

Finanzdelegation
der eidg. Räte

Délégation parlementaire
des finances

3. Sektion

erweitert durch Vertreter
der GPK

3e section

élargie

Protokoll

Procès-verbal

Sitzung

Freitag, 8. November 1974
0915 Uhr
Kommissionszimmer Nr. 7
Parlamentsgebäude, Bern

Séance

NOV

Vendredi, 8 décembre 1974
09 h. 15
salle de conférence no 7
Palais du Parlement, Berne

Anwesend sind:

Sont présents:

HH. Nationalräte
MM. les Conseillers nation-
aux

Diethelm, Augsburg, Ketterer (GPK)

HH. Ständeräte
MM. les Députés au Conseil
des Etats

Bodenmann, Ulrich, Broger (GPK)

Vorsitz: Herr Diethelm
Présidence: Herr Kaesar
Sekretariat: Herr Kaesar
Protokoll: Herr Luginbühl

Den Verhandlungen wohnen ferner bei:

- Politisches Departement

Herr Botschafter Dr. M. Heimo, Delegierter für
technische Zusammenarbeit

Herren Dr. Th. Raeber und Dr. R. Wilhelm, Vizedirektoren
vom Dienst für technische Zusammenarbeit

- Eidg. Finanzkontrolle

Herr Dr. E. Lehmann, Direktor

Traktanden

1. Dienst des Delegierten für technische Zusammenarbeit (DftZ)

- Allgemeine Lage auf dem Gebiet der Techn. Zusammenarbeit (TZ)
- Führung und Organisation des DftZ (Bericht Dr. Schnyder und Rössli vom 30. Januar 1974)
- Auswahl, Schulung und Einsatz der Experten
- Die Projekte
- Die Kontrolle durch die Organe des DftZ

2. Probleme der Finanzaufsicht auf dem Gebiete der TZ

- Orientierung durch den Direktor der Eidg. Finanzkontrolle

Herr Diethelm, als Vorsitzender, eröffnet die Sitzung und erklärt, dass man sich über die Probleme der technischen Entwicklungshilfe unterhalten wolle. Anlass dazu hätten die Hinweise aus Korrespondenzen und Berichten gegeben, nicht zuletzt aber auch das Gutachten Dr. Schnyder und Rössli. Nach einigen allgemeinen Bemerkungen zu den zu behandelnden Punkten bittet er Herrn Botschafter Heimo, zum ersten Traktandum ein Kurzreferat zu halten.

Allgemeine Lage auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit

Herr Botschafter Heimo teilt sein Referat in zwei Abschnitte ein, nämlich über Eindrücke zur Lage der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene und über die innenpolitische Lage. Da sich ein von den Räten verlangter Zusatzbericht über die Situation, wie sie sich nach der Erdölkrise ergeben hat, in Vorbereitung befindet, kann sich der Delegierte auf einen kurzgefassten Ueberblick beschränken.

Der dominierende Punkt in der internationalen Entwicklungspolitik ist die Erdölkrise, und zwar im weitesten Sinne; auch die Bewegung der Preise bei einigen Rohstoffen. Dies hat alle entwickelten

Länder veranlasst, ihre Entwicklungspolitik neu zu überprüfen. Unter den Industrieländern, die ja ebenfalls von der Oelgeschichte hart getroffen werden, kann sich die Schweiz noch zu jener Gruppe zählen, die sich einigermaßen danach ausrichten kann. Trotz der ausgelösten Inflation konnte ein noch einigermaßen befriedigendes Gleichgewicht der Aussenhandelsbilanz erreicht werden. Für den Moment scheint die Wirtschaftslage noch nicht allzuviel gelitten zu haben. Daraus wird der Schluss gezogen, dass es noch keinen besonderen Grund gibt, unsere Entwicklungshilfe zu vermindern. Andere Gründe, wie unsere budgetären Probleme, könnten zwar eine Einschränkung bewirken. Andere, mehr betroffene Länder haben beschlossen, die Hilfe mindestens auf dem bisherigen Stand zu halten, was aber infolge der Preissteigerungen bei der realen Entwicklungshilfe doch einen Rutsch zu Ungunsten der Entwicklungsländer bedeutet. Man ist der Meinung, dass die Erdölförderländer, die einen grossen Teil der Verantwortung an der heutigen Situation tragen, zu vermehrter Entwicklungshilfe veranlasst werden sollten. Unter den Entwicklungsländern haben wir die Erdölförderländer, die eine beachtliche finanzielle Stärke entwickeln, was unübersehbare Konsequenzen finanzieller Art und weltwirtschaftlich nach sich ziehen kann. Man spricht bereits von einer Art Neokolonialismus der Förderländer, die ihre immensen Geldmittel in den Industriestaaten, aber auch in Entwicklungsländern, besonders Afrika, investieren oder plazieren.

Im allgemeinen leiden aber die Entwicklungsländer ganz besonders unter der neuen Situation, was zu dem Apell des Generalsekretärs Waldheim zu Gunsten der meistbetroffenen Entwicklungsländer führte. Die Schweiz hat darauf durch eine im Rahmen ihrer Möglichkeit vorgenommene Neuverteilung der Mittel reagiert und auch Schuldenkonsolidierungsabkommen überprüft.

Im internen Bereich gibt es gewisse Schwierigkeiten, weil Entwicklungshilfe Kontinuität und mehrheitlich auch Langfristigkeit voraussetzt, demgegenüber aber seit 1973 immer eine Ungewissheit

herrscht über die Budgetmöglichkeiten. Auch der Budgetkredit 1975 wird eine Kürzung erfahren. Beängstigend sei die öffentliche Meinung inbezug auf die Entwicklungshilfe, die sich seit der Oelkrise und der "indischen Bombe" noch zusehends verschlechtert hat, was einer späteren Abstimmung über das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und dem neu zu beschliessenden Rahmenkredit nicht eben zugute kommt.

