

Bern, 29. Januar 2020

Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen in Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Motion 16.3289 Imark vom
26. April 2016 und des Postulates 18.3820
Bigler vom 25. September 2018

Inhaltsverzeichnis

Übersicht.....	1
1 Auftrag	2
2 Ausgangslage	2
3 Rechtsgrundlagen	3
4 Steuerungs- und Kontrollinstrumente	4
4.1 Partnerauswahl und Projektplanung	4
4.2 Vertragswesen	5
4.3 Projektadministration	6
5 Israel und Besetztes Palästinensisches Gebiet als Fallbeispiel	7
5.1 Umfeld des Schweizer Entwicklungsprogramms im Nahen Osten	7
5.2 Sekretariat für Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht.....	8
5.3 Einige Resultate der Zusammenarbeit mit NGO	9
6 Zusammenfassung und Ausblick.....	10
7 Anhänge	11
7.1 Liste der 2017 vom EDA in Israel und im B.P.G. unterstützten NGO	11
7.2 Glossar	18

Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat die Aufträge aus der Motion Imark 16.3289 «Die Verwendung von Steuergeldern für Rassismus, Antisemitismus und Hetze konsequent unterbinden» und dem Postulat Bigler 18.3820 «Detaillierter Bericht über die Finanzierung palästinensischer und israelischer NGO».

Der Bericht beleuchtet erstens die Rechtsgrundlagen für die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit. Zweitens untersucht er die im EDA zur Anwendung kommenden Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der Kooperation mit NGO. Drittens illustriert er die Zusammenarbeit mit NGO am Beispiel des Schweizer Engagements im Nahostkontext.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Kooperation mit NGO ausreichend sind und derzeit kein Anpassungsbedarf besteht. Nach Ansicht des Bundesrates stellen die heute vorhandenen Steuerungs- und Kontrollinstrumente des EDA zudem sicher, dass NGO sorgfältig ausgewählt und Vorhaben mit NGO wirksam und effizient umgesetzt werden. Beispiele dieses Dispositivs sind die 2017 in allen Verträgen mit externen Partnern neu eingeführte Antidiskriminierungsklausel, der 2018 aktualisierte Verhaltenskodex oder die Überprüfung, ob auf Seiten des Partners politisch exponierte Personen involviert sind. Die Steuerungs- und Kontrollinstrumente erlauben, Risiken, die sich in der Zusammenarbeit mit Vertragspartnern ergeben, frühzeitig zu erkennen und zu begrenzen. Klare Kriterien helfen bei der Identifizierung und Auswahl der zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geeigneten NGO. Ein Nullrisiko gibt es jedoch gerade in politisch stark polarisierten Kontexten, in denen die internationale Zusammenarbeit tätig ist, nicht.

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit israelischen und palästinensischen NGO verdeutlicht dies. Anhand der Zusammenarbeit mit dem «Sekretariat für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht» mit Sitz in Ramallah zeigt der Bericht einerseits, dass sich die Steuerungs- und Kontrollmechanismen des EDA auch im Nahostkontext grundsätzlich bewährt haben. So hat die Schweiz gemeinsam mit Dänemark, den Niederlanden und Schweden während der Programmphase 2013-2018 wirkungsvolle Massnahmen ergriffen, um die vertragskonforme Umsetzung der Projektaktivitäten sicherzustellen und die Managementstrukturen des Sekretariats zu verbessern. Die Zusammenarbeit mit einer vom Sekretariat koordinierten Organisation wurde eingestellt. Andererseits haben die Herausforderungen und Erkenntnisse in Zusammenhang mit diesem Engagement dazu beigetragen, dass die Steuerungs- und Kontrollmechanismen im EDA in den letzten Jahren gestärkt wurden und heute zweckmässige Grundlagen für die weitere Unterstützung von NGO bestehen.

