

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



Audit de subvention dans le domaine de la promotion de la paix et de la politique de sécurité humaine

Département fédéral des affaires étrangères

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Berne |
| Ordering address | Suisse |
| Bestellnummer | 1.17566.202.00449 |
| 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) |

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| L'essentiel en bref | 4 |
| Das Wesentliche in Kürze..... | 6 |
| L'essenziale in breve | 8 |
| Key facts..... | 10 |
| 1 Mission et déroulement | 13 |
| 1.1 Contexte | 13 |
| 1.2 Objectif et questions d'audit | 13 |
| 1.3 Etendue de l'audit et principe | 14 |
| 1.4 Discussion finale | 14 |
| 2 La DSH dispose des outils pour que sa stratégie soit mise en œuvre | 15 |
| 3 Des indicateurs à développer..... | 17 |
| 4 La solution miracle n'existe pas | 19 |
| Annexe 1: Bases légales | 20 |
| Annexe 2: Abréviations..... | 21 |
| Annexe 3: Rapport KEK – CDC Consultants..... | 22 |

Audit de subvention dans le domaine de la promotion de la paix et de la politique de sécurité humaine

Département fédéral des affaires étrangères

L'essentiel en bref

Au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Division sécurité humaine (DSH) est en charge de la mise en œuvre de la politique suisse en matière de promotion de la paix et des droits de l'homme. Elle se fait dans le cadre de la stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral. Ses activités comprennent la sécurité des individus et leur protection contre la violence, la guerre et l'arbitraire. Ses moyens financiers s'élèvent à plus de 400 millions de francs pour la période 2012–2017¹.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé les processus, les outils et les ressources mis en œuvre par la DSH et examiné leur efficacité et la mesure de leur efficacité. Cette tâche a été déléguée à la société KEK – CDC Consultants, à Zurich. Le présent rapport de synthèse résume les constats principaux et formule des recommandations.

La DSH dispose des outils pour que sa stratégie suivie soit mise en œuvre

La DSH dispose d'une palette d'instruments suffisants pour promouvoir la paix et la sécurité humaine selon les termes du message du Conseil fédéral. Ces outils sont choisis selon le contexte et coordonnés avec d'autres acteurs fédéraux. La gestion du savoir est aussi un défi permanent pour cette entité. Cette gestion représente également une opportunité pour réduire les coûts de formation interne et de recrutement.

La DSH dispose de conseillers en sécurité humaine. Au bénéfice d'une connaissance approfondie du terrain, ces conseillers coopèrent avec les partenaires locaux. De plus, leur présence sur place garantit un accompagnement sérieux des projets et un meilleur suivi des résultats. Cependant, les contrats à courte durée déterminée et des perspectives limitées de carrière génèrent une fluctuation importante chez ces spécialistes. Ce taux de rotation élevé est souvent synonyme de perte de savoir à l'interne et peut engendrer une dégradation de la relation de confiance des partenaires locaux.

Le CDF recommande à la DSH de procéder à une réflexion sur le rôle et les perspectives de carrière des conseillers en sécurité humaine. Ces derniers disposent d'un important savoir qui doit être mieux géré, conservé et capitalisé.

Des indicateurs à développer et un concept de partenariat à revoir

Au moment de l'audit, la division développe un modèle de mesure d'impact qui inclut des indicateurs qualitatifs mais aussi de nouveaux indicateurs quantitatifs. De l'avis du CDF, la finalisation du développement de ce modèle d'impact est prioritaire.

¹ Ces moyens ont été débloqués dans le cadre du Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 (« Message 11.045 » du 29 juin 2011) et du Message sur la coopération internationale 2017–2020 (« Message 16.022 » du 17 février 2016).

Un autre point important est le rôle des partenariats stratégiques. En effet, le partenariat stratégique est un élément-clé dans l'accès à un savoir-faire spécifique pour permettre la mise en œuvre de la stratégie de la DSH. Toutefois, le concept actuel devrait être complété par une définition et le nombre nécessaire de partenaires stratégiques, des critères concrets d'entrée et de sortie, une délimitation claire entre les contributions de base et les contributions de projets et un aspect temporel.

Le CDF recommande également de revoir la pratique actuelle concernant la durée des contrats. En effet, l'établissement de contrats à durée plus longue serait en ligne avec la stratégie mise en place et permettrait encore de réduire les coûts administratifs.

La solution miracle n'existe pas

De l'avis du CDF, un échange régulier d'informations et de méthodes de travail avec les différents pays est nécessaire et important. Cet échange pourrait offrir de nouvelles perspectives d'approche et inciterait la DSH à une remise en question régulière.

Finalement, le CDF partage l'avis du consultant externe sur une éventuelle réduction du nombre de subventions ou sur la mise au concours systématique des actions à entreprendre. Sur ce dernier point, il apparaît que le coût intrinsèque d'un appel d'offres est considéré comme élevé, car les exigences en la matière sont en constante augmentation. On trouve une situation identique en Norvège et en Allemagne. En cela, ni une éventuelle réduction du nombre de subventions, ni la mise au concours systématique apporteraient de plus-value et augmenteraient l'efficacité des actions de la DSH.

Subventionsprüfung im Bereich der Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Für die Umsetzung der schweizerischen Politik auf dem Gebiet der Förderung von Frieden und Menschenrechten ist die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zuständig. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates. Die Tätigkeit der AMS umfasst die Sicherheit des Einzelnen und den Schutz der Bevölkerung vor Gewalt, Krieg und Willkür. Für den Zeitraum 2012–2017¹ verfügte die AMS über Finanzmittel in Höhe von über 400 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die von der AMS umgesetzten Prozesse, Instrumente und Ressourcen analysiert und deren Effizienz sowie Wirksamkeitsgrad geprüft. Diese Aufgabe wurde der Firma KEK – CDC Consultants in Zürich übertragen. Der vorliegende Synthesebericht fasst die wichtigsten Feststellungen zusammen und spricht Empfehlungen aus.

Die AMS verfügt über die erforderlichen Instrumente, um ihre Strategie umzusetzen

Die AMS verfügt über ein ausreichendes Instrumentarium zur Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit gemäss der Botschaft des Bundesrates. Die Wahl des Instruments hängt vom Kontext ab und wird mit anderen Bundesakteuren koordiniert. Das Wissensmanagement ist auch eine ständige Herausforderung dieser Verwaltungseinheit. Es bietet aber die Möglichkeit, die Kosten der internen Ausbildung und der Rekrutierung zu senken.

Für die AMS arbeiten Beraterinnen und Berater im Bereich menschliche Sicherheit. Sie verfügen über ein fundiertes Wissen über die lokalen Gegebenheiten und arbeiten mit den lokalen Partnern zusammen. Ihre Präsenz vor Ort gewährleistet ausserdem eine seriöse Projektbegleitung und eine bessere Ergebniskontrolle. Die befristeten Verträge von kurzer Dauer sowie die begrenzten Karrierechancen haben eine grosse Fluktuation dieser Fachleute zur Folge. Mit einer hohen Fluktuationsrate geht oftmals ein grosser Verlust an internem Know-how einher, was wiederum die Vertrauensbasis gegenüber den lokalen Partnern verschlechtern kann.

Die EFK empfiehlt der AMS, über die Rolle und die beruflichen Perspektiven der Beraterinnen und Berater im Bereich menschliche Sicherheit nachzudenken. Sie verfügen über ein umfangreiches Wissen, dass besser unterstützt, bewahrt und genutzt werden soll.

¹ Diese Mittel wurden im Rahmen der Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit 2012–2016 («Botschaft 11.045» vom 29. Juni 2011) und der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 («Botschaft 16.022» vom 17. Februar 2016) gesprochen.

Entwicklungsbedarf bei den Indikatoren und ein Partnerschaftskonzept, das es zu überdenken gilt

Zum Prüfungszeitpunkt war die Abteilung daran, ein Wirkungsmodell zu entwickeln, das qualitative wie auch neue quantitative Indikatoren umfasst. Nach Meinung der EFK hat der Abschluss der Erarbeitung eines solchen Wirkungsmodells Priorität.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Rolle der strategischen Partnerschaften. Letztere sind ein Schlüsselement für den Zugang zu einem spezifischen Know-how, um die Umsetzung der AMS-Strategie zu ermöglichen. Das aktuelle Konzept sollte jedoch durch eine Definition und die nötige Anzahl strategischer Partner, konkrete Ein- und Austrittskriterien, eine klare Abgrenzung der Grundbeiträge und der Projektbeiträge sowie einen zeitlichen Aspekt ergänzt werden.

Die EFK empfiehlt ferner, die aktuelle Praxis bezüglich der Dauer der Arbeitsverträge zu überdenken. Der Abschluss von Verträgen mit einer längeren Dauer würde mit der gewählten Strategie übereinstimmen und eine zusätzliche Senkung der administrativen Kosten ermöglichen.

Einen Königsweg gibt es nicht

Der EFK zufolge ist es nötig und wichtig, sich mit den einzelnen Ländern regelmässig über die Arbeitsmethoden und allgemeine Fragen auszutauschen. Ein solcher Austausch könnte neue Ansätze in Aussicht stellen und die AMS dazu veranlassen, sich regelmässig zu hinterfragen.

Schliesslich teilt die EFK die Meinung des externen Beraters im Hinblick auf eine eventuelle Reduktion der Anzahl an Subventionen oder die systematische Ausschreibung der zu ergreifenden Massnahmen. Was den letzten Punkt betrifft, gelten die Kosten einer Ausschreibung offenbar als hoch, weil immer mehr Anforderungen gestellt werden. Norwegen und Deutschland befinden sich in einer ähnlichen Situation. Weder eine allfällige Reduktion der Anzahl an Subventionen noch die Einführung systematischer Ausschreibungen würden einen Mehrwert bringen oder die Wirksamkeit der Massnahmen der AMS erhöhen.

Originaltext auf Französisch

Verifica dei contributi nell'ambito della promozione della pace e della politica di sicurezza umana

Dipartimento federale degli affari esteri

L'essenziale in breve

All'interno del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), la Divisione Sicurezza umana (DSU) è responsabile dell'attuazione della politica svizzera in materia di promozione della pace e dei diritti umani nel quadro della strategia di politica estera del Consiglio federale. Le attività svolte includono la sicurezza del singolo individuo e la protezione dalla violenza, dalla guerra e dall'arbitrio. Nel periodo 2012–2017¹, gli aiuti finanziari a disposizione ammontavano a più di 400 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato i processi, gli strumenti e le risorse impiegati dalla DSU e ne ha esaminato l'efficienza e il grado di efficacia. Tale compito è stato affidato alla società di consulenza KEK-CDC Consultants di Zurigo. Il presente documento riassume le constatazioni principali e formula raccomandazioni.

La DSU dispone di strumenti per attuare la strategia perseguita

La DSU dispone di una gamma di strumenti sufficiente volta a promuovere la pace e la sicurezza umana conformemente alle disposizioni del messaggio del Consiglio federale. Gli strumenti vengono selezionati in base al contesto e coordinati con gli altri attori federali. Un'altra sfida permanente della divisione sottoposta a verifica consiste nella gestione del know-how, la quale rappresenta anche un'opportunità per ridurre i costi di reclutamento e formazione interna.

In seno alla DSU operano consulenti per la sicurezza umana, che collaborano con partner locali per acquisire una conoscenza approfondita del contesto in cui si muovono. Inoltre, la presenza in loco permette loro di seguire bene i progetti e di monitorare meglio i risultati. Tuttavia, le assunzioni di questi specialisti con contratti a tempo determinato e le limitate prospettive di carriera comportano un'elevata fluttuazione di personale. La conseguente perdita di know-how all'interno della divisione può minare il rapporto di fiducia instaurato con i partner locali.

Il CDF raccomanda alla DSU di riconsiderare il ruolo e le prospettive di carriera dei consulenti per la sicurezza umana, che vantano un importante bagaglio di conoscenze la cui gestione, conservazione e capitalizzazione devono essere migliorate.

¹ Questi aiuti finanziari sono stanziati sulla base del messaggio concernente il proseguimento delle misure di promozione della pace e della sicurezza umana 2012–2016 («Messaggio 11.045» del 29.6.2011) e del messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 («Messaggio 16.022» del 17.2.2016).

Indicatori da sviluppare e idea di partenariato da riesaminare

Al momento della verifica, la DSU stava sviluppando un modello di efficacia che contempla non solo indicatori qualitativi, ma anche nuovi indicatori quantitativi. Secondo il CDF, il completamento di tale modello costituisce una priorità.

Altro punto cruciale: il ruolo dei partenariati strategici. Questi ultimi sono infatti essenziali per acquisire le conoscenze specialistiche che consentono l'attuazione della strategia della DSU. Tuttavia, il CDF raccomanda di integrare l'idea attuale con la definizione di «partner strategico», con l'indicazione del numero necessario di partner strategici, con dei criteri concreti di entrata e uscita, con una delimitazione chiara tra i contributi di base e i contributi per i progetti nonché con l'introduzione di un elemento temporale.

Il CDF raccomanda inoltre di riesaminare la prassi vigente riguardante la durata dei contratti. La redazione di contratti di maggiore durata sarebbe infatti conforme alla strategia messa in atto e permetterebbe di ridurre ulteriormente i costi amministrativi.

Non esiste la bacchetta magica

Secondo il CDF è necessario e importante effettuare uno scambio regolare di informazioni e di metodi di lavoro con i diversi Paesi. Tale scambio potrebbe offrire nuove prospettive di approccio e stimolare la DSU a riconsiderare la situazione a intervalli regolari.

Infine, il CDF condivide l'opinione del consulente esterno in merito a un'eventuale riduzione del numero di contributi e alla messa a concorso sistematica delle misure da intraprendere. In merito a quest'ultimo punto, i costi legati ai bandi di concorso sarebbero considerati elevati, poiché le esigenze in materia aumentano costantemente. Peraltro si riscontra una situazione identica in Norvegia e in Germania. In ogni caso, né un'eventuale riduzione del numero di contributi né una messa a concorso sistematica apporterebbero un valore aggiunto o migliorerebbero l'efficacia delle misure intraprese dalla DSU.

Testo originale in francese

Subsidy audit in the field of peacebuilding and human security policy

Federal Department of Foreign Affairs

Key facts

In the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), the Human Security Division (HSD) is responsible for the implementation of Switzerland's policy on the promotion of peace and human rights. This is done within the framework of the Federal Council's foreign policy strategy. The HSD's activities include the security of individuals and their protection against violence, war and acts of arbitrary treatment. Its financial resources amounted to more than CHF 400 million for the period 2012 to 2017¹.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) analysed the processes, tools and resources implemented by the HSD and examined their efficiency and the measurement of their effectiveness. This task was delegated to KEK-CDC Consultants in Zurich. This synthesis report summarises the main findings and makes recommendations.

The HSD has the tools to ensure that the strategy pursued is implemented

The HSD has a range of sufficient instruments to promote peace and human security in accordance with the terms of the Federal Council's dispatch. These tools are chosen according to the context and are coordinated with other federal players. Knowledge management is likewise an ongoing challenge for this entity. This management is also an opportunity to reduce internal training and recruitment costs.

The HSD has human security advisors, who have in-depth knowledge of the field and cooperate with local partners. Moreover, their presence onsite guarantees serious support for projects and better monitoring of the results. However, short fixed-term contracts and limited career prospects cause significant fluctuation among these specialists. This high turnover is often synonymous with a loss of internal knowledge and can lead to a deterioration in the relationships of trust with local partners.

The SFAO recommends that the HSD should reflect on the role and career prospects of human security advisors, who have a wealth of knowledge that needs to be better managed, preserved and leveraged.

Indicators to be developed and a partnership concept to be reviewed

At the time of the audit, the division was developing an impact measurement model that included qualitative indicators, as well as new quantitative indicators. In the SFAO's opinion, finalising the development of this impact model is a priority.

¹ These funds were released as part of the dispatch on the continuation of measures to promote peace and human security in 2012–2016 ("dispatch 11.045 " of 29 June 2011) and the dispatch on international cooperation in 2017–2020 ("dispatch 16.022" of 17 February 2016).

The role of strategic partnerships is another important point. Strategic partnerships are a key component in accessing specific know-how to enable the implementation of the HSD's strategy. However, the current concept should be supplemented with a definition and the necessary number of strategic partners, concrete entry and exit criteria, a clear distinction between basic contributions and project contributions, and a time aspect.

The SFAO likewise recommends reviewing the current contract duration practice. The establishment of longer-term contracts would be in line with the strategy implemented and would allow administrative costs to be lower further.

A miracle solution does not exist

The SFAO believes that a regular exchange of information and working methods with the various countries is necessary and important. This exchange could offer new approach perspectives and would encourage the HSD to reconsider matters regularly.

Finally, the SFAO agrees with the external consultant regarding a possible reduction in the number of subsidies and systematic tendering for measures to be taken. Concerning the latter point, it appears that the intrinsic cost of a call for tenders is considered high, as the requirements in this area are constantly increasing. The situation is identical in Norway and Germany. In this respect, neither a possible reduction in the number of subsidies nor systematic tendering would create added value and increase the effectiveness of the HSD's actions.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Der Auditbericht (insbesondere auch der detaillierte Bericht von KEK/CDC consultants) erfasst sowohl die Art der Arbeit der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) wie auch die ihr zur Umsetzung und Steuerung der Massnahmen zur Verfügung stehenden Instrumente und Prozesse gut. Er anerkennt die in den vergangenen Jahren unternommenen Anstrengungen. Die AMS ist sowohl mit den Einschätzungen wie auch mit den Empfehlungen grösstenteils einverstanden und verdankt die gute Arbeit. Der Bericht als Ganzes wie auch die einzelnen Empfehlungen werden der AMS auf dem Weg der kontinuierlichen Verbesserung dienlich sein.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a inclus dans son programme annuel 2017 un audit de subvention auprès de la Division sécurité humaine (DSH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La DSH est en charge de la mise en œuvre de la politique suisse en matière de promotion de la paix et des droits de l'homme. Elle se fait dans le cadre de la stratégie de politique étrangère du Conseil fédéral. Ses activités sont axées sur la sécurité des individus et leur protection contre la violence, la guerre et l'arbitraire.

Ancrée dans la Constitution fédérale et dans la loi, la promotion de la sécurité humaine donne lieu à des actions financées depuis le 1^{er} janvier 2004 par un crédit-cadre, permettant une planification pluriannuelle de l'engagement. Pour la période sous revue, les moyens financiers à disposition de la DSH s'élevaient à 407 millions de francs selon le message concernant la continuation des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine. Il est à relever que tant le message que la loi laissent une grande marge de manœuvre au niveau des mesures pouvant être prises.

En 2017, le CDF a décidé, dans le cadre d'un projet-pilote, d'externaliser certains audits de subvention et notamment celui auprès de la DSH. Le CDF a fixé l'objectif et les questions correspondantes. Le choix des méthodes à utiliser a été laissé au consultant externe.

Le bureau KEK – CDC Consultants a obtenu le contrat suite à un appel d'offres. Le rapport final du consultant (voir annexe 3) est joint au présent rapport de synthèse. Dans ce dernier, le CDF a résumé les principales conclusions du rapport du consultant et formulé des recommandations à l'intention du DFAE. Les deux rapports sont publiés.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif et les questions d'audit (questions principales et sous-questions) ont été définis par le CDF. Les 12 sous-questions sont mentionnées dans le rapport du consultant externe (tableau 2 à la page 8 du rapport).

| | |
|--------------------------------------|--|
| Objectif d'audit | Analyser les processus, les outils et les ressources des différents produits du domaine « promotion de la paix et politique de sécurité » et examiner leur efficacité et la mesure de leur efficacité. |
| 1 ^{ère} question principale | De quels instruments disposent la DSH du DFAE afin de s'assurer que la stratégie suivie soit mise en œuvre ? |
| 2 ^{ème} question principale | Existe-t-il des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs pour le contrôle de la mise en œuvre des produits ? |
| 3 ^{ème} question principale | Le DFAE a-t-il étudié la possibilité d'introduire d'autres modèles et instruments permettant d'améliorer l'efficacité du domaine « promotion de la paix et politique de sécurité » ? |

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été effectuée par KEK – CDC Consultants de mars 2018 à juin 2018. Les résultats ont été discutés avec le consultant externe le 26 juin 2018 et avec la DSH le 12 mars 2019. Le présent rapport ne tient pas compte des développements ultérieurs suite à l'examen des résultats.

1.4 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 12 mars 2019. Les participants étaient:

1. DFAE – la Cheffe de la Division Sécurité humaine et la Responsable de l'Etat-major de la DSH.
2. KEK – CDC Consultants – le Directeur
3. CDF – le Responsable de mandats 2 et le Responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 La DSH dispose des outils pour que sa stratégie soit mise en œuvre

1^{ère} question principale

De quels instruments disposent la DSH du DFAE afin de s'assurer que la stratégie suivie soit mise en œuvre ?

La DSH dispose d'une gamme diversifiée d'instruments pour promouvoir la paix et la sécurité humaine, à savoir : médiations et facilitations, programmes de promotion de la paix, politique des droits humains, pool d'experts, initiatives diplomatiques et partenariats. Ces outils répondent aux priorités définies dans le message et complètent les autres instruments de la Direction du développement et de la coopération (DDC), du SECO et d'autres offices fédéraux dans le cadre d'une approche pangouvernementale.

A cet effet, une bonne coordination avec tous les acteurs impliqués est primordiale et se base sur deux instruments principaux. Tout d'abord, la DSH participe à 14 stratégies communes de coopération suisse (avec la DDC et/ou le SECO). Cela implique une étroite coordination sur l'ensemble du cycle de mise en œuvre tant à la centrale que sur le terrain. Cette coordination fonctionne sans heurts dans le cadre des ambassades intégrées à l'étranger. Deuxièmement, la coordination à Berne est essentiellement assurée par les différents groupes de travail interdépartementaux.

L'actualité politique influence fortement les activités de la DSH. Des contextes dynamiques et imprévisibles fixent des limites claires à une stratégie à long terme des priorités. Cela étant, la DSH dispose d'un instrument de planification annuelle lui permettant de fixer des priorités de manière ciblée sur la base de sa stratégie et des analyses réalisées.

Après une interruption de plusieurs années, le poste de contrôleur de gestion a été repourvu en 2016. La décision est judicieuse et a apporté des améliorations significatives au niveau de la gestion du cycle des projets, de l'établissement des rapports, des pratiques d'évaluation et le développement d'un nouveau modèle d'impact. Au moment de l'audit, certains de ces instruments étaient encore en cours d'élaboration (cf. chapitre 3).

Un autre élément important à prendre en considération est le transfert du savoir. En effet, une bonne gestion des connaissances est non seulement un défi permanent compte tenu de la rotation importante du personnel (personnel transférable de la carrière diplomatique et contrat à durée déterminée pour les conseillers en sécurité humaine), mais également une opportunité afin de réduire les coûts de formation interne et de recrutement. A cet effet, la DSH dispose d'une palette d'instruments formels et informels (réunions régulières à différents niveaux, système de gestion documentaire, séminaires, coaching pour les nouveaux employés, etc.) pour gérer les connaissances au sein de la division. Elle peut aussi s'appuyer sur les partenaires stratégiques (cf. chapitre 3).

Transfert du savoir

Finalement, un atout majeur de la DSH est le déploiement à l'étranger et dans les zones à risques de 20 conseillers en sécurité humaine (HSA). Grâce à leur connaissance approfondie du terrain et une coopération étroite avec les partenaires locaux, leur présence sur place permet un accompagnement sérieux des projets et un meilleur suivi des résultats. Cependant, les contrats à courte durée déterminée et des perspectives limitées de carrière génèrent une fluctuation importante chez ces spécialistes. Ce taux de rotation élevé est généralement synonyme de perte de savoir à l'interne et peut engendrer une dégradation de la relation de confiance des partenaires locaux vis-à-vis de la DSH.

Appréciation

La DSH dispose d'une palette d'instruments suffisants pour promouvoir la paix et la sécurité humaine selon les termes fixés dans le message. Ces outils sont pondérés en fonction du contexte et coordonnés avec les activités de la DDC, du SECO et d'autres offices fédéraux.

L'engagement d'un contrôleur de gestion en 2016 après une vacance de plusieurs années est à saluer. Cette décision devrait permettre à la DSH d'améliorer et de développer divers outils importants pour une gestion efficace des deniers publics.

Le transfert du savoir au sein de la DSH est un défi permanent mais également une opportunité de réduire les coûts de formation interne et de recrutement. Dans ce cadre-là, la DSH dispose d'une batterie d'instruments à cet effet. Elle peut aussi s'appuyer sur les partenaires stratégiques, sources spécifiques d'information.

Le rôle joué par les 20 conseillers en sécurité humaine dans la mise en œuvre de la stratégie de la DSH est primordial. Ils disposent d'une connaissance approfondie du terrain et coopèrent étroitement avec les partenaires locaux. De plus, leur présence sur place garantit un accompagnement sérieux des projets et un meilleur suivi des résultats. De l'avis du CDF, ce rôle devrait être mieux valorisé, offrir des perspectives de carrière et une durée d'engagement plus large.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la Division sécurité humaine du DFAE de procéder à une réflexion sur le rôle et les perspectives de carrière des conseillers en sécurité humaine, car ces derniers disposent d'un important savoir qui doit être mieux géré, conservé et capitalisé au sein de la DSH.

Prise de position de la DSH

Die AMS teilt die Einschätzung der EFK wonach die Rolle der Human Security Advisors (HSA) für den Erfolg ihrer Arbeit von zentraler Bedeutung ist. Die Notwendigkeit, Karrieremöglichkeiten von HSA zu prüfen und wo möglich zu entwickeln, ist erkannt. In Bezug auf verbesserte Vertragsbedingungen liegt die Entscheidungskompetenz jedoch nicht bei der AMS. Aufgrund der Plafonierung des Stellenetats des Bundespersonals können Experten, wie HSA sie darstellen, nur in Ausnahmefällen in ein unbefristetes Vertragsverhältnis überführt werden. Demgegenüber wurden in der Vergangenheit immer wieder massgeschneiderte Lösungen (z. B. nach Ablauf des Einsatzes Transfer zu einem strategischen Partner der AMS) gefunden. Diese sollen besser dokumentiert und wo möglich ausgebaut werden. Die Massnahmen zur optimalen Nutzung von Wissen und Erfahrung von HSAs während ihres Einsatzes, aber auch bei ihrem Weggang sollen gestärkt werden. Frist: Ende 2019 eingeführt und ausgewertet - Einführung eines Lern- und Austauschmoduls während der Jahresplanung im Herbst (Anlass, an dem alle HSA zusammen mit der gesamten Abteilung teilnehmen) - Überarbeitung der Praxis zu Debriefings von HSAs.

3 Des indicateurs à développer

2ème question principale

Existe-t-il des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs pour le contrôle de la mise en œuvre des produits ?

Actuellement, la division développe un modèle de mesure d'impact qui inclut des indicateurs qualitatifs mais aussi de nouveaux indicateurs quantitatifs. Afin d'améliorer le modèle, la DSH est en contact avec d'autres acteurs internationaux dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Une revue par les pairs pourrait être envisagée et permettrait de gagner en efficacité.

Au niveau du reporting, les contributions aux projets et les partenariats stratégiques font l'objet d'un suivi systématique. La qualité est évaluée sur la base des rapports d'activité et des rapports financiers.

En lien avec ces contributions, la DSH procède également à des évaluations. Elles peuvent être de deux types : auto-évaluation ou évaluation externe. L'auto-évaluation est un outil reconnu par la DSH et utilisé fréquemment. Par contre, l'évaluation externe est perçue de façon plus critique en raison des efforts importants nécessaires à l'attribution du mandat et du soutien requis. L'engagement du contrôleur de gestion a permis d'améliorer les pratiques d'évaluation, particulièrement en ce qui concerne le partenariat stratégique. L'évaluation interne de ces partenariats, récemment mise en place, se base sur neuf critères revus semestriellement.

Le partenariat est un élément important dans la mise en œuvre de la stratégie suivie par la DSH. Il s'agit d'un instrument établi et éprouvé de la DSH. Actuellement, 15 accords ont été conclus. En échange d'une contribution financière, la DSH a accès à un savoir-faire spécifique auprès de chaque partenaire. Cela lui permet également d'élargir sa zone d'influence et de renforcer le rôle de la Genève internationale. La DSH est d'ailleurs représentée dans plusieurs organisations au sein du conseil d'administration. Des réunions d'échanges ont lieu régulièrement tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique. Depuis 2018, la DSH remplace les accords par des conventions de prestations sur une base annuelle.

Appréciation

Actuellement, la division développe un modèle de mesure d'impact qui inclut des indicateurs qualitatifs mais aussi de nouveaux indicateurs quantitatifs. De l'avis du CDF, la finalisation du développement de ce modèle d'impact est prioritaire. Les travaux étant en cours, le CDF renonce à émettre une recommandation à ce sujet.

Un autre point important à mentionner est le rôle des partenariats stratégiques. En effet, le partenariat stratégique est un élément-clé dans l'accès à un savoir-faire spécifique permettant ainsi la mise en œuvre de la stratégie de la DSH. Toutefois, le concept actuel devrait être complété par une définition et le nombre nécessaire de partenaires stratégiques, des critères concrets d'entrée et de sortie, une délimitation claire entre les contributions de base et les contributions de projets et un aspect temporel. Selon le CDF, la conclusion d'un accord ou d'une convention de prestations pour une année devrait être revue. Le choix d'un partenaire stratégique s'inscrit dans le long terme et la contribution financière versée représente souvent un montant important du budget de fonctionnement de l'organisation partenaire. L'établissement d'un contrat ou d'une convention valable plusieurs années renforcerait la confiance et la collaboration entre les acteurs et garantirait des revenus réguliers au partenaire afin de faire face à ces obligations. Finalement, cela permettrait également de réduire les coûts administratifs inhérents à toute reconduction de contrat.

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la Division sécurité humaine du DFAE d'adapter le concept du partenariat stratégique et de revoir la pratique actuelle concernant la durée des contrats. En effet, l'établissement de contrats à durée plus longue serait en ligne avec la stratégie mise en place et permettrait également de réduire les coûts administratifs.

Prise de position de la DSH

Die AMS ist einverstanden, dass die Erarbeitung eines Konzeptes zum Umgang mit strategischen Partnerschaften deren Steuerung und Nutzung weiter verbessern könnte und wird ein entsprechendes Konzept erstellen. Die Vertragsdauer soll Gegenstand des Konzeptes sein und die AMS wird in diesem Zusammenhang die Empfehlung prüfen, mit strategischen Partnern längere Verträge abzuschliessen. - Neues Konzept liegt vor.

4 La solution miracle n'existe pas

3^{ème} question principale

Le DFAE a-t-il étudié la possibilité d'introduire d'autres modèles et instruments permettant d'améliorer l'efficacité du domaine « promotion de la paix et politique de sécurité » ?

La DSH est un acteur internationalement reconnu dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Selon les termes du contrat avec le consultant, une comparaison avec les modèles appliqués en Norvège et en Allemagne a été effectuée. Si la Suisse et la Norvège ont une approche et une expérience comparable dans le domaine de la promotion internationale de la paix, la situation en Allemagne est par contre moins favorable en raison d'une restructuration en cours dans ce domaine-là. Dans tous les cas, la DSH entretient des contacts avec les institutions de ces deux pays. Toutefois, un échange plus approfondi d'informations et de méthodes de travail pourrait bénéficier aux trois pays et offrir de nouvelles perspectives d'approche. Cet échange devrait idéalement être étendu à d'autres acteurs incontournables et actifs dans le domaine de la promotion de la paix sur la scène internationale.

Une réduction du nombre des subventions versées afin d'accroître la visibilité de la DSH ne semble pas pertinente et ce pour deux raisons. Premièrement, la visibilité n'est pas l'objectif premier de la DSH. Deuxièmement, ce sont les nombreux petits projets, coordonnés par les HSA, qui donnent accès à de nouveaux acteurs sur le terrain. Ces projets à courte durée de vie permettent une adaptation rapide aux contextes changeants.

Finalement, une mise au concours systématique des actions à entreprendre n'apporterait aucune plus-value ou gain d'efficacité. En effet, les volumes financiers importants concernent avant tout les partenariats stratégiques. Or, ces derniers offrent un savoir-faire spécifique et exclusif pour lequel il n'y a guère d'autre organisation qui puisse aussi le proposer. Lors des deux dernières années, plusieurs appels d'offres de la DSH ont donné des résultats très mitigés (deux voire seulement une offre soumise). En outre, le coût intrinsèque d'un appel d'offres est considéré comme élevé, car les exigences en la matière sont en constante augmentation. La situation est identique tant en Norvège qu'en Allemagne.

Appréciation

De l'avis du CDF, un échange régulier d'informations et de méthodes de travail avec différents acteurs (pays ou organisations) est nécessaire et important. Cet échange pourrait offrir de nouvelles perspectives d'approche et inciterait la DSH à une remise en question régulière.

Finalement, le CDF partage l'avis du consultant externe tant au niveau d'une éventuelle réduction du nombre de subventions que de la mise au concours systématique des actions à entreprendre. Ces options n'apportent aucune plus-value et ne permettent pas d'augmenter l'efficacité des actions menées par la DSH.

