

9/a
GCH

Der Regievertrag zwischen der DEH und
privaten schweizerischen Hilfswerken

Der Regievertrag mit privaten schweizerischen Hilfswerken ist eine spezifische Schöpfung der DEH. Er ist auf besondere Bedürfnisse der schweizerischen öffentlichen Hilfe zugeschnitten und muss sowohl unter historischen als auch unter juristischen und praktischen Gesichtspunkten betrachtet werden.

1. Die historischen Wurzeln

In den fünfziger Jahren unseres Jahrhunderts beschränkten sich die Hilfsleistungen der Eidgenossenschaft auf Beiträge an das technische Hilfsprogramm der Vereinten Nationen sowie an Projekte (halb-)privater Institutionen oder Hilfswerke.

Erst mit der Schaffung des "Dienstes für technische Zusammenarbeit" im Jahre 1961 wurde es möglich, direkte Aktionen des Bundes mit Partnern in Entwicklungsländern in Angriff zu nehmen. In seiner Botschaft vom 5. Mai 1961 betont der Bundesrat jedoch, dass er weiterhin die Projekte privater oder halbstaatlicher Institutionen zu unterstützen gedenke oder diese Partner mit der Durchführung von Projekten beauftragen wolle. Er unterstreicht, dass es nicht darum gehe, die schweizerische Hilfe zu zentralisieren oder zu bürokratisieren, sondern lediglich zu koordinieren. Volk und Behörden hätten beide einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der grossen Aufgabe zu leisten.

Drei Jahre später hält der Bundesrat in seinem Rechenschaftsbericht über die Verwendung des ersten Rahmenkredits (Fr. 60 Mio.) fest, es sei eine wesentliche Aufgabe der Verwaltung gewesen, die "dynamische private Initiative" nicht gewinnorientierter Institutionen zu ermutigen. Durch die Beteiligung an bestimmten Projekten habe es die Eidgenossenschaft diesen Institutionen ermöglicht, Aufgaben zu erfüllen, zu denen sie von ihrer Erfahrung her prädestiniert seien, zu deren Realisierung ihnen aber die finanziellen Mittel fehlten.

Die Botschaft vom 27. Dezember 1966 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit enthält den folgenden Hinweis: "Der Austausch (mit den Hilfswerken) von Informationen und Erfahrungen spielt eine hervorragende Rolle und dient der beidseitigen Bereicherung".

Im Mai 1969 wird ein neuer Rahmenkredit beantragt. In seiner Botschaft hebt der Bundesrat hervor, dass die Zusammenarbeit mit den Hilfswerken für beide Seiten anregend sei. Es komme nicht selten vor, dass die Hilfswerke gewisse Projekttypen entwickelten, die für den Bund als interessante Muster gelten könnten - und umgekehrt. So habe denn die Eidgenossenschaft mehrmals Hilfswerke mit der Durchführung von Projekten beauftragt, die zu 100 % vom Bund finanziert worden seien. Auf diese Art ziehe die Eidgenossenschaft den grösstmöglichen Nutzen aus den besonderen Erfahrungen eines Hilfswerks bezüglich eines bestimmten geographischen oder sachlichen Gebietes.

In einer weiteren Botschaft beleuchtet der Bundesrat am 10. November 1971 einen zusätzlichen Aspekt der engen Zusammenarbeit mit den Hilfswerken: Die Arbeitsteilung erlaube eine rationelle Nutzung jener Fachkräfte, die in der Schweiz verfügbar seien, um Entwicklungsarbeit zu betreiben. Ueberdies erlaube die Zusammenarbeit, Kräfte zu sparen, da die Unterstützung der Hilfswerke erheblich weniger arbeitsaufwendig sei als die Realisierung eigener Projekte. Dank Regieverträgen könnten mehr Projekte verwirklicht werden, ohne das Personal des DftZ proportional zu erhöhen, und es könnten auch Projekte verwirklicht werden, für deren Durchführung der Bund allein nicht über genügend Fachkompetenz verfüge.

