

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



# Beschaffungsprüfung von Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Aktionen

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit /  
Humanitäre Hilfe

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18356.202.00077
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref .....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	15
1.5 Schlussbesprechung .....	15
<b>2 Die ordnungsgemäße Umsetzung der Beschaffungs- und Logistikvorgaben .....</b>	<b>16</b>
2.1 Es bestehen Vorgaben für Beschaffungs- und Logistikprozesse .....	16
2.2 Die Ablage der Beschaffungsdokumentation erfolgt dezentral .....	17
2.3 Es besteht kein risikoorientiertes Kontrollkonzept zum Verhaltenskodex für Lieferanten.....	18
<b>3 Strategievorgaben zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen .....</b>	<b>21</b>
3.1 Mit transparenten Entscheiden ist dem Risiko einer Umgehung des Beschaffungsrechts entgegenzuwirken.....	21
3.2 Das Management muss periodisch über die Bezugswege von Produkten entscheiden .....	23
<b>4 Die Kontrolle von Beschaffungs- und Logistikprozessen.....</b>	<b>27</b>
4.1 Die Berichterstattung fokussiert auf den Output - nicht aber auf die mittelfristige Wirkung von Beschaffungen.....	27
4.2 Es bestehen Vorgaben für die Kontrolle von Beschaffungsprozessen der Auslandsvertretungen der DEZA .....	28
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....</b>	<b>30</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen.....</b>	<b>31</b>
<b>Anhang 3: Glossar.....</b>	<b>32</b>
<b>Anhang 4: Projektsteckbriefe .....</b>	<b>33</b>

# Beschaffungsprüfung von Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Aktionen

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit / Humanitäre Hilfe

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Humanitäre Hilfe (HH) ist ein Instrument der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) des Bundes. Im Budget sind für die Unterstützung humanitärer Aktionen für die Jahre 2017 bis 2020 jährlich durchschnittlich 335 Millionen Franken vorgesehen (Ist 2017: 332,6 Millionen Franken). Der grösste Teil hiervon entfällt auf internationale Abkommen und Beiträge. Im Jahr 2017 wurden durch die HH Güter und Dienstleistungen für ca. 15 Millionen Franken beschafft. Ein grosser Teil der Beschaffungen erfolgt durch die Auslandsvertretungen.

Die Aufgabe der HH umfasst bei Projekten die drei Bedarfsphasen Soforthilfe (Rapid Response), Early Recovery sowie den Wiederaufbau (Recovery und Reconstruction). Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) kann als Beschaffungsstelle für die HH selber Güter und Dienstleistungen einkaufen, dabei gilt grundsätzlich das öffentliche Beschaffungsrecht. Für die Beschaffungen in der Phase der Soforthilfe kommen zahlreiche gesetzlich vorgesehene Ausnahmebestimmungen zur Anwendung. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die hierzu bestehenden Prozesse, deren Einhaltung sowie die bestehenden Schnittstellen zu den Auslandsvertretungen.

Die Prüfung basiert auf einer Stichprobe, innerhalb derer ein «Project Walk-Through» in der Zentrale stattfand. Die Stichprobe umfasst drei Projekte der HH in Nepal und Haiti. Beschaffungen in den Auslandsvertretungen wurden nicht geprüft.

### **Ein Verhaltenskodex für Lieferanten wird eingeführt – das Kontrollkonzept ist noch zu erarbeiten**

Um einem möglichen Reputationsschaden vorzubeugen, muss bei Ausschreibungen besser auf die Einhaltung der Sozialstandards<sup>1</sup> bei Lieferanten geachtet werden. Um dies zu gewährleisten, wird derzeit durch das EDA ein Verhaltenskodex für die Lieferanten eingeführt. Die Möglichkeit von Kontrollen ist nicht erwähnt. Die EFK empfiehlt, eine risikoorientierte Überprüfung der Lieferanten explizit vorzugeben.

### **Das Management muss periodisch über die Bezugswege von Produkten entscheiden**

Die HH verfügt über mehrere strategische Beschaffungskanäle. Diese sind: die Lager in der Schweiz, die des United Nations Humanitarian Response Depot (UNHRD) sowie Rahmenverträge (RV). Derzeit werden diese Möglichkeiten noch kaum genutzt. Zur Förderung von Wirtschaftlichkeit, aber auch zur Einhaltung gesetzlicher Vorgaben (z. B. durch die Verwendung von Rahmenverträgen) sind die Kanäle weiterzuentwickeln und zu optimieren. Die EFK empfiehlt dem Management der HH, periodisch über die Bezugswege der Produkte zu entscheiden.

---

<sup>1</sup> Sozialstandards = Kernarbeitsnormen, die im Rahmen der Welthandelsordnung die menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und einen hinreichenden Arbeitsschutz gewährleisten sollen.

Der Entscheid Auftrag oder Beitrag ist zu dokumentieren, um eine Umgehung des Beschaffungsprozesses zu vermeiden. Die HH vergibt Beiträge und beschafft bei Dritten Aufträge zur Projektdurchführung. Das Operationskomitee (H-OpKom)<sup>2</sup> sowie das Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen (KVB) des Generalsekretariats des EDA müssen ab einem gewissen Volumenanteil zum Entscheid Beitrag oder Auftrag beigezogen werden. Es bestehen derzeit keine Vorgaben, wie dieser Entscheid zu dokumentieren ist. Die EFK empfiehlt, solche Entscheide in der Zentrale sowie den Auslandsvertretungen schriftlich zu begründen, um die Einhaltung der jeweiligen gesetzlichen Grundlage zu gewährleisten und dies transparent ausweisen zu können.

### **Die Humanitäre Hilfe sollte die Berichterstattung bei Beschaffungen verstärkt auf die mittelfristige Wirkung ausrichten**

Aussagen zu den mittelfristigen Wirkungen der Beschaffungen finden sich nicht in den Berichten der betrachteten Stichprobe. Die Berichte sind allerdings stark am Output orientiert. Sind Beschaffungen ein zentraler Bestandteil eines Projekts, sollten folglich in den Phasen Early Recovery und Wiederaufbau Aussagen zur Bedarfserfüllung bei Beschaffungen in die Berichterstattung mit aufgenommen werden.

---

<sup>2</sup> Operationskomitee: Führungsorgan des Bereichs HH

# Audit des achats de biens et de services pour les opérations humanitaires

Direction du développement et de la coopération / Aide humanitaire

## L'essentiel en bref

---

L'Aide humanitaire (AH) est l'un des instruments de la coopération internationale menée par la Confédération. Pour les années 2017 à 2020, le budget prévoit une enveloppe annuelle moyenne de 335 millions de francs pour les opérations humanitaires (332,6 millions de francs en 2017). La majeure partie de cette somme est destinée à être utilisée dans le cadre des contributions et des accords internationaux. En 2017, l'AH a acheté des biens et des services pour un montant d'environ 15 millions de francs. La plupart de ces acquisitions est effectuée par les représentations à l'étranger.

Pour les projets, le champ de compétences de l'AH couvre les trois phases des besoins: l'aide d'urgence (*rapid response*), le redressement (*early recovery*) et la reconstruction (*recovery* et *reconstruction*). En tant que service d'achat pour l'AH, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) peut procéder, de manière autonome, à l'achat de biens et de services. En principe, le droit applicable est celui des marchés publics, bien que la loi prévoit de nombreuses exceptions pour les acquisitions réalisées lors de la phase d'aide d'urgence. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les processus existants à cet effet, leur respect et les interfaces avec les représentations à l'étranger.

L'audit s'appuie sur un échantillon de trois projets de l'AH réalisés au Népal et en Haïti et qui ont été passés en revue à la centrale du DFAE. Les achats réalisés par les représentations à l'étranger n'ont pas été examinés.

### **L'introduction d'un code de conduite pour les fournisseurs est en cours, le concept de contrôle doit encore être élaboré**

Afin d'éviter d'éventuelles atteintes à la réputation de la Suisse, il faut veiller davantage à ce que les fournisseurs respectent les standards sociaux lors des appels d'offres<sup>1</sup>. A cet effet, le DFAE élabore actuellement un code de conduite à leur intention. La possibilité d'effectuer des contrôles n'y figure pas. Le CDF recommande une mention explicite instaurant un contrôle des fournisseurs axé sur les risques.

### **La direction doit régulièrement prendre des décisions pour les canaux d'approvisionnement**

L'AH dispose de plusieurs canaux stratégiques d'acquisition. Elle peut ainsi s'appuyer sur les entrepôts situés en Suisse et sur ceux appartenant à l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies (UNHRD) ainsi que sur des accords-cadres. À l'heure actuelle, ces possibilités sont encore sous-exploitées. Afin d'améliorer l'économicité et de se conformer aux dispositions légales (par ex. en ayant recours aux accords-cadres), un développement et une optimisation de ces canaux sont nécessaires. Le CDF recommande à la direction de l'AH de prendre régulièrement des décisions concernant les canaux d'approvisionnement.

---

<sup>1</sup> Standards sociaux = normes fondamentales du travail visant à garantir, dans le cadre du commerce mondial, des conditions de travail décentes et une protection des travailleurs suffisante.

La décision de recourir à des contributions ou à des mandats doit être documentée pour éviter de contourner les procédures d'appel d'offres. L'AH octroie des contributions et confie des mandats à des tiers pour l'exécution de projets. Le comité des opérations (H-OpKom)<sup>2</sup> et le Centre de compétence en contrats et marchés publics du Secrétariat général du DFAE doivent être consultés pour toute décision de contributions ou de mandat dont le volume dépasse un certain seuil. Actuellement, il n'existe aucune directive sur la manière dont ce choix doit être documenté. Le CDF recommande à la centrale et aux représentations à l'étranger de motiver cette décision par écrit pour garantir le respect des différentes bases légales et pouvoir s'en justifier de manière transparente.