Die Resultate, welche dank der Zusammenarbeit mit NGO in Israel und im Besetzten Palästinensischen Gebiet erreicht wurden, sind insgesamt zufriedenstellend. Eine neue Strategie für den Mittleren Osten und Nordafrika (MENA) für die Jahre 2021 bis 2024, die erstmals Israel und das Besetzte Palästinensische Gebiet umfassen und auf zusätzliche Themenbereiche abgestützt sein wird, ist in Erarbeitung. Im Rahmen dieser Strategie wird die Zusammenarbeit mit NGO aufgrund der gemachten Erfahrungen und der Auflösung des Sekretariats im Sommer 2018 angepasst. Zu den Neuerungen im Kontext von Israel und dem Besetzten Palästinensischen Gebiet zählen u. a. eine Reduktion der Anzahl unterstützter NGO, die Vermeidung von Finanzierungsbeiträgen mehrerer EDA-Einheiten an die gleiche NGO, der Verzicht auf eine neue Sekretariatslösung sowie eine verstärkte strategische Steuerung im Rahmen der neuen MENA-Strategie.

1 Auftrag

Die Motion Imark 16.3289 «Die Verwendung von Steuergeldern für Rassismus, Antisemitismus und Hetze konsequent unterbinden» vom 26. April 2016 hat in der vom Ständerat abgeänderten Fassung folgenden Wortlaut: «*Der Bundesrat wird beauftragt, die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Reglemente zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, damit öffentliche Gelder der Schweiz, welche direkt oder indirekt für die Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden, nicht gesprochen werden dürfen, wenn die unterstützten Nichtregierungsorganisationen in rassistische, antisemitische und hetzerische Aktionen verwickelt sind.*» Der Ständerat hat die abgeänderte Motion am 13. Juni 2017 angenommen, der Nationalrat am 27. September 2017.

Das Postulat Bigler 18.3820 «Detaillierter Bericht über die Finanzierung palästinensischer und israelischer NGO» vom 25. September 2018 beauftragt den Bundesrat, im Detail darzulegen, «*welche Tätigkeiten die von ihm 2017 finanziell unterstützten palästinensischen und israelischen NGOs im Einzelnen ausüben, welche Vereinbarungen zwischen diesen und dem EDA getroffen wurden, wie das EDA die Verwendung der Mittel und deren Tätigkeit kontrolliert und welche Resultate im Sinne der Vereinbarungen erzielt wurden.*» Der Nationalrat hat das Postulat am 14. Dezember 2018 angenommen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat die beiden Vorstösse. Mit dem Vertiefungskapitel zur Zusammenarbeit mit israelischen und palästinensischen NGO trägt er auch dem Umstand Rechnung, dass die Motion Imark in ihrer ursprünglichen Formulierung auf den Nahostkontext ausgerichtet war.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die Tätigkeiten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in der internationalen Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung stützt sich auf die gleichen Rechtsgrundlagen wie die internationale Zusammenarbeit des EDA und verwendet ähnliche Steuerungs- und Kontrollinstrumente wie das EDA. Die nachfolgenden Ausführungen gelten damit sinngemäss auch für das SECO.

