

**Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion
06.3666 der Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates über die „Instrumente des
Bundesrates zur strategischen Führung und ge-
setzliche Grundlagen“**

Inhaltsverzeichnis

0.	<i>Zusammenfassung</i>	3
1.	<i>Ausgangslage</i>	3
1.1.	Die Rechtsgrundlagen im Überblick	3
1.2.	Anliegen der Motion	4
1.3.	Umsetzung der Motion	4
1.4.	Prozess und Handlungsoptionen	5
2.	<i>Zweckmässigkeit einer Gesetzesrevision</i>	5
2.1.	Verändertes Umfeld	5
2.2.	Opportunitäten einer Revision der gesetzlichen Grundlagen	5
2.3.	Konformität von Gesetz und Praxis	6
2.4.	Schlussfolgerungen	7
2.4.1.	<i>Allgemeines</i>	<i>7</i>
2.4.2.	<i>Revision des Gesetzes</i>	<i>7</i>
2.4.3.	<i>Revision der Verordnung</i>	<i>8</i>
2.4.4.	<i>Anpassungen auf Ebene der Botschaften</i>	<i>8</i>
3.	<i>Massnahmen</i>	8
3.1.	Zielüberprüfung und Rechenschaftsablage	8
3.2.	Entwicklungszusammenarbeit als Teil der schweizerischen Aussenpolitik	9
4.	<i>Ergebnisse</i>	10

0. Zusammenfassung

Seit der Verabschiedung des Gesetzes über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Entwicklungshilfegesetz) von 1976 hat sich das Umfeld der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe stark verändert. Der vorliegende Bericht erörtert die Zweckmässigkeit einer Revision dieses Gesetzes. Er stützt sich auf die Konsultation der betroffenen Amtsstellen sowie auf zwei externe Rechtsgutachten der Universitäten Fribourg und Zürich.

Der Bericht zeigt auf, dass eine Revision des Entwicklungshilfegesetzes und der entsprechenden Verordnung zum gegebenen Zeitpunkt weder nötig noch opportun ist. Der Bundesrat sieht jedoch gewisse Verbesserungsmöglichkeiten gegenüber der heutigen Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen. Notwendige Verbesserungen können aber im Rahmen der Botschaften über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe gemacht werden.

Mit den Botschaften stehen dem Parlament geeignete Instrumente zur Einflussnahme auf die Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe des Bundes zur Verfügung. Mit der zeitlichen Abstimmung von Legislaturplanung und bedeutenden mehrjährigen Finanzbeschlüssen und der damit verbundenen Synchronisierung der Botschaften ab 2013 wird dem Parlament inskünftig zu Beginn jeder Legislaturperiode eine Gesamtschau über die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ermöglicht.

Im Jahr 2017 läuft das Osthilfegesetz¹ aus. Im Hinblick darauf wird die Möglichkeit einer Teil- oder Gesamtrevision der gesetzlichen Grundlagen von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu prüfen sein.

1. Ausgangslage

1.1. *Die Rechtsgrundlagen im Überblick*

Verfassungsrechtliche Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit ist Art. 54 BV. In Absatz 2 werden u.a. die Linderung von Not und Armut sowie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als Ziele der schweizerischen Aussenpolitik genannt. Damit ist die Armutsorientierung für sämtliche Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe massgebend. Art. 101 BV regelt die Aussenwirtschaftspolitik als Teilbereich der Aussenpolitik und verpflichtet diese auf die Interessen der schweizerischen Wirtschaft.

Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Entwicklungshilfegesetz) von 1976 legt die Grundsätze, Ziele und Formen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe fest.

Die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1977 regelt die Umsetzung des Entwicklungshilfegesetzes. Neben der Aufgabenverteilung zwischen bestehenden Bundesstellen regelt die Verordnung die Zuständigkeit der durch das Entwicklungshilfegesetz neu geschaffenen Organe, des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) und der Beratenden Kommission für internationale Entwicklung und Zusammenarbeit.