### **Les rapports d'acquisition de l'Aide humanitaire devraient être davantage axés sur les effets à moyen terme**

Les rapports de l'échantillon de projets examinés ne contiennent aucune déclaration sur l'impact des acquisitions à moyen terme. Ils sont en revanche fortement axés sur les extrants (*output*). Lorsque les achats représentent un élément central d'un projet, il faudrait inclure des indications relatives à la satisfaction des besoins en matière d'achats lors des phases de redressement et de reconstruction dans les rapports.

**Texte original en allemand**

---

<sup>2</sup> Comité des opérations: organe de direction du domaine AH

# Verifica concernente l'acquisto di beni e servizi per le operazioni umanitarie

Direzione dello sviluppo e della cooperazione / Aiuto umanitario

## L'essenziale in breve

---

L'Aiuto umanitario è uno strumento della Cooperazione internazionale della Confederazione. Per il periodo 2017–2020 sono preventivati in media 335 milioni di franchi all'anno a sostegno delle operazioni umanitarie (2017: 332,6 mio. fr.). La maggior parte di questo importo è destinata agli accordi internazionali e al versamento di contributi. Nel 2017 l'Aiuto umanitario ha acquistato beni e servizi per 15 milioni di franchi. Gran parte degli acquisti viene effettuata dalle rappresentanze estere.

Nell'ambito dei vari progetti il compito dell'Aiuto umanitario comprende le tre fasi di sostegno: l'aiuto d'emergenza (*rapid response*), la ripresa rapida (*early recovery*) nonché la ripresa e ricostruzione (*recovery and reconstruction*). In qualità di servizio d'acquisto per l'Aiuto umanitario, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) può effettuare autonomamente acquisti di beni e servizi. Per questi acquisti si applica in linea di principio la legislazione sugli acquisti pubblici, benché la legge preveda numerose eccezioni per gli acquisti effettuati nella fase dell'aiuto d'emergenza. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato i processi esistenti, la loro osservanza nonché le interfacce con le rappresentanze estere.

La verifica si basa su un controllo a campione di tre progetti realizzati dall'Aiuto umanitario in Nepal e ad Haiti e per i quali è stato eseguito un esame «walk-through» presso la centrale del DFAE. Gli acquisti effettuati dalle rappresentanze estere non sono stati sottoposti a verifica.

### **È in corso l'introduzione di un codice di condotta per i fornitori, occorre ancora elaborare un concetto di controllo**

Per prevenire eventuali danni alla reputazione della Svizzera, nelle procedure di aggiudicazione è necessario prestare maggiore attenzione nel garantire il rispetto degli standard sociali<sup>1</sup> da parte dei fornitori. A tale scopo il DFAE sta introducendo un codice di condotta. La possibilità di effettuare controlli non viene menzionata. Il CDF raccomanda di inserire nel codice di condotta un riferimento esplicito al controllo dei fornitori orientato ai rischi.

### **La direzione deve periodicamente prendere decisioni relative ai canali di acquisto**

L'Aiuto umanitario dispone di diversi canali strategici per gli acquisti: i depositi in Svizzera, quelli delle Basi di pronto intervento umanitario delle Nazioni Unite e i contratti quadro. Al momento queste possibilità sono ancora poco sfruttate. Per promuovere la redditività e assicurare il rispetto delle prescrizioni legali (ad es. utilizzando dei contratti quadro), questi canali devono essere sviluppati e ottimizzati. Il DFAE raccomanda alla direzione dell'Aiuto umanitario di prendere periodicamente decisioni relative ai canali di acquisto.

---

<sup>1</sup> Standard sociali: norme fondamentali del lavoro volte a garantire condizioni di lavoro dignitose e una sufficiente protezione dei lavoratori nel quadro dell'ordinamento del commercio mondiale.

Per evitare un'elusione delle procedure d'acquisto, la scelta di accordare dei contributi o di finanziare un mandato deve essere documentata. L'Aiuto umanitario accorda contributi e aggiudica commesse a terzi per l'esecuzione dei progetti. A partire da un determinato importo, il comitato delle operazioni<sup>2</sup> e il Centro di competenza in contratti e acquisti pubblici (CCAP) della Segreteria generale del DFAE devono essere coinvolti in queste decisioni. Attualmente non vi sono prescrizioni su come documentare simili scelte. Il CDF raccomanda di motivare per scritto tali decisioni presso la centrale e nelle rappresentanze estere per assicurarsi che le varie basi legali vengano rispettate ed esista una documentazione trasparente in merito.

### **Il rapporto sugli acquisti dell'Aiuto umanitario deve orientarsi maggiormente agli effetti a medio termine**

Nei rapporti sui controlli a campione non figurano informazioni sugli effetti a medio termine prodotti dagli acquisti. Questi rapporti sono invece fortemente orientati ai risultati (*output*). Dato che gli acquisti costituiscono una parte importante del progetto, nei relativi rapporti occorrerebbe fornire informazioni sui bisogni da soddisfare in materia di acquisti nelle fasi di ripresa rapida nonché di ripresa e ricostruzione.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>2</sup> Comitato delle operazioni: organo di direzione dell'Aiuto umanitario.

# Procurement audit of goods and services for humanitarian operations

Swiss Agency for Development and Cooperation

## Key facts

---

Humanitarian aid is an instrument of the Confederation's international cooperation. For 2017 to 2020, the budget foresees an average of CHF 335 million in support for humanitarian operations each year (in 2017: CHF 332.6 million). Most of this is accounted for in international agreements and contributions. In 2017, goods and services to the value of around CHF 15 million were procured through humanitarian aid. A large proportion of the procurements are made by missions abroad.

In the case of projects, humanitarian aid covers three stages of needs: emergency aid (rapid response), early recovery and recovery and reconstruction. As the procurement office for humanitarian aid, the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) can purchase goods and services itself, whereby public procurement law applies. For procurements in the emergency aid phase, multiple exception clauses provided for by law apply. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the existing processes, compliance with these processes and existing interfaces with missions abroad.

The audit is based on a spot check during which a "project walk through" took place in the central office. The spot checks covered three humanitarian aid projects in Nepal and Haiti. Procurements in the missions abroad were not audited.

### **Code of conduct introduced for suppliers – monitoring concept still to be developed**

In order to prevent potential reputational damage, better care must be taken that suppliers adhere to social standards<sup>1</sup> in the case of calls for tender. In order to ensure this, the FDFA is currently introducing a code of conduct for suppliers. Potential controls are not mentioned. The SFAO recommends explicitly defining a risk-oriented assessment of suppliers.

### **Management must make periodic decisions on the procurement channels of products**

Humanitarian aid has a number of strategic procurement channels, these are: the stores in Switzerland, those of the United Nations Humanitarian Response Depot (UNHRD) and framework agreements. Currently, these possibilities remain hardly used. The channels should be further developed and optimised in order to promote economic efficiency but also to comply with legal requirements (e.g. through the use of framework agreements). The SFAO recommends that the humanitarian aid management make periodic decisions on the procurement channels of products.

---

<sup>1</sup> Social standards = core labour standards which should ensure humane working conditions and sufficient occupational safety within the framework of the world trade order.

The decision as to whether to award subsidies or procure orders from third parties should be documented in order to avoid the procurement process being circumvented. In order to implement projects, humanitarian aid awards subsidies and procures orders from third parties. The operations committee (H-OpKom)<sup>2</sup> and the Contracts and Procurement Competence Centre of the General Secretariat of the FDFA must be consulted on subsidy or order decisions which exceed a certain volume. No requirements exist on how these decisions are to be documented. The SFAO recommends justifying such decisions in the central office and missions abroad in writing. This will ensure compliance with the relevant legal bases and provide a transparent record.

### **Humanitarian aid should focus procurement reports more strongly on medium-term effects**

The reports in the spot check under review do not contain any statements on the medium-term effects of procurement. However, the reports are strongly output-oriented. If procurements are a key component of a project, statements on requirement fulfilment should then also be included in reports in the early and recovery and reconstruction phases.

**Original text in German**

---

<sup>2</sup> Operations committee: management body of the humanitarian aid area

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Leben retten und Leiden lindern - so lautet das Mandat der Humanitären Hilfe (HH). Um diesen Auftrag rasch und flexibel umzusetzen, ist neben der personellen die materielle Einsatzbereitschaft eine Grundvoraussetzung. Im Zentrum stehen dabei immer die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung. Konkret stehen bei Nothilfesituationen Hilfsgüter wie Zelte, Wasseraufbereitungs- und verteilanlagen, Selbsthilfekits für provisorische Behausungen oder medizinische Unterstützung im Vordergrund.

Der Grundsatz bei Beschaffungen ist klar: Die richtigen Hilfsgüter müssen in der richtigen Menge, mit der richtigen Qualität, am richtigen Ort und zur richtigen Zeit (Transport) bereitstehen. Nothilfe ist stets ein Rennen gegen die Zeit. Zeit ist deshalb einer der wesentlichsten Faktoren bei Soforthilfeaktionen. Die besten Hilfsgüter nützen nichts, wenn sie zu spät eintreffen. Zusätzlich zur zeitlichen Dimension sind aber auch die Frage der optimalen Qualität der Ware und der möglichst tiefen Preise ausschlaggebend. Die Faktoren Zeit, Qualität und Preis bilden deshalb die Grundlage bei der Beschaffung von Hilfsgütern bei Nothilfeaktionen.

Beim Kauf von Hilfsgütern und Dienstleistungen gelten für die HH die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts. Um bei humanitären Notsituationen rasch und flexibel reagieren zu können, sieht das Beschaffungsrecht dafür notwendige gesetzliche Ausnahmen vor. Diese rechtlichen Vorgaben und Ausnahmen wendet die HH in der Umsetzung ihres Mandats in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen EDA an.

