



Prüfung der finanziellen Führung im Bereich des Direktionsstabes

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

17. Januar 2014

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat bei der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im September 2013 eine Revision durchgeführt; dies gestützt auf Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle. Geprüft wurden die finanzielle Führung und der aktuelle Stand des internen Kontrollsystems des Direktionsstabes der DEZA. Betroffen waren in der Hauptsache die Teilbereiche „Planung und Koordination“, „Evaluation und Controlling“, „Statistik“ sowie „Interne Kommunikation“.

Auffallend sind die kurz- und mittelfristigen personellen Veränderungen in der DEZA-Direktion und im zugehörigen Direktionsstab. Nach seiner offiziellen Ernennung zum Botschafter in Washington wird der Direktor der DEZA Mitte 2014 verlassen. Zudem hat der Chef des Direktionsstabes Anfang Oktober 2013 die Stabsleitung abgegeben. Ebenfalls im Oktober 2013 hat der Leiter der Internen Kommunikation einen Stellenwechsel vollzogen. Weitere, altersbedingte Abgänge sind im Bereich Evaluation und Controlling sowie im Bereich Statistik absehbar. Nebst Abgängen in leitenden Funktionen verzeichnet der Direktionsstab auch Austritte bei den Stellvertreterfunktionen und in weiteren Bereichen der Belegschaft. Bei den jeweiligen Nachfolgeregelungen wird auf möglichst hohen Wissenstransfer geachtet. Know-how-Verluste sollten sich somit in Grenzen halten.

Die Prüfungen der einzelnen Organisationseinheiten des Direktionsstabes ergaben insgesamt ein gutes Ergebnis.

Handlungsbedarf besteht bei der Information über die Ergebnisse und Wirkungen der DEZA-Aktivitäten. Hierzu ist ein auf die Steuerungs- und Reportingaktivitäten abgestimmtes längerfristiges und proaktives Kommunikationskonzept zu erarbeiten. Ein Anspruch, der auch die OECD in der Peer Review im Jahre 2009 und erneut im Jahre 2013 erhoben hat.

Aufgrund der aktuellen Auftragssituation im Zusammenhang mit den redaktionellen Arbeiten der wiederkehrend erscheinenden Zeitschrift „Eine Welt“ empfiehlt die EFK:

- Vom Koordinator der Redaktionsgruppe den ständigen Vorschuss von 30'000 Franken zurückzufordern.
- Die diesbezüglichen Dienstleistungsaufträge künftig nach den Verfahrensregeln des öffentlichen Beschaffungsrechts auszuschreiben.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	4
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	4
2	Aufgaben und Organisation des Direktionsstabes	4
2.1	Sektion Planung und Koordination	5
2.1.1	Budgetmittel und deren Verwendung	6
2.1.2	Einzelprüfung im Verantwortungsbereich Planung und Koordination mit Fokus auf den Jahresbericht 2012: „Internationale Zusammenarbeit der Schweiz DEZA/SECO“	6
2.2	Sektion Evaluation und Controlling	6
2.2.1	Budgetmittel und deren Verwendung	9
2.2.2	Einzelprüfung im Verantwortungsbereich Evaluation und Controlling mit Bezug auf einzelne Evaluationsvorhaben	10
2.3	Fachstelle Statistik	11
2.3.1	Budgetmittel und deren Verwendung	11
2.3.2	Einzelprüfung im Verantwortungsbereich der Fachstelle Statistik betreffen die Dienstleistungen externer Datenerhebungen	12
2.4	Fachstelle Interne Kommunikation	12
2.4.1	Budgetmittel und deren Verwendung	13
2.4.2	Einzelprüfung im Verantwortungsbereich der Fachstelle Interne Kommunikation	13
3	Schlussbesprechung	16
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	17
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK	18

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 hat die EFK im September 2013 eine Prüfung der Teilbereiche des Direktionsstabes der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) durchgeführt.

1.2 Prüfungsziel

Mit der Prüfung soll ein genereller Überblick über das Tätigkeitsfeld des Direktionsstabes inklusive der finanziellen Führung erlangt werden. Die Rechts-, Ordnungs- und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Finanzmittel ist anhand der Geschäftsprozesse und Einzelfallprüfungen zu beurteilen. Dabei ist auch der aktuelle Stand des Internen Kontrollsystems in Erfahrung zu bringen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfhandlungen wurden von P. Kumpli durchgeführt. Sie betrafen in der Hauptsache die Teilbereiche „Planung und Koordination“, „Evaluation und Controlling“, „Statistik“ sowie „Interne Kommunikation“.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Interviews sowie auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung der Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

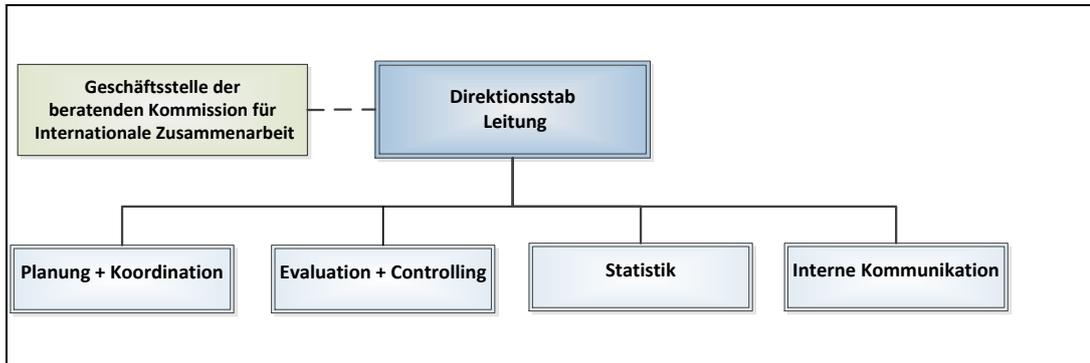
Die notwendigen Auskünfte wurden zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen zur Verfügung.

2 Aufgaben und Organisation des Direktionsstabes

Der Direktionsstab bereitet die Entscheide der Direktion vor. Er begleitet die DEZA-Geschäfte im politischen Verhandlungsprozess, erarbeitet Finanzdaten und Statistiken, überwacht die strategische Ausrichtung und Wirkung der DEZA-Aktivitäten und unterstützt eine kohärente Kommunikation der DEZA-Politik gegen innen und aussen. Insbesondere bei der nach neuem Konzept erarbeiteten Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013 – 2016 kam dem Direktionsstab eine tragende Rolle zu. Zum ersten Mal wurden die vier Rahmenkredite¹, die die internationale Zusammenarbeit der Schweiz betreffen, mit einer einzigen Botschaft beantragt.