Annexe 1: Bases légales

Textes législatifs

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, article 54, RS 101

Loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme du 19 décembre 2003, RS 193.9

Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) du 7 octobre 2005, RS 611.0

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF) du 28 juin 1967, RS 614.0

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) du 5 octobre 1990, RS 616.1

Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006, RS 611.01

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE) du 20 avril 2011, RS 172.211.1

Ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire (OPers-PDHH) du 2 décembre 2005, RS 172.220.111.9

Messages

02.077 – Message concernant la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme du 23 octobre 2002, FF 2002 7063

07.051 – Message concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme du 15 juin 2007, FF 2007 4495

11.045 – Message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 du 29 juin 2011, FF 2011 5875

15.016 – Message relatif à la prolongation et à l'augmentation du crédit-cadre pour la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 du 28 janvier 2015, FF 2015 1343

16.022 – Message sur la coopération internationale 2017 – 2020 du 17 février 2016, FF 2016 2179

Annexe 2: Abréviations

| | |
|------|---|
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DSH | Division sécurité humaine |
| HSA | Human Security Adviser / conseiller en sécurité humaine |
| LCF | Loi sur le Contrôle des finances |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3: Rapport KEK – CDC Consultants

Audit

**Subventionsvergaben der
Abteilung Menschliche
Sicherheit
(AMS/EDA)**

Schlussbericht

25.6.2017

Im Auftrag von:

Eidgenössische Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
CH-3003 Bern

Autoren:

Dieter Zürcher,
zuercher@kek.ch

Kathrin Frey,
frey@kek.ch

Basil Schläpfer,
schlaepfer@kek.ch

Manuela Leonhardt,
manuela_leonhardt@gmx.net

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 4 |
| Zusammenfassung | 6 |
| 1 Einleitung und Gegenstand | 8 |
| 1.1 AMS - Hintergrund | 8 |
| 1.2 Gegenstand des Audits | 9 |
| 2 Fragestellungen und Methodik | 11 |
| 2.1 Methoden | 11 |
| 2.2 Methodische Erläuterungen und Einschränkungen | 14 |
| 3 Beantwortung der Fragestellungen | 15 |
| 3.1 Instrumentarium der AMS (Hauptfrage 1) | 15 |
| 3.1.1 Instrumente zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit | 15 |
| 3.1.2 Managementinstrumente und Prozesse für die Abwicklung von Mandaten und Subventionen | 18 |
| 3.1.3 Setzung von Prioritäten | 20 |
| 3.1.4 Wissenstransfer | 22 |
| 3.1.5 Koordination: AMS, Bund und externe Partner | 23 |
| 3.2 Evaluationspraxis der AMS (Hauptfrage 2) | 25 |
| 3.2.1 Wirkungsmodell und -messung | 25 |
| 3.2.2 Das Berichtswesen | 27 |
| 3.2.3 Evaluationspraxis | 28 |
| 3.3 Effizienz und Wirksamkeit (Hauptfrage 3) | 31 |
| 3.3.1 Übersicht zu vergebenen Aufträgen und Subventionen | 31 |
| 3.3.2 Die Vergabepaxis von Projektbeiträgen (Subventionen) und Kernbeiträgen | 33 |
| 3.3.3 Management der strategischen Partnerschaften | 35 |
| 3.3.4 Quervergleich mit Deutschland und Norwegen | 38 |
| 4 Schlussfolgerungen | 41 |
| 4.1 Generelles Fazit | 41 |
| 4.2 Schlussfolgerungen bezüglich der Fragestellungen | 42 |

Annexe:

| | | |
|---------|--|----|
| Annex 1 | Terms of Reference | 46 |
| Annex 2 | Übersicht zu den geführten Interviews /Fokusgruppen..... | 52 |
| Annex 3 | Statistische Daten AMS und Organigramm..... | 53 |
| Annex 4 | Interviewleitfäden..... | 62 |
| Annex 5 | Liste der Fallbeispiele | 67 |
| Annex 6 | Benchmarking-Vergleich..... | 70 |
| Annex 7 | Quellenverzeichnis | 73 |

Tabellenverzeichnis:

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Übersicht zu den durchgeführten Interviews und Fokusgruppen | 12 |
| Tabelle 2: Evaluationsplan: Fragen und Methoden..... | 13 |
| Tabelle 3: Übersicht über die AMS Instrumente und Themenfelder | 16 |
| Tabelle 4: Kriterien zur Beurteilung der strategischen Partnerschaften (Ampelsystem)..... | 20 |
| Tabelle 5: Finanzvolumen und Dauer der Verträge (Mai 2012 bis Ende 2017) | 31 |
| Tabelle 6: Unterschied zwischen Projektbeitrag und Dienstleistungsauftrag..... | 32 |
| Tabelle 7: Überblick über die strategischen Partnerschaften der AMS 2012-2017 | 36 |
| Tabelle 8: AMS Ausgaben 2012 - 2017..... | 54 |
| Tabelle 10: Finanzvolumenvolumen der Verträge nach Beitragsart (in CHF / %) | 57 |
| Tabelle 11: Anzahl der Verträge nach Beitragsart (in CHF / %) | 57 |
| Tabelle 12: Verträge nach Bestimmungsgrößen Vergabeprozess | 57 |
| Tabelle 13: Kennzahlen Vertragsstatistik pro Kostenstelle (Verträge 2017)..... | 58 |
| Tabelle 14: Verträge nach Währungen..... | 59 |
| Tabelle 15: Angewendete Wechselkurse | 59 |
| Tabelle 16: Übersicht über die AMS Kooperationsstrategien..... | 61 |
| Tabelle 17: Durchgeführte Selbstevaluationen 2016 und 2017 | 67 |
| Tabelle 18: Durchgeführte externe Evaluationen 2016 und 2017 | 68 |
| Tabelle 19: Ausgewählte Fallbeispiele für Verträge / Kreditanträge | 69 |

Abbildungsverzeichnis:

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Das neue Wirkungsmodell der AMS | 26 |
| Abbildung 2: Anteil der Beitragstypen am Finanzvolumen 2012-2017 | 32 |
| Abbildung 3: Kumulativer Anteil der Vertragspartner am Finanzvolumen 2012 bis 2017 | 33 |
| Abbildung 4: Finanzvolumen Verträge mit strat. Partner nach Beitragsart | 55 |
| Abbildung 5: Finanzvolumen Verträge mit strat. Partner nach Beitragsart nach Jahr | 56 |
| Abbildung 6: HSD Organisation Chart..... | 60 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| AA | Auswärtiges Amt |
| AMS | Abteilung für Menschliche Sicherheit (des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten) |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit |
| DA | Dokumentenanalyse |
| DCAF | Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte |
| DEZA | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit |
| DMS | Document Management System |
| EDA | Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EUR | Euro |
| FB | Fallbeispiele |
| FG | Fokusgruppe |
| FP I-IV | Friedenspolitische Sektionen der AMS |
| F&A | Finanzen und Administration |
| GCSP | Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik |
| GICHD | Genfer Zentrum für Humanitäre Minenräumung |
| GIZ | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| HUPO | Sektion Humanitäre Politik |
| IHEID | L'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève |
| HSA | Human Security Advisor |
| IZ | Internationale Zusammenarbeit |
| LI | Leitfadeninterview |
| MIGRAPO | Sektion Migrationsaussenpolitik |
| MR | Management Response |
| MRP | Sektion Menschenrechtspolitik |
| NFB | Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NORAD | Norwegian Agency for Development Cooperation |
| NOREF | Norwegian Centre for Conflict Resolution |
| OECD-DAC | Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PD | Politische Direktion (EDA) |
| RBM | Result Based Management |
| QV | Quervergleich (Länder) |
| SDGs | Sustainable Development Goals |
| SECO | Staatsekretariat für Wirtschaft |
| SEF | Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SEVAL | Schweizerische Evaluationsgesellschaft |

| | |
|------|---|
| TF | Task Force Dealing with the Past |
| TIPH | Temporary International Presence in Hebron |
| ToR | Terms of Reference |
| ZIF | Zentrum für Internationale Friedenseinsätze |

Zusammenfassung

Hintergrund: Die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) ist Teil der Politischen Direktion (PD) des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und zuständig für die Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (2003), die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017 - 2020 und die aussenpolitische Strategie des Bundes 2016 - 2019.

Die AMS setzt dabei, in enger Koordination mit anderen Bundesämtern, ein breites Spektrum an Instrumenten der Friedensförderung ein. Die AMS arbeitet mit sieben Instrumenten: (1) Mediation, Fazilitation und politischer Dialog, (2) Programme, z.B. schweizerische Kooperationsstrategien mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und/oder dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), (3) Projekte (sind in der Regel Teile von Programmen), (4) bilaterale Konsultationen und Demarchen, (5) multilaterale Dialoge und Prozesse sowie diplomatische Initiativen, (6) Bereitstellung von Expertise und Kapazitätsaufbau, sowie (7) Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen Institutionen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat KEK-CDC beauftragt, einen Audit über die Vergabep Praxis von Unterstützungsbeiträgen und Aufträgen im Rahmen der drei vom Parlament bewilligten Kredite zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den Jahren 2012 - 2017 durchzuführen. Insgesamt hat die AMS unter diesen drei Rahmenkrediten 2'407 Verträge mit einem Finanzvolumen von CHF 297,8 Mio. abgeschlossen.

Methodik: Für diesen Audit wurden diverse Gesetze, Botschaften, Strategien und Managementdokumente der AMS gesichtet und 26 Interviews und drei Fokusgruppen mit 17 Teilnehmenden durchgeführt. Interviewt wurden neben AMS Mitarbeitenden auch Vertreter/-innen der DEZA, des SECO, von strategischen Partnerschaften und anderer bilateraler Geber. Die zwischen Mai 2012 und Ende 2017 abgeschlossenen Verträge wurden statistisch analysiert. Zudem wurde die Vergabe und Evaluation von je 8 Projekten fallbeispielhaft analysiert.

Der Bericht liefert eine Analyse und Bewertung, verzichtet aber bewusst auf die Formulierung von Empfehlungen. Die Erkenntnisse der Analyse gliedern sich entlang der Auditfragen der Auftraggeberin und befassen sich mit den Instrumenten, den Prozessen, dem Wissenstransfer, der Berichts- und Evaluationspraxis, den strategischen Partnerschaften, der Vergabep Praxis und dem internationalen Kontext.

AMS Instrumentarium: Die AMS Instrumente werden auf die Prioritäten gemäss der Botschaft des Bundesrates zur Internationalen Zusammenarbeit ausgerichtet und im Rahmen des *Whole-of-Government* Ansatzes komplementär zu anderen Instrumenten der DEZA, des SECO und anderer Bundesämter umgesetzt. Die grosse Stärke der AMS ist dabei ihre Präsenz vor Ort durch 20 Human Security Advisors (HSA). Diese ermöglichen dank vertieften Kontextkenntnissen, dem abgestimmten Einsatz der Instrumente und der engen Zusammenarbeit mit lokalen Programm- und Projektpartnern, einen zweckmässigen Mitteleinsatz vor Ort. Sie können die Projekte vor Ort eng begleiten und damit die Wirkungsorientierung der Projekte verstärken und die Resultate nachverfolgen.

Prozesse zur Prioritätensetzung und Planung: Die AMS hat eine Reihe von gut etablierten Management-Prozessen, um die Prioritäten veränderten Kontexten vor Ort oder den politischen Prioritäten der Schweiz anzupassen, die Planung der Aktivitäten auf den Ebenen AMS, Bereiche (2), Sektionen (8) und die Ausarbeitung guter Kreditanträge sicherzustellen. Die systematische Anwendung von Managementinstrumenten wurde durch die Wiedereinsetzung der Leitungsstelle Controlling 2016 deutlich gestärkt, ebenso die Wirkungsorientierung. Die stringente Verknüpfung der Zielebenen (Abteilung/ Bereiche/ Sektionen) und die Verwendung von qualitativen und ausgewählten quantitativen Indikatoren ist verbesserungsfähig. Diverse neue Instrumente zur besseren Resultatorientierung (wie zum Beispiel ein Review-Verfahren auf Landes- und Programmebene) sind in Planung und müssen erst noch umgesetzt werden.

Wissenstransfer: Das Wissensmanagement ist eine permanente Herausforderung angesichts der hohen Personalrotation. Die AMS verfügt

über geeignete formelle und informelle Instrumente (Sitzungen, Dokumentenmanagementsystem, Seminare, ÜbergabeprozEDUREN etc.), um das Wissen innerhalb der AMS gut zu managen. Die in der Regel kurze Vertragsdauer der HSA, und das fehlende Karrieremodell, führt jedoch zu Wissensverlusten. Angesichts der Tatsache, dass gute Expertise in diesem Politikbereich essentiell ist, um überhaupt geeignete Projekte vor Ort zu realisieren, ist die längerfristige Anbindung der HSA an die AMS zentral für die Wirksamkeit der AMS.

Berichts- und Evaluationspraxis: Die Selbstevaluationen sind ein von der AMS anerkanntes und relativ häufig angewendetes Instrument. Dagegen werden externe Evaluationen eher spärlich eingesetzt und kritisch betrachtet, weil der Aufwand für die Vergabe und Begleitung sehr gross sei. Die Erkenntnisse können oft nicht für neue Phasen verwendet werden, weil die Projekte kurz und kontextspezifisch sind. Mit der Wiederbesetzung der Leitungsstelle Controlling und Qualitätssicherung wurde die Evaluationspraxis verbessert. Insgesamt besteht weiteres Potential, die Wirkungsorientierung der AMS durch eine zweckmässige Evaluationspraxis, speziell auch bei den strategischen Partnerschaften, zu verstärken.

Vergabep Praxis: Die AMS hat mit den Projektbeiträgen (72,3% der Finanzmittel), den Kernbeiträgen (14,6% der Finanzmittel) und den Dienstleistungsaufträgen (6,0% der Finanzmittel) ein gutes Instrumentarium zur Vergabe von Subventionen und Aufträgen. Die durchschnittlichen Kernbeiträge sind deutlich grösser als die Projektvergaben und Aufträge. Die Projektverträge aber auch die Kernbeiträge wurden im Durchschnitt für eine Dauer von 17 Monaten bei Kernbeiträgen und 13 Monaten bei Projektbeiträgen abgeschlossen. Dies sind erstaunlich kurze Dauern, gerade auch angesichts der Betonung der AMS, dass ein langfristiges Engagement und damit Vertragsdauern von 24 Monaten angestrebt werden.

Die mit Abstand grössten Verträge betreffen in der Regel Kernbeiträge an strategische Partner sowie andere Partner. Die Analyse ausgewählter Vergabedokumente zeigt eine gute Qualität der Kreditanträge. Die entsprechenden Verträge scheinen aber oft verspätet, da viele erst nach Start der Phase unterzeichnet werden.

Öffentliche Ausschreibungen werden relativ selten eingesetzt. Die meisten Projekte sind klein und stellen kontextspezifische Anforderungen. Diverse Ausschreibungen der letzten Jahre haben in wenigen Angeboten resultiert und das Aufwand-Ertrag-Verhältnis scheint ungünstig. Da Visibilität kein primäres Ziel der AMS Tätigkeit ist, wären grössere Projekte eher kontraproduktiv, auch weil die Risiken zunehmen und die Flexibilität reduziert würde.

Strategische Partnerschaften: Die strategischen Partnerschaften stellen ein bewährtes Instrument der AMS dar. Es erlaubt ihr, sich Zugang zu Akteuren und Netzwerken zu schaffen, ihren Einflussbereich vor Ort zu erweitern sowie Wissen und Ideen einzuholen und zu entwickeln. Die interne Beurteilung der strategischen Partnerschaften wurde neu etabliert. Es fehlt allerdings an einer aktuellen, genutzten strategischen Grundlage, welche das Instrument der strategischen Partnerschaften definiert und die zentralen Elemente des Managements der strategischen Partnerschaften festhält. Die Kriterien zum Abschluss einer neuen strategischen Partnerschaft sind den Sektionsleitenden zwar bekannt, bei anderen wesentlichen Details bestehen jedoch gewisse Unschärfen (u.a. Festlegung der Höhe des Kernbeitrags, Planungshorizont, Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung, Evaluationspraxis, Vorgehen zur Beendigung einer strategischen Partnerschaft).

Internationaler Kontext: Die Schweiz und Norwegen verfügen über vergleichbare Ansätze und einen vergleichbaren Erfahrungsschatz im Bereich der internationalen Friedensförderung. Die Situation in Deutschland ist demgegenüber durch eine Neustrukturierung weniger für einen Vergleich geeignet. Die AMS hat mit den friedensfördernden Institutionen beider Länder intensive Kontakte, sowohl an der Zentrale als auch in den 15 Konfliktkontexten vor Ort.

Bei insgesamt ähnlichen Strukturen in einzelnen Bereichen gibt es unterschiedliche institutionelle und verfahrensbezogene Lösungen. Von einem vertieften Informationsaustausch und gemeinsamen Lernprozessen könnten alle drei Länder profitieren. Deutschland hat erst kürzlich seine Kapazitäten zur Förderung von Friedensprozessen gebündelt, die entsprechende Abteilung befindet sich noch im Aufbau. Die Schweizer Strukturen gelten dabei als Vorbild.

1 Einleitung und Gegenstand

1.1 AMS - Hintergrund

Die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) ist Teil der Politischen Direktion (PD) des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und zuständig für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte. Die Aktivitäten der AMS stützen sich auf das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003 (SR 193.9) und verfolgen drei Hauptziele:

- Prävention, Entschärfung und Lösung von Gewaltkonflikten;
- Stärkung der Menschenrechte;
- Förderung demokratischer Prozesse.

Seit 2011 entwickelt und verfolgt die AMS im Sinne des *Whole-of-Government* Ansatzes nach Möglichkeiten gemeinsame thematische oder geographische Strategien mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) oder anderen Einheiten der Bundesverwaltung.

Zur Umsetzung des Schwerpunkts «Frieden und Sicherheit» der aussenpolitischen Strategie 2016 - 2019 des Bundesrates engagiert sich die AMS in vier Themenbereichen (Bundesrat 2016a): Friedensförderung, humanitäre Politik, Menschenrechtspolitik und Migrationsausserpolitik. Die Massnahmen der AMS «zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit» wurden erstmals in die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017 - 2020 aufgenommen (Bundesrat 2016b). Damit soll die Komplementarität der verschiedenen aussenpolitischen Instrumente im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und das Nutzen von Synergien verbessert werden.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben werden jeweils Rahmenkredite gesprochen. Der Rahmenkredit für die (separate) Botschaft 2012 - 2016 betrug CHF 310 Mio. (oder knapp 78 Mio. pro Jahr). Dieser Rahmenkredit wurde vom Parlament in den Jahren 2014 und 2015 für die Bewältigung des Ukraine Konflikts um insgesamt CHF 13 Mio. aufgestockt. Mit der Botschaft zur Aufstockung des Rahmenkredits wurde dieser für die Jahre 2015 und 2016 um CHF 84 Mio. erhöht, um die Überbrückung zwischen der Botschaft 2012 - 2016 (welche bis in den Frühling 2016 gültig war) bis zur Gewährung des neuen Rahmenkredits zur Internationalen Zusammenarbeit ab Januar 2017 sicherzustellen (Bundesrat 2015). Zudem wurde die Botschaft 2012 - 2016 damit bis Ende 2016 verlängert. Dadurch stieg der gesamte Rahmenkredit für die Periode 2012 - 2016 auf CHF 407 Mio.

Die nachfolgende Botschaft zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit wurde erstmals nicht mehr als eigenständige Botschaft, sondern im Rahmen der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017 - 2020 behandelt. Dies sollte eine bessere Nutzung der Komplementaritäten und Synergien mit Massnahmen der DEZA und des SECO erlauben. Die neue Botschaft sprach einen indikativen Betrag von CHF 230 Mio. (CHF 58 Mio. pro Jahr), wobei hier der Sach- und Betriebsaufwand im Umfang von CHF

109 Mio. nicht mehr enthalten ist.¹ Diese Aufwendungen werden im Rahmen des Neuen Führungsmodells des Bundes (NFB) aus dem Globalbudget des EDA finanziert.

Die AMS finanziert mit diesen drei Rahmenkrediten auch Dritte, die durch ihre Aktivitäten zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit beitragen. Diesbezüglich werden drei Typen von Projektbeiträgen unterschieden: Kernbeiträge an internationale Organisationen und strategische Partnerschaften, Projektbeiträge und Dienstleistungsaufträge.

Die Botschaft 2017 - 2020 gibt folgende indikative Mittelverteilung für die AMS an (Bundesrat 2016b: 2644):

- Nach Themen sollen für die Friedensförderung 60% der Mittel, für Menschenrechtspolitik (25%) und für Humanitäre Politik und Migrationsausserpolitik 15% eingesetzt werden.
- Der geographische Schwerpunkt der Tätigkeit liegt auf Subsahara-Afrika (30% der Mittel), dem Nahen Osten und Nordafrika (30%), dem OSZE-Raum (20%) und weiteren Ländern (20%).

Die AMS beschäftigt heute Personal im Umfang von rund 80 Vollzeitstellen in 8 Sektionen in Bern und hat 20 Human Security Advisors (HSA) vor Ort in Schweizer Botschaften oder anderen Schweizer Vertretungen im Ausland stationiert. In Anhang 3 findet sich ein aktuelles Organigramm.

1.2 Gegenstand des Audits

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat im Jahr 2017 einen Audit der Subventionspraxis der AMS ins Jahresprogramm aufgenommen. Dieser Audit wurde im Rahmen eines Pilotprogramms der EFK ausgeschrieben und an ein externes Büro vergeben.

Der Audit hat zum Zweck, die Prozesse, Instrumente und Ressourcen der verschiedenen Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit zwischen 2012 und 2017 bezüglich ihrer Effizienz und Effektivität zu bewerten. Dabei geht es insbesondere darum, die Vergabep Praxis von Dienstleistungsaufträgen, Projektbeiträgen sowie Kernbeiträgen an Organisationen, d.h. generell die Verwendung von Subventionen durch die AMS, zu analysieren. Darüber hinaus soll die Koordination innerhalb der AMS, mit anderen Bundesämtern und mit anderen Gebern bewertet werden. Ebenso soll der intra-institutionelle Wissenstransfer analysiert und bewertet werden.

Die *Terms of Reference* umfassen insgesamt drei Haupt- und 12 Unterfragen (siehe Anhang 1). Die drei Hauptfragen sind:

- Über welche Instrumente verfügt die AMS, um die strategischen Vorgaben, namentlich diejenigen aus der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020, zu erfüllen?
- Bestehen innerhalb der AMS quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung der eigenen Arbeit und Wirksamkeit der vergebenen Subventionen?

¹ Diese Aufwände umfassen nebst den AMS Personalkosten auch die Personalkosten für den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF).

- Wurde EDA intern die Einführung von anderen Modellen und Instrumenten erwogen, um die Wirksamkeit hinsichtlich der «Förderung und Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit» zu erhöhen?

Unter den drei Krediten zur «Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit» hat die AMS zwischen 2012 und 2017 total 2407 Verträge mit einem Volumen von CHF 297,8 Mio. abgeschlossen. Pro Jahr werden also im Schnitt 400 Verträge abgeschlossen. Insgesamt waren 65% der Verträge Projektbeiträge (mit 72% der vergebenen Mittel), 4% der Verträge betrafen Kernbeiträge (15% der Mittel) und 26% der Verträge betrafen Dienstleistungsaufträge (6% der Mittel). Mehr Information findet sich in Anhang 3. Für knapp 5% der Verträge (7% der Mittel) kann aufgrund der Eingaben in der Vertragsstatistik der AMS nicht eruiert werden, um welche Beitragsart es sich handelt, weil es zu Umstellungen bei der Erfassung gekommen ist. Davon betroffen sind nur Verträge aus den Jahren 2012 und 2013.

Nicht Gegenstand dieses Audits sind die Rahmenkredite für die Genfer Zentren², welche von der AMS sowie der DEZA seitens des EDA betreut werden. Ebenso unberücksichtigt sind Verträge, welche über das im Jahr 2017 eingeführte Globalbudget abgewickelt wurden.

Die Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017 - 2020 erwähnt sieben Hauptinstrumente der AMS (Bundesrat 2016b: 2610):

1. Mediation, Fazilitation und politischer Dialog;
2. Programme, z.B. gemeinsame schweizerische Kooperationsstrategien mit der DEZA (Horn von Afrika, etc.) oder dem SECO und der DEZA (Kolumbien);
3. Projekte (sind in der Regel Teile von Programmen);
4. Bilaterale Konsultationen und Demarchen;
5. Multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen;
6. Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau;
7. Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen Institutionen.

Diese Instrumente werden komplementär zu den DEZA Instrumenten der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit und zu den SECO Instrumenten im Bereich der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen eingesetzt.

Die AMS agiert mit ihren Instrumenten auf verschiedenen Ebenen³ und ist sowohl Akteurin oder Mitakteurin bei Massnahmen zur Förderung der menschlichen Sicherheit, ko-finanziert als Geberin aber auch Projekte von Dritten.

Die AMS hat im Verlaufe der letzten Jahre die folgenden wichtigen Änderungen erfahren:

- Im Jahre 2012 wurde eine neue Sektion «FP III» (Nordafrika und Mittlerer Osten) im Rahmen des Zusatzkredites geschaffen;

² Botschaft über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2016 – 2019. Die drei Zentren sind: Geneva Centre for Security Policy (GCSP), Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

³ *Track 1*: Engagement auf der Ebene offizieller, formeller Prozesse und Verhandlungen mit Regierungen und internationalen Organisationen sowie politischen und militärischen Anführern von Konfliktparteien. *Track 1.5*: Engagement, das zwischen Track 1 und Track 2 liegt (Brückenfunktion). *Track 2*: Engagement auf der Ebene inoffizieller Prozesse mit nationalen oder internationalen Organisationen oder Personen der Zivilgesellschaft. *Track 3*: Engagement auf der Ebene der Zivilgesellschaft im weiteren Sinn (lokale oder regional tätige NGO und Basisorganisationen). *Multitrack*: Engagement auf verschiedenen Ebenen. Quelle: Botschaft 2017 - 2020, S. 2789.

- Nach einem Unterbruch von mehreren Jahren schuf die AMS im Jahr 2016 wieder eine interne Leitungsstelle Controlling (80 Stellenprozent);
- 2017 wurde die Sektion «Multilaterale Friedenspolitik» in die Sektion «Humanitäre Politik» integriert. Dafür wurde die Sektion «Migrationsaussenpolitik» geschaffen, um die verstärkte Bedeutung der Migration (vgl. Auftrag des Parlamentes zur Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017 - 2020) aufzunehmen. Die neue Sektion «Policy und Themen» umfasst fünf thematische Bereiche, mit dem Ziel, Synergien zwischen diesen Experten zu fördern und die Zusammenarbeit mit allen anderen Sektionen zu verstärken.

2 Fragestellungen und Methodik

2.1 Methoden

Im Rahmen dieses Audits wurden sowohl qualitative als auch quantitative Methoden eingesetzt. Die gewählte Methodenkombination erlaubt, die für den Audit zentralen Kriterien der Effektivität und Effizienz fundiert zu erfassen und die Evaluationsfragen zu beantworten. Nachfolgend werden die eingesetzten Methoden beschrieben:

- **Dokumentenanalyse (DA):** Um den formalen Rahmen der Subventionspraxis der AMS zu erfassen, wurden die relevanten Dokumente, wie Jahresberichte, Strategien, Richtlinien und Merkblätter analysiert. Die Vergabep Praxis wurde anhand einer Analyse aller ausgestellten Verträge zwischen 2012 und 2017 quantitativ untersucht. Für diese Analyse stellte die AMS umfangreiches Datenmaterial zur Verfügung.
- **Leitfadeninterviews (LI):** Mit diversen Ressourcenpersonen innerhalb und ausserhalb der AMS wurden leitfadengestützte Einzelinterviews geführt. Die Interviewleitfäden sind in Anhang 4 angefügt. Diese Interviews dienen dem besseren Verständnis der aus der Dokumentenanalyse gewonnenen Erkenntnissen, sowie der Dokumentation der Praktiken und Erfahrungen bezüglich der Evaluationsfragen (Details zu den interviewten Personen können aus Anhang 2 entnommen werden).
- **Fokusgruppen (FG):** Es wurden drei Fokusgruppengespräche mit AMS Mitarbeitenden durchgeführt. Der Interviewleitfaden ist in Anhang 4 angefügt. Die Fokusgruppengespräche adressierten jeweils eine der drei Hauptfragen des Audits und umfassten Vertreter/-innen aus allen AMS-Sektionen.

Tabelle 1: Übersicht zu den durchgeführten Interviews und Fokusgruppen

| Stakeholder | Stichprobe und Zahl der Interviews |
|-------------------------------|---|
| AMS Sektionsleiter/-innen | Alle 8 AMS Sektionen AMS Leitung AMS Controlling |
| AMS Mitarbeitende | 3 Fokusgruppen mit insgesamt 17 Teilnehmenden aus allen Sektionen |
| Human Security Advisors (HSA) | 2 im Feld tätige HSA und 2 HSA, welche die AMS 2017 verliessen |
| Strategische Partner | Von den 15 strategischen Partnern wurden 6 ausgewählt, die von unterschiedlichen AMS Sektionen betreut werden und sich bezüglich der Höhe des Kernbeitrags wie auch ihres Standortes (Schweiz/Ausland) unterscheiden. |
| Externe Ressourcenpersonen | 3 Interviews mit Vertreter/-innen DEZA und SECO 3 Interviews mit Vertreter/innen Deutschlands und Norwegens |

- **Fallbeispiele (FB):** Insgesamt wurden 16 Fallbeispiele analysiert, um das Vorgehen bei der Subventionsvergabe und der Evaluation der geförderten Massnahmen oder Partner zu beleuchten. Die Fälle wurden auf der Grundlage des folgenden Kriterienkatalogs ausgewählt:
 - Für die Analyse der Vergabepaxis wurden 8 Fälle aus den verschiedenen Sektionen ausgewählt. Die Auswahl wurde auf der Grundlage einer Liste sämtlicher Verträge über CHF 200'000 (120 abgeschlossene Verträge aus den Jahren 2016 und 2017) durchgeführt. Die Auswahl wurde durch KEK-CDC vorgenommen und umfasste eine stratifizierte Stichprobe. Diese sollte sowohl Kernbeiträge als auch Projektbeiträge mit multilateralen Organisationen als auch mit NGOs umfassen. Die Analyse basierte auf einem Dokumentenstudium (Kreditanträge, Vergabe- und Vertragsdokumente).
 - Für die Analyse der Berichts- und Evaluationspraxis wurden ebenfalls 8 Fallbeispiele ausgewählt. Der Fokus lag auf Evaluationen, die in den Jahren 2016 und 2017 durchgeführt wurde. Für die Analyse wurden 5 (von 9) im Jahr 2017 durchgeführte externe Evaluationen und die einzige 2016 durchgeführte externe Evaluation ausgewählt. Es wurde maximal eine externe Evaluation pro Sektion ausgewählt. Zusätzlich wurden zwei Selbstevaluationen aus dem Jahr 2017 aus Sektionen ausgewählt, von welchen keine externe Evaluation vorlag. Nebst Dokumentenstudium (Evaluationen, inkl. *Management Responses*) schloss dies auch einen elektronischen Fragebogen mit sechs Fragen ein (vgl. Annex 4). Von sieben angeschriebenen Personen⁴, haben fünf die Fragen beantwortet.

Eine Liste der ausgewählten Fallbeispiele findet sich in Anhang 5.

- **Quervergleich Länder (QV):** Für die Beantwortung der dritten Hauptfrage wurden die Strategien und Aktivitäten von Deutschland und Norwegen zur Förderung des Friedens und der Menschenrechte anhand von einzelnen Interviews und öffentlich zugänglichen Dokumenten erhoben und mit denjenigen der Schweiz verglichen. Dazu wurde ein Vergleichs- und Bewertungsraster entworfen und angewandt (siehe Anhang 4).

Die folgende Tabelle zeigt auf, welche der oben aufgelisteten Methoden zur Beantwortung der Auditfragen genutzt wurde.

⁴ In einem Fall war die für die Evaluation verantwortliche Person nicht mehr für die AMS tätig.