Die jeweiligen Botschaften zu den Rahmenkrediten (Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern resp. Botschaft über die Finanzierung

¹ Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (Osthilfegesetz, Datum des Inkrafttretens 1. Juni 2007) bildet die Grundlage für die Massnahmen des Bundes im Bereich der Transitionsunterstützung in den Ländern Osteuropas und der GUS und im Rahmen des Beitrags der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in der erweiterten EU. Gemäss Art. 22 ist das Gesetz auf 10 Jahre befristet.

der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit) vermitteln eine Gesamtsicht der entwicklungspolitischen Herausforderungen, Ziele und Aktivitäten. Sie skizzieren die Ausrichtung der Entwicklungspolitik des Bundes und geben Rechenschaft über die Mittelverwendung im Rahmen des vorangegangenen Rahmenkredits. Die Botschaften steuern die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe des Bundes.

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe gehören - juristisch gesehen - ins Gebiet der Leistungsverwaltung, bei der es im Gegensatz zur Eingriffsverwaltung nicht um Eingriffe in die Rechte Einzelner geht. Demzufolge sind die Anforderungen an Aspekte, die zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen, geringer als im Rahmen der Eingriffsverwaltung.

1.2. Anliegen der Motion

Im Dezember 2006 hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) ihren Bericht² über die „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA“ präsentiert und zwei Motionen eingereicht³. Die Motion 06.3666 beauftragt den Bundesrat „die Zweckmässigkeit der Vorlage eines Aktualisierungsentwurfs für das Gesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ans Parlament [zu prüfen]“.

Die GPK-S begründet im Bericht vom 8. Dezember 2006 den Prüfauftrag folgendermassen: *"Sein Wortlaut [des Gesetzes] ist trotz des visionären Charakters gewisser Bestimmungen nicht mehr ganz auf dem neuesten Stand. Er vermag die in den vergangenen Jahren vorantriebene Entwicklung der Praxis auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nicht immer zu widerspiegeln. Als Beispiel kann hier aufgeführt werden, dass die in Artikel 5 Absatz 2 definierten thematischen Prioritäten⁴ geprägt sind durch die Zeit, in der sie festgeschrieben wurden, und den gegenwärtigen Prioritäten des Bundes nur noch teilweise entsprechen"*.⁵ Im Rahmen der Debatte des Ständerates im Juni 2007 wurde zusätzlich bemängelt, dass die schweizerische Ostzusammenarbeit im Gesetz nicht erwähnt werde, ebenso wenig wie einige neue Themen der Entwicklungszusammenarbeit, namentlich Migration, Klimawandel und Energie.

1.3. Umsetzung der Motion

Mit der Formulierung einer einheitlichen Strategie der Entwicklungspolitik in der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zu Gunsten von Entwicklungsländern (Südbotschaft) vom 8. Dezember 2008 hat der Bundesrat die Anliegen der Motion 06.3666 teilweise erfüllt⁶. Die Strategie baut auf drei Pfeilern auf, namentlich (1) Armutsreduktion, (2) die Förderung menschlicher Sicherheit und die Reduktion von Sicherheitsrisiken sowie (3) die entwicklungsfördernde Gestaltung der Globalisierung.

Mit dem vorliegenden Bericht zur Überprüfung der Zweckmässigkeit einer Revision des Entwicklungshilfegesetzes von 1976 trägt der Bundesrat den Anliegen der Motion vollständig Rechnung.

Die zweite von der GPK-S eingereichte Motion 06.3667 zur thematischen und geografischen Konzentration ist durch die Verabschiedung der Südbotschaft erfüllt. Der Bundesrat hat darin die Konzentrationsbemühungen weitergeführt und die Anzahl der Schwerpunktländer von 17 auf 12 und die der Sonderprogramme von 7 auf 6 reduziert. Ab 1. Januar 2012 sind Indien, Bhutan, Ecuador, Pakistan und Peru keine DEZA-Schwerpunktländer mehr. Das Sonderprogramm Nordkorea wird ebenfalls Ende 2010 beendet. Thematisch beschränkt die DEZA ihre Arbeit auf 10 Schwerpunk-

² BBI 2007 2859

³ 06.3666 "Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen"; 06.3667 "Thematische und geografische Konzentration"

⁴ Entwicklung ländlicher Gebiete, Verbesserung der Ernährungslage, Förderung des Handwerks und der örtlichen Kleinindustrie, Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Herstellung und Wahrung des ökologischen Gleichgewichts.

⁵ BBI 2007 2866

⁶ BBI 2008 2972

themen. In einem Schwerpunktland konzentriert sie sich auf jeweils maximal drei, in einem Sonderprogramm auf jeweils zwei Themen.