Im vorliegenden Prüfbericht setzt die EFK einen Akzent auf die Beschaffung von Hilfsgütern und Dienstleistungen im Übergangsbereich zwischen akuter Nothilfe und ersten Wiederaufbaubemühungen (Early recovery) und der Schnittstelle zwischen Beschaffungs- und Subventionsrecht. In diesem Zusammenhang hält die HH fest, dass sie die drei Empfehlungen der EFK unabhängig vom vorliegenden Bericht bereits grösstenteils umgesetzt hat. Die noch offenen Punkte wird die HH gemäss den einzelnen Stellungnahmen umsetzen.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Humanitäre Hilfe (HH) ist ein Instrument der Internationalen Zusammenarbeit (IZA) des Bundes. Ziel der HH ist es, mit Vorbeugungs- und Nothilfe- und Wiederaufbaumassnahmen zur Erhaltung gefährdeter menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beizutragen. Sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt. Das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH) ist der operative Arm der HH und kann für Soforthilfeinsätze bei Krisen und Katastrophen, selber durchgeführte Projekte, zur Verstärkung von Partnerorganisationen (Secondments) und zur Verstärkung für Aussennetz und Zentrale eingesetzt werden.

Der Auftrag der HH des Bundes basiert auf drei Pfeilern:

- Sofort- und Überlebenshilfe durch Versorgung mit Trinkwasser, sanitäre Anlagen, temporäre Unterkünfte, Nahrungsmittel und medizinische Hilfsgüter
- Nachhaltiger Wiederaufbau
- Katastrophenvorsorge und Vorbeugung.

Die Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe werden in Form von Rahmenkrediten für jeweils vier Jahre bewilligt. Im Budget des Bundes sind für die Unterstützung humanitärer Aktionen für die Jahre 2017 bis 2020 jährlich durchschnittlich 400 Millionen Franken vorgesehen.

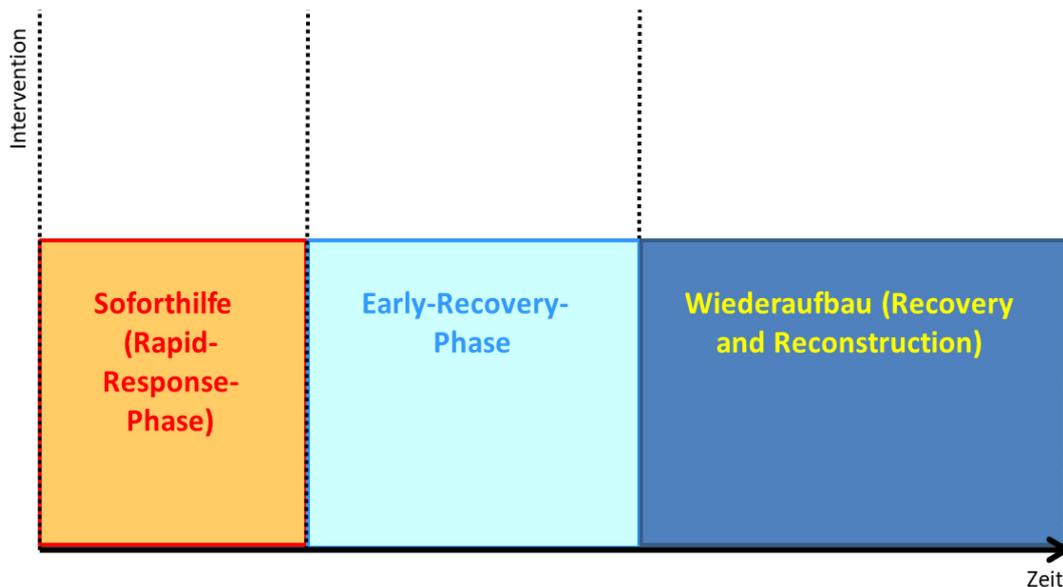


Abbildung 1: Bedarfsphasen in der Humanitären Hilfe (Quelle: EFK)

Die Richtlinien der HH schreiben vor, rasch Hilfe anzubieten und so lange im Einsatzgebiet aktiv zu bleiben wie nötig. Die Bedarfsphasen in den Projekten der HH sind: die Soforthilfe (Rapid Response), die Early Recovery-Phase sowie die Phase des Wiederaufbaus (Recovery and Reconstruction). Eine scharfe Trennung zwischen der Phase Early Recovery, der Phase des Wiederaufbaus und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht immer möglich.

Für die Phase der Soforthilfe bestehen viele Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben und Prozessen. Die Auftragsvergabe in den Projekten der HH muss nach den Vorgaben des Bundesgesetzes und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB/VöB) erfolgen. In den EDA-internen Weisungen sind die Ausnahmefälle der DEZA für die freihändige Vergabe von Dienstleistungen und Gütern präzisiert. So werden beispielsweise Beschaffungen für die Soforthilfe aus Gründen der Dringlichkeit mit dem freihändigen Verfahren vergeben. Nach dieser Phase können solche Begründungen nicht mehr erfolgen und die vorgegebenen Prozesse müssen wieder eingehalten werden. Bisweilen wägt sich die HH in den Phasen Early Recovery und Wiederaufbau jedoch noch in einer «Grauzone» bzw. einem Übergangsbereich zu Bestimmungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Die Prüfung behandelt die Beschaffungen und Prozesse in dieser «Grauzone».

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Prüfungsziel war eine Beurteilung der Beschaffungsorganisation sowie der -prozesse der HH und SKH der DEZA.

Die folgenden drei Prüfgebiete wurden betrachtet:

- Die ordnungsgemässe Umsetzung von Beschaffungs- und Logistikkvorgaben
- Die Strategievorgaben der HH / SKH zu einer Maximierung der Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungsprojekten
- Die Kontrolle von Beschaffungs- und Logistikprozessen.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf (Revisionsleitung) und Daniel Scheidegger im Juni 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Urs Matti. Die Ergebnisbesprechung hat am 6. September 2018 stattgefunden.

### Prüfungsgrundsätze:

Die Prüfung basiert auf einer Stichprobe innerhalb derer ein Project Walk-Through in der Zentrale stattfand, um die Beschaffungs- und Logistikprozesse besser nachvollziehen zu können. Die Umsetzung der Vorgaben in den Auslandsvertretungen wurde nicht kontrolliert<sup>3</sup>.

### Prüfungsumfang:

Die Auswahl der Projekte wurde aufgrund einer Liste der DEZA getroffen. Die Liste umfasst alle Projekte der humanitären Hilfe von 2013 bis zum Prüfungszeitpunkt. Es wurden drei Projekte ausgewählt. Die Auswahl erfolgte anhand folgender Kriterien:

- Projekte mit mehreren Bedarfsphasen (mind. Rapid Response und Early Recovery)
- Kürzlich durchgeführte Projekte, um wichtige Stakeholder befragen zu können
- Die Höhe der Ausgaben der Projekte – mindestens 1 Mio. Franken
- Beschaffungsvolumen der Projekte
- Es sollten Projekte von mindestens zwei Projektleitenden geprüft werden.

---

<sup>3</sup> Angaben siehe Anhang 4: Projektsteckbriefe

Die Projektauswahl fand in Absprache mit den DEZA-Verantwortlichen statt. Die Feststellungen der Prüfung beziehen sich auf die Stichprobe. Die Beschriebe der Projekte aus der Stichprobe finden sich im Anhang 4 «Projektsteckbriefe».

Projekte der Stichprobe:

- Nothilfe Response Erdbeben Nepal, Nr. 7F-09354
- Emergency Response Hurricane Matthew, Nr. 7F-09704
- Relèvement immédiat Post-Matthew, Nr. 7F-0937

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der Humanitären Hilfe (DEZA) sowie dem Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen (GS-EDA) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6.09.2018 statt. Teilgenommen haben seitens DEZA der Chef Stab Humanitäre Hilfe und SKH, der Chef der Abteilung Europa, Asien und Amerika, der Chef Sektion Ausrüstung und Logistik, die Finanzbeauftragte Stab Humanitäre Hilfe und SKH. Seitens KVB war der Chef Beratung Vertragsrecht anwesend. Von der EFK haben der Federführende, die Revisionsleiterin und der Prüfexperte teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Die ordnungsgemässe Umsetzung der Beschaffungs- und Logistikkvorgaben

Der Bundesrat und die Verwaltung bekräftigen insbesondere auch auf Druck der Politik immer wieder, dass sie bei der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Dienstleistungen und Güterlieferungen einsetzen wollen.<sup>4</sup> Zudem wird die Einhaltung von Sozialstandards<sup>5</sup> in Bezug auf die Reputation auch bei Hilfsaktionen immer wichtiger. Die folgenden drei Kapitel befassen sich mit der Frage, welche Verfahren bei Beschaffungen der HH angewendet und wie die Vorgaben für Prozesse, eine nachvollziehbare Dokumentation und Lieferanten umgesetzt werden.

### 2.1 Es bestehen Vorgaben für Beschaffungs- und Logistikprozesse

Für die HH kann das EDA als eine der Beschaffungsstellen des Bundes Güter und Dienstleistungen selber einkaufen. Dabei gilt das Beschaffungsrecht. Dasselbe gilt für den Bedarf der Auslandsvertretungen, wobei die lokalen Verhältnisse und der Entwicklungseffekt im Partnerland berücksichtigt werden müssen.

Der Unterstützungsprozess «Verträge und Beschaffungen» ist Teil der EDA-Prozesslandkarte. Er ist im Beschaffungshandbuch und auf den elektronischen Plattformen EDA-Scout und Wiki der Sektion Ausrüstung und Logistik der HH (H-Log) abgebildet sowie in weiteren Dokumenten erwähnt. Das Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen (KVB) unterstützt die Bedarfsstellen der HH bei der Abwicklung von Beschaffungen und beim Vertragsmanagement. Die Vorgaben zu den Beschaffungsprozessen schliessen auch die Fälle ausserhalb des Gesetzes (BöB) bzw. nach dem 3. Kapitel der Beschaffungsverordnung (VöB) mit ein.

