

# Subventionsprüfung COVID-19-Massnahmen in Entwicklungsländern

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

## Das Wesentliche in Kürze

---

Im April 2020 hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) infolge eines Appells der G20 und der Vereinten Nationen (VN) ihre internationale Zusammenarbeit der COVID-19-Pandemie angepasst. Zunächst wurden Nachtragskredite für multilaterale Organisationen in den Bereichen Gesundheit und humanitäre Hilfe gewährt. Im Mai 2020 bewilligte der Bundesrat 332,5 Millionen Franken: 57 Millionen für den «Access to COVID-19 Tools Accelerator» (ACT-A), 200 Millionen als Darlehen an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, 25 Millionen für einen Unterstützungsfonds des Internationalen Währungsfonds und 50,5 Millionen für internationale humanitäre Organisationen. Im Mai 2021 hat die DEZA dem ACT-A einen Nachtragskredit in der Höhe von 226 Millionen Franken gewährt.

Die Schweizer Vertretungen im Ausland und die Kooperationsbüros haben die durch die Pandemie entstandenen Ersparnisse in Massnahmen zur Bewältigung der Folgen der Pandemie reinvestiert. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) schätzt die innerhalb von zwei Jahren umgelagerten Beträge auf 322 Millionen Franken. Von diesen Umverteilungen waren vor allem die bilateralen Partner der Kooperationsbüros betroffen.

Die EFK hat die Zuteilung der COVID-19-Mittel durch die DEZA unter dem Gesichtspunkt der Klarheit und Messbarkeit der Kriterien überprüft. Sie hat überprüft, dass die Wahl der Organisationen auf der Grundlage einer vorgängigen Analyse ihrer Kompetenzen sowie ihrer institutionellen und ihrer Absorptionskapazitäten erfolgt war. Zudem hat die EFK die Aufsicht der DEZA über ihre multilateralen Partner überprüft, die COVID-19-Mittel erhalten hatten.

Insgesamt fallen die Ergebnisse des Berichts positiv aus, vor allem in Bezug auf die Zuteilung und Aufsicht über die Beiträge in den Bereichen Gesundheit und humanitäre Hilfe. Diese Ergebnisse sind durch den pragmatischen und flexiblen Ansatz der DEZA sowie durch das gute Zusammenspiel zwischen ihren verschiedenen Subventionierungsinstrumenten zu erklären. Die EFK hat Verbesserungspotenzial bei der Koordination der Zuteilung und bei der Aufsicht über die multilateralen Partner festgestellt. Insbesondere hat sie konstatiert, dass den Kooperationsbüros kein geeignetes Finanzierungsinstrument zur Verfügung steht, um die Folgen plötzlich auftretender Krisen abzufedern. Die EFK hat sieben Empfehlungen zuhanden der DEZA abgegeben. Sie sind Teil der derzeitigen Annäherung der Bereiche der humanitären Hilfe sowie der Zusammenarbeit und Entwicklung der DEZA.

### **Eine klare und transparente Zuteilung bei der gesundheitlichen und humanitären Hilfe der DEZA**

Die gesundheitliche Hilfe der DEZA ist nach klaren und qualitativ messbaren Kriterien erfolgt. Die Unterstützung der internationalen Organisationen des ACT-A war wohlausgewogen und kohärent. Sie basierte auf der Kenntnis der Funktionsweise, der Bedürfnisse und

der Kapazitäten der zum ACT-A gehörenden internationalen Organisationen. Trotz Schwierigkeiten wurden die Initiativen systematisiert und die Koordination zwischen den jeweiligen internationalen Verpflichtungen der DEZA und des Bundesamtes für Gesundheit verbessert. Die Kooperationsbüros haben ihr länderspezifisches Programm den Gesundheitsbedürfnissen angepasst. Sie haben dafür gesorgt, dass die Beiträge an die multilateralen und an die bilateralen Partner einander ergänzen würden. Diese lokalen Massnahmen wurden durch einen strukturierten thematischen Ansatz auf die weltweiten gesundheitlichen Massnahmen der DEZA abgestimmt.

Die humanitäre Hilfe erfolgte im üblichen Rahmen der humanitären Hilfe der DEZA. Diese basiert auf einer zentralisierten Struktur sowie auf einer Regel für die Verteilung der Ressourcen unter den multilateralen und bilateralen Partnern. Die beschränkte Anzahl Akteure und die enge Begleitung der Partner haben dafür gesorgt, dass sie gut ausgewählt und die Beiträge in angemessener Höhe festgelegt wurden. Die Transparenz der Verteilung wurde einerseits durch die Kriterien der internationalen Zusammenarbeit und andererseits durch die Schnelligkeit und die flächendeckende Koordination sichergestellt.