1.4. Prozess und Handlungsoptionen

Der Bundesrat hat die Motion 06.3666 "Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen" am 28. März 2007 zur Annahme empfohlen. Am 6. Juni 2007 wurde sie vom Ständerat angenommen, am 20. März 2008 vom Nationalrat.

Im DAC *Peer Review*-Bericht zur Schweiz von 2009⁷ verweist die OECD darauf, dass der sich verändernde internationale Kontext der Entwicklungszusammenarbeit Offenheit voraussetze, weshalb der Gesetzgeber bei einer Revision des Gesetzes auf zu enge Formulierungen verzichten sollte. Die OECD betont überdies, dass das Gesetz von 1976 diese Flexibilität der Anpassung biete, während die strategischen Orientierungen in den Botschaften enthalten seien.

Die Frage nach der Zweckmässigkeit einer Gesetzesrevision ist sowohl unter juristischen wie auch unter politischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Der vorliegende Bericht erläutert folgende Handlungsoptionen:

- a) Revision von Gesetz und Verordnung
- b) Revision der Verordnung
- c) Anpassungen auf Ebene der Botschaften.

2. Zweckmässigkeit einer Gesetzesrevision

2.1. Verändertes Umfeld

Seit der Verabschiedung des Entwicklungshilfegesetzes hat sich das Umfeld der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe stark verändert. Internationale Vereinbarungen wie die Millenniumsentwicklungsziele (2000) oder die Erklärung von Paris (2005) über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht) sind wichtige Grundlagen für die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Die Tätigkeiten von DEZA und SECO wurden entsprechend angepasst. Das grundsätzlich prospektiv gehaltene Gesetz von 1976 hat sich dabei als zweckmässige wie auch flexible Grundlage erwiesen.

2.2. Opportunitäten einer Revision der gesetzlichen Grundlagen

Eine Revision des Gesetzes und der zugehörigen Verordnung böte die folgenden Opportunitäten:

- aktualisierte Darstellung der heutigen Thematiken der Entwicklungszusammenarbeit sowie ihrer Instrumente in den gesetzlichen Grundlagen, namentlich die Anpassung des Themenkatalogs von Art. 5 Abs. 2 durch die Erwähnung neuer Herausforderungen (z.B. Klimawandel, menschliche Sicherheit⁸);
- eine Verankerung der verwaltungsinternen Zuständigkeiten für die Umsetzung des entwicklungspolitischen Auftrages auf Gesetzesstufe;
- genaue Definition der Rechenschaftsablage gegenüber dem Parlament;

⁷ vgl. OECD-DAC (2009): *Review of the Development Cooperation Policies and Programmes of Switzerland*.

⁸ Das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (FFMR-G) deckt einen Teil der Aktivitäten unter dem Titel „menschliche Sicherheit“ ab, insbes. die Konfliktprävention und Konfliktentschärfung sowie den Schutz der Menschenrechte und die Förderung des humanitären Völkerrechts.

- eine sprachliche Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen.

2.3. Konformität von Gesetz und Praxis

1. Sowohl das Gesetz wie auch die Verordnung sind verfassungs- und völkerrechtskonform (UNO-Pakt I, Mitgliedschaft bei der WTO).
2. Die im Gesetz genannten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit stehen in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.
3. Die drei Botschaften (Hilfe zugunsten von Entwicklungsländern; Humanitäre Hilfe; Unterstützung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen) sowie die kürzlich verabschiedete einheitliche Strategie der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes sind durch das Entwicklungshilfegesetz abgedeckt.
4. Die Regelung der Entwicklungszusammenarbeit in Gesetz und Botschaften steht in Einklang mit den Richtlinien des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD.
5. Mit der Fokussierung auf die Armutsbekämpfung in Art. 5 Abs. 2 steht das Gesetz in Einklang mit den Bestrebungen der Staatengemeinschaft, wie sie in den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen.
6. Die Ausweitung der Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern trägt einem vielschichtigen Armutsbegriff Rechnung und ist im Einklang mit den in Art. 2 des Entwicklungshilfegesetzes verankerten Grundsätzen der Entwicklungszusammenarbeit.

Mit der Verabschiedung der beiden Botschaften von DEZA (RK 11) und SECO (RK 7) haben der Bundesrat und das Parlament die geografische Ausrichtung der Aktivitäten der beiden Bundesämter neu festgelegt. Die Schwerpunktländer der DEZA sind ärmste und ärmere Entwicklungsländer. Der geografische Fokus des SECO ist auf Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Einkommen (Ghana, Ägypten, Südafrika, Indonesien, Vietnam, Kolumbien, Peru) gelegt.

Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind trotz erzielten wirtschaftlichen Fortschritten mit grossen Armutsproblemen konfrontiert. Dem insgesamt positiven Wirtschaftswachstum stehen starke interne Verteilungsunterschiede gegenüber. Mit seinen wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen zielt das SECO darauf ab, die Partnerländer entwicklungsfördernd in die Weltwirtschaft einzubeziehen und damit einen Beitrag zur Verminderung der Armut in diesen Ländern zu leisten.

Die DEZA arbeitet im Rahmen ihrer Globalprogramme ebenfalls mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern zusammen, welchen eine zentrale Rolle in der Lösung von grenzüberschreitenden Herausforderungen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit und Migration zukommt. Die Globalprogramme arbeiten mit multilateralen Organisationen und Schweizer Unternehmen zusammen. Sie ergänzen die bestehenden Instrumente der DEZA mit zusätzlicher Expertise und gezielten Partnerschaften.

Mit der Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern wird dem Umstand Rechnung getragen, dass globale Herausforderungen wie z.B. der Klimawandel Entwicklungsschritte von Entwicklungsländern beeinträchtigen. Heute lassen sich Armutsbekämpfung und die Lösung globaler Herausforderungen nicht getrennt voneinander bewältigen.

7. Wie schon im Bericht der Geschäftsprüfungskommission vermerkt, können einzelne Elemente einen Anspruch auf eine Revision der gesetzlichen Grundlagen begründen. Dies betrifft insbesondere die mangelnde gesetzliche Verankerung der folgenden zwei Bereiche: Entwicklungszusammenarbeit als Teil der schweizerischen Aussenpolitik sowie Rechenschaftsablage / Zielüberprüfung. Der vorliegende Bericht geht in Kapitel 3 auf diese Punkte ein.

2.4. Schlussfolgerungen

2.4.1. Allgemeines

Die schweizerische Regelung kombiniert die Vorteile einer Grundsatzregelung in Gesetz und Verordnung mit detaillierten Zielvorgaben, die in den Botschaften formuliert sind. Im internationalen Vergleich beschreitet die Schweiz damit einen Mittelweg.

Bei der Entwicklungszusammenarbeit handelt es sich um ein Tätigkeitsfeld, das die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung an veränderte politische, soziale und wirtschaftliche Umstände erfordert. Dies spricht für eine eher weit gefasste Gesetzgebung.

Zum gegebenen Zeitpunkt ist die Anpassung des Entwicklungshilfegesetzes nicht notwendig. Im Jahr 2017 läuft das Osthilfegesetz aus. Im Hinblick darauf wird die Möglichkeit einer Teil- oder Gesamtrevision der gesetzlichen Grundlagen von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu prüfen sein.

2.4.2. Revision des Gesetzes

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die identifizierten Verbesserungsmöglichkeiten eine Revision des Gesetzes nicht zu rechtfertigen vermögen. Der Gesetzgeber hat das Entwicklungshilfegesetz von 1976 mit der nötigen Weitsicht und Prospektivität ausgearbeitet. Zu diesem Schluss gelangt der Bundesrat insbesondere aufgrund folgender Überlegungen:

- Das Entwicklungshilfegesetz stellt einen zeitgemässen Rahmen für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit dar;
- Es erscheint sinnvoll und zielführend, die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe, welche einem ständigen Wandel unterworfen sind, mit einer flexiblen rechtlichen Grundlage zu reglementieren, wie dies das Entwicklungshilfegesetz von 1976 tut. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit NGOs. Der Bundesrat wird zum entsprechenden Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates („Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen“ vom 21. August 2009) bis zum 4. Februar 2010 Stellung beziehen. Werden die Gesetzgebungen anderer OECD-Staaten miteinander verglichen, so lässt sich eine Tendenz zu schlanken Regelungen auf Gesetzesstufe feststellen, insbesondere auch um flexible Reaktionen zu ermöglichen und die internationale Harmonisierung und Koordination zu erleichtern;
- Eine detaillierte Regelung der Aktivitäten von DEZA und SECO auf Gesetzesstufe würde bei veränderten Rahmenbedingungen eine ständige Anpassung erfordern.
- Die Zielsetzungen und Formen der Zusammenarbeit können kaum viel mehr als in der aktuellen Gesetzesvorlage präzisiert werden. Ein zu eng gefasster Ziel- und Massnahmenkatalog würde sich als wenig effizient erweisen.
- Der Gesetzgebungsprozess kann sehr lange dauern. Dem erheblichen Aufwand dürfte ein vergleichsweise kleiner Mehrwert gegenüberstehen.

