Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen

Synthesebericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. Juni 2009

Das Wichtigste in Kürze

Aufgrund wiederholt aufgetauchter Fragen im Hinblick auf die Geldflüsse, Mittelverwendung und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Bundesverwaltung einerseits und NGOs (non-governmental organizations, Nichtregierungsorganisationen) andererseits beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Jahre 2008, die Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs zu untersuchen. Zu beurteilen war dabei die Steuerung der Kooperation mit NGOs auf Seiten der Verwaltung. Geprüft wurde, ob die Kooperationspraxis aus ökonomischer Sicht zweckmässig ist, insbesondere ob die Verwaltung möglichen Zweckentfremdungen der Mittel, der Entstehung traditionsfester Subventionierungen oder Monopolen und anderen Kooperationsrisiken angemessen vorbeugt.

Der vorliegende Synthesebericht stellt die Erkenntnisse der Untersuchung in komprimierter Form dar. Um ein umfassendes Bild sämtlicher Analyseergebnisse zu erlangen, welche die Grundlage der hier dargestellten Erkenntnisse bilden, verweisen wir auf den ausführlichen Bericht (www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle).

In der empirischen Erhebung wurden 14 Kooperationen im Detail untersucht, wobei über dreissig Interviews und Expertengespräche geführt sowie umfassende Dokumentenanalysen vorgenommen wurden. Die PVK arbeitete im Rahmen der Untersuchung eng mit Dr. Marcel Egger (Egger, Dreher & Partner AG, Bern) zusammen, der grosse Teile der empirischen Erhebungen und der Analyse durchführte.

Im Zentrum der Untersuchung standen Kooperationen mit NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden, welche in der Zuständigkeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) liegen. Vergleichend wurde untersucht, wie Kooperationen mit NGOs im Bereich Landwirtschaft (Bundesamt für Landwirtschaft) und Umwelt (Bundesamt für Umwelt) gesteuert werden. Im Referenzjahr 2007 wendete die DEZA knapp 180 Millionen Franken für Kooperationen mit NGOs auf. Im Bundesamt für Landwirtschaft betrug der entsprechende Aufwand 2007 rund 150 Millionen Franken, im Bundesamt für Umwelt gut 13 Millionen Franken.

Insgesamt zeigt die Untersuchung eine grosse Varianz sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlagen als auch im Hinblick auf die tatsächliche Steuerungspraxis.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bleiben die gesetzlichen Vorgaben derart offen, dass sich die Frage stellt, ob diese den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügen, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen. Im Landwirtschaftsbereich ist in einem der untersuchten Fälle die Monopolstellung eines Anbieters bereits auf Gesetzesstufe festgelegt und damit jeglicher Wettbewerb ausgeschaltet, ohne dass dies aus ökonomischer Sicht zweckmässig erscheint. Zudem macht die Praxis im Umweltbereich 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.

Die angetroffene tatsächliche Steuerung und Kontrolle der Kooperationen weisen nicht nur im Vergleich der untersuchten Bereiche, sondern zum Teil auch innerhalb eines Amtes stark unterschiedliche Eigenschaften auf. Bemerkenswert ist, dass die Steuerungsmassnahmen nur in 5 der 14 untersuchten Fälle hinreichend sind, um Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass auszuschliessen. Die Vorkehrungen gegen die Entstehung von Monopolsituationen erachten wir sogar in nur einem der 14 Fälle als ausreichend. Die Untersuchung identifiziert dabei Schwächen in folgenden Punkten, die im Hinblick auf eine effektive und effiziente Gestaltung der Kooperationen mit NGOs erfolgskritisch sind: die Anwendung wettbewerblicher Verfahren, die Bemessung von Finanzhilfen, die Vergabeentscheide bei partnerschaftlichen Beziehungen, die Modalitäten der Abrechnung von Kosten und Leistungen und schliesslich die buchhalterischen Vorkehrungen und Kontrollen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen. Diese Mängel betreffen nicht alle untersuchten Kooperationen in gleichem Masse. Der bereichsübergreifende Vergleich zeigt vielmehr, dass sich unter den analysierten Fällen zweckmässige Ansätze zur Vermeidung dieser Schwächen finden. Noch kommen diese Ansätze aber nicht überall bzw. nicht überall mit der gleichen Konsequenz zur Anwendung. Positiv stimmt aber, dass die konstatierten Schwächen von der Verwaltung selber zumindest teilweise erkannt sind und die jüngere Entwicklung in verschiedenen Fällen in die richtige Richtung weist.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze **1374**