Bei den Einsätzen der HH sind Ablauforganisation – und damit die Rollen und Funktionen im Rahmen von Beschaffungen – für die beiden Phasen Rapid Response bzw. Early Recovery unterschiedlich geregelt. In der Phase Rapid Response greift die Einsatzleitung auf die für die rasche Lieferung von Hilfsgütern vorgesehenen Ausnahmeregelungen des Beschaffungsrechts zurück. Für diese sind Prozesse, Rollen und Funktionen zur Beschaffung und Logistik der Hilfsgüter im Management-Handbuch beschrieben. Eine zentrale Rolle spielen hier die Einsatzleitung und die Sektion H-Log.

Die Sektion H-Log betreibt eine eigene Intranet-Plattform, auf welcher die Prozesse auf ihre Fachbereiche heruntergebrochen sind. Die Programmbeauftragten in der Zentrale wenden sich bei Beschaffungsfragen an die Sektion H-Log oder an KVB. Bei den Einsätzen der HH findet ein Teil der Beschaffungen durch die Schweizer Vertretung vor Ort statt. Solche lokalen Beschaffungen setzt die HH aufgrund der Weisung Division of Labour und in Absprache mit dem Missionschef um.

---

<sup>4</sup> Siehe Anhang 1 politische und parlamentarische Vorstösse

<sup>5</sup> Sozialstandards = Kernarbeitsnormen, die im Rahmen der Welthandelsordnung die menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und einen hinreichenden Arbeitsschutz gewährleisten sollen.

In unterschiedlichen Dokumenten sind die Finanz- und Freigabekompetenzen der Linienorganisation sowie des Operationskomitees geregelt. Die Konsultationspflicht mit dem KVB und die Aufgabenteilung sind in Form des Funktionsdiagramms von H-Log festgelegt. Die Kompetenzregelungen, die für das Beschaffungswesen angewendet werden, sind auf Stufe EDA geregelt.

### **Beurteilung**

Die einschlägigen Prozessbeschreibungen und Dokumente zum Beschaffungswesen sind auf den verschiedenen elektronischen Plattformen gut auffindbar und in aktuellem Zustand. Die Vorgaben zu den Beschaffungsprozessen sind stringent; es wurden keine Widersprüche festgestellt. Mit den Ausnahmeregelungen im Beschaffungsrecht sind die Voraussetzungen für rasche Beschaffungen der HH gegeben. Die Ablauforganisation mit den definierten Rollen und Funktionen für den Einkauf erfüllen die Anforderungen an eine schnelle Entscheidungsfindung und die rasche Lieferung von Hilfsgütern ins Einsatzgebiet. Den differenzierten Zuständigkeiten wird auch hinsichtlich der unterschiedlichen Projektphasen Rechnung getragen. Durch die Verfügbarkeit dieser Informationen auf unterschiedlichen Informatikplattformen steigt aber das Risiko von administrativen Doppelspurigkeiten.

Die federführende und zugleich qualitätssichernde Rolle des KVB in Bezug auf den generellen Beschaffungsprozess bei der HH wird von der EFK als zielführend beurteilt. Die Rollen- und Funktionsaufteilung zwischen Humanitärem Koordinator und der Auslandsvertretung ist für den Beschaffungsprozess nachvollziehbar und erscheint zweckmässig. Die Umsetzung der Vorgaben in den Vertretungen wurde nicht kontrolliert<sup>6</sup>.

## **2.2 Die Ablage der Beschaffungsdokumentation erfolgt dezentral**

In der Beschaffungsweisung 330-0 und der Vertragsweisung 331-0 hat das EDA u. a. die Verwendungspflicht von Vertragsvorlagen und die Konsultation des KVB bei der Vertragsausarbeitung geregelt. Das KVB verwaltet die relevanten Beschaffungsdokumente in einer zentralen Toolbox, auf welche die Bedarfsstellen zugreifen und die Dokumente auf weitere elektronische Plattformen verlinken können. Die HH verfügt mit dem Wiki der Sektion H-Log über ein Tool, in welchem die Vorlagen prozessbezogen und in einem Tabellenformat benutzerfreundlich dargestellt sind. Die Schlüsseldokumente gelten auch für die Beschaffungen in den Auslandsvertretungen, für welche «massgeschneiderte» Vertragsvorlagen in unterschiedlichen Sprachen zur Verfügung stehen.

Die für das Beschaffungswesen benötigten Unterlagen sind im Beschaffungshandbuch der KVB aufgeführt, die Verwendung der Vorlagen wird dargelegt. Das Handbuch erläutert auch die Form und Dauer der Aufbewahrung von Ausschreibungsunterlagen und Angeboten. Die Klassifizierung und Archivierung von Angeboten und Vertragsoriginalen liegen in der Verantwortung der Linie. Als Ablage dient das Dokumenten-Management-System (DMS), welches analog zur Aufbauorganisation der HH strukturiert ist. Mit Ausnahme der Verträge sind wichtige Beschaffungsunterlagen wie bspw. Pflichtenhefte, Offerten und Angebotsauswertungen nicht zentral abgelegt. Der Zugang zu diesen Dokumenten ist auf Anfrage möglich.

---

<sup>6</sup> Angaben siehe Anhang 4: Projektsteckbriefe

Wie vom EDA vorgegeben sind die Verträge der HH im Vertragsmanagementsystem SAP-Esprit abgelegt, welches über eine Schnittstelle zum Vertragsmanagement des Bundes verfügt. Der Zugriff auf SAP-Esprit ist auch für die Mitarbeitenden in den Aussenstellen möglich. Die Mitarbeitenden der Zentrale können aber nicht elektronisch auf die Beschaffungsdokumente der Aussenstellen zugreifen, Letztere wiederum nicht auf die Dokumente der Zentrale, die auf dem DMS abgelegt sind. Für die Einsätze in Nepal und Haiti konnten im System Esprit alle abgeschlossenen Verträge in eine Liste exportiert werden. Dabei ist jeder Vertrag mit den vordefinierten finanz- und beschaffungsrelevanten Attributen abgebildet (Vertragsbeginn, -ende, Auftragnehmer, Kostendach, Beschaffungsverfahren, erfolgte Zahlungen etc.).

Die Abläufe der Logistik sind im System Logixs der Sektion H-Log definiert. Die Sektion H-Log verwendet Logixs als Ablage der Beschaffungsdokumente. Die Aussenstellen können nicht auf das System Logixs zugreifen.

### **Beurteilung**

Mit der Beschaffungsweisung, der Vertragsweisung und den Vorlagen stellt das KVB sicher, dass die Schlüsseldokumente von der HH in der Zentrale und in den Auslandsvertretungen sowie vom übrigen EDA verwendet und beschaffungskonform erstellt werden. Mit der Konsultationspflicht für Vertragsentwürfe verfügt das KVB über ein Instrument im Sinne der Qualitätssicherung.

Die HH hat die stichprobenweise verlangten Vertragsurkunden rasch vorlegen können. Die Mitarbeitenden der HH verfügen auch insgesamt über ein effizientes Vertragsmanagement.

Die Ablage des DMS bzw. im Logixs ist siloartig nach den Organisationseinheiten der Zentrale und jener der Auslandsvertretungen strukturiert. Die neben der Vertragsurkunde wichtigen Beschaffungsdokumente der Auslandsvertretungen sind dezentral abgelegt. Eine vollständige Einsicht der Dokumente durch die Zentrale ist somit nicht möglich und die Beschaffungsgeschäfte sind für diese nicht nachvollziehbar. Dies entspricht den Vorgaben sowie den Kompetenzregelungen für die Auslandsvertretungen.

## **2.3 Es besteht kein risikoorientiertes Kontrollkonzept zum Verhaltenskodex für Lieferanten**

Die DEZA nutzt bereits einen eigenen Verhaltenskodex für Mitarbeitende und Beauftragte als integrierten Bestandteil in ihren Verträgen. Für Dienstleistungs-, Lieferverträge und Subventionen wurde inzwischen der Entwurf eines spezifischen Verhaltenskodex für Vertragspartner des EDA erarbeitet. Darin ist die Möglichkeit von Kontrollen nicht explizit vorgesehen. Die Erarbeitung des Verhaltenskodex war bei der Prüfung vor Ort noch nicht abgeschlossen.

Die Kernarbeitsnormen sind Sozialstandards im Rahmen der Welthandelsordnung, die menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen hinreichenden Arbeitsschutz gewährleisten sollen. Sie wurden 1998 in einer Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) niedergelegt. Das ILO-Übereinkommen ist in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes (AGB) beschrieben (Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit, Recht auf Gewerkschaft, Mindestalter, Gleichstellung von Mann und Frau, keine Kinderarbeit etc.). Die Forderungen

der ILO werden von den Lieferanten und DEZA-Dienstleistern mit Selbstdeklarationen abgedeckt. Bei der HH gibt es – neben Partner-Risk-Assessments – keine konkreten Vorgaben, die Selbstdeklaration stichprobenweise zu überprüfen.

Die DEZA verfügt zudem über eigene AGB für Mandate und für Beiträge. Diese sind gemäss KVB nicht durch die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) erlassen, aber wo erforderlich<sup>7</sup> von ihr genehmigt worden. Das EDA verfügt zudem über ein EDA-internes Compliance-Office.