Eine präzisere Umschreibung der Instrumente zur strategischen Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe ist auch aus rechtlicher Sicht nicht erforderlich. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe gehören - juristisch gesehen - ins Gebiet der Leistungsverwaltung. Es handelt sich nicht um Eingriffe in Rechte Einzelner. Dadurch sind die Anforderungen des Legalitätsprinzips und damit auch derjenigen Aspekte, die zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen, geringer als im Rahmen der Eingriffsverwaltung.

2.4.3. Revision der Verordnung

Die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe von 1977 regelt im Wesentlichen die Zuständigkeiten und die Koordination der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Heute erscheint eine Revision der Verordnung aus folgenden Gründen nicht opportun:

- Im Rahmen der Bundesverwaltungsreform REF 05/07 und der Neuverteilung der Departemente wurde das Teilprojekt 26 zur Koordination der Wirtschafts- und Entwicklungshilfe durchgeführt. Am 21. Mai 2008 hat sich der Bundesrat für die Fortführung des Status quo entschieden. Damit bleibt die Verordnung von 1977 weiterhin die Grundlage für die Koordination und Aufteilung der Zuständigkeiten.
- Die beiden 2008 verabschiedeten Botschaften von DEZA und SECO teilen die Aufgabenfelder der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in sechs Kooperationsbereiche ein und präzisieren auf der Grundlage der Verordnung von 1977 die Zuständigkeiten für die Kooperationsbereiche.

2.4.4. Anpassungen auf Ebene der Botschaften

Der Bundesrat erachtet die Botschaften als geeignetes Instrument, um die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe präzise darzustellen. Die 2008 verabschiedeten Botschaften über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (DEZA) und der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (SECO) nehmen wesentliche Kritikpunkte des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission auf. Mit der Verabschiedung einer einheitlichen Strategie der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes hat der Bundesrat die Schwerpunkte und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und damit eine geeignete Grundlage zur verbesserten strategischen Steuerung und Rechenschaftslegung festgelegt.

Um dem Parlament eine Gesamtsicht des entwicklungspolitischen Engagements des Bundes zu bieten, hat der Bundesrat eine zeitliche Abstimmung zwischen mehrjährigen Finanzbeschlüssen (Botschaften zu Rahmenkrediten) und der Legislaturplanung vorgenommen. Sollte sich die Ausrichtung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft wesentlich verändern, ist eine Revision der gesetzlichen Grundlagen zu prüfen.

3. Massnahmen

Der Bundesrat sieht vor, das identifizierte Verbesserungspotential – namentlich die beiden unter Ziffer 2.3 genannten Hauptpunkte - auf Ebene der Botschaften und mittels anderer Steuerungsinstrumente wie folgt umzusetzen und damit den Anliegen der Geschäftsprüfungskommission Rechnung zu tragen:

3.1. Zielüberprüfung und Rechenschaftsablage

Die Botschaften über die Entwicklungszusammenarbeit von DEZA und SECO legen Ziele und erwartete Resultate fest. Die Zielerreichung wird anhand von Indikatoren überprüft. Dem Parlament wird mit der Unterbreitung des nachfolgenden Rahmenkredites über die Verwendung der Mittel des vorangegangenen Rahmenkredits und über die Erreichung der Ziele detailliert Bericht erstattet.

Des weiteren zeigen Wirkungsberichte (2008 - Wasser; 2010 - Ernährungssicherheit) und unabhängige Evaluationen zu ausgewählten Themen resp. Regionen der Entwicklungszusammenarbeit die Resultate der von DEZA und SECO erbrachten Leistungen auf.