Die letztgenannten Ueberlegungen gewannen im Laufe der siebziger Jahre deshalb an Aktualität, weil einerseits die für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zu Verfügung stehenden Mittel rasch anstiegen, andererseits der Mitarbeiterbestand des DftZ bzw. der DEH wegen des Personalstopps in der Bundesverwaltung nur noch sehr langsam wachsen konnte. Es entstand ein eigentlicher Druck von Seiten des Bundes auf die Hilfswerke, zusätzliche Regieprojekte zu übernehmen. Diesem Druck jedoch konnten und wollten die Hilfswerke aus Gründen ihrer Eigenständigkeit und Publikumsverbundenheit nur beschränkt nachgeben. Aus dieser Situation entwickelte sich die Idee einer neuen, zusätzlichen Regie-Organisation. Als Verein, getragen von sieben Hilfswerken, wurde in der Folge (1982) "Intercooperation" gegründet, eine Institution, die heute bereits Regieprojekte der DEH im Gesamtumfang von rund 30 Mio. Franken führt.

1985 beliefen sich die Beiträge des Bundes an TZ Projekte privater Hilfswerke auf 26,13 Mio. Franken. Für Regieprojekte wurden 56,872 Mio. aufgewendet.

2. Rechtliche Aspekte

Beim "Regievertrag" wird ein DEH-eigenes Projekt einem schweizerischen Hilfswerk oder einer anderen Institution, die auf Nicht-profitbasis arbeitet, zur Durchführung übertragen, unter vollständiger Kostenübernahme durch den Bund. Der Vertrag ist ein Innominatkontrakt im Umfeld des Auftragsrechts. Wesentlich ist, dass der Regievertrag unentgeltlich ist. Der Institution werden die Kosten vergütet, inkl. ein dem jeweiligen Projekt entsprechender Anteil der allgemeinen Kosten der Zentrale. Die Höhe der Vergütung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Regieträger keine Gewinne ausschütten. Bei grossen Regieträgern müssen allfällige Betriebsüberschüsse zweckgebundenen, von der DEH kontrollierbaren Reserven (z.B. für Projektrisiken) zugeführt werden.

Aus der historischen Beschreibung ist bereits ersichtlich, dass das Verhältnis zwischen der DEH und dem Regieträger stark partnerschaftlich geprägt ist. Ein eigentlicher Markt für die Vergabe der (unentgeltlichen) Aufträge existiert nur in seltenen Fällen (in einem bestimmten Masse übernehmen auch Hochschulinstitute, Forschungsstationen und andere Verwaltungsstellen Regieaufgaben). Im Gegensatz zum entgeltlichen Auftragsrecht, in welchem der Auftraggeber via Markt eine eindeutig beherrschende Position hat,

ist die DEH bei Regieprojekten auf die Mitwirkung des Regieträgers angewiesen. Sie bemüht sich deshalb diesem Partner gegenüber um den Dialog. Praktisch heisst dies, dass eine gemeinsam entwickelte Problemlösung einseitigen Anweisungen des Auftraggebers oft vorzuziehen ist.

Aus der Unentgeltlichkeit des Regievertrages folgt weiter, dass die DEH für im Projekt eintretende unverschuldete Schäden haftet (so die Bundesgerichtspraxis zum unentgeltlichen Auftrag). Im Gegensatz zum Auftragsrecht besteht auch keine sofortige gegenseitige Kündbarkeit, da es sich für beide Seiten um langfristige Verträge handelt, bei denen eine kurzfristige Auflösung vor allem Dritte (die Projektbegünstigten) negativ treffen würde.

Aus dem partnerschaftlichen Akzent im Verhältnis zwischen DEH und Regieträger ergeben sich auch einige Eigenheiten in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB). Im Gegensatz zu den AGB des Auftrags wird hier dem Regieträger ein etwas grösserer Spielraum bei der Ausführung des Projekts gelassen. In bestimmten Ermessensräumen sind nur ex-post-Erklärungen notwendig. Diese Spielräume sind für den Regieträger wie für die DEH unabdingbar, da ansonsten eine bizyphale Projektleitung entstehen und die gewünschte Entlastung der DEH gar nicht Platz greifen könnte.

Eingehende Konsultationen mit zuständigen Verwaltungsstellen haben die DEH überdies zur Erkenntnis geführt, dass nicht nur bei Aufträgen an private Firmen bezüglich die Führung eines ganzen Projektes, sondern auch bei den DEH-Regieverträgen von der Uebertragung öffentlicher Aufgaben an Private gesprochen werden muss. Damit untersteht der Regieträger in Bezug auf die Durchführung des Auftrages dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes. Auch gelten strafrechtlich zum Teil andere Bestimmungen als im Privatrecht. Entsprechende Hinweise sind in den AGB für Regieverträge enthalten. Details werden den Regieträgern in einem besonderen Merkblatt erläutert.

3. Die Praxis der Projektarbeit in den Entwicklungsländern

Wie bereits angedeutet, verfolgt die DEH mit dem Abschluss von Regieverträgen u.a. den Zweck, sich von bestimmten Durchführungsaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit zu entlasten. Umgekehrt wird von Regisseuren mit einem gewissen Recht geltend gemacht, die Verantwortung für die Durchführung eines Projekts sei unteilbar. Beide Seiten haben also ein Interesse an einer möglichst klaren und weitgehenden Delegation der Durchführungs-Verantwortung. Ebenso stimmen beide Seiten darin überein, dass die Verantwortung für das hinter einem Projekt stehende Konzept bei der DEH liegen muss.

In der Praxis ist es allerdings gar nicht immer leicht, diese beiden Verantwortlichkeiten scharf auseinanderzuhalten. In vielen Fällen und aus einleuchtenden praktischen Gründen vertritt zum Beispiel der DEH-Koordinator den schweizerischen Projektträger (Regieorganisation) im leitenden Projektgremium des Einsatzlandes

(Board, Steering Committee, etc.). Aus ähnlichen Gründen nehmen einzelne Koordinationsbüros auch administrative Hilfsfunktionen (Importformalitäten, etc.) für Regieprojekte wahr. Damit wird das Prinzip der unteilbaren Durchführungsverantwortung aus guten praktischen Gründen angekratzt.

Umgekehrt verspricht die Durchführung eines Projektes dann am meisten Erfolg, wenn die DEH (bzw. ihr zuständiger Koordinator) auch in grundsätzlichen Entscheiden, die das Projektkonzept betreffen, den Regisseur konsultiert und ihn mit der Abklärung diesbezüglicher Fragen oder mit der Vorbereitung von solchen Entscheiden betraut. Auch hier lässt sich also das Prinzip der alleinigen DEH-Verantwortung für Konzept und Programm nicht mit starrer Konsequenz aufrechterhalten.

In der praktischen Beziehung zwischen DEH und Regisseur bzw. zwischen Koordinator und Regieprojekt gilt es somit nicht nur, die je besondere Verantwortlichkeit, sondern ebenso den auf Vertrauen basierenden Dialog und die gegenseitige Beratung zu betonen. Immer dann, wenn Vertreter der DEH oder des Regisseurs nicht in ihrer primären Kompetenz und Verantwortlichkeit handeln oder sprechen, sind sie in der Funktion des Beraters. Dessen eigentliche Kunst besteht - wie so oft in der Entwicklungszusammenarbeit - darin,

- gut zuzuhören,
- die Problemübersicht zu erleichtern,
- dem Partner zu umsichtiger Entscheidung zu verhelfen,
- aber dem Partner die Verantwortung für diese Entscheidung nicht abzunehmen.

Indem sich die DEH und die verschiedenen Regieträger in der herausfordernden Aufgabe üben, sich mit je verschiedener Verantwortung klar voneinander abzugrenzen, sich aber gleichzeitig auch zu beraten, praktizieren sie nichts anderes, als was das Wesen der praktischen Projektarbeit mit verschiedenen Partnern ausmacht.