¹ Die vier Rahmenkredite umfassen die Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen, die Humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Transitionshilfe.

Die Aufgaben des Direktionsstabes sind organisatorisch auf folgende Teilbereiche verteilt:



Insgesamt sind im Direktionsstab 24 Personen beschäftigt (Vollzeitäquivalent: 20,2). Im Jahr 2013 sind für Personalaufwand und spezifische Aufgaben des Direktionsstabes 8,45 Millionen Franken budgetiert. Zum Zeitpunkt der Revision (September 2013) waren davon rund 4,5 Millionen Franken ausgegeben, was einem normalen Budgetverzehr entspricht.

Dem Direktionsstab lediglich zugeordnet ist die Geschäftsstelle der beratenden Kommission für Internationale Zusammenarbeit. Die für die Kommission und dessen Präsidium tätige Geschäftsstelle war nicht Gegenstand der Prüfung. Der Direktionsstab steht zudem in enger Verbindung zur Fachstelle Finanzplanung und Beratung. Diese ist für die strategische Planung und Verteilung der Rahmenkredite verantwortlich. Sie ist der DEZA-Direktion direkt unterstellt.

Beachtlich sind die kurz- und mittelfristigen personellen Veränderungen in der DEZA-Direktion und im zugehörigen Direktionsstab. Im Rahmen der Revision wurde bekannt, dass der Direktor nach seiner offiziellen Ernennung zum Botschafter in Washington die DEZA verlassen wird. Zudem hat der Stabschef der Direktion Anfang Oktober 2013 die Stabsleitung abgegeben. Er wird sich künftig im Sinne einer Vorruhestandsregelung mit strategischen Spezialaufgaben befassen. Ebenfalls im Oktober 2013 hat der Leiter der Internen Kommunikation einen Wechsel zur Humanitären Hilfe vollzogen. Weitere, altersbedingte Abgänge sind im Bereich Evaluation und Controlling sowie auch im Bereich Statistik absehbar. Nebst Abgängen in leitenden Funktionen verzeichnet der Direktionsstab auch Austritte bei den Stellvertreterfunktionen und in weiteren Bereichen der Belegschaft.

Bei den jeweiligen Nachfolgeregelungen wird auf möglichst hohen Wissenstransfer geachtet. Know-how-Verluste sollten sich somit in Grenzen halten.

2.1 Sektion Planung und Koordination

Die Sektion Planung und Koordination (P+K) betreut Politikgeschäfte, sie vertritt entwicklungspolitische Positionen in Ämterkonsultationen, in Parlaments- und Bundesratsgeschäften. Hinsichtlich der Wirkung des Schweizer Beitrags in der internationalen Zusammenarbeit koordiniert die P+K die Kommunikationsprodukte (Jahresberichte, Reden, Social Media) und sorgt für die inhaltliche Qualität. Die P+K ist für die Sitzungsorganisation des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) zuständig.

2.1.1 Budgetmittel und deren Verwendung

Das der Sektion Planung und Koordination (P+K) zugeeilte Ausgabenbudget und die bis zum Revisionszeitpunkt (September 2013) verwendeten Finanzmittel im Überblick:

P+K-Ausgabenbudget 2013: Finanzstatus zum Revisionszeitpunkt		
Budgetzuteilung	Mittelverwendung	Verfügbare Mittel
CHF	CHF	CHF
134'000	- 63'964	70'036

Der wesentliche Anteil der Budgetmittel (62'392 Franken) entfällt auf die Produktion des Jahresberichtes „Internationale Zusammenarbeit der Schweiz“ von DEZA und SECO. Die P+K ist federführend für die Koordination und Realisierung des Berichts zuständig. Es fallen Kosten für die grafische Gestaltung, den Einkauf von Bildmaterial, die Bildbearbeitung und Übersetzungen an. Die Druckkosten werden einem separaten Kredit belastet. Der wiederkehrend erscheinende Jahresbericht ist ein Kommunikationsbeitrag im Sinne des Informationsauftrages gemäss Artikel 27 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.1).

Der Jahresbericht soll künftig nur noch in elektronischer Form publiziert werden. Die P+K hat zwecks Ausschreibung mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) Kontakt aufgenommen. Für die Ausgabe 2013 war offenbar die vom BBL beanspruchte Vorlaufzeit zu knapp. Konsequenz: Der Jahresbericht 2013 wird wie in den Vorjahren direkt vergeben und nochmals als Printversion erscheinen. Die zeitlichen Vorstellungen des BBL für die Auftragsausschreibung und Produktion des Jahresberichts entsprechen nicht den Realisierungsvorstellungen der DEZA. Die beiden Partner werden sich für die folgenden Berichtsausgaben nach genseitiger Absprache auf einen für beide Parteien realisierbaren Terminplan einigen müssen.

2.1.2 Einzelprüfung im Verantwortungsbereich Planung und Koordination mit Fokus auf den Jahresbericht 2012: „Internationale Zusammenarbeit der Schweiz DEZA/SECO“

Die Budgetmittel für den Jahresbericht 2012 (die Druckkosten ausgeschlossen) sind im Kreditantrag Nr. 7F-08618.01 enthalten und bewilligt. Die einzelnen Transaktionen der Projektabrechnung sind belegt und nachvollziehbar. Unter Berücksichtigung einer bereits Ende 2012 geleisteten Anzahlung von 20'000 Franken ergeben sich Gesamtkosten von rund 82'400 Franken. Die Verfahrensschritte sind unter Beachtung des internen Kontrollsystems erfolgt. Die einzelnen Fakturen sind beglichen und ordnungsgemäss verbucht.