Abkürzungsverzeichnis **1377**

1 Einleitung **1378**

1.1 Ausgangslage, Auftrag und Aufbau des Berichts 1378

1.2 Zum Begriff der NGO 1379

1.3 Problemstellung 1380

1.4 Untersuchungsanlage und Methoden 1381

1.5 Übergreifende Rechtsgrundlagen 1383

1.6 Untersuchte Politikbereiche und Finanzflüsse 1385

1.7 Ausgewählte Fallstudien 1387

2 Beurteilung des Kooperationsmanagements in den untersuchten Bereichen **1388**

2.1 Kooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit – DEZA 1388

2.2 Kooperationen in der Landwirtschaft – BLW 1391

2.3 Kooperationen im Umweltbereich – BAFU 1393

3 Beurteilung der Risiken der Zusammenarbeit mit NGOs **1394**

3.1 Risiko eines zweckentfremdeten Einsatzes der Bundesgelder seitens der NGOs 1394

3.2 Risiko der Entstehung traditionsfester, monopolähnlicher Strukturen 1399

3.3 Risiken problematischer gegenseitiger Abhängigkeiten und Verflechtungen zwischen der Bundesverwaltung und den NGOs 1402

4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen **1406**

4.1 Anwendung wettbewerblicher Verfahren 1406

4.2 Bemessung von Finanzhilfen 1407

4.3 Vergabe in einem partnerschaftlichen Kontext 1408

4.4 Einhaltung von Vorgaben in der Bundesverwaltung 1408

4.5 Abrechnung von Leistungen und Kosten der NGOs 1409

4.6 Verhinderung von Zweckentfremdungen 1409

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis **1411**

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner **1414**

Impressum **1417**

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BoeB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DMO	Destination Marketing
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
LAfV	Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung)
N	Nationalrat
NGO	Non-governmental organization, Nichtregierungsorganisation
O-Bereich	Bereich für Ostzusammenarbeit
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)
PMB	Produkt-Markt-Bereich
S	Ständerat
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz)
VoeB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organization

Synthesebericht

Der vorliegende Synthesebericht stellt die Untersuchungserkenntnisse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) in komprimierter Form dar. Um ein umfassendes Bild sämtlicher Analyseergebnisse zu erlangen, welche die Grundlage der hier dargestellten Erkenntnisse bilden, verweisen wir auf den ausführlichen Bericht[1].

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage, Auftrag und Aufbau des Berichts

Mit Beschluss vom 25. Januar 2008 haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) eine von der PVK durchzuführende Untersuchung zur Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit NGOs (non-governmental organizations, Nichtregierungsorganisationen) ins Jahresprogramm der ständerätlichen GPK (GPK-S) 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[2]. Zudem hatten sich am Rande früherer Untersuchungen der GPK-S[3] im Bereich der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) Fragen ergeben, die eine

1 www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

2 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).

3 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, Bericht an den Bundesrat vom 24. Okt. 2008, BBl **2009** 2251.

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 unserer Untersuchung angegangen wurde. Zuerst erklären wir die Verwendung des Begriffs «NGO» im Rahmen dieser Untersuchung und konkretisieren die Problemstellung. Anschliessend werden die Untersuchungsanlage und die verwendeten Methoden vorgestellt, bevor wir kurz auf die übergreifenden Rechtsgrundlagen eingehen. Die letzten beiden Abschnitte der Ziffer 1 erläutern die Wahl der drei untersuchten Politikbereiche und Finanzflüsse sowie die vertieft untersuchten Einzelfälle innerhalb dieser Bereiche.

In den Ziffern 2–4 werden die zentralen Ergebnisse aus unterschiedlicher Perspektive wiedergegeben. Ziffer 2 stellt die Stärken und Schwächen der Kooperationspraxis für jeden der untersuchten Bereiche (Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft, Umwelt) separat dar. In der Ziffer 3 werden die Ergebnisse bereichsübergreifend aus Sicht der in der politischen Diskussion prominenten Kooperationsrisiken gewürdigt. In der abschliessenden Ziffer 4 werden im Sinne von zusammenfassenden Schlussfolgerungen diejenigen Problemfelder identifiziert, in denen aus Sicht der PVK Handlungsbedarf besteht.

