

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Globalprogramm Wasser und Globalprogramm Klimawandel und Umwelt

Projektprüfungen im Senegal, in Peru, Uruguay und
Schweden

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17420.202.00450
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Globalprogramme für grenzüberschreitende und globale Herausforderungen	17
2.1 Internationale Zusammenarbeit – Einordnung der Globalprogramme	17
2.2 Globalprogramme Klimawandel und Umwelt sowie Wasser	18
2.3 Kurze Beschreibung des Aufbaus der Globalprogramme.....	19
2.4 REPIC – Pilot - Finanzierungsgremium des Bundes	21
2.5 GWP – Strategische Partnerschaft «Plattform» im Bereich Wasser	21
3 Unterschiedliche Ansätze im Senegal, in Peru, Montevideo und Stockholm	25
3.1 Wasserkioske «Diam’o» im Senegal – vom Projekt zum Business	25
3.2 PACC Peru – Die zentralisierte Struktur und Governance der Regierung sind eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit.....	29
3.3 Santa Eulalia, Water Climate and Development Programme (WACDEP) – GWP bringt Player an einen Tisch	36
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	38
Anhang 2: Abkürzungen	39

Globalprogramm Wasser und Globalprogramm Klimawandel und Umwelt

Projektprüfungen im Senegal, in Peru, Uruguay und Schweden

Das Wesentliche in Kürze

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) setzt die Aussenpolitik in der Humanitären Hilfe, der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit um. Die DEZA-Globalprogramme als Bestandteil des Bereiches Globale Zusammenarbeit sind 2008 entstanden und waren mit dem gesetzten Fokus bisher nie Gegenstand einer Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK).

Die EFK analysierte aus den ausgewählten Globalprogrammen Klimawandel und Umwelt sowie Wasser jeweils ein Projekt. Deren Funktionsweise konnte so durch Besichtigungen und Analysen vor Ort – Senegal, Peru, Uruguay und Schweden – nachvollzogen werden.

Aus dem Kredit bilaterale Internationale Zusammenarbeit (IZA) sind für das GP Klimawandel und Umwelt sowie für das GP Wasser je 120 Millionen Franken¹ geplant. Diese sind zur Finanzierung von innovativen Pilotprojekten und Programmen bestimmt, welche die Ziele der jeweiligen Globalprogramm-Strategie erfüllen. Die Projekte Swiss Bluetec Bridge (Komponente Wasserkioske im Senegal) sowie das «Program adaptation to climate change» (PACC) Peru wurden zusammen von der DEZA mit rund 6 Millionen Franken unterstützt. PACC Peru wurde 2017 abgeschlossen.

Um ihre drei Hauptziele zu erreichen – Politische Einflussnahme, Innovation, Wissenstransfer und Lernen –, arbeiten die Globalprogramme mit diversen internationalen Institutionen (Plattformen) zusammen. Das Zusammenspiel mit dem Globalprogramm Wasser und der generelle Aufbau der von der DEZA genutzten Plattform Global Water Partnership (GWP) vollzog die EFK anhand eines Fallbeispiels in Peru nach. Die GWP erhält jährlich von der DEZA zwischen 500 000 und 1 Million Franken Core Contributions².

Die EFK bezog die bundesinterne Plattform «Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation» (REPIC) in ihre Analysen ein.

Die von der EFK analysierten Projekte zeigen insgesamt ein positives Bild. Durch die Projekterfahrungen können die Globalprogramme Einfluss auf den internationalen Politdialog nehmen, wie das Beispiel PACC zeigt. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Playern können die Projekte der Globalprogramme ihre Wirkung vergrössern. Hierin besteht nach Auffassung der EFK noch Verbesserungspotenzial.

Die primären Zielsetzungen der Globalprogramme können erreicht werden

Die Globalprogramme haben das Potenzial, nachhaltige Veränderungen zu bewirken, sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit im Empfängerland als auch auf der internationalen Ebene durch Beeinflussung von institutionellem und politischem Dialog.

¹ Für vier Jahre, Botschaft IZA 2017–2020

² 2009 bis 2018

Beide DEZA-Projekte bzw. -Programme können Erfolge ausweisen. Trotzdem sind noch Verbesserungen möglich. Beispielsweise ist das Modell der Wasserkioske vielversprechend, eine Adaption in anderen Themen sollte von der DEZA geprüft werden. Der Wissenstransfer aus den Projekten der Globalprogramme soll auch innerhalb der DEZA und insbesondere zwischen den Globalprogrammen verstärkt stattfinden.

Eine Weiterführung PACC ohne die Absichtserklärung Perus zum Ausrollen der Erfahrungen ist kritisch zu hinterfragen

PACC wurde seitens der peruanischen Regierung mit der Absicht begonnen, die Erfahrungen aus zwei Pilotregionen später in andere Gebiete des Landes auszuweiten. Dies hat während der zweiten Projektphase im Rahmen von Policies und Programmen der peruanischen Regierung stattgefunden. Gerade durch die bestehenden politischen Strukturen (Governance) erscheint diese weitere Zusicherung bzw. Rückendeckung für einen nachhaltigen Programmerfolg zentral. Für das geplante Nachfolgeprojekt ist die politische Unterstützung unabdingbar.

Nach Auffassung der EFK sollte der Bezug zu PACC in der Bezeichnung des Nachfolgeprojektes transparent ausgewiesen werden und sichtbar bleiben, auch wenn sich einige Inhalte des Programmes ändern. Das Nachfolgeprojekt ist zudem ein logischer Schritt im Sinne des Ansatzes der Globalprogramme.

Die Plattform «Global Water Partnership » entspricht den Zielen der Globalprogramme und arbeitet nach einer guten Corporate Governance

Mit der finanziellen Unterstützung der DEZA an die GWP ist ein vertragliches Einsichtsrecht verbunden. Die EFK konnte die Vorgehensweise der GWP als Netzwerk zur Verbesserung des Wassermanagements daher nicht nur durch Prüfungen vor Ort, sondern ebenso durch Einsichtnahme in GWP-Geschäftsunterlagen in den Hauptsitzen von Stockholm und Montevideo nachvollziehen.

Die EFK gelangt zu der Einschätzung, dass die GWP nach einer Good Governance agiert und übereinstimmende Ziele und Ansätze wie die Globalprogramme der DEZA verfolgt. Eine Zusammenarbeit mit Plattformen wie GWP ist zielführend und sollte weiter forciert werden.

Ambitionierte Absichten beim politischen und institutionellen Dialog

Ein Ziel der Globalprogramme ist die Einflussnahme auf den politischen und institutionellen Dialog. Die damit verbundenen Erwartungen, auch der hiesigen Politik, sind hoch und erscheinen, zumindest im Zusammenhang mit den analysierten Projekten, als sehr ambitioniert.

Beim Nachfolgeprojekt von PACC ist die EFK zur Auffassung gelangt, dass die Thematik der Governance verstärkt werden müsste.

Programme global Eau et Programme global Changement climatique et Environnement

Audits de projets au Sénégal, au Pérou, en Uruguay et en Suède

L'essentiel en bref

La Direction du développement et de la coopération (DDC) met en œuvre la politique étrangère en matière d'aide humanitaire, de coopération au développement et de coopération avec l'Europe de l'Est. Les programmes globaux de la DDC, qui font partie du domaine Coopération globale, ont été mis en place en 2008 et n'ont jamais fait l'objet, jusqu'ici, d'un audit ciblé du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Le CDF a analysé un projet au sein de chacun des programmes globaux « Changement climatique et Environnement » ainsi que « Eau ». Il a ainsi été possible de comprendre leur mode de fonctionnement grâce à des visites et des analyses au Sénégal, au Pérou, en Uruguay et en Suède.

Un montant de 120 millions de francs issu du crédit pour la coopération internationale bilatérale¹ est destiné à chacun de ces deux programmes globaux. Ces fonds sont dédiés au financement de projets pilotes et programmes innovants pour atteindre les objectifs de la stratégie du programme global concerné. La DDC a soutenu le projet Swiss Bluetec Bridge (composants de kiosques à eau au Sénégal) et le programme d'ajustement aux changements climatiques («Program adaptation to climate change», PACC) au Pérou au moyen d'une participation d'environ 6 millions de francs. Ce dernier s'est achevé en 2017.

Pour atteindre leurs trois objectifs principaux – influence politique, innovation, échange de connaissances et apprentissage –, les responsables des programmes globaux collaborent avec différentes institutions (ou plateformes) internationales. Le CDF s'est basé sur une étude de cas au Pérou pour illustrer l'interaction entre le Programme global Eau et la structure générale de la plateforme Global Water Partnership (GWP) utilisée par la DDC. Chaque année, la DDC verse à la GWP entre 500 000 et 1 million de francs de contributions de base (core contributions)².

Le CDF a inclus dans ses analyses la plateforme fédérale appelée «Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation» (REPIC).

Les projets examinés par le CDF sont jugés positifs dans l'ensemble. Grâce aux expériences acquises dans le cadre de ces projets, les responsables des programmes globaux peuvent influencer les dialogues politiques internationaux, comme le montre l'exemple du PACC. La collaboration avec d'autres acteurs permet d'accroître l'impact des projets des programmes globaux. Ici, le CDF estime qu'il existe encore un potentiel d'amélioration.

¹ D'une durée de quatre ans, message sur la coopération internationale 2017–2020

² De 2009 à 2018

Les objectifs premiers des programmes globaux peuvent être atteints

Les programmes globaux sont à même d'engendrer des changements durables, tant en matière de coopération au développement dans le pays bénéficiaire qu'au niveau international à travers leur influence sur le dialogue institutionnel et politique.

Bien qu'ayant plusieurs succès à leur actif, les projets et les programmes de la DDC sont encore susceptibles d'être améliorés. Par exemple, le modèle des kiosques à eau est prometteur, la DDC devrait étudier la possibilité de l'appliquer à d'autres domaines. Le transfert de connaissances acquises dans le cadre des projets des programmes globaux doit aussi être renforcé à la DDC et en particulier entre les différents programmes globaux.

La poursuite du PACC sans la déclaration d'intention du Pérou d'étendre les expériences faites doit être reconsidérée de manière critique

Le gouvernement péruvien avait lancé le PACC avec l'intention d'étendre ensuite l'expérience faite dans deux régions pilotes à d'autres régions du pays. Cette extension a été menée durant la deuxième phase du projet, dans le cadre des politiques et programmes suivis par le gouvernement. Compte tenu des structures politiques existantes (gouvernance), il apparaît essentiel, pour assurer durablement le succès du programme, que le gouvernement réitère sa déclaration de soutien à son égard. Un tel appui politique est indispensable pour le projet de suivi prévu.

De l'avis du CDF, la référence dans le nom du projet de suivi de PACC devrait être transparente et rester visible, même si certains contenus du programme changent. En outre, le projet de suivi constitue une suite logique dans l'approche des programmes globaux.

La plateforme «Global Water Partnership» correspond aux objectifs des programmes globaux et fonctionne dans le respect d'une bonne gouvernance d'entreprise

Le soutien financier de la DDC à la GWP s'accompagne d'un droit de regard contractuel. Ainsi, le CDF a pu suivre le mode de fonctionnement de la GWP en tant que réseau pour améliorer la gestion de l'eau, non seulement en réalisant des audits sur place, mais aussi en consultant les dossiers de la GWP aux sièges de Stockholm et de Montevideo.

Le CDF est parvenu à la conclusion que la GWP fonctionne dans le respect d'une bonne gouvernance et poursuit des objectifs et des approches qui coïncident avec ceux des programmes globaux de la DDC. La collaboration avec des plateformes telles que GWP est efficace et devrait être davantage encouragée.

Des objectifs ambitieux dans le dialogue politique et institutionnel

L'un des buts des programmes globaux est d'exercer une influence sur le dialogue politique et institutionnel. Les attentes à cet égard, y compris de la part de la politique locale, sont élevées et semblent très ambitieuses, du moins pour ce qui est des projets analysés.