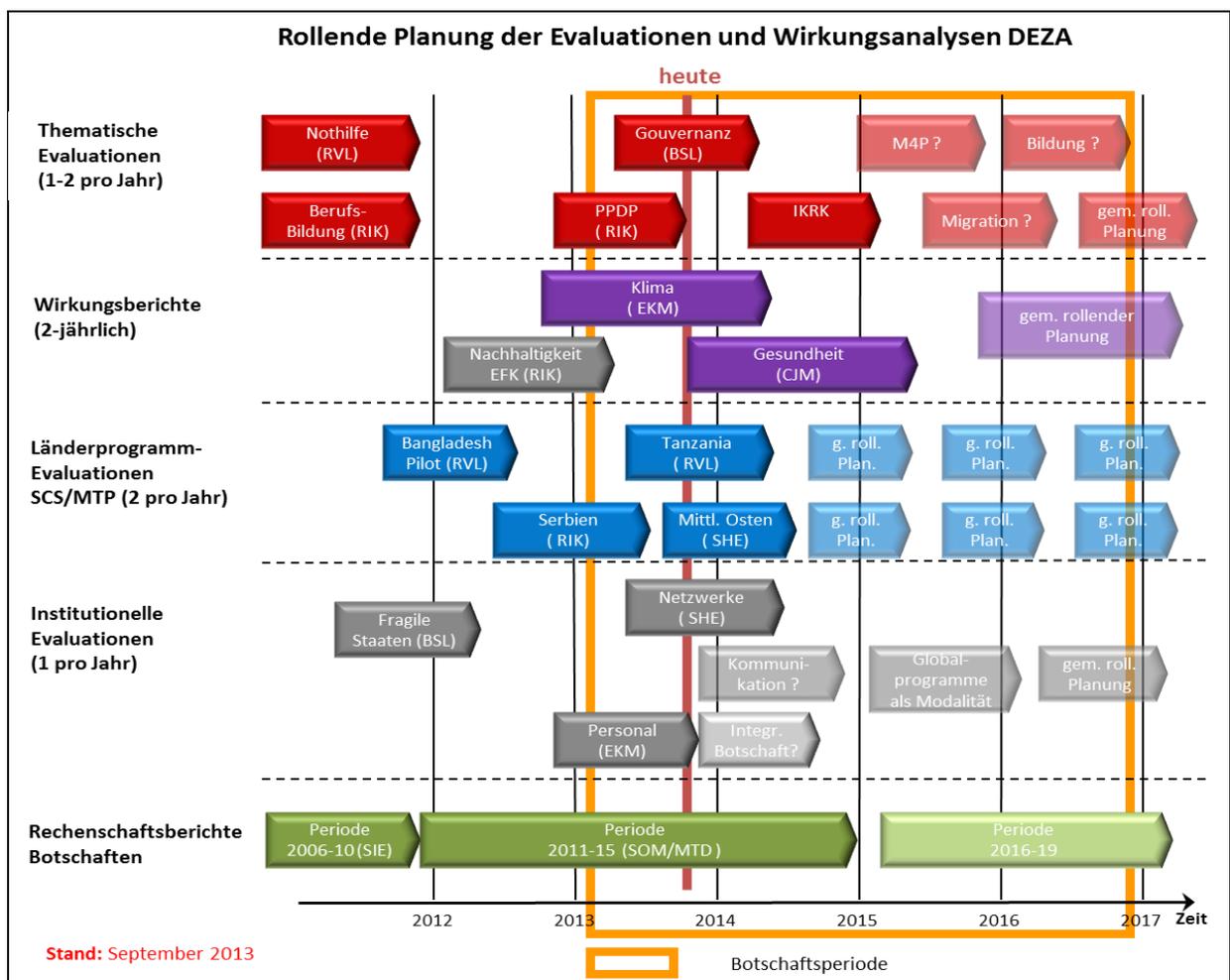
2.2 Sektion Evaluation und Controlling

Die Sektion Evaluation und Controlling (E+C) ist zuständig für die Evaluationstätigkeit der DEZA. Mit übergeordneten, in der Regel externen Evaluationen werden die Resultaterreichung und die Wirksamkeit der Entwicklungsprojekte überprüft. Zur Umsetzung von Anregungen und konkreten Empfehlungen wird der Evaluationsprozess jeweils durch eine Lerngruppe begleitet. Die entsprechenden Wirkungs- und Ergebnisberichte dienen sodann auch der Rechenschaftsablage gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit, dies in Übereinstimmung mit dem Informationsauftrag gemäss Artikel 27 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Für die Evaluationsstätigkeit verfügt die E+C über eigene Budgetmittel. Die Evaluationsaktivitäten basieren auf einer rollenden Planung, welche auch Anpassungen an wechselnde Bedürfnisse zulässt. Insgesamt werden weniger als ein Prozent der DEZA-Mittel für die Evaluationen aufgewendet. Absicht ist, innerhalb von acht Jahren mindestens 40 Prozent der Schwerpunktländer und alle Themenprogramme, zum Teil im Rahmen von Wirkungsberichten zu evaluieren. Ein Teil der Ressourcen wird für institutionelle Evaluationen verwendet. Dabei stehen Fragen der Organisationsentwicklung im Zentrum.