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 Gewinnorientierung, 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 fehlenden Zuständigkeit der GPKs wurde dieser Untersuchungsgegenstand aber verworfen.[4]

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[5],
- Auswahl des Kooperationspartners (Vergabeprozess),
- Vertragsabschluss,

[4] Die GPKs besitzen weder die Kompetenz, die *Mittelverwendung* durch die NGOs zu prüfen, noch die Zuständigkeit, allfällige *Vorteilsnahmen* auf Seiten der Parlamentsmitglieder zu untersuchen.
- *Prüfung der Mittelverwendung durch die NGOs:* Die Geschäftsprüfungskommissionen können im Rahmen ihrer Oberaufsichtskompetenzen einzig die Finanzflüsse von der Verwaltung zu den Empfängern und die entsprechenden Kontrollmassnahmen der Verwaltung untersuchen.
- *Prüfung einer allfälligen Vorteilsnahme der Parlamentsmitglieder:* Das Parlament und die Parlamentsmitglieder unterliegen nicht der Aufsicht der GPKs (Art. 26 ParlG in Verbindung mit Art. 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.

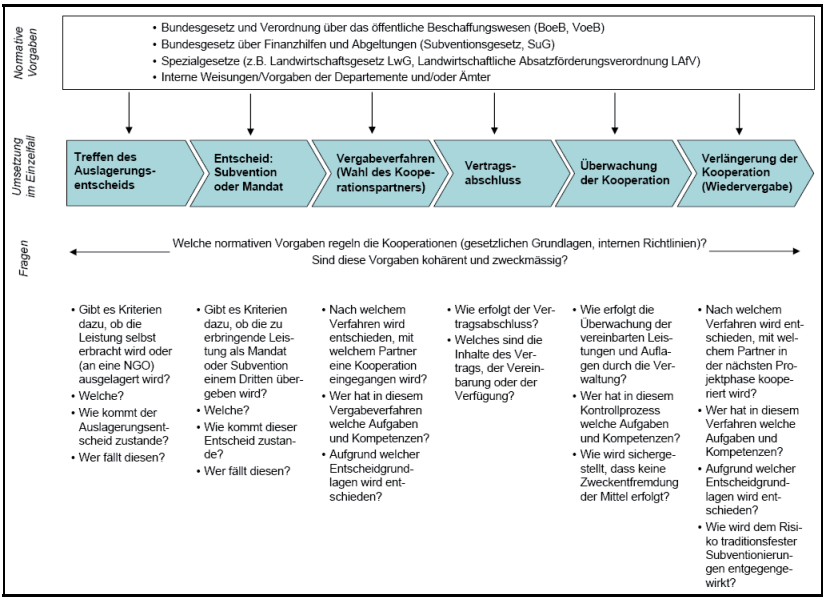
[5] Vgl. dazu die folgende Ziff. 1.5.

– 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 Kooperationspraxis von Bedeutung sind (vgl. Abb. 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.[6]

– 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 Übergreifende 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). 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 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 abgelten 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.

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994 und die entsprechende Verordnung (VoeB) kommen zum Tragen, wenn der Bund Güter und Dienstleistungen sowie Bauleistungen und Bauwerke beschafft, die er zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt. 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

6 Weitere Gespräche wurden im Vorfeld der Untersuchung und zur Vertiefung ausgewählter rechtlicher Aspekte mit weiteren verwaltungsinternen und -externen Fachleuten geführt (vgl. Liste im Anhang).

nicht in jedem Fall klare Vorgaben dafür, ob die Kooperationen mit NGOs dem Beschaffungs- und/oder Subventionsrecht zu unterstellen sind.[7]

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

- *Vergabeverfahren*: Subventionen werden auf ein *Gesuch* hin vergeben, während Dienstleistungsmandate mit einem Volumen von mehr als 50 000 Franken grundsätzlich *im Wettbewerb zu vergeben* sind; eine freihändige Vergabe ist nur unter den gesetzlich definierten Voraussetzungen möglich.
- *Publikationspflicht*: Subventionsentscheide müssen nicht publiziert werden, während der Zuschlag für Dienstleistungsmandate mit einem Volumen von über 250 000 Franken grundsätzlich der Publikationspflicht unterliegt.
- *Höhe der Zahlungen*: Subventionen setzen im Regelfall eine Eigenleistung des Empfängers voraus. Ihre Höhe orientiert sich grundsätzlich an den entstandenen Kosten. Dienstleistungsmandate hingegen werden gemäss dem im Wettbewerb erzielten Preis entschädigt.
- *Kontrollbefugnisse*: Bei Subventionen sind die Kontrollbefugnisse umfassender (Kontroll- und Einsichtsrechte der Eidgenössischen Finanzkontrolle [EFK], Kontrolle der Art und Weise der Leistungserbringung, Empfänger muss geltend gemachte Kosten nachweisen können). Bei Dienstleistungsmandaten kann lediglich kontrolliert werden, ob die erbrachte Leistung der vertraglichen Abmachung entspricht.[8]

In der vorliegenden 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).