Concernant le projet de suivi du PACC, le CDF est d'avis que la question de la gouvernance devrait être approfondie.

Texte original en allemand

Programma globale Acqua e Programma Globale Cambiamento climatico e ambiente

Verifiche di progetti in Senegal, Perù, Uruguay e Svezia

L'essenziale in breve

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) attua la politica estera in ambito di aiuto umanitario, di cooperazione internazionale allo sviluppo e di cooperazione con l'Europa dell'Est. I Programmi globali della DSC, che fanno parte del settore della Cooperazione globale, sono stati sviluppati nel 2008 e non sono mai stati oggetto di una verifica mirata del Controllo federale delle finanze (CDF).

Il CDF ha esaminato un progetto per ognuno dei programmi globali Cambiamento climatico e ambiente e Acqua. È stato possibile capirne il funzionamento effettuando visite e analisi in loco in Senegal, Perù, Uruguay e Svezia.

È previsto l'impiego di 120 milioni di franchi¹ per ognuno dei due programmi globali nel quadro del credito per la cooperazione bilaterale internazionale. Questi fondi sono destinati al finanziamento di progetti pilota e programmi innovativi che soddisfano gli obiettivi delle strategie dei due programmi globali. La DSC ha sostenuto i progetti Swiss Bluetec Bridge (componenti per punti di approvvigionamento idrico in Senegal) e il programma di adattamento ai cambiamenti climatici in Perù («Programa de Adaptación al Cambio Climático», PACC) con un contributo complessivo pari a circa sei milioni di franchi. PACC Perù è stato concluso nel 2017.

Al fine di raggiungere i tre obiettivi principali (influsso politico, innovazione, trasferimento delle conoscenze e studio) i programmi globali collaborano con diverse istituzioni internazionali (piattaforme). Il CDF si è basato su un esempio concreto in Perù per capire l'interazione tra il Programma globale Acqua e la struttura generale della rete Global Water Partnership (GWP) utilizzata dalla DSC. Ogni anno la DSC versa alla GWP un importo compreso tra 500 000 e 1 000 000 di franchi in cosiddetti «contributi principali»².

Il CDF ha incluso nelle sue analisi la piattaforma interdipartimentale per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica nella cooperazione internazionale («Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation», REPIC).

Nel complesso la valutazione dei progetti esaminati dal CDF è positiva. Grazie alle esperienze acquisite nei progetti, attraverso i programmi globali è possibile influire sul dialogo politico internazionale, come mostra l'esempio del PACC. La collaborazione con altri attori permette di aumentare l'impatto dei progetti dei programmi globali. Il CDF ritiene che a questo proposito vi sia ancora un margine di miglioramento.

¹ Per quattro anni (messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020)

² Dal 2009 al 2018

Gli obiettivi principali dei programmi globali possono essere raggiunti

I programmi globali hanno il potenziale per provocare un cambiamento sostenibile, sia nella cooperazione allo sviluppo nel Paese beneficiario che a livello internazionale, influenzando il dialogo istituzionale e politico.

Nonostante entrambi i programmi della DSC e i loro progetti abbiano al loro attivo diversi successi, sono possibili ulteriori miglioramenti. Ad esempio, il modello dei punti di approvvigionamento idrico è molto promettente e la DSC dovrebbe esaminare la possibilità di applicarlo ad altri ambiti. Il trasferimento delle conoscenze acquisite nel quadro dei progetti dovrebbe essere rafforzato anche all'interno della DSC e in particolare tra i diversi programmi globali.

Il proseguimento del PACC senza una dichiarazione d'intenti del Perù per estendere il programma deve essere esaminato con occhio critico

Il PACC è stato avviato dal governo peruviano con l'intenzione di estendere in un secondo tempo il programma dalle due regioni pilota ad altri territori del Paese. Ciò è avvenuto durante la seconda fase del progetto nel quadro di politiche e programmi del governo peruviano. In considerazione delle strutture politiche esistenti (governance), affinché sia garantito un successo duraturo del programma, è essenziale che il governo locale rinnovi il suo sostegno. L'appoggio politico è indispensabile per il progetto successivo previsto.

Il CDF ritiene che nel progetto successivo il nome del programma dovrebbe contenere un chiaro riferimento al suo legame con il PACC, anche se alcuni contenuti del programma non saranno gli stessi. Inoltre, il progetto successivo è una conseguenza logica nell'attuazione dei programmi globali.

La rete GWP rispetta gli obiettivi dei programmi globali e opera con un buon governo d'impresa

Il sostegno finanziario della DSC alla GWP è legato a un diritto contrattuale di consultazione. Il CDF è pertanto riuscito a comprendere il funzionamento della GWP quale rete volta a migliorare la gestione dell'acqua non solo effettuando verifiche in loco, ma anche consultando i documenti della GWP nelle sedi di Stoccolma e Montevideo.

Il CDF giunge alla conclusione che la GWP opera con un buon governo d'impresa e che persegue obiettivi coerenti con i programmi globali della DSC. Le collaborazioni con piattaforme come la GWP sono efficaci e dovrebbero essere incoraggiate.

Intenzioni ambiziose nel dialogo politico e istituzionale

Uno degli obiettivi dei programmi globali è influire sul dialogo politico e istituzionale. Le aspettative a questo proposito, anche dei politici svizzeri, sono elevate e paiono molto ambiziose, almeno nel contesto dei progetti esaminati.

Per quanto riguarda il progetto successivo al PACC, il CDF è giunto alla conclusione che occorre approfondire la questione della governance.

Testo originale in tedesco

Water global programme and climate change and environment global programme

Project audits in Senegal, Peru, Uruguay and Sweden

Key facts

The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) implements foreign policy in humanitarian aid, development cooperation and cooperation with Eastern Europe. The SDC's global programmes, which are part of the global cooperation area, were established in 2008 and had never before been the subject of an audit with a set focus by the Swiss Federal Audit Office (SFAO).

The SFAO analysed one project each from the selected global programmes on water and climate change and the environment. It was thus possible to understand how they work by means of onsite analyses and visits in Senegal, Peru, Uruguay and Sweden.

It is planned to use CHF 120 million¹ each from the bilateral international cooperation (IC) credit for the climate change and environment GP and for the water GP. This is intended to finance innovative pilot projects and programmes that meet the objectives of the respective global programme strategy. The Swiss Bluetec bridge project (water kiosk component in Senegal) and the programme adaptation to climate change (PACC) project in Peru were jointly supported by the SDC with some CHF 6 million. The PACC project in Peru was completed in 2017.

In order to achieve their three main objectives – political influence, innovation and transfer of knowledge and learning –, the global programmes work together with various international institutions (platforms). The SFAO used a case study in Peru to illustrate the interaction with the water global programme and the general structure of the global water partnership (GWP) platform used by the SDC. The GWP receives between CHF 500,000 and CHF 1 million in core contributions² from the SDC every year.

The SFAO included the federal platform called "Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation" (REPIC) in its analyses.

The projects analysed by the SFAO paint a positive picture overall. Global programmes can influence international political dialogue through project experience, as shown by the example of the PACC project. Global programme projects can increase their impact by working together with other players. The SFAO believes that there is still room for improvement in this area.

The primary objectives of the global programmes can be achieved

Global programmes have the potential to bring about sustainable change both in development cooperation in the beneficiary country and at the international level by influencing institutional and political dialogue.

¹ For four years, 2017–2020 international cooperation dispatch

² 2009 to 2018

Both SDC projects and programmes can demonstrate achievements. Nevertheless, improvements are still possible. For example, the water kiosk model is promising, and the SDC should look at adapting it to other topics. The transfer of knowledge from global programme projects should be intensified also within the SDC and especially between global programmes.

PACC continuation without Peru's declaration of intent to roll out the lessons learned should be critically scrutinised

The PACC project was started by the Peruvian government with the intention of later extending the lessons learned from two pilot regions to other areas of the country. This took place during the second phase of the project within the framework of policies and programmes of the Peruvian government. It is precisely through the existing political structures (governance) that this further assurance or backing for sustainable programme success appears key. Political support is vital for the planned successor project.

In the SFAO's view, the programme designation of the PACC successor project should make a transparent reference to PACC in the name of the successor project and it should remain visible even if some programme content changes. The successor project is also a logical step in the approach of global programmes.

The global water partnership platform is in line with the objectives of global programmes and pursues good corporate governance

The SDC's financial support for the GWP is linked to a contractual right of inspection. The SFAO was thus able to trace the GWP's approach as a network to improve water management not only by conducting onsite reviews, but also by inspecting GWP business documents at the headquarters in Stockholm and Montevideo.

The SFAO came to the conclusion that the GWP acts in accordance with good governance and pursues consistent objectives and approaches like the SDC's global programmes. Cooperation with platforms like the GWP is expedient and should be pushed further.

Ambitious intentions in political and institutional dialogue

One of the objectives of global programmes is to influence political and institutional dialogue. The expectations associated with this, including those of local politicians, are high and appear to be very ambitious at least in connection with the projects analysed.

In the case of the PACC successor project, the SFAO concluded that the topic of governance needed to be strengthened.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Introduction

Le Contrôle fédéral des finances a soumis à la DDC le rapport non signé de son audit des Programmes globaux Eau et Changements climatique & environnement pour prise de position le 17 Décembre 2018. Cette réponse de la DDC contient l'appréciation générale du processus d'audit et expose la position de la DDC sur ses conclusions.

Le processus d'audit

La DDC remercie la Cheffe Surveillance financière 3 et les deux experts de révision du CDF pour leur traitement soigneux de l'audit, leur analyse rigoureuse et leur écoute active. Le processus d'audit a été vécu auprès de toutes les personnes concernées à la Centrale de la DDC, dans les Ambassades et auprès des partenaires comme un exercice porteur, bien géré, efficace et bénéfique.

Appréciation de l'audit

Le rapport fournit une analyse opportune et utile des partenariats opérationnels, stratégiques et institutionnels des deux programmes globaux dans les quatre pays visités par les experts CDF (Sénégal, Pérou, Uruguay et Suède).

La DDC apprécie la qualité du rapport et la bonne analyse des éléments clés du dispositif d'intervention que sont les programmes thématiques globaux et les informations sur les bonnes pratiques de ces derniers. Les conclusions de l'audit confirment le bienfondé de l'approche novatrice des programmes globaux introduite lors de la réorganisation de la DDC en 2008, sa pertinence en matière des résultats et son potentiel d'augmenter davantage son impact à l'avenir

L'analyse du rapport et les conclusions qui en résultent pour chaque projet étudié sont jugées utiles pour renforcer l'orientation stratégique et la mise en œuvre des deux programmes globaux.

A travers l'analyse d'un échantillon de projets représentatifs, l'audit confirme la valeur ajoutée des deux programmes sur les questions d'influence des politiques, de la recherche de solutions novatrices et de leur mise à échelle, de la valeur des plateformes multi-acteurs et du renforcement du partage des connaissances. Il confirme ainsi le bon alignement de ces programmes pour l'atteinte des objectifs du développement durable (particulièrement les objectifs 6,7,13,15,17) inscrits dans l'Agenda 2030.

L'audit met un accent sur l'importance des aspects de gouvernance pour l'ancrage des projets et le renforcement de leurs résultats, soulignant ainsi un élément clé de la coopération au développement. L'audit reconnaît en outre la transparence des critères de sélection des partenaires et de la qualité de ceux-ci. Elle note notamment l'exemple d'un partenaire multi-acteur ayant une politique anti-corruption et anti-fraude signée par tous les employés chaque année et le fait que ce partenaire rend compte régulièrement de ses activités sous diverses formes détaillées. En vue d'optimiser l'efficacité de la gestion de portefeuille, l'audit encourage de renforcer davantage les synergies et apprentissages partagés entre les deux programmes. Cette suggestion sera reprise à court terme dans le cas du Pérou en particulier et dans le contexte des programmes globaux en général. Par ailleurs, une réponse à la recommandation 1 a été fournie directement dans le texte sous cette recommandation.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) setzt die Aussenpolitik in der Humanitären Hilfe, der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit um. Zur Entwicklungszusammenarbeit gehören die zwei Bereiche Südzusammenarbeit und Globale Zusammenarbeit, die im Rahmen der Prüfung thematisch von Relevanz sind.