### **Beurteilung**

Der vorhandene Verhaltenskodex für DEZA-Mitarbeitende und Beauftragte ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die EFK befürwortet auch die Erarbeitung und Anwendung des erweiterten Verhaltenskodex, welcher insbesondere für Verträge mit Dienstleistern und Güterlieferanten angewendet werden soll. Die EFK ist der Meinung, dass die HH ihre Risiken mit den Lieferanten damit weiter reduzieren kann. Die Vorgaben des Verhaltenskodex greifen aber nur dann, wenn sie über eine Selbstdeklaration hinausgehen und durch vertragliche Regelungen konkretisiert und auch überprüft werden. Die EFK empfiehlt deshalb, mit der Einführung des neuen Verhaltenskodex auch risikoorientierte Kontrollen vor Ort bei Dienstleistern und Lieferanten einzuführen. Aus Effizienzgründen soll dazu das Netzwerk mit den Nichtregierungsorganisationen (NGO) genutzt werden.

### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der DEZA / Humanitären Hilfe, mit der Lancierung des neuen Verhaltenskodex Massnahmen für eine risikoorientierte Überprüfung der Lieferanten und Dienstleister einzuführen.

### **Stellungnahme der DEZA**

Die EDA-Standardverträge für Aufträge und Güterbeschaffungen verlangen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) die Einhaltung der Minimalstandards der ILO-Kernübereinkommen. Im Verletzungsfall sehen die AGB Konventionalstrafen vor.

Zudem ist seit 1. August 2018 der neue Verhaltenskodex für Vertragspartner des EDA in Kraft. Dieser bildet als neuer Anhang einen integralen Bestandteil der Verträge mit Dienstleistern, Beitragsempfängern und Güterlieferanten. Er beinhaltet unter anderem folgende Grundprinzipien:

- Verhinderung von Missbrauch und Machtmissbrauch
- Respekt im Umgang mit der Bevölkerung und Mitarbeitenden
- Grundsatz der Nichtdiskriminierung
- Transparenz
- Professionelles Auftreten und Kommunikation
- Rechtmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zielkonformität
- Vermeidung von Interessenskonflikten
- Korruptionsprävention und -bekämpfung.

---

<sup>7</sup> Ausnahme AGB zu Subventionen

Die Standardverträge sehen ausserdem ein generelles Kontrollrecht vor. Demnach haben die Auftraggeberin oder jede von ihr bezeichnete Drittperson sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle das Recht, jederzeit die Umsetzung des Auftrags und alle entsprechenden Dokumente zu prüfen und darüber Auskunft zu verlangen.

Eine systematische Überprüfung der Einhaltung dieser umfassenden Vorgaben und Standards gemäss AGB und Verhaltenskodex vor Vertragsschluss würde sich sehr ressourcenintensiv gestalten. Abhängig von den konkreten Risiken der Zusammenarbeit geschieht die Kontrolle deshalb grundsätzlich über die bestehenden Instrumente wie Vorabklärungen (Einholung von Referenzen, Partner Risk Assessment), Projektbesuchen, Evaluationen, Audits etc.

In diesem Sinne ist die DEZA/HH mit der Empfehlung einverstanden und setzt sich künftig konsequent für die Bekanntmachung und Einhaltung des Verhaltenskodexes für Vertragspartner ein.

## 3 Strategievorgaben zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen

In diesem Kapitel wird das Risiko der Umgehung des Beschaffungsrechts betrachtet. Es kommt zur Feststellung und Beurteilung bez. des Entscheids zur spezifischen Hilfsform Beitrag oder Auftrag<sup>8</sup>. Dieser Entscheid ist zentral für die Einhaltung beschaffungsrechtlicher Bestimmungen, da Aufträge dem Beschaffungsrecht und Beiträge dem Subventionsgesetz (SuG) unterliegen.

Weiter wird die Strategie der humanitären Hilfe hinsichtlich ihrer Bezugsquellen von Hilfsgütern und der entsprechenden Ziele des Managements für einen wirtschaftlichen und regelkonformen Einkauf betrachtet.

### 3.1 Mit transparenten Entscheiden ist dem Risiko einer Umgehung des Beschaffungsrechts entgegenzuwirken

In der Botschaft des Bundesrates zur Internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 ist der übergeordnete Prozess, der zum Entscheid einer Direktaktion ggf. mit Auftrag oder Beitrag führt, definiert.

Direktaktionen werden dort umgesetzt, wo:

- die Schweiz als staatlicher Akteur gemäss den humanitären Prinzipien arbeiten kann;
- die Schweizer Expertise vorhanden und ihr Einsatz vom betroffenen Staat erwünscht ist;
- die Schweiz als staatlicher Akteur Vorteile nutzen kann;
- kein anderer Partner in der gleichen Zeit und Qualität dieselben Resultate liefern kann.

Als wichtiges Entscheidungskriterium stellt sich hierbei die Frage der Expertise dar. Expertise besitzt die Schweiz gemäss Botschaft in den Bereichen Wasser- und Siedlungshygiene (WASH), Bau, Umwelt und DRR (Disaster Risk Reduction) sowie Bargeldhilfe. Entscheidet sich die HH/SKH zur Hilfe in einem Bereich in dem sie, aufgrund des Themas oder des Landes, keine Expertise hat, kann die Hilfe rein über Beiträge erfolgen. Besitzt die Schweiz Expertise besteht die Möglichkeit, eine Direktaktion durchzuführen und/oder Aufträge für die Projektdurchführung zu vergeben. Auch hier können zusätzlich Beiträge vergeben werden, bspw. kontextspezifische Beiträge an NGOs, welche der Direktaktion zuarbeiten.

Die HH/SKH vergibt Aufträge. Oftmals werden diese durch den eigenen SKH-Fachkräftepool übernommen. Es kann jedoch auch notwendig werden, Aufträge an Dritte zu vergeben. In den Projekten der Stichprobe wurden sowohl Aufträge als auch Beiträge vergeben<sup>9</sup>.

Jeder Beitrag oder Auftrag an eine NGO oder multilaterale Organisation benötigt einen Kreditantrag. Die Guidelines der DEZA für Kreditanträge thematisieren, als eines der grössten Risiken bei der Vergabe von Beiträgen, die Umgehung des Beschaffungsprozesses. Die DEZA setzt daher fest, dass die Vergabe von Beiträgen an internationale und Schweizer NGOs,

---

<sup>8</sup> Aufträge für die Projektdurchführung

<sup>9</sup> Siehe Anhang 4: Projektsteckbriefe

welche 50 Prozent des Projekt-/Programmbudgets überschreiten, bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen. Zum Beispiel ist ein Projekt sehr innovativ oder von grossem strategischen Wert. Bei Projekten von lokalen NGOs (aus dem Süden) können Beiträge bis zu 80 Prozent des Projekt-/Programmbudgets abdecken. Die Bewilligung für eine Überschreitung des Schwellenwerts von 50 Prozent erteilt bei der HH/SKH das H-OpKom (H-Operativkomitee). Übersteigt der Beitrag sogar die 80-Prozent-Grenze ist das KVB (Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen) vor dem Entscheid des H-OpKom zusätzlich einzubinden<sup>10</sup>.

Die H-OpKom-Richtlinien der HH/SKH legen zudem fest, dass alle Kreditanträge für Beiträge über 200 000 Franken vom H-OpKom, im Rahmen eines direkten Bewilligungsverfahrens ohne Diskussion, genehmigt werden müssen. Hier werden Beiträge nur «gestoppt», wenn das H-OpKom direkt widerspricht. Ab einem Volumen von 2 Mio. Franken müssen Beiträge in einer ersten Projektphase, im normalen Verfahren mit Diskussion, vom H-OpKom genehmigt werden. Bei der Folgephase eines Projektes müssen Kreditanträge für Beiträge ohne Eintretensantrag im H-OpKom diskutiert werden. Kredite mit Eintretensantrag werden im direkten Bewilligungsverfahren genehmigt. Bei Beträgen bis 200 000 Franken besitzen die Aussenstellen die Finanzkompetenz, um über Kreditanträge zu entscheiden.

#### **Beispiel Beitrag: Lieferant I**

Der Lieferant I unterstützt IZA-Projekte auf der ganzen Welt. Sie transportieren Güter und Personen an schwer zugängliche Orte. Der Lieferant I unterstützte die HH/SKH in Nepal in der Rapid-Response-Phase sowie danach mit insgesamt 190 Flugstunden. Der Beitrag belief sich auf ca. 292 000 Franken, hiervon 196 000 Franken in der Early-Recovery-Phase. Dieser Betrag machte 5 Prozent des gesamten Projektbudgets des Lieferanten aus. Die Bewilligung erfolgte durch die Aussenstelle im Land resp. in der Botschaft. Das Geschäft musste aufgrund des Volumens nicht in das H-OpKom und wurde, da es lediglich 5 Prozent des Projektbudgets ausmachte, nicht durch die KVB geprüft.

#### **Beispiel Auftrag: Lieferant II**

Der Lieferant II führte für die HH/SKH ein Projekt in Nepal durch. Der Auftrag belief sich auf ca. 150 000 Franken. Der Auftrag wurde mit einer Begründung und Genehmigung der KVB freihändig vergeben. Es erfolgte eine Kontrolle durch die KVB.

#### **Beurteilung**

Die HH verfügt mit dem SKH über einen grossen Pool an ausgewiesenen Fachkräften. Bei Direktaktionen beschafft die HH jedoch auch über Aufträge an Dritte und vergibt Beiträge. Die Schwelle für die Entscheidungskompetenzen der Aussenstellen liegt bei 200 000 Franken. Bis zu diesem Betrag können sie selbst entscheiden, ob ein Beitrag oder Auftrag vergeben wird. Dieser Maximalbetrag übersteigt den beschaffungsrechtlichen Schwellenwert für ein Einladungsverfahren. Die Einbindung der KVB erfolgt lediglich, wenn der Beitrag 80 Prozent des Projekt-/Programmbudgets ausmacht. Dies kann je nach Budget die Beschaffungsschwellenwerte bereits weit überschreiten.