2 Ausgangslage

Zur Umsetzung ihrer internationalen Zusammenarbeit arbeitet die Schweiz hauptsächlich mit Regierungen, multilateralen Organisationen, Privatunternehmen, Hochschulkreisen sowie Nichtregierungsorganisationen (NGO) zusammen.¹ Gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sind NGO wichtige Partner für die Erreichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. NGO erbringen Dienste für Bevölkerungsgruppen, mobilisieren die Öffentlichkeit und üben Einfluss aus, damit Regierungen ihren Verpflichtungen nachkommen. Sie spielen eine Rolle bei der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie beim Aufbau von partizipativen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Institutionen auf allen Ebenen. Mit ihrer thematischen und operationellen Erfahrung, ihren Kenntnissen über das lokale Umfeld und ihrem Innovationspotential sind sie wichtige Partner der internationalen Zusammenarbeit.² Die Kooperation mit NGO ermöglicht einen Austausch von Wissen und Erfahrungen, welche sich in der Umsetzung von Projekten vor Ort genauso nutzen lassen wie in politischen Reformprozessen sowie diplomatischen Initiativen auf internationaler Ebene. Die Kooperation mit NGO ist auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit vorteilhaft. In vielen Fällen können lokale NGO eine gewünschte Leistung kostengünstiger erbringen, als wenn das EDA dafür die Ressourcen und die Infrastruktur selber bereitstellen müsste. Schliesslich ist die Unterstützung von NGO auch eine Investition in die Zukunft, indem NGO in der Regel weiterbestehen, nachdem die Schweiz ihren finanziellen Beitrag eingestellt hat.

¹ In Anlehnung an die Definition des Entwicklungskomitees der OECD (OECD/DAC) wird als NGO jede gemeinnützige private Einrichtung verstanden, die auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert ist, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen, ohne dass eine bedeutende staatlich kontrollierte Beteiligung oder Vertretung besteht. NGO sind Teil der Zivilgesellschaft.

² Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020, BBI 2016 2396.

3 Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit der Schweiz mit NGO in den Partnerländern der internationalen Zusammenarbeit sind in Gesetzen und Verordnungen festgehalten. Reglemente liegen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Verwaltungsstellen und regeln den operationellen Teil der Zusammenarbeit.

Für die Zusammenarbeit mit NGO sind folgende Gesetze relevant:

- Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0);
- Bundesgesetz vom 30. September 2016 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1);
- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9).

Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe hält in Artikel 3 Absatz 1 fest, dass die Massnahmen nach diesem Gesetz bilateral oder multilateral oder gegebenenfalls autonom durchgeführt werden. Absatz 2 präzisiert, dass bilaterale Massnahmen unmittelbar direkt von den beteiligten Regierungen oder durch Vermittlung öffentlicher oder privater Stellen durchgeführt werden. Artikel 11 Absatz 1 sieht weiter vor, dass der Bundesrat Bestrebungen privater Institutionen, die den Grundsätzen und Zielen dieses Gesetzes entsprechen, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen kann. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in den anderen beiden Gesetzen.³

Die Ausrichtung von Beiträgen und anderen Leistungen der öffentlichen Hand an NGO gilt gemäss der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01) als «bilaterale Massnahme» (Art. 3 Abs. 1 Bst. c). Dieselbe Verordnung regelt in Artikel 20 die Kontrolle der Verwendung der gesprochenen Mittel. Danach üben die zuständigen Bundesämter die Kontrolle über die Verwendung der Mittel aus, die sie den Partnern oder Vermittlern zur Verfügung stellen (Abs. 1). Ähnliche Bestimmungen finden sich in Artikel 11 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11). Aus den erwähnten Verordnungen folgt, dass die zuständigen Bundesämter bei der Unterstützung von NGO im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verpflichtet sind, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um den Mitteleinsatz zu kontrollieren und eine sparsame und effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sieht vor, dass der Bundesrat über die wirksame Verwendung der bewilligten Mittel wacht, regelmässige Evaluationen veranlasst und der Bundesversammlung darüber für jede Kreditperiode Bericht erstattet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zusammenarbeit mit NGO in den Gesetzen zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz vorgesehen ist. Die oben erwähnten Gesetze gewähren dem Bundesrat und der Bundesverwaltung die erforderliche Flexibilität bei der Wahl der geeigneten Vertragspartner für die internationale Zusammenarbeit. Gleichzeitig sind die Form der Zusammenarbeit und im Speziellen die Kontrolle der Mittelverwendung in den entsprechenden Verordnungen geregelt.