Der Fokus der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) lag bei der vorliegenden Prüfung auf dem Nachvollziehen der Funktionsweise der Globalprogramme (GP) respektive deren Umsetzung in den Projekten der GP. Dazu wurden aus den fünf GP³ die Programme *Klimawandel und Umwelt* und *Wasser* näher betrachtet. An jeweils einem Projekt aus diesen Programmen wurde der theoretische Ansatz / Aufbau anhand von Besichtigungen und Analysen vor Ort nachvollzogen. Beim gewählten Projekt aus dem GP *Klimawandel und Umwelt* konnte die EFK zudem Einsicht nehmen in ein mit diesem in direktem Zusammenhang stehenden Projekt der peruanischen Regierung (siehe unterstehende tabellarische Übersicht).

Eine wesentliche Funktionsweise der GP ist das Zusammenarbeiten mit Institutionen und Plattformen, um über deren Verbindungen Wissen und Erfahrungen in internationale Gremien einbringen zu können. Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurde daher das Zusammenspiel des GP mit einer genutzten Plattform analysiert und anhand eines, durch die Plattform gesteuerten Projektes, die Bedeutung für die GP nachvollzogen.

Globalprogramm	Fallbeispiel	wesentliche Beteiligte des Projektes	wesentliche Ausführende des Projektes
<i>Klimawandel und Umwelt</i>	PACC⁴ Peru, Phase 1	DEZA (primär) Peruanisches Ministerium für Umwelt (MINAM)	HELVETAS, im Auftrag der DEZA
<i>Klimawandel und Umwelt</i>	PACC Peru, Phase 2	DEZA (primär) FONCODES HAKU Wiñay (primär) Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) peruanisches Ministerium für Landwirtschaft (MINAG) peruanisches Ministerium für Umwelt (MINAM)	HELVETAS, im Auftrag der DEZA FONCODES Haku Wiñay – im Auftrag der peruanischen Regierung

³ Klimawandel, Migration, Wasser, Ernährungssicherheit und Gesundheit

⁴ Program adaptation to climate change (PACC)

<i>Klimawandel und Umwelt</i>	Haku Wiñay, nacionales Programm Peru zur Armutsbeseitigung (im Zusammenhang mit PACC)	Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) peruanisches Ministerium für Landwirtschaft (MINAG) peruanisches Ministerium für Umwelt (MINAM) DEZA (sekundär, ohne Finanzen)	FONCODES Haku Wiñay – im Auftrag der peruanischen Regierung HELVETAS, als Berater (nicht als Ausführer) im Auftrag der DEZA
<i>Wasser</i>	Wasserkioske Senegal (Swiss Blue-tec Bridge)	DEZA (SBTB, REPIC) SECO Swiss Freshwater LTD (SFW) Access to Water Foundation (A2W)	Swiss Freshwater LTD (SFW) Access to Water Foundation (A2W)
<i>Wasser</i>	Global Water Partnership (GWP)	Multi-Stakeholder Plattform	diverse
<i>Wasser</i>	Water Climate and Development Programme, (WACDEP) Santa Eulalia, Peru	Global Water Partnership (GWP)	diverse

Tabelle 1: Übersicht der im Rahmen der EFK-Prüfung nachvollzogenen Projekt-Beispiele und deren Zugehörigkeit zu den Globalprogrammen

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung stellten sich der EFK die folgende Hauptfragen, die insbesondere mit der Prüfung von Projekten vor Ort beantwortet werden sollen:

1. Hat die DEZA die Globalprogramme so organisiert, dass sie ihre primären Zielsetzungen erreichen können?
2. Tragen die gewählten Institutionen (Plattformen) zur Zielerreichung der Globalprogramme bei? Wird eine good governance bei den Plattformen und in den Projekten vor Ort sichergestellt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martina Moll (Revisionsleiterin) und Peter König mit zeitlichen Unterbrüchen im August bis September 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Regula Durrer. Das mündliche Feedback an die DEZA hat am 19.10.2018 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Die EFK analysierte die zur Verfügung gestellten Unterlagen/Dokumente der DEZA zu den GP, zu den beiden Projekten Swiss Bluetec Bridge (*Wasserkioske Senegal*) und PACC in Peru, der bundesinternen Plattformen REPIC sowie zur internationalen Institution GWP. Während der Besichtigungen vor Ort der unter 1.1. genannten Projekte führte die EFK zahlreiche Interviews mit Stakeholdern im Senegal, in Peru, Montevideo, Stockholm sowie innerhalb der Schweiz durch. Die ausserhalb der Bundesverwaltung (DEZA) stehenden Interviewten lieferten zudem im Nachgang noch Dokumente, die ebenfalls analysiert wurden.

Die EFK berücksichtigte darüber hinaus für ihre Analysen und Schlussfolgerungen bereits bestehender Evaluationsberichte, beispielsweise zur REPIC, Global Water Partnership (GWP) oder die Abschlussevaluation zu PACC.

Die Auswahl der Projekte und der Plattform erfolgte anhand von vordefinierten Kriterien der EFK, beispielsweise Reifegrad und aktueller Status des Projektes respektive der Plattform.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von der DEZA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen der DEZA standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung. Das DEZA-Büro in Lima war hinsichtlich der Organisation der Termine vor Ort zu PACC Peru äusserst zuvorkommend.

Die im Rahmen der Prüfung kontaktierten Swiss Fresh Water / Access to Water (Projekt im Senegal) sowie GWP (Projekt in Peru, Headquarters South America in Montevideo sowie Global Headquarters Stockholm) wurde von der EFK ausserhalb der DEZA organisiert. Auch hier wurden alle Auskünfte und Dokumente zuvorkommend und umfassend erteilt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. November 2018 statt. Teilgenommen haben: die Chefin der Abteilung Globalprogramm Klimawandel und Umwelt, der Programmbeauftragte Globalprogramm Klimawandel und Umwelt, der Chef der Abteilung Globalprogramm Wasser, der Programmbeauftragte Abteilung Globalprogramm Wasser, die Programmbeauftragte Abteilung Globalprogramm Wasser, der Finanzbeauftragte des Direktionsbereiches Globale Zusammenarbeit, die Fachbereichsleiterin der EFK, der Prüfungsexperte der EFK sowie die Prüfungsleiterin der EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Globalprogramme für grenzüberschreitende und globale Herausforderungen

2.1 Internationale Zusammenarbeit – Einordnung der Globalprogramme

Internationale Zusammenarbeit Schweiz – Globalprogramme

Neben der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit realisiert die internationale Zusammenarbeit (IZA) der Schweiz seit 2008 die GP.

Globale Risiken wie der Klimawandel, Ernährungsunsicherheit, Wasserknappheit, Migration aber auch Wirtschafts- und Finanzkrisen beeinflussen die Entwicklungsperspektiven und -chancen armer, aber auch bereits entwickelter Länder enorm.

Die GP konzentrieren sich auf Herausforderungen, zu denen die Schweiz mit ihrem Know-how und ihrer hohen (politischen) Glaubwürdigkeit beitragen kann, beispielsweise mit dem Fachwissen und dem Engagement Schweizer Hochschulen, aber auch ihren Partnern in der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor.

Die vorgenannten Herausforderungen werden auch durch andere Instrumente der internationalen Zusammenarbeit angegangen. Jedoch ist der Ansatz der GP insofern spezifisch, als dass er auf drei Interventionsbereichen beruht:

1. Die Programme initiieren *innovative Projekte* und nutzen den Erfahrungsaustausch mit den übrigen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit und
2. tragen dadurch *evidenzbasiert zum internationalen Politikdialog* und zur Formulierung von Normen und Politiken auf globaler und regionaler Ebene bei.
3. Sie unterstützen ebenso den Aufbau von Know-how und die Vernetzung der Akteure mit dem Ziel, Innovation anzuregen und gemischtere Einflusskanäle zu erschliessen.

Es wurden fünf thematische GP initialisiert: Klimawandel und Umwelt, Ernährungssicherheit, Wasser, Gesundheit und Migration.

Strategie der Globalprogramme

Für jedes GP erarbeitet die DEZA eine Strategie, in der die Koordination mit anderen Bundesämtern, der Privatwirtschaft und anderen Akteuren der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit geregelt ist.

Die so entwickelten Strategien reflektieren den internationalen Stand der Diskussion zu den angesprochenen Themen und deren Zusammenhang mit Armut und nachhaltiger Entwicklung. Sie skizzieren Programme, in denen die Schweiz einen Beitrag zu den nachfolgenden drei Zielen leisten kann, auch ausserhalb ihrer bilateralen Schwerpunktländer:

- *Politische Einflussnahme*: Mit den GP soll auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene Einfluss auf die Strategien zur Armutsbekämpfung und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung genommen werden. Konkret bedeutet dies, dass die DEZA sich die nötigen Mittel gibt, um ihre Erfahrungen zu nutzen und Initiativen zu ergreifen, um der

Stimme der Schweiz ein grösseres Gewicht zu geben und den Entwicklungsaspekt in Schlüsseldossiers zu stärken. Dazu gehört auch der Austausch mit der Privatwirtschaft und den NGO.

- *Innovation*: Die GP fördern die Entwicklung innovativer Lösungsansätze mit Skaleneffekten in Ländern oder wichtigen Organisationen, bei denen die Wirkung voraussichtlich am grössten ist.
- *Wissensmanagement und Lernen*: Die GP leisten einen Beitrag zur Stärkung des Wissensmanagements und -austauschs, sodass im Zusammenhang mit globalen Risiken fundierte Entscheidungen gefällt werden können.

Einfluss der Ziele der Agenda 2030 auf Globalprogramme

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ersetzt seit 2016 die Millenniumsentwicklungsziele. Die Ziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bilden global den Rahmen für nationale und internationale Anstrengungen im Bereich nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung.

Die Agenda 2030 weist 17 Ziele und 169 Unterziele zu Themen wie beispielsweise die Überwindung von extremer Armut und Hunger, Gesundheit, Wasser, Wirtschaft und Arbeit, Biodiversität und Ökosysteme aus. Für die GP *Klimawandel und Umwelt* und *Wasser* sind insbesondere die SDG 6 und 13 wesentlich:

- SDG 6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
- SDG 13: Umgehend Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.

Die Ziele der Agenda 2030 finden sich in den Zielsetzungen der Strategien der GP als auch der Programm- und Projektanforderungen wieder.

2.2 Globalprogramme Klimawandel und Umwelt sowie Wasser

Der DEZA steht für die Internationale Zusammenarbeit⁵ 6635 Millionen Franken Verpflichtungsmittel zur Verfügung. Aus dem Kredit bilaterale IZA sind rund 800 Millionen Franken für die Armutsbekämpfung der fünf GP vorgesehen, wovon für das GP *Klimawandel und Umwelt* sowie dem GP *Wasser* für die vier Jahre je 120 Millionen Franken geplant sind.

Neben dem EDA ist auch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. In den Bereichen der Technischen Zusammenarbeit, Bilaterale und Multilaterale Finanzhilfe sowie Handelspolitische Massnahmen ist jeweils das eine Amt federführend während das andere Mitspracherecht hat⁶.

⁵ bezogen auf den Rahmenkredit Süd der IZA-Botschaft 2017-2020

⁶ Quelle: Texte DEZA Intranet, Stand 1.11.2018.