Das H-OpKom muss bereits ab 50 Prozent bzw. 80 Prozent Beitragsfinanzierung an Projekten und Programmen und ab einem Total von 200 000 Franken für die Bewilligung eines Kreditantrags (Auftrag oder Beitrag) einbezogen werden. Ab dieser Schwelle und bis zum Beizug der KVB muss das H-OpKom sicherstellen, dass das richtige Recht zur Anwendung

<sup>10</sup> Bei Einsätzen der Rettungskette und von Sofort-Einsatz-Teams (SET) ersetzt die Einsatzleitung das H-OpKom. Es kommen die Abläufe gemäss Rapid-Response-ISO-Zertifizierung zur Anwendung.

kommt. Es bestehen derzeit keine Vorgaben, wie die Entscheidung zu einem Auftrag oder Beitrag an einem solchen Punkt begründet und dokumentiert sein muss. Somit ist diese nicht klar beschrieben und es besteht das Risiko, dass das Beschaffungsrecht keine Anwendung findet. Würde das gleiche Geschäft im Rahmen einer Beschaffung als Auftrag freihändig vergeben, müsste die Begründung der freihändigen Vergabe zusätzlich durch das KVB genehmigt werden.

Um bei Beiträgen mögliche Risiken zur Umgehung des Beschaffungsrechts entgegenzuwirken, sollte die Wahl zwischen Auftrag und Beitrag daher begründet und dokumentiert werden. Wer dies zu dokumentieren hat, richtet sich nach den bestehenden Finanzkompetenzen. Auch die Aussenstellen müssen bei Entscheiden in ihrem Kompetenzbereich eine solche Begründung schriftlich vorweisen können.

#### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der DEZA/ Humanitären Hilfe, Entscheide an der Schnittstelle Auftrag und Beitrag schriftlich zu begründen, um die Einhaltung des Beschaffungs- bzw. Subventionsrechts zu gewährleisten.

#### **Stellungnahme der DEZA**

Stellungnahme der DEZA

Die DEZA ist einverstanden mit der Empfehlung, welche bereits der gegenwärtigen Praxis entspricht.

Seit November 2017 verfügt die DEZA über allgemein gültige Richtlinien zum maximalen Finanzierungsanteil bei Beitragsfinanzierungen (generell 50%, resp. 80% für lokale Organisationen). Überschreitungen dieser Schwellenwerte müssen schriftlich begründet und durch das zuständige Operationskomitee (OpKom) bewilligt werden. Das OpKom ist ein Entscheidungsgremium, welche über operationelle Vorhaben entscheidet. Übersteigt die geplante Finanzierung 80%, ist zusätzlich zwingend das KVB zu konsultieren, welches abklärt, ob ein Beitrags- oder ein Auftragsverhältnis vorliegt. Diese Vorgaben sind Teil der DEZA-Richtlinien und werden in der Humanitären Hilfe seit dem 1. Januar 2018 konsequent angewandt.

Die Konsultationspflicht des KVB sowie die Bewilligungspflicht durch das OpKom beim Überschreiten der Schwellenwerte dient insbesondere dazu, im Graubereich zwischen Beitrags- und Auftragsverhältnis Klarheit zu schaffen und Umgehungen zu vermeiden. Ausgenommen von dieser Regelung bleiben die dringenden Nothilfeaktionen (Bsp. bei Erdbeben oder Wirbelstürmen). Hier kann das KVB auch im Nachgang zu einer Finanzierungsentscheidung konsultiert werden. Die Humanitäre Hilfe wird weiterhin sicherstellen, dass die entsprechenden Begründungen bei Abweichungen systematisch schriftlich vorliegen.

### **3.2 Das Management muss periodisch über die Bezugswege von Produkten entscheiden**

Ein Auftrag der Sektion H-Log der HH/SKH ist die Beschaffung und Lagerung von Hilfsgütern. Bei Rapid-Response-Einsätzen ist es ihre Aufgabe, Hilfsgüter innerhalb von wenigen Stunden für bis zu 3000 Personen bereitstellen zu können. Die Sektion verfügt seit 2015 über ein Hilfsgüterkonzept, welches die Aufgaben der Sektion näher definiert. Dieses macht Angaben zur Art der zu lagernden Artikel, dem Mengengerüst, zeitlichen Vorgaben sowie Beschaffungskanälen. Ein weiteres Strategiepapier betreffend die Beschaffungskanäle des Einkaufs HH/SKH lag der EFK zum Prüfungszeitpunkt nicht vor.

In der Rapid-Response-Phase bestimmt die Einsatzleitung darüber, wo Güter oder Dienstleistungen (DL) bezogen werden. Der Teamleiter vor Ort teilt der Einsatzleitung so schnell wie möglich den Bedarf mit und informiert diese über mögliche Bezugsquellen im Land. Die H-Log der HH/SKH berät die Einsatzleitung und zeigt, wenn möglich, verschiedene Varianten von Bezugsquellen auf. Kriterien für die Auswahl der Bezugsquellen sind die Qualität der Güter, die Lieferzeiten sowie der Preis. Die Sektion H-Log definiert in der Vorbereitungsphase in enger Koordination mit der Abteilung Rapid Response den Bedarf an Material und Hilfsgütern, die an Lager zu nehmen sind. H-Log ist in der RR-Phase für die Logistikkoordination zuständig. Ab der Early-Recovery-Phase werden die Güter/DL, wenn möglich, durch die Aussenstellen in der Einsatzregion bezogen. Die H-Log kann beratend beigezogen werden. Zu den geographischen Abteilungen stellt die H-Log hierzu den täglichen Kontakt durch sektionsinterne Verbindungspersonen sicher.

Bei Einsätzen bestehen zumeist vier operative Kanäle für Beschaffungen: Einkauf vor Ort, Einkauf in einem Nachbarland, Einkauf/Bezug aus der Schweiz und/oder aus einem «United Nations Humanitarian Response Depot» (UNHRD-Lager). Der Einkauf vor Ort wird aufgrund positiver Effekte für den einheimischen Markt wenn möglich bevorzugt.

Die HH/SKH verfügt über mehrere strategische Beschaffungskanäle:

#### Lager in der Schweiz

Die HH/SKH bzw. die Sektion H-Log verfügt über mehrere Räumlichkeiten in der Schweiz, wo Hilfsgüter lagern. Es besteht eine bemannte Materialzentrale in Wabern, die sich in einem Gebäude des SRK befindet. Zudem gibt es ein kleines Lager in der Effingerstrasse in Bern. Weiter bestehen unbemannte Materiallager in Bern-Bethlehem und am Flughafen in Zürich. Der Wert der eingelagerten Hilfsgüter in der Schweiz beträgt derzeit rund 10 Mio. Franken und umfasst 7700 Sortimentsartikel. 2017 wurde durch die Sektion H-Log ein Volumen von ca. 2,3 Mio. Franken beschafft.

#### UNHRD-Lager

Die HH/SKH lagert Güter in den Lagern der UNHRD. Das UNHRD ist ein weltweites Netzwerk aus strategisch positionierten Lagern und Depots. Dort lagern Medikamente, Geräte und andere Hilfsgüter. Die Lager verfügen über mindestens 10 000 m<sup>2</sup> Lagerfläche und sind direkt an einen internationalen Flughafen angebunden. Die HH/SKH unterstützt die UNHRD mit einem jährlichen Beitrag von 250 000 Franken. Die UNHRD übernimmt die Logistik bei der Lieferung der Güter. Die HH/SKH lagert Güter in UNHRD-Lager in Panama und Dubai. Der Bezug aus den Lagern durch die HH/SKH belief sich seit 2016 auf ca. 226 000 USD. Die HH/SKH verfügt derzeit über keine Strategie, welche bspw. die eingelagerten Mengen beziffert.

#### Rahmenverträge

Die HH/SKH verfügt über sechs eigene Rahmenverträge (RV) mit Lieferanten. Die Sektion H-Log strebt eine stärkere Nutzung von Rahmenverträgen an. Dieses Thema wird derzeit mit dem KVB bearbeitet. Von Seiten des EDA bestehen keine Mustervorlagen für RV.

### **Beispiel Lieferant III – Freihändige Nachbeschaffung von Zelten**

Die Initialbeschaffung der Zelte erfolgte 2008 anhand eines Einladungsverfahrens durch die armasuisse. Den Zuschlag erhielt der Lieferant III. Die ersten beiden Nachbestellungen (Jahr 2010) erfolgten ebenfalls durch armasuisse. Das Volumen der Bestellungen durch armasuisse überstieg die Schwelle zu einer offenen Ausschreibung (WTO). In den Jahren 2013, 2014, 2015 und 2017 erfolgten Nachbestellungen beim Lieferanten III durch die H-Log. Das Volumen dieser Bestellungen überstieg das Volumen zum Einladungsverfahren. Die Aufträge wurden freihändig vergeben.

### **Beurteilung**

Die HH/SKH verfügt über eine Übersicht ihrer eingelagerten Hilfsgüter in der Schweiz und in den Lagern der UNHRD. Es bestehen zahlreiche Beschaffungskanäle, welche eine schnelle Lieferung qualitativ hochwertiger Güter sicherstellen. Zur stetigen Förderung von Wirtschaftlichkeit sind die Beschaffungskanäle wie Rahmenverträge, UNHRD-Lager und Lager in der Schweiz stetig zu optimieren. Hierzu müssen diese durch das Management HH/SKH laufend auf eine bessere, geänderte Nutzung überprüft werden. Um optimale Beschaffungskanäle festzulegen und die bestehenden zu prüfen, ist es wichtig, die Struktur der benötigten Güter in regelmässigen Abständen zu analysieren und zu kategorisieren.

Die Nutzung der UNHRD-Lager fusst auf der Absicht, die UNHRD zu unterstützen und einen weiteren Beschaffungskanal zur Verfügung zu haben, sollte es einmal zu Engpässen bei der Versorgung aus Schweizer Lagern kommen. Was und wie viele Güter in diese Lager eingelagert sind, sollte aus strategischen Überlegungen und aufgrund einer Analyse der benötigten Güter durch das Management HH/SKH entschieden werden. Dies findet derzeit noch nicht statt.