Im Rahmen der zeitlichen Abstimmung von Legislaturplanung und bedeutenden mehrjährigen Finanzbeschlüssen und der damit verbundenen Synchronisierung der Botschaften ab 2013 schlägt der Bundesrat die Redaktion eines gemeinsamen Teils für sämtliche Botschaften vor, welcher folgende Elemente enthalten soll:

- Kohärenz und Komplementarität der Botschaften
Liefert einen Gesamtüberblick über die entwicklungspolitischen Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Ostzusammenarbeit) und gibt Auskunft über die für alle Bereiche geltenden strategischen Grundlagen.
- Indikatoren der Zielerreichung
Ein System von quantitativen und qualitativen Indikatoren ist die Grundlage für die Wirkungsanalyse.
- Mechanismen der Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament
Die Vereinheitlichung dieser Mechanismen wird dargelegt. Damit wird das Parlament regelmässig über die erzielten Resultate der internationalen Zusammenarbeit informiert.
- Zusammenwirken der bi- und multilateralen Instrumente
Fördert das Verständnis des Zusammenspiels der Instrumente: Beschreibt, wie Erfahrungen aus der bilateralen Zusammenarbeit in den internationalen Politikdialog auf multilateraler Ebene einfließen und wie umgekehrt multilaterale Entscheidungen die Ausrichtung der bilateralen Tätigkeit mitbestimmen.

3.2. Entwicklungszusammenarbeit als Teil der schweizerischen Aussenpolitik

Gemäss Art. 54, Abs. 2 der Bundesverfassung von 1999 ist die Entwicklungszusammenarbeit als Teil der schweizerischen Aussenpolitik aufzufassen.

Die schweizerische Aussenpolitik steht sowohl im Dienst der Interessenwahrung der Schweiz als auch der Verwirklichung universeller Werte wie der Linderung von Not und Armut, der Achtung der Menschenrechte oder dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.

Der aussenpolitische Bericht 2007 legt die Grundlage für die aktuellen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, indem er festhält, dass Entwicklungspolitik ideelle und materielle Interessen der Schweiz wahrnehmen müsse, um gesellschaftliche Solidarität erfolgreich umzusetzen.

Die Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern von 2008 präzisiert die Verflechtung von Aussen- und Entwicklungspolitik weiter: Die Entwicklungspolitik leistet einen wichtigen Beitrag, um die Probleme der wechselseitigen Abhängigkeiten zu bewältigen. Um die aus diesen Problemen resultierenden Folgekosten zu vermeiden oder zu vermindern, hat die Schweiz ein Interesse daran, in eine nachhaltige globale Zukunft zu investieren. Gleichzeitig kann die Schweiz durch dieses Engagement ihre aussenpolitischen Handlungsmöglichkeiten erweitern. Die Entwicklungspolitik kann damit als umfassende und langfristige Interessenpolitik verstanden werden⁹.

Zur Förderung der Kohärenz in der Aussenpolitik stehen ausserdem folgende Instrumente zur Verfügung:

- Aussenpolitische Berichte (vgl. Bericht 2009) oder allfällige Strategiepapiere zu ausgewählten Ländern und Regionen
- Aussenpolitische Leistungsvereinbarungen zu bestimmten Themen (z.B. Gesundheit, Energie, usw.)
- Jahresplanung (Jahresziele Bundesrat und Departement)

⁹ vgl. BBl 2008 2971ff.

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit als Teil der schweizerischen Aussenpolitik über eine klare Grundlage in jüngeren rechtlichen wie politischen Dokumenten verfügt. Die genannten Instrumente legen dar, wie das Entwicklungshilfegesetz von 1976 heute zu verstehen ist.

4. Ergebnisse

Die Entwicklungszusammenarbeit agiert in einem Kontext, der einem ständigen Wandel unterworfen ist. Der Gesetzgeber hat diesem Umstand mit einem visionären, offen formulierten und damit flexiblen Gesetzestext Rechnung getragen und die Notwendigkeit der laufenden Anpassung entwicklungspolitischer Instrumente vorweggenommen.

Der Bundesrat kommt im vorliegenden Bericht zum Schluss, dass die zu erwartenden Vorteile einer Revision des Entwicklungshilfegesetzes von 1976 den damit verbundenen erheblichen Aufwand nicht zu rechtfertigen vermögen.

Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Grundlagen und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in den Botschaften zu den Rahmenkrediten sowie weiteren Dokumenten der Entwicklungs- und Aussenpolitik ausführlich dargelegt werden und weitere Präzisierungen im oben geschilderten Sinne auf dieser Stufe vorgenommen werden können.

Mit dem vorliegenden Bericht trägt der Bundesrat den Anliegen der Motion 06.3666 („Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen“) vollständig Rechnung.