kriterien den NGOs klar und bekannt (werden sie kommuniziert)?
	Gab es in der Vergangenheit auch «Make»-Entscheide?
	Ist die Auslagerung (buy) aus juristischer Sicht in Ordnung (rechtlich angemessen abgestützt)?
	Wer fällt diesen Entscheid?
Wie kam dieser Entscheid zustande? Wer war daran beteiligt?	Verfügen die Entscheidstellen über die zur Beurteilung der Kriterien relevanten Informationen?
	Verfügen die Entscheidstellen über das zur Beurteilung der Kriterien relevante Know-how?
	Wird die Erfüllung der Kriterien einzeln systematisch geprüft?
	Wird der Entscheid letztlich aufgrund der definierten Kriterien gefällt?
	Sind die Entscheidungsinstanzen Interessenkonflikten ausgesetzt?
	Gibt es Einflüsse, welche dazu führen, dass Argumenten ausserhalb der definierten Kriterien den Entscheid beeinflussen (Druck der NGO, politischer Druck etc.)?
<b>Wahl der Kooperationsart: Subvention oder Mandat?</b>	
Aufgrund welcher Kriterien wurde entschieden, ob eine Leistung als Mandat vergeben wird oder mit Subventionen unterstützt wird?	Wird der Entscheid Subvention oder externer Auftrag explizit gefällt?
	Welche rechtlichen Vorgaben bestehen hierzu?
	Gibt es Verordnungen und interne Vorgaben, welche die rechtlichen Vorgaben zum Entscheid zwischen Mandat und Subvention für das jeweilige Anwendungsfeld angemessen konkretisieren und klären?
	Gibt es definierte Kriterien, aufgrund derer der Entscheid gefällt wird? Welche?
	Sind die Kriterien mit der übergeordneten Strategie des betreffenden Departements für den gegebenen Bereich abgestimmt? Sind diese Kriterien in Vorgaben verschiedener Stufe (Gesetz, Verordnung, interne Vorgaben) kohärent?
	Wer fällt diesen Entscheid?
Wie kam dieser Entscheid zustande? Wer war daran beteiligt?	Gibt es gesetzliche Vorgaben oder interne Richtlinien, welche das Verfahren des Subventions- oder Leistungsauftrag-Entscheids regeln?
	Verfügen die Entscheidstellen über die zur Beurteilung der Kriterien relevanten Informationen?
	Verfügen die Entscheidstellen über das zur Beurteilung der Kriterien relevante Know-how?
	Wird die Erfüllung der Kriterien einzeln systematisch geprüft?
	Wird der Entscheid letztlich aufgrund der definierten Kriterien gefällt?
	Sind die Entscheidungsinstanzen Interessenkonflikten ausgesetzt?
	Gibt es Einflüsse, welche dazu führen, dass Argumenten ausserhalb der definierten Kriterien den Entscheid beeinflussen (Druck der NGO, politischer Druck etc.)
<b>Auswahl des Kooperationspartners</b>	
Aufgrund welcher Kriterien wurde der Kooperationspartner ausgewählt?	Welche rechtlichen Vorgaben bestehen hierzu?
	Gibt es Verordnungen und interne Vorgaben, welche die rechtlichen Vorgaben zum Entscheid zwischen Mandat und Subvention für das jeweilige Anwendungsfeld angemessen konkretisieren und klären?
	Gibt es definierte Kriterien für die Wahl des Kooperationspartners in fachlicher Hinsicht?
	Gibt es definierte Kriterien für die Wahl des Kooperationspartners (Eignungskriterien)?
	Gibt es Kriterien für die Art und Qualität der subventionierten/eingekauften Leistung?
	Gibt es definierte Kriterien in wirtschaftlicher Hinsicht (Kosten-Nutzen-Vergleich; Effizienzvergleich der Varianten)?
	Gibt es bei diesen Kriterien Mindestanforderungen im Sinne von K.O.-Kriterien?
	Ist es ein Kriterium, dass der Kooperationspartner selbst eine Eigenleistung bringt?
	Wie wird diese Eigenleistung bemessen? Gibt es hierzu klare Kriterien?
	Sind die Kriterien mit der übergeordneten Strategie des betreffenden Departements für den gegebenen Bereich abgestimmt? Sind diese Kriterien in Vorgaben verschiedener Stufe (Gesetz, Verordnung, interne Vorgaben) kohärent?
	Sind diese Kriterien den NGOs klar und bekannt (werden sie kommuniziert)?
	Wer fällt diesen Entscheid?
	Gibt es ein definiertes Verfahren, gemäss dem die Wahl des Kooperationspartners erfolgen soll?