Herr Nationalrat Augsburger beurteilt die Ausgangslage der heutigen Situation nach der Oelkrise genau gleich wie dargelegt wurde und befürchtet ebenfalls, dass eine Volksabstimmung über das oben erwähnte Gesetz negativ verlaufen könnte. Er vermisst von Seiten des Delegierten für technische Zusammenarbeit eine breitere Informationstätigkeit, ähnlich derjenigen von privaten Organisationen, und regelmässige Rapporte, die zusammengefasst die Vorstellungen, die Anstrengungen, die Ergebnisse und die Zukunftsperspektiven der Entwicklungshilfe zur Darstellung bringen.

Herr Botschafter Heimo empfindet auch eine Diskrepanz zwischen der erheblichen, täglichen praktischen Arbeitsleistung und der Information, die nun in Zukunft verstärkt werden soll, damit der Öffentlichkeit vermehrt Kenntnis über die Entwicklungsarbeit gegeben werden kann.

Führung und Organisation des Delegierten für technische Zusammenarbeit (Bericht Dr. Schnyder und Rössli vom 30. Januar 1974)

In seinen Einführungsworten hat der Vorsitzende zur Autonomie und über die rechtliche Stellung des Delegierten einige Stellen aus dem erwähnten Bericht zitiert, nämlich dass Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Stellen oft fliessend und dadurch potentieller Herd von Diskussionen und Reibungen sind, dass verbindliche Richtlinien zur Führung und Gestaltung des Dienstes fehlen, dass das Charisma der Pioniere die Aufgabenerfüllung bisher zwar sichergestellt hat, die erforderliche Flexibilität indes nicht zur

Improvisation führen dürfe. Auch sollte es möglich sein, für die Anstellungsbedingungen ein Einheitsstatut zu redigieren, das durch die Verwaltungsdirektion des Eidg. Politischen Departementes, wie auch durch das Personalamt und die Finanzverwaltung begutachtet und genehmigt werden müsste.

Vorweg wurde der Bericht von allen Seiten kritisiert und als eine skandalöse Ansammlung von Banalitäten und als nicht konsumfähiges Soziologendeutsch apostrophiert. Da der Bericht eine reine Verschleuderung von Geld ist, stellt Herr Ständerat Broger die folgenden Fragen

1. Ist die Bundesverwaltung nicht fähig mit eigenen Leuten in einer Abteilung, in der es offenbar zu Reibereien kommt, selbst Ordnung zu schaffen?
2. Wer hat diesen Auftrag erteilt, welches waren die Kriterien, dass man diese Leute ausgewählt hat?
3. Wieviel hat diese Expertise gekostet?

Herr Nationalrat Augsburger schliesst weiter die Frage der Nutzanwendung, die der Delegierte für technische Zusammenarbeit aus diesem Papier zieht, an.

In die Beantwortung dieser Fragen teilen sich die Herren Botschafter Heimo, Dr. Raeber und Dr. Wilhelm. Es wird dabei hervorgehoben, dass die ZOB im Jahre 1962 eine erste Prüfung der Struktur des Delegierten für technische Zusammenarbeit vorgenommen hat, der dann 1965 eine sorgfältige Organisationsstudie, auch von der ZOB, folgte. Da in der Vergangenheit diese Expertisen zu keinen grösseren Massnahmen geführt, inzwischen die Aufgaben eine bedeutende Ausweitung und zunehmende Komplexität erfahren haben, wurde im Jahre 1972 entschieden, dass eine neue Studie durchgeführt werden müsse. Aus der Situation der totalen Ueberlastung und Ueberbordung, der mangelhaften Transparenz der Organisation glaubte man sich nicht mehr aus eigenen Kräften reorganisieren zu können.

3716

6

Weil man der Ueberzeugung war, dass eine Reorganisation einen Aufwand und eine Gründlichkeit erfordert, für die innerhalb der Bundesverwaltung niemand die nötige Zeit und die nötige Intensität aufwenden konnte, hat sich der Delegierte - Herr Raeber, als Mitglied der Direktion, übernimmt seine Mitverantwortung durchaus - veranlasst gesehen, Herrn Schnyder, der durch seine Mitgliedschaft in der beratenden Kommission der technischen Zusammenarbeit bekannt war, beizuziehen. Die ZOB wurde etwas spät informiert, wusste aber von der Sache, bevor sie absolut definitiv war. Herr Dr. Lehmann fügt - der Gerechtigkeit wegen - bei, dass das Fachorgan, die ZOB, selber während langer Jahre immer gesagt hat, es habe kein Personal und keine Zeit, was beim Entscheid des Delegierten möglicherweise mitgespielt habe.

Auf die Frage angesprochen, ob die Direktion und die Leitung des Delegierten für technische Zusammenarbeit vom Bericht befriedigt sei, bemerkt Herr Raeber, dass im Bericht sicher einiges brauchbar ist und gibt als Beispiel die enthaltene Anregung, dass neben den Abteilungen "Operationelles" und "Allgemeine Dienste" es auch noch eine Instanz in irgendwelcher Form braucht, die denkt, d.h. eine Gruppe von Leuten, die verantwortlich sind für konzeptionelle Fragen, sozusagen eine zentrale Verantwortung. Wenn man es bisher erahnte, dass es dies innerhalb des Dienstes braucht, so hat der Bericht doch die Anregung und die moralische Kraft gegeben, die Reorganisation in diesem Sinne in Angriff zu nehmen.

Herr Nationalrat Augsburger macht kein Hehl daraus, dass die ZOB einmal vorgeknöpft werden müsse und gibt seiner Enttäuschung Ausdruck, indem er es einen Skandal findet, dass es eine solche Arbeit braucht, um - bei Kosten von Fr. 50'000.-- - zu solchen Ergebnissen zu kommen.

Herr Ständerat Broger präzisiert seine Frage, weil er denkt, dass das Departement, das mit den Fragen am meisten konfrontiert ist,

in der Lage sein sollte, sich eine angemessene Organisation zurechtzulegen. Als Vergleich nennt er die Handelsabteilung, die eine äusserst effiziente Gruppe ist und die sich selber in hervorragendem Masse organisieren konnte. Herr Ständerat Ulrich räumt immerhin ein, dass man zweierlei Meinung sein kann und ein von auswärts zugezogener Fachmann von vorneherein weniger belastet, noch mit der sog. Betriebsblindheit beschlagen sei. Entscheidend ist die Frage, wie man es macht, woher die Kredite kommen. Es müsste ein Mann aus einer grossen Unternehmung, die weltweit tätig ist, sein, weil dieser mit der entsprechenden Erfahrung ebenso nützlich gewesen wäre.

Auf Wunsch präzisiert Herr Raeber, dass der Kredit vom Delegierten auf dem normalen Weg eines Kreditantrages zulasten des Rahmenkredites für technische Zusammenarbeit bewilligt worden ist. Man war sich beim Delegierten für technische Zusammenarbeit bewusst, dass es sich um einen Grenzfall handelte, war aber überzeugt, dass eine gute Organisation des Dienstes letztlich auch im Interesse der Entwicklungsländer liegen dürfte, weshalb der Rahmenkredit herangezogen wurde. Inzwischen wurde dies bekanntlich beanstandet und der Betrag zulasten der Rubrik "Kommissionen und Sachverständige" umgebucht. Er verteidigt weiter den Preis des Gutachtens, da der von Herrn Schnyder empfohlene Herr Rössli schliesslich zu den gleichen Bedingungen, wie dieser bei der Reorganisation der SRG gehabt habe, angestellt werden konnte, was nur die Hälfte dessen gekostet habe, als was ein frei arbeitender Experte verlangt hätte.

Zum Problem "Führung und Organisation des Dienstes für technische Zusammenarbeit" gibt Herr Ketterer einen Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Entwicklungshilfe und betont, dass beim heutigen Dienst für technische Zusammenarbeit Herr Botschafter Heimo bereits der vierte Delegierte in relativ kurzer Zeit sei. Er denkt, dass dabei in den letzten Jahren bei jedem Wechsel viel Energie, Kenntnisse und Erfahrungen verloren gegangen sind. Seines Erachtens könnte irgendjemand, der mit den Fragen der Entwicklungshilfe

3714

8

verbunden wäre und der nicht aus der Bundesverwaltung sein müsste, mit dem Amt des Delegierten betraut werden. Er verweist auf das Beispiel bei der Katastrophenhilfe, wo Dr. Arthur Bill, ehemaliger Direktor beim Kinderdorf Pestalozzi, zum Delegierten ernannt worden ist und möchte die Frage aufgeworfen haben, ob es für das Amt des Delegierten für technische Zusammenarbeit unbedingt ein Diplomat sein müsse.

Herr Botschafter Heimo stellt in seiner Antwort zuerst fest, dass sein Vorgänger, Herr Botschafter S. Marcuard, immerhin während sieben Jahren auf seinem Posten - und zwar als guter Kenner der Sache - eingesetzt war. Zur Frage des "Diplomaten" möchte er das Wort "Diplomat" am Beispiel seiner eigenen Karriere etwas präzisieren. Auf Grund seiner Ausbildung (économiste monétaire) und seiner beruflichen Stationen als Handelsattaché in London, Brüssel, bei der OECD in Paris während längerer Zeit, als Mitverfasser der ersten Botschaft für technische Zusammenarbeit, dann als Berater des Präsidenten Kaybanda von Rwanda während 2 1/2 Jahren, nach einem Aufenthalt in Indien, wo er auch Entwicklungsprojekte kennenlernte, und zuletzt in Paris, wo er als Delegationsleiter im Rahmen des CAD (Commission pour l'assistance au développement) mit allen Fragen der Entwicklungshilfe konfrontiert wurde, darf er als "spezialisierte Diplomat" gelten und als solcher bietet er gegenüber einer andern, ebenfalls spezialisierten Persönlichkeit, nicht diplomatischer Karriere, einige Vorteile; nicht zuletzt weil die Entwicklungshilfe in die Aussenpolitik integriert ist und die Entwicklungspolitik sich bei internationalen Diskussionen im Rahmen der internationalen Organisationen orientiert.

Herr Ketterer ist von der Antwort befriedigt und wünscht, dass Herr Botschafter Heimo mindestens auch während sieben Jahren als Delegierter tätig sein möge.

In die Beantwortung der Frage von Herrn Ketterer nach dem Nutzeffekt und nach den Schlussfolgerungen, die aus dem Bericht gezogen

wurden, teilen sich die Herren Heimo und Raeber. Für Herrn Botschafter Heimo bestand das Problem darin, dass er den bei seinem Antritt vorliegenden Bericht, der schwerwiegende Fehler aufweise und manchmal zu theoretisch bleibt, nicht "en bloc" zurückweisen konnte, sondern - wissend, dass er keine neue Expertise anordnen konnte - versuchen muss, etwas daraus zu machen. In der Flut der täglichen Arbeit war es schwierig, an die Reorganisation heranzugehen. Man ist daran, den Bericht intern zu zerplücken, und zu Beginn des nächsten Jahres wird man über eine Person verfügen können, die dann die verschiedenen Anregungen verarbeiten soll. Ein entsprechender Arbeitsplan ist vorbereitet.

Herr Raeber skizziert anschliessend die konkreten Ergebnisse und Auswirkungen des Berichtes. Die bereits hängige Frage nach der Berechtigung der Unterscheidung zwischen Experten einerseits und Entwicklungshelfer wurde in Zusammenarbeit mit dem Organisationsfachmann geklärt und der Delegierte für technische Zusammenarbeit kam aufgrund des Berichtes zum Schluss, dass man das Entwicklungshelferprogramm auslaufen lassen will. Dadurch wird Personal frei für die konzeptionellen Aufgaben. Es besteht weiter die Aussicht, dass die "Multilaterale Sektion" aufgelöst wird und in die Einheit, die sich mit konzeptionellen Fragen befasst, eingeführt werden soll. Ferner wird dem Delegierten für technische Zusammenarbeit - wie bereits von Herrn Botschafter Heimo angetönt - vom Politischen Departement ein temporärer Mann für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Reorganisation für ein bis anderthalb Jahre zur Verfügung stehen, damit die Schlussfolgerungen aus dem Bericht, soweit sie dem Delegierten für technische Zusammenarbeit als richtig erscheinen und realisierbar sind, in die Tat umgesetzt werden können. Man darf annehmen, dass Ende 1975, anfangs 1976 die Neustruktur gebildet sein sollte.

Herr Diethelm fragt, ob diese neue Struktur auch die Erarbeitung der verbindlichen Richtlinien zur Führung und Gestaltung des Dienstes und auch Einheitsrichtlinien für die Anstellung beinhalte.

Da das Problem der Personaladministration schon zu Beginn unter dem Titel "Autonomie des Delegierten" aufgeworfen wurde, erklärt Herr Raeber den kapitalen Unterschied zwischen zwei Gruppen, die genau auseinander zu halten sind. Da ist einmal das in Bern arbeitende Personal, das vom Politischen Departement angestellt ist, und natürlich vollkommen unter die Autorität der Verwaltungsdirektion des Departementes fällt und wo es keine Autonomie gibt. Andererseits haben wir das vom verschiedentlich genannten Statut betroffene Auslandspersonal, das in den Projekten tätig ist. Es sind keine Beamten oder Bundesangestellte. Weil sie der Natur der Sache folgend nicht dauernd beim Bund sein können, wird dieses Personal in privatrechtlichen Verträgen angestellt. Es stellen sich demnach auch ganz andere Probleme und hier muss der Delegierte eine gewisse Autonomie haben, da diese Leute in vielen Dingen ganz anders behandelt werden müssen, als dauernde Beamte und Angestellte.

Für Herrn Lehmann, der zu dieser Frage angesprochen wird, ist es selbstverständlich, dass der Delegierte kompetent sein muss, die Experten auf privatrechtlicher Grundlage anzustellen. Anliegen der Finanzdelegation sei es, dass die Richtlinien in der übrigen Bundesverwaltung und insbesondere im Eidg. Politischen Departement auch hier gelten sollten. Das Ermessen für notwendige Abweichungen sollte nicht allzu gross sein, damit nicht zu grosse Differenzen gegenüber der Regelung in der allgemeinen Bundesverwaltung entstehen. Herr Kaeser vergleicht die Situation mit gemischtwirtschaftlichen Organisationen, die vom Bunde abhängen, wo immer das Bestreben ist, diese in die Normen der Bundesverwaltung einzugliedern. Was dort möglich ist, sollte auch hier möglich sein.

Inbezug auf Richtlinien wird von Herrn Broger die Frage aufgeworfen, ob der genannte temporär zur Verfügung gestellte Mann diese erarbeite.

Ob verbindliche Führungsrichtlinien für den Delegierten für technische Zusammenarbeit allein die Zustimmung von der ZOB erhalten würden, ist laut Herrn Raeber fraglich, da die ZOB mit ungezählten

Entwürfen an solchen Richtlinien für die ganze Bundesverwaltung arbeite. Falls dies doch möglich wäre, würde es auch Aufgabe dieses temporären Mitarbeiters sein, solche zu erarbeiten.

Herr Broger weist darauf hin, dass im Bericht von verschiedenen Richtlinien die Rede sei. So könnten die grösseren Zusammenhänge, von denen auf Seite 9 unten die Rede ist, und die in verbindlichen Normen zu formulierenden kurz- und mittelfristigen Ziele, die doch auch politische Entscheidungen sind, nicht von diesem temporär zur Verfügung gestellten Mann erarbeitet werden.

Herr Raeber erläutert den Unterschied, wonach die Führungsrichtlinien einfache Grundsätze der allgemeinen Führung sind, ohne mit dem speziellen Stoff und der speziellen Arbeit, die ein Betrieb oder eine Verwaltung hat, viel zu tun zu haben, während die von Herrn Broger zitierten Normen eben operationelle Normen, also konzeptionelle Richtlinien für die Arbeit als solche, inhaltlich, seien. Das Fehlen von verbindlichen Richtlinien zur Gestaltung des organisatorischen Rahmens und für Führungsfragen stört Herrn Ketterer weniger, da er die aus der Praxis herausgewachsene Lösung besser findet, als wenn alles zentral gesteuert und dadurch die Arbeit des Delegierten für technische Zusammenarbeit unnötigerweise kompliziert würde.

Herr Botschafter Heimo geht noch auf die Frage von Herrn Diethelm inbezug auf die Unterstellung des administrativen Teils des Dienstes unter die Verwaltungsdirektion des EPD ein. Zu einer solchen Fusion gibt es ein klares "Nein". Die Erfordernisse der Projektausführung im Ausland zeigen ganz andere Probleme als die, denen sich das Politische Departement gegenüber sieht.

Herr Augsburger fragt im Laufe der Diskussionen - im Zusammenhang mit den differenzierten, unternehmerischen Anforderungen, die gestellt würden -, ob den Leuten, nach Jahren in ihren vier Wänden, nicht das unternehmerische Flair abgehe, das erforderlich wäre. Brauchte der Delegierte für technische Zusammenarbeit im Grunde der

Dinge noch einen Managertyp, einen Unternehmer, damit beste Lösungen gefunden werden können? Diese Frage bleibt jedoch während der Diskussionen unbeantwortet.

Herr Ketterer meint, dass es - in Anbetracht des vom EPD in Aussicht gestellten Mitarbeiters - nicht sinnvoll ist, weitere Detailfragen zum Bericht zu stellen und schlägt als abgekürztes Verfahren vor, seinen Bericht mit den rot angestrichenen Fragen dem Delegierten zuhanden des Experten zur Verfügung zu stellen, damit die Antworten dann schriftlich abgegeben werden können.

Diesem Vorgehen wird allgemein zugestimmt.

Herr Diethelm zielt in einer weiteren Frage auf die im Winterhalbjahr 1972/73 festgestellten Rückstände in der Verarbeitung von Projektabrechnungen und fragt, ob der laufenden Kontrolle der Projekte nun mehr Beachtung geschenkt werde.

Herr Raeber kann die erfreuliche Mitteilung machen, dass diese Rückstände bis auf vier allerdings sehr harte Brocken aufgeholt sind, dies nicht zuletzt dank der Bereitschaft von Herrn Dr. Lehmann, einen Mitarbeiter der Finanzkontrolle während einiger Monate zur Verfügung zu stellen. Seitdem wurde auch ein eigener Revisionsdienst eingerichtet und es sollen demnächst typisierte Buchhaltungen in den Projekten eingeführt werden, was die laufenden Arbeiten rationalisieren wird, so dass die Arbeiten à jour gehalten werden können, wie erhofft wird.

Zur Frage, ob die Mitarbeiter für die Projekte jetzt besser in administrativer Hinsicht instruiert und vorbereitet würden als bisher, erklärt Herr Raeber, dass sie das Anliegen zur Kenntnis genommen haben. Entsprechende Ueberlegungen seien in die Ausarbeitung der Kurspläne für das nächste Jahr einbezogen worden. Doch kommen von verschiedenen Seiten ständig Anliegen ähnlicher Art, und alle diese zu berücksichtigen, ist ohne Kursverlängerung einfach nicht möglich. Es gilt die diversen Anliegen zu gewichten und in entspre-

chenden Proportionen im Kurs einzubauen. Koordinatoren und Leiter von grossen Projekten verbringen nun, bevor sie ausreisen, einige Wochen in der Zentrale und erfahren dadurch eine bessere Instruktion in administrativen Dingen als bisher.

Die Projekte

Herr Diethelm wünscht - weil gewisse Schwierigkeiten festgestellt wurden - einige Ausführungen zu den Projekten Trafipro, Rwanda und Coop-Dahomey.

Herr Bodenmann möchte wissen, wie es zum Projekt Addis Abeba (Duke of Harrar-Spital) gekommen ist, das bekanntlich in die Schusslinie geraten ist. Er glaubt, dass bei der Auswahl der Projekte mehr Rücksicht auf die Stimmung und die Meinung in der Bevölkerung genommen werden sollte als bisher.

Herr Ketterer hat im Zusammenhang mit der Dürrekatastrophe im Sahelgebiet von der Ablehnung einer amerikanischen Getreidehilfe gelesen und möchte Näheres darüber erfahren.

Nach Aussage von Herrn Botschafter Heimo wird der Projektauswahl sehr grosse Sorgfalt beigemessen. Es werden auch Auswahlkriterien erarbeitet und die ausgereiften Projekte würden noch einem kritischen Examen unterzogen. Leider spricht man wenig von Projekten, die gut gehen, und man spricht viel von Projekten, die schlecht gehen, so auch vom Duke of Harrar-Spital, das plötzlich kritisiert wird und für das der ^{DftZ} vielleicht nicht einmal die ganze Verantwortung trage.

Herr Wilhelm gibt einleitend einen Ueberblick über die Auswahl der Projekte, beginnend schon bei der Wahl der Entwicklungsländer, bei den Arbeitsgebieten, wo ein Hauptgewicht auf Aktionen im ländlichen Bereich, im weitesten Sinne, gelegt wird. Natürlich gibt es immer einzelne Projekte, die besondere Schwierigkeiten bereiten: Trafipro z.B.

Hier wurde ja die Direktion auf Entscheid der Regierung Rwandas von einem Rwander übernommen, dem der ehemalige schweizerische Direktor als Berater zur Seite gestellt wurde. Das Vertrauenskapital und die genügende Versorgung der Trafipro mit Krediten hing jedoch weiterhin vollständig vom verantwortlichen Berater ab. Da sich diese Situation nicht besonders günstig auf eine spätere definitive Ablösung auswirkt, wurde dem Ersuchen der inzwischen an die Macht getretenen, neuen Regierung stattgegeben, wieder den schweizerischen Berater zum Direktoren zu machen. Die Globalverantwortung soll aber vermehrt bei dem rwandischen Partner liegen, da es nun eine rwandische Unternehmung sein soll, die von der Schweiz bloss unterstützt wird. Die Regierung möchte die Trafipro in stärkerem Masse ausnützen können für wichtige Aufgaben der Lebensmittelverteilung, auch der Vorratshaltung, weshalb die Frage nach einer neuen Gesellschaftsform, eventuell einer Aktiengesellschaft, zur Diskussion steht. Letztlich ist dies aber ein Entscheid der rwandischen Regierung. Der recht erfreuliche Abschluss des Jahres 1973 wird kurz erläutert.

Duke of Harrar-Spital, Aethiopien. Gegenwärtig besteht ein grosses Problem zwischen Aethiopien und der Schweiz auf dem Gebiete des Vermögens des ehemaligen Kaisers Haile Selassie, was sich auch auf die Arbeit des schweizerischen Personals im Spital auswirkt. Mit 45 Schweizern ist es eines der grössten Projekte. Es gilt nun eine sorgfältige Strategie auszuarbeiten, dass entsprechend den Wünschen der neuen Regierung die geeignete Richtung für die Fortführung der Arbeit gefunden werden kann und damit das Projekt doch mit gutem Nutzen innert nützlicher Frist abgeschlossen werden kann. Eine raschere Aethiopisierung ist notwendig. Ende des Monats werden Verhandlungen für die notwendige Umstrukturierung stattfinden. Wie es zu diesem Projekt kam, fragt Herr Broger, weil seines Wissens ausländische Staaten das Projekt, aus politischen Gründen und weil es zu aufwendig und luxuriös sei, nicht mehr weiterführen wollten.

Das Spital ist - so führt Herr Wilhelm aus - mit aethiopischen

Mitteln durch eine ausländische Firma gebaut worden. Um das Spital in Betrieb zu nehmen, wandte sich Aethiopien an verschiedene Länder. Mit der Schweiz bestanden besondere persönliche Beziehungen, die zurückzuführen sind auf die Beziehungen, die Prof. Müller von der medizinischen Fakultät in Bern zum Kaiser und seiner Familie hatte. Prof. Müller hat auch den Wunsch der aethiopischen Regierung an die Schweiz herangetragen und vertreten. Ein ursprünglich sehr ambitioniertes Projekt wurde nach Abklärung unter Mitwirkung der WHO drastisch gekürzt und führte zur heutigen Struktur eines Ausbildungsspitals.

Im Keralaprojekt in Indien haben wir eine sehr erfreuliche Entwicklung. Das bisherige schweizerisch-indische Viehzucht- und Landwirtschaftsprojekt wird nun überführt in die "Delhi Development Corporation" die sich mit der ganzen Milchwirtschaft des Staates befasst.

Im Sahelgebiet ist der Delegierte für technische Zusammenarbeit hauptsächlich über private schweizerische Organisationen vertreten, deren Arbeiten in technischer Hilfe sich aber nur sehr langfristig auswirken werden. Kurzfristig ist eine Materialunterstützung in Obervolta vorgesehen. Mit der Aktion für Lebensmittelsendungen hatte der DftZ selbst nichts zu tun, da dies in den Kompetenzbereich der Abteilung für Internationale Organisationen fällt (internationale Hilfswerke). Im Anschluss an die genannten Vorkommnisse bei der amerikanischen Lebensmittelhilfe ist ein Artikel in der New York Times erschienen, worauf die typische Erscheinung eintrat, dass, wenn etwas offen gesagt wird, nachher die Sache etwas schwieriger wird.

Zum Coop-Dahomey-Projekt gibt Herr Raeber eine detaillierte Uebersicht. Nachdem im Jahre 1960 das Gesuch von Dahomey für eine Genossenschaft im Konsumbereich eintraf, wurde die VSK, die heutige Coop-Schweiz, mit der Ausführung des Projektes betraut. Das Ziel war, eine Konsumverbilligung herbeizuführen, und es wurden in 5 grösseren

Orten des Landes solche Coop-Läden eröffnet, die tatsächlich zu einem gewissen Erfolg führten. Die Schweiz hat sich vor ungefähr drei Jahren zurückgezogen, es finden von Zeit zu Zeit noch sog. follow-up-Besuche statt. Aus letzten Informationen geht hervor, dass die Läden weiter funktionieren, zwar nicht mehr so sauber und wunderbar wie zu früheren Zeiten, dass aber das Wesentliche, ein breites Angebot erschwinglicher Waren für breite Bevölkerungsschichten, erreicht werde und die Coop-Dahomey nach wie vor auf den Füßen stehe.

In der anschliessenden Diskussion führt Herr Ketterer mit Seitenblick auf das Projekt Trafipro das Beispiel der Migros-Türk an, wo heute - statt nach fünf Jahren, wie vorgesehen - nach zwanzig Jahren und nach einem Mitteleinsatz von gegen 10 Mio Franken versucht werde, sich vom Projekt zu lösen. Er will damit sagen, dass, um ein solches Projekt Fuss fassen zu lassen, es sehr viel Geduld erfordert und genügend Zeit eingeräumt werden müsse.

Herr Augsburger schliesst daran an, weil er daran denkt, welche Illusionen beim DftZ herrschten inbezug auf die Loslösung in Sachen Trafipro. Er stellt die Frage, ob man sich heute bewusst sei, dass ein effektiver Rückzug aus solchen Projekten auf Jahre hinaus nicht möglich sei und es deshalb angesichts der heutigen finanziellen Möglichkeiten gegeben sein dürfte, mit neuen Projekten sehr zurückhaltend zu sein.

Abschliessend weist Herr Botschafter Heimo auf den Unterschied zwischen der "Operation Bill" und den Tätigkeiten des DftZ hin. Auch wenn die beiden Gebiete einander nahestehen und nach Möglichkeit auch gegenseitige Unterstützung erfahren, so seien sie trotzdem nicht miteinander zu verwechseln. Inbezug auf Trafipro habe man sich anfänglich tatsächlich nicht genau Rechenschaft gegeben, welche Anstrengungen einem solchen Unternehmen zukommen, das so komplex ist und dies in einem armen mittellosen Land ohne jegliche Kaderleute. Allmählich, nachdem Trafipro viele Probleme durchgemacht hat,

wurde man sich bewusst, welch ambitionöses Projekt die Trafipro für Rwanda eigentlich ist, ein Land, das erst vor ca. 70 Jahren mit dem Westen in Berührung kam. Die Entwicklungsperspektiven für Rwanda waren zu optimistisch und die Lehre ist, dass wenn wir etwas helfen wollen, es eine Aktion von längerer Dauer sein wird. Eine Prognose für den Zeitpunkt einer Uebergabe der Trafipro zu stellen, ist schwierig.

Nebenbei benützt Herr Botschafter Heimo die Gelegenheit, um aufzuzeigen, welchen verschiedensten Zufällen und Ereignissen ein Projekt ausgesetzt ist. Bei allem Planen und Denken kann es Schwierigkeiten geben, die nicht voraussehbar waren, z.B. Addis Abeba. Es gibt andere Projekte, die von politischen Ereignissen noch nicht berührt worden sind. Es ist eine ganze Bewegung in den Entwicklungsländern, von nationalistischem Geiste beflügelt, was die Arbeit nicht eben erleichtert. Die Projekte leben in einer naturbedingten, klimatischen und politischen Umgebung, was eine grosse Unstabilität bedeutet und auch grosse Schwierigkeiten. Er bittet alle, die mit diesen Problemen beschäftigt sind um Verständnis für diese Ereignisse, die, trotz aller Anstrengungen zu Beginn und bei der Durchführung der Projekte, nachher eintreten können.

Probleme der Finanzaufsicht auf dem Gebiete der TZ

Herr Direktor Lehmann erläutert die Probleme der Finanzaufsicht anhand seines Manuskriptes, welches er zuhanden des Protokolls deponiert (vgl. Anhang).

Herr Botschafter Heimo dankt für das Referat. Er ist sich bewusst, dass zeitweilig Schwierigkeiten auftreten können, da die Anforderungen des Dienstes manchmal nicht nach den Normen, die für die Schweiz geschaffen wurden, erledigt werden können, weshalb er von den begutachtenden Stellen das notwendige Verständnis erwarten möchte für besondere Arrangements.

3704

18

Herr Diethelm, als Vorsitzender, denkt, dass das Gespräch fortzuführen ist, um dann zu befriedigenden Lösungen zu kommen. Er dankt allen Teilnehmern und schliesst die Sitzung um 12.10 Uhr.

Eingesehen:

WANK
Kaeser

Der Protokollführer:

Kuginbühl
E. Kuginbühl

Anhang:

Referat von Direktor Dr. E. Lehmann, EPK
anlässlich der Sitzung vom 8.11.1974

A n h a n g

Referat des Direktors der Eidg. Finanzkontrolle anlässlich der Sitzung vom 8.11.1974 der erweiterten Finanzdelegation i.S. Delegierter für technische Zusammenarbeit

Gestatten Sie mir drei Vorbemerkungen:

Zunächst möchte ich hinweisen auf

- meine mündlichen Ausführungen vor der Finanzdelegation am 3. Juni 1965
- den Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 7. September 1967
- und
- die Notiz über die interne Kontrolle beim Delegierten vom 6. Juli 1973

Die Feststellungen haben auch heute noch ihre Bedeutung. Zweitens möchte ich ausdrücklich festhalten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle natürlich nicht alle Ausgaben im voraus prüft - und das auch nicht kann -, wie man das nach der etwas missverständlichen Protokollierung der Aeusserungen des Chefs des Eidgenössischen Politischen Departementes im Nationalrat vom Juni 1973 schliessen könnte (Antwort auf Interpellation Nationalrat Rüttimann, ASten Bull NR SS 1973 S. 644).

Zum Dritten ist festzuhalten, dass Friktionen mit dem Dienst des Delegierten, wie Sie und wir sie mit Höhepunkt im Jahre 1969 feststellen mussten, heute nicht mehr bestehen.

Und nun zum heutigen Thema, dem Problem der Finanzaufsicht auf diesem Gebiet.

Die Basis ist klar: Die Kredite des Delegierten für technische Zusammenarbeit (DftZ) unterliegen denselben Regeln über die Finanzaufsicht, wie sie für alle anderen Positionen des Voranschlages und der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft gelten. So ist gemäss Artikel 31 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (18. Dezember 1968) der Delegierte und seine Abteilung grundsätzlich selbst verantwortlich für eine sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der zur Verfügung stehenden Kredite. Volle Anwendung findet auch das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (28. Juni 1967). Das will heissen, dass wir auf den Dienst des Delegierten für technische Zusammenarbeit - bei allem Verständnis, das wir ihm entgegenbringen und bei aller Flexibilität, um die wir uns bei allen Sparten der Bundesverwaltung bemühen - die gleichen Regeln anzuwenden haben, wie sie in bezug auf die Bundesverwaltung generell und auf die Beitragsempfänger speziell zur Anwendung gelangen. Hier liegt denn auch bereits ein wunder Punkt. Einzelne Mitarbeiter des Delegierten

scheinen von der Existenz der Finanzaufsicht im Bund recht ungenügende Kenntnisse zu besitzen; andere können offenbar nicht recht verstehen, warum wir auf gewissen Normen beharren müssen. Sie berufen sich auf eine Sonderstellung der technischen Zusammenarbeit, herrührend aus Autonomie und Aufgabe.

Ueber das Ergebnis unserer Revisionstätigkeit wird die Finanzdelegation auch auf diesem Gebiet durch Unterbreitung der vollständigen Akten laufend informiert. Ich brauche mich deshalb über Einzelgeschäfte nicht weiter auszulassen.

Nützlich scheinen mir aber Angaben darüber, wie die Entwicklung seit meiner letzten Berichterstattung - im Jahre 1965 - vor sich gegangen ist.

Vorerst etwas Statistik:

- Höhe der Total-Aufwendungen des DftZ (durch Stichproben von der EFK geprüft)

| | |
|------|----------------------|
| 1972 | 69 Millionen Franken |
| 1973 | 84 " " |
- Anzahl der Anweisungen zur Auszahlung dieser Beträge

| | |
|------|-----------------------------|
| 1972 | 1092 Stück mit 7500 Belegen |
| 1973 | 967 " " 8400 " |
- Anzahl der uns zur Prüfung vorgelegten Zwischen- oder Schlussabrechnungen

| | |
|------|----------|
| 1972 | 52 Stück |
| 1973 | 76 " |
- Anzahl der Sachbearbeiter der EFK für diesen ganzen Sektor

| | |
|------|-----------------------------------------|
| 1972 | durchschnittlich 1 1/2 Arbeitskräfte |
| 1973 | vollausgelastet |
- Anzahl Arbeitswochen, die für die Revision an Ort und Stelle von Projekten des DftZ durch Mitarbeiter der EFK im Ausland aufgewendet worden sind

Trafipro (Rwanda), Kerala (Südindien),
Nepal, Dahomey

| | |
|------|----------|
| 1972 | 3 Monate |
| 1973 | 2 Monate |

Positiv ist hervorzuheben, dass der DftZ der Empfehlung von Finanzdelegation und Finanzkontrolle gefolgt ist und vor drei Jahren einen internen Revisionsdienst ins Leben gerufen hat. Er ist allerdings - vorläufig wenigstens - in den administrativen Dienst inkorporiert und verfügt somit nicht über die notwendige Unabhängigkeit. Dieser Revisionsdienst setzt sich personell wie folgt zusammen:

- 1 Chef (M. Lagnaz, neu; ersetzt M. Sunier, der kürzlich zum Inspektor des EPD ernannt worden ist)
- 1 Mitarbeiter (P. Kaufmann, früher bei EFK)
- 1 " halbtägig (Menzi)
- 2 Hilfskräfte (Grunder und Suter)

Es versteht sich, dass für diese Kontrollequipe eine gewisse Einlaufzeit nötig ist. Ihre Arbeit hat jedoch auch heute noch nicht den vollen Wirkungsgrad erreicht. Das hat verschiedene Gründe. Der Equipe fehlt vor allem immer noch ein ausgewiesener Fachmann für dieses Gebiet, der in der Lage ist, selbständig auswärtige Stellen (Hilfswerke, Projekte) zu besuchen und die sich aufdrängenden Prüfungen an Ort und Stelle vorzunehmen, um zu einer materiellen Beurteilung der Aufwendungen zu gelangen.