7 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).

8 Weitergehende Kontroll- und Einsichtsrechte können vertraglich vereinbart werden, was von Art. 5 VoeB für Beschaffungen mit einem Volumen über einer Million Franken verlangt wird.

1.6 Untersuchte Politikbereiche und Finanzflüsse

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht der Bereich der internationalen Zusammenarbeit, wobei aufgrund der finanziellen Bedeutung auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fokussiert wird.[9] 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.[10] 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 substanzielle Finanzflüsse an NGOs und zudem existieren im Umweltbereich Kooperationen mit NGOs, die gleichzeitig 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.

Eine Gesamtübersicht der Finanzflüsse zwischen dem Bund und NGOs existiert nicht und ist aufgrund der schwierigen Datenlage nur mit erheblichem Aufwand zu erstellen.[11] Für die drei untersuchten Bereiche wurde speziell für diese Untersuchung eine Auswertung der SAP-Daten[12] des Jahres 2007 vorgenommen.

9 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 heute 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 Integrationsbereich auf rund 123 Millionen Franken belief. Mit knapp 1.9 Millionen Franken entschädigte der Bund im Jahr 2008 zudem die in den Artikeln 30 und 94 des Asylgesetzes ausdrücklich verankerte Beteiligung der Hilfswerke bei den Anhörungen von Asylsuchenden. Rund 3.5 Millionen Franken flossen im Jahr 2008 in die von der DEZA betreuten und dem Budget des Bundesamtes für Migration belasteten Projekte der länderspezifischen Rückkehrhilfe.

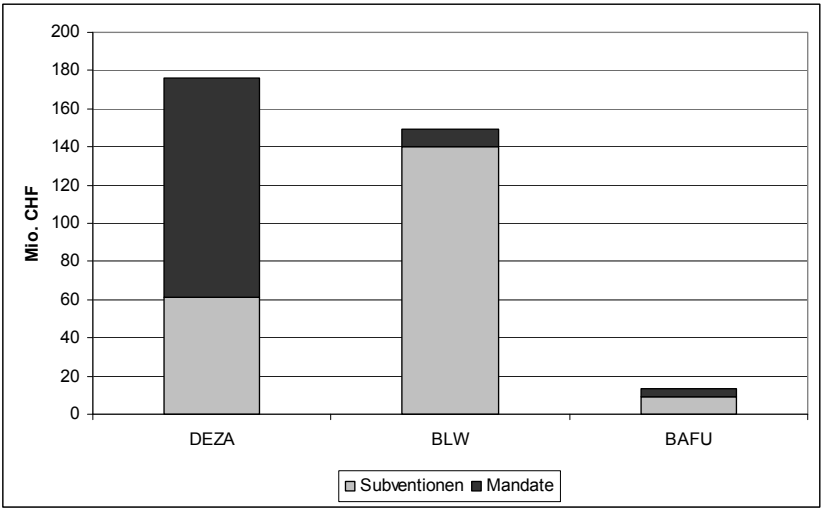
10 In der Entwicklungszusammenarbeit flossen im Jahr 2007 rund 180 Millionen Franken des Bundes über die Kanäle schweizerischer NGOs. In der Landwirtschaft lag dieser Wert im Jahr 2007 bei rund 150 Mio. Franken.

11 So auch der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation 04.3240 «Dritter Sektor» (Häberli-Koller Brigitte).

12 Die SAP-Daten wurden von der EFK bereitgestellt und durch die PVK ausgewertet.

Abbildung 2

Finanzvolumen in den drei untersuchten Bereichen/Ämtern 2007



Quelle: SAP-Daten, eigene Auswertung

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. Franken. In diesem Bereich hat die DEZA 2007 etwa 180 Mio. Franken an schweizerische NGO bezahlt, davon 60 Mio. in Form von Finanzhilfen (primär so genannte Programmbeiträge) und der Rest in Form von Mandaten. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass diese Gelder in Entwicklungsprogramme und Projekte fliessen, welche die Schweizer NGOs in Ländern des Süden und/oder Ostens abwickeln.