Globalprogramm Klimawandel und Umwelt⁷

Das *Globalprogramm Klimawandel und Umwelt* ist die thematisch ausgerichtete Abteilung, die zur Lösung der globalen Herausforderungen in diesem Bereich beiträgt. Sie pflegt den politischen Dialog auf globaler Ebene und nimmt mit ihren Projekten auf die regionale und internationale Politik Einfluss. Die Abteilung Globalprogramm Klimawandel und Umwelt nimmt

- an Verhandlungen für multilaterale klimarelevante Vereinbarungen teil und setzt sich im politischen Dialog für differenzierte und ausgewogene Lösungen ein,
- unterstützt Projekte in den Bereichen Energie, Wald, Anpassung, Entwicklung von Bergregionen und Luftverschmutzung,
- fördert und mobilisiert die Expertise der Schweizer Akteure in den Bereichen Klima und Umwelt.

In den GP Klimawandel und Umwelt werden rund 35⁸ Projekte geführt.

Globalprogramm Wasser⁹

Das *Globalprogramm Wasser* ist eine thematisch ausgerichtete Abteilung, die zur Lösung der globalen Herausforderungen im Wasserbereich beiträgt. Sie pflegt den politischen Dialog auf globaler Ebene und nimmt mit ihren Projekten auf die regionale und internationale Politik Einfluss. Die Abteilung Globalprogramm Wasser

- bringt sich auf globaler Ebene in den politischen Dialog ein,
- unterstützt innovative Projekte zur Bewältigung von grossen Herausforderungen wie Trinkwasserzugang, Wasser für Landwirtschaft und Industrie, grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und
- fördert und mobilisiert die Expertise der Schweizer Akteure im Wassersektor.

In den GP Wasser werden rund 33¹⁰ Projekte geführt.

2.3 Kurze Beschreibung des Aufbaus der Globalprogramme

«Lifte» transportieren Wissen und Innovation

Die EFK legte ihren Schwerpunkt bei der vorliegenden Prüfung auf die Wirkungsweise der sogenannten «Lifte». Diese Bezeichnung wird DEZA-intern für die grundlegende Funktion der Projekte der GP verwendet. Gemäss der Zielsetzung sollen GP Innovation und Wissenstransfer von der DEZA ins Projekt und retour ermöglichen. Die «Lifte», also die Struktur, die Abläufe und die sich mit im Lift befindlichen Partner transportieren das Wissen und die Innovation auf neue Ebenen.

Diese «Lifte» lassen sich grob wie folgt unterscheiden:

⁷ Quelle: Text Internet DEZA, Globalprogramm Klimawandel und Umwelt, Stand 6.11.2018.

⁸ Quelle: aktuelles Factsheet Global Cooperation

⁹ Quelle: Text Internet DEZA, Globalprogramm Wasser, Stand 6.11.2018.

¹⁰ Quelle: aktuelles Factsheet Global Cooperation

Lift 1 – DEZA initiiertes und geführtes Projekt der GP

Lift 2 – Initiierung und Steuerung eines Projektes durch eine Plattform wie

beispielsweise GWP → DEZA als ein Stakeholder des Projektes / der Plattform

Die Variante **Lift 1** wurde von der EFK an den Projekten Swiss Bluetec Bridge (*Wasserkioske Senegal*) als auch *PACC Peru* nachvollzogen.

Die Variante **Lift 2** wurde von der EFK am Beispiel des von GWP initiierten Projektes *Water Climate and Development Programme*, (WACDEP) in Santa Eulalia, Peru nachvollzogen. Zudem diente die Analyse der Plattform GWP dazu, diese Variante zu verstehen und an einem Beispiel konkret nachzuvollziehen.

Auswahl der Projekte wird teilweise delegiert

Die Wahl ist thematisch durch Ziele des jeweiligen GP vorgegeben und erfolgt nach einheitlichen, vorbestimmten Kriterien der DEZA. Die Umsetzung des Auswahlprozesses wird teilweise von der Abteilung GP delegiert.

Im geprüften Projekt Wasserkioske Senegal erhielt eine Managementberatungsfirma (STRATEGOS) den Zuschlag für das Projekt «Swiss Bluetech Bridge» (SBTB). Über diese Projektorganisation wurden und werden Projekteingaben /-ideen geprüft und eine Vorselektion getroffen. Entspricht das vorgestellte Projekt den Anforderungen, begleitet SBTB dieses über seine gesamte Laufdauer.

Auf die Auswahl der Projekte, die von der analysierten Plattform GWP geführt werden, hat die DEZA keinen direkten Einfluss. Hier muss die Auswahl der «richtigen» Plattform die Kompatibilität mit den DEZA-Zielen sicherstellen.

Auswahl der bundesexternen Institutionen «Plattformen»

Insbesondere die GP wollen durch ihre Ziele und Umsetzungsmittel Spezialisten untereinander vernetzen, Einfluss auf den Politdialog nehmen und sich darüber aktiv in internationale und multilaterale Prozesse und den Politdialog einbringen. Ein Mittel dazu ist die Zusammenarbeit oder auch Beteiligung an Nichtregierungsorganisationen / institutionellen Partnerschaften, die für sich thematisch ausgerichtet sind und diverse Stakeholder international und thematisch verbinden, z. B. Swiss Water Partnership (SWP), Green Climate Fund, Global Water Partnership (GWP), African Forest Forum (AFF), WorldWater Council WWC etc.

Auswahl weiterer Partner

Zur Stärkung des Know-hows innerhalb der DEZA aber auch insgesamt der Bundesverwaltung sowie schweizerischer öffentlicher und privater Institutionen arbeiten die GP mit den entsprechenden Stellen, etwa aus der Wissenschaft und Forschung, zusammen. Dies sind beispielsweise MeteoSchweiz, die Universität Zürich, privatrechtliche Firmen wie GEOTEST oder Bundesämter wie das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Gremien wie die interdepartementale Gruppe IDANE Wasser.

2.4 REPIC¹¹ – Pilot - Finanzierungsgremium des Bundes

REPIC ist eine Plattform des Bundes, in der sich vier¹² Bundesämter aus drei Departementen engagieren, um Projekte/Vorhaben in den Themen erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Ressourceneffizienz in Entwicklungs- und Transitionsländern auf Machbarkeit zu prüfen. Die erfolgsversprechenden Projekte werden weiterverfolgt, sofern sie den Kriterien¹³ entsprechen. Angestrebt werden Pilot-Projekte mit Multiplikationspotenzial. Mit den Projekten soll ein Netzwerk aufgebaut und die Anbieter vernetzt werden, woraus schlussendlich neue Partnerschaften resultieren können.

REPIC ersucht im Rahmen von Projektantragsprüfungen teilweise die Botschaften vor Ort, um gewisse Angaben, Annahmen, Details im Feld zu kontrollieren und die Anträge so zu validieren.

Das BAFU und das BFE bieten eher fachtechnisches Know-how, das SECO und die DEZA eher wirtschaftliches und politisches Know-how, wodurch sich in der Plattform die vier Bundesämter ergänzen. Durch die gemeinsame Struktur werden Synergien zwischen den Ämtern genutzt und es wird zudem ein gleicher Wissensstand sichergestellt.

Das Projekt der Wasserkioske im Senegal wurde in der ersten Vorphase durch die REPIC geprüft und von diesen als ein weiter zu verfolgendes Projekt bewertet.

2.5 GWP – Strategische Partnerschaft «Plattform» im Bereich Wasser

GWP ist eine im GP *Wasser* genutzte Plattform. Sie gehört nicht zur Bundesverwaltung, sondern ist eine Non-Government Organisation (NGO) mit Hauptsitz in Stockholm. Darüber hinaus ist GWP in 13 *Regional Water Partnerships* und 63 *Country Water Partnerships* aufgeteilt. Deren Standortwahl spiegelt weltweit bestehende politischen Blöcke wider und/oder orientiert sich an der Verteilung der grössten globalen Wasservorräte.

GWP hat eine Rechtspersönlichkeit nach Schwedischem Recht und wurde 1996 in Stockholm¹⁴ gegründet.

GWP versteht sich als eine Multi-Stakeholder-Plattform deren Hauptprodukt ein internationales Netzwerk im Bereich Wasser ist. Sie verbindet verschiedene Player aus Politik, Wirtschaft, Universitäten, Bürger, Betroffene um in verschiedenen Themen, alle mit Bezug auf Wasser (Klima/Umwelt), Einfluss auszuüben. GWP ist keine Umsetzungs-Agentur und erbringt keine Infrastrukturleistungen.

¹¹ Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation (REPIC).

¹² DEZA, SECO, BAFU, BFE.

¹³ Siehe <http://www.replic.ch/repic-de/projekteingaben/bedingungen-und-kriterien/>

¹⁴ Gründungsmitglieder Schweden, Pakistan, Argentinien, Chile, Dänemark, Niederlande, Jordanien, Ungarn sowie die World Bank und World Meteorological Organization (WMO) zeichnetet 2002 das Memorandum of Understanding.

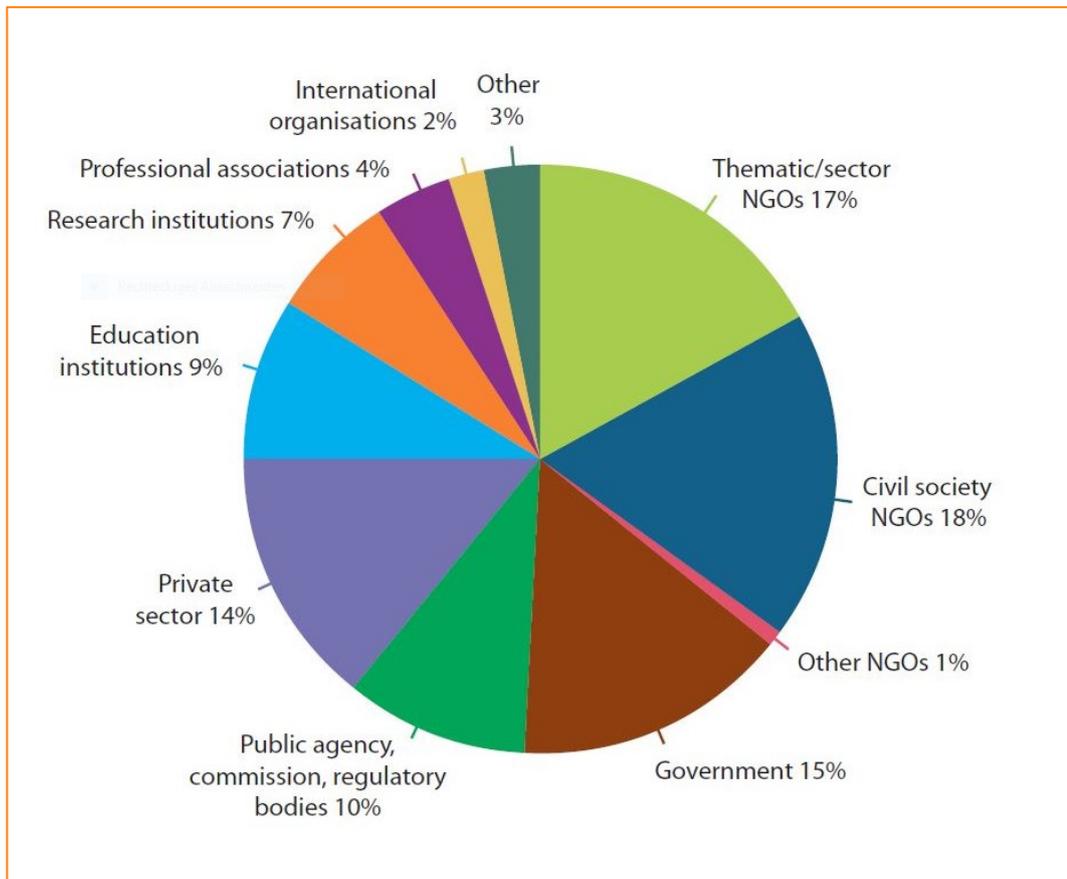


Abbildung 1: Verteilung GWP Partner nach Typen /Zugehörigkeit, Quelle website GWP, Stand 22.10.2018

GWP arbeitet nur mit *core contribution*¹⁵, welche für die Basis- und Grundfunktionen verwendet werden. Aus den *core contribution* werden spezielle GWP Programme aufgeleitet, Studien beauftragt, Grundlagen erarbeitet oder auch das Monitoring der SDG (Agenda 2030) Ziele finanziert. GWP's overhead lag in den letzten Jahren im Durchschnitt bei 11%. Rund 80% der *core contributions* werden an die *Regional Water Partnerships* weitergegeben. Alle weiteren Mittel müssen von den Regionen/Ländern vor Ort durch *fundraising* beschafft werden.

Die DEZA ist einer der Geberländer der GWP. Sie gibt Beiträge¹⁶ an GWP ohne Auflage in welche Projekte das Geld zu verwenden ist. Die DEZA ist zudem nicht selber im beauftragten Gebiet tätig, wodurch sie die Aktivitäten von GWP nicht konkurrenziert.

GWP hat eine Strategie, die auf 6 Jahre ausgelegt ist. Daraus leiten sich die jährlichen Arbeitsprogramme ab. Die Planung der Projekte wird bottom-up durch die *Regional Water Partnerships* und in Absprache mit den Ländervertretern¹⁷ erarbeitet und gemeinsam mit dem Headquarter in Stockholm verabschiedet.

¹⁵ Beiträge der Geberländer.

¹⁶ 630 000 Franken jährlich für die Jahre 2009 bis 2011, 500 000 Franken jährlich für die Jahre 2012 bis 2013, 1 Million Franken jährlich für die Jahre 2014 bis 2018.

¹⁷ Diese Abstimmungen laufen zwischen den Ländervertretern und den Regionalen Büros und werden vom Regional Officer betreut, welcher Schnittstelle zu Stockholm ist.

Kriterien für die Projektfreigabe ist deren Konsistenz mit der 6 Jahre-GWP Strategie. Die GWP Strategie ist wiederum gebildet mit Fokus auf die Zielsetzungen der Agenda 2030, d. h. insbesondere deren *SDG 6 "to ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all"*. Das *SDG 6* und dessen Unterziele benötigen ein hohes Mass an politischem Engagement, Kompromissbereitschaft und Zusammenarbeit, vor allem auch länderübergreifend.

Die Struktur der Organisation der Regionalen Ableger entspricht der Struktur GWP in Stockholm, mit der Ausnahme, dass die Positionen des Executive Secretary und des Accountings von Stockholm aus bestätigt werden müssen.

GWP hat durch ihren Multi-Stakeholder und *cross-sectoral* Ansatz einen Eingangspunkt in den Politdialog. Grundsätzlich liegt GWP's Fokus jedoch auf der Stärkung der Zivilgesellschaft, da diese stabiler sei und im Falle häufiger politischer Wechsel konstant präsent bliebe. Im Bereich der Stärkung der Zivilgesellschaften will GWP in den nächsten Jahren ihre Aktivitäten noch verstärken.

GWP verfügt über eine *Anti-Corruption* und *Anti Fraud Policy*, die von allen Mitarbeitenden jährlich unterzeichnet werden muss.

GWP erstattet in verschiedenen detaillierten Formen regelmässig Bericht über ihre Aktivitäten und steht in regelmässigen Austausch mit ihren Donatoren. Die Donatoren haben jederzeit die Möglichkeit, sich die von ihnen benötigten Informationen in verschiedenen Detaillierungen zu beschaffen.

Beurteilung

Die verschiedenen «Lifte» konnten anhand der Beispiele sowohl durch deren Dokumentation als auch durch die vor Ort Prüfungen nachvollzogen werden. Die Projekte bildeten jeweils einen anderen «Lift» ab. Beide Konstrukte konnten problemlos nachvollzogen werden.

Die betrachtete bundesinterne Plattform REPIC ist nach Auffassung der EFK ein gut funktionierendes Instrument, welches gezielt in den frühen Phasen eines Projektes /einer Projektidee aktiv wird. Die eingebrachten Ideen werden nach definierten Kriterien vorselektiert und deren Machbarkeit und Potenzial (insbesondere hinsichtlich Skalierbarkeit) wird geprüft und bewertet. Es werden nur Pilot-Projekte weiterverfolgt, die diesen Kriterien entsprechen. Die Unterstützung der Projekte in der ersten Phase erscheint der EFK als wertvoll, da die Projekte insbesondere in diesem Stadium risikobehaftet sind. Die Plattform verbindet zudem alle vier Departemente und stellt den Wissenstransfer zwischen ihnen sicher.

Im GP *Wasser* werden Projekt Vorselektionen unter anderem über die Swiss Bluetech Bridge (SBTB) vorgenommen. Die EFK konnte anhand des Projektes der Wasserkioske die Wirkungsweise nachvollziehen.

Ein Hauptaugenmerk der EFK lag auf dem Nachvollziehen des «Liftes» mit einer bundesexternen Plattform wie GWP. Mit der Donation der DEZA an die GWP ist ein vertragliches Einsichtsrecht vereinbart. Die EFK konnte die Vorgehensweise des GWP daher nicht nur durch vor Ort Prüfungen, sondern auch durch Einsichtnahme in GWP Geschäftsunterlagen im Headquarter Stockholm nachvollziehen.

Die EFK gelangt zu der Einschätzung, dass die GWP nach einer good governance agiert und durch ihre Struktur, Funktionsweise und Zielrichtung den durch die GP angestrebten Zweck erfüllt.

Im Rahmen ihrer Analysen zu vorhandenen strategischen Partnerschaften der beiden ausgewählten GP stellte sich der EFK die Frage, ob ausgewählten Partnerschaften noch aktuell und sinnvoll sind. So gibt es beispielsweise neben der Schweiz weitere Wasser-Hubs in den Niederlanden und Schweden. Die vorgenannte Frage konnte im Rahmen der aktuellen Prüfung nicht abschliessend beantwortet werden und ist nach Auffassung der EFK von der DEZA weiter zu verfolgen.

3 Unterschiedliche Ansätze im Senegal, in Peru, Montevideo und Stockholm



3.1 Wasserkioske «Diam’o» im Senegal – vom Projekt zum Business

Die Wasserkioske im Senegal sind ein konkretes Beispiel von Swiss Bluetec Bridge (SBTB), ein Projekt aus dem Portfolio des GP Wasser. Die EFK besichtigte insgesamt 5 Kioske, in: Fatick (Quartier nahe Zentrum), Fatick (Aussenquartier, Ausfallstrasse), Diarrere (sehr ländlich), Kaolack (Ausfallstrasse, Aussenquartier) und Diamniadio (Insel, sehr abgelegen, Fischerdorf)



Abbildung 2: Wasserkioske in einheitlichem Aussehen und Aufbau im Stadtgebiet Fatick (Bild 1); Ansiedlung von weiterem Gewerbe am Standort des Wasserkiosks (Bild 2), Quelle: Fotos EFK

Organisation SFW / A2W

Die Swiss Fresh Water LTD¹⁸ mit Sitz in Lausanne (SFW) betreibt im Senegal Wasserkioske, die sicheres Trinkwasser^{19/20} für die Bevölkerung zu erschwinglichen Preise anbieten. Um die Finanzierung dessen sicherzustellen, arbeitet SFW mit Access to Water Foundation²¹ (A2W) einer Non Profit Organisation zusammen, die neben dem Anbieten von Trinkwasser auch ein Job-Findungs-Programm ist.

Kurze Darstellung der Entwicklung und des Ausbaus des Projektes Wasserkioske Senegal

Die SFW wurde in einer Phase (2011) von der Bundesplattform REPIC mit einem finanziellen Beitrag unterstützt, um die Projektidee auf Machbarkeit im Senegal sowie dessen Replizierbarkeit zu testen. Nach diesen ersten positiven Abklärungen wurde das Projekt weitergezogen und von der DEZA²² mit 250 000 Franken Darlehen unterstützt. Das SECO beteiligte sich von 2011 bis 2017 im Rahmen der Wirtschaftsförderung mit einem Darlehen von 500 000 Franken zur Installationen der Maschinen im heutigen Wirkungs-/Vertriebsgebiet von SFW. Diese Darlehen sind teils zurückgezahlt²³.

Bis Mitte 2018 wurden von SFW 222 Maschinen an 165 Kioske ausgeliefert, 315 000 Menschen haben dadurch Zugang zu sauberem Trinkwasser, es wurden 540 Jobs in der jeweiligen Region geschaffen²⁴.

Die Maschinen sind Schweizer Know-how²⁵, einfach konzipiert²⁶ und an die klimatischen Bedingungen im Senegal angepasst. Es besteht eine vor Ort Support Organisation, die für alle Wasserkioske zuständig ist. Die Geräte können von SFW Lausanne aus (via GSM) fernwartet werden. Diese Fernwartung erlaubt zudem die zuverlässige Erhebung von Daten wie produzierte Trinkwassermenge, abgerufene Trinkwassermenge, Betriebszeit, Qualitätsmessung etc. Ein speziell ausgebildetes Team vor Ort stellt Querschnittsthemen wie Qualitätsmanagement, Buchhaltung oder Corporate Identity sicher und entwickelt diese weiter.

Die Wasserkioske werden in verschiedene Grösse unterteilt, welche deren unterschiedliches Entwicklungspotenzial und damit Finanzierungskraft widerspiegeln.

Kioske der Grösse *small* werden in sehr ländlichen Gegenden installiert und erreichen nur eine geringe Anzahl eher armer oder sehr armer Abnehmer / potenziellen Kunden. Diese Kioske haben keine Entwicklungsmöglichkeiten und werden immer Co-finanziert werden müssen. Diese Co-Finanzierung erfolgt zum einen durch die Quersubventionierung durch grösseren Kioske oder durch das Suchen von Geldgebern, z.B. von Rotary Clubs. Kioske der Grösse *large* haben aufgrund ihrer Lage in städtischer Umgebung eine weit grössere Anzahl

¹⁸ gegründet 2011.

¹⁹ Qualität des Trinkwassers gemäss WHO Standard.

²⁰ ausserhalb der Regensaison steht nur wenig und eher nur Brackwasser zur Verfügung, dieses ist mit etlichen gesundheitsschädigenden Substanzen / Keimen belastet.

²¹ gegründet 2012.

²² von 2011 bis 2013, via SBTB.

²³ Ein neuer Kredit des SECO 2018 in Höhe von 500 TCH für Wirtschaftsförderung zur Installation von Maschinen im neuen, künftigen Vertriebsgebiet entlang des Flusses Senegal mit Anschluss an Mali wurde 2018 gesprochen.

²⁴ Quelle: Angaben SFW, Stand September 2018.

²⁵ Maschine respektive Systematik wurde in der Schweiz entwickelt in Zusammenarbeit u.a. mit der Eawag, EPFL sowie Privaten (Entwicklung Design Maschine, privater Kontakt).

²⁶ Die verwendeten Maschinen sind leicht zu transportieren und leicht zu bedienen.

von Abnehmern / potenziellen Kunden mit höherer Kaufkraft. Diese Kioske haben Entwicklungspotenzial beispielsweise durch Ansiedeln anderer Shops oder Geschäftsideen wie etwa Strom-Lade-Stationen²⁷ am Kiosk.

Während der Preis für Trinkwasser festgesetzt²⁸ ist und auf ihm kein Gewinnzuschlag erhoben werden darf, lassen sich mit anderen Dienstleistungen des Kiosks Gewinne erzielen, die direkt dem Kioskbetreiber zustehen, sobald er die Maschine zur Wasseraufbereitung zurückgezahlt²⁹ hat.

Die SFW/A2W respektive andere ausländische Beteiligten, treten eher im Hintergrund auf und sind am Kiosk selber nur auf den zweiten Blick erkennbar.