Wir haben uns bemüht, durch Abordnung eigener Mitarbeiter (Winter 1972/73) während gut vier Monaten die interne Kontrolle zu unterstützen und die Mitarbeiter zu instruieren. Auf diese Weise konnten die Rückstände einigermaßen aufgearbeitet werden. Ausserdem wurden durch uns während ca. fünf Monaten (Mannarbeitszeit) Aussenrevisionen an Ort und Stelle durchgeführt.

Als neuralgischer Punkt dieser anspruchsvollen Kontrolltätigkeit erweist sich die Ueberprüfung der Projektausgaben und Beiträge, d.h. all jener Projekte des DftZ, die nicht in eigener Regie, sondern durch Hilfsorganisationen durchgeführt werden. Bis anhin haben wir darauf gedrängt, dass der Verwendungsnachweis durch Einforderung von Zwischen- und Schlussabrechnungen sichergestellt wurde, wobei letztere durch Belege zu dokumentieren waren. Einzelne Organisationen bringen dieser Forderung allerdings wenig Verständnis entgegen, das sei nicht verschwiegen. Sie muss aber im Interesse der Arbeitsökonomie beim DftZ und bei der EFK - zur Vermeidung von Rückfragen und "Augenscheinen" gestellt werden. Zum Teil mag das Widerstreben damit zusammenhängen, dass auch solchen Projektträgern nicht immer wirklich fachkundiges administratives Personal zur Verfügung steht. Zum andern Teil liegen die Schwierigkeiten darin, dass die aussagefähigen Belege im Ausland - also am Ausführungsort der Projekte - liegen.

Man muss Verständnis dafür haben, dass sich Entwicklungshilfe nicht immer "nach der Norm" durchführen lässt. Es geht aber zu weit, wenn aus der Sonderstellung eines Delegierten abgeleitet werden sollte,

die Richtlinien des Personalamtes und die Weisungen der Verwaltungsdirektion des EPD stünden für seinen Bereich ausser Kraft. Beispiel für eine derartige Fehlüberlegung ist der Auftrag für die Organisationsexpertise, die Sie heute beschäftigt. Ferner ist klar, dass die Aufträge an Entwicklungshelfer und Experten nicht nach dem allgemeinen Schema der Bundesverwaltung erteilt werden können. Es muss aber für die Anstellungsbedingungen dieser Experten das vorgesehene Einheitsstatut verwirklicht und von Verwaltungsdirektion EPD, Personalamt und Finanzverwaltung genehmigt werden.

Schliesslich gilt es auch, die Personalrotation in erträglichem Mass zu halten. Personalwechsel muss heute hingenommen werden; er sollte aber in möglichst engen Grenzen gehalten werden. Beim Delegierten für technische Zusammenarbeit scheint indes allzu viel Bewegung zu herrschen, haben doch einzelne Projekte schon fünf bis sechs Sachbearbeiter "überlebt". Die Situation wird noch akzentuiert durch die Rotation der Beamten aus dem diplomatischen und konsularischen Dienst, die nur für beschränkte Zeit nach Bern zum Dienst des Delegierten versetzt werden. Geschieht das gar noch gegen ihren Willen, so wird dadurch die Einsatzfreude kaum gehoben.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass wir bei der Prüfung der Beschaffungen und der Transportkosten Wert darauf legen, dass wirtschaftlich und kostensparend vorgegangen wird. Hie und da begegnen oder begegneten wir gewissen Hemmungen und der Ansicht, ein Aushandeln des Preises stehe nicht im Einklang mit der eigenen Würde. Das ist natürlich falsch.

Was die Kontrollen selbst anbetrifft - sowohl die internen des Delegierten wie auch unsere eigenen -, so ist abschliessend zu sagen, dass insbesondere zu prüfen sind:

- die Gesetz- und Rechtmässigkeit der Auszahlungen
- die Vollständigkeit und Richtigkeit der Unterlagen für die Anweisungen
- die Konformität zwischen Beschlüssen und Auszahlungen
- die Uebereinstimmung zwischen Voranschlag und Rechnung bzw. die Begründung von Differenzen
- das Vorliegen der Genehmigungen von Projektänderungen

Für die Eidgenössische Finanzkontrolle allein bleibt übrig, die Arbeit der internen Kontrolle zu werten und anzuregen. Dabei gilt für uns als Leitsatz, dass wir nicht in erster Linie rügen wollen, sondern beraten, instruieren und helfen.

Zusammengefasst sieht unsere "Wunschliste" ungefähr wie folgt aus:

- die rechtliche Stellung des Delegierten und deren Konsequenzen wäre eindeutig klarzulegen, vor allem was die Geltung der für die Bundesverwaltung allgemein geltenden Vorschriften und Gepflogenheiten für seinen Dienst anbetrifft;

- der interne Revisionsdienst muss seine Tätigkeit unbeeinflusst und ungeschmälert ausüben können. Seine Unterstellung unter die oberste Leitung ist anzustreben;
- die Personalrotation beim tragenden höheren und mittleren Kader sollte aufhören oder sich zum mindesten verlangsamen;
- dem Beschaffungs- und Transportwesen ist weiterhin alle Sorgfalt zu widmen und das wirtschaftliche Denken ist zu fördern; das gilt vor allem auch für die Trägerorganisationen;
- für die administrativen Belange des Dienstes ist innerhalb des EPD die rationellste Lösung zu suchen;
- die Anstellungsbedingungen von Experten und Entwicklungshelfern sollten sich inskünftig nach einem Einheitsstatut ausrichten;
- es wäre zu prüfen, ob in Einzelfällen nicht der Kontakt mit den obersten Rechnungskontrollbehörden der Empfängerländer aufgenommen und diesen gewisse Prüfungen übertragen werden könnten.