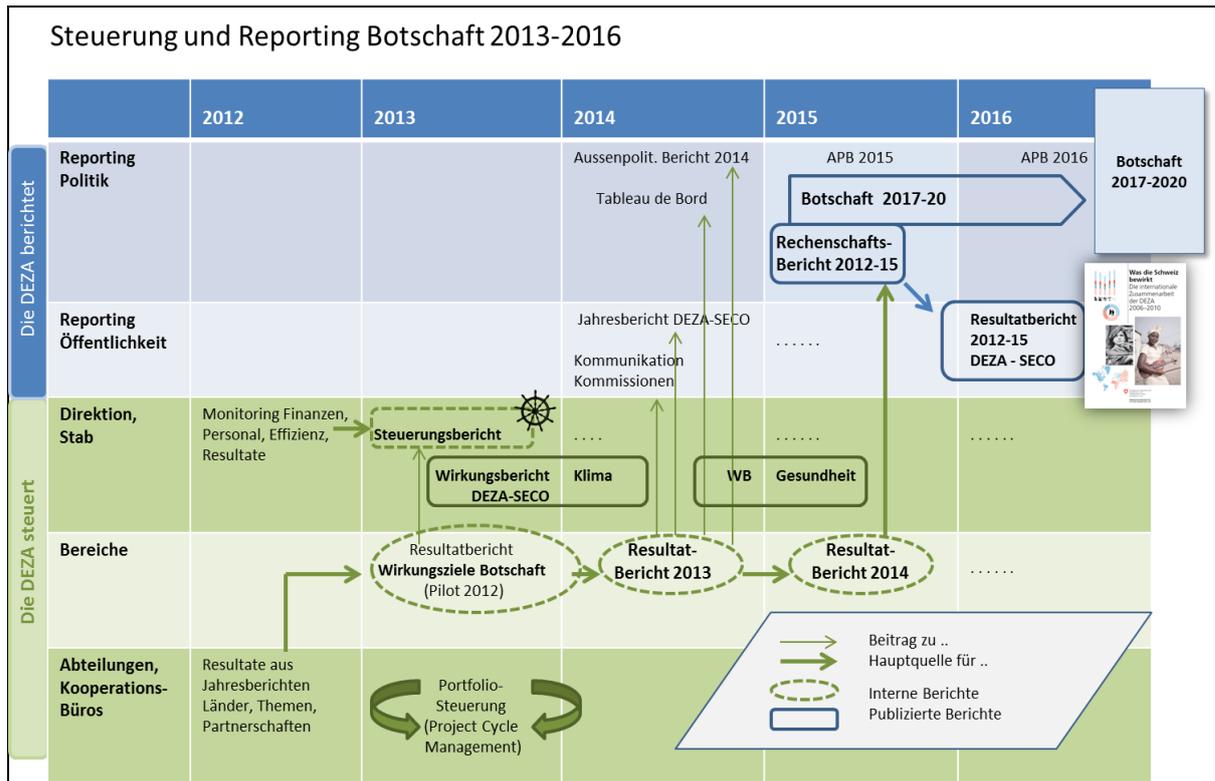
Die Sektion E+C sah sich in Einzelfällen (z.B. thematische Evaluation IKRK) zu zeitlichen Programmanpassungen veranlasst, dies als Folge medizinisch begründeter Abwesenheiten. Vorübergehend konnte mit befristeten Anstellungen eine gewisse Entlastung erzielt werden. Mittelfristig fehlt nach Schätzung des Sektionsleiters eine Personalstelle. Er selbst wird etwa Mitte 2014 in den Ruhestand treten (siehe auch Kapitel 2).

Die Evaluationen sind auf die Zielsetzungen der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013-2016 abgestimmt. Nachstehend das Evaluationsportfolio in schematischer Darstellung (Planungsstand: September 2013):



Die Umsetzung der Ziele gemäss Botschaft 2013-2016 soll erstmals mit jährlichen Resultatberichten unterlegt werden. Diese internen, jährlich verfeinerten Resultatberichte bilden schliesslich die Grundlage für den zur Erneuerung des Rahmenkredits (Botschaft 2017-2020) verlangten Rechenschaftsbericht der Periode 2012-2015.

In der folgenden Abbildung ist eine Übersicht der Steuerungs- und Reporting-Instrumente schematisch dargestellt:



Quelle: DEZA, Sektion E+C

Auf die Botschaft 2013-2016 abgestimmte, mitschreitende Beurteilungen der Ergebnisse und Wirkungen der DEZA-Leistungen werden sich sowohl auf die Steuerung als auch auf die Berichterstattung (Rechenschaftsbericht / Resultatbericht) positiv auswirken. Die Steuerungs- und Reportingaktivitäten sollten jedoch noch mit einem längerfristigen, wirkungsorientierten und proaktiven Kommunikationskonzept ergänzt werden. Eine Forderung, welche die OECD in der Peer Review im Jahre 2009 und erneut im Jahre 2013 gestellt hat.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Um den Zielgruppen möglichst ganzheitliche Informationen über die Ergebnisse und Wirkungen der DEZA zu vermitteln, ist noch ein auf die Steuerungs- und Reportingaktivitäten abgestimmtes längerfristiges und proaktives Kommunikationskonzept zu erstellen.

Dem Zuständigkeitsbereich der E+C ist auch die Funktion des Controllers und des IKS-Verantwortlichen zugewiesen. Zentrale Aufgabenfelder sind:

- Aufbereitung der SAP-bezogenen Daten für den strategischen Steuerungsbericht der Direktion,
- Unterstützung der Evaluation mit SAP-gestützten Finanzanalysen,
- Einsitz in Arbeitsgruppen und Netzwerken (z.B. Datenausschuss und Change board SAP sowie im LEWICO: Netzwerk Leistungs- und Wirkungscontrolling der Bundesverwaltung),
- IKS-Verantwortlicher / Bearbeitung der Risiko-/Kontrollmatrix für den Direktionsstab DEZA.

Für den strategischen *Steuerungsbericht der Direktion* werden verteilt auf fünf Themenfelder (Resultatorientierung, Verpflichtungs-/Ausgabenfokus, Personal, Finanzen, Effizienz) insgesamt 25 Indikatoren gemessen. Indikatoren mit Handlungsbedarf bewirken in der Regel eine Steuerungsempfehlung des Controllings. Mitunter können Indikatoren lediglich Stellungnahmen oder Kommentare der Direktion auslösen. Die jeweiligen Massnahmenentscheide der Direktion sind für die Belegschaft im DEZA-Web zugänglich. Das seit rund vier Jahren bestehende System der Steuerungsberichte ist im laufenden Jahr an die neue Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013 – 2016 angepasst worden. Mit diesem von der Sektion E+C betreuten Berichtssystem verfügt die DEZA-Leitung über ein zuverlässiges Controlling- und Führungsinstrument, dies namentlich auch dank der regelmässigen Aktualisierung.

Im Bereich des Controllings sind auch die Betreuung des *Internen Kontrollsystems (IKS)* und das *Risikomanagement* angesiedelt. Die wesentlichen finanzrelevanten Prozesse sind zentral auf Stufe EDA hinterlegt. In der Prozesslandkarte (EDAscout) sind die Führungs- und Steuerungsprozesse, die Leistungs- sowie die Unterstützungsprozesse übersichtlich dargestellt. Sie sind über das DEZA-Web einsehbar. Für die vier Organisationseinheiten des Direktionsstabes gelten nebst den allgemeinen finanzrelevanten Prozessen noch einzelne organisationsspezifische Prozesse. Diese sind in der Risiko-Kontrollmatrix mit Hinweisen auf die erforderlichen Kontrollnachweise beschrieben. In Anbetracht der überblickbaren Verhältnisse innerhalb des Direktionsstabes wurde auf eine grafische Darstellung dieser Prozesse verzichtet. Dabei wurde auch in Betracht gezogen, dass die wesentlichen finanzrelevanten Prozesse bereits im EDAscout hinterlegt und jene, die auch Aussenstellen tangieren, im „Fieldhandbook“ integriert sind. Die kritische Durchsicht des internen Kontrollsystems ergab keine Hinweise auf gravierende Mängel. Der IKS-Jahresbericht 2012 des Direktionsstabes lag vor.