Erfolge der Wasserkioske

Die EFK besuchte mehrere Kioske verschiedener Grösse (small, medium, large) und konnte sich dabei überzeugen, dass die Maschinen auch Jahre nach dem Erstbetrieb arbeiten und dass der Bezug von Trinkwasser durch die Bevölkerung rege genutzt wird³⁰.

SFW/A2W entsprechen mit ihrem Ansatz dem der klassischen Entwicklungszusammenarbeit (Hilfe durch Selbsthilfe) und auch deren Ziele.

²⁷ Diese werden genutzt um Stromlampen aber auch Handys und Laptops aufzuladen.

²⁸ Der Preis ist festgelegt worden, um auch den Ärmsten damit Zugang zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen. Trinkwasser ist non profit-Bereich.

²⁹ Maschinen sind innerhalb von vier Jahren zurückzuzahlen, solange gehören sie A2W, der Breakeven eines Gerätes ist erreicht, wenn in diesem Zeitraum täglich rund 1300 Liter Wasser aufbereitet und verkauft werden.

³⁰ der Gesundheitszustand der Menschen hat sich verbessert, aufgrund generell fehlender Daten dazu, kann dieser nicht exakt beziffert werden.

Weitere Entwicklung der Wasserkioske

SFW/A2W sind mit ihrem Modell der Wasserkioske seit ca. 7 Jahren erfolgreich und werden das Konzept im Senegal weiter ausrollen. Es bestehen konkrete Pläne für ein neues Vertriebsgebiet rund um den Fluss Senegal mit Anschluss an Mali. Es bestehen darüber hinaus Absichten in Südamerika einen Piloten zu starten.

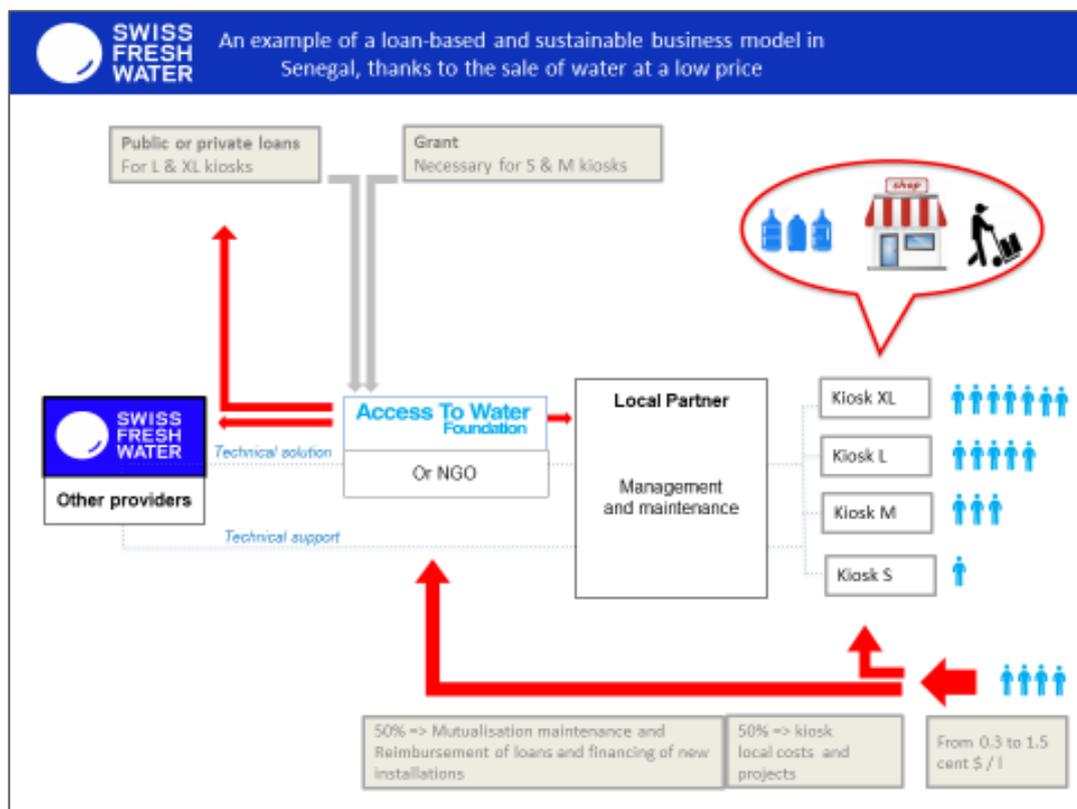


Abbildung 3: SFW / A2W Foundation - Darstellung business model, Quelle: SFW, August 2018

Beurteilung

Nach Auffassung der EFK handelt es sich bei den Wasserkiosken nicht mehr um ein Projekt, sondern um ein laufendes Unternehmen, das sowohl in der Schweiz auch im Senegal businessorientiert agiert.

Nicht nur das Aufbauen einer Businessbeziehung Schweiz-Senegal, sondern auch die Entwicklung der Maschinen inklusiver einer vor Ort Supportorganisation selbst, sind nach Einschätzung der EFK innovativ. Dies entspricht dem Ansatz der GP. Dieser Business-Ansatz hat zudem aus Sicht der EFK das Potenzial für eine nachhaltige Wirkung im Senegal.

SFW/A2W ist in die örtliche und lokale Politik eingebunden. Mit dem geplanten Ausrollen der Kioske im Senegal wird die Einbindung der regionalen oder auch nationalen Politikerebene nötig werden. Mit diesem Vorgehen, von lokalen zu nationalen Politikerebenen, entspricht das Vorgehen der Idee der GP.

Die Kioske haben nach Einschätzung der EFK neben dem direkten Einfluss auf das Agenda 2030 Ziel Zugang zu Trinkwasser und Gesundheit auch Einfluss auf andere Ziele wie Lebensqualität, Armutsbekämpfung, Bildung, Frauenförderung, Stadtentwicklung (Reduktion Migration in die Städte). Damit gibt es aus diesem Projekt/Business heraus einige Schnittstellen zu anderen GP.

Das Konzept der Kioske wäre durchaus für andere Themen anwendbar. Nach Einschätzung der EFK sollte die DEZA dieses Potenzial prüfen und allenfalls für andere Projekte nutzen.

3.2 PACC Peru – Die zentralisierte Struktur und Governance der Regierung sind eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit



Abbildung 4: der Klimawandel hat die Andenregion bereits heute stark getroffen, das Regionen trocknen weiter aus, Wasser ist Mangelware für Mensch und Tier; trockenes Grasland und ein im Rahmen PACC angelegter Wasserspeicher nahe Kunturkanki, Quelle: Fotos EFK

Programa Adaptación al Cambio Climático (PACC) PERU ist ein vom peruanischen Umweltministerium und der DEZA initiiertes Programm welches im GP *Klimawandel und Umwelt* geführt wird. Die EFK führte Interviews in Lima und Cusco / Region Cusco in bei verschiedenen Stakeholdern des Programmes durch.

Beschreibung PACC

Die Anden sind bereits stark vom Klimawandel betroffen. Mit dem Programm PACC verfolgte die DEZA das Ziel, der Bevölkerung in der Andenregion und den Behörden zu helfen, besser mit dessen Folgen umzugehen.

PACC wurde unter der Prämisse gestartet, dass die Erfahrungen aus den Pilotregionen Cusco und Apurimac von der Peruanischen Regierung ausgewertet und auf andere Regionen in ganz Peru ausgerollt werden.

PACC ist eine Kooperation zwischen der DEZA, dem peruanischen Ministerium für Landwirtschaft (MINAG), dem peruanischen Ministerium für Umwelt (MINAM) sowie dem Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) sowie FONCODES Haku Wiñay. PACC wurde 2008 gestartet und 2017 geschlossen.³¹

Der Umsetzungspartner der DEZA vor Ort war die HELVETAS Swiss Intercooperation³² in Konsortium mit Libelula und Predes, unterstützt durch ein Wissenschaftskonsortium unter der Führung der Uni Zürich (im Auftrag der DEZA).

PACC Übersicht der Entwicklung in den Phasen 1 und 2

2009 bis 2013 währte die erste Phase PACC, welche sehr auf lokale Wirkung, d. h. die Verbesserung der Lebensumstände (Verbesserung Wohnsituation, Wassermanagement³³), Ernährungssituation und Ausbildung einzelner Familien oder einzelner Personen fokussierte. PACC wurde als Pilot in den Anden-Regionen Cusco und Apurimac gestartet.

Insbesondere in den Themen Wassermanagement und Ausbildung arbeitete das Programm mit Universitäten in Peru und Zürich zusammen, mehrere Wissenschaftler begleiteten das Programm³⁴.

Am Ende der ersten Phase PACC wurde klar, dass PACC, um ein up-scaling zu erreichen, sich auch anderen Programmen als Multiplikatoren, sogenannten Vektoren, bedienen musste.

Dies wurde mit der Phase 2 umgesetzt und der Aktionsradius von PACC konnte damit von lokal auf regional³⁵ bis national ausgeweitet werden. PACC verband sich mit dem nationalen Programm Perus zur Armutsbekämpfung Haku Wiñay (siehe Beschreibung Projekt Haku Wiñay). Die zweite Phase von PACC dauerte von 2013 bis 2017.

PACC Phase 2 wurde 2017 geschlossen und kann verschiedene Erfolge sowohl auf der «klassischen» Ebene³⁶ der Entwicklungszusammenarbeit als auch im Sinne der spezifischen Zielstellung der Global Programme verzeichnen. Es liegt eine Abschlussevaluation zu PACC vor.

PACC wurde insgesamt vom 01.05.2013 - 30.06.2017 mit 5'568'712 Franken von der DEZA unterstützt.

PACC weitere Entwicklung³⁷

Die Situation in Peru lässt die DEZA vor Ort zu dem Schluss kommen, dass ein Nachfolgeprojekt des Programms sinnvoll wäre und hat dementsprechend bei der DEZA Bern einen Antrag gestellt. Dieser wird von der Abteilung GP Klima und Umwelt insofern befürwortet, als dass eine Ausschreibung für die Wahl eines Umsetzungs-Partner gestartet werden kann. Dieser muss ein Konzept zur Umsetzung vorstellen. Erst nach diesem Schritt ist eine allfällige Freigabe des neuen Projektes vorgesehen.

³¹ Ursprünglich nicht als Projekt der GP *Klimawandel und Umwelt*. Die Reorganisation der DEZA aus der die GP hervorgingen, wurde erst 2008 umgesetzt.

³² Den Zuschlag zur Projektdurchführung hatte ursprünglich die Intercooperation bekommen, welche 2011 mit der HELVETAS fusionierte.

³³ Zugang zu Wasser, Speicherung von Regen oder Sickerwasser zum Anlegen von Weideflächen.

³⁴ unter der Leitung des Geographischen Instituts der Universität Zürich schlossen sie sich zu einem Konsortium zusammen, dem diverse Partnerinstitutionen in der Schweiz und Peru angehören.

³⁵ regional in diesem Zusammenhang bedeutet Regionen Perus.

³⁶ gemeint sind hiermit Themen wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit etc.

³⁷ Stand des Antrages zum Prüfungszeitpunkt.

Neben der Beibehaltung der bisherigen Aktivitäten sind zwei neue Inhalte im Nachfolgeprojekt vorgesehen, wobei diese sich soweit möglich auf ganz Peru ausweiten sollen.

Es betrifft dies die Thematik *Monitoring auf nationaler Ebene stärken oder aufbauen*, um damit beispielsweise die Messbarkeit der Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens sicherzustellen. Ein weiterer Fokus soll auf einem verstärkten *Austausch zum Thema Adaptation* mit den umliegenden Ländern liegen. Eine Neuerung soll im Schaffen von lokalen «know how spots» liegen, von denen aus Wissen regional weiter verteilt werden kann. Das neue Nachfolgeprojekt hat die nationale und die regionale³⁸ Ebenen im Fokus.