Tabelle 2: Evaluationsplan: Fragen und Methoden

| Übersicht Erhebungsmethoden | | | |
|---|---|---|-------------------------|
| DA = Dokumentenanalyse, LI = Leitfadeninterview, FG = Fokusgruppe, FB = Fallbeispiel, QV = Quervergleich (Länder) | | | |
| Vorgehen Evaluationsfragen | | | |
| Nr | Frage | Benötigte Daten | Methode |
| 1 | Hauptfrage 1: Über welche Instrumente verfügt die AMS um die strategischen Vorgaben, namentlich diejenigen aus der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020, zu erfüllen? | | |
| 1.1 | Sind die aktuellen Prozesse und Instrumente kohärent mit den strategischen Vorgaben der IZ-Botschaft? | Übersicht Instrumente und formale Ausgestaltung Entscheidungs- und Bewertungsprozesse | DA |
| 1.2 | Gibt es im Rahmen der Prozesse die Möglichkeit Aktivitäten zu priorisieren und falls ja, gemäss welchen Kriterien? | - Angaben zur Umsetzung der formalen Vorgaben und Richtlinien - Kriterien für die Mittelvergabe | DA, LI, FG1 |
| 1.3 | Sind die Instrumente effizient und wirksam? | Einschätzungen der Instrumente | |
| 1.4 | Welche Mittel stehen zur Verfügung, um den Wissenstransfer bei Personalrochaden, Neueintritten und Abgängen zu gewährleisten? | - Info. operative Prozesse - Koordinationsmechanismen | |
| 1.5 | Wie wird die Koordination mit anderen Geldgebern innerhalb des EDA und anderen Organisationen sichergestellt? | | |
| 2 | Hauptfrage 2: Bestehen innerhalb der AMS quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung der eigenen Arbeit und Wirksamkeit der vergebenen Subventionen? | | |
| 2.1 | Steht der AMS eine vollständige Liste der Subventionsempfänger zu Verfügung, um die Entwicklungen bezüglich Empfänger und Volumen kritisch zu verfolgen? | Daten zu den bewilligten (Budget) und geleisteten Subventionen (Kostenrechnung) | DA |
| 2.2 | Werden die erbrachten Leistungen der Subventionsempfänger systematisch und einheitlich evaluiert? Stehen hierfür geeignete Kontrollinstrumente und Indikatoren zur Verfügung? | - Evaluationskonzept, interne Evaluationsrichtlinien - Liste der Evaluationen - Berichte - Subventionsempfänger - Evaluationsberichte | LI DA, FB, FG2 |
| 2.3 | Berichten alle Subventionsempfänger über die Verwendung der Gelder? Sind die Berichte verständlich und bringen sie für die Aktivitäten der AMS einen Mehrwert? | - Einschätzungen Berichte - Umsetzung in operativen Prozessen | |
| 2.4 | Was sind die inhaltlichen und formalen Kriterien für die Unterzeichnung von strategischen Partnerschaftsvereinbarungen; und wie werden diese evaluiert? | Übergeordnete strategische Vorgaben und Kriterien sowie der Umgang damit | LI, DA, FG2 |
| 3 | Hauptfrage 3: Wurde EDA intern die Einführung von anderen Modellen und Instrumenten erwogen, um die Wirksamkeit hinsichtlich der «Förderung und Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit» zu erhöhen? | | |
| 3.1 | Verfügt die AMS über Richterwerte (Benchmarks) oder andere internationale Modelle, die sie anwenden könnte? | Informationen zum Vorgehen anderer Länder (NO/AUT) | LI, QV, FG3 |
| 3.2 | Könnte die Anzahl der Subventionen, mit dem Ziel eine höhere Visibilität zu erzielen, reduziert werden? | - Heutige Beschaffungspraxis - Einschätzung durch AMS und Subventionsempfängern | |
| 3.3 | Könnte mit kompetitiven Ausschreibungsverfahren die Qualität, d.h. die Effizienz und Effektivität, der erbrachten Leistungen gesteigert werden? | - Informationen zum Vorgehen von Norwegen und/oder Österreich | |

2.2 Methodische Erläuterungen und Einschränkungen

Die AMS verpflichtet sich in den beiden Botschaften zu einem wirkungsvollen Einsatz der ergriffenen Massnahmen und hat dazu Instrumente zur Qualitätssicherung und Wirkungsmessung formuliert (z.B. die Wirkungsziele in der Botschaft 2017 - 2020). Die Handlungsfelder der AMS stellen allerdings aus den folgenden Gründen grosse Herausforderungen an die Wirkungsbeobachtung:

- Die Handlungsfelder der AMS weisen fast alle Charakteristiken des VUCA⁵-Ansatzes auf. Die Prozesse im Friedens-, Menschenrechts-, und Migrationsbereich sowie in der Humanitären Politik sind nicht linear und extrem kontextspezifisch. Die Kontexte können dabei rasch ändern. Folglich muss die AMS flexibel reagieren und ihre Aktivitäten rasch den neuen Bedingungen anpassen können, um Wirkung entfalten oder behalten zu können.
- Aufgrund der Komplexität der Friedensprozesse und der Vielfalt der Akteure ist es auch oft schwierig, die Zielerreichung und Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen (z.B. Mediation, Konsultationen, Demarchen, multilaterale Dialoge, Bereitstellen von Expertise und Partnerschaften) zu ermitteln und gegenüber anderen Akteuren abzugrenzen. Die Bewertung der Effizienz, verstanden als Vergleich von Aufwand (Ressourcen) und Ertrag (Output und Outcome) ist anspruchsvoll bis fast unmöglich, weil etablierte Methoden und Konzepte zur Messung des Outputs und Outcomes in diesem Politikbereich (noch) nicht hinreichend etabliert sind.
- In politisch heiklen Kontexten und bei der Mediation in Friedensprozessen kann das Transparenzprinzip nicht stringent verfolgt werden, weil es Gegenparteien provozieren und den Erfolg der Mediation gefährden könnte. Aus diesem Grund unterliegen gewisse Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung der Vertraulichkeit.
- Die Zuschreibung von Mediationserfolgen wird auch dadurch erschwert, dass sich gute Mediatoren zurücknehmen und mögliche Erfolge nicht primär sich selber zuschreiben, sondern die Konfliktparteien die Früchte ernten lassen.
- Die AMS betrachtet eine Massnahme als wirksam, wenn sie einen nachweislichen Beitrag zur Erreichung des im Wirkungsziels definierten Zustands leistet. Folglich kann eine Massnahme auch wirksam sein, wenn das unmittelbare Ziel nicht vollständig erreicht wird.
- Im Beobachtungszeitraum von 2012 bis 2017 gab es bei der AMS mehrere Umstellungen bezüglich der buchhalterischen Erfassung der Verträge sowie der Buchhaltung allgemein. Zudem gibt es rund 30 Verträge, welche von zwei Sektionen ko-finanziert werden, womit dafür zwei Kreditanträge (Deckblätter) vorliegen. Nähere Angaben zu diesen methodischen Einschränkungen finden sich in Anhang 3.

⁵ VUCA ist in der Management-Literatur definiert als: Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity.

3 Beantwortung der Fragestellungen

3.1 Instrumentarium der AMS (Hauptfrage 1)

3.1.1 Instrumente zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit

Die AMS verfügt über eine breite Palette an Instrumenten zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (siehe Tabelle 3). Diese werden kontextbezogen gewichtet und gut verzahnt mit den Aktivitäten der DEZA, des SECO und weiterer Bundesämter eingesetzt. Die AMS agiert seit ein paar Jahren explizit im Rahmen eines *Whole-of-Government* Ansatzes, wo sie ihre Instrumente komplementär einbringt.

Die AMS ist gegenwärtig in 15 Konfliktkontexten mit Mediationsprozessen engagiert und mit Human Security Advisors (HSA) vor Ort präsent. Auch als Fazilitatorin von Dialog und Verhandlungen der Schweiz spielt die AMS eine zentrale Rolle (z.B. bei den Syrien Verhandlungen in Genf 2017). Mit der ETHZ wird auch die Professionalisierung der Friedensmediation durch einen neuen Master Studiengang gefördert.

Ein Schlüsselement sind die 20 HSA, welche in die Botschaften oder den lokalen DEZA-Büros integriert sind.⁶ Dies erlaubt der AMS, kontinuierlich vertieftes Wissen über die lokalen Kontexte und die Akteure in Friedensprozessen zu gewinnen und bei ihren Aktivitäten zu berücksichtigen. Sämtliche HSA und ihre Aktivitäten (und Projekte) sind in übergeordnete Kooperationsstrategien auf Ebene Land oder Region und einen mittelfristigen Rahmen eingebunden. Solche Programme haben eine Grösse von rund CHF 1m pro Jahr, wobei die Engagements in der Ukraine und Syrien in den vergangenen Jahren deutlich grösser waren.

Die AMS spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Menschenrechtsstrategie des EDA (EDA 2016). Die Achtung und Stärkung der Menschenrechte ist eine Priorität der aussenpolitischen Strategie der Schweiz (Schweizerischer Bundesrat 2016a). Die AMS engagiert sich unter anderem für die Abschaffung der Todesstrafe und eine Stärkung der multilateralen Menschenrechtsinstitutionen.

Die AMS Projekte sind nicht vergleichbar mit den längerfristigen DEZA und SECO Projekten. Die eng von den HSA koordinierten Projekte dienen primär als Katalysator in politischen Prozessen und um Beziehungen und Vertrauen mit relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in Friedensprozessen zu etablieren. Ein bewährter Schweizer Grundwert ist, dass es für die nachhaltige Lösung von Konflikten einen Dialog mit allen Akteuren braucht, und man aus diesem Grund offen ist für Gespräche mit allen Akteuren.

Die Hälfte der Projekte hat ein Vertragsvolumen zwischen 23'000 bis 150'000 CHF (Median 64'156 CHF) und dauert 3-15 Monate (Median 12 Monate). Projektpartner kann sowohl eine etablierte und erfahrene internationale Organisation (z.B. aus der UN Familie), aber auch ein kleine syrische NGO ohne internationale Zusammenarbeitserfahrung sein. Die AMS Sektionen schliessen zwischen 10 und 103 Verträge pro Jahr ab (siehe Tabelle 13 im Anhang 3).

⁶ Mit Ausnahme des HSA in Peking (Fokus Menschenrechtsdialog) sind alle anderen HSA den drei geografischen AMS Sektionen zur Friedenspolitik zugeordnet.

Tabelle 3: Übersicht über die AMS Instrumente und Themenfelder

| Instrumente/Themen | Friedensförderung | Humanitäre Politik | Menschenrechts-politik | Migrationsausssen-politik |
|--|---|----------------------------------|---|--|
| Mediation, Fazilitation und politischer Dialog | - Human Security Advisors (20) - Unterstützung in Verhandlungen (Gute Dienste) - Thematische Expertise (DwP, Religion und Konflikte, etc.) | Ja, indirekt (Policy und Themen) | Ja, z.B. Menschenrechts-dialoge | Ja, z.B. polit. Dialog im Rahmen von Migrationspartnerschaften |
| Programme | 3-5- jährige Strategien der zuständigen Bundesstellen auf Ebene Region oder Land. Bündeln Aktivitäten und Projekte | | | |
| Projekte (kurzfristiger, punktueller Beitrag) | Ja, z.B. Support Zivilgesellschaft in Syrien | Ja, z.B. Minenräumung | Ja, z.B. Russische Justizexperten auf Besuch in der Schweiz | Ja, z.B. Programme zum Schutz der Flüchtlinge, IDPs und Migrant/-innen |
| Bilateral Konsultationen und Demarchen | In institutioneller Form finden <u>bilaterale Treffen</u> in der Regel zwischen Regierungsvertreter/-innen der Schweiz und ausgewählten anderen Staaten statt. Umfasst auch spontane Treffen zu Themen/Anlässen durch. <u>Demarchen</u> sind einseitige diplomatische Interventionen, z.B. bei Menschenrechtsverletzungen | | | |
| Multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen | Teilnahme an <u>multilateralen Foren</u> , z.B. UNO Menschenrechtsrat und UNO Generalversammlung. <u>Diplomatische Initiativen</u> meist zusammen mit ausgewählten Partnerstaaten zu spezifischen Problemen mit dem Ziel Aufmerksamkeit für das Problem und Visibilität der Schweiz zu generieren | | | |
| Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau | - Schweizerischer Experten-pool (200 Expert/-innen) für integrierte Friedensmissionen (UN, OSZE, EU, etc.), Wahlbeobachtung und Überwachungsmissionen | Indirekt | Indirekt | Indirekt |
| Partnerschaften mit internat., nationalen und lokalen Institutionen | - Strat. Partnerschaften mit 15 NGOs - Regierungen und UN Organisationen - Partner (ETHZ, swisspeace, andere) - Kernbeiträge an Partner (1-3 Jahre) | | | - Migrationspartnerschaften - Strat. Partnerschaft |

Quelle: Zusammenstellung von KEK-CDC basierend auf DA und Interviews

Ein weiteres wichtiges Instrument ist der schweizerische Expertenpool für die Friedensförderung (SEF). 200 Personen stehen der AMS als Expert/-innen für einen Einsatz zur Verfügung, während rund 100 gleichzeitig im Einsatz sind. Diese übernehmen entweder spezifische Aufgaben oder dienen als Wahlbeobachter und werden vorwiegend im Kontext von multilateralen Organisationen eingesetzt (z.B. bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit OSZE im Rahmen der Spezialmission in der Ukraine oder als Friedensbeobachter bei der Temporary International Presence in Hebron TIPH). Sie stellen mit ca. 25% den grössten Kostenblock der AMS und sind ein wichtiges Aushängeschild der schweizerischen Aussenpolitik.

Partnerschaften mit multilateralen Organisationen sowie internationalen und schweizerischen NGOs sind ein weiteres wichtiges Instrument der AMS. Nebst den 15 strategischen Partnern werden weitere Partner mit Kernbeiträgen und Projekten unterstützt. Mit einigen bilateralen Gebern (z.B. Deutschland und Norwegen) wird intensiv zusammengearbeitet. Partnerschaften sind ein Instrument, welches unterschiedlichste Themen bearbeitet, beispielsweise die Abschaffung der Todesstrafe oder die Sicherung der Rechte von Migrant/-innen durch einen *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* zu erarbeiten.

Die AMS lebt die in der Botschaft 2017 - 2020 formulierten Grundsätze. So geht sie kalkulierte Risiken in schwierigen Kontexten ein. Dabei steht die Sicherheit des eigenen Personals im Zentrum. Das dafür notwendige Risikomanagement ist etabliert und setzt sehr gute Kenntnisse der Akteurslandschaft und der politischen Prozesse voraus, welche durch die Präsenz der HSA vor Ort sichergestellt werden. Die AMS geht grundsätzlich – und im Gegensatz zu anderen Gebern – ein Engagement über längere Zeit ein. Damit wird ein Vertrauenskapital mit lokalen Akteuren aufgebaut, welches entscheidend ist für eine wirksame Arbeit.

Während die Instrumente der AMS im Bereich der zivilen Friedensförderung eindeutig komplementär zu Instrumenten anderer Bundesstellen sind, hat die DEZA im weiteren Bereich der menschlichen Sicherheit auch Ansprüche und eine Palette an Instrumenten im Einsatz. Eine entsprechende Koordination der schweizerischen Engagements vor Ort ist also wichtig und funktioniert gemäss den Gesprächen gut.

Beurteilung KEK-CDC: Die AMS verfügt über eine diversifizierte Palette von Instrumenten zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit. Sie ist durch die HSA und den Expertenpool gut vor Ort verankert. Sie kennt und versteht dadurch die lokalen Kontexte sowie deren Konfliktdynamik gut. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für einen wirksamen Einsatz der Mittel.

3.1.2 Managementinstrumente und Prozesse für die Abwicklung von Mandaten und Subventionen

Die jeweiligen Botschaften waren und sind zentral für die strategische und operationelle Planung und Prioritätensetzung der AMS. Die Wirkungsziele und Grundsätze der Botschaften sind sowohl für die Jahresprogramme als auch die mittelfristige Perspektive handlungsleitend. Gemäss den Interviews mit AMS Mitarbeitenden hat sich die Kohärenz der Planungsdokumente auf Stufe Abteilung, Bereiche, Sektionen und Mitarbeitenden in den letzten Jahren markant verbessert. Im Jahr 2017 wurden neue Vorlagen für die Jahresplanung eingeführt und von den meisten Sektionen angewandt. Der Vergleich der übergeordneten AMS Zielsetzungen mit den Jahresprogrammen verschiedener Sektionen zeigt allerdings für 2017 folgende Defizite:

- Die AMS Ziele nehmen nur sehr vage Bezug zu den vier Wirkungszielen der Botschaft. Es wurden Anstrengungen unternommen die Wirkungsziele der Botschaft zu betonen und in die Sektionsziele einzubauen. Dies gelang unterschiedlich erfolgreich.
- Der Bezug zwischen den Wirkungszielen der Botschaft, den übergeordneten Zielen der AMS und den Sektionszielen bleibt oft unklar. Selbst die Verbindung zwischen den übergeordneten AMS Zielen und den sektionsspezifischen Zielen bleibt in den meisten Sektionen unbestimmt oder sektionsspezifische Ziel fehlen (respektive werden durch qualitative Indikatoren substituiert). Die geplanten Beiträge der Sektionen zu den übergeordneten Zielen bleiben somit oft vage und schwer nachvollziehbar.
- Die Ziele respektive Indikatoren sind stark aktivitäten- und outputlastig. Es fehlen jedoch in der Jahresplanung jegliche Angaben über die Zahl der zu unterstützenden Mediationen, Initiativen, Projekte, der geplanten Einsätze oder der weitergebildeten Expertinnen und Experten im Expertenpool. Zur Ergänzung der qualitativen Indikatoren bestünde damit ein Potenzial, das Zielsystem mit quantitativen Indikatoren zu ergänzen.

Im Rahmen der Mid-Term Review zur Erreichung der Jahresziele analysiert die AMS auf Stufe Sektion und Abteilung was bisher erreicht wurde, wie sich die internationale Lage und lokalen Kontexte entwickeln und welche innen- und aussenpolitischen Gesichtspunkte neu zu berücksichtigen sind. Auf der Grundlage dieser Analyse wird festgestellt, inwiefern die Jahresziele noch umzusetzen sind oder ob aufgrund der Entwicklungen auch eine Verschiebung der Prioritäten (und Ressourcen) vorzunehmen ist.

Wirkungsziele AMS 2017 - 2020:

Friedensförderung: Die AMS trägt dazu bei, dass gewaltsame Konflikte im Hinblick auf einen dauerhaften Frieden transformiert werden. Sie setzt sich gleichzeitig dafür ein, dass die internationalen Institutionen und Instrumente der Friedensförderung funktionieren.

Humanitäre Politik: Die AMS engagiert sich für den Schutz der Menschen vor Gewalt. Sie setzt sich dafür ein, dass die Zivilbevölkerung, insbesondere in bewaffneten Konflikten, geschützt wird und ihre Rechte wahrnehmen kann.

Menschenrechtspolitik: Die AMS fördert die Menschenrechte und setzt sich dafür ein, dass diese tatsächlich geachtet werden.

Migrationsausserpolitik: Die AMS engagiert sich dafür, dass vertriebene Menschen und gefährdete Migranten geschützt werden und ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Gleichzeitig bekämpft sie den Menschenhandel.

Bundesrat (2016b: 2619f)

In der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit werden die strategischen Grundsätze dargelegt (siehe nebenstehender Kasten). Gemäss den Interviews sind diese bekannt und werden beim Einsatz der AMS Instrumente und bei der Vergabe von Projekten beachtet.

Die AMS strebt eine gute Balance an zwischen politischer und administrativer Arbeit, welche das Management der Projekte und Subventionen betrifft. Die steigenden Anforderungen an die Rechenschaftslegung und das administrative Projektzyklusmanagement (PCM) führen zu höheren Belastungen für die Abwicklung der Projekte und Subventionen. Die diesbezüglichen Grundlagendokumente, z.B. zur Formulierung von Kreditanträgen (AMS 2015) oder das Projekthandbuch (AMS 2017) sind aktuell und neue Mitarbeitende werden eingeführt.

Die Qualität der Expertise und die Wahl des richtigen Zeitpunktes sind wichtige Erfolgsfaktoren für die AMS. Eigene Expertise ist zentral für den Aufbau von Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz in Konfliktkontexten. Dies kann nicht einfach ausgelagert werden. Diesbezüglich hat die AMS zwei Herausforderungen: (1) Die häufigen Personalwechsel (von Diplomat/-innen und befristet angestelltem Personal) verlangen gute Übergaben und Betreuung. Allerdings müssen Kontakte, Netzwerke und das Vertrauen jeweils wiederaufgebaut werden. (2) Aufgrund von Sparmassnahmen (ab 2015) und dem Neuen Führungsmodell Bund (NFB) (ab 2017) werden mehr befristete Verträge abgeschlossen oder Stellen nicht mehr unmittelbar neu besetzt, was der Kontinuität der Arbeit abträglich ist. Das sind jedoch externe Spielregeln, welche die AMS zu berücksichtigen hat und sich negativ auf die Flexibilität auswirken.

Angesichts der zentralen Rolle der HSA ist deren Einsatz für die Wirksamkeit und Effizienz der Massnahmen eine wichtige strategische Frage. Die Steuerung der HSA – welche in der Regel in die Botschaften integriert sind – wird als Herausforderung gesehen. Die Herausforderung entsteht aus der inhaltlichen Steuerung durch die AMS gegenüber der administrativen Unterstellung unter die Vertretung vor Ort. Diese Abstimmung wird als wichtig aber manchmal auch schwierig gesehen, da der Botschafter das politische Gewicht der schweizerischen Aussenpolitik hat und die DEZA in der Regel das grössere Budget.

Die Gewichtung des Instrumentes HSA gegenüber den anderen AMS Instrumenten wird regelmässig thematisiert. Der Zugriff der AMS Sektionen auf die HSA ist pragmatisch gelöst (früher wurde zwischen verschiedenen HSA Typen unterschieden). Die Betreuung der HSA – und deren Projekte – durch die Zentrale ist wichtig und absorbiert erhebliche Ressourcen an der Zentrale.

Die Zielerreichung der Sektionen wird halbjährlich zusammengestellt und in einem Steuerungsbericht zuhanden der AMS-Leitung analysiert. Die beiden stellvertretenden Abteilungsleitenden machen dabei aufgrund der Sektionsberichte eine Bestandes-

Grundsätze der AMS:

1. Eingehen von kalkulierten Risiken
 2. Verfolgen eines departementsübergreifenden Ansatzes (WGA)
 3. Setzen von thematischen und geografischen Schwerpunkten
 4. Orientierung an Ein- und Ausstiegskriterien. Die Kriterien sind:
 - Aussenpolitisches Interesse
 - Stärken und spezielle Kompetenzen der Schweiz
 - Mehrwert den die Schweiz erbringen kann
 - Synergien mit anderen Aktivitäten des Bundes
 - Globale und lokale Bedürfnisse und Herausforderungen
 - Konkrete Nachfrage
 5. Mittelfristige Planung, kurzfristiges Ergreifen von Chancen und rasches Reagieren auf Herausforderungen
 6. Nachhaltigkeit
 7. Gleichstellung der Geschlechter und guter Regierungsführung
 8. Wirksamkeit, Lernbereitschaft und Innovation
- Bundesrat (2016b, 2615f)

aufnahme in strategischen Bereichen. Der vertrauliche Steuerungsbericht⁷ analysiert nebst den Finanzen (geografische und thematische Allokation gemäss Botschaftsvorgaben, Verpflichtungen gemäss den AMS Instrumenten) die Personalsituation (Arbeitsbelastung in den Sektionen, Personalzusammensetzung bezüglich Geschlecht und Laufbahn) und die Compliance (Zielerreichung und Wirkung beurteilt anhand eines Ampelsystems, Umsetzung von früheren Audit-Empfehlungen).

Beurteilt werden auch die strategischen Partnerschaften gemäss den Kriterien in der folgenden Tabelle. Die AMS leitet daraus Empfehlungen für die weitere Zusammenarbeit ab und hat kürzlich beschlossen eine strategische Partnerschaft aufzugeben.

Tabelle 4: Kriterien zur Beurteilung der strategischen Partnerschaften (Ampelsystem)

| Kriterien | Konkretisierung der Kriterien durch Fragen |
|---------------------------------------|---|
| Übergeordnet. strategischer Entscheid | Wie gross ist der Einfluss der AMS auf den Entscheid? |
| Strategische Relevanz | Wie relevant ist der Partner im internationalen Vergleich? |
| Relevanz des Themas für AMS | Wie bedeutend ist die Kernkompetenz des Partners für die AMS? |
| Reife des Partners | Verfügt die Org. über eine kritische Grösse, eine strategische Steuerung? Andere Geber? |
| Qualität der Arbeit | Wie nützlich sind Inputs des Partners für die AMS? Innovation? |
| Qualität der Beziehungen | Wie nützlich sind Beziehungen des Partners für die AMS? Zugang zu Akteuren? |
| Nähe zur AMS | Wie gross ist das Vertrauensverhältnis / der Einfluss der AMS auf den Partner? |
| Relevanz der AMS für den Partner | Wie wichtig ist die AMS für den Partner? |
| Intensität | Wie oft nutzt die AMS den Partner? |

Quelle AMS Controlling

Die AMS hat eine klare Regelung der Unterschriften (gemäss Bundesverwaltung) und die Stabsstelle Finanzen und Administration (F&A) überprüft alle Kreditanträge und deren Budgets. Grössere Projekte werden durch die hierarchische Involvierung verschiedener Personen jeweils auf ihre Qualität überprüft. Es gibt aber keine Qualitätskontrolle bei Kreditanträgen durch ein separates Gremium. Gemäss AMS sind die Projekte zu klein und die Personaldecke zu dünn.

Die AMS führt gegenwärtig einen Prozess zur Erarbeitung eines neuen Leitbildes durch. Dieser wird intern als wichtig betrachtet für die eigene Identität und die weitere Steigerung der Kohärenz der Instrumente und Prozesse.

Beurteilung KEK-CDC: Die AMS wendet ein stufendifferenziertes Planungssystem für die Sektionen und Mitarbeitenden an. Die Zielbezüge sind allerdings oft vage und die Kohärenz verbesserungsfähig. Die Formulierung einer Theory of Change auf Ebene Sektion könnte diese Bezüge klarer darstellen. Die Einführung eines Steuerungsberichts 2016 hat die Grundlagen für die strategische Steuerung erheblich verbessert.

3.1.3 Setzung von Prioritäten

Gemäss den geführten Gesprächen basiert die Prioritätensetzung der AMS auf der jeweils geltenden Botschaft und den darauf aufbauenden strategischen Grundlagen (thematische

⁷ Dieser konnte im Rahmen dieses Audits nicht eingesehen werden und der Zugang ist der Abteilungsleitung vorbehalten.

Strategien, schweizerische Kooperationsstrategien⁸). Konkret erfolgt die Prioritätensetzung der AMS im Rahmen der Jahresplanung.

Die Prioritäten der AMS werden darüber hinaus jedoch auch wesentlich durch politische und diplomatische Überlegungen des EDA und durch übergeordnete Instanzen – dem Bundesrat und dem Parlament – vorgegeben. Auch internationale Entwicklungen wie der Bürgerkrieg in Syrien seit 2011 oder die Ukraine-Krise seit 2014 und daraus entstehende Opportunitäten prägen die Prioritätensetzung. So entstand das Engagement der AMS in der Migrationsausserpolitik in Bezug auf Eritrea, weil die innenpolitische Relevanz dieses Landes aufgrund der hohen Zahl an Asylsuchenden hoch ist und in den letzten Jahren diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht wurden. Weder die Übernahme des Mandats zur Friedensförderung in Moçambique noch jenes in Simbabwe sei in der laufenden Botschaft vorgesehen gewesen, um noch zwei Beispiele einer politischen Opportunität anzuführen. Die Einflussnahme der Politik auf die Priorisierung der Tätigkeiten ist im Aufgabenbereich der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit im Vergleich zu anderen Politikbereichen ausgesprochen hoch.

Bei der Umsetzung der Prioritäten spielen die HSA eine zentrale Rolle. Sie schlagen basierend auf den strategischen Grundlagen, ihrer Kontextanalyse vor Ort und ihrer Kenntnisse des Akteurnetzwerkes und der Konfliktdynamik sowie aufgrund der sich bietenden Opportunitäten konkrete Projekte/Akteure vor. Dabei fliessen durchaus auch Anliegen und Interessen der schweizerischen Botschaft und der Partner (DEZA und SECO) ein.

Politische Opportunitäten sowie auch die Entwicklung in Krisenregionen sind schwierig vorherzusehen und folglich kommt der Flexibilität und einer gründlichen Risikoanalyse eine hohe Bedeutung zu, die auch bei der Einsatzplanung der HSA einfließt.

Der Rückzug oder Ausstieg aus einem Land/Region oder Programm ist in der Praxis schwieriger als ein Einstieg, wie diverse Gesprächspartner/-innen der AMS betonten. Erstens besteht eine Tendenz, dass die Konflikte länger andauern. Zweitens liegt es in der Natur der meisten Konflikte, dass sie nicht vorhersehbar und berechenbar sind. Drittens fliessen in die Entscheidungsfindung über einen Ausstieg auch Überlegungen zur Nachhaltigkeit der AMS-Aktivitäten ein (z.B. Nigeria). Durch einen beschlossenen Ausstieg (z.B. Nepal vor zwei Jahren) entgehen der AMS Opportunitäten, durch die Fokussierung der Tätigkeiten auf neue Konfliktregionen entstehen dafür neue Opportunitäten.

Aufgrund der limitierten Mittel der AMS müssen klare aussenpolitische Prioritäten gesetzt werden. Die Nachfrage nach friedensfördernden Massnahmen der AMS ist höher als die verfügbaren Mittel. Die AMS macht aus diesem Grund gemäss ihren Aussagen eine eigentliche Verzichtsplanung im Rahmen des durch die Politik vorgegeben Spielraums.

Beurteilung KEK-CDC: Die hohe politische Einflussnahme auf die Tätigkeit der AMS und die dynamischen, unberechenbaren und diffizilen Kontexte setzen einer langfristigen, strategischen Prioritätensetzung gegebenermassen deutliche Grenzen. Die AMS hat mit der Jahresplanung ein Instrument etabliert, um die Prioritätensetzung basierend auf den strategischen Grundlagen und den getätigten (Risiko-)Analysen gezielt vorzunehmen. Darüber hinaus ist sie responsiv aufgestellt (speziell durch die HSA vor Ort), um Opportunitäten gezielt nutzen zu können.

⁸ Die AMS ist gegenwärtig in 14 schweizerischen Kooperationsstrategien zusammen mit der DEZA und z.T. dem SECO eingebunden.

3.1.4 Wissenstransfer

Der Wissenstransfer ist angesichts der häufigen Personalwechsel eine Herausforderung. Die Rotation der Diplomat/-innen (circa alle 4 Jahre) und die vielen befristeten Verträge führen zu ausgeprägten Wissensverlusten. Die Diplomat/-innen verbleiben zwar im EDA System, aber die lokalen Netzwerke und Beziehungen müssen von Nachfolger/-innen jeweils wiederaufgebaut werden.

Aus den Gesprächen mit der AMS geht deutlich hervor, dass die personellen Wechsel die AMS stark fordern. Die Abgänge von zeitlich befristeten Angestellten belasten das Arbeitsklima. Die Bewältigung des Verlusts von Expertise bei Abgängen und die Rekrutierungsprozesse binden Personalressourcen und führen zu hohen Transaktionskosten. Gemäss Interviewaussagen brauchen neue Mitarbeitende bis zu einem Jahr, um sich in die bestehenden Geschäfte (Projekte, Programme, usw.) einzuarbeiten und sich mit dem Kontext, aber auch dem relevanten Akteurnetzwerk vertraut zu machen. Zudem kommt es zwischen dem Abgang und der Neubesetzung teilweise zu Vakanzen, um Kosten zu sparen (Karenzfrist) oder aufgrund der Personalrekrutierung. Vakanzen erschweren den Wissenstransfer. Eine optimale Übergabe kann bei einer Überschneidung zwischen Stellenabgang und -antritt am besten gewährleistet werden. Personalwechsel in diffizilen Kontexten sind zudem jeweils mit dem Risiko eines Vertrauensverlusts bei lokalen Partnern und Akteuren verbunden. Die hohe Fluktuation erschwere zudem auch die Valorisierung von Evaluationsergebnissen.

Gerade bei der Position der HSA, mit anspruchsvoller Arbeit vor Ort in diffizilen Kontexten, akzentuiert sich die Herausforderung der personellen Wechsel und Personalrekrutierung. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Stärke des Instruments der HSA darin liegt, dass die Schweiz durch eigenes hochqualifiziertes Personal vor Ort und mit den Verhältnissen vertraut ist und sich ein Beziehungsnetz aufbaut, um damit wirksam und effizient die Aktivitäten zur Förderung der menschlichen Sicherheit vor Ort zu steuern.

Der Wissenstransfer ist gemäss den Gesprächen grundsätzlich gut organisiert und die vorhandenen Instrumente werden systematisch angewendet: Debriefing in Bern, obligatorische Übergabeberichte (*Handing over notes*), strukturierte Einführung für neue Mitarbeitende, welche auch ein bedarfsgerechtes Coaching durch erfahrene Mitarbeitende oder die Sektionsleitung erhalten. Die diversen Dokumente (Projektdokumente, Kreditanträge, Verträge, Selbstevaluationen und externe Evaluationen, etc.) werden im DMS abgelegt und sind im Intranet für alle Mitarbeitenden verfügbar. Die Ablage ist grundsätzlich gut organisiert, der Zeitmangel, die hohe Kontextspezifität der einzelnen Projekte und die Informationsflut verhindern aber oft die zielführende Recherche. Das Controlling hat letztes Jahr die systematische DMS Ablage weiter verbessert, unter anderem durch die Identifikation und *Follow-up* von Mitarbeitenden mit Ablagedefiziten.

Ein intensiver Austausch und Wissenstransfer findet auch anlässlich der formellen wöchentlichen Abteilungs- und Sektionssitzungen statt. Auch die informellen Gefässe, wie die regelmässig stattfindenden thematischen Cafés (z.B. zu Nordafrika alle drei Wochen), und *brown bag lunches* spielen eine wichtige Rolle im Wissenstransfer (siehe Kapitel 3.1.5 für mehr Details). Das jährlich stattfindende Seminar mit den HSA im Hinblick auf die Jahresplanung ist ebenfalls ein wichtiger Anlass für den Austausch von Wissen innerhalb der AMS. Externe Partner sehen die Möglichkeit der raschen Transferierung von Expertise von einem Kontext auf einen anderen als klare Stärke der AMS.