Die sozioökonomische Hilfe ist nach klaren und qualitativ messbaren Kriterien erfolgt. Die DEZA hat ihre Anforderungen an die Organisationen der VN im Zusammenhang mit der 2019 eingeleiteten Reform des Systems der VN erhöht. Die Vergabe der Beiträge an humanitäre Organisationen der VN, die an sozioökonomischen Massnahmen beteiligt sind, und an Organisationen der internationalen Zusammenarbeit, die im humanitären Bereich tätig sind, wurde nicht koordiniert. Die EFK empfiehlt der DEZA, Kriterien aufzustellen, die für beide Bereiche gleichermaßen gelten.

Die von der EFK besuchte Vertretung in Tadschikistan konnte nicht ausreichend auf die sozioökonomischen Folgen der Pandemie reagieren, insbesondere im Hinblick auf die Ernährungssicherheit. Um dem entgegenzuwirken, empfiehlt die EFK der DEZA, den Kooperationsbüros Finanzierungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, die dafür geeignet sind, plötzlich auftretende und/oder erhebliche Krisen abzufedern. Ausserdem lädt sie die DEZA dazu ein, den im Gesundheitsbereich angewandten Modus Operandi auch auf andere Bereiche der internationalen Zusammenarbeit, wie die Ernährungssicherheit, auszuweiten.

Die von der DEZA zusammengestellten Zahlen zu den COVID-19-Massnahmen sind zuverlässig genug, um für Steuerungszwecke und/oder für die externe Kommunikation verwendet zu werden. Die DEZA-Statistiken zu COVID-19 spiegeln die Auswirkungen der Pandemie auf ihre zentralen und dezentralisierten Tätigkeiten wider.

### **Die vertragliche Aufsicht über die multilateralen Partner muss verstärkt werden**

Die DEZA hat während der COVID-19-Pandemie ihre Aufsichtsfunktion in der humanitären Hilfe mit der notwendigen Sorgfalt ausgeübt. Im Bereich der Zusammenarbeit und der Entwicklung ist die Aufsicht allerdings lückenhaft. Da es keine systematische Koordination zwischen der DEZA und den Kooperationsbüros gibt, sind diese nicht in der Lage, eine umfassende und risikoorientierte Aufsicht der multilateralen Organisationen sicherzustellen. Der Hauptgrund dafür ist das Fehlen einer partnerschaftlichen Gesamtleitung dieser multilateralen Organisationen. Die EFK empfiehlt, die Anlaufstellen der internationalen Organisationen in den Regionen der internationalen Zusammenarbeit zu vereinheitlichen, um die Kooperationsbüros in ihren Tätigkeiten zu unterstützen.

Die Aufsicht über die multilateralen Partner beruht auf Musterverträgen, die einen erweiterten Zugang zu Informationen und umfassende Aufsichtsmittel beinhalten. Die EFK betont den Mehrwert dieser Verträge. Ausserdem unterstützt die DEZA die internationalen humanitären Organisationen durch die Entsendung von Schweizer Experten aus ihren eigenen Reihen. In einem Vertrag hat die EFK eine Klausel ausfindig gemacht, die im Falle bedeutender Budgetabweichungen eine vorgängige Konsultation mit der DEZA vorschreibt. Sie empfiehlt, diese Klausel überall einzuführen, wo es möglich ist. Der Höchstbetrag der Verwaltungskosten der multilateralen Partner ist vertraglich festgelegt, die Definition der Verwaltungskosten ist allerdings nicht harmonisiert. Diese Harmonisierung ist ebenso notwendig wie die vertragliche Festlegung des Höchstbetrags der Verwaltungskosten für die Implementierungspartner der multilateralen Organisationen. Die Restbeträge der freiwilligen Beiträge an die multilateralen Partner sind während der Pandemie äusserst marginal geblieben. Die EFK hat festgestellt, dass die vertraglichen Bestimmungen, die die Rückzahlung dieser Beträge festlegen, eine präventive Wirkung haben. Sie empfiehlt der DEZA, diese Rückzahlungsoptionen in den mit den multilateralen Organisationen abgeschlossenen Verträgen sicherzustellen.

**Originaltext auf Französisch**