Wie kam dieser Entscheid zustande? Wer war daran beteiligt?	Entspricht dieses Verfahren den übergeordneten Mindestanforderungen?
	Wird dieses Verfahren durch tatsächlich angewendet?
	Mandate: Gibt es genügende Begründung für einen allfälligen Verzicht auf wettbewerbliche Vergabe?
	Geht die Initiative für eine Zusammenarbeit immer von der NGO aus?
	Wird im Gesuch explizit auf die geforderten Kriterien (falls existent) Bezug genommen?
	Werden Anträge von Kooperationspartnern systematisch auf die Erfüllung der definierten Kriterien überprüft?
	Werden Anträge von Kooperationspartnern, die nicht befriedigend sind (inhaltlich, wirtschaftlich) abgelehnt oder zur Überarbeitung zurückgewiesen?
	Werden bei Anträgen von Kooperationspartnern falls möglich «Konkurrenzanträge» eingeholt?
	Verfügen die Entscheidstellen über die zur Beurteilung der Kriterien relevanten Informationen?
	Verfügen die Entscheidstellen über das zur Beurteilung der Kriterien relevante Know-how?
	Wird der Entscheid letztlich aufgrund der definierten Kriterien gefällt?
	Wird durch eine Instanz überprüft, ob dieses Verfahren / diese Kriterien tatsächlich angewendet werden?
	Wird die Wahl eines Kooperationspartners explizit und nachvollziehbar begründet?
	Sind die Entscheidinstanzen Interessenkonflikten ausgesetzt?
Gibt es Einflüsse, welche dazu führen, dass Argumente ausserhalb der definierten Kriterien den Entscheid beeinflussen (Druck der NGO, politischer Druck etc.)	
<b>Vertragsabschluss</b>	
Welche Vorgaben regeln den Vertragsabschluss? Wie ist das Verfahren?	Gibt es ein definiertes Verfahren, gemäss dem der Vertrag abzuschliessen ist?
	Wird dieses Verfahren durch die Verwaltung angewendet?
	Sind die Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen klar geregelt?
	Wird durch eine Instanz überprüft, ob dieses Verfahren / diese Kriterien tatsächlich angewendet werden?
	Gibt es Einflüsse, welche dazu führen, dass Verträge entgegen der «Gepflogenheiten» / Vorgaben zu Ungunsten des Bundes ausgestaltet werden?
	Welche rechtlichen Vorgaben bestehen hierzu?
Welche Inhalte sind im Vertrag geregelt?	Entsprechen Form und Inhalte den gesetzlichen Anforderungen?
	Ist geregelt, wie hoch der Anteil der Finanzierung des Bundes maximal sein darf oder gibt es ein Kostendach?
	Welche Vorgaben werden der NGO bezüglich Buchhaltung/Abrechnung gemacht? Wird für den subventionierten Bereich / das Mandat für eine getrennte Rechnung verlangt?
	Wie sieht die Fristigkeit der Vereinbarung aus?
	Werden im Vertrag Qualitätsanforderungen der zu erbringenden Leistungen definiert anhand denen der Bund überprüfen kann, ob die vereinbarte Leistung seitens der NGO erbracht wird?
	Welche Bedingungen muss die NGO bezüglich Kontrolle erfüllen – Meldungs- und Berichterstattungspflichten, Buchhaltung, Abrechnung, Revision? Wird geregelt, dass das NGO die Verwaltung laufend mit relevanten Informationen bedienen muss, die eine wirksame Kontrolle der Wirkungen ermöglichen?
	Werden die Informationspflichten der Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen eingefordert (Auskunftsrechte, Einsichtsrechte in Akten/Buchhaltung, Kontrollen vor Ort)?
	Werden Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Nichteinhaltung von Abmachungen im Vertrag festgehalten?
	Sehen die Verträge vor, dass sich der Bund in definierten Fällen/Konstellationen aus der Kooperation zurückziehen kann?
	Geht hiervon ein Druck auf die NGO aus, die definierten Ziele erreichen zu wollen?
<b>Begleitung, Kontrolle und Evaluation der Kooperation</b>	
Wie erfolgt die Begleitung und Kontrolle der Kooperation?	Wie wird die Kooperation bzw. die Aufgabenerfüllung der NGO überwacht?
	Wird die Rechnung durch die Verwaltung geprüft?
	Falls solche vereinbart wurden: Werden die Einsichts- und Kontrollrechte auch tatsächlich wahrgenommen?
	Falls solche vereinbart wurden: Wird geprüft, ob die erbrachten Leistungen den Qualitätsanforderungen entsprechen?
	Welche Kontrollen hat die Verwaltung in der Vergangenheit tatsächlich durchgeführt?
	Wie wird sichergestellt, dass nur tatsächlich erbrachte Leistungen finanziert werden?
	Werden Mehrkosten nur bezahlt, wenn diese entweder auf bewilligte Projektänderungen zurückgehen oder nicht beeinflussbar waren (Z. B. Teuerung)?
Wird eine Kooperation bei Bedarf / regelmässig / bei einem Phasenende (extern) evaluiert?	