Für das Wissensmanagement der AMS sind auch die strategischen Partner wichtig. Der rasche und unkomplizierte Zugriff auf thematische Expertise in einem breiten internationalen Kontext ist wichtig für gute Arbeit im Feld.

Der gute Austausch von Wissen und Erfahrungen in der AMS ist auch abhängig von guten und motivierten Mitarbeitenden. Das fehlende Karrieremodell (Laufbahnplanung) für die HSA wird diesbezüglich sowohl AMS intern als auch bei den Partnern als Defizit betrachtet, da beim Ausscheiden eines HSA aus der AMS viel Wissen verloren geht. Auch die relativ kurzfristigen Verträge erschweren das Rekrutieren von erfahrenen Experten und Expertinnen oder setzen eine sehr hohe Flexibilität voraus.

Beurteilung KEK-CDC: Das optimale Wissensmanagement ist eine permanente Herausforderung angesichts der hohen Personalrotation (aus externen Gründen). Die AMS verfügt über geeignete formale und informelle Instrumente (Sitzungen, DMS, Seminare, ÜbergabeprozEDUREN etc.), um das Wissen innerhalb der AMS gut zu managen. Die in der Regel kurzen Verträge mit den HSA (und das fehlende Karrieremodell) führen zu Wissensverlusten.

3.1.5 Koordination: AMS, Bund und externe Partner

AMS:

Die sektionsinterne Koordination (wöchentliche Sitzungen) und innerhalb der AMS (wöchentliche Treffen aller Sektionen⁹) ist insgesamt gut. Dynamische Friedensprozesse verlangen oft einen speziell hohen Rhythmus an interner Abstimmung. Es gibt einen regelmässigen Info-Austausch zu den Projekten und unterstützten Partnern in den Programmen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zudem steht das DMS für Zusatzinformationen zur Verfügung. In den Gesprächen wurde auch dargelegt, dass das hohe Tempo im Bereich der Friedensförderung dazu führe, dass die interne Koordination anspruchsvoll sei.

Für die Koordination spielen auch die HSA vor Ort eine zentrale Rolle, da sie nahe am Geschehen und den Partnern sind (speziell im Vergleich zu anderen Gebern, welche oft keine eigene Feldpräsenz haben).

Die AMS verfügt auch über informelle Gefässe, wie regelmässige *brown bag lunches* mit externen/internationalen Referenten, Video-Konferenzen mit schweizerischen Missionen bei der UN oder den thematischen Cafés (z.B. Grand Lac, Nordafrika etc.), welche ca. alle 6 Wochen stattfinden. Daran nehmen auch interessierte Vertreter/-innen von anderen Bundesämtern teil.

Die fachliche und administrative Begleitung der HSA im Feld durch die Zentrale ist eng und es findet ein regelmässiger Austausch auch in Form von gegenseitigen Besuchen statt.

Bund:

Auf strategischer Ebene koordiniert ein *Comité de Pilotage* bestehend aus Amtsdirektor/-innen die Aktivitäten mit der DEZA und anderen EDA Abteilungen, welches sich einmal pro Jahr trifft. Die Koordination mit der DEZA und anderen Bundesämtern in Bern ist gemäss Interviews gut und funktioniert v.a. über interdepartementale Arbeitsgruppen (z.B. die IMZ-Struktur mit Sitzungen auf diversen Hierarchiestufen, inklusive 12 Arbeitsgruppen

⁹ Die FP treffen sich darüber hinaus wöchentlich zur Koordination der Aktivitäten und Identifizierung von Synergien in den bearbeiteten Konfliktregionen.

auf technischer Ebene, die Arbeitsgruppe zu den Genfer Zentren oder zum Thema «Vergangenheitsarbeit», welche von der AMS geleitet wird).

Weitere Koordinationstreffen finden im Rahmen der Planung, Umsetzung und Reporting von schweizerischen Kooperationsstrategien statt. Diese Instrumente tragen zum *Whole-of-Government* Ansatz der Schweiz bei und fördern einen kohärenten Auftritt vor Ort (siehe externe Evaluation DEZA und SECO 2017). Die Zahl der gemeinsamen Strategien mit der DEZA/SECO und die Zahl der integrierten Botschaften hat sich in den letzten Jahren erhöht. Die Zusammenarbeit und Koordination wird vor Ort von Partnern als gut bis sehr gut eingeschätzt, mitunter viel besser als in Bern. Zwischen AMS und DEZA gibt es durchaus Rivalitäten, unter anderem weil die Kenntnisse über die jeweilige Arbeitsweise respektive deren Komplementarität bei den Mitarbeitenden an den Zentralen gering sind. Die Kontextkenntnisse der HSA und die Einbindung in die Botschaftsstruktur werden als sehr gut und hilfreich für die schweizerische Präsenz in fragilen Kontexten beurteilt. Bezüglich dem *Result Based Management* (RBM) kann die Arbeitsteilung zwischen DEZA und AMS noch verbessert werden, insbesondere könnte das Reporting bezüglich *Outcomes* im Rahmen von Kooperationsstrategien seitens AMS intensiviert werden.

Die Rolle der HSA in den integrierten Botschaften hat sich über die Jahre deutlich verbessert und ihre Beiträge bezüglich Kontextanalyse und politischem Dialog werden von den anderen Partnern sehr gewürdigt. Früher waren sie eher marginalisiert, während sie heute vollständig in die Botschaftsthemen und -abläufe integriert sind. Dieser Austausch fördert gemäss Interviews gleichzeitig die Selbstreflexion in der AMS. Die AMS Aktivitäten vor Ort werden von Bern aus gesteuert und sind administrativ nicht vollständig in die Botschaften integriert. Die Beschaffung (Verträge) wird beispielsweise in Bern durchgeführt.

Das Ziel einer koordinierten und kohärenten Zusammenarbeit mit den anderen Bundesstellen ist AMS intern nicht bestritten. Es wurde jedoch mehrfach angesprochen, dass die Koordination aufwändig sei und das Kosten-Nutzenverhältnis möglicherweise nicht immer positiv ausfalle (Überkoordination).

Andere Akteure:

Die Koordination mit anderen Akteuren findet sowohl durch Kontakte an der Zentrale, bei UN Gremien und durch die HSA vor Ort statt. Andere Geber sind an den AMS Instrumenten und Projekten interessiert (obwohl die AMS oft weniger Geld hat als andere Geber). Eine Herausforderung liegt aber darin, den dynamischen, diffizilen Kontexten gerecht zu werden und gleichzeitig ein nationales kohärentes Auftreten zu gewährleisten, d.h. die Abstimmung von multilateraler und bilateraler Aussenpolitik sowie den unterschiedlichen Interessen der Departemente aber auch von Wirtschaft und Gesellschaft sei anspruchsvoll.

In Mediationsprozessen hat die Koordination allerdings auch Grenzen. Aus verhandlungstaktischen Gründen kann nicht immer alles auf den Tisch gelegt werden. Die politischen Prozesse sind oft sehr sensitiv und das Vertrauen der Konfliktpartner verlangt eine gewisse Zurückhaltung. Zudem können Akteure mit einer anderen Zielsetzung von zu viel Transparenz profitieren.

Für die neu geschaffene AMS Sektion «Migrationsaussenpolitik» ist Koordination eine besondere Herausforderung, weil das SEM zunehmend international und vor Ort aktiv ist. Zudem implementiert auch die DEZA grössere Projekte mit Migrationsbezug vor Ort. Die AMS hat keine Absicht, eigentliche Projekte in diesem Bereich umzusetzen, sondern

fokussiert auf die internationale *Policy* Ebene, insbesondere den *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, um die Rechte der Migranten zu stärken. Die IMZ Struktur (Internationale Migrationszusammenarbeit) ist das zentrale Koordinations-gremium des Bundes mit einem regelmässigen Austausch alle 6 Wochen.

Beurteilung KEK-CDC: Die interne Koordination und diejenige mit anderen Bundesämtern ist durch eine breite Palette von Gefässen institutionalisiert und funktioniert gut. Die AMS ist an der Zentrale und im Feld in die Strukturen der Botschaften integriert. Die Integration ins Reporting der schweizerischen Kooperationsstrategien kann verbessert werden.

3.2 Evaluationspraxis der AMS (Hauptfrage 2)

3.2.1 Wirkungsmodell und -messung

Im Bereich der Friedensförderung gibt es eine internationale Debatte über zweckmässige Wirkungsmodelle. Dabei werden die klassischen aus der internationalen Zusammenarbeit (IZ) kommenden RBM und M&E Ansätze in Frage gestellt (z.B. ICAI 2012, swisspeace 2017). Das solchen Modellen zugrunde liegende lineare Denken scheint eher ungeeignet für volatile Friedensprozesse. Die Bewertung der Wirksamkeit von einzelnen (kleinen) Projekten ist nur beschränkt aussagekräftig für den Erfolg oder Misserfolg von Friedensprozessen.

Die beschriebene Problematik bei den Wirkungsmodellen beeinflusst logischerweise direkt die Wirkungsmessung. Die Aktivitäten der AMS sind in einem Politikfeld angesiedelt, in welchem die standardisierte auf quantitativen Indikatoren basierende Evaluation der Tätigkeiten schwierig ist. Dies wurde von allen befragten Akteuren bestätigt. Zwar gibt es Literatur zu Teilgebieten der AMS, die sich dem Thema theoretisch oder im Sinne einer Praxisanleitung annimmt. Es existiert jedoch kein breit anerkanntes quantitatives Indikatorenset für die Bewertung von Tätigkeiten im Sinne der vier AMS-Wirkungsziele, das auch in der Praxis eine breite Verwendung findet.

Dies hat mehrere Gründe:

- Die AMS fördert regelmässig Aktivitäten, für welche eine grosse Visibilität nicht im Sinne der Wirkungsziele ist; zum Beispiel bei Mediationen. In solchen Fällen ist bereits die Erfassung des Outputs im Rahmen eines (auch internen) Berichtes unerwünscht, da teilweise politisch heikel (z.B. Treffen mit Mitgliedern von international verbotenen Organisationen).
- Die quantitative Datenerfassung ist in den fragilen Kontexten oftmals besonders schwierig, weil die Strukturen hierfür nicht vorhanden oder unzuverlässig sind.
- Die Datenerfassung in fragilen Kontexten kann zu weiteren Spannungen führen (zum Beispiel die Messung von ethnischer Zugehörigkeit).
- Die von der AMS geförderten Aktivitäten sind sehr kontextspezifisch. Dies bedingt jeweils angepasste Indikatoren, die neu hergeleitet werden müssen und kaum auf andere Kontexte adaptiert werden können.
- Die Frage des Messzeitpunkts ist eine weitere Herausforderung. Politische Prozesse, wie zum Beispiel die Einführung und Einhaltung von Menschenrechten oder Friedensverhandlungen, weisen oft eine nicht-lineare Entwicklungsdynamik auf, sind pfadabhängig und durch sogenannte kritische Wendepunkte (*critical junctures*) geprägt, die früher oder später oder auch gar nicht eintreffen können.

Diverse internationale Organisationen suchen aus diesem Grund immer noch nach einem adäquaten RBM System für den Politikbereich, in welchem die AMS tätig ist. Dieses soll geeignete Wirkungsmodelle und Indikatoren umfassen und das Risiko der Rechenschaftsfrage minimieren. Diese Frage besteht darin, dass nur messbare aber ev. irrelevante Massnahmen geplant werden. Die AMS hat deshalb (in Zusammenarbeit mit swisspeace) ein neues Wirkungsmodell erarbeitet, welches auf die Eigenheiten der AMS Rücksicht nimmt. Der Begriff Wirkungsmodell scheint aber etwas irreführend, als es sich eher um einen Instrumentenkasten mit Steuerungselementen handelt. Das 3-Säulenmodell sieht folgendermassen aus:

Abbildung 1: Das neue Wirkungsmodell der AMS

| Säule 1: Rechenschaft | Säule 2: Steuerung | Säule 3: Wirkung und Lernen |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Aussagekräftige übergeordnete Indikatoren Spezifische Indikatoren abgeleitet von Wirkungszielen der Botschaft 2017-20: - zurückgestellt Erfolgs- (und Misserfolgs-) Geschichten Ausgewählte Evaluationen | <ul style="list-style-type: none"> Steuerungsbericht: <ul style="list-style-type: none"> Mittelallokation/Finanzen Personal (Entsendungen) Umsetzungen / Compliance Wirkung Value-added-mapping: Qualitätskriterien: <ul style="list-style-type: none"> Transformation-Approach Rights-based-approach Risk Management: <ul style="list-style-type: none"> Partnersrisiken (red lines) Do-no-harm | <ul style="list-style-type: none"> AMS: Gemeinsames Verständnis (Grafik): <ul style="list-style-type: none"> Vision Mission Arbeitsebenen Jahresplanung: <ul style="list-style-type: none"> Wirkungserhöhung durch Verzahnung Peer Reviews: <ul style="list-style-type: none"> Länderkontexte Projekt- u. Themenfokus Wiss'mgt und Weiterbildung: <ul style="list-style-type: none"> Bsp. HSA-Tage Geplant: Bsp. Burundi, Kolumbien Evaluationen |

Quelle: AMS Controlling

Das Modell zeichnet sich durch Neuerungen und Verbesserungen aus, die allerdings erst noch umgesetzt werden müssen:

- Im Bereich Rechenschaft ist die AMS daran übergeordnete Wirkungsindikatoren zu definieren, welche Aussagen zu Outcomes zulassen. Dazu gehören z.B. «Anzahl multilateraler Initiativen, welche von der AMS massgeblich (mit)initiiert und von anderen Staaten (finanziell) unterstützt werden», «Anzahl Friedensprozesse, in denen die AMS in Absprache mit den Konfliktparteien als Akteurin involviert ist», «Beispiele verhandelter Abkommen zur Konfliktbeilegung, an denen die AMS als Akteurin beteiligt war».
- Im Bereich Steuerung stellt der halbjährliche Steuerungsbericht eine wichtige Grundlage für die strategische Steuerung der AMS dar (siehe Kapitel 3.1.2 für mehr Details). Während das Risikomanagement seit langem ein zentrales Instrument der AMS ist und in Kreditanträgen als vertiefte Kontextanalyse umgesetzt wird, ist das «Value Added Mapping» ein neues Instrument, welches eingeführt werden soll.
- Im Bereich Wirkung und Lernen soll im Herbst 2017 nebst den Selbst- und externen Evaluationen ein neues Instrument der Review auf Landes-/Programmebene pilotiert werden.¹⁰ Dies erscheint sinnvoll, denn es erlaubt die Beurteilung der Wirksamkeit eines Bündels von Massnahmen/Projekten der AMS z.B. auf der Ebene eines Landes oder geografischen Schwerpunktes.

¹⁰ Die AMS verwendet den Begriff der Peer Review. Dies würde aber im strengen Sinne bedingen, dass Vertreter anderer Staaten an solchen Reviews teilnehmen.

Im Rahmen der Erarbeitung von Projektdokumenten und Kreditanträgen wird Priorität auf die Erarbeitung einer *Theory of Change* und von Wirkungshypothesen gelegt. Diese (qualitativen) Veränderungsmodelle werden sodann in Selbstevaluationen und externen Evaluationen auf ihre Validität überprüft. Angesichts der Schwierigkeiten mit quantitativen Indikatoren scheint dies ein adäquates Vorgehen zu sein, um die Wirksamkeit von Projekten und Subventionen sicherzustellen und zu überprüfen.

Die Rechenschaftslegung der AMS Tätigkeiten findet über die jährlichen Aussenpolitischen Berichte (Bundesrat 2018a), die jährlichen Berichte des Bundesrates zur Migrationsaussenpolitik (Bundesrat 2018b), und die *Annual Reports* der 14 Kooperationsstrategien (siehe Tabelle 16) statt. Dass die AMS keinen eigenen und umfassenden Jahresbericht verfassen kann, führt zu einer etwas fragmentierten Darstellung der Resultate und damit auch der Visibilität der AMS.

Beurteilung KEK-CDC: Für die Evaluierung der AMS geförderten Projekte und Aktivitäten anhand von standardisierten quantitativen Indikatoren fehlt die methodische Grundlage. Die AMS investiert jedoch in die Entwicklung eines Wirkungsmessungsmodells zu dem nebst den etablierten qualitativen auch neue quantitative Wirkungsindikatoren gehören. Um die Instrumente zur Wirkungsorientierung zu verbessern, ist die AMS im Dialog mit anderen internationalen Akteuren im Bereich der Friedensförderung/menschliche Sicherheit. Die Analyse der Wirksamkeit des gesamten AMS Instrumentenpools in einem gegebenen Kontext durch die vorgeschlagenen (Peer) Reviews scheint eines gutes Potential für eine höhere Wirksamkeit zu haben.

3.2.2 Das Berichtswesen

Der Berichts-Rhythmus zur Begleitung und Überprüfung der geförderten Projekte und Partner wird in den Kreditanträgen, den Verträgen und Projektdokumenten definiert, wobei halbjährliche bis jährliche Berichte und Treffen angeregt werden (AMS 2012). Gemäss den von uns in den Kreditanträgen gesichteten Berichtsplänen ist ein jährlicher Rhythmus der Normalfall. Die Abschlusszahlung an einen Vertragspartner sieht zudem zwingend eine Prüfung der Abschlussdokumente vor. Diese bestehen aus einem Bericht und einer Abrechnung (narrativer und finanzieller Schlussbericht), wobei es sich beim Bericht auch um den Jahresbericht eines Vertragspartners handeln kann. Beides muss jeweils von der programmverantwortlichen Person visiert werden (AMS 2017: 18). Dabei wird nicht nur geprüft, ob die Dokumente vorliegen, sondern auch ob die Qualität akzeptabel ist. Die Gründe für eine ungenügende Bewertung sind gemäss dem Deckblatt zu den Abschlussunterlagen wie folgt:

- Schlechte Vertragsausführung (Verspätung bei der Einreichung der Berichte etc.)
- Nichterfüllung des Vertrages
- Unregelmässigkeiten.

Um die Nachvollziehbarkeit zu fördern, sind die Vertragspartner zudem angehalten, sich bei der Erarbeitung der Dokumente an der Struktur des Projektdokuments bzw. des Budgets zu orientieren. Dies erlaubt Personen, die mit dem Projekt nicht vertraut sind, sich schneller einen Überblick zu verschaffen.

Im Rahmen der Fallbeispiele wurden von der AMS die Unterlagen für eine Zwischenrechnung und vier Schlussberichte geliefert. In allen vier Fällen sind detaillierte Angaben zu den Ausgaben enthalten und es liegt eine externe Prüfung der Rechnung vor, wie dies bei Beträgen über CHF 100'000 in der Regel vorgesehen ist (AMS 2017: 9).

Handgeschriebene Notizen in den eingescannten Dokumenten zeigen, dass die Rechnungen genau kontrolliert werden.

Die von der Sektion SEF eingesetzten Expert/-innen berichten zudem zweimal pro Jahr über ihre Tätigkeiten. Diese Informationen spielen dann auch für die weitere Projektplanung eine wichtige Rolle.

Aus den geführten Interviews mit den strategischen Partnern geht hervor, dass das Reporting im Zusammenhang mit den Kernbeiträgen als angemessen und sinnvoll erachtet wird. Hingegen wurde mehrfach angesprochen, dass der Aufwand für die Berichterstattung zuhanden der AMS bei (kleinen) Projekten im Verhältnis zu den gesprochenen Mitteln als zu hoch beurteilt wird. In den letzten Jahren seien die Anforderungen an die Berichterstattung gestiegen, die Beiträge an Projekte jedoch gesunken.

Bewertung KEK-CDC: Die uns vorgelegten Abschlussunterlagen von Projektbeiträgen – bestehend aus einem narrativen und finanziellen Schlussbericht – belegen, dass es bei der AMS ein sehr systematisches und qualitativ gutes Vorgehen für das Berichtswesen gibt. Es ist zudem davon auszugehen, dass sich dies durch die Leitungsstelle Controlling und Qualitätssicherung verbessert hat.

3.2.3 Evaluationspraxis

Generell:

Die AMS verfügt über eine Anleitung für Evaluationen (AMS 2013a). Diese berücksichtigt die SEVAL und DAC-OECD Standards und lehnt sich an den Empfehlungen der OECD für die Evaluation für friedensfördernde Aktivitäten an (OECD 2012). Sowohl im Evaluationskonzept als auch in den Ausführungen zur Erstellung von Selbstevaluationen (z.B. AMS 2013b) wird angemerkt, dass AMS Evaluationen (selbst und externe) sich an den OECD-DAC Kriterien orientieren sollen: Relevanz, Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit, Effizienz. «Gender» wird als zusätzliches Kriterium für alle Evaluationen definiert und gefordert.

Die Selbstevaluationen dienen primär dem Lernen und werden vom Projektpartner alleine oder in Zusammenarbeit mit dem HSA und der Zentrale aufgrund einer standardisierten Struktur erarbeitet. Die Vorgehensweise und die Methode ist sinnvollerweise nicht vorgegeben. Es ist das Ziel, dass pro Jahr 2 bis 3 Selbstevaluationen pro Sektion durchgeführt werden. Dies entspricht jährlich insgesamt rund 20 Selbstevaluationen in der AMS. Im Jahr 2016 hat die AMS insgesamt 23 Selbstevaluation durchgeführt und 2017 waren es 22, womit die Vorgaben erfüllt wurden.

Externe Evaluationen sollen primär vor neuen Finanzierungsphasen durchgeführt werden. Konkret besteht die Empfehlung, bei mehrjährigen Phasen- oder Programmfinanzierungen vor einer neuen Phase möglichst eine externe Evaluation zu realisieren (AMS 2012: 5). Bindende Vorgaben, wann eines der beiden Evaluationsinstrumente zur Anwendung kommt, gibt es nicht. Im Leitfaden zur Erstellung der Dokumente für die Projektplanung (AMS 2012: 2) wird verlangt, die Ausgestaltung von «Monitoring, Reporting, Evaluation» in einem separaten Kapitel in den Kreditanträgen abzuhandeln. Externe Evaluationen liegen aus dem Jahr 2017 insgesamt 8 vor, eine zusätzliche war zum Zeitpunkt der Nachfrage im Frühjahr 2018 noch nicht abgeschlossen. 2016 wurde eine externe Evaluation durchgeführt.

Ausdruck davon, dass der Themenbereich Monitoring und Evaluation bei der AMS in den letzten Jahren einen höheren Stellenwert erhalten hat, sind die Schaffung einer Leitungsstelle «Controlling und Qualitätssicherung» sowie verstärkte Bemühungen in Richtung einer rollenden Evaluationsplanung.

Für die Vergabe von externen Evaluationen gibt es bei der AMS keine Vorgaben, welche über die Beschaffungsrichtlinien des Bundes hinausgehen. Es gibt jedoch die Empfehlung die ToR bei SEVAL, CINFO und Alnap¹¹ zu publizieren und bei der Wahl des Evaluationsteams die Kriterien der (Themen-) Kompetenz und Unabhängigkeit stark zu gewichten (AMS 2013b, S. 8).

Die Kosten für die externen Evaluationen bewegen sich in den Jahren 2016 und 2017 zwischen CHF 7'000 und knapp 50'000 und liegen im Durchschnitt etwas über CHF 28'000. Im Verhältnis zum Vertragsvolumen sind das teilweise sehr kleine Beträge. Der Extremfall diesbezüglich ist die Evaluation der Strategischen Partnerschaft mit Small Arms Survey. Mit dieser Institution wurden zwischen 2014 bis 2017 Kernbeitragsverträge im Umfang von 8 Mio. CHF vereinbart, während die Kosten für die externe Evaluation bei 35'000 Franken lagen.

Auswertung der Fallbeispiele:

Von den insgesamt neun verfügbaren externen Evaluationen für die Jahre 2016 und 2017 wurden sechs und von den Selbstevaluationen zwei analysiert. Die wichtigsten Befunde dieser Querschnittsanalyse werden im Folgenden zusammengefasst. Die Evaluationen behandeln eine sehr breite Palette von unterschiedlichen Programmen und Projekten. So war in einem Fall der Evaluationsgegenstand das strategische Engagement der AMS in einem bestimmten Themenfeld (TF *Dealing with the Past*), in einem anderen Falle war es die Unterstützung eines Ausbildungskurses. Zudem befassen sich zwei der betrachteten Evaluationen mit strategischen Partnerschaften.

Die Gründe, weshalb eine externe Evaluation durchgeführt wurde, sind vielfältig und widerspiegeln, dass es AMS intern diesbezüglich wenig Vorgaben gibt. Zu beachten ist, dass die AMS nicht immer allein über die Durchführung einer Evaluation entscheiden kann. Die ist etwa der Fall, wenn die AMS in einem Setting mit mehreren Geldgebern nicht die finanzielle Hauptlast trägt. Gemäss den geführten Gesprächen fördert die AMS jedoch auch in solchen Kontexten externe Evaluationen und engagiert sich für ein Tracking bezüglich der Umsetzung der Evaluationsempfehlungen. So hat die AMS, welche die Temporary International Presence in Hebron mit bis zu 5 zivilen Friedensförderern unterstützt, 2015 eine externe Evaluation angeregt. Dies verlangte längere Überzeugungsarbeit unter den Gebern. Die Evaluation wurde dann von NORAD ausgeschrieben. Für die Umsetzung der Empfehlungen existiert ein Umsetzungsplan.

Aus den schriftlichen Angaben der Evaluationsverantwortlichen geht hervor, dass die Durchführung von externen Evaluationen innerhalb der Sektionen (zumindest teilweise) diskutiert und abgestimmt wird. Da der finanzielle und personelle Aufwand für eine externe Evaluation deutlich grösser ist als für eine Selbstevaluation, werden externe Evaluationen vermehrt dann eingesetzt, wenn sie als Entscheidungsgrundlage für wichtige Entscheidungen dienen sollen (strategische Ausrichtung oder Weiterentwicklung von Projekten). Dies steht in Einklang mit den bestehenden internen Empfehlungen. Konkret angeführt wurden in

¹¹ Alnap ist ein globales Netzwerk für Organisationen und Individuen, welche im Bereich der Humanitären Hilfe aktiv sind.

den schriftlichen Angaben die folgenden Gründe für den Entscheid, eine externe Evaluation durchzuführen:

- Substantielle Änderungen an Projekt oder Zusammenarbeit mit Vertragspartner;
- Externe Evaluation als Steuerungsinstrument gegenüber Vertragspartner. Zum Beispiel wenn der Vertragspartner Empfehlungen aus Selbstevaluationen nicht umsetzt;
- Interner Lernprozess für die Gestaltung von neuen Projekten oder Projektverlängerungen (v.a. bei Selbstevaluationen);
- Finanzvolumen des Projektes.

Die Evaluationsmandate werden von den Evaluationsverantwortlichen öffentlich ausgeschrieben oder es wird eine Auswahl an Evaluationsbüros zur Offerteinreichung eingeladen. Letzteres ist etwa dann der Fall, wenn sehr spezifisches Vorwissen für die Evaluation unabdingbar ist. In einem Fall wurde die Vorauswahl vom zu evaluierenden Vertragspartner getroffen und der AMS oblag die finale Auswahl.

Mit einer Ausnahme liegen für die analysierten externen Evaluationen Management Responses (MR) vor oder sind in Erarbeitung. In der Regel sind die MRs knapp und präzise gehalten. Gemäss den schriftlichen Angaben wurden die Evaluationsergebnisse mit den Vertragspartnern oder intern diskutiert und weiterverwendet; in den meisten Fällen, indem versucht wird, die Empfehlungen umzusetzen. Wo dies nicht möglich ist, etwa weil die Projekte abgeschlossen wurden, dienten die Erkenntnisse für die Planung anderer Projekte.

Methodisch stützen sich die Evaluationen stark auf qualitative Methoden und Indikatoren. Wo möglich, kommen jedoch auch quantitative Methoden zum Einsatz, etwa bei einer Umfrage unter Teilnehmenden eines geförderten Kursangebots. Zudem wählen einzelne Evaluationen einen theoriebasierten Ansatz. Etwa indem sie die *Theory of Change* und die Wirkungshypothesen der Projekte beleuchten und den Aktivitäten und Resultaten gegenüberstellen.

Aufgrund der grossen Diversität der Evaluationsgegenstände sind die Evaluationsergebnisse nur begrenzt vergleichbar. Nichtsdestotrotz stützen sich vier der sechs gesichteten externen Evaluationen explizit auf die erwähnten DAC-Kriterien. Bei den Selbstevaluationen ist dies, wie bereits oben beschrieben, aufgrund der vorgegebenen Berichtsvorlage immer der Fall.

In den Interviews und Fokusgruppen mit Mitarbeitenden der AMS wurde mehrfach betont, dass die Messung der Wirksamkeit der AMS Instrumente ebenso wie die Nutzung von Evaluationen zur Weiterentwicklung der Instrumente eine Herausforderung darstellt. Eine Generalisierung von Evaluationsergebnissen sei aufgrund der hohen Kontextsensitivität der AMS-Aktivitäten meist nicht zulässig. Weil es in der Regel auch keine Folgephasen gibt, seien Evaluationen nur beschränkt nutzbar. Es wurde jedoch angeführt, dass AMS intern die Gelegenheiten für institutionalisiertes Lernen und die Reflektion über die Effektivität der eingesetzten Instrumente optimiert werden könnten.

Bewertung KEK-CDC: Die Selbstevaluationen sind ein von der AMS anerkanntes und relativ häufig angewendetes Instrument. Dagegen werden die externen Evaluationen eher kritisch betrachtet, weil der Aufwand für die Vergabe und Begleitung sehr gross ist. Die Erkenntnisse können oft nicht für neue Phasen verwendet werden, weil die Projekte kurz und kontextspezifisch sind. Mit der Wiederbesetzung der Leitungsstelle «Controlling und

Qualitätssicherung» wurde die Evaluationspraxis systematisiert. Die Evaluationspraxis für externe Evaluationen ist insgesamt und bei strategischen Partnerschaften aber noch verbesserungsfähig.

3.3 Effizienz und Wirksamkeit (Hauptfrage 3)

3.3.1 Übersicht zu vergebenen Aufträgen und Subventionen

Die folgenden Daten und Ausführungen stützen sich auf die Vertragsstatistik der AMS. Gemäss dieser wurden zwischen Mai 2012 und Ende 2017 insgesamt 2407 Verträge mit einem der drei in dieser Periode laufenden Kredite zur «Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit» abgeschlossen. Die vorgenommene Bereinigung der Vertragsstatistik wird in Anhang 3 beschrieben. Das Finanzvolumen dieser Verträge beträgt 297,8 Mio. CHF. Im Jahr 2012, in welchem der erste Kredit per 1. Mai zu laufen begann, und im Jahr 2017, in welchem ein Teil der Verträge über das eingeführte Globalbudget abgewickelt werden, gibt es weniger Verträge als in den Jahren dazwischen.¹² In knapp 56% der Fälle ist die Vertragswährung Schweizer Franken.¹³

Die Verträge variieren sowohl bezüglich des Vertragswertes als auch bezüglich der Dauer stark. So gibt es zum einen eintägige Verträge mit Übersetzungsbüros für knapp über 100 CHF und zum anderen Verträge (z.B. Kernbeiträge) mit Institutionen in Millionenhöhe. Dies spiegelt die Breite der durch die AMS geförderten Aktivitäten wieder.

Tabelle 5: Finanzvolumen und Dauer der Verträge (Mai 2012 bis Ende 2017)

| Vertragswerte (in CHF) | | | | |
|---------------------------------|------------|---------------|----------------|------------------|
| | Min. | Median | Durchschnitt | Max |
| Alle Beitragstypen | 109 | 64'156 | 123'704 | 5'000'000 |
| Kernbeiträge | 9'900 | 263'111 | 410'680 | 5'000'000 |
| Projektbeiträge | 1'218 | 83'168 | 137'200 | 2'622'131 |
| Dienstleistungsaufträge | 109 | 10'834 | 29'133 | 784'211 |
| Unbekannt (Alte Codes) | 5'873 | 95'000 | 180'756 | 1'500'000 |
| Vertragsdauer (in Tagen) | | | | |
| Alle Beitragstypen | 1 | 364 | 339 | 1856 |
| Kernbeiträge | 91 | 364 | 512 | 1856 |
| Projektbeiträge | 1 | 364 | 404 | 1826 |
| Dienstleistungsaufträge | 1 | 41 | 134 | 1247 |
| Unbekannt (Alte Codes) | 1 | 364 | 397 | 1095 |

Quelle: Auswertung Vertragsstatistiken

Es können drei Hauptarten finanzieller Unterstützung durch die AMS unterschieden werden: (1) Kernbeitrag (strategische Partner und andere Partner), (2) Projektbeitrag und (3) Dienstleistungsauftrag. Mit einem Kernbeitrag wird das Ziel verfolgt, die Funktionsfähigkeit einer Organisation zu sichern oder zu stärken. Bezüglich Projektbeitrag und Dienstleistungsauftrag gibt die folgende Tabelle die wichtigsten definitorischen Unterschiede gemäss AMS internen Dokumenten wieder (AMS undatiert b). Weil die

¹² Im Jahr 2017 sind insgesamt 84 Verträge dem Globalbudget zugeordnet.

¹³ In Annex 3 finden sich Angaben zu den Wechselkursen, die verwendet wurden um Vertragsvolumen in Fremdwährungen in Schweizer Franken umzurechnen.

Begriffe nicht überall gleich verwendet werden, sind in Klammern jeweils alternative Bezeichnung der Beitragsarten aufgeführt.

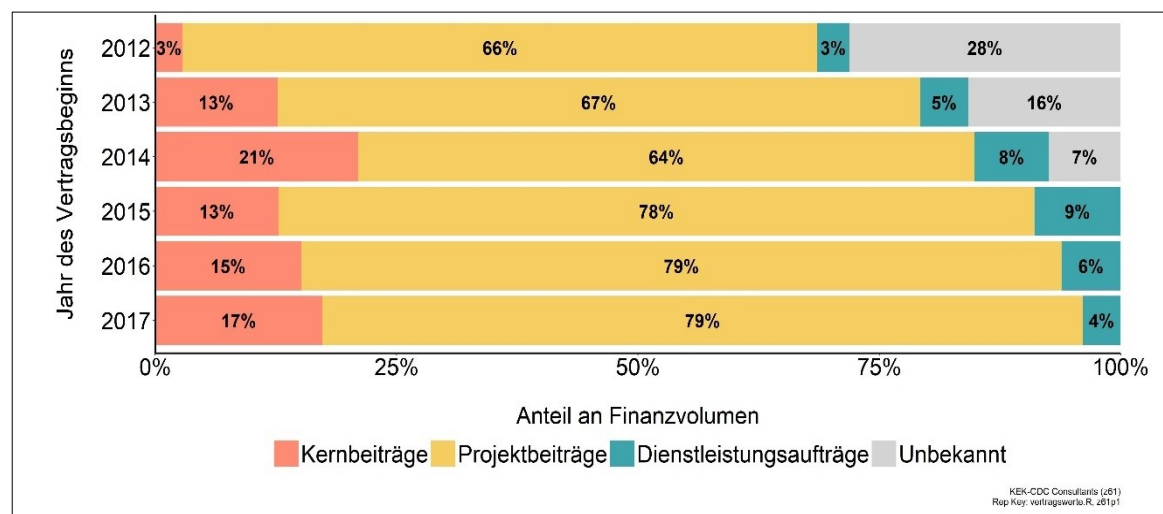
Tabelle 6: Unterschied zwischen Projektbeitrag und Dienstleistungsauftrag

| Projektbeitrag (= Subvention, = Beitrag) | Dienstleistungsauftrag (= Auftrag, = Mandat) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Projekt des Vertragspartners • EDA finanziert nur einen Teil des Budgets • Geistiges Eigentum liegt beim Vertragspartner • Der Partner verpflichtet sich, die Tätigkeit/das Projekt gemäss Tätigkeitsbeschreibung/Projektdokument und Budget mit einem angemessenen Eigen-/Drittbeitrag durchzuführen | <ul style="list-style-type: none"> • Projekt des EDA, welches 100 % des Budgets finanziert • Geistiges Eigentum liegt beim EDA • Das EDA verpflichtet sich, einen bestimmten Teil der Tätigkeit/des Projekts des Partners gemäss Tätigkeitsbeschreibung/Projektdokument und Budget zu finanzieren. • Das EDA verpflichtet sich, den Partner für seine Leistungen und Ausgaben gemäss Budget vollumfänglich zu entschädigen |

Quelle: AMS (undatiert b)

Vollständig ausgewiesen werden können diese drei Beitragsarten für alle Verträge, die ab dem Jahr 2014 abgeschlossen wurden. Für die Zeit davor, ist die Zuordnung bei einer Reihe von Verträgen aufgrund einer Umstellung bei der Vertragsstatistik unbekannt. Die folgende Abbildung zeigt anteilmässig das Finanzvolumen der verschiedenen Beitragsarten über die Zeit. Das Jahr bezieht sich auf den Vertragsbeginn und nicht die Unterzeichnung (was erklärt, weshalb es im Jahr 2014 noch einen kleinen Anteil an nicht zuordbaren Verträgen gibt).

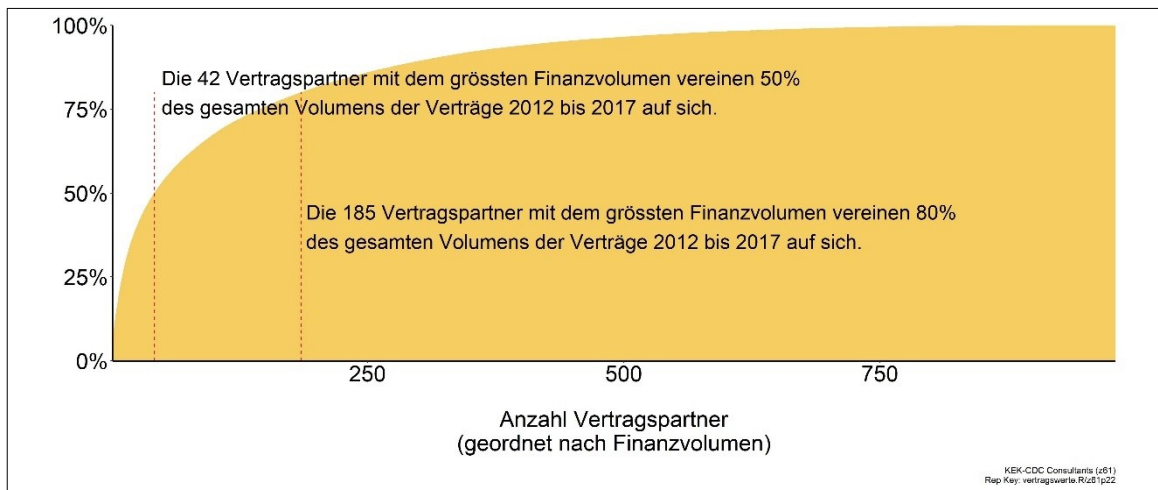
Abbildung 2: Anteil der Beitragstypen am Finanzvolumen 2012-2017



Zwischen 2015 bis 2017 hat der Anteil der Kernbeiträge zulasten der Dienstleistungsaufträge zugenommen. Der Grund für den hohen Wert im Jahr 2014 ist ein Kernbeitrag für zwei Jahre an den strategischen Partner Small Arms Survey im Umfang von 5 Mio. CHF. Der Grossteil der Kernbeiträge geht an die strategischen Partner (73% des gesamten Kernbeitragsvolumens), der Rest an andere Partner.

Wird das Finanzvolumen als Basis genommen, zeigt sich, dass es bei den Vertragspartnern zu einer gewissen Konzentration kommt. Die 42 Vertragspartner (4%) mit dem grössten Finanzvolumen vereinen 50% des gesamten Vertragsvolumens der Verträge 2012 bis 2017 auf sich. Insgesamt gibt es circa 980 Vertragspartner. Diese starke Konzentration verdeutlicht die folgende Grafik.

Abbildung 3: Kumulativer Anteil der Vertragspartner am Finanzvolumen 2012 bis 2017



Beurteilung KEK-CDC: Die AMS hat mit den Kernbeiträgen, Projektbeiträgen und Dienstleistungsaufträgen ein gutes Instrumentarium zur Vergabe von Subventionen und Aufträgen. Der durchschnittliche Vertragswert bei Kernbeiträgen ist deutlich grösser als bei Projektvergaben und Aufträgen. Die Projektverträge, aber auch die Kernbeiträge haben angesichts der Betonung des langfristigen Engagements der AMS eine erstaunlich kurze Dauer, nämlich 17 Monate bei Kernbeiträgen und 13 Monate bei Projektbeiträgen. Da sich die Hälfte der gesprochenen Mittel auf eine relativ kleine Gruppe an Vertragspartnern konzentriert, liegt es nahe, bei der Optimierung der Kosten hier einen Schwerpunkt zu setzen.

3.3.2 Die Vergabepaxis von Projektbeiträgen (Subventionen) und Kernbeiträgen

Die folgenden Aussagen basieren auf den Gesprächen und Aussagen der Fokusgruppen sowie der Sichtung von 8 Fallbeispielen (siehe Tabelle 19, Anhang 5). Die durchschnittliche Vertragsgrösse ist mit CHF 123'704 relativ klein und die durchschnittliche Vertragsdauer beträgt mit 339 Tagen weniger als ein Jahr. Die Vertragsgrösse wird zudem stark von den Kernbeiträgen an strategische Partner geprägt, welche durchschnittlich circa CHF 410'680 betragen. Die Projektbeiträge sind mit durchschnittlich CHF 137'200 deutlich kleiner und die Dienstleistungsmandate mit CHF 29'133 nochmals deutlich kleiner.

Grundsätzlich wendet die AMS die Beschaffungsrichtlinien des Bundes an. Viele Verträge mit Vertragssummen über CHF 230'000 (welche öffentliche Ausschreibungen nahelegen) betreffen die Kernbeiträge an strategische Partner und andere Partner. Zwar sind diese Verträge gross, können aber gemäss den geführten Interviews nicht ausgeschrieben werden, weil es um den Zugang zu speziellem und strategischem Know-how für die AMS und das EDA geht. Dafür kommen in der Regel nicht mehrere Anbieter in Frage, sondern nur bestimmte Institutionen, welche über die spezifische Expertise oder Kontakte verfügen und somit einen Mehrwert bieten.

Gemäss Vertragsstatistik von 2017 sind unter den 15 grössten Verträgen, welche zwischen CHF 464'000 und 2,5 Mio. liegen, 9 Verträge, die einen Kernbeitrag an einen strategischen Partner betreffen. Die drei grössten Verträge sind Projektbeiträge an die ETHZ (Master in Mediation), ein Projektbeitrag an swisspeace/ETHZ für das seit 2008 laufende Mediation Support Project zur Verbesserung der Effektivität von schweizerischen und internationalen Mediationsprozessen, und ein Projektbeitrag an den Peacebuilding

Fund der UN. Die drei restlichen Verträge sind Projektbeiträge an UN Organisationen sowie einen strategischen Partner.

Gemäss den Interviewaussagen und Fokusgruppen werden Ausschreibungen in ausgewählten Fällen durchgeführt, z.B. bei grösseren Dienstleistungsaufträgen (Durchführung von Kursen, Studien und Evaluationen). Die Erfahrungen seien allerdings ernüchternd sowohl für die AMS als auch für Bewerber. Es gibt in der Schweiz (und international) nur wenige Organisationen, welche sich um friedenspolitische Projekte bewerben. Es braucht in der Regel thematisch spezialisierte und in spezifischen Konfliktkontexten erfahrene Expert/-innen, oft sind das weltweit ein paar wenige. Erfahrung mit kürzlichen Ausschreibungen und nur einem oder 2 Bewerbern (z.B. *DwP Archive* oder *Business and Human Rights Studie*) haben trotz hohem Aufwand für die Ausschreibungen zu keiner kompetitiven Vergabe der Verträge geführt. Das ungünstige Aufwand-Ertrags-Verhältnis wird deshalb von der AMS in diesen Fällen in Frage gestellt.

Ähnlich verhält sich die Situation bei Projektbeiträgen, wo die AMS einen mehr oder weniger grossen Anteil mitfinanziert. Dies sind oft internationale Organisationen und die Beiträge widerspiegeln aussenpolitische Prioritäten und Opportunitäten für die Schweiz. In den Interviews wurde erwähnt, dass man bestrebt ist, in Zukunft grössere Projekte zu konzipieren.

Dem im Handbuch zur Projektabwicklung (AMS 2017) deklarierten Grundsatz, wonach Budgets grundsätzlich immer verhandelt werden und der Wettbewerb spielen soll, wird insgesamt nachgelebt, wie in den AMS Gesprächen erwähnt wurde. Es wird durchaus hart um Preise / Budgets verhandelt, auch mit strategischen Partnern (z.B. wenn die AMS fordert, dass Leistungen im Rahmen von Projekten durch den Kernbeitrag gedeckt sind).

Bei den 8 analysierten Projektvergaben (für Details siehe Anhang 5) handelt es sich um 5 Projektbeiträge, 2 Kernbeiträge und eine eigene AMS Aktion (=Projektbeitrag). Das Vertragsvolumen variierte zwischen CHF 68'900 und CHF 1,58 Mio., die Dauer zwischen 1 Jahr (5 Vergaben), 2 Jahren (2) und 5 Jahren (1). Zwei Projekte sehen eine externe (mit Budget) oder eine Selbstevaluation vor. Bei den Projektbeiträgen reichte die Spannweite der Kofinanzierungen seitens AMS von 0.5% bis 61%.

Folgende Beobachtungen ergeben sich aus dem Quervergleich der Kreditanträge und der Verträge:

- a) Alle Kreditanträge folgen bezüglich Struktur, Inhalt und Umfang den Vorgaben (und enthalten sowohl eine Kontext- als auch eine Gender-Analyse).
- b) Die Dokumentenqualität der Kreditanträge ist insgesamt gut. Zu erwähnen ist, dass Risikoanalysen vorhanden sind, was für das Feld, in dem die AMS tätig ist, besonders relevant ist. Bei den Kreditanträgen kommt klar zum Ausdruck, dass in diese Arbeitszeit investiert wird. Gemäss den Gesprächen bei der AMS besteht jedoch die Gefahr, dass der Aufwand für die administrative Arbeit dieser Art auf Kosten der materiellen Arbeit zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit geht.
- c) Aussagen zu Exit oder *phasing-out* werden angesprochen, wenn auch in unterschiedlichem Detaillierungsgrad.
- d) Die Vertragsunterzeichnung fand in 5 von 7 Fällen zwischen 3 und 5 Monaten nach Projektstart statt. Dies scheint auf langwierige Vertragsverhandlungen (oder zu späte Prozesseinleitung) hinzuweisen. Angesichts der kurzen Verträge führen

diese Verzögerungen zu erheblichen Unsicherheiten und Verzögerungen bei den Empfängern von Kernbeiträgen oder Projektbeiträgen.

Beurteilung KEK-CDC: Die grössten Projektverträge betreffen Kernbeiträge an strategische Partnerschaften und andere Partner. Die Analyse der Vergabedokumente zeigt eine gute Qualität der Kreditanträge. Die klare Strukturierung hilft, sich eine Übersicht zu verschaffen und die Anträge zu vergleichen. Die für die Wirkungseinschätzung der Projekte wichtige Risikoanalyse ist standardmässig enthalten. Die entsprechenden Verträge scheinen aber verspätet, da viele erst nach Start des Projekts bzw. der Projektphase unterzeichnet wurden.

3.3.3 Management der strategischen Partnerschaften

Sogenannte *strategische Partnerschaften* stellen ein langjähriges Instrument der AMS dar, das bereits vor der hier berücksichtigten Periode etabliert wurde. Die AMS ist einerseits strategische Partnerschaften mit Organisationen eingegangen, die operativ in den Tätigkeitsfeldern der AMS tätig sind und den Einflussbereich und die Präsenz der AMS vor Ort verstärken (z.B. *Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva Call*). Andererseits hat die AMS gezielt Partnerschaften aufgebaut, die primär dem Wissensaustausch und der Gewinnung neuer Forschungserkenntnisse dienen (z.B. *Refugee Studies Centre, Program on International Law and Armed Conflict, swisspeace*). Ein Teil der strategischen Partnerschaften dient zudem auch der Stärkung des Standorts Genf.

Strategische Partner sind nichtstaatliche Organisationen, die aufgrund spezifischer Expertise oder Fähigkeiten für die Schweiz besonders wichtig sind und die sie deshalb mit einem finanziellen Grundbeitrag unterstützt. Die Zusammenarbeit wird in einer mehrjährigen Strategie definiert, und die gegenseitigen Erwartungen werden in einer Leistungsvereinbarung festgehalten. Strategische Partnerschaften werden regelmässig evaluiert
Bundesrat (2016b: 2641).

Die enge und langfristige Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern erleichtert nicht nur den Zugang zu Expertise und Akteurnetzwerken, sondern auch die Reflexion und die Entwicklung von neuen Ideen, welche für die Arbeit der AMS bedeutsam sind. Dazu ist ein regelmässiger Austausch mit den international gut vernetzten strategischen Partnern zentral. Dieser Austausch könnte gemäss Interviewaussagen (AMS und strategische Partner) noch optimiert werden.

Die strategischen Partner ihrerseits schätzen die Zusammenarbeit mit der AMS nicht nur wegen der finanziellen Beiträge, sondern auch wegen der Expertise der AMS und der Unterstützung durch die AMS etwa im Bereich der Visa-Beschaffung, beim Zugang zu anderen Geberstaaten sowie generell wegen des guten Rufes der Schweiz im Bereich der Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit.

In der Periode 2012-2017 umfasste das Vertragsvolumen für die Kernbeiträge an die strategischen Partner CHF 32,6 Mio. oder 10,9 % des gesamten Vertragsvolumens.¹⁴ Die folgende Tabelle listet die strategischen Partner auf und führt die derzeitige Zuordnung zu den Sektionen der AMS auf. Die grosse Mehrheit der strategischen Partnerschaften hat die AMS vor 2012 etabliert und besteht auch nach 2017 weiter.

¹⁴ Andere Partner erhielten CHF 10,9 Mio. oder 3,7% des Finanzvolumens.

Tabelle 7: Überblick über die strategischen Partnerschaften der AMS 2012-2017

| Organisation (Land) | Sektion AMS | Vertragsvolumen in Mio. CHF | Anteil Kernbeitrag | Evaluation durch AMS |
|---|-------------|-----------------------------|--------------------|---|
| Swisspeace (CH) | FP I | 14.9 | 15% | 2014 (extern) |
| Centre for Humanitarian Dialogue (CH) | FP IV | 11.4 | 39% | |
| Small Arms Survey (CH) | HUPO | 11.0 | 95% | 2013 und 2017 (extern) |
| Geneva Call (CH) | HUPO | 6.8 | 37% | 2016 (extern) |
| Interpeace (CH) | FP II | 5.7 | 49% | -- |
| Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (CH) | MRP | 3.5 | 0% | 2015 (extern) |
| Berghof Foundation (DE) | FP IV | 2.6 | 27% | -- |
| Association for the Prevention of Torture (CH) | MRP | 2.2 | 69% | 2014 (selbst; Phase 2011-13) und 2015 (selbst; Phase 2014-16) |
| Program on International Law and Armed Conflict, Harvard University (USA) | HUPO | 2.2 | 91% | -- |
| Conciliation Resource (UK) | FP III | 1.9 | 31% | -- |
| Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (CH) | MRP | 1.8 | 28% | -- |
| European Institute of Peace (BEL) | FP IV | 1.7 | 98% | -- |
| Institute for Human Rights and Business (UK) | MRP | 1.1 | 45% | -- |
| Refugee Studies Centre (UK) | MIGRAPO | 1.2 | 74% | 2017 (selbst) |
| Humanitarian Policy Group (UK) | HUPO | 0.7 | 100% | -- |

Quelle: Zusammenstellung durch KEK-CDC aufgrund der AMS Vertragsstatistiken

Aus den geführten Leitfadeninterviews mit leitenden Personen der AMS geht hervor, dass ein älteres Konzept zu den strategischen Partnerschaften besteht. Zum Zeitpunkt der Durchführung des Audits stützte sich die Zusammenarbeit der AMS mit den strategischen Partnern jedoch nicht auf ein spezifisches strategisches Konzept.¹⁵ In den letzten beiden Jahren wurden sukzessiv mit allen strategischen Partnern spezifische Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, so dass ab dem Jahr 2018 alle strategischen Partnerschaften auf einer (jährlichen) Leistungsvereinbarung als Beilage zu den (jährlichen) Verträgen und Kreditanträgen basieren.¹⁶ Einige strategische Partner ihrerseits vermissen einen längerfristigen Planungshorizont (Vertragslaufzeit). Definitive Beiträge und Leistungsvereinbarungen liegen teilweise erst im Verlaufe des laufenden Jahres vor (Interviews strategische Partner). Eine Klärung der gegenseitigen und speziell auch längerfristigen Erwartungen könnte die strategische Diskussion befruchten und die mittelfristige oder längerfristige Entwicklung der Partnerschaft aufzeigen.

Durch die Leistungsvereinbarung nimmt die AMS auch Einfluss auf die strategische Ausrichtung und die Tätigkeiten der strategischen Partner. Darüber hinaus variiert die Einflussnahme u.a. auch in Relation zur Relevanz der AMS für den strategischen Partner. Die AMS ist oft ein Geber neben anderen Gebern und in der Tendenz nimmt die Bedeutung der AMS gemessen an ihrem Finanzierungsanteil ab.

Spezifische Kriterien für den Abschluss einer neuen oder für den Ausstieg aus einer bestehenden strategischen Partnerschaft liegen damit in Form einer konzeptionellen Grundlage im engeren Sinne nicht vor. Allerdings hat die AMS ein Controlling-Instrument zu den strategischen Partnerschaften etabliert, das nach der Neubesetzung der

¹⁵ Teilweise wird noch auf ein Konzeptpapier aus dem Jahr 2009/10 referiert.

¹⁶ Im Rahmen des vorliegenden Audits wurden die Leistungsvereinbarungen nicht systematisch geprüft, ein selektiver Blick in drei Leistungsvereinbarungen zeigt, dass der Detaillierungsgrad sehr unterschiedlich ausfällt und nur die Erwartungen der AMS an den Partner umfassen.

Controlling-Stelle im Jahr 2016 überarbeitet wurde. Das Controlling-Instrument hält fest, dass einerseits die Entscheide über strategische Partnerschaften nicht in jedem Fall im Einflussbereich der AMS liegt.¹⁷ Andererseits werden die aussenpolitische Relevanz, die Qualität und Nützlichkeit für die AMS berücksichtigt.¹⁸ In den Interviews wurde zudem angeführt, dass auf ein gemeinsames Verständnis der Friedensförderung geachtet wird. Im Rahmen des internen Controllings beurteilen die zuständigen Sektionsleitenden die Partnerschaften zweimal jährlich. Das überarbeitete Controlling-Instrument wird als sehr nützlich erachtet, da es nicht nur eine systematischere Beurteilung der strategischen Partnerschaften einfordert, sondern auch die Nutzung der Partnerschaft durch die AMS erfasst (Interviews AMS). Beim Controlling stützen sich die Sektionsleitenden auf ihre Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern, deren Berichterstattung sowie auf Rückmeldungen von AMS-Mitarbeitenden und HSA. Die Berichterstattung zu den Kernbeiträgen erfolgt über die Jahresberichte, die in der Regel auf einer detaillierten gemeinsamen Berichtslegung zuhanden der Geber beruht, welche auch die Jahresrechnung einschliesslich Audit-/Revisionsbericht umfasst.

Bei einer der strategischen Partnerschaften wurde aufgrund des Controllings im Jahr 2017 der Ausstieg beschlossen. Interviewaussagen verdeutlichen, dass ein Ausstieg bei strategischen Partnerschaften schwierig ist. Gemäss den vorliegenden Informationen ist das Vorgehen zum *phasing out* (oder auch bei einer wesentlichen Reduktion der finanziellen Unterstützung) nicht klar festgelegt. Damit sind Fragen zur Klärung der Erwartungen, des Zeitpunkts, des Umfangs des Rückzugs aber auch der Kommunikation angesprochen.

Die AMS hat zwischen 2012 und 2017 zu vier der fünfzehn strategischen Partnerschaften eine externe Evaluation und zu zwei Partnerschaften eine Selbstevaluation durchgeführt. Es ist zu ergänzen, dass die strategischen Partnerschaften selbst auch (externe) Evaluationen zu ihren Tätigkeiten veranlassen können. So gab die *Association for the Prevention of Torture* eine Studie zur Wirksamkeit der Folterprävention in Auftrag (Carver und Handley 2016), die auch in die Beurteilung der strategischen Partnerschaft durch die zuständige AMS-Sektion einfluss. Evaluationen von strategischen Partnern können und sollten auch koordiniert mit anderen Gebern erfolgen (Interviews strategische Partner).

Interviewaussagen von strategischen Partnern, die von der AMS evaluiert wurden, bezeugen die Nützlichkeit von solchen Evaluationen. Ein strategischer Partner weist darauf hin, dass auch andere Geber mit langfristigen finanziellen Beiträgen regelmässig eine Evaluation durchführen. In einem Fall zeigt sich jedoch auch, dass aus der Perspektive des strategischen Partners nicht klar ist, zu welchem Zweck die AMS die Evaluation durchführte und ob und inwiefern die Evaluationsbefunde der AMS als Grundlage für die weitere Zusammenarbeit dienen.

Im Rahmen der strategischen Partnerschaften bearbeitet die AMS mit ihren jeweiligen Partnern zudem auch den Bereich «Monitoring und Evaluation». Einerseits unterstützt die AMS zusammen mit anderen Gebern bei den strategischen Partnern die Entwicklung von Monitoring und Evaluationsinstrumenten, andererseits lässt sich die AMS auch durch zwei strategische Partner in diesem Bereich unterstützen.

Beim Management der strategischen Partnerschaften sind neben der Pflege, der kontinuierlichen Evaluierung und Weiterentwicklung der strategischen Partnerschaften

¹⁷ Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wurde aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses aufgebaut.

¹⁸ Die neun Kriterien des Controlling-Instruments sind in Tabelle 4 aufgeführt.

zwei Risiken besonderes relevant: Erstens besteht das Risiko von Doppelspurigkeiten, wenn die AMS neben den Kernbeiträgen auch spezifische Projekte der strategischen Partner subventioniert. Dieses Risiko kann nicht ganz ausgeräumt werden, auch mit aufwendigen Verträgen und Controlling-Instrumenten. Die AMS hat jedoch verschiedentlich verhandelt, um Leitungen im Rahmen von Projekten durch den Kernbeitrag abzudecken. Zweitens besteht ein gewisses Risiko, dass sich die Schweiz und ihre strategischen Partner vor Ort konkurrenzieren bzw. der Partner mit seinen Tätigkeiten vor Ort oder bei internationalen Anlässen die Schweiz in eine schwierige Situation bringt (Interviews strategische Partnerschaften). Dieses Risiko könnte durch eine klare Rollenteilung und eine Regelung, wie in solchen Fällen vorgegangen wird, geschmälert werden.

Beurteilung KEK-CDC: Die strategischen Partnerschaften stellen ein etabliertes und bewährtes Instrument der AMS dar. Es erlaubt ihr, sich Zugang zu Akteuren und Netzwerken zu schaffen, Wissen und Ideen einzuholen und zu entwickeln und ihren Einflussbereich vor Ort zu erweitern. Die interne Beurteilung und Reflektion der strategischen Partnerschaften wurde seit 2016 neu etabliert. Es fehlt an einer aktuellen, genutzten strategischen Grundlage, welche das Instrument der strategischen Partnerschaften definiert und die zentralen Elemente des Managements der strategischen Partnerschaften festhält. Die Kriterien für strategische Partnerschaften sind den Sektionsleitenden zwar bekannt, bei anderen wesentlichen Details bestehen jedoch gewisse Unschärfen (u.a. Festlegung der Höhe des Kernbeitrags, Planungshorizont, Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung, Evaluationspraxis, Vorgehen zur Beendigung einer strategischen Partnerschaft). Diese Unschärfen können in der Praxis zu Schwierigkeiten führen.

3.3.4 Quervergleich mit Deutschland und Norwegen

Entsprechend dem Pflichtenheft dieser Evaluierung wurde ein Quervergleich (*benchmarking*) der Instrumente und Förderpraxis im Bereich Friedensförderung mit zwei ausgewählten anderen europäischen Akteuren in diesem Themenfeld durchgeführt. Das Ziel des Quervergleichs ist es, die Effizienz und Effektivität der Friedensförderung der AMS anhand der Erfahrungen anderer Akteure international einzuordnen. Hierfür wurden Norwegen und Deutschland ausgewählt, weil sowohl an der Zentrale in Bern als auch im Feld mit diesen beiden Gebern enge Kontakte bestehen und gemeinsame Aktivitäten ausgeführt werden. Aus dem Vergleich der drei Länder werden folgende Unterschiede und Gemeinsamkeiten deutlich (siehe auch Anhang 6):

Konzeptionelles Verständnis: Die relevanten organisatorischen Einheiten in den jeweiligen Aussenministerien nennen sich «Abteilung Menschliche Sicherheit» (Schweiz), «Sektion für Frieden und Versöhnung» (Norwegen) und «Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe» (Deutschland). Diese Bezeichnungen weisen auf ein unterschiedliches Verständnis und unterschiedliche Herangehensweisen im Bereich Friedensförderung hin. Während die Schweiz von einem umfassenden Sicherheitsverständnis ausgeht, steht für Norwegen die Unterstützung von Friedens- und Versöhnungsprozessen im Vordergrund. Der deutsche Begriff der Stabilisierung umfasst dagegen auch «harte» Sicherheitsthemen (z.B. Polizeiaufbau) sowie eine eher kurzfristige Eingrenzung von Konflikten, wobei die langfristige Bearbeitung von Konfliktursachen weniger im Vordergrund steht als z.B. für Norwegen.

Institutionelle Strukturen: Die drei Länder haben in ihren Aussenministerien unterschiedliche Strukturen ausgebildet, um ihr Engagement im Bereich Friedens-

förderung zu unterstützen. Wie im Kapitel 3.1.1 dargelegt, konzentrieren sich in der Schweiz die diesbezüglichen Aufgaben in der Abteilung Menschliche Sicherheit. Die AMS setzt dazu HSA ein, die vor Ort meist integriert in die Botschaften stationiert sind. Die HSA sind im Kontext von Friedensprozessen für die Kontaktpflege mit den verschiedenen Akteuren sowie Steuerung von Friedensprojekten verantwortlich. Zusätzlich werden sie auch persönlich als Mediatoren oder Fazilitatoren aktiv. In Norwegen gehörte die 2003 gegründete Sektion für Frieden und Versöhnung bis 2015 zum inzwischen aufgelösten Departement für Menschenrechte, humanitäre Hilfe und Demokratie und wurde darauf dem Departement für Regionale Angelegenheiten zugeschlagen, um das Thema in den Regionen zu verankern. Auch in Norwegen spielen die Botschaften eine starke Rolle in Friedensprozessen wie bei der Anbahnung von Friedensprojekten. In Deutschland besass das Auswärtige Amt seit 2001 punktuelle Strukturen wie das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) oder das Förderprogramm «zivik». Auch förderte das Auswärtige Amt bereits Vorhaben im Bereich Frieden und Sicherheit, die u.a. von der GIZ durchgeführt wurden. Diese und weitere Maßnahmen wurden im Rahmen einer umfassenden Strukturreform des Auswärtigen Amtes im Jahr 2015 in der neuen Abteilung S gebündelt und mit umfangreichen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet. Allerdings befinden sich viele Strukturen und Prozesse weiterhin im Aufbau. Die Schweiz wird diesbezüglich als vorbildlich angesehen, was sich unter anderem in der Sekundierung eines Mitarbeiters der Abteilung S an die AMS äussert.

In Bezug auf Projektförderungen unterscheidet Norwegen klar zwischen der Rolle des Aussenministeriums als politischem Steuerungsorgan und der Rolle von NORAD als Projektmanager, einschliesslich der Qualitätssicherung. Eine ähnliche Rollenverteilung existiert in der Schweiz zwischen dem Aussenministerium und der DEZA, welche aber Menschliche Sicherheit im weiten Sinne der SDGs mit komplementären Instrumenten (inkl. Humanitäre Hilfe) angeht. In beiden Ländern werden Friedensprojekte überwiegend über NGOs umgesetzt. In Deutschland existiert mit der GIZ ein grosser staatlicher Implementierungspartner im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings vergibt das Aussenministerium hier auch viele Vorhaben direkt an deutsche und internationale NGOs.

Instrumente: Norwegen und die Schweiz zeichnen sich durch langjährige Erfahrungen in der Unterstützung von Friedensprozessen aus und setzen eigenes Personal als Fazilitatoren bzw. Mediatoren ein. Beide Länder streben ein verlässliches, langfristiges Engagement in ausgewählten Friedensprozessen an, das den Aufbau von Vertrauensbeziehungen erlaubt. Zur Begleitung dieses politischen Engagements setzen beide Aussenministerien gezielt Mittel für die Friedensförderung wie auch Entwicklungshilfe ein. Eine gute Kenntnis der lokalen Akteurlandschaft und die flexible Reaktion auf politische Opportunitäten ist hierbei wichtig, so dass diese gezielt friedensfördernden Massnahmen überwiegend über die Botschaften im Partnerland angebahnt und umgesetzt werden. Deutschland engagiert sich nicht selbst als Mediator, sondern arbeitet hierfür mit einem Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, die Kompetenz für Friedensmediationen haben und im Auftrag des Auswärtigen Amtes überwiegend auf Track 1.5 und Track 2 tätig werden. Die Schweiz und Deutschland haben zudem Pools von spezialisierten Expert/-innen aufgebaut, die in multilaterale Friedenseinsätze (z.B. UN, OSZE) und zur Wahlbeobachtung entsandt werden können. Alle drei Länder engagieren sich zudem im Rahmen internationaler Organisationen (z.B. UN) und durch diplomatische Massnahmen für die Prävention bzw. Beendigung von Konflikten.

Vergabepraxis: Die Aussenministerien der Schweiz, Norwegens und Deutschlands verfügen über umfangreiche Fördermittel, mit denen sie die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen nationalen und internationalen sowie multilateralen Akteuren unterstützen. Dabei stützen sie sich jeweils auf hybride Systeme zur Vergabe von Projekten, die strategische Partnerschaften, Direktvergaben und offene Ausschreibungen kombinieren. Im politisch sensiblen und risikobehafteten Themenfeld Friedensförderung zeigen alle drei Ministerien eine starke Präferenz für die langfristige Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern, überwiegend aus der Zivilgesellschaft, und Think Tanks, die spezifische Kompetenzen einbringen können. In Norwegen gilt dies u.a. für die strategische Zusammenarbeit des Aussenministeriums mit norwegischen NGOs als «Türöffner» in fragilen Kontexten, in Deutschland für die Zusammenarbeit des Aussenministeriums mit Mediationsspezialisten. Norwegen und die Schweiz haben das Konzept der strategischen Partnerschaften mit Nichtregierungsorganisationen in verschiedenen Kontexten evaluiert und weiterentwickelt. In Deutschland ist dies noch nicht geschehen.

In Norwegen und Deutschland schreibt das Aussenministerium einen gewissen Anteil seiner Mittel offen aus. Dies geschieht in Deutschland über mehrjährige, in Norwegen über einjährige Förderschwerpunkte. Diese können thematisch (z.B. Demokratieförderung, Prävention von Extremismus) oder regional (Westbalkan, Afghanistan, Nordafrika) ausgelegt sein und stehen Nichtregierungsorganisationen und multilateralen Organisationen offen. Das Volumen der geförderten Projekte befindet sich im unteren bis mittleren Bereich (EUR 300.000 – EUR 1 Mio.), wobei Deutschland eher ein- bis zweijährige, Norwegen dagegen dreijährige Projekte fördert. Diese Ausschreibungen werden teilweise strategisch eingesetzt, um neue Projektpartner zu identifizieren und innovative Projektideen zu bestimmten Themenstellungen zu generieren. Generell wird es als schwierig angesehen, über offene Ausschreibungen mit ihrer Vielzahl von unterschiedlichen Kleinprojekten übergeordnete Wirkungsziele zu erreichen. Auch sei es nicht einfach, qualifizierte Antragsteller zu gewinnen.

Prozesse: Aufgrund internationaler Trends stehen alle drei Aussenministerien unter Druck, ihre Prozesse effizient und effektiv zu gestalten und die Wirkungen ihrer Arbeit nachzuweisen. Dies ist im sensiblen Bereich der Friedensförderung allerdings nicht einfach. Norwegen versucht, durch eine klarere Rollenverteilung zwischen dem Aussenministerium und NORAD sowie die Rationalisierung seiner strategischen Partnerschaften (weniger Partner, strengere Erfolgskriterien, weniger, aber grössere Projekte mit strategischen Partnern) sein Projektmanagement effizienter zu gestalten. Alle drei Ministerien haben die Projektabwicklung in unterschiedlichem Masse digitalisiert. In Deutschland hingegen gelten die Prozesse aufgrund der Neustrukturierung und des noch laufenden Aufbaus der Abteilung S als noch wenig ausgereift. Vieles findet hier noch ad hoc statt, politische Steuerung und Projektmanagement sind noch stark vermengt. Dagegen verfügen die bereits länger bestehenden Institutionen wie das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) sowie das Institut für Auslandsbeziehungen (für «zivik») über bereits weitgehend konsolidierte Prozesse.

Evaluierung/Wissensmanagement: Evaluierung und Wissensmanagement sind angesichts steigender Ansprüche an das Management und an die Wirksamkeit internationaler Zusammenarbeit für alle Ministerien wichtige Themen. Auch hier ist der Bereich Friedensförderung mit besonderen Herausforderungen verbunden, die bereits in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt wurden. Norwegen führt über die unabhängige Evaluierungsabteilung von NORAD in Abständen thematische Evaluierungen seiner

Friedensarbeit sowie Evaluierungen seines langjährigen Engagements in einzelnen (Konflikt-)Ländern durch, die im Internet öffentlich zugänglich sind. Zur Wirkungsmessung setzt das Aussenministerium auf die Formulierung qualitativ hochwertiger Projektergebnisse (*results*), während es die Verwendung von Indikatoren im Friedenskontext als eher schwierig ansieht. Allerdings arbeitet NORAD mit Wirkungsindikatoren. In Deutschland fanden noch keine Evaluierungen durch die neue Abteilung S statt. Für kleinere, zivilgesellschaftliche Friedensprojekte hat das Institut für Auslandsbeziehungen die Projektsteuerungs- und Evaluierungsmethode «movie» entwickelt, die sich stark an das Outcome Mapping anlehnt. Aufgrund der hohen Personalfuktuation im Sektor ist für alle drei Ministerien Wissensmanagement eine große Herausforderung. Norwegen setzt dabei auf enge Beziehungen zwischen dem Aussenministerium und spezialisierten Forschungsinstituten wie z.B. *Norwegian Institute of International Affairs*, *Norwegian Centre for Conflict Resolution* (NOREF) und *Peace Research Institute* (PRIO), zwischen denen Personal in erheblichem Masse rotiert.

Bewertung KEK-CDC: Die Schweiz und Norwegen verfügen über vergleichbare Ansätze und einen vergleichbaren Erfahrungsschatz im Bereich der internationalen Friedensförderung. Beide Länder nutzen ihre Kompetenz, ihre Effizienz, ihre Neutralität und die Qualität ihrer Beziehungen, um Friedensprozesse erfolgreich zu begleiten. Bei insgesamt ähnlichen Strukturen haben sie in einzelnen Bereichen unterschiedliche institutionelle und verfahrensbezogene Lösungen für gemeinsame Herausforderungen gefunden. Von einem vertiefteren Informationsaustausch und gemeinsamen Lernprozessen können beide Länder profitieren. Deutschland hat erst kürzlich seine Kapazitäten zur aussenpolitischen Förderung von Friedensprozessen gebündelt, die entsprechende Abteilung befindet sich noch im Aufbau. Die Schweizer Strukturen gelten dabei als Vorbild.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Generelles Fazit

Die AMS setzt sieben Instrumente zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit ein: (1) Mediation, Fazilitation und politischer Dialog, (2) Programme, z.B. gemeinsame schweizerische Kooperationsstrategien mit der DEZA und/oder dem SECO, (3) Projekte (in der Regel innerhalb von Programmen), (4) bilaterale Konsultationen und Demarchen, (5) multilaterale Dialoge, multilaterale Prozesse und diplomatische Initiativen, (6) Bereitstellen von Expertise und Kapazitätsaufbau, (7) Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen Institutionen.

Die AMS arbeitet in fragilen, sich rasch ändernden und hoch politischen Kontexten. Deshalb ist es zentral, dass die AMS über die nötige Flexibilität verfügt, um ihre Instrumente kurzfristig auf neue Opportunitäten auszurichten und so einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Die geführten Interviews zeigen deutlich, dass sich die AMS des Spannungsfelds zwischen langfristiger Zielsetzung und Nutzen von kurzfristigen Opportunitäten sehr bewusst ist.

Die meisten Gesprächspartner/-innen betonten die Wichtigkeit der thematischen Expertise für die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der AMS Aktivitäten. Die

Projektbeiträge und strategischen Partnerschaften werden diesbezüglich vor allem konzipiert, um Zugänge zu zentralen oder neuen Akteuren in Konflikten zu haben und werden als *entry points* für weitere Massnahmen gesehen. Aus diesem Grund sind gut qualifizierte Mitarbeitende wichtiger als Geld oder grössere Projekte.

Die AMS Instrumente werden im Rahmen des *Whole-of-Government* Ansatzes komplementär zu anderen Instrumenten der DEZA, des SECO und anderer Bundesämter eingesetzt. Die grosse Stärke der AMS ist dabei ihre Präsenz vor Ort mit den 20 Human Security Advisors (HSA). Diese ermöglichen, dank vertieften Kontextkenntnissen, den abgestimmten Einsatz der sieben Instrumente und die Nachverfolgung der Resultate.

Die Wirkungsmessung in diesem Bereich ist methodisch schwierig, insbesondere weil diverse Akteure zu Erfolgen oder Misserfolgen in Friedensprozessen beitragen, diese volatil sind, sich über viele Jahre erstrecken und mitunter die Transparenz aus politischen Gründen nicht oberste Priorität hat, da die Schweiz den Kontakt zu allen Konfliktparteien sucht.

4.2 Schlussfolgerungen bezüglich der Fragestellungen

| | |
|---|--|
| 1 | Hauptfrage 1: Über welche Instrumente verfügt die AMS, um die strategischen Vorgaben, namentlich diejenigen aus der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020, zu erfüllen? |
|---|--|

1.1 Die AMS verfügt über Managementinstrumente, die erlauben die Ziele der Botschaft stufengerecht auf die verschiedenen Ebenen und bis ins Feld zu verankern. Die Überprüfung der Ziele der AMS auf Ebene Abteilung und Sektionen findet halbjährlich statt. Eine wichtige Neuerung im Jahr 2017 ist die Einführung eines halbjährlichen strategischen Steuerungsberichts zuhanden der Abteilungsleitung.

1.2 Die mittelfristige Prioritätensetzung ist in erster Linie durch die jeweilige Botschaft definiert. Die steigende Zahl der Konflikte (ohne dass alte wegfallen) und die zunehmende Komplexität durch divergierende Akteurinteressen erschweren die Prioritätensetzung. Da die Nachfrage nach friedensfördernden Massnahmen der AMS höher ist als das Angebot (respektive Mittel), beinhaltet die Priorisierung auch eine Verzichtplanung.

1.3 Die Wiedereinsetzung des internen Controlling nach einem mehrjährigen Unterbruch im Jahr 2016 hat zu deutlichen Verbesserungen geführt: Das Projektzyklusmanagement, das Berichtswesen (inkl. Einführung eines Steuerungsberichts), die Evaluationspraxis und die Wirkungsorientierung wurden gestärkt und systematisiert. Das neue «Wirkungsmodell» ist allerdings weniger ein Wirkungsmodell als ein Instrumentenkasten zur Steuerung der AMS. Dieser enthält interessante und wichtige neue Instrumente, welche die Ergebnisorientierung der AMS weiter verbessern können. Zum Zeitpunkt des Audits waren einige dieser Instrumente noch in der Entwicklung und folglich noch nicht im Einsatz, z.B. die (Peer) Reviews auf Länder- oder Programmebene. Allerdings scheint noch offen, wie das Konzept der Peers umgesetzt wird.

1.4 Die hohen Personalrochaden bei der AMS sind bedingt durch das Rotationsprinzip bei den Diplomat/-innen und die befristeten Verträge. Grundsätzlich verfügt die AMS über diverse formelle und informelle Instrumente zum Austausch und zur Sicherung des Wissens (regelmässige Sitzungen auf den verschiedenen Stufen, DMS Ablage etc.) und Förderung des Lernens (geografische Cafés, HSA Seminar, etc.). Der Transfer von

Wissen bei Personalwechseln gewährleistet die AMS durch folgende Instrumente: regelmässige Berichte der HSA, Übergabenotizen, Übergabegespräche und Coaching für neue Mitarbeitende. Die kurzfristigen Verträge und fehlende Karriereperspektive der HSA scheinen die grösste Schwäche diesbezüglich.

1.5 Die Koordination innerhalb des EDA und mit anderen Bundesdesämtern läuft über zwei Hauptinstrumente. Erstens ist die AMS in 14 gemeinsame schweizerische Kooperationsstrategien (mit der DEZA und/oder dem SECO) eingebunden. Dies bedingt eine enge Koordination an den Zentralen über den ganzen Umsetzungszyklus (Planung, Umsetzung und Evaluation), aber auch im Feld. Diese Koordination verläuft gut und reibungslos im Rahmen der integrierten Botschaften im Feld. Zweitens erfolgt die Koordination in Bern wesentlich über die verschiedenen interdepartementalen Arbeitsgruppen (z.B. die IMZ-Struktur zur Migration, wo die AMS auf verschiedenen Stufen eingebunden ist und in einigen Arbeitsgruppen die Federführung hat). An der Zentrale werden die Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Bundesämtern als notwendig aber eher schwierig und vor allem zeitaufwändig angesehen.

Eine wichtige Rolle für den Zugang zu thematischem Know-how haben die 15 strategischen Partnerschaften, welche Kernbeiträge erhalten. Einerseits ist die AMS in mehreren Organisationen im Board vertreten, andererseits finden regelmässige Austauschtreffen sowohl auf operativer Ebene als auch mindestens einmal jährlich auf strategischer Ebene statt. Allerdings sind die Verträge mit den strategischen Partnern in der Regel auf Jahresbasis, was die Planungssicherheit bei den Partnern einschränkt.

| | |
|---|---|
| 2 | Hauptfrage 2: Bestehen innerhalb der AMS quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung der eigenen Arbeit und Wirksamkeit der vergebenen Subventionen? |
|---|---|

2.1 Die AMS verfügt mit dem SAP System und dem DMS über Instrumente, um die Vergabe von Verträgen zu verfolgen. Die Analyse der zwischen Mai 2012 und Ende 2017 abgeschlossenen Verträge zeigt, dass das durchschnittliche Volumen aller 2'407 Verträge mit CHF 123'700 relativ klein ist. Die Kernbeiträge an strategische und andere Partner sind mit durchschnittlich CHF 410'680 (total 106 Verträge) höher als die Projektbeiträge mit durchschnittlich CHF 137'200 (total 1'568 Verträge). Die Dienstleistungsaufträge sind relativ klein (CHF 29'100 bei 616 Verträgen).

2.2 Die Projektbeiträge und die strategischen Partnerschaften werden systematisch beobachtet und die Qualität der Projekte und Partnerschaften wird anhand der Berichterstattung zu den Tätigkeiten und der Rechnungslegung beurteilt. Dies ist einfacher für die abgrenzbaren Projektbeiträge als für Kernbeiträge an die strategischen Partnerschaften, wo die direkte Zuordnung von Resultaten zu Mitteln realistischerweise unmöglich ist.

Zur Evaluation der Projekte und Partnerschaften werden Selbstevaluationen und externe Evaluationen eingesetzt. Pro Jahr werden rund 20 Selbstevaluationen und 8 externe Evaluationen angestrebt. Während in den Jahren 2016 und 2017 jeweils knapp über 20 Selbstevaluationen durchgeführt wurden, waren es 2016 nur eine externe Evaluation und 2017 deren 9. Die geringe Anzahl von externen Evaluationen im Jahr 2016 respektive die Einhaltung der Vorgabe bezüglich der externen Evaluationen im Jahr 2017 ist unter anderem auf die Wiedereinführung der Leitungsstelle Controlling zurückzuführen. Beide

Evaluationstypen orientieren sich an den DAC-Kriterien, verzichten aber auf eine weitergehende Standardisierung bezüglich Methoden oder Indikatoren.

Die AMS setzt sich in grösseren Projekten auch im Kontext von multilateralen Projekten für Evaluationen ein, um die strategische Ausrichtung und die Wirksamkeit zu verbessern.

2.3 Die Empfänger von Projektbeiträgen und Kernbeiträgen unterliegen einem systematischen Berichtswesen. Stichproben zeigen, dass die Berichte gut strukturiert und klar formuliert sind. Schwierigkeiten bei den Partnern betreffen oft die Qualität der narrativen oder finanziellen Berichterstattung und verspätete Ablieferung der Berichte.

Die Analyse der kleinen Zahl von Verträgen hat gezeigt, dass die Vertragsunterzeichnung in mehreren Fällen einige Monate nach Projektstart stattgefunden hat. Bei nur einjährigen Projekten ist dieser Umstand für die Empfänger mit einiger Planungsunsicherheit behaftet.

2.4 Die AMS hat als Element des Steuerungsberichts das Controlling für die strategischen Partnerschaften gestärkt und weitentwickelt. Dieses enthält 9 Kriterien, welche zweimal jährlich überprüft werden. Dem Instrument der strategischen Partnerschaften fehlt ein aktuelles Konzept, welches die konkreten Kriterien für den Ein- und Ausstieg in strategische Partnerschaften klarer definiert, die Beziehungen spezifiziert, die zeitliche Perspektive aufzeigt und die Schnittstelle von Kernbeiträgen und Projektbeiträgen klarer regelt. Seit 2018 werden mit allen strategischen Partnern jährliche Leistungsvereinbarungen getroffen, allerdings ist der Detaillierungsgrad unterschiedlich. Dass auch die meisten Verträge mit den strategischen Partnerschaften auf Jahresbasis erstellt werden, scheint der strategischen Ausrichtung wenig förderlich.

| | |
|---|---|
| 3 | Hauptfrage 3: Wurde EDA intern die Einführung von anderen Modellen und Instrumenten erwogen, um die Wirksamkeit hinsichtlich der «Förderung und Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit» zu erhöhen? |
|---|---|

3.1 Die AMS ist international ein anerkannter Akteur im Bereich Friedensförderung und menschliche Sicherheit. Deutschland sieht die Schweiz als Vorbild und hat zurzeit einen Diplomaten als Stagiaire bei der AMS. Einzelne Sektionen der AMS haben vertiefte Kenntnisse über die Organisation anderer bilateraler Geber (z.B. wie diese die Expertenpools für die zivile Friedensförderung organisiert haben) und die Vor- und Nachteile der verschiedenen organisatorischen Modelle werden diskutiert und abgewogen.

3.2 Aufgrund der vorliegenden Analyse wird bezweifelt, dass mittels grösserer Subventionen (Projektbeiträge und strategische Partnerschaften) die Visibilität der AMS Aktivitäten gesteigert werden könnte. Erstens ist die Visibilität nicht das vorrangige Ziel der AMS. Zweitens sind es die zahlreichen kleineren Projekte, welche im Rahmen eines Programms und koordiniert durch den HSA vor Ort Zugang zu neuen Akteuren schaffen. Mit ihrer kurzen Dauer (von durchschnittlich) knapp mehr als einem Jahr (404 Tage) erlauben sie rasche Anpassungen an sich verändernde Kontexte.

3.3 Die AMS führt nur vereinzelt Ausschreibungen durch. Dies hat verschiedene Gründe. Die meisten der grossen Verträge betreffen strategische Partnerschaften. Diese offerieren spezifisches und exklusives Know-how, für welches es kaum eine zweite Organisation gibt, die das gleiche offerieren könnte. Verschiedene Ausschreibungen der AMS in den letzten beiden Jahren haben ernüchternde Resultate gezeigt, da sich nur zwei oder sogar nur ein Bewerber beteiligt haben. Für die Arbeit in fragilen Kontexten finden

sich oft nur sehr wenige qualifizierte Organisationen, nicht nur in der Schweiz, sondern global. Zudem wird der Aufwand für solche Ausschreibungen als sehr gross erachtet, weil die Anforderungen an diese Vergabeprozesse laufend steigen.

Die AMS rekrutiert nebst dem bestehenden Pool von 200 Experten/-innen für den zivilen Friedensdienst auch Spezialist/-innen für Einsätze im Rahmen der AMS Programmaktivitäten aber auch für spezielle Einsätze bei multilateralen Organisationen. Diese Rekrutierungen erfolgen durch verschiedene Kanäle des Bundes, durch CINFO oder internationale Ausschreibungen.

Der Quervergleich zeigt, dass auch andere Geber (Deutschland und Norwegen) zurückhaltend sind mit Ausschreibungen dieser Art von Projekten.

Annex 1 Terms of Reference

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



Date Berne, le 21 décembre 2017

Audit de subvention DFAE, Division sécurité humaine

Invitation à présenter une offre

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Situation initiale | 47 |
| 2 | Description du mandat | 47 |
| 2.1 | Objectif | 47 |
| 2.2 | Questions d'audit | 47 |
| 2.3 | Approche méthodologique | 48 |
| 3 | Exigences et cadre | 48 |
| 3.1 | Soumissionnaire | 48 |
| 3.2 | Obtention d'informations | 48 |
| 3.3 | Délai | 49 |
| 3.4 | Indépendance | 49 |
| 3.5 | Coordination et rapport | 49 |
| 3.6 | Propriété intellectuelle | 50 |
| 3.7 | Publication | 50 |
| 3.8 | Confidentialité | 50 |
| 3.9 | Honoraires | 50 |
| 3.10 | Demande spécifique en lien avec l'offre | 50 |
| 3.11 | Conditions générales | 51 |
| 4 | Critères d'évaluation | 51 |
| 4.1 | Critères d'aptitudes | 51 |
| 4.2 | Critères d'attribution | 51 |

1 Situation initiale

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a prévu dans son programme annuel 2017 un audit de subvention auprès de la Division sécurité humaine (DSH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Cet audit sera externalisé. Le CDF rédigera un rapport de synthèse (Management Letter) et formulera des recommandations le cas échéant. Le rapport original du mandataire sera annexé à ce dernier. Les deux rapports seront publiés.

Il ne s'agit pas d'un audit de conformité ou de régularité (compliance). Le mandataire se focalisera sur l'aspect économique, l'efficacité et l'efficacités.

2 Description du mandat

2.1 Objectif

L'objectif du mandat est le suivant :

Analyser les processus, les outils et les ressources des différents produits du domaine « promotion de la paix et politique de sécurité » et examiner leur efficacité et la mesure de leur efficacité.

2.2 Questions d'audit

L'audit se concentre sur trois questions principales. Pour chaque question principale, des sous-questions sont également formulées à titre de précision. Une réponse devra également être apportée à ces sous-questions.

Dans son offre, le soumissionnaire est libre de mentionner d'autres questions en lien avec l'économie, l'efficacité et l'efficacités voir d'optimiser les questions ci-dessous.

1^{ère} question principale :

De quels instruments disposent la Division de sécurité humaine (DSH) du DFAE afin de s'assurer que la stratégie suivie soit mise en œuvre ?

- 1.1 Les processus actuels reflètent-ils les bases et orientations stratégiques définies dans le message sur la coopération internationale 2017-2020 ?
- 1.2 Les processus actuels permettent-ils de prioriser clairement les actions de la DSH ? Et sur quelles bases (critères) ?
- 1.3 Est-ce que ces instruments sont efficaces, respectivement efficaces ?
- 1.4 Quels sont les moyens mis en œuvre au sein de la DSH pour garantir le transfert des connaissances (personnel transférable, démissions) ?
- 1.5 Comment la coordination avec d'autres contributeurs financiers au sein du DFAE et à l'extérieur est-elle assurée ?

2^{ème} question principale :

Existe-t-il des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs pour le contrôle de la mise en œuvre des produits ?

- 2.1 La DSH dispose-t-elle de listes exhaustives des bénéficiaires de subventions et permettent-elles d'avoir un œil critique sur le nombre et l'évolution des volumes financiers ?
- 2.2 Les travaux effectués par les bénéficiaires des subventions sont-ils évalués de manière systématique et uniforme par la DSH ? Dispose-t-elle d'outils de controlling et d'indicateurs de mesure ?
- 2.3 Est-ce que tous les bénéficiaires de subventions sont soumis à un reporting ? Le cas échéant, ce reporting est-il compréhensible ? Apporte-t-il une plus-value mesurable dans les actions de la DSH ?
- 2.4 Quels sont les bases et les critères pour signer un accord de partenariat stratégique et comment sont évalués ces partenariats stratégiques ?

3^{ème} question principale :

Le DFAE a-t-il étudié la possibilité d'introduire d'autres modèles et instruments permettant d'améliorer l'efficacité du domaine « promotion de la paix et politique de sécurité » ?

- 3.1 La DSH dispose-t-elle de benchmark ou d'autres modèles internationaux qu'elle pourrait appliquer ?
- 3.2 Le nombre de subventions pourrait-il être réduit ceci à des fins de meilleure visibilité ?
- 3.3 Une mise au concours des actions à entreprendre permettrait-elle d'améliorer le produit final (qualité-quantité), voir même ses effets ou encore d'économiser ?

2.3 Approche méthodologique

L'approche méthodologique de réponses aux questions (critères d'analyse, indicateurs, sources d'information, méthodes) est du ressort exclusif du soumissionnaire et décrite en détail dans l'offre.

3 Exigences et cadre

3.1 Soumissionnaire

Cette procédure invitant à soumissionner s'adresse aux instituts et bureaux ayant des connaissances et des compétences dans les méthodes d'évaluation et dans l'optimisation des processus. Des connaissances dans le domaine des subventions et la politique de sécurité humaine sont également nécessaires. L'expérience dans l'élaboration de propositions novatrices et de nouvelles idées est également souhaitable. Une coopération entre les destinataires adressés (ou avec des experts tiers) concernant ces exigences est possible.

L'annexe 1 mentionne les personnes contactées dans le cadre de cette procédure.

3.2 Obtention d'informations

L'annexe 2 contient une brève compilation d'informations.

Veuillez **ne pas contacter directement** la Division sécurité humaine du DFAE dans le cadre de la préparation de l'offre. Toute demande d'information est à adresser au Contrôle fédéral des finances (jean-philippe.ammann@efk.admin.ch, téléphone 058 463 10 64 ou didier.monnot@efk.admin.ch, téléphone 058 463 10 48).

3.3 Délai

Nous vous prions de bien vouloir nous faire parvenir votre offre par courriel ou courrier postal **jusqu'au 31 janvier 2018** (le cachet de la poste faisant foi) à l'adresse suivante :

Jean-Philippe Ammann
 Contrôle fédéral des finances
 Monbijoustrasse 45
 CH-3003 Berne
 Téléphone : 058 463 10 64 / courriel : jean-philippe.ammann@efk.admin.ch

L'offre doit rester valable jusqu'au 31 juillet 2018. Le marché sera attribué mi-février 2018 et les soumissionnaires seront informés dès que le mandat aura été attribué.

La réalisation de l'audit est prévue durant la période comprise entre le mois de mars et le mois de mai 2018 ; le rapport final est à établir pour le 30 juin 2018.

Pour tout renseignement complémentaire, le responsable de révision Jean-Philippe Amman (en cas d'absence le responsable de mandats Didier Monnot) est à votre disposition et peut être contacté selon les coordonnées mentionnées ci-dessus.

3.4 Indépendance

Le contractant doit être suffisamment indépendant de l'organisme contrôlé et des bénéficiaires de subventions et doit divulguer tout engagement potentiel présentant un intérêt.

3.5 Coordination et rapport

Les séances suivantes avec le mandataire doivent avoir lieu au minimum et les produits correspondants doivent être livrés par le contractant en langue française ou allemande :

| Séance | Produit |
|--|--|
| Séance initiale (Kick-off) | Programme détaillé d'audit et calendrier |
| Visite d'entrée (présence du mandataire, du mandant et de représentants du DFAE) | |
| Entretien intermédiaire avec le CDF (env. après la moitié des travaux) | Bref point de situation |
| Avant le rapport final : séance de rédaction du rapport final provisoire ; discussion des résultats les plus importants (mandataire et mandant) | Rapport final provisoire |
| Discussion finale : discussion du rapport final et du projet de lettre de commentaires du CDF (présence du mandataire, du mandant et de représentants du DFAE) | Le rapport final définitif doit être disponible le 30 juin 2018 sous forme écrite et électronique. Le rapport doit répondre aux questions posées, présenter les résultats d'une manière structurée, documenter les sources |

| | |
|--|--|
| | individuelles et faire une déclaration sur l'objectif du mandat. |
|--|--|

3.6 Propriété intellectuelle

Tous les droits sur les documents de travail et les produits livrés sont la propriété du CDF.

3.7 Publication

Le CDF établit un rapport de synthèse (lettre de commentaires) et formule des recommandations le cas échéant. Le rapport externe original est annexé au rapport de synthèse. Les deux sont publiés.

3.8 Confidentialité

Les informations fournies au contractant dans le cadre du mandat, qui ne sont pas généralement accessibles, sont traitées de manière confidentielle et ne peuvent être communiquées à des tiers. Les informations ne peuvent pas être utilisées pour d'autres mandats. Après l'achèvement du mandat, les documents fournis par le CDF doivent être restitués. Le contrat prévoit une pénalité contractuelle correspondante en cas de non-respect des exigences de confidentialité.

3.9 Honoraires

Les honoraires pour l'ensemble de ce mandat ne peuvent excéder **CHF 60'000.-** (TVA et frais compris ainsi que les entretiens avec le donneur d'ordre).

Si l'effort devait être plus important, nous vous demandons de formuler des options possibles avec une offre de prix appropriée.

3.10 Demande spécifique en lien avec l'offre

En plus des informations habituelles, l'offre doit également contenir des informations sur les questions suivantes :

- Quelles méthodes sont envisagées et comment le mandat est-il divisé en étapes de travail individuelles ?
- Quelles sources d'information (enquêtes, entrevues) sont prévues ?
- Comment les étapes de travail sont-elles structurées en termes de temps ?
- Quelles personnes avec quelles compétences sont impliquées dans le projet, dans quelle mesure et combien d'heures sont-elles impliquées ?
Eventuellement : quels sont les partenaires de coopération externe envisagés ?
- Quels problèmes peuvent survenir au cours du projet, comment les résoudre ?
Eventuellement : quelles questions sur le mandat faut-il clarifier avec le client avant le début du projet ?

3.11 Conditions générales

Les conditions générales de la Confédération relatives à l'achat de services s'appliquent au mandat (édition de mars 2001, état septembre 2016). Ce document peut être obtenu sur :

<https://www.beschaffung.admin.ch/bpl/de/home/auftraege-bund/agb.html>

4 Critères d'évaluation

Dans l'évaluation des offres, une distinction est faite entre les critères d'aptitudes et les critères d'attribution.

4.1 Critères d'aptitudes

Les critères d'aptitudes minimums pris en considération sont :

- Compétence technique et méthodologique de base du prestataire (au moins trois ans de travail d'évaluation pour les personnes impliquées)
- Preuve de l'expérience du prestataire avec des mandats similaires (au moins 2 mandats dans des domaines comparables au cours des 3 dernières années).

4.2 Critères d'attribution

Les critères d'attribution suivants sont pris en compte :

- Le respect, la sous-évaluation ou la surévaluation du prix (maximum 40 points) ;
- Qualité de l'offre (structure, professionnalisme, clarté ; maximum 10 points) ;
- Les profils des personnes impliquées (CV complet, formation, expérience spécifique : maximum 30 points) ;
- Idées/méthodologie novatrices concernant le bloc de questions 3 (20 points maximum).

Annex 2 Übersicht zu den geführten Interviews /Fokusgruppen

| Sitzungen und Einzelinterviews (EI) und Fokusgruppeninterviews (FG) | |
|---|--|
| Datum | Erhebungsart, Gesprächspartner/-innen (Funktion/Organisationseinheit) |
| 8.3 | Kick-off Sitzung mit Didier Monnot (Responsable de mandat EFK), Jean-Philippe Ammann (Expert en audit EFK) |
| 8.3 | Kick-off Sitzung bei der AMS: Botschafterin Heidi Grau (Leiterin AMS), Nicole Schneider (Leitung Finanzen und Administration AMS), Didier Monnot (Responsable de mandat EFK), Jean-Philippe Ammann (Expert en audit EFK) |
| 5.4 | LI mit Natacha Antille (Leitung FP II), Roland Salvisberg (Leitung FP I), Roland Rasi (Leitung MIGRAPO), Claudia Marti (Leitung FP III), Sandra Lendenmann (Leitung MRP) |
| 11.4 | LI mit François Garraux (Stv. Leiter Sektion HUPO), Daniel Fasnacht (Leiter Sektion SEF) |
| 26.4 | LI mit Botschafterin Heidi Grau (Leiterin AMS), Nicole Schneider (Leitung Finanzen und Administration AMS) und Irene Leibundgut (Controlling) |
| 26.4 | LI mit Urs Beer (Leitung Policy und Themen) |
| 26.4 | FG Hauptfrage 2: Gregorio Bernasconi (FP III), Vincent Conus (FP II), François Garraux (HUPO), Lisa Greminger (FP I), Sarah Jaquiéry (MIGRAPO), Ralph Stamm (MRP) |
| 27.4 | FG Hauptfrage 3: Janik Bähler (MIGRAPO), Vincent Conus (FP II), Patrick Matthey (MRP), Janine Misteli (SEF), Marielle Mumenthaler (HUPO), Nicole Providoli (FP IV) |
| 27.4 | LI mit Irene Leibundgut (Controlling) |
| 2.5 | FG Hauptfrage 1: Vincent Conus (FP II), Sonya Elmer Dettelbacher (FP IV), Stephan Kellenberger (FP III), Patrick Matthey (MRP), Marielle Mumenthaler (HUPO), Matthias Siegfried (FP IV) |
| 11.5 | LI (skype) mit Christian Brändli (Leiter Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO in Bogota) |
| 22.5. | LI (telefonisch) mit Björn Gehrman, Entsandter des Auswärtigen Amts (Deutschland) am Aussenministerium |
| 23.5 | LI (telefonisch) mit Matthew Gibney (Refugee Studies Centre) |
| 23.5 | LI (telefonisch) mit Hans-Joachim Giessmann (Geschäftsführer Berghof Foundation) |
| 24.5 | LI (telefonisch) mit Marc Hofstetter (Deputy Executive Director HD, Centre for Humanitarian Dialogue) |
| 29.5 | LI (telefonisch) mit Nicolas Masson (HSA Libanon und Syrien) |
| 30.5 | LI (telefonisch) mit Eric Berman (Managing Director Small Arms Survey) |
| 30.5. | LI (telefonisch) mit Evelyne Sturm (Geschäftsführerin Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) |
| 31.5 | LI (telefonisch) mit Dominik Heinzer (HSA Ramallah) |
| 4.6 | LI (telefonisch) mit Maud Bonnet (Director of Communication and External Relations, Geneva Call) |
| 4.6. | LI (telefonisch) mit Jasna Lazarevic (HSA in Nigeria 2015-2016) |
| 5.6. | LI (telefonisch) mit Saskia Salzman (HSA im Kosovo 2014-2017) |
| 6.6. | LI (telefonisch) mit Derek Müller (Abteilungsleiter Südasien, DEZA) |
| 6.6. | LI (telefonisch) mit Irene Leibundgut (Controlling AMS) |
| 12.6 | LI mit Laurent Goetschel (Direktor), Matthias Boss (Chief Operating Officer), Roland Dittli (Leitung Analysis & Impact), alle von swisspeace |
| 12.6. | LI (telefonisch) mit Torgeir Fyhri, Stellvertretender Direktor, Sektion für Grant Management, Abteilung für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Aussenministerium, Norwegen |
| 15.6 | LI mit Ruth Huber (Vize-Direktorin DEZA) |

Annex 3 Statistische Daten AMS und Organigramm

Methodische Hinweise zur Auswertung der Vertragsstatistik:

- Per 1. Januar 2014 erfolgte innerhalb des EDA ein Buchungskreiswechsel. Ein Jahr später, per 1. Januar 2015, wurde das neue Vertragsmanagement Bund und schliesslich wurde per 1. Januar 2017 das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) eingeführt. Während die ersten beiden Neuerungen nur auf die Erfassung der Vertragsmerkmale einen Einfluss hatten, nicht jedoch auf den Kredit, mit welchem Tätigkeiten finanziert werden, wurde mit dem NFB ein Globalbudget eingeführt. Diesem Globalbudget werden Verträge belastet, wenn es sich um Eigenaufwand handelt¹⁹. Hinzu kommt, dass es bei der AMS selbst zu Reorganisationen kam und Sektionen zusammengelegt bzw. neue geschaffen wurden. Wie immer bei solchen Umstellungen besteht die Gefahr, dass sich die Erfassung der Verträge ändert. Für die Auswertung der Vertragsstatistik wurde deshalb in Zusammenarbeit mit der Sektion Finanzen und Administration der AMS darauf geachtet, dass der ganze Zeitraum einheitlich analysiert werden kann. Vereinzelt ist jedoch eine Analyse über den ganzen Zeitraum nur unter Vorbehalten möglich. Es wird bei den einzelnen Auswertungen darauf hingewiesen, wenn die präsentierten Zahlen von den erwähnten Umstellungen betroffen sein könnten.²⁰
- Bei einem Prozent Verträge in den uns zugestellten Vertragslisten, wies die Stuserfassung daraufhin, dass sich der Vertrag im Entwurfsstadium befindet, das heisst nicht abgeschlossen wurde. Wir gehen davon aus, dass es sich hierbei um Fehlcodierungen handelt und die Verträge unterschrieben wurden.
- In seltenen Fällen kann es vorkommen, dass Verträge in der Vertragsstatistik doppelt erfasst wurden, weil gemäss Aussagen AMS «der Beitrag von 2 verschiedenen Sektion in der AMS gesprochen (bzw. aufgeteilt) wurde». Der AMS war nicht möglich diese Verträge eindeutig zu identifizieren. Wir haben insgesamt 30 Verträge identifiziert, bei denen Vertragsbeginn, Partner und Vertragswert identisch sind und gehen deshalb davon aus, dass dies die maximale Anzahl an doppelt erfassten Verträgen darstellt.
- Die Daten von 2012 und 2017 sind nur eingeschränkt mit den anderen Jahren vergleichbar. Erstens startete der Rahmenkredit zur Botschaft 2012 - 2016 erst im Mai, d.h. Verträge, welche früher im Jahr abgeschlossen wurden und dem alten Rahmenkredit belastet wurden, sind hier im Jahr 2012 nicht enthalten. Zweitens wurden im Jahr 2017 Verträge neu dem Globalkredit belastet, welche vorher in der Vertragsstatistik über die Rahmenkredite enthalten waren (z.B. Secondments für die OSZE in der Ukraine oder das TPIH). Eine detaillierte Ausscheidung dieser Verträge hätte weitere Abklärungen notwendig gemacht und den Rahmen dieses Mandates überstiegen.

Die Daten wurden von der Sektion F&A geliefert. Die Sektion hat auf Nachfragen zeitnah und kompetent reagiert. Unstimmigkeiten und Fehler – die dies bei den durchgeführten

¹⁹ Insgesamt handelt es sich um 384 Verträge mit einem Gesamtvertragswert von knapp CHF 24 Mio.

²⁰ Ein Beispiel für eine solche Ungereimtheit ist die Erfassung der Beitragsart. Bis 1.1.2015 wurden «Spezialverträge» separat, das heisst in einem anderen System erfasst. Als Spezialverträge konnten damals Kernbeiträge, spezifische Beiträge und Abkommen mit internationaler Organisationen gelten. Es ist heute ohne Studium der Verträge nicht mehr möglich zu sagen, zu welcher der drei Unterkategorien ein Vertrag gehört.

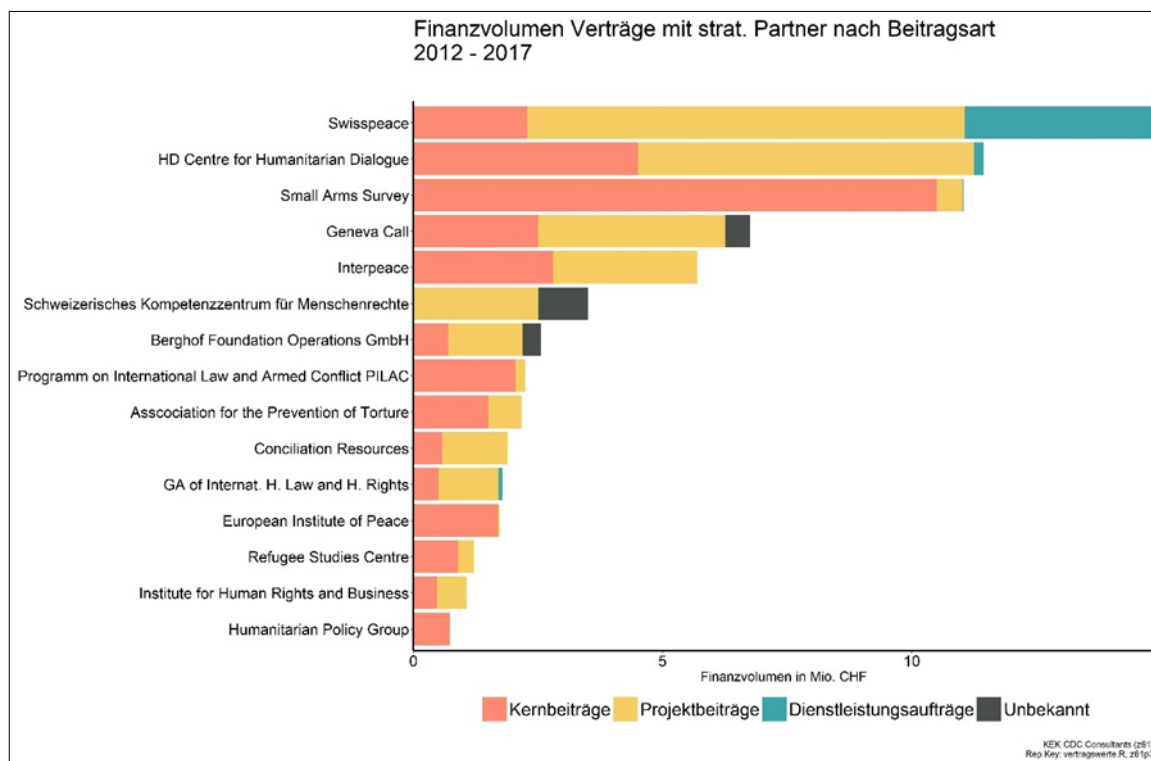
Datenbankabfragen häufig vorkommt – wurden in einer offenen und transparenten Art kommuniziert.

Tabelle 8: AMS Ausgaben 2012 - 2017

| Übersicht zu den Ausgaben AMS* (CHF) | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gestion civile des conflits et droits de l'homme | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Total personnel et cotisations employeur AIF | 5'247'287 | 6'433'359 | 6'894'898 | 8'265'758 | 7'274'195 | 25'960'834 |
| Total garde des enfants AIF | 25'026 | 27'289 | 50'176 | 33'245 | 33'168 | 90'136 |
| Total formation et perfectionnement AIF | 0 | 0 | 280 | 195 | 7'718 | 42'330 |
| Total approvisionnement et élimination AIF | 0 | 0 | 0 | 305 | 10'945 | 49'995 |
| Total service de contrôle et de sécurité AIF | 0 | 0 | 759'446 | 715 | 10'952 | 69'535 |
| Total autres formes d'entretien AIF | 0 | 0 | 0 | 5'876 | 16'387 | 6'690 |
| Total prestations de télécommunication AIF | 0 | 0 | 0 | 1'947 | 19'798 | 16'310 |
| Total charges générales de conseil AI | 0 | 0 | 0 | 0 | 5'944 | 7'957 |
| Total recherche sur mandat AIF | 0 | 0 | 0 | 177'522 | 19'000 | 0 |
| Total biens matériels non activés AIF | 0 | 0 | 0 | 0 | 7'939 | 1'950 |
| Total taxes postales et frais de port AIF | 0 | 0 | 0 | 0 | 43 | 1'042 |
| Total transports et carburant AIF | 0 | 0 | 0 | 786 | 25'074 | 221'458 |
| Total Steuern und Abgaben | - | - | - | - | - | 2'639 |
| Total fournitures bureau, imprimés, livres AIF | 0 | 0 | 0 | 4'599 | 15'156 | 14'648 |
| Total équipement AIF | 0 | 0 | 0 | 0 | 579 | 6'026 |
| Total prestations de service externes AIF | 18'291'468 | 18'020'267 | 21'796'462 | 22'424'592 | 18'262'061 | 1'488'437 |
| Total frais effectifs AIF | 22'337 | 453'070 | 631'547 | 374'699 | 721'221 | 2'852'633 |
| Total frais forfaitaires AIF | 0 | 0 | 168 | 0 | 0 | 0 |
| Total charges d'exploitation distinctes AIF | 0 | 0 | 22'246 | 110'059 | 421'512 | 308'813 |
| Total autres contributions à des tiers | 44'472'489 | 49'550'409 | 51'315'503 | 52'105'110 | 52'450'054 | 53'548'908 |
| Total | 68'058'607 | 74'484'394 | 81'470'725 | 83'505'409 | 79'301'744 | 84'690'341 |
| * Anmerkung: Per 1. Januar 2017 wurde das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung eingeführt. Dies hatte auch buchhalterische Konsequenzen. Deshalb können die Zahlen für das Jahr 2017 nur indirekt mit den Zahlen für die Kostenstellen der Jahre davor verglichen werden. | | | | | | |

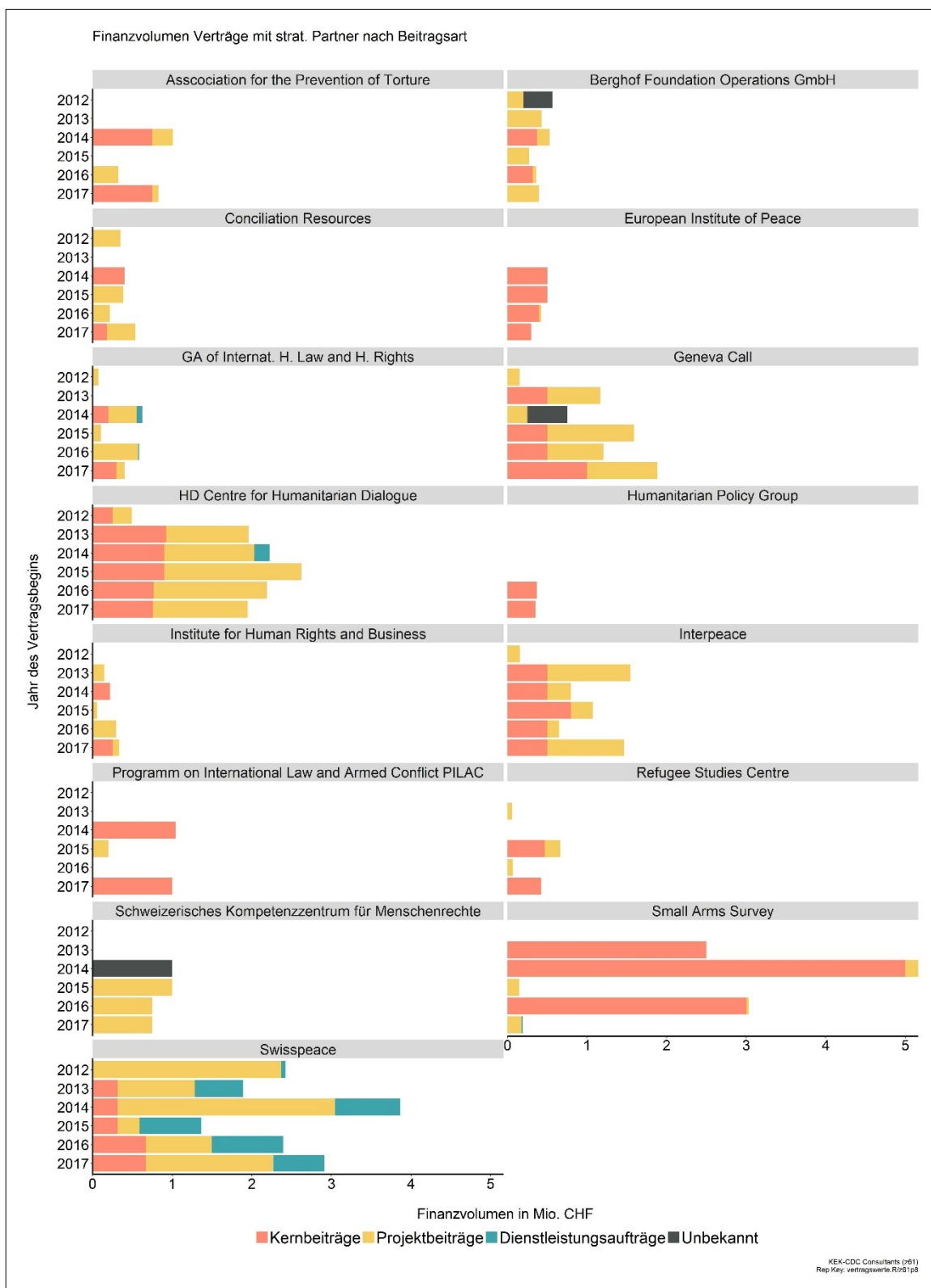
Quelle: AMS F&A

Abbildung 4: Finanzvolumen Verträge mit strat. Partner nach Beitragsart



Quelle: AMS Vertragsstatistik

Abbildung 5: Finanzvolumen Verträge mit strat. Partner nach Beitragsart nach Jahr



Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 9: Finanzvolumenvolumen der Verträge nach Beitragsart (in CHF / %)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | Total | |
|-------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|
| | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % | Mio. | % |
| Dienstleistungsaufträge | 1.0 | 3.3 | 2.7 | 5.0 | 4.5 | 7.7 | 4.5 | 8.9 | 3.2 | 6.1 | 2.1 | 3.9 | 17.9 | 6.0 |
| Projektbeiträge | 19.1 | 65.7 | 36.6 | 66.6 | 36.9 | 63.8 | 39.2 | 78.3 | 41.2 | 78.7 | 42.1 | 78.8 | 215.0 | 72.3 |
| Kernbeiträge | 0.8 | 2.9 | 7.0 | 12.7 | 12.2 | 21.0 | 6.4 | 12.8 | 7.9 | 15.1 | 9.3 | 17.3 | 43.5 | 14.6 |
| Unbekannt | 8.2 | 28.1 | 8.7 | 15.8 | 4.3 | 7.4 | - | - | - | - | - | - | 21.1 | 7.1 |
| Total | 29.0 | 100 | 55.0 | 100 | 57.9 | 100 | 50.1 | 100 | 52.3 | 100 | 53.5 | 100 | 297.8 | 100 |

Replication Key: vertragswerte.R, z61p1

Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 10: Anzahl der Verträge nach Beitragsart (in CHF / %)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | Total | |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % | Zahl | % |
| Dienstleistungsaufträge | 23 | 12.8 | 106 | 24.1 | 187 | 38.5 | 132 | 28.6 | 96 | 21.8 | 72 | 18.0 | 616 | 25.6 |
| Projektbeiträge | 112 | 62.2 | 259 | 58.9 | 260 | 53.5 | 305 | 66.2 | 328 | 74.5 | 304 | 76.0 | 1568 | 65.1 |
| Kernbeiträge | 4 | 2.2 | 17 | 3.9 | 21 | 4.3 | 24 | 5.2 | 16 | 3.6 | 24 | 6.0 | 106 | 4.4 |
| Unbekannt | 41 | 22.8 | 58 | 13.2 | 18 | 3.7 | - | - | - | - | - | - | 117 | 4.9 |
| Total | 180 | 100 | 440 | 100 | 486 | 100 | 461 | 100 | 440 | 100 | 400 | 100 | 2407 | 100 |

Replication Key: vertragswerte.R, z61p7

Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 11: Verträge nach Bestimmungsgrößen Vergabeprozess

| Volumen Kategorien | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|--------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | Anz. | Anteil | Anz. | Anteil | Anz. | Anteil | Anz. | Anteil | Anz. | Anteil | Anz. | Anteil |
| < 50000 | 50 | 27.8% | 181 | 41.1% | 252 | 51.9% | 206 | 44.7% | 171 | 38.9% | 138 | 34.5% |
| 50000 - 229999 | 93 | 51.7% | 197 | 44.8% | 177 | 36.4% | 201 | 43.6% | 219 | 49.8% | 203 | 50.8% |
| > 230000 | 37 | 20.6% | 62 | 14.1% | 57 | 11.7% | 54 | 11.7% | 50 | 11.4% | 59 | 14.8% |
| Total | 180 | 100% | 440 | 100% | 486 | 100% | 461 | 100% | 440 | 100% | 400 | 100% |

Replication Key: vertragswerte.R, z61p12

Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 12: Kennzahlen Vertragsstatistik pro Kostenstelle (Verträge 2017)

| Kostenstelle | Beitragsart | Anzahl Verträge | Volumen Verträge | Anteil Verträge* | Anteil Volumen* |
|----------------------|-------------------------|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|
| Total FP I | | 39 | 4'232'145 | 10% | 8% |
| FP I | Dienstleistungsaufträge | 10 | 418'796 | 26% | 10% |
| FP I | Projektbeiträge | 28 | 3'140'349 | 72% | 74% |
| FP I | Kernbeiträge | 1 | 673'000 | 3% | 16% |
| Total FP II | | 51 | 6'560'896 | 13% | 12% |
| FP II | Dienstleistungsaufträge | 15 | 393'067 | 29% | 6% |
| FP II | Projektbeiträge | 34 | 5'498'809 | 67% | 84% |
| FP II | Kernbeiträge | 2 | 669'020 | 4% | 10% |
| Total FP III | | 103 | 12'929'483 | 26% | 24% |
| FP III | Dienstleistungsaufträge | 14 | 177'150 | 14% | 1% |
| FP III | Projektbeiträge | 87 | 12'465'333 | 84% | 96% |
| FP III | Kernbeiträge | 2 | 287'000 | 2% | 2% |
| Total FP IV | | 37 | 8'859'049 | 9% | 17% |
| FP IV | Dienstleistungsaufträge | 10 | 290'305 | 27% | 3% |
| FP IV | Projektbeiträge | 24 | 7'238'505 | 65% | 82% |
| FP IV | Kernbeiträge | 3 | 1'330'239 | 8% | 15% |
| Total HUPO | | 41 | 6'602'167 | 10% | 12% |
| HUPO | Dienstleistungsaufträge | 4 | 88'414 | 10% | 1% |
| HUPO | Projektbeiträge | 34 | 4'158'742 | 83% | 63% |
| HUPO | Kernbeiträge | 3 | 2'355'010 | 7% | 36% |
| Total MIGRAPO | | 14 | 2'150'550 | 4% | 4% |
| MIGRAPO | Projektbeiträge | 12 | 1'659'460 | 86% | 77% |
| MIGRAPO | Kernbeiträge | 2 | 491'089 | 14% | 23% |
| Total MRP | | 69 | 7'633'992 | 17% | 14% |
| MRP | Dienstleistungsaufträge | 8 | 200'775 | 12% | 3% |
| MRP | Projektbeiträge | 54 | 5'081'484 | 78% | 67% |
| MRP | Kernbeiträge | 7 | 2'351'733 | 10% | 31% |
| Total SEF | | 10 | 1'077'365 | 3% | 2% |
| SEF | Dienstleistungsaufträge | 1 | 8'700 | 10% | 1% |
| SEF | Projektbeiträge | 8 | 878'165 | 80% | 82% |
| SEF | Kernbeiträge | 1 | 190'500 | 10% | 18% |
| Total Leitung | | 16 | 1'494'357 | 4% | 3% |
| Leitung | Dienstleistungsaufträge | 2 | 134'225 | 13% | 9% |
| Leitung | Projektbeiträge | 12 | 940'133 | 75% | 63% |
| Leitung | Kernbeiträge | 2 | 420'000 | 13% | 28% |
| Total TF | | 18 | 1'752'731 | 5% | 3% |
| TF | Dienstleistungsaufträge | 8 | 379'970 | 44% | 22% |
| TF | Projektbeiträge | 9 | 888'981 | 50% | 51% |
| TF | Kernbeiträge | 1 | 483'780 | 6% | 28% |
| Total Andere | | 2 | 165'000 | 1% | 0% |
| Andere | Projektbeiträge | 2 | 165'000 | | |
| Total | | 400 | 53'457'735 | | |

Replication Key: vertragswerte.R, z61p11
 *Auf Ebene der Kostenstellen beziehen sich die Anteile auf die Gesamtvolumina (400 Verträge mit einem Wert von insgesamt 53'457'735). Es können Rundungsdifferenzen von 1 Prozentpunkt bestehen.

Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 13: Verträge nach Währungen

| Währung | Verträge | | Volumen in Fremdwährung in Mio. | Volumen in CHF | |
|--------------|-------------|-------------|---------------------------------|----------------|-------------|
| | Total | Anteil | | Total in Mio. | Anteil |
| BAM | 2 | 0.08% | 0.0 | 0.01 | 0.00% |
| BIF | 1 | 0.04% | 3.9 | 0.00 | 0.00% |
| CHF | 1338 | 55.59% | 173.0 | 173.01 | 58.10% |
| COP | 3 | 0.12% | 631.3 | 0.31 | 0.10% |
| EGP | 1 | 0.04% | 0.1 | 0.01 | 0.00% |
| EUR | 402 | 16.70% | 39.0 | 45.21 | 15.18% |
| GBP | 63 | 2.62% | 5.8 | 8.03 | 2.70% |
| GTQ | 1 | 0.04% | 0.2 | 0.03 | 0.01% |
| LKR | 3 | 0.12% | 2.2 | 0.01 | 0.00% |
| MXN | 1 | 0.04% | 0.2 | 0.01 | 0.00% |
| RUB | 2 | 0.08% | 2.1 | 0.03 | 0.01% |
| TND | 1 | 0.04% | 0.0 | 0.00 | 0.00% |
| USD | 588 | 24.43% | 74.9 | 71.08 | 23.87% |
| ZAR | 1 | 0.04% | 0.1 | 0.01 | 0.00% |
| Total | 2407 | 100% | | 297.8 | 100% |

Replication Key: vertragswerte.R, z61p7

Quelle: AMS Vertragsstatistik

Tabelle 14: Angewendete Wechselkurse

Um Aussagen zum Finanzvolumen zu machen, wurden alle Verträge in Fremdwährungen in CHF umgerechnet. Falls vorhanden wurden dafür die Währungskurse aus den Finanzberichten des Bundes sowie der Bundestresorie verwendet. Andernfalls wurden mit Hilfe von oanda.com für jedes Jahr ein durchschnittlicher Währungskurs berechnet. Als Referenzjahr wurde jeweils das Jahr des Vertragsbeginns gewählt.

| Währung | Wechselkurse (Jahresmittelwerte) | | | | | | Quelle Wechselkurse |
|---------|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| BAM | 1.62 | 1.59 | 1.61 | 1.83 | 1.79 | 1.76 | https://www.oanda.com/currency/average |
| BIF | 1476.87 | 1650.03 | 1673.74 | 1603.40 | 1620.82 | 1726.35 | https://www.oanda.com/currency/average |
| CHF | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | https://www.oanda.com/currency/average |
| COP | 1905.82 | 2016.44 | 2170.87 | 2819.35 | 3075.05 | 2988.42 | https://www.oanda.com/currency/average |
| EGP | 6.43 | 7.38 | 7.71 | 7.99 | 10.11 | 18.09 | https://www.oanda.com/currency/average |
| EUR | 0.83 | 0.83 | 0.80 | 0.83 | 0.95 | 0.91 | Jahr 2012 gemäss Finanzbericht Bund, danach gemäss Bundestresorie |
| GBP | 0.67 | 0.69 | 0.66 | 0.68 | 0.75 | 0.79 | Jahr 2012 gemäss Finanzbericht Bund, https://www.oanda.com/currency/average |
| GTQ | 8.20 | 8.32 | 8.31 | 7.80 | 7.55 | 7.30 | https://www.oanda.com/currency/average |
| LKR | 135.61 | 139.08 | 142.59 | 138.59 | 145.48 | 152.94 | https://www.oanda.com/currency/average |
| MXN | 14.02 | 13.76 | 14.53 | 16.48 | 18.94 | 19.19 | https://www.oanda.com/currency/average |
| RUB | 33.03 | 34.34 | 41.90 | 63.45 | 67.95 | 59.21 | https://www.oanda.com/currency/average |
| TND | 1.66 | 1.75 | 1.85 | 2.03 | 2.17 | 2.43 | https://www.oanda.com/currency/average |
| USD | 1.09 | 1.05 | 1.05 | 1.11 | 1.05 | 1.00 | Jahr 2012 gemäss Finanzbericht Bund, danach gemäss Bundestresorie |
| ZAR | 8.74 | 10.40 | 11.84 | 13.23 | 14.92 | 13.51 | https://www.oanda.com/currency/average |

Abbildung 6: HSD Organisation Chart

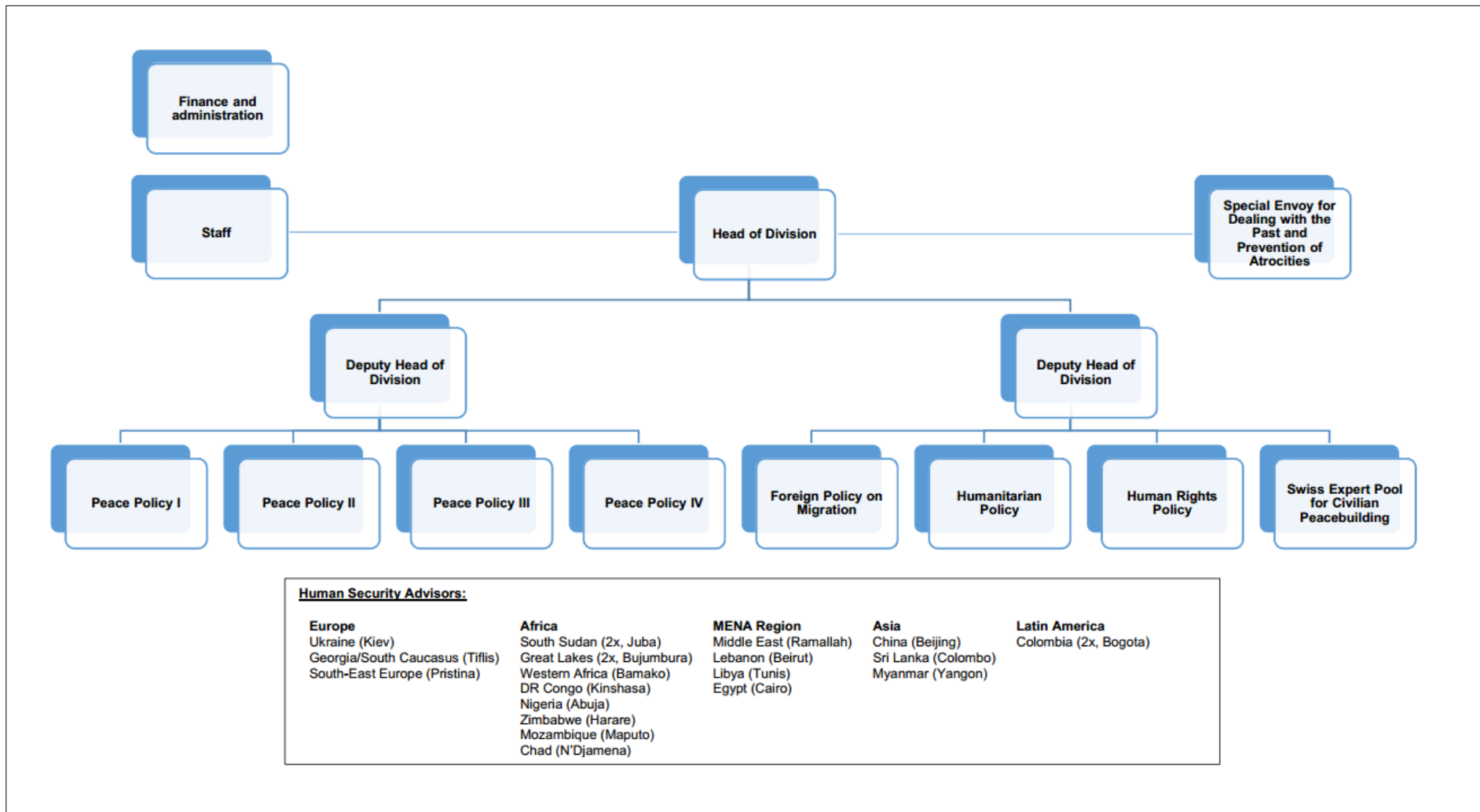


Tabelle 15: Übersicht über die AMS Kooperationsstrategien

| | Land/Region | Partner | Zeitraum |
|----|---|------------------|----------------------------|
| 1 | Swiss Cooperation Strategy Kosovo | DEZA/SECO/AMS | 2017-2020 |
| 2 | Schweizerische Kooperationsstrategie Südkaukasus | DEZA/SECO/AMS | 2017-2020 |
| 3 | Kooperationsstrategie Ukraine | DEZA/SECO/AMS | 2015-2019 |
| 4 | Swiss Cooperation Strategy Middle East | DEZA/AMS | 2015-2018 |
| 5 | Swiss Cooperation Strategy for the occupied Palestinian territory (oPt) | DEZA/AMS | 2015-2018 |
| 6 | Swiss Cooperation Strategy Sri Lanka | DEZA/PD/SECO/SEM | 2016-2020 |
| 7 | Swiss Cooperation Strategy Myanmar | DEZA/AMS | 2013-2018 |
| 8 | Concept Note Afrique du Nord 2017-2020 | DEZA/PD/SECO/SEM | 2017-2020 |
| 9 | Cooperation Strategy Horn of Africa | DEZA/SECO/AMS | Neue Phase in Ausarbeitung |
| 10 | Sudan | DEZA/AMS | 2018-2020 |
| 11 | Strategie de coopération au Mali | DEZA/AMS | 2017-2020 |
| 12 | Stratégie de coopération suisse au Tchad | DEZA/AMS | 2017-2020 |
| 13 | Stratégie de coopération suisse au Niger | DEZA/AMS | 2016-2019 |
| 14 | Swiss Cooperation Strategy Columbia | DEZA/PD/SECO/SEM | 2017-2020 |

Annex 4 Interviewleitfäden

A) Einzelinterviews mit Sektionsleitungen

| Nr. | Fragen (Zeitraum 2012-2017) | Ref. Frage |
|-----|--|------------|
| 1 | Wie werden die strategischen Vorgaben der AMS aus der Botschaft für internationale Zusammenarbeit 2017-20 durch Ihre Abteilung bezüglich der 4 Wirkungsziele und den 8 strategischen Grundsätzen umgesetzt? | 1.2 |
| 2 | Welche Herausforderungen/Probleme ergeben sich in der Umsetzung (z.B. Flexibilität, Reaktion auf neue Entwicklungen/Krisen)? | 1.2 |
| 3 | Auf welcher Grundlage erfolgt die Priorisierung der Budgetallokation auf die verschiedenen Sektionen (inkl. Geografische und thematische Prioritäten)? | 1.2 |
| 4 | Auf welchen Grundlagen entscheidet die AMS über Projekte (Aufträge/Subventionen/strategische Partnerschaften): Bedeutung der Kriterienliste Ein-Ausstieg, Qualität Projektdokument/ Budget, etc.? Wer beurteilt die Projektqualität? | 1.2 |
| 5 | Wie beurteilen Sie die heutige Effizienz und Wirksamkeit der vergebenen finanziellen Mittel (Aufträge und Subventionen)? | 1.3 |
| 6 | Wie, und mit welchen Massnahmen, gewährleistet die AMS angesichts der hohen Fluktuationsraten den Wissenstransfer und das institutionelle Lernen? | 1.4 |
| 7 | Wie findet die inhaltliche Koordination statt: a) innerhalb der AMS, b) mit dem EDA/DEZA, c) mit anderen Bundesämtern, und d) mit anderen bi- und multilateralen Geldgebern und Organisationen? | 1.5 |
| 8 | Wie wird die Wirksamkeit der vergebenen Mittel hinsichtlich der 4 Wirkungsziele erfasst und evaluiert? Gibt es Unterschiede zwischen Aufträgen, Subventionen und strategischen Partnerschaften? | 2.2 |
| 9 | Im Handbuch «Projektentwicklung» findet sich die Aufforderung Budgets zu verhandeln und Wettbewerb spielen zu lassen. Wie wird dieser Grundsatz gelebt und eingeschätzt? | 3.2 3.3 |
| 10 | Wie wird mit den Ergebnissen von Revisionen und Evaluationen umgegangen (Follow-up)? | 2.2 |
| 11 | Wie oft kommt es zu Ausschreibungen und wie sieht das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus? Könnte mit grösseren Vorhaben eine grössere Visibilität und Effizienz erzielt werden? | 3.3 |
| 12 | Was sind weitere wichtige Wirksamkeits- und Effizienzüberlegungen Ihrerseits? | 3.3 |