Die Nutzung von RV birgt viele Möglichkeiten, wenn schnell und trotzdem vorgabenkonform beschafft werden muss. Vor allem bei der Nachbeschaffung in die Lager der Schweiz ist der Abschluss von RV sinnvoll. Freihändige Beschaffungen für die Einlagerung von Hilfsgütern sind nur in wenigen Ausnahmefällen begründet und wenn immer möglich zu vermeiden. RV stärken Aspekte der Wirtschaftlichkeit und minimieren Risiken wie bspw. Reputationsschäden durch einen unsachgemässen Einkauf. Sie eröffnen die Möglichkeit, Güter direkt bei einem Lieferanten zu bestellen, weltweit versenden zu lassen und somit Lagerkosten einzusparen. Für welche Art der Güter der Einsatz eines RV möglich ist, ist vorgängig zu definieren.

### **Empfehlung 3 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der DEZA / Humanitären Hilfe aufzuzeigen, wie die bestehenden Beschaffungskanäle systematisch weiterentwickelt werden – auch im Hinblick auf die Vermeidung freihändiger Vergaben.

### **Stellungnahme der DEZA**

Bei der Beschaffung von Hilfsgütern für Nothilfeaktionen bilden die Faktoren Zeit, Qualität und Preis die Grundlage für die Wahl des Beschaffungskanals und liefern Antworten auf folgende Fragen: soll vor Ort (lokal oder regional), aus der Schweiz oder via Partnerorganisation eingekauft werden? Diesen Ansatz wendet die DEZA/HH bereits jetzt konsequent an. In diesem Sinne ist die DEZA/HH mit der Empfehlung einverstanden. Sie wird die bestehenden Beschaffungskanäle systematisch weiterentwickeln und dem Management der DEZA/HH regelmässig zur strategischen Entscheidung vorlegen.

Dabei werden im Rahmen des Mandats der Humanitären Hilfe die Nicht-Planbarkeit der relevanten Schadenereignisse, deren Häufigkeit, das benötigte Sortiment an Hilfsgütern sowie die Unvorhersehbarkeit derer Bezugsmengen in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einbezogen.

## 4 Die Kontrolle von Beschaffungs- und Logistikprozessen

Einen Teilaspekt von Kontrollen von Beschaffungs- und Logistikprozessen stellt die Berichterstattung dar. Diese prüft u. a. den Nutzen einer Beschaffung respektive die Ergebnisse. Der Nutzen ist dann erreicht, wenn die Berichterstattung den Bedarf der Bedarfsträger erfüllt. Im nachfolgenden Kapitel wird analysiert, ob die HH/SKH den Nutzen ihrer Beschaffungen prüft.

Die Aussenstellen der DEZA verfügen über zahlreiche Kompetenzen, wie in den vorausgehenden Kapiteln bereits beschrieben. Nachfolgend kommt es zu Feststellungen und Beurteilung betreffend die Kontrolle der Aussenstellen durch die HH/SKH bei Beschaffungen und ihre Verpflichtungen hierzu.

### 4.1 Die Berichterstattung fokussiert auf den Output - nicht aber auf die mittelfristige Wirkung von Beschaffungen

In der Rapid-Response-Phase wird zu Beginn von Seiten der Einsatzleitung der Bedarf erhoben. Dies geschieht auf der Basis von Informationen des Teamleiters vor Ort. Aufgrund dieser Bedarfserhebung legt die Einsatzleitung Output-Ziele fest, bezüglich einer möglichen Versorgung einer Anzahl von Personen sowie der damit verbundenen Lieferung von Gütern. Ein Kreditantrag in dieser Phase wird im Rahmen eines raschen Verfahrens von der Einsatzleitung genehmigt. Eine Messung des Outputs erfolgt anhand des Operationsberichts und des administrativen Schlussberichts am Ende der RR-Phase. Eine Evaluation dieser Phase findet in der Regel nicht statt. Wird eine Phase überprüft, wird der Output gemessen, wie viele Personen bspw. mit den Hilfsgütern erreicht werden konnten. Im Management-Handbuch der RR wird der Sachverhalt der Messung von Outputs und Outcomes beschrieben. Innerhalb der RR-Phase wird auf eine Messung der Wirkungen verzichtet.

Nach der Nothilfephase gelten wieder die Vorgaben des EDA ohne Ausnahmebestimmungen. Dies bedeutet, dass vor dem Kreditantrag eine Projekt-/Programmdokumentation (ProDoc) erarbeitet werden muss. Bei der HH ist, abhängig von der Höhe des Kreditantrags, das ProDoc in den Kreditantrag integriert. Im ProDoc müssen Angaben zu den geplanten Projekten enthalten sein, u. a. zu Zielen und zur Berichterstattung. Ein Management- und Evaluationsplan mit einem outcomeorientierten Monitoring in Form von Berichten sollte ebenfalls im ProDoc beschrieben sein. Die Aktionen der RR-Phase der HH/SKH sind von der Erstellung eines umfassenden ProDoc befreit. Dieses ist dort im Kreditantrag integriert.

Die konsolidierte Berichterstattung der HH/SKH erfolgt in dieser Phase durch einen Operationsbericht und einen administrativen Bericht.

#### **Beurteilung**

Bei dieser Beurteilung ist vor allem eine Differenzierung zwischen der Output- bzw. Outcome-Messung von Projekten und Projektbestandteilen wie z. B. Beschaffungen relevant. Aussagen zum Projektmanagement werden hier nicht gemacht. Aus der Sicht der EFK sollte die Beurteilung, ob eine Beschaffung den angestrebten Nutzen erreicht hat, in der Berichterstattung von Projekten enthalten sein und somit Teil des Projektcontrollings darstellen. Die Vorgaben zu Management und Evaluation (M&E) des EDA sind dahingehend auch für

Beschaffungen relevant, da hier Aussagen zu Ergebnissen (Outcomes) gemacht werden müssen. Diese Aussagen müssen sich zwangsläufig auf den Nutzen von grossen Beschaffungen beziehen. Bei kleinen Projekten ist die Umsetzung von M&E sicher abzuwägen.

#### Die Berichterstattung:

Die Operationsberichte und administrativen Berichte der HH/SKH sind sehr stark outputorientiert. Darin ist daher nicht ersichtlich, ob der Bedarf bei einer Beschaffung tatsächlich gedeckt wurde und in welchem Umfang. In der RR-Phase ist eine solche Output-Orientierung bei der Berichterstattung nachvollziehbar. Eine Messung des Outcomes respektive von Ergebnissen und Aussagen zur mittelfristigen Wirkung der beschafften Güter sind ab der Early-Response-Phase jedoch möglich und sollten umgesetzt werden, damit Rückschlüsse auf Wirkung von Beschaffungen resp. betreffenden Projekten gezogen werden können.

Die formale Integrierung der ProDocs in die Kreditanträge ist in der gesichteten Stichprobe begründet. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die wesentlichen Punkte, welche im ProDoc vorgegeben sind, auch im Kreditantrag aufgeführt werden.

## 4.2 Es bestehen Vorgaben für die Kontrolle von Beschaffungsprozessen der Auslandsvertretungen der DEZA

Die Beschaffungs- bzw. Finanzkompetenzen der HH/SKH in der Zentrale und in den Aussenstellen sind in der Weisung 301 Anhang 1 des EDA festgelegt. Die Kontrolle der Zentrale ist in den Richtlinien des H-OpKom definiert. Die DEZA führt zusätzlich ein Dokument zur «Division of Labour» zwischen der Zentrale und den Aussenstellen.

Diese Vorgaben legen fest, dass die Finanzkompetenz bis zu einer Höhe 200 000 Franken bei den Aussenstellen liegt und die Kontrolle dort erfolgt. Ab 200 000 Franken müssen Anträge der Aussenstellen für Kredite an das H-OpKom gestellt werden. Je nach Vorliegen eines Eintretensantrag<sup>11</sup> wird dann ein Kreditantrag dem H-OpKom in einer ersten Projektphase nur zur Information unterbreitet oder es muss ein direktes Bewilligungsverfahren ohne Diskussion (ab 1 Mio. Franken) durchgeführt werden. Ab 2 Mio. Franken wird ein solcher Antrag in der OpKom behandelt. Bei einem Kreditantrag für eine Folgephase eines Projekts, bei dem ein Eintretensantrag vorliegt, muss ab einem Betrag von 2 Mio. ein direktes Bewilligungsverfahren der OpKom ohne Diskussion durchgeführt werden. Liegt kein Eintretensantrag vor, muss ein Kreditantrag ab 1 Mio. Franken in ein direktes Bewilligungsverfahren und wird anschliessend in der OpKom diskutiert. Somit erfolgt eine Kontrolle durch die OpKom ab einer Schwelle von 200 000 Franken.

Die Schweizer Schwellenwerte für Vergaben sind, verglichen mit den Preisen in den Einsatzländern, oftmals sehr hoch. Die Aussenstellen haben jedoch die Möglichkeit diese Schwellen selbst nach «unten» anzupassen. Dies bleibt den Aussenstellen überlassen.