2.2.1 Budgetmittel und deren Verwendung

Das Ausgabenbudget 2013 der Sektion Evaluation und Controlling (E+C) und die bis zum Revisionszeitpunkt (September 2013) verwendeten Finanzmittel im Überblick:

E+C-Ausgabenbudget 2013: Finanzstatus zum Revisionszeitpunkt		
Budgetzuteilung	Mittelverwendung	Verfügbare Mittel
CHF	CHF	CHF
1'141'400	- 172'777	968'623

Der überwiegende Teil der Budgetmittel wird für Evaluationen im Zusammenhang mit der Rechenschaftslegung und der Wirkungsnachweise beansprucht. Für Controlling-Aufgaben werden weniger

als 10 Prozent verwendet. Nur marginal sind die Aufwendungen für den allgemeinen Betriebsaufwand. Bedingt durch Personalausfälle und Aktionsverschiebungen werden im Berichtsjahr die Budgetmittel möglicherweise nicht ganz ausgeschöpft. Die Kostentransparenz und Budgetüberwachung der einzelnen Vorhaben (Evaluationen, Mandate, Beiträge etc.) ist mit separaten Projektkostenrechnungen sichergestellt.

2.2.2 Einzelprüfung im Verantwortungsbereich Evaluation und Controlling mit Bezug auf einzelne Evaluationsvorhaben

Bei den geprüften Projekten lag der Fokus auf der Kreditierung und Projektkostenabrechnung. Dabei wurde auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und die prozess- und IKS-konforme Abwicklung der einzelnen Transaktionen geachtet.

7F-07632.01.15 „Länderevaluation Serbien“: Zweck der Evaluation war, hinsichtlich der Weiterführung der Kooperation mit Serbien für die Jahre 2014 – 2017 und der im Zusammenhang mit der Botschaft 2013 – 2016 verlangten Rechenschaftsablage sowie des institutionellen Lernens verlässliche Erkenntnisse zu gewinnen. Beurteilt wurde die Umsetzung der Kooperationsstrategie, namentlich mit Bezug auf die Bereiche der wirtschaftlichen Entwicklung, der Rechtsstaatlichkeit/Demokratie, der Bildung und der Energiewirtschaft. Das Evaluationsergebnis samt Empfehlungen ist im Bericht „Country Evaluation: Cooperation Strategy Serbia 2010 – 2013“ erläutert. Die Evaluation wurde unter der Leitung von NADEL – Centre for Development and Cooperation (ETH Zürich) auf Mandatsbasis (Vertrag vom 22./28.6.2012) durchgeführt. Die Auftragsvergabe erfolgte unter Einhaltung der normativen Bestimmungen nach dem freihändigen Verfahren (Art. 36 VöB). Die in diesem Zusammenhang erstellte Projektabrechnung in Höhe von rund 64'000 Franken konnte anhand der Belege und Transaktionen nachvollzogen werden. Die Vertragsbestimmungen, insbesondere das Kostendach, sind eingehalten. Die finanzrelevanten IKS-Kriterien wurden beachtet.

7F-07632.01.19 „Wirkungsbericht Klima 2014“ (DEZA/SECO): Die Evaluation soll eine differenzierte Wirkungsanalyse im Bereich Klima ermöglichen. Die Untersuchungen betreffen klimarelevante Entwicklungsprojekte der Jahre 2000 bis 2013. Die Erhebungen sollen zudem über die verwendeten Budgetmittel Rechenschaft geben und auch zum Thema institutionelles Lernen einen Beitrag leisten. Das Evaluationsmandat wurde der Gaia Cosulting OY, Helsinki, im öffentlichen Vergabeverfahren übertragen (3. Kapitel VöB, offenes Verfahren, ohne Beschwerdemöglichkeit). Der entsprechende Dienstleistungsvertrag datiert vom 4./5. Juli 2013; das Kostendach liegt bei 357'000 Franken. Vom Auftragnehmer wird sowohl ein technischer Rapport mit Bezug auf die Wirkungseinschätzung als auch ein politik- und publikumsorientierter Berichtsbeitrag verlangt. Dabei sollen moderne multimediale Kommunikationstechniken angewendet werden (inkl. „social media“). Das Vorhaben befindet sich aktuell in der Erhebungsphase. Die Desk- und Feldstudien sind bis Anfang 2014 abzuschliessen. Der Projektabschluss einschliesslich Berichterstattung ist für Mitte 2014 geplant. Vertragsgemäss ist dem Auftragnehmer zunächst einmal eine Anzahlung von 100'000 Franken überwiesen worden. Die Kredit- und Projektabrechnung ist nachgeführt. Die finanzrelevanten Prozesse und das interne Kontrollsystem sind berücksichtigt.

7F-07632.01.25 „Evaluation Netzwerke DEZA“: Fragestellung ist, in welchem Ausmass die Einführung thematischer Netzwerke die Wirkung der operationellen Arbeit der DEZA und die Qualität der Strategien und Politiken verbessert hat. Es soll aufgezeigt werden, wie die Netzwerke und die Netzwerklanschaft als Ganzes funktionieren und welchen Einfluss die Netzwerke auf die Wirkung der DEZA-Aktivitäten haben. Überlegungen zum Verständnis über Netzwerkstrukturen und deren Rollen sowie Kosten-/Nutzen-Untersuchungen sollen die weitere Organisationsentwicklung im Bereich der Netzwerke unterstützen. Für die Evaluation wurde ein Kredit von 220'000 Franken gesprochen. Der Auftrag wird im Einladungsverfahren (3. Kapitel VöB, Übrige Beschaffungen) vergeben. Aus einer Anzahl potenzieller Anbieter sind vier Kandidaten in die „Short List“ aufgenommen worden. Zum Zeitpunkt der Revision war die Auftragsvergabe noch in Bearbeitung. Evaluationsabschluss und Berichterstattung sind für Mitte 2014 geplant. Die Kreditzuteilung und die Projekteröffnung sind nach den einschlägigen Prozessen verlaufen. Die Auswahl der möglichen Evaluatoren ist sachgemäss erfolgt.

2.3 Fachstelle Statistik

Die Fachstelle Statistik ist zuständig für die Aufzeichnung, Bearbeitung und Veröffentlichung statistischer Daten im Zusammenhang mit der öffentlichen Entwicklungshilfe. Nach Definition der OECD umfasst dies alle Finanzströme, die aus dem öffentlichen Sektor stammen, also Bund, Kantone und Gemeinden. Zudem werden in den statistischen Erhebungen auch die privaten Geldströme der Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGO) berücksichtigt. Für statistische Auswertungen und die Aufbereitung entsprechender Publikationen verfügt die Fachstelle über eine Datenbank mit relevanten in der Schweiz generierten Geldflüssen. Dies ermöglicht es, der Bundesverwaltung, dem Parlament und der Öffentlichkeit spezifische, zeitgerechte und qualitativ hochstehende Statistiken in Bezug auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Im Rahmen des Pflichtenheftes vertritt die Fachstelle die Schweiz bei statistischen Belangen im Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD. In Verbindung mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sie sich ferner bei der Auslegung entwicklungsspezifischer Fragestellungen und der Definition von finanziellen Berechnungsmodalitäten. Sie wirkt in internationalen Arbeitsgruppen bei Themenstellungen wie erhöhte Transparenz bei den Hilfeleistungen und bessere Qualität der internationalen Daten mit.

2.3.1 Budgetmittel und deren Verwendung

Die Budgetzuteilung 2013 für die Fachstelle Statistik und die bis zum Revisionszeitpunkt (September 2013) eingesetzten Finanzmittel im Überblick:

Statistik-Ausgabenbudget 2013: Finanzstatus zum Revisionszeitpunkt		
Budgetzuteilung	Mittelverwendung	Verfügbare Mittel
CHF	CHF	CHF
115'000	- 68'514	46'486

Die der Fachstelle Statistik zugeteilten Budgetmittel sind für externe Aufträge im Zusammenhang mit den Datenerhebungen über die Entwicklungsaktivitäten der Kantone, Gemeinden und der in der Schweiz domizilierten NGOs bestimmt. Die diesbezügliche Kreditzuteilung von 115'000 Franken deckt die Erhebungen des Jahres 2013 (Kostendach: 60'000 CHF) ab, sowie kleinere Aufträge in Verbindung mit den statistischen Aktivitäten, die aus dem allgemeinen, nicht spezifizierten Kredit des

Direktionsstabes finanziert werden (z.B. Projekt 7F-06827.02.09: Mandat für die historische, länder-spezifische Datenaufbereitung; Kostendach: 18'000 Franken). Zwei 2013 vorgesehene Mandate – zusätzliche Erhebung über Schweizerische Stiftungen (Kostendach max. 20'000 Franken), resp. eine Studie Visualisierung statistischer Daten (max. 30'000 Franken) wurden der Fachstelle Statistik nicht belastet (interne Lösung, resp. Finanzierung IT-EDA).

Die Leistungen für das Server-Housing des IT-Systems „DEZA Statistik Datenbank“ sind vertraglich zwischen dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und einem externen Leistungserbringer geregelt. Die Leistungen für den externen Informatiker, der für die Wartung der Datenbank zuständig ist, werden vom Budget IT-EDA abgedeckt. Auch diese Dienstleistungen tangieren die der Fachstelle Statistik zugeteilten Budgetmittel nicht. Vom Fach her ist sie jedoch für die Inhalte der Datenbank zuständig. Gemäss Auskunft ist per Ende 2016 eine Ablösung der Statistik Datenbank vorgesehen. Aufgrund des zu erwartenden finanziellen Umfangs wird das WTO-Ausschreibungsverfahren zu beachten sein. Der verfahrensbedingten Vorlaufzeit ist dementsprechend Rechnung zu tragen.

2.3.2 Einzelprüfung im Verantwortungsbereich der Fachstelle Statistik betreffen die Dienstleistungen externer Datenerhebungen

Gestützt auf den Kreditantrag 7F-07390.02 sind Budgetmittel von 115'000 Franken für die Dienstleistungsverträge im Zusammenhang mit den Datenerhebungen bei den öffentlichen Verwaltungen und den Schweizer NGOs für die Jahre 2012 und 2013 freigegeben. Es wurden vier separate Aufträge erstellt. Zum Zeitpunkt der Revision waren Leistungen im Umfang von 89'700 Franken abgerechnet. Ausstehend war nur noch die Schlussrechnung des Mandats NGO-Erhebung 2013. Die einzelnen Transaktionen sind nachvollziehbar belegt und ordnungsgemäss verbucht. Das interne Kontrollsystem ist berücksichtigt.

2.4 Fachstelle Interne Kommunikation

Mit den Aufgaben der Internen Kommunikation (IK) beschäftigen sich zwei Personen (Fachstellenleiter und Praktikantin). Bearbeitet werden sowohl gegen innen als auch gegen aussen gerichtete Kommunikationsthemen. Zum Aufgabenbereich gehören die Unterstützung der Direktion und der Direktionsbereiche in der Planung und Umsetzung der internen und externen Kommunikation. Die Aktivitäten umfassen unter anderem das Verfassen von Texten, Kommunikqués und Sprachregelungen sowie Beiträge für Referate und Präsentationen. Hinzu kommt die Aufbereitung der Themen der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der Organisationseinheit „Information EDA“ des Generalsekretariates EDA. Betreut werden verschiedene DEZA-Kommunikationsgefässe, beispielsweise die Jahreskonferenzen der Bereiche Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit sowie Humanitäre Hilfe, die Jahresmedienkonferenz, Redaktionsarbeiten für den DEZA/SECO-Jahresbericht, die DEZA-Homepage und das IntraWeb.

Nach selbstkritischer Einschätzung der IK sollte die Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die Themenschwerpunkte der Botschaft 2013-16 aktiver begleitet werden. Die Medienbeachtung müsste mit proaktiver Bearbeitung der Themen verbessert werden. Dazu sollten moderne multimediale Kommunikationsplattformen eingesetzt werden. Die Wirksamkeit des Bundesengagements im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sollte insgesamt bedarfsgerechter und transparenter kommuniziert werden.