B) Fokusgruppeninterviews

| Nr. | Fokusgruppe 1 | Ref. Frage |
|-----|---|------------|
| 1 | Mit welchen Instrumenten setzen Sie die strategischen Vorgaben der IZ-Botschaft um? | 1.1 |
| 2 | Wie stellen Sie die Kohärenz zwischen den strategischen Vorgaben der IZ-Botschaft und den Instrumenten sicher? | 1.1 |
| 3 | Gibt es im Rahmen der Prozesse die Möglichkeit Aktivitäten zu priorisieren und falls ja, gemäss welchen Kriterien? | 1.2 |
| 4 | Sind die Instrumente effizient und wie wird das beobachtet? | 1.3 |
| 5 | Wie beurteilen Sie die Effizienz ihres Mitteleinsatz? (Flexibler, effizienter Mitteleinsatz (u.a. Mittelsituation am Jahresende)? | 1.3 |
| 6 | Welche Mittel stehen zur Verfügung, um den Wissenstransfer bei Personalrochaden, Neueintritten und Abgängen zu gewährleisten? | 1.4 |
| 7 | Wie wird die Koordination mit anderen Geldgebern innerhalb des EDA und anderen Organisationen sichergestellt? | 1.5 |
| 8 | Wo sehen sie die Stärken und Schwächen der AMS in den Prozessen und Instrumenten? | - |

| Nr. | Fokusgruppe 2 | Ref. Frage |
|-----|--|------------|
| 1 | Wie verfolgen Sie die Entwicklung bezüglich Empfänger und Volumen von Aufträgen und Subventionen; evtl. sogar Departements übergreifend? | 2.1 |
| 2 | Bestehen innerhalb der AMS quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung der Tätigkeiten der AMS? | 2.2 |
| 3 | Wie wird die Wirksamkeit der vergebenen Mittel hinsichtlich der 4 Wirkungsziele erfasst und evaluiert? Gibt es Unterschiede zwischen Aufträgen, Subventionen und strategischen Partnerschaften? | 2.2 |
| 4 | Werden die erbrachten Leistungen der Subventionsempfänger systematisch und einheitlich beurteilt und intern/extern evaluiert? | 2.2 |
| 5 | Berichten alle Subventionsempfänger über die Verwendung der Gelder? Sind die Berichte verständlich und bringen sie für die Aktivitäten der AMS einen Mehrwert? Werden projektübergreifende Lehren gezogen? | 2.3 |

| | | |
|---|---|-----|
| 6 | Wie beurteilen Sie die Handhabung von strategischen Partnerschaften; auf welcher Basis werden diese bestimmt? | 2.4 |
| 7 | Wie beurteilen Sie die Kohärenz der Instrumente und das Nutzen von Synergien? | - |
| 8 | Wo sehen sie die Stärken und Schwächen im Berichtswesen und im Evaluationssystem für Aufträge und Subventionen der AMS? | - |

| Nr. | Fokusgruppe 3 | Ref. Frage |
|-----|--|------------|
| 1 | Wie beurteilen Sie die Tätigkeiten der AMS zur Förderung der Menschlichen Sicherheit im Vergleich mit anderen Gebern? (z.B. D, Ö, Norwegen) bezüglich Effizienz und Wirksamkeit? | 3.1 |
| 2 | Könnte sich die AMS an anderen Institutionen bezüglich Instrumenten oder Ansätzen orientieren und welchen Mehrwert würde das bieten? | 3.1 |
| 3 | Wie könnte die Zahl der Projekte mit Kreditanträgen reduziert werden? | 3.2 |
| 4 | Könnte mit grösseren Vorhaben eine grössere Visibilität und Effizienz erzielt werden? | 3.2 |
| 5 | Wie oft kommt es zu Ausschreibungen und wie sieht Ihrer Meinung nach das Kosten -Nutzen-Verhältnis aus? | 3.3 |
| 6 | Bieten kompetitive Ausschreibungsverfahren ein Einsparpotenzial oder kann damit die Wirksamkeit (qualitativ und/oder quantitativ) erhöht werden? | 3.3 |
| 7 | Was sind weitere wichtige Überlegungen zur Wirksamkeit und Effizienz? | 3.3 |
| 8 | Wo sehen Sie Stärken und Schwächen und Vergabeverfahren von Mandaten und Subventionen? | - |

C) Evaluationen

| Nr. | | Ref. Frage |
|-----|---|------------|
| 1 | Wie kam es zum Entschluss, eine Evaluation durchzuführen? | 2.2 |
| 2 | Bei externen Evaluationen: Wie wurde die Evaluation vergeben (Einladung zur Offerteinreichung, öffentliche Ausschreibung)? | 2.2 |
| 3 | Wie wurde mit den Empfehlungen umgegangen? | 2.2 |
| 4 | War die Evaluation nützlich (Kosten/Nutzenverhältnis)? | 2.2 |
| 5 | Was ist für Sie der Unterschied zwischen internen und externen Evaluationen bezüglich Aufwand, Kosten und Nutzen? | 2.2 |
| 6 | Haben Sie eine weitere Anmerkung? | - |

D) Benchmarking

| Nr. | | Ref. Frage |
|-----|--|------------|
| 1 | Mit welchen Instrumenten wird die Menschliche Sicherheit in Partnerländern gefördert? Wie werden Schwerpunkte gesetzt? | 1.1 |
| 2 | Werden Wirkungsmodelle/-Hypothesen verwendet? Wenn ja wie sehen diese aus? | 1.2 |
| 3 | Wie wird die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes beobachtet und evaluiert? | 1.3 |
| 4 | Wie werden die Aktivitäten mit anderen Regierungsstellen / Gebern koordiniert? | 1.5 |
| 5 | Gibt es strategische Partnerschaften (Anzahl und Finanzvolumen)? In welchen Bereichen? Wie werden diese gesteuert? | 2.4 |
| 6 | Werden nebst den strat. Partnerschaften externe Mandate/Subventionen vergeben? Wenn ja werden diese ausgeschrieben oder direkt vergeben? Wie viele Aufträge/Beiträge werden pro Jahr abgewickelt (Zahl und Finanzvolumen)? | 3.3 |
| 7 | Über welche personellen und finanziellen Ressourcen verfügen sie für die Konfliktprävention und Friedensförderung? | - |
| 8 | Wie werden Kohärenz und Synergien sichergestellt? | - |

| | | |
|---|--|---|
| 9 | Qualität des Gebers – Flexibler, effizienter Mitteleinsatz (z.B. Situation Mittelabfluss am Jahresende)? | - |
|---|--|---|

Annex 5 Liste der Fallbeispiele

Tabelle 16: Durchgeführte Selbstevaluationen 2016 und 2017

| SAP-Nr. | Titel |
|------------------|--|
| 2016 | |
| 536015 | CSS-ETH: Culture and Religion in Mediation CARIM – Phase II |
| 535972 630476 | Nepal Institute for Policy Studies NIPS: Contribute to processes of drafting a comprehensive National Security Policy |
| 535985 | Legal Aid Commission: Legal Recovery Project (Eastern Province) |
| 536270 630653 | Adviser on Federalism in Nepal (Mandate Type B) |
| 631725 | Formations individuelles 2015 des experts du Pool |
| 631824 | Consultance en appui à la préparation et à l'organisation du cours Effective Advising in Peacebuilding Contexts |
| 536640 | Democracy for Development, Improving Electoral Adjudication Reform in Kosovo |
| 536541 | Conflict Armament Research (CAR): iTrace Global Illicit Arms Transfer Monitoring System Development of an Online Resource Centre |
| 536536 | Documenta: Human Losses and Information System |
| 631757 | Women's Association "Izvor", Prijedor "Witness and judiciary support in war crimes cases in north-western Bosnia" |
| 631789 | Erweiterung App/Website Women's Human Rights |
| 632334 | Initiative munitions : Réunion internationale consultative sur la gestion sûre et sécurisée des munitions conventionnelles |
| 631578 | True Heroes Films |
| 536221 | Deployment of a HSA to Ramallah, OPT |
| 631432 | Oxfam : Participation Politique des Femmes en Tunisie |
| 536643 | GICHD: Implementation Support Unit of the Convention on Cluster Munitions Contribution to the Trust Fund for the ISU CCM |
| 632006 | Masar: Improving the Status of Palestinian Refugees |
| 631141 631154 | Workshop Series for Election Management Bodies on "Conflict-Sensitive Election Management": Swisspeace – Creative Associates International |
| 632444 | HLEP Geneva Initiative Engaging the International Community |
| 631918 | BIMKOM 2015: Advancing Human Rights of Minorities in Israel through Planning Tools |
| 632178 | Cultural Center DamaD: Integrated Response to Building Community Resilience to Extremism and Radicalism in Sandzak |
| 632513 | Peace Mediation Course 2016 |
| 632306 | Expert to the Liberian National Police |
| 2017 | |
| 632650 | PRAWA, Nigerian Police Force Human Rights Project, Phase IV — 2016 activities |
| 632211 | Fondation Cordoue de Geneve, North Africa in Transition |
| 632274 | International Peace Institute, Innovative Peace Incubator |
| 632069 | Secretariado Nacional de Pastoral Social, Protection of Afro-Colombian and Indigenous Communities in the Pacific Region |
| 632242 | International Code of Conduct Association (IC0CA) — Support to the oversight mechanism and its secretariat |

| | |
|--------|---|
| 632462 | The Abraham Fund Initiatives – Shared Power: Jewish Arab Political Partnership |
| 632605 | Institute for Human Rights and Business: Process to create an impartial Centre for Learning, Legacy & Accountability on Mega-Sporting Events and Human Rights |
| 632860 | Assabel Foundation, Libya: Improving Detention Conditions in Tripoli |
| 632970 | Geneva Call: Protection from Sexual Violence |
| 632969 | Geneva Call: Protect Children from Effects of Armed Conflict |
| 632916 | IHRB: Tackling systemic issues |
| 631126 | Women's International League for Peace and Freedom (WILPF): Peace Women Programme |
| 631842 | Saferworld: Promoting community-focused responses to insecurity and conflict in frontline areas of Armenia and Azerbaijan |
| 632942 | Human Rights Film Festival Zurich, Human Rights Film Festival Zurich 2 nd edition 2016 |
| 632421 | Education21 « Promotion et soutien pour des projets scolaires en Education aux Droits Humains » |
| 632770 | Synaps, Mapping and plugging-in on Preventing Violent Extremism and Grassroots Peacebuilding Initiatives in Lebanon |
| 631759 | BIRN Justice Series: Media, Civil Society & War Crime Trials |
| 633391 | Peace Mediation Course 2017 |
| 632245 | Fondation Cordoue de Genève, Coopération avec savants islamiques |
| 632788 | Balkans Policy Research Group (BPRG): Policy Dialogue: Achieving a Political Agreement and Advancing State-Building |
| 632196 | Refugee Studies Centre |
| 680067 | Deployment of a Senior Adviser to the Centre of Competence in Humanitarian Negotiations |

Anmerkung: Grün markiert sind Selbstevaluationen, die als Fallbeispiel analysiert wurden

Quelle: AMS Controlling

Tabelle 17: Durchgeführte externe Evaluationen 2016 und 2017

| | Sektion | Titel | Management response | Kosten Evaluation |
|-------------|---------|--|---------------------------|-------------------|
| 2016 | | | | |
| 1 | MLFP | Geneva Call Core Contribution | ja | CHF 30'000 |
| 2017 | | | | |
| 1 | FP I | NTTP-I: Support to Inclusive Dialogue Process | Noch nicht abgeschlossen. | CHF 10'000 |
| 2 | FP IV | Stratégie pour le Traitement du passé et la prévention des atrocités 2013-2016 (++) | ja | CHF 49'675 |
| 3 | MRP | DCAF – PMC's code of conduct IcoCA | ja | CHF 15'750 |
| 4 | MRP | IKV Pax Christi: Droits de l'homme, sécurité humaine et exploitation aurifère dans l'Est de la RDC | ja | CHF 42'726 |
| 5 | HUPO | Stratégie Protection des civiles dans les conflits armés 2013-2017 | ja | CHF 32'372 |
| 6 | HUPO | Partenariat stratégique avec Small Arms Survey | ja | CHF 35'000 |

| | | | | |
|---|--------|--|-------|------------|
| 7 | SEF | Senior Level Peacebuilding Cours | ja | CHF 30'699 |
| 8 | FP II | Evaluation et développement stratégie pour Tujenge Amani | keine | CHF 41'955 |
| 9 | FP III | Evaluation « Appui à la mise en oeuvre de la constitution en Tunisie » | ja | CHF 7'653 |

Anmerkung: Grün markiert sind Externe Evaluationen, die als Fallbeispiel analysiert wurden

Quelle: AMS Controlling

Tabelle 18: Ausgewählte Fallbeispiele für Verträge / Kreditanträge

| | SAP Nr. | Vertragspartner / Typ Titel | Datum Vertragsunterzeichnung/ Dauer / Summe AMS / Gesamtprojekt |
|-------------|------------------|---|---|
| 2016 | | | |
| 1 | 632569 | Trial (Track Impunity Always (Geneva – CH) / Projektbeitrag | 15.03.2016 1.1.2016- 31.12.17 (1 Jahr) CHF 200'000 / CHF 326 352 |
| 2 | 632626 | Conflict Dynamics International, Inc.(Cambridge – USA) / Projektbeitrag | 22.04.2016 1.1.2016 – 31.12.2016 (1 Jahr) USD 203'442 / USD 609'034 |
| 3 | 632721 | United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva / Kernbeitrag (gemäss Kreditantrag non-earmarked) | 23.06.2016 1.1.2016-31.12.2016 (1 Jahr) CHF 1'000'000 / USD 217 Mio. |
| 4 | 633277 | ETH Gewährung eines Bundesbeitrags an das Projekt "Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes» / Projektbeitrag | 19.12.2016 1.1.2017-31.12.2021 (5 Jahre) CHF 1'598'000 / CHF 5'457'000 |
| 5 | 632951 | ICRC Missing Persons Activities in Ukraine / Projektbeitrag | 31.08.2016 1.9.2016- 31.08.2018 (2 Jahre) CHF 500'000 / CHF 11.0 Mio. |
| 2017 | | | |
| 6 | 633390 | Swisspeace Core Contribution 2017 / Kernbeitrag | 29.5.2017 1.1.2017-31.12.2017 (1 Jahr) CHF 673'000 / CHF 5'115'480 |
| 7 | 680006 | AMS Operational Budget HSA Colombo / Eigene Aktion | 1.1.2017-31.12.2017 (1 Jahr) CHF 68'9000 |
| 8 | 633802 633803 | ICMP (International Commission on Missing Persons) Missing Migrants Initiative for the Mediterranean Region / Projektbeitrag | 29.11. 2017 1.6.2017-30.6.2019 (2 Jahre und 1 Mt.) USD 2x200'000 / USD 1'351'240 Anm.: ko-finanziert von 2 Sektionen |

Annex 6 Benchmarking

| Aspekt | Norwegen | Deutschland |
|--|---|--|
| Institutionelle Strukturen (vergleichbar mit AMS) | <p><u>Aussenministerium</u>: Friedensförderung ist überwiegend in das „Department of Regional Affairs“ integriert, dieses umfasst auch „Section for Peace and Reconciliation“, davon getrennt „Section of Grant Management“ als Teil des „Department for Economic Relations and Development“. Das, Aussenministerium ist direkt für die Unterstützung von Friedensprozessen verantwortlich, übernimmt zusätzlich politische Steuerung der Partnerschaften und Förderprogramme im Bereich Friedensförderung.</p> <p><u>NORAD</u>: verantwortlich für die Projektabwicklung (Ausschreibung, Auswahl, Beauftragung, Monitoring und Abnahme von Projekten) sowie für deren Qualitätssicherung (z.B. Konzepte, Beratung, Monitoring, Evaluierung)</p> <p>Aktuelle <u>Reforminitiativen</u> zur besseren Rollenklärung zwischen Aussenministerium und NORAD, Ziel: bessere Nutzung des hybriden (integrierten) Systems von politischer Steuerung und Projektmanagement bei Vermeidung von Rollenkonflikten.</p> | <p>«Abteilung S» (Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe) des Auswärtigen Amtes (AA) (gegründet in 2015 im Rahmen umfassender Strukturreform, 168 Mitarbeiter, Gesamtbudget ca. EUR 2,4 Mrd. (2017), davon EUR 800 Mio. für Humanitäre Hilfe, EUR 50 Mio. für Friedensmediation, ca. 66% für internationale Organisationen, 34% für deutsche Organisationen), wichtigste Unterabteilung: SO3 Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge (60 Mitarbeiter, zukünftig auch in Botschaften stationiert, keine eigene Mediationstätigkeit).</p> |
| Instrumente im Bereich Friedens-förderung | <p><u>Friedensmediation</u>: Seit 1993 Engagement des Aussenministeriums als Vermittler in weltweiten Friedensprozessen (u.a. Kolumbien, Afghanistan, Naher Osten, Horn von Afrika), strategische Nutzung von (Klein-)Projekten zur Unterstützung des Mediationsprozesses, aktive Beteiligung des Aussenministeriums an UN Gremien (z.B. UN Peacebuilding Commission).</p> <p>Flexible <u>Finanzmittel</u> zur Unterstützung von Friedensprozessen, zusätzlich strategische Nutzung von Entwicklungshilfe- und humanitären Mitteln zur Begleitung von Friedensprozessen und Umsetzung von Friedensabkommen (z.B. Gaza, Somalia), Nutzung norwegischer NGOs als „Türöffner“ zu schwierigen Konfliktkontexten.</p> <p><u>Projektmittel</u> zur Umsetzung spezifischer ausenpolitischer Prioritäten im Bereich Frieden und Sicherheit (z.B. globale Abrüstung, Extremismus, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cybercrime, Nordkaukasus, Westbalkan), z.T. Vergabe über Ausschreibungen.</p> | <p><u>Projektmittel der Abteilung SO3</u>: von Abteilung S (deutsche Antragsteller) und Botschaften (nationale und internationale Antragsteller) verwaltet, Volumen ca. EUR 100.000 – 1 Mio., Förderschwerpunkte: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Demokratisierungshilfe, Stabilisierung Afghanistan, Transformationspartnerschaften (Naher Osten, Nordafrika), Antragsverfahren, Projektdurchführung durch NGOs, politische Stiftungen, internationale Organisationen.</p> <p><u>Zivik</u>: Förderprogramm des Auswärtigen Amtes für zivile Konfliktbearbeitung durch NGOs, seit 2001, verwaltet durch ifa-Institut für Auslandsbeziehungen, unterstützt kürzere Projekte bis EUR 400.000, ca. 70 Projekte pro Jahr, Antragsverfahren.</p> <p><u>Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif)</u>: gegründet 2002, seit 2017 vollwertige Entsendeorganisation, rekrutiert Personal für internationale Friedenseinsätze (UN, EU, OSZE, NATO) und bereitet dieses vor, 2017: 173 Langzeitexperten, 236 Wahlbeobachter, Gesamtbudget 2017: EUR 4,3 Mio.</p> <p><u>Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD)</u>: seit 2013, Zusammenschluss von Fachinstitutionen (u.a. Berghof, inmedio, U</p> |

| | | |
|----------------------|--|--|
| | <p>Gesamtvolumen der Projektförderung des Aussenministeriums im Bereich Friedensförderung: ca. EUR 66 Mio. (2018).</p> | <p>Viadrina, CSSP, ZIF), strategische Partner des AA, beraten das AA und führen selbst Friedensmediationen auf Track 2 durch (z.B. Jemen, Sudan), keine eigene Friedensmediation des AA.</p> |
| Vergabepraxis | <p>Aussenministerium und Botschaften verwalten einen Grossteil der ODA-Mittel direkt, Vergabe von ca. 30% der Mittel für Frieden und Versöhnung durch die <u>Botschaften</u> und Konsulate vor Ort (dezentralisierte Partnerschaften), wenige Ausschreibungen (über NORAD abgewickelt).</p> <p><u>Partnerschaften</u>: überwiegend Zusammenarbeit mit kleinem Kreis von langjährigen Partnern (z.B. große norwegische NGOs, lokale NGOs), in vergangenen Jahren Reduzierung der Zahl der Partner und Rationalisierung der Zusammenarbeit (z.B. weniger, aber grössere Projekte), geringe Institutionenförderung (v.a. für UN), aber mehrjährige Finanzierungsabkommen mit Partnern (Vorteil: mehr Zeit für inhaltliche Arbeit, gute Kenntnis der Partner, Nachteil: weniger Flexibilität).</p> <p><u>NORAD Ausschreibungen</u>: Förderprogramme zu spezifischen Themen werden auf der Website von NORAD bekannt gemacht, Projektvolumen > EUR 300.000, norwegische, internationale und lokale NGOs, UN Organisationen und andere multilaterale Organisationen können Projektvorschläge im Rahmen dieser Programme einreichen.</p> <p>Kanalisation von ca. 50% Mittel durch UN System (z.B. UN Peacebuilding Fund), 35% norwegische und internationale Organisationen, sowie internationale Monitoringmechanismen.</p> | <p>Abt. S unterhält informelle, langfristig angelegte <u>Partnerschaften</u> mit besonders qualifizierten NGOs, Organisationen und Universitäten (z.B. Berghof Foundation, Humanitarian Dialogue, DCAF, Uni Viadrina/Mediation, GPPI, GIZ, Deutsche Welle)</p> <p><u>Ausschreibungen</u>: Information zu Abt. S-Mitteln auf deren Website, deutsche, internationale und nationale Organisationen (v.a. NGOs) können jederzeit Projektideen bei SO3 einreichen.</p> <p>Mittelverwaltung durch <u>Botschaften</u>: Botschaften verfügen über SO3-Mittel, die sie gezielt und flexibel zur Förderung von politischen Projekten einsetzen können, meist mit lokalen Partnern, auch zur Unterstützung von Friedensprozessen.</p> |
| Prozesse | <p><u>NORAD Ausschreibungen</u>: NORAD verfügt über umfangreiches Instrumentarium zur Qualitätssicherung der ausgeschriebenen Projekte (Leitlinien, Beratung, Monitoring, externe Evaluierungen), Friedensförderung allerdings kein thematischer Schwerpunkt von NORAD.</p> <p><u>Ausschreibungsverfahren</u>: Online-Registrierung der antragstellenden Organisation, darauf Online-Einreichung des Projektantrags, Aussenministerium trifft abschliessende Förderentscheidung, Antrags- und Berichtsformulare online verfügbar.</p> <p><u>Reform des Projektmanagements</u>: Trend zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz durch verbesserte Verfahren,</p> | <p>Abteilung S befindet sich noch im Aufbau, interne Strukturen und Prozesse zur Mittelverwaltung (Projektförderung) noch im Auf- bzw. Umbau, Prozesse und Arbeitsteilung noch schwach ausgeprägt, so dass sich Projektmanager „um alles kümmern“ müssen.</p> <p><u>Antragsverfahren</u>: Förderkonzepte für vier Handlungsschwerpunkte (Konfliktbearbeitung, Demokratie, Stabilisierung Afghanistan, Transformation Naher Osten und Nordafrika) und Antragsformulare auf Deutsch und Englisch sind online auf den Seiten der SO3 und ifa verfügbar, sehr knappes Antragsformular, Antragstellung über ifa (zivik), SO3 oder Botschaften, Förderentscheidungen ausschliesslich durch SO3, Auslagerung eines Teils der Projektabwicklung an das Bundesverwaltungsamt.</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>Wirkungsorientierung, stringente Korruptionsbekämpfung, gilt auch für Friedensförderung.</p> <p><u>Besonderheiten von Friedensförderung:</u> höhere politische Sensibilität und höheres Risiko dieser Projekte, daher Präferenz für Zusammenarbeit mit begrenzter Zahl von gut bekannten Partnern.</p> | <p><u>Projektmanagement durch Botschaften:</u> Prozesse noch im Aufbau, viel ad hoc-Arbeit, dabei ist je nach politischem Bedarf grosse Flexibilität und Schnelligkeit möglich, wachsendes Projektportfolio kann bestehende Kapazitäten der Botschaften bald überfordern.</p> |
| Berichts- und Evaluationspraxis | <p><u>Transparenz:</u> eigenes Internetportal des Aussenministeriums zur Veröffentlichung aller Projektförderungen (<i>grants</i>), enthält Informationen zu Land, Jahr, Implementierungsorganisationen, Projektziele, Volumen und aktuellem Mittelabfluss), monatliche Updates.</p> <p><u>Wirkungsorientierung:</u> Aussenministerium arbeitet mit Results-Based Management, allerdings mehr Fokus auf Wirkungshypothesen und Ergebnissen als auf Indikatoren, aktuelle Arbeit an der Verbesserung von Ergebnisformulierungen.</p> <p><u>Evaluierungen:</u> regelmässige Durchführung von Projekt-, thematischen und länderbezogenen Evaluierungen durch unabhängige Evaluierungsabteilung von NORAD, Veröffentlichung der Evaluierungsberichte auf der NORAD Website.</p> | <p><u>SO3:</u> In der Aufbauphase der Abteilung S (besonders SO3) breiter Förderansatz mit vielen Partnern und in vielen Kontexten, derzeit ist eine Bestandsaufnahme dieser ersten Erfahrungen geplant, bisher noch keine formelle Evaluierung des SO3-Instrumentariums</p> <p><u>Ältere Projekte,</u> die jetzt zur SO3 übergegangen sind, berichten halbjährlich an das AA und werden regelmässig nach OECD-Standards evaluiert (z.B. von GIZ seit 2008 durchgeführtes Polizeiprogramm Afrika).</p> <p><u>Zivik:</u> Erstellung von Sachberichten am Projektende, seit 2007 verwendet das Institut für Auslandsbeziehungen die selbst entwickelte „Movie“-Methode (basierend auf Outcome Mapping) zur Evaluierung der zivik-Projekte.</p> <p><u>ZIF und Mediationsinitiativen:</u> keine Informationen zur Evaluierungspraxis in diesen Handlungsfeldern verfügbar.</p> <p><u>Wirkungsmodelle, Logframe und Theories of Change:</u> werden grundsätzlich in den Antragsformularen verlangt, teilweise noch rudimentär ausgeführt</p> |
| Koordination | <p><u>Geberkoordination:</u> Norwegen unterstützt Friedensprozesse grundsätzlich nur in Kooperation mit anderen internationalen Partnern, bemüht sich um konstruktive Rolle im UN-System, hohes Interesse an Koordination.</p> <p><u>Interne Koordination:</u> Abgrenzung der Funktionen von Aussenministerium und NORAD noch nicht abschliessend gelöst.</p> | <p><u>Interne Koordination:</u> Überschneidungen zwischen Projekten von SO3 und zivik, Unterscheidung v.a. durch Grösse der Projekte, älteres und deutlich kleineres zivik muss jetzt in SO3-Aktivitäten integriert werden.</p> <p><u>Geberkoordination:</u> erfolgt überwiegend über Botschaften, ist schwierig aufgrund des Wunschs vieler Geber nach Visibilität, der Besetzung interessanter Themen sowie Nationaler Ownership.</p> |
| Gesamtvergleich mit AMS | <p>Umfangreicher Erfahrungsschatz Norwegens im Bereich Friedensförderung, setzt dabei auf Kompetenz, Vertrauen und langjährige Partnerschaften, ausgeprägtes Bemühen um weitere Effizienz- und Effektivitätssteigerungen im Projektmanagement, viele Parallelen zu den Ansätzen und Herausforderungen der AMS. Norwegen hat in einigen Bereichen bereits Lösungen gefunden, die auch für die Schweiz interessant sein können.</p> | <p>Mit der Einrichtung der Abteilung S (2015) hat Deutschland nachgezogen und eine der AMS ähnliche Struktur geschaffen. Diese Struktur ist noch neu und muss in vielen Bereichen erst Erfahrungen sammeln und Prozesse ausprägen. Die Schweiz gilt hierbei als Vorbild.</p> |

Annex 7 Quellenverzeichnis

Wichtige Webseiten:

AMS: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit.html>

ARAMIS: <https://www.aramis.admin.ch/>

Kontextdokumente:

Andersen, Erik André und Hans-Otto Sano (2006): Human Rights Indicators at Programme and Project level - Guidelines for Defining Indicators, Monitoring and Evaluation.

[\[https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/indikatormanualwebpdf.pdf\]](https://www.humanrights.dk/files/media/billeder/udgivelser/indikatormanualwebpdf.pdf) download am 10.6.2018]

Carver, Richard and Handley, Lisa (2016): Does Torture Prevention Work? Liverpool: Liverpool University Press.

econcept (2015): Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte: Evaluation. Abteilung Menschliche Sicherheit und Bundesamt für Justiz.

[\[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150706_Schlussbericht_Evaluation_SKMR.pdf\]](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150706_Schlussbericht_Evaluation_SKMR.pdf) download am 9.6.2018]

EDA und SECO (2017): Independent Peer Review of the Integration of Swiss Representations Abroad.

[\[https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/791/attachment/de/3339.pdf\]](https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/791/attachment/de/3339.pdf) download am 7.6.2018]

EDA (2016): Menschenrechtsstrategie 2016-2019.

[\[https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Menschenrechte_humanitaerePolitikundMigration/Strategie-Menschenrechte-160224_DE.pdf\]](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Menschenrechte_humanitaerePolitikundMigration/Strategie-Menschenrechte-160224_DE.pdf) download am 10.6.2018]

Equitas (2011): Evaluating Human Rights Training Activities. A Handbook for Human Rights Educators.

[\[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18.pdf\]](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18.pdf) download am 9.6.2018]

ICAI (2012): Evaluation of the Inter-Departmental Conflict Pool.

[\[https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/Evaluation-of-the-Inter-Departmental-Conflict-Pool-ICAI-Report.pdf\]](https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/Evaluation-of-the-Inter-Departmental-Conflict-Pool-ICAI-Report.pdf) download am 9.6.2018]

Innovabridge (2014): Evaluation of the strategic partnership between HSD and swisspeace.

[\[https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?DocumentID=3795&Load=true\]](https://www.aramis.admin.ch/Default.aspx?DocumentID=3795&Load=true) download am 9.6.2018]

OECD (2012): Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC Guidelines and Reference Series.

[\[http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en\]](http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en) download am 3.6.2018]

Schweizerischer Bundesrat (2018a): Aussenpolitischer Bericht 2017.

[\[https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1791.pdf\]](https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1791.pdf) download am 5.4.2018]

- Schweizerischer Bundesrat (2018b): Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik 2017.
[<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/international-zusarbeit/europa/ber-br-migpol-2017-d.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2016a): Aussenpolitische Strategie 2016-2019.
[<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungenundpublikationen/publikationen/alle-publikationen.html/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie.html> download am 3.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2016b): Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017 bis 2020.
[https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/deza/strategie/rechtsgrundlagen-gesetzeverordnungenundbotschaften/botschaft_zur_internationalenzusammenarbeitderschweiz.html download am 3.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2015): Botschaft zur Verlängerung und Aufstockung des Rahmenkredits zur Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012-2016.
[<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/1439.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2014a): Botschaft zu einem Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung des Zentrums für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich und der Kooperationsprojekte des VBS.
[<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/8909.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2014b): Botschaft über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren 2016–2019.
[<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/9047.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2011): Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012-2016.
[<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/6311.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2010a): Botschaft über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und der Kooperationsprojekte des VBS.
[<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/37251.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2010b): Botschaft über einen Rahmenkredit zur Weiterführung der Unterstützung der drei Genfer Zentren.
[<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/8191.pdf> download am 5.4.2018]
- Schweizerischer Bundesrat (2003): Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (Stand 2017).
[<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021838/201706010000/193.9.pdf> download am 5.4.2018]

Stave, Sven Erik (2011): Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions. NOREF Policy Brief 2/2011

[\[https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Measuring-peacebuilding-challenges-tools-actions\]](https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Measuring-peacebuilding-challenges-tools-actions) download am 8.6.2018]

Swisspeace (2017): Handout zur M&E Praxis in der Friedensförderung

AMS Dokumente:

AMS (2017): AMS Handbuch Projektabwicklung

AMS (2017): Übergeordnete Ziele 2017, und Jahresprogramme der Sektionen Expertenpool für zivile Friedensförderung, Menschenrechtspolitik, Friedenspolitik II, und Multilaterale Friedenspolitik

AMS (2015): Anleitung für das Erstellen des Kreditantrags

AMS (2013a): Evaluation in der AMS – Anleitung

AMS (2013b): HSD Self-Evaluation Report. Project No. 632069.

AMS (2012): Anleitung AMS für das Erstellen von Projektdokumenten

AMS (undatiert a): Checkliste für das Budget

AMS (undatiert b): FAQ Projektabwicklung

Vertragsstatiken für die Jahre 2012-2017

Diverse ausgewählte Evaluationen und Vertragsdokumente gemäss Tabellen A5.1-3