Eine Anpassung der Rechtsgrundlagen erscheint vor diesem Hintergrund zurzeit nicht nötig. Für die operationelle Zusammenarbeit mit NGO unmittelbar relevant sind die internen Reglemente sowie die Arbeitsinstrumente des EDA, die in der internationalen Zusammenarbeit zur Anwendung kommen. Im folgenden Kapitel wird dargelegt, welches Dispositiv zur Steuerung und Kontrolle der Kooperation mit NGO besteht und wie dieses wirkt.

³ Siehe Artikel 5 und Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1) sowie Artikel 3 und Artikel 6 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9).

4 Steuerungs- und Kontrollinstrumente

Die Zusammenarbeit mit NGO kennt grundsätzlich zwei Modalitäten: Mandate und Subventionen. Bei der Vergabe von Mandaten beauftragt das EDA einen Vertragspartner mit der Ausführung einer bestimmten Aufgabe. Solche Mandate, für welche spezielle Vergabeverfahren zur Anwendung kommen, gelten gemäss Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1) und der entsprechenden Verordnung (SR 172.056.11) als Projekt des EDA, bei welchem das geistige Eigentum beim EDA verbleibt. Umgekehrt kann das EDA in Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SR 616.1) Programm- oder Projektbeiträge an NGO entrichten, mit denen Vorhaben des Vertragspartners finanziert werden. Das geistige Eigentum liegt in diesem Fall beim Vertragspartner. In beiden Fällen ist es den Vertragspartnern möglich, ihrerseits Organisationen mit bestimmten Aufgaben für die Projekterfüllung zu beauftragen.

Die Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der Kooperation mit NGO lassen sich vereinfacht in drei Gruppen einteilen: 1) die Partnerauswahl und Projektplanung, 2) das Vertragswesen sowie 3) die Projektadministration. Diese Kategorien lassen sich in der Praxis allerdings nicht strikt trennen, sondern überschneiden sich teilweise. Sie orientieren sich am mehrphasigen Projektmanagementprozess, in dessen Rahmen dem Risikomanagement eine wichtige Bedeutung zukommt.

4.1 Partnerauswahl und Projektplanung

Partnerauswahl

Die Bundesverwaltung wählt ihre Partner in der internationalen Zusammenarbeit sorgfältig aus. Bei der Identifizierung der zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geeigneten NGO, werden u.a. folgende Kriterien beigezogen: Übereinstimmung einer NGO mit den Zielen und Werten der Schweizer Aussenpolitik; Relevanz der Projektarbeit einer NGO sowie deren Leistungsausweis und Expertise; Wirkungsorientierung, Kosteneffizienz und Transparenz; Umsetzungskapazitäten, interne Kontrollmechanismen und Innovationspotential.

Die Risiken, die sich in der Zusammenarbeit mit einer bestimmten NGO ergeben können, werden systematisch erfasst und analysiert. Mit dem sogenannten *Partner Risk Assessment* (PRA) steht den Verantwortlichen des EDA an der Zentrale und in den Vertretungen im Ausland ein leistungsfähiges Instrument zur Verfügung, um eine realitätsnahe Risikoeinschätzung vorzunehmen und gestützt darauf gezielte Massnahmen zur Risikominderung zu ergreifen. Im Rahmen eines PRA werden Reputationsrisiken, betriebswirtschaftliche und operationelle Risiken eines Partners analysiert und bewertet. Überprüft wird auch, ob auf Seiten des Partners politisch exponierte Personen involviert sind. Falls die untersuchten Risiken als zu hoch oder als nicht tragbar eingestuft werden, wird ein anderer Projektpartner gesucht. Die Durchführung eines PRA vor Vertragsunterzeichnung entspricht bei Beiträgen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ab 1 Million Franken einer internen Vorgabe. Für Projekte mit einem DEZA-Beitrag von weniger als 1 Million Franken wird ein PRA empfohlen, sofern in Bezug auf den Partner signifikante Risiken zu erwarten sind.

Projektplanung

Sobