

Subventionsprüfung bei Schweizer NGOs im Bereich humanitäre Hilfe

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Schweizerisches Rotes Kreuz – Caritas Schweiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) stützt sich bei der Umsetzung der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe auf Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Jährlich erhalten knapp 30 Partner mehr als 130 Millionen Franken an Programmbeiträgen, was 20 % der für die Zusammenarbeit bestimmten Finanzmittel der DEZA entspricht. Die operativen Einheiten der DEZA, die Vertretungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Ausland und die Kooperationsbüros (Kobüs) finanzieren auch Projekte von NGO-Partnern mit Subventionen (gezielte Beiträge) und über Leistungsaufträge. 2020 beteiligte sich ein halbes Dutzend NGO-Partner an der humanitären Hilfe. Sie erhielten 53,9 Millionen Franken (in Form von Programmbeiträgen), 11,2 Millionen (als gezielte Beiträge) und 5 Millionen (über Leistungsaufträge). Zu diesen gehören das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) und Caritas Schweiz (CACH). Beide Organisationen zeichnen sich durch ein dichtes nationales und internationales Netz von Zweigstellen. Ihre internationale Zusammenarbeit wird zu einem Drittel, mit je rund 15 Millionen Franken, vom Bund finanziert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Subventionen und die Aufsicht der DEZA über das SRK und CACH sowie die Verwendung der Subventionen durch diese beiden NGOs. Die EFK legte den Fokus auf die Wirksamkeit der Subventionen und der Aufsicht, wobei sie auch dem Kontext der COVID-19-Pandemie Rechnung trug. Das seit 2021 geltende Verbot der Finanzierung jeglicher Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen der Partner-NGO in der Schweiz mit Programmbeiträgen wurde ebenfalls unter dem Aspekt seiner Rechtmässigkeit analysiert.

Die Ergebnisse fielen positiv aus. Das Verbot der Finanzierung jeglicher Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen der Partner-NGO in der Schweiz aus Programmbeiträgen, das vom EDA verhängt wurde, ist rechtmässig. Dieses Verbot hat sich auf die Qualität der Beziehungen zwischen einigen NGOs und der DEZA ausgewirkt. Die Subventionen an die Partner-NGOs und die Aufsicht der DEZA sind insgesamt wirksam. Schwachstellen gibt es bei den Vertretungen des EDA. Das SRK und CACH erfüllen die Anforderungen an Governance und Transparenz und verwenden die Subventionen nicht zu politischen Zwecken.

Klärung der Finanzierung von politischen Kampagnen mit Geldern aus der Zusammenarbeit

Solidar ist eine Partner-NGO der DEZA. Im Rahmen der Kampagne der Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen» im Jahr 2020 setzte diese NGO die publizierten Ergebnisse einer Studie, die mit einem Programmbeitrag der DEZA finanziert worden war, für einen politischen Aufruf zugunsten der Initiative ein. Das Compliance Office EDA hatte sich mit einer Beschwerde zu dieser Frage befasst. Es kam zum Schluss, dass Solidar nicht vorsätzlich gehandelt hatte. Zudem bestätigte ein unabhängiger externer Prüfer die korrekte Verwendung der Subventionen, die diese NGO zwischen 2015 und 2019 erhalten hat. Das EDA hat den Fall zu den Akten gelegt.

Um solche Risiken künftig zu vermeiden, hat das EDA der DEZA ab 2021 die Finanzierung von Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen in der Schweiz durch die Partner-NGO untersagt. Dieser Entscheid ist rechtmässig. Das EDA verfügt über einen Ermessensspielraum bei der Gewährung von Programmbeiträgen. Diese Praxisänderung entspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben. Bei ihrer Prüfung stellte die EFK keine Fälle fest, in denen dieser Grundsatz nicht eingehalten worden wäre. Die DEZA muss ihre Bemühungen um Klärung und Kommunikation bei den NGO-Partnern fortsetzen, um zu vermeiden, dass der Entscheid des EDA unerwünschte Auswirkungen hat.

Subventionsinstrumente, die entwickelt und konsolidiert werden müssen

Der Programmbeitrag beruht auf der Zertifizierung der Stiftung «Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen» (ZEWO) und auf den Zulassungskriterien für Partner-NGOs. Unregelmässigkeiten bei einigen Aktivitäten wurden an das EDA gemeldet, darunter Fälle beim SRK und bei CACH. Wo erforderlich, kam es aufgrund dieser Unregelmässigkeiten zu einer Rückerstattung. Diese NGOs sind ausdrücklich verpflichtet, die DEZA über solche Fälle in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen zur Schadensbegrenzung zu ergreifen, um die Interessen des EDA zu wahren. Das SRK und CACH haben jüngst ihre Frühwarn- und Evaluationssysteme der lokalen Partner verstärkt. Die DEZA verlangt die Wiedergutmachung des gesamten finanziellen Schadens aufgrund von Unregelmässigkeiten, die den Partner-NGOs oder ihren Unterteilern bzw. indirekten Begünstigten anzulasten sind. Die Zusammenarbeit sollte in einem partnerschaftlichen Geist erfolgen. Die EFK empfiehlt, ein Anreizsystem für den Umgang mit Unregelmässigkeiten zu schaffen, um eine Risikoverteilung zu gewährleisten.

Programmbeiträge tragen den Unwägbarkeiten und Herausforderungen eines fragilen Kontextes Rechnung. Sie ermöglichten es der DEZA, durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel rasch und kostengünstig auf die Pandemie zu reagieren. Die EFK empfiehlt, das Instrument der zusätzlichen Mittel für Programmbeiträge auch bei Naturkatastrophen einzusetzen. Des Weiteren stellte die EFK fest, dass die DEZA die mit gezielten Beiträgen finanzierten Tätigkeiten der Partner-NGOs zu detailliert kontrolliert bzw. dass es bei den Kontrollen zu Doppelspurigkeiten kommt. Die EFK empfiehlt, dieses Subventionsinstrument genauer zu definieren und die Grundsätze und Bedingungen ergebnisorientiert anzupassen.

Für eine bessere Koordination und eine stärkere Aufsicht

Die Koordination der Aufsicht über die Partner-NGOs innerhalb der DEZA ist angemessen. Vor Ort sind die Kobüs jedoch weiterhin unzureichend über die Modalitäten und Aktivitäten im Zusammenhang mit den Programmbeiträgen informiert. Bei der strategischen Umsetzung in den Empfängerstaaten der Schweizer Entwicklungshilfe gehen deshalb Synergien verloren. Die EFK empfiehlt, den Kobüs und den anderen Vertretungen des EDA zu ermöglichen, sich einen Überblick über die Aktivitäten der Partner-NGOs in den Ländern zu verschaffen, in denen sie tätig sind.

Die Aufsicht der DEZA berücksichtigt zudem nicht einige wichtige Aspekte für das SRK und CACH. Die EFK stellte zum Beispiel das Fehlen einer angemessenen und proaktiven Offenlegung der Interessenbindungen des Leitungsorgans von CACH fest. Die DEZA verlangt von den NGOs keine Berichterstattung über die gesamten von ihr finanzierten Projektausgaben. Schliesslich haben die beiden NGOs keine interne Revision ihrer Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Die EFK empfiehlt der DEZA, ihr Aufsichtskonzept zu formalisieren und eine individuelle Analyse der Partner-NGOs vorzunehmen, bei der die grössten Risikofaktoren berücksichtigt werden. Die finanzielle Transparenz der Partner-NGOs wird durch ein System konsolidierter und lokaler Prüfungen gewährleistet. Die EFK hat von der laufenden Überprüfung der Prüfbedingungen Kenntnis genommen. Sie ist der Ansicht, dass das aktuelle System insgesamt den Bedürfnissen der Finanzaufsicht der DEZA über die Partner-NGOs gerecht wird. Eine Verbesserung der Effizienz der lokalen Prüfungen in den betroffenen Staaten ist jedoch notwendig.

Originaltext auf Französisch