Zum Prüfungszeitpunkt konnte keine konkrete Absicht der staatlichen peruanischen Stellen festgestellt werden, die ein Ausrollen PACC in anderen Regionen Perus bestätigen würde. Auf konkrete Nachfrage der EFK innerhalb der Interviews wurde ausweichend bis verneinend geantwortet, es fanden sich zudem keine Hinweise in den zur Verfügung stehenden Dokumenten.

PACC Erfolge – Sinne der Globalprogramme

PACC Phase I hat sehr lokal auf ausgewählte Gemeinden und Familien in den Regionen Cusco und Apurimac gewirkt. Es wurden vor allem direkte Wirkungen etwa in der Verbesserung der Lebensumstände oder in der Wasserversorgung erzielt.

Durch Phase I wurden auf Ebene lokaler aber auch regionaler Ebene Prozesse angestoßen, die in der Phase II Wirkung erzielten. Der Umweltgedanke ist seither fester Bestandteil der regionalen Planungen³⁹. Diese müssen jedoch weiter von der zentralen Regierung in Lima freigegeben und mit Mitteln bestätigt werden. Durch die Zusammenarbeit mit Haku Wiñay in der zweiten Phase wurde erreicht, dass dieses das Thema Wassermanagement als ständigen Programmpunkt führt (siehe Beschreibung Projekt Haku Wiñay).

In der Phase I wurde von der Universität Cusco ein Diplomkurs Umweltmanagement angeboten, mit dem insbesondere Kader der regionalen Behörden ausgebildet wurden. Aktuell wird von der Universität Cusco ein Masterkurs zum Thema Umwelt angeboten. Die Universität Cusco beschäftigt sich erstmals seit PACC I mit der Umweltthematik und verbindet sich nun zu Forschungszwecken und zum Austausch mit internationalen Instituten, beispielsweise der Universität Zürich.

Im Zusammenhang mit PACC wurde Einfluss auf die Erarbeitung und Einführung von Gesetzen⁴⁰, Planungsgrundlagen⁴¹ und regionaler Strategien⁴² genommen respektive wurde daran aktiv mitgewirkt.

Darüber hinaus haben die Ergebnisse und Erfahrungen aus PACC wesentlich dazu beigetragen, dass das Thema Adaption an den Klimawandel als gleichwertiges Thema neben dem Thema Klimaschutz in Peru aber vor allem auch international anerkannt und manifestiert wurde. Die Erfahrungen aus PACC wurden insbesondere via HELVETAS, die beteiligten Schweizer Universitäten und auch durch die DEZA selbst in internationale Gremien eingebracht und konnten dort das Umdenken anstoßen.

³⁸ regional in diesem Zusammenhang bedeutet die gesamte Andenregion

³⁹ in diesen beiden Regionen.

⁴⁰ Gesetz zum Klimawandel von April 2018.

⁴¹ Grundlagen zur Erstellung von Entwicklungsplänen in Gemeinden, unter Federführung der Planungsbehörde CEPLAN

⁴² Regionale Strategien zur Bewältigung des Klimawandels, ERCC Cusco und ERCC Apurimac.

Herausforderungen bei der Programmumsetzung durch Governance-Strukturen in Peru

Eine besondere Herausforderung des Programmes lag und liegt in dessen Abhängigkeit von den staatlichen Strukturen Perus. Diese sind von einer starken Zentralisation und sehr häufigen Wechsel von Funktionen sowie Policies geprägt und beeinflussen dadurch den Erfolg des Programmes wesentlich.

Beurteilung

PACC entspricht dem Ansatz der GP und durch seine Organisation zu deren Zielerreichung beitrug. So konnte PACC durch Wissenstransfer Einfluss auf internationaler Ebene nehmen und dort nachhaltig Veränderungen erwirken.

Der erweiterte Aktionsradius von PACC Phase 2 ist auf die Kooperation mit dem nationalen peruanischen Programm Haku Wiñay zurückzuführen und wäre ohne diese Zusammenarbeit so nicht möglich gewesen. Ebenso machte es diese Kooperation möglich, dass PACC den Umweltaspekt (Klimaanpassungsmassnahmen) dauerhaft in das nationale Programm einbringen konnte. Dieses ist unbefristet und wirkt damit in diesem Punkt über PACC hinaus.

Die EFK gelangte zur Auffassung, dass als ein ständiger Bestandteil der Projekteingabe/-bewertung, das Potenzial von Synergien respektive up-scaling-Möglichkeiten durch allenfalls bereits im Land bestehende Projekte überprüft, begründet und dokumentiert werden muss.

Das Nachfolgeprojekt von PACC wird von der EFK mit Blick auf das ursprüngliche Potenzial als kritisch eingeschätzt, da zum Prüfungszeitpunkt eine klare Positionierung der peruanischen Regierung zum Ausrollen von PACC auf andere Gebiete Peru's nicht bestätigt wurde. Nach Einschätzung der EFK wird ohne die politische Unterstützung /Zusicherung der Peruanischen Regierung als auch der Regierungen der anderen Zielländer ein wesentlicher Anstieg im Aktionsradius nicht realisierbar sein.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Erfolgsaussichten für das Nachfolgeprojekt weit weniger positiv als die für Phasen 1 und 2 sein dürften, da der Einfluss auf nationaler Ebene aufgrund der Governance-Situation in Peru schwieriger und weniger konkret sein werden als auf lokaler Ebene. Die EFK gelangte daher zur Auffassung, dass die Stärkung der Governance, als ein massgeblicher Schlüsselfaktor, im Nachfolgeprojekt als integrative Thematik vertieft werden muss. Die Strukturen in Peru sind ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit und der weiteren Entwicklung in Peru überhaupt. Die Stärkung der staatlichen Strukturen und deren Governance ist auch ein definiertes Ziel der APCI⁴³.

Das Nachfolgeprojekt von PACC, auch wenn sich einige Inhalte ändern, muss nach Ansicht der EFK unter demselben Arbeitstitel geführt werden, um transparent die Abhängigkeiten und Schritte des gesamten Projektes gegenüber Politik und Öffentlichkeit aufzuzeigen. Zudem ist aus Sicht der EFK das Nachfolgeprojekt im Sinne der Globalprogramme eine logische Konsequenz aus den vorhergehenden Schritten.

⁴³ Peruanische Agentur für Internationale Zusammenarbeit.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der DEZA, das Nachfolgeprojekt von PACC unter dem Aspekt der zum Prüfungszeitpunkt nicht vorhandenen Commitments der Peruanischen Regierung sowie der Regierungen der anderen Zielländer zum Ausrollen des Piloten PACC in andere Regionen kritisch zu prüfen und entsprechende schriftliche politische Commitments einzufordern.

Im Rahmen des geplanten regionalen Nachfolgeprojektes von PACC ist nach Auffassung der EFK, im Programm die Thematik der Stärkung der Governance zu vertiefen.

Stellungnahme des Geprüften

Die DEZA ist mit dieser Empfehlung einverstanden und wird sie im Rahmen des Nachfolgeprojektes von PACC umsetzen, zumal die politischen Commitments der Partnerregierungen bislang auf mündlichen Interessensbekundungen basieren.

Ein grosses Mass an politischem Commitment der Regierungen ist für eine erfolgreiche Umsetzung der Nachfolgeinitiative von PACC unabdingbar. Diese Nachfolgeinitiative hat das Ausrollen der im Rahmen von PACC gemachten Erfahrungen im Umgang mit der Anpassung an den Klimawandel in andere Andenländer zum Ziel. In ganz besonderem Mass gilt dies für die peruanische Regierung, welche auch im Rahmen des neuen Programms weiterhin eine Schlüsselrolle als Vektor der Verbreitung der PACC Erfahrungen in ausgewählte umliegende Länder spielen wird. Die Konzeption der neuen regionalen Initiative wurde in enger Absprache und in Zusammenarbeit mit dem peruanischen Umweltministerium aufgegleist und basiert auf dem manifestierten Willen der peruanischen Regierung, ihre Erfahrungen in Anpassungsthemen auch anderen Ländern in der Region zugänglich zu machen. Die formelle Bestätigung der politischen Commitments sowohl der peruanischen Regierung als auch der Regierungen der ausgewählten Partnerländer der neuen Initiative werden im Rahmen der Ausarbeitung des Kreditantrags für die erste operationelle Phase der regionalen Initiative in schriftlicher Form eingeholt werden.

Gouvernanz-Aspekte spielen in der Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Rolle und werden auch im Rahmen der Nachfolgeinitiative von PACC besondere Aufmerksamkeit erhalten und vertieft. Im relativ neuen Bereich der Klimaanpassung ist die Zusammenarbeit zwischen diversen Regierungsstellen besonders wichtig und bildet eine Herausforderung für alle Regierungen. Die Erwartungen an ein Projekt müssen auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. In diesem Zusammenhang erscheint es auch wichtig, auf die Synergien mit anderen Aktivitäten der DEZA in Peru und in der Andenregion hinzuweisen, welche bereits in diese Richtung wirken. Im Speziellen sei hier auf ein anderes Programm des Globalprogrammes Klimawandel und Umwelt in Peru verwiesen (das nicht Gegenstand der EFK-Prüfung war), welches ein integrales Management im Umgang mit dem Klimawandel fördert und spezifisch auf Aspekte der Koordination innerhalb der peruanischen Regierung fokussiert, indem es eine inter-ministerielle Arbeitsgruppe unterstützt welche 13 Ministerien, die von der Thematik betroffen sind, zur besseren Koordination der jeweiligen Aktivitäten in diesem Themenbereich zusammenbringt (Projekt: Apoyo a la Gestión del Cambio Climático).

Haku Wiñay – Nationales Programm zur Armutsbekämpfung setzt auf befristetes Angebot zur Kompetenzentwicklung

Das Programm Haku Wiñay ist ein Programm der peruanischen Regierung zur Armutsbekämpfung, es wird von FONCODES umgesetzt. Die EFK interviewte im Zusammenhang mit PACC Phase 2 Bauernfamilien und Yachachiks⁴⁴, die von dem Programm profitiert hatten. Die EFK traf sich zudem mit Vertretern der regionalen Regierung und Behörden sowie der ausführenden Organisation FONCODES in Cusco. In Lima interviewte die EFK Vertretern der zuständigen Ministerien.



Abbildung 5: Haku Wiñay fokussiert ausschliesslich auf Ernährungssicherheit als Massnahme zur Armutreduktion; die Familien lernen, sich selbst zu versorgen und allenfalls für einen Markt zu produzieren und sich gesund zu ernähren. Gewächshaus auf ca. 4000m über Meer zur Eigenversorgung mit frischem Gemüse (Bild 1), Lebensmittelpyramide an der Wand in einer Küche, Bild 2, Quelle: Fotos EFK

Das Programm Haku Wiñay (HW)

Das Ministerium für Entwicklung und soziale Eingliederung (MIDIS) führt das nationale Programm zur Armutsbekämpfung *Haku Wiñay*. Das Programm wirkt auf die Ziele der nationalen Teilstrategie MIDIS zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Bevölkerung. Das Programm verfügt seit 2015 über ein eigenes Budget. Seine Resultate muss das Programm gegenüber dem Finanzministerium sowie dem Wirtschaftsministerium erklären. *Haku Wiñay* zeigt zudem monatlich gegenüber Gemeinden und Öffentlichkeit seine Ausgaben auf⁴⁵.

Zu den Ergebnissen zählt vor allem, dass die Lebenssituationen der Familien/Zielgruppen sich nachhaltig verbessert und dass sich deren dringendsten Bedürfnisse⁴⁶ kurzfristig verbessert haben. Das Programm liefert nur das Konzept zur Umsetzung dazu. Die Umsetzung erfolgt in wesentlichen Teilen durch die Familien in Eigeninitiative respektive werden sie

⁴⁴ Bauernexperten, die hohes Ansehen in der Bevölkerung geniessen und als Multiplikator fungieren, teils konnten sie von den Ausbildungen, die von PACC initiiert wurden, profitieren und ihr «altes» Wissen einbringen.

⁴⁵ durch öffentlich zugängliches Reporting.