4. Zusammenfassung: Die Eigenart des Regie-Verhältnisses

Die Eigenart des Regieverhältnisses lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

4.1 Einerseits:

- Das Regie-Verhältnis ist eine Weiter- und Parallelentwicklung zur Unterstützung von Projekten privater Hilfswerke durch den Bund. Beiden Formen des Zusammenwirkens sind viele Züge gemeinsam.
- Die enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Hilfswerken ist u.a. Ausfluss eines innenpolitischen Anliegens. Sie bringt allgemeine schweizerische Vorstellungen über die je besondere Rolle des Staates und privater Körperschaften zum Ausdruck.

- Bundesbeiträge an Projekte privater Hilfswerke sowie Regieprojekte liegen im beidseitigen Interesse der Partner. Sie stellen eine historisch gewachsene Form der rationellen Kräftenutzung dar. Sie leisten einen Beitrag zur Qualitätsverbesserung der schweizerischen Hilfe insgesamt.
- Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Hilfswerken geht über technische Belange hinaus. Im ständigen Dialog zwischen diesen Partnern hat sich die Konzeption der technischen Zusammenarbeit kontinuierlich weiterentwickelt.
- Diese Form der Kooperation eignet sich besonders gut für Vorhaben, wo sich sowohl die DEH als auch das Partner-Hilfswerk auf der gemeinsamen Suche nach der Lösung bestimmter Aufgaben befinden. Die gegenseitige Vertrautheit erleichtert ein prozessorientiertes, tastend-vorsichtiges und flexibles Vorgehen, das im reinen Auftragsverhältnis schwieriger zu realisieren wäre.
- Regieverträge bieten dem Bund die Möglichkeit, sich selber von wichtigen Durchführungsaufgaben zu entlasten, und zwar auf Gebieten, für die sich private Firmen kaum (oder nur bei wesentlich höheren Kosten) interessieren.

4.2 Andererseits:

- Mit dem zahlen- und volumenmässigen Wachstum der Regieaufträge gewinnt die Zusammenarbeit der DEH mit den Hilfswerken (u.a. Regieträgern) im Rahmen ganzheitlicher Länderprogramme an Bedeutung. Damit wächst auch die Notwendigkeit, die verschiedenen vom Bund finanzierten Projekte nach kohärenten entwicklungspolitischen Richtlinien zu konzipieren und in ihrer Realisierung zu koordinieren. Diese übergreifende Aufgabe fällt ohne Zweifel der DEH zu und kann von ihr nicht an Regieträger delegiert werden.
- Eine weitere Grenze des notwendigen Dialogs zwischen DEH und Regieträger liegt - abgesehen von den Erfordernissen eines effizienten Managements auf beiden Seiten - in der alleinigen Verantwortung der DEH gegenüber Bundesrat und Parlament bezüglich rationellem Mitteleinsatz und Kohärenz der Entwicklungspolitik. Nach gewaltetem Dialog muss die DEH also rasch und klar entscheiden und dem Regieträger die notwendigen Weisungen erteilen.
- Diese letztlich klare Ueberordnung des Bundes über den privaten Partner kommt neben allen politisch notwendigen Gleichgewichtsaspekten vor allem im juristischen Tatbestand zum Ausdruck, dass der Regieträger im Dienste der Eidgenossenschaft eine öffentliche Aufgabe erfüllt.

4.3 Der Regievertrag umreisst ein Spannungsfeld

Mit dem skizzierten "einerseits - andererseits" ist das Spannungsfeld abgesteckt, in welchem sich die DEH und ihre Regie-Partner in der praktischen Zusammenarbeit ständig bewegen. Auch die AGB widerspiegeln die beiden Pole, welche dieses Feld bestimmen, sehr deutlich. Es ist weder für die Vertreter des Bundes noch für jene der Hilfswerke immer einfach, auf diesem Terrain in allen Einzelfragen die klare Orientierung zu behalten. Viele Probleme können nicht nach eindeutigen Vertragsklauseln, sondern müssen nach behutsamem Ermessen im gegenseitigen Gespräch geregelt werden. Das erfordert auch für die Zukunft ein hohes Mass von jenem Geist der Zusammenarbeit und an jener beidseitigen Fachkompetenz, welche das Regieverhältnis zwischen DEH und Hilfswerken in den letzten Jahrzehnten geprägt haben.