Soll eine Chance bestehen, obigen Ansatz zu realisieren, bedarf es der IK zufolge eines zielgerichteten Kommunikationskonzepts sowie der klaren Zuordnung von Kompetenz und Verantwortung zwischen der IK und der Organisationseinheit „Information EDA“ des Generalsekretariates EDA. Hinzuweisen ist, dass auch in der Peer Review der OECD dahin gehend Handlungsbedarf festgestellt wurde (vgl. dazu auch Empfehlung 1, Seite 8).

2.4.1 Budgetmittel und deren Verwendung

Die Budgetzuteilung 2013 für die Fachstelle IK und die bis zum Revisionszeitpunkt (September 2013) eingesetzten Finanzmittel im Überblick:

IK-Ausgabenbudget 2013: Finanzstatus zum Revisionszeitpunkt		
Budgetzuteilung	Mittelverwendung	Verfügbare Mittel
CHF	CHF	CHF
3'018'300	- 1'372'500	1'645'800

Für die Kommunikationsaktivitäten des laufenden Jahres sind rund 3 Millionen Franken bewilligt. Ein wesentlicher Teil wird für die zwischen der Fachstelle IK und der Organisationseinheit Information EDA im Rahmen der Leistungsvereinbarung definierten Themenbereiche verwendet. Aktivitäten wie beispielsweise die Organisation und Durchführung der Jahreskonferenzen, die redaktionelle Betreuung und Produktion der Zeitschrift „Eine Welt“, die Ausstellung zu den arabischen Revolten, die Produktion der DEZA-Jahresagenda und Weihnachtskarten verursachen externe Kosten im jeweils sechsstelligen Bereich. Die übrigen Aufträge beanspruchen Finanzmittel zwischen 10'000 und 50'000 Franken; sie liegen im beschaffungsrechtlich unproblematischen Bereich. Die Budgetüberwachung und die Kostentransparenz der verschiedenen Kommunikationsaktivitäten werden mit der Projektkostenrechnung sichergestellt.

2.4.2 Einzelprüfung im Verantwortungsbereich der Fachstelle Interne Kommunikation

Die Projektkostenabrechnungen wurden stichprobenartig kontrolliert. Überprüft wurden die Einhaltung der massgebenden Vorschriften und die prozess- und IKS-konforme Abwicklung der einzelnen Transaktionen.

7F-06874.05.01 „Produktion der Zeitschrift „Eine Welt 2013“: Die vierteljährlich, in drei Sprachen und einer Auflage von 40'000 Exemplaren erscheinende Zeitschrift gibt Einblick in die Tätigkeit der DEZA. Berichtet wird aus aller Welt über Programme und Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Nicht nur Kommentare aus der DEZA-Innensicht, auch Beiträge aus unabhängiger Aussensicht dokumentieren die Entwicklungsarbeit der Schweiz. Das Periodikum ermöglicht zudem zu aktuellen Fragen der internationalen Zusammenarbeit Stellung zu beziehen. Herausgeberin ist die DEZA. Sie ist auch für die Finanzierung zuständig.

Seit Oktober 2008 ist die Organisationseinheit Information EDA für die Gesamtkoordination und die operationelle Führung des Redaktionsteams zuständig. Für die redaktionellen Leistungen und die gestalterische Produktion ist ein Kommunikationsspezialist beauftragt. Dieser firmiert als Einzelunternehmer (B.F.) unter dem Namen „Presseatelier Biel“. In seiner Funktion koordiniert und leitet er die mit den Ausführungsarbeiten befassten Journalisten der Redaktionsgruppe. B.F. arbeitet seit

1997 auf jährlich erneuerter Mandatsbasis. Das Honorar für das Jahr 2013 beträgt rund 211'000 Franken (Kostendach). In einem der ersten Vertragsjahre wurde ihm zudem ein ständiger Vorschuss von 30'000 Franken ausbezahlt. Auch die Verträge mit den Beauftragten der Redaktionsgruppe werden in der Regel jährlich erneuert. Die vertraglich fixierten Kostenobergrenzen bewegen sich hierbei zwischen 24'000 und 63'000 Franken.

Aufgrund der stichprobeweisen Einzelprüfungen ist die Kredit- und Projektabrechnung korrekt und nachvollziehbar geführt. Auch die finanzrelevanten IKS-Kriterien bezüglich der laufenden Abrechnungen wurden beachtet. Als problematisch sind der ständige Vorschuss und das Unterlassen einer Ausschreibung gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht zu werten.

Die Notwendigkeit des *ständigen* Vorschusses ist nicht nachvollziehbar. Laut Vertrag mit dem Koordinator (B.F.) der Redaktionsgruppe besteht die Möglichkeit, vertretbare Initialleistungen im Sinne einer An- bzw. Teilzahlung abzugelten. Alle weiteren Leistungen sind auf der Basis konkreter Leistungsnachweise abzurechnen. In Ermangelung einer für den *ständigen* Vorschuss sachgerechten Begründung ist die Summe von 30'000 Franken zurückzufordern.

Die Aufträge des Koordinators und der Beauftragten der Redaktionsgruppe wurden im freihändigen Verfahren vergeben. Von der Sache her verbundene Dienstleistungen sind, selbst wenn sie in einzelne Lose aufteilbar sind, hinsichtlich des Schwellenwertes als Ganzes zu betrachten. Für die Bemessung des Schwellenwertes im Sinne des öffentlichen Beschaffungsrechts sind bei wiederkehrenden Aufträgen in der Regel vier Jahre in Betracht zu ziehen. Kommt hinzu, dass vertragliche Bindungen für wiederkehrende Leistungen höchstens fünf Jahre dauern sollten; Ausnahmen wären zu begründen.

Aufgrund der aktuellen Auftragssituation und der für die „Eine Welt“ budgetierten Auftragssumme von 440'000 Franken vertritt die EFK die Meinung, dass es sich hierbei um Dienstleistungsverträge im Sinne des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und dessen Verordnung (VöB) handelt und somit nach den massgebenden Verfahrensregeln öffentlich auszuschreiben sind.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Im Zusammenhang mit den redaktionellen Arbeiten der wiederkehrend erscheinenden Zeitschrift „Eine Welt“ empfiehlt die EFK:

- *Vom Koordinator der Redaktionsgruppe den ständigen Vorschuss von 30'000 Franken zurückzufordern. Initialleistungen im vertretbaren Rahmen könnten allenfalls als An- bzw. Teilzahlung abgegolten werden. Alle weiteren Leistungen sind auf der Basis konkreter Leistungsnachweise abzurechnen.*
- *Die diesbezüglichen Dienstleistungsaufträge nach den Verfahrensregeln des öffentlichen Beschaffungsrechts auszuschreiben.*

7F-06873.05.02 „OZA-Tagung 2013“: Die für die Jahreskonferenz der Ostzusammenarbeit erbrachten Dienstleistungen beinhalten die Erarbeitung von Themenvorschlägen, Konzipierung und Entwicklung des Programmablaufs, Umsetzung der Veranstaltung, Produktion von Multimedia- und Filmbeiträgen, Erarbeitung der Einladung, Promotion des Anlasses und die Medienarbeit. Die Konferenz dient dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch über aktuelle Probleme der Ostzusammenarbeit und soll das Verständnis der Öffentlichkeit für die Entwicklungspolitik fördern. Die Auftragsvergabe erfolgt

in Form von mehreren Einzelaufträgen in der Grössenordnung von 3'500 bis rund 30'000 Franken. Die Kredit- und Projektabrechnungen sind nachvollziehbar belegt. Die finanzrelevanten IKS-Bestimmungen sind eingehalten. Die Heterogenität der Aufträge und das verhältnismässig geringe Honorarvolumen je Vertrag erlaubt eine freihändige Vergabe. Dies schliesst nicht aus, dass auf Grund von Vergleichsofferten ein wirtschaftlich günstigstes Angebot zu wählen ist.

7F-06822.05.02 „EZA-Tagung 2013“: Die Jahreskonferenz der Entwicklungszusammenarbeit fand zum Thema „Eine fragile Welt – Perspektiven junger Menschen“ statt. Die Konferenz gab einen Einblick in das Engagement der Schweiz in fragilen Kontexten. Drei Projekte aus Niger, Ägypten und Honduras wurden vorgestellt, zum Teil unterstützt mit Filmbeiträgen und Diskussionsrunden. Bezüglich der erbrachten Dienstleistungen und der Auftragsvergabe sowie der Kredit- und Projektabrechnung bis hin zum Vergabeverfahren gilt Obenerwähntes (vgl. OZA-Tagung 2013).

7F-02258.06.01 “Contribution aux activités 2011-2013 de DEV.TV“: Seit 2002 unterstützt die DEZA die DEV.TV mit namhaften finanziellen Beiträgen. Die DEV.TV ist eine Genfer Produktionsfirma für Reportagen und Fernsehfilme mit entwicklungspolitischen Inhalten. Mit dem aktuell gültigen Vertrag ist der Institution für die Jahre 2010-2013 ein Beitrag von 1,5 Millionen Franken zugesichert worden. Im laufenden Geschäftsjahr ist die Schlusszahlung von 100'000 Franken fällig. Zum Zeitpunkt der Revision war diese noch nicht bezahlt. Laut Informationsgespräch mit dem Leiter der Internen Kommunikation ist kein Nachfolgevertrag vorgesehen. Der Rückzug hat sich bereits bei der letzten Vertragsverhandlung abgezeichnet und wird nun wegen Nutzwertüberlegungen vollzogen. Die DEV.TV ist informiert.

7F-08663.01 “Unterstützung InfoSüd 2013“: Die DEZA vergibt seit 2006 einen Auftrag an die Arbeitsgemeinschaft Alliance Sud, um über die Presseagentur InfoSüd einen journalistisch aufbereiteten Beitrag zur entwicklungspolitischen Informationsarbeit in der Schweiz zu leisten. Die Vertragssumme für das Jahr 2013 beträgt 140'000 Franken. Zum Zeitpunkt der Revision war die vertragliche Anzahlung von 110'000 Franken ausbezahlt. Die Transaktion ist IKS-konform erfolgt und ordnungsgemäss verbucht. Die Schlusszahlung von 30'000 Franken steht noch aus. Bereits im Jahr 2012 wurde die Alliance Sud informiert, dass aus Sicht der DEZA die angestrebten Ziele nur mit mässigem Erfolg erreicht wurden. Zudem wünsche die DEZA eine publizistische Neuausrichtung hin zu einem jüngeren Zielpublikum. Nach Ablauf des aktuellen Vertrages sei nicht mit einer weiteren Zusammenarbeit zu rechnen.

7F-06822.05.25 „Nachfolgeprojekt InfoSüd“: Die langjährige Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Alliance Sud (siehe vorausgehender Abschnitt) soll im Jahr 2014 durch ein Nachfolgeprojekt abgelöst werden. Zwecks Neulancierung des Nachfolgeprojekts wurde mit einem ausgewiesenen Wirtschaftsjournalisten (M.M.) ein Projektmanagementvertrag abgeschlossen. Er ist beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten, welches der Forderung nach neuen inhaltlichen und organisatorischen Formen entspricht. Für die zu erbringenden Leistungen ist ein Honorar von 17'000 Franken vereinbart. Bisher sind Rechnungen im Umfang von 10'322 Franken gestellt. Diese sind IKS-konform und ordnungsgemäss verarbeitet.

3 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Januar 2014 statt. Teilgenommen haben:

DEZA:

- Botschafter Dr. Martin Dahinden, Direktor
- Martin Fässler, Leiter Direktionsstab (bis Ende September 2013)
- Roger Denzer, Leiter Direktionsstab (ab Oktober 2013)

EFK:

- D. Monnot, Mandatsleiter
- P. Kumpli, Revisionsleiter

Von den Ausführungen und Hinweisen wurde Kenntnis genommen.

Die EFK dankt für die zuvorkommend gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

D. Monnot
Mandatsleiter

P. Kumpli
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.1)

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01)

Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps (SR 974.02)

Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA, SR 974.03)

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (974.11)

Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 (12.029)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
DAC	Development Assistance Committee der OECD (Entwicklungshilfeausschuss)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
E+C	Sektion Evaluation und Controlling
FTE	Full-time equivalent (Vollzeitäquivalent)
IK	Fachstelle Interne Kommunikation
IKS	Internes Kontrollsystem
IZA	Internationale Zusammenarbeit
NGO	Non-Governmental Organizations (Nichtregierungsorganisationen)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
P+K	Sektion Planung und Koordination
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WTO	World Trade Organization

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.