⁴⁶ beispielsweise Beseitigung Mangelernährung, Ernährungssicherheit.

durch nötige Ausbildungen⁴⁷ unterstützt. HW bietet den Familien eine Art Aktions-Portfolio an, aus dem sich die ausgewählten Familien Aktivitäten, zu denen sie lernen möchten, auswählen können. Das Angebot ist dabei jedoch auf einen Zeitraum von drei Jahren begrenzt, danach zieht sich HW jeweils zurück.

Haku Wiñay wirkt in den ärmsten Provinzen/Bezirken Perus, die in der staatlichen Armutskarte des nationalen Instituts für Statistik und Informatik (INEI) ermittelt wurden. Die Auswahl der Familien erfolgt durch verschiedene Möglichkeiten, beispielsweise sind Bauernwettbewerbe⁴⁸ ein sehr beliebtes und traditionelles Mittel. Hier können Bauern ihre Lösungsvorschläge vorbringen und eine Jury entscheidet dann über den Gewinner, der mit Sachpreisen wie Saatgut, Folien für Gewächshaus, aber auch Startkapital honoriert wird.

Zusammenhang mit PACC

PACC hat sich in Phase 2 via FONCODES in das Programm *Haku Wiñay* eingebracht.

PACC wirkt auf den *Haku Wiñay* Indikator «Einflüssen von aussen widerstehen». Die Auswirkungen des Klimawandels ans ländliches Leben (zu verstehen) war ein wichtiges Thema für *Haku Wiñay*. Daher trafen sie mit PACC eine Vereinbarung, wonach PACC HW Tools zur Verfügung stellt, beispielsweise Lehrvideos und Broschüren, die im Rahmen von HW genutzt werden konnten. Eine finanzielle Beteiligung der DEZA darüber hinaus fand nicht statt.

Durch die Einbindung PACC in *Haku Wiñay* konnten in der Region Cusco rund 750 Familien erreicht werden, denen Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels auf das ländliche Leben vermittelt werden konnte.

Haku Wiñay hat ergänzend das Thema Wassermanagement⁴⁹, aus PACC in sein das Angebotsportfolio aufgenommen wurde.

Beurteilung

Haku Wiñay ist ein staatliches Programm Perus, dessen Laufzeit, aktuell, nicht begrenzt ist und dass seit 2015 über ein eigenes Budget verfügt. Beides ist ein sehr positives und klares Signal der Regierung, welche wesentlich von Zentralisierung und sehr häufigen personellen Wechsels geprägt ist.

Haku Wiñay ist ein Programm/Konzept zur Entwicklung von Kompetenzen und bietet keine Infrastruktur an. Nach Einschätzung der EFK ist der methodische Ansatz von *Haku Wiñay* so gewählt, dass daraus eine nachhaltige Wirkung resultieren kann, da das erworbene Wissen die Menschen befähigt, sich aus der stärksten Armut zu befreien und sich selber weiter zu entwickeln.

Nach Auffassung der EFK ist die zeitliche Befristung der offerierten Unterstützung an die Familien ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Nachhaltigkeit von *Haku Wiñay*. Die Betroffenen entwickeln grosse Bestrebungen, das befristete Angebot zu nutzen, um mit dem Erlernten aus der Armut zu entkommen. Die besuchten Familien aus PACC Phase 1 und PACC Phase 2 / *Haku Wiñay* wiesen markante Unterschiede hinsichtlich ihrer Entwicklung / Lebenssituation seit Rückzug der beiden Programme auf.

⁴⁷ Themen sind beispielsweise Anbau von Gemüse zur Eigenversorgung, Erzeugen von Dünger mit lokalen Mitteln, aber auch Erstellen von Businessplänen für die Aufzucht und Vermarktung von Geflügel, Gemüse oder Meerschweinchen.

⁴⁸ diese wurden auch durch PACC genutzt.

⁴⁹ Speichern von Wasser, Anlegen von Nassflächen, Abgrenzung von Weideland etc.

3.3 Santa Eulalia, Water Climate and Development Programme (WACDEP) – GWP bringt Player an einen Tisch

Die EFK nahm an einem von GWP initiierten Projekt in Santa Eulalia, Peru, teil. Dazu wohnte sie einem GWP Workshop bei, um zu erfahren, wie GWP vor Ort arbeitet. Zudem wohnte sie einem Workshop in Montevideo bei, an dem sich die Akteure der Region Südamerika trafen und führte Interviews im Headquartiers in Montevideo durch.



Abbildung 6: Eindrücke vom workshop in Santa Eulalia, GWP nimmt nur Moderatorenrolle ein, Projektbeteiligte arbeiten in Gruppen und diskutieren die nächsten Schritte; Farmer präsentiert Ergebnisse seiner Gruppe (Bild 1), Gruppendiskussion (Bild 2), Quelle: Fotos EFK

Abriss der Entwicklung des Projektes in Santa Eulalia

Santa Eulalia ist ein Wasserbassin rund 65 km von der 10 Millionen Stadt Lima entfernt. Durch das Santa Eulalia Bassin läuft, durch den Fluss Rimac, circa 50 Prozent des in Lima benötigten Wassers und es produziert circa 70 Prozent des konsumierten Stroms in Lima.

Das Projekt wurde 2013 von GWP mit dem Ziel gestartet, transsektorale Kooperationen zu generieren, um damit die Anpassung an den Klimawandel und die Wassersicherheit in der Region zu verbessern. GWP nutzt zur Umsetzung dazu ihr IWRM⁵⁰ als Leitlinie, welches auf eine Verbesserung der Governance und die Schaffung einer Basis für langfristige Beziehungen und Planungen sowie das Installieren eines rechtlichen Rahmen für das Bezahlen von Ökosystem Services fokussiert. Ab 2016 war ein Punkt erreicht, an dem die verschiedenen Stakeholder⁵¹ via der installierten *working-platform* zusammen arbeiteten und über-institutionalisierte Synergien zu wirken begannen.

Die *working-platform* ist aktuell weiter aktiv. GWP unterstützt dieses Programm/Projekt durch das Veranlassen von Schulungen, Workshops, Erstellen von Arbeitsunterlagen etc. hält sich aber weitgehend im Hintergrund. Das Projekt hat mittlerweile einige Erfolge erzielt, beispielsweise das Anlegen von Wasserspeicher, Bewässerungskanälen, Anbau von Gemüse etc. Es beschäftigt sich aber auch mit der Weiterentwicklung der Region, z.B. Aufbau von Tourismus, Verbesserung der Strasseninfrastruktur. Diese Themen werden in der *working-platform* ebenfalls diskutiert und in konkrete Massnahmen umgewandelt.

⁵⁰ Integrated Water Resources Management (IWRM).

⁵¹ Teilnehmer der *working platform* kommen aus Ministerien und anderen Einheiten der Regierung (Schlüsselstellen), NGO's und der lokalen Regierung, sowie Universitäten, lokale Unternehmer, Farmer.

GWP nimmt eine Koordinationsfunktion ein, die es in der Form im System der peruanischen Regierungsbehörden so noch nicht gibt respektive ist eine solche Aufgabe / Funktion in den in Frage kommenden Stellen noch nicht benannt wurde.

Zusammenhang mit PACC respektive DEZA

Das Projekt in Santa Eulalia hat thematische aber auch konzeptionelle Überschneidungen mit PACC. Analog PACC geht es unter anderem auch um Wassermanagement (Nutzen alter Techniken, generieren von Weideflächen, Stauung von Wasser, Errichten von Wasserläufen, Verbessern der Lebensumstände etc.).

Die EFK konnte bei den vor Ort Besuchen in Peru nachvollziehen, wie GWP arbeitet / funktioniert. Dabei konnte unter anderem beobachtet werden, wie gut GWP in Peru vernetzt ist; auch zur Privatwirtschaft und innerhalb der Regierung.

Eine Zusammenarbeit oder Austausch über die jeweiligen Projekte / Ansätze zwischen dem Koordinator Internationale Zusammenarbeit der DEZA in Peru und GWP hatte zum Prüfungszeitpunkt nicht stattgefunden. Der Kontakt wurde aber zwischenzeitlich hergestellt.

Die DEZA gibt jährliche Beiträge an GWP (siehe Kapitel 2.5), hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Projektauswahl und Mittelverwendung. Dies ist allein in der Kompetenz von GWP.

Beurteilung

GWP unterstützt in Santa Eulalia ein Projekt im Rahmen des *Programmes Water, Climate and Development Programm (WACAP Peru)*. Dessen Ziel besteht darin Wassersicherheit und Anpassung an den Klimawandel in Planungsprozesse und Investitionen auf Stufe von Regierungsbehörden- oder der Regierungsebene selbst einzubringen und Water Resources Management als eine Schlüssel Strategie auf denselben Stufen zu promoten und damit Einfluss auf die Water Policy zu nehmen. Die EFK gelangte zur Auffassung, dass GWP übereinstimmende Ziele und Ansätze wie die GP der DEZA verfolgt und dass damit eine Zusammenarbeit mit Plattformen wie GWP zielführend ist und weiter forciert werden sollte.

Im Falle des Projektes Santa Eulalia bestand kein Kontakt zwischen der DEZA und GWP, womit das damit verbundene Synergiepotenzial durch die DEZA ungenutzt bleibt.

GWP nimmt eine Funktion/Stellung ein für die es bislang kein peruanisches Pendant gibt. Durch die Verbindungen GWP zu Regierungsstellen / Behörden, bereitet GWP diese darauf vor, die Funktion/Stellung zu übernehmen. Damit wirkt GWP konkret auf die Governance.

GWP unterstützt dieses Programm/Projekt durch das Veranstellen von Schulungen, Workshops, Erstellen von Arbeitsunterlagen etc. und verbindet als Netzwerk-Plattform die nötigen Stakeholder untereinander. Dabei hält sich GWP aber eher im Hintergrund, um damit die Eigenverantwortung, Eigeninitiative der Stakeholder an «ihrem» Projekt zu fördern.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (Stand am 1. Juni 2017), 974.0

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (Stand am 15. Juni 2015), SR 974.01

Verordnung über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern vom 14. August 1991 (Stand am 1. Februar 2000), SR 172.018

Parlamentarische Vorstösse

Interpellation 2015.3990, Nussbaumer, 24.09.2015: Verursachergerechte Finanzierung der klimapolitischen Massnahmen in Entwicklungsländern

Interpellation 2015.3846, Muri, 15.09.2015: Transparenz über die Mittelverwendung der Deza

Botschaften

12.029 – Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, BBI 2011-1627

16.022 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016, BBI 2015-2417

10.085 – Botschaft zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe vom 17. September 2010, BBI 2010-1749

Anhang 2: Abkürzungen

AFF	African Forest Forum
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BFE	Bundesamt für Energie
CEPLAN	Centro National de Planeamiento Estrategico
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Eawag	Wasserforschungsinstitut des ETH-Bereichs
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERFCC Cusco	Estrategia Regional Frentel Al Cambio Climatico, Cusco
ERFCC Apurimac	Estrategia Regional Frentel Al Cambio Climatico, Apurimac
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GP	Global Programm
HELVETAS	Entwicklungsorganisation (Verein)
IZA	Internationale Zusammenarbeit
IDANE	Interdepartementaler Ausschuss Nachhaltige Entwicklung
INEI	Nationales Institut für Statistik und Informatik, Peru
Libelula	Peruvian consulting company
MINAG	Ministro de Agricultura
MINAM	Ministro del Ambiente
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
NGO	Nichtregierungsorganisation
PACC	Programa Adaptación al Cambio Climático (PACC) Peru

Predes	Peruvian NGO
REPIC	Renewable Energy and Energy Efficiency Promotion in International Cooperation
SBTB	Swiss Bluetec Bridge
SDG	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFW	Swiss Fresh Water Ltd.
SWP	Swiss Water Partnership
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WMO	World Meteorological Organization
WWC	World Water Council

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).