Die DEZA unterstützt gemäss «NGO-Politik» – einem publizierten, von der Direktion verabschiedeten Strategiepapier der DEZA hinsichtlich Kooperationen mit NGOs (2007) – Programme und Projekte von NGOs in verschiedenen Aktionsfeldern in der Form von Finanzhilfen. 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 strategischen Ziele und Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit setzt die DEZA in Form eigener Schwerpunktprogramme mit eigenen Kooperationsbüros vor Ort in den betreffenden Schwerpunktländern um. Dabei mandatiert die DEZA lokale Akteure, schweizerische und internationale NGOs, Beratungsbüros, Firmen, Entwicklungsagenturen etc. für die Projektdurchführung.

Im Bereiche der Landwirtschaft wurden im Jahr 2007 etwa 150 Mio. Franken durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) an schweizerische NGOs ausbezahlt. Der grösste Teil der Zahlungen des BLW an NGOs erfolgt in Form von Finanzhilfen: Rund 55 Mio. Franken werden jährlich für die Absatzförderung zur Verfügung gestellt. 37 Mio. Franken wurden im Jahr 2007 als Beihilfen für die Pflanzen- und Viehwirtschaft und 35 Mio. Franken für Pflanzen- und Tierzucht ausbezahlt. Rund 9 Mio. Franken werden ausserdem als Finanzhilfen im Bereich der landwirtschaftlichen Beratung jährlich vergeben. Die an die Finanzhilfen gekoppelten Bedingungen sowie deren Höhe sind in der Regel jeweils entweder auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe geregelt.

Im Umweltbereich werden insgesamt jährlich 13,5 Mio. Franken an schweizerische NGOs durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ausbezahlt. Der grösste Teil der Mittel wird in den Bereichen Umweltbildung sowie Wald ausgegeben.

1.7 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 Schweizer NGOs verteilen, im Rahmen von Fallstudien analysiert (vgl. Tab. 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 BLW und drei Kooperationen des BAFU untersucht. Wichtige Kriterien für die Auswahl der in Tabelle 1 aufgeführten Kooperationen für die vertiefte Untersuchung waren:

- Kooperationen mit einem hohen Anteil der gesamten Zahlungen an NGOs aus dem betreffenden Bereich,
- keine Kooperationen, die kürzlich durch die EFK untersucht wurden,
- Berücksichtigung verschiedener formaler Modalitäten der Zusammenarbeit (Finanzhilfen vs. Beschaffungen),
- Einbezug von zwei NGOs in die Untersuchung, welche von mehreren Bundesämtern Zahlungen erhalten (Helvetas und Agridea).

Tabelle 1

Untersuchte Fallstudien

Dienststelle	NGO	Projekt / Programm	Finanzhilfe	Beschaffung (Mandat)
DEZA		Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal		X
DEZA	Helvetas	Programmbeitrag	X	
*SECO**		*Destination Marketing (DMO) in the Kyrgyz Republic**		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		Finanzhilfe für die Absatzförderung	X	
BLW	Agridea	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 Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) mit Helvetas im Rahmen des DMO-Projektes wird im Folgenden nicht detailliert betrachtet, sondern lediglich im Hinblick auf die Abstimmung des SECO mit der DEZA.

2 Beurteilung des Kooperationsmanagements in den untersuchten Bereichen

Ziffer 2 stellt die Stärken und Schwächen der Kooperationspraxis für jeden der untersuchten Bereiche – Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft, und Umwelt – separat dar.

2.1 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 beiziehen, dann erfolgt dies grundsätzlich in der Form von Mandaten. Daneben spricht die DEZA auch Geld für eigene Aktivitäten der NGOs, sofern diese 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 Intraweb 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 bei 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 (Südhilfe) 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 (Südhilfe) 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.[13]

- 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 dem 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.[14]
- Die gesetzlichen Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit sind sehr offen formuliert, insbesondere ist der im Gesetz enthaltende 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[15] den heutigen Anforderungen des Legalitätsprinzips noch genügt, namentlich dem Gebot der angemessenen Bestimmtheit gesetzlicher Normen für die Ausrichtung von Finanzhilfen.[16]
- 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.

13 Eine detaillierte Diskussion der Ausschreibungspraxis findet sich im ausführlichen Bericht, Ziff. 2.4.3.

14 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.

15 SR **974.0**

16 Aufgrund des offenen, nicht abschliessenden Ziel- und Massnahmenkatalogs des Gesetzes lassen wir offen, ob die gesetzlichen Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Sensibilisierungaktivitäten 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. Ziff. 3.1)[17].