Welche Sanktionsmöglichkeiten hat die Verwaltung? Welchen Einfluss kann die Verwaltung nehmen?	Kann der Bund bzw. die zuständige Verwaltungsstelle steuernd in die operativen Geschicke der NGO eingreifen bzw. diese bei Bedarf dazu veranlassen, Änderungen in der Leistungserstellung vorzunehmen?
	Welche Sanktionsmassnahmen kann die Verwaltung bei Nichterfüllung des Vertrags anwenden?
	Verfügt die Verwaltung über die für wirksame Kontrollen relevanten Informationen?
	Verfügt die Verwaltung über die für wirksame Kontrollen notwendigen Ressourcen?
	Ist die Verwaltung bei der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion Interessenkonflikten ausgesetzt?
	Können NGO Druck auf die Verwaltung ausüben, welche deren Verhalten beeinflusst?
<b>Verlängerung der Kooperation (Wiedervergabe)</b>	
Aufgrund welcher Kriterien / nach welchem Verfahren wird über eine Verlängerung entschieden?	Gibt es definierte Kriterien dazu, ob eine Kooperation verlängert wird oder nicht?
	Gibt es ein definiertes Verfahren, gemäss dem die Kooperation verlängert wird oder nicht?
	Werden die Kriterien und das Verfahren tatsächlich angewendet?
	Wird durch eine Instanz überprüft, ob dieses Verfahren / diese Kriterien tatsächlich angewendet werden?
	Werden die bisherigen Leistungen des Kooperationspartners systematisch geprüft (und spielt dies eine Rolle für den Entscheid, ob das Mandat verlängert wird oder nicht)?
	Wird bei Mandaten die Notwendigkeit einer allfälligen Ausschreibung von Folgeaufträgen angemessen geprüft?
Welche Sanktionsmöglichkeiten hat die Verwaltung? Welchen Einfluss kann die Verwaltung nehmen?	Werden bei Anträgen/Gesuchen von Kooperationspartnern falls möglich «Konkurrenzanträge» eingeholt?
	Verfügen die Entscheidstellen über die zur Beurteilung der Kriterien relevanten Informationen?
	Verfügen die Entscheidstellen über das zur Beurteilung der Kriterien relevante Know-how?
	Werden die ursprünglichen Verträge im Falle der Verlängerung des Engagements des Bundes entsprechend aufgrund der seitens der Verwaltung allenfalls gemachten negativen Erfahrungen überarbeitet?
	Besteht aus Sicht der NGO das latente Risiko, die Subventionierung/das Mandat bei einer Verlängerung nicht mehr zu erhalten, falls sie die Erwartungen des Bundes nicht erfüllt?
	Steht die Verwaltung unter einem de facto Zwang, eine Kooperation weiterzuführen?
	Woraus ergibt sich dieser?
	Sind die Entscheidinstanzen Interessenkonflikten ausgesetzt?
<b>Phasenübergreifende Aspekte</b>	
Koordination	Werden die Unterstützungsleistungen verschiedener Dienststellen des Bundes sowie weiterer staatlicher Finanzierungsquellen auf zweckmässige Art und Weise koordiniert?
	Werden die Gesuchsteller auf die Verpflichtung zur Meldung anderer Unterstützungsleistungen aufmerksam gemacht?
	Wie erfolgt die Prüfung von möglichen Mehrfachfinanzierungen? Erfolgen ggf. Rückforderungen?
Know-how	Besitzt die Verwaltung ausreichende Kenntnisse und Ressourcen, um die von den NGOs zu erbringenden Leistungen angemessen zu definieren und zu kontrollieren?
Begleitung/Kontrolle	Kann durch das gegebene Verfahren gewährleistet werden, dass ein zweckentfremdeter Einsatz der Mittel durch die NGO erkannt würde?
	Kann durch das gegebene Verfahren gewährleistet werden, dass die NGO die vereinbarten Ergebnisse in der geforderten Quantität und Qualität erbringen?
	Kann die Verwaltung gewährleisten, dass die NGO keinen prägenden Einfluss auf strategische Aspekte des Bundes erlangt?
Rollen- bzw. Interessenskonflikte	Sind die Entscheidinstanzen Rollen- oder Interessenskonflikten ausgesetzt?

## **Impressum**

### **Durchführung der Untersuchung**

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung)

Dr. Marcel Egger, Egger, Dreher & Partner AG (externer Experte)

Céline Anderegg, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

### **Dank**

*Die PVK dankt den beteiligten Dienststellen des Bundes und den betroffenen NGOs für das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Personen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt haben. Ein spezieller Dank geht an Dr. Marcel Egger von der Egger, Dreher und Partner AG, der wesentliche Teile der Untersuchung durchgeführt und die Berichterstattung massgebend unterstützt hat. Einen besonderen Dank richten wir an Roland Giger von der Eidgenössischen Finanzkontrolle, der die SAP-Daten für die vorliegende Untersuchung aufbereitet hat. Schliesslich bedanken wir uns bei Prof. Dr. Martin Wyss vom Bundesamt für Justiz und Rechtsanwalt Marco Fetz von der Beschaffungskommission des Bundes, welche uns für rechtliche Auskünfte zur Verfügung standen.*

### **Kontakt**

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Kommissionen > Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Deutsch*