Die Aussenstellen der DEZA managen ihre Beschaffungen im DEZA-eigenen elektronischen Vertragstool SAP-Esprit. Dieses besitzt eine Schnittstelle zu VM-Bund, welche die Datenauswertung in VM-Bund ermöglicht. Findet SAP-Esprit einen Widerspruch zwischen Verfahrenswahl und Vertragsvolumen werden Verträge im SAP-Esprit automatisch blockiert und

---

<sup>11</sup> Eintretensanträge sind obligatorisch für alle mehrphasigen Projekte mit einer kumulierten Verpflichtung von mehr als 2 Millionen Franken. Ausgenommen sind dringliche humanitäre Aktionen sowie durch das H-OpKom beschlossene Ausnahmen, insbesondere bei Projekten und Programmen in volatilen Kontexten, bei denen eine mehrphasige Planung nicht möglich ist resp. keinen Mehrwert erbringt.

müssen durch das KVB freigegeben werden. Hierzu prüft das KVB die Begründung der Vergabeart. Die Vorgabe zu diesem Prozess findet sich in Art. 22 Abs. 3 der Beschaffungsweisung (330-0) des EDA. Die elektronische Freigabe durch das KVB war bis 2017 nur bei freihändigen Vergaben im WTO-Bereich vorgeschrieben. Seit Januar 2018 wurde dieser Prüfschritt auf die Schwellenwerte des Einladungsverfahrens gesenkt, um in diesem Bereich die Verfahrenswahl zu prüfen.

Die entsprechende Weisungsbestimmung wird gemäss KVB im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Weisung 330-0 angepasst. Alle Beschaffungen im WTO-Bereich, sowohl an der Zentrale wie bei den Aussenstellen, müssen in Zusammenarbeit mit der KVB erfolgen. Es besteht die Konsultationspflicht des KVB.

Ein Auftrag der KVB bezüglich der Überwachung der Aussenstellen, z. B. Verhinderung von Splitting bei Beschaffungen, besteht nicht. Dies ist derzeit die Aufgabe der Internen Revision EDA. Einmal Jährlich findet eine Prüfung aller Aussenstellen der DEZA durch die Firma PWC statt. Das Beschaffungsgebaren der Aussenstellen ist ein Teilaspekt dieser Prüfung.

### **Beurteilung**

Aufgrund der Organisation der DEZA verfügen die Aussenstellen über eigene Finanzkompetenzen. Die Schwelle von 200 000 Franken, ab der die Zentrale einzubinden ist, ist nach Ansicht der EFK für Länder des Südens in Bezug auf ihr Preisniveau teilweise hoch. Gelangen Kreditanträge bei der HH/SKH in das H-OpKom sind diese in den Aussenstellen bereits genehmigt, nicht selten durch den Missionschef der Botschaft. Eine Ablehnung durch das H-OpKom ist zwar noch möglich, stellt sich jedoch in der Praxis als Herausforderung dar.

In den Aussenstellen sollten Bestrebungen bestehen, die Schwellenwerte für Beschaffungen herabzusetzen und auf die lokalen Bedingungen anzupassen. Die KVB sollte diese Bestrebungen unterstützen und falls nötig anregen.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

## Gesetzestexte

---

172.056.1 – Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 01. Januar 2018

---

974.0 – Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976

---

172.056.11 – Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 01. Januar 2018

---

172.056.15 – Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung vom 01. Januar 2017

---

974.01 – Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977

---

974.02 – Verordnung über das Schweizerische Katastrophenhilfekorps vom 11. Mai 1988

---

974.03 – Verordnung über die Katastrophenhilfe im Ausland (VKA) vom 24. Oktober 2001

---

## Botschaften des Bundesrates

---

16.022 – Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

17.3411 – WTO-Ausschreibungen von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit. Interpellation eingereicht von Elisabeth Schneider-Schneiter, Nationalrätin, 08.06.2017

---

17.4095 – Vergabe von Beiträgen für die Entwicklungszusammenarbeit durch die Deza. Interpellation eingereicht von Claudio Zanetti, Nationalrat, 13.12.2017

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DMS	Dokumenten-Management-System
EEA	Abteilung Europa, Asien, Amerikas
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
HH	Humanitäre Hilfe
H-Log	Sektion Ausrüstung und Logistik der Humanitären Hilfe
ILO	International Labour Organisation
IZA	Internationale Zusammenarbeit
KVB	Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen
KoBü	Kooperationsbüro
NGO	Nichtregierungsorganisation
Shelter/NFI	Shelter/Non-Food Items
SKH	Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe
RV	Rahmenvertrag
SET	Sofort-Einsatz-Team
VM	Vertragsmanagement

## Anhang 3: Glossar

Aufträge	Durch Aufträge beauftragt das EDA Experten oder Organisationen mit der Durchführung von EDA-Projekten oder bestimmten Tätigkeiten für das EDA. Aufträge und die vereinzelt institutionellen Beratungsmandate müssen gemäss den rechtlichen Bestimmungen öffentlich ausgeschrieben werden. Das EDA publiziert alle vergebenen Aufträge der letzten 30 Tage auf ihrer Webseite.
Beitrag	Beiträge werden in der Form von Projekt- oder Programmbeiträgen vergeben. Die DEZA kann mit Beiträgen Aktivitäten unterstützen, die Drittorganisationen in eigener Verantwortung durchführen. Beiträge sind an die Prüfung der Kompetenzen der Organisation und der Relevanz ihrer Projekt- und Programmarbeit sowie an substantielle finanzielle Eigenleistungen der Organisationen gebunden.
Code of Conduct	Verhaltenskodex
Direktion	Die direkte Umsetzung eines Vorhabens durch die Humanitäre Hilfe
Early Recovery	Phase nach der Nothilfe
EDA-Scout	Teil des EDA-Intranets
ESPRIT	Elektronisches Vertragsmanagementsystem der DEZA
H-Opkom	Das Humanitäre Hilfe - Operationskomitee, Entscheidungsgremium für operative Vorhaben
LOGIXS	Elektronisches Beschaffungs- und Logistiksystem
Rapid Response	International geläufiger Terminus für Soforthilfe

### Priorisierung der Empfehlungen

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

## Anhang 4: Projektsteckbriefe

### **Projekt Erdbeben in Nepal 2015**

#### **Nothilfe Response Erdbeben Nepal, Nr. 7F-09354**

Am 25. April sendete die Regierung von Nepal ein Hilfesuch an die internationale humanitäre Gemeinschaft und Partnerstaaten aufgrund eines sehr starken Erdbebens im Land und den damit verbundenen zu erwartenden Schäden. Am selben Tag entschied die HH / SKH, ein Soforteinsatzteam (SET) der Schweizerischen Rettungsflugwacht (REGA) nach Kathmandu zu entsenden, wo die Schweiz bereits eine Botschaft und ein Kooperationsbüro unterhielt. Von drei Standorten aus wurden die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung im Bereich Wasser, sanitäre Versorgung und Shelter / Non-Food Items abgedeckt. Der Rapid-Response-Einsatz (RR-Einsatz) endete am 06.06.2015. Das Programm der HH in Nepal wird bis heute im Bereich Wiederaufbau und in der Unterstützung der Regierung bei ihrem eigenen Wiederaufbauprogramm fortgesetzt.

Das Programm nach dem Erdbeben verfügt über vier Kredite<sup>12</sup>. Das Total der Ausgaben des ersten Kredites (mit RR-Einsatz) beliefen sich auf 2,7 Mio. Franken (25.04.2015 bis 31.12.2015). Das Beschaffungsvolumen des SET-Einsatzes betrug ca. 1,1 Mio. Franken. Das Budget für das Projekt nach der Nothilfephase (01.10.2015 bis 31.03.2018) umfasste ca. 1,21 Mio. Franken. Das Beschaffungsvolumen betrug ca. 203 000 Franken. Die vergebenen Beiträge in diesen zwei Krediten beliefen sich auf rund 556 000 Franken.

Das Programm umfasst zum heutigen Zeitpunkt noch zwei Kredite. Einen Beitrag an den Multi-Donor-Trust-Fund MDTF / WB Rural Housing Reconstr. HA (2 Mio. Franken) und einen Auftrag an den Employment Fund (3 Mio. Franken).

In der SET-Phase sowie in der zweiten Phase des Programms erfolgten alle Beschaffungen freihändig ggf. mit einer Begründung.

### **Projekt(e) im Zusammenhang mit Hurricane Matthew in Haiti 2016**

Am 4. Oktober 2016 traf der Wirbelsturm Matthew mit Windgeschwindigkeiten von über 240 km/h und Böen von bis zu 300 km/h die Westküste Haitis. Die haitianische Regierung forderte bereits am 3. Oktober – noch bevor der Sturm die Küste erreichte – internationale Hilfe an. Dieses Ereignis löste bei der HH die nachfolgenden Projekte aus:

#### **Emergency Response Hurricane Matthew, Nr. 7F-09704**

Der humanitäre Koordinator der Aussenstelle Haiti stand bezüglich der sich anbahnenden Katastrophe bereits seit dem 2. Oktober in Kontakt mit der Zentrale HH. Am 5. Oktober fiel der Entscheid ein siebenköpfiges SET-Team des SKH zu entsenden. Die stark betroffene Region um Port Salut an der Westküste wurde zum Haupteinsatzgebiet erklärt. Der Schwerpunkt der Hilfe waren Shelter und WES (Wasseraufbereitung, Rehabilitation von Quellen) sowie ein „cash for work“ Programm. Am 4. November 2016 endete die SET-Phase und die Aktion ging in die Early-Recovery-Phase über. Die Gesamtkosten (04.10.2016-25.11.2016) beliefen sich auf ca. 3,3 Mio. Franken. Das Beschaffungsvolumen belief sich auf rund 635 000 Franken.

<sup>12</sup> Ausgenommen Zusatzkredite

Die Beiträge beliefen sich auf ca. 1,5 Mio. Franken. Alle Beschaffungen in diesem Projekt erfolgten freihändig ggf. mit einer Begründung.

**Relèvement immédiat Post-Matthew, Nr. 7F-0937**

Für die Verlängerung der Early-Recovery-Phase des Hurricane-Matthew-Projekts wurde am 06.12.2016 nochmals ein Kredit gesprochen, welcher nach Änderungen ein Budget von ca. 323 000 Franken umfasste. Der Kredit lief bis zum 30.09.2017. Das Beschaffungsvolumen umfasste rund 260 000 Franken.

Es wurden keine Beiträge vergeben. In diesem Projekt erfolgte ein Einladungsverfahren.