– 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[18]. 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 Bereiche 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.

2.2 Kooperationen 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.

17 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 zur 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/Projekte 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 Hilfswerk Brot für alle angeschlossenen NGOs, die Empfänger des Programmbeitrags der DEZA an dieses Hilfswerk sind, nicht der Fall. Und im Falle von HEKS konnten uns die befragten Personen der NGO keine Aussage hierzu machen.

18 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 Finanzgeber zu erstellen bzw. diese beim externen Auditor in Auftrag zu geben. Da dieses Instrument erst seit Kurzem 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.[19]

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.[20]

19 Detailliertere Informationen finden sich im ausführlichen Bericht, Ziff. 2.4.5.
20 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 Bereiche 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.

2.3 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 Beurteilung der Risiken der Zusammenarbeit mit NGOs

In dieser Ziffer 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.

3.1 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). Aufgrund einer Analyse der Interessenkonvergenz[21] und der politischen Aktivitäten der NGOs kommen wir zum Schluss, dass das potenzielle Risiko von Zweckentfremdungen abgesehen von einer Ausnahme in allen untersuchten Fällen als vorhanden zu betrachten ist.

[21] Die Interessenkonvergenz wird dabei im Hinblick auf die Übereinstimmung der inhaltlichen Ziele und die Existenz von weiteren Tätigkeiten der NGOs, welche allenfalls quersubventioniert werden könnten, geprüft (vgl. dazu Tab. 2 und Ziff. 3.2.1 im ausführlichen Bericht).

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). Die Analyse der einzelnen Kooperationen[22] hat gezeigt, dass dies in folgenden Fällen zutrifft:

- 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 erheblichen 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 bei 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 Bun-

22 Diese findet sich im ausführlichen Bericht, Ziff. 2.4.5.

desmittel 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 Geschäftbeziehungen 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 dass 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.

Tabelle 2

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 Buchhaltung vor Ort im Einzelnen nachprüfbar und den einzelnen Mandaten bzw. Finanzhilfen eindeutig zuordenbar.		Die Korrektheit der abgerechneten Kosten wird von einem unabhängigen Revisor testiert	**Sind Vorkehrungen geeignet, um Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass auszuschliessen?**
						wird seitens des Amtes gefördert	macht NGO aus freien Stücken		
Hinreichende Vorkehrungen zur Verhinderung von Zweckentfremdungen in grösserem Ausmass					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 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 3

Risiko traditionsfeste, monopolähnliche Stellung der NGOs

NGO	Dienststelle des Bundes	Projekt / Programm	Relevanz	Vorkehrungen		Fazit
			Es ist zudem zumindest mittelfristig zu erwarten, dass sich potenzielle Konkurrenten finden liessen, welche die betreffende Leistung anstelle der 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?**
Notwendige Vorkehrung zur Verhinderung traditionsfester, monopolähnlicher Stellungen der NGOs					X	
Helvetas	DEZA	Sustainable Soil Management (SSMP), Nepal	X	X		**nein**
	DEZA	Programmbeitrag	X			**nein**
Inter-cooperation	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**

3.3 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 Produkt-Markt-Bereiche (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).

Tabelle 4

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	
Inter-cooperation	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 jeweiligen 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.[23] 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 gebundenen 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.

[23] Damit soll nicht impliziert werden, dass dies so geschieht, sondern dass diesem Risiko präventiv begegnet werden muss.

4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

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

In dieser Ziffer 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.

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 Bereich für Ostzusammenarbeit (O-Bereich) Erstmandate im Regelfall ausgeschrieben werden und nur in Ausnahmefällen auf eine Ausschreibung verzichtet wird, während sich die Situation im E-Bereich (Südhilfe) 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 untersuchten 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 Entscheidkriterien, 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 Nicht-Beachtung 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 (Südhilfe) und der O-Bereich (Ostzusammenarbeit) 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 nütz-

liches 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 zuhanden der Amtsleitung und der EFK rapportiert. Eine starke interne Revision kann insbesondere Dienststellen mit grossen Zahlungsvolumen wie der DEZA als mögliches Anwendungsbeispiel dienen.[24]

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 Einzelbelegebene) 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).

24 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.

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 Stichprobenkontrollen 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.

Diese abschliessende Ziffer 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.

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). BBI *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-Qualitätsmangement, 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

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Christoph Bättig, PVK (Projektleitung)

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

Céline Andereggen, 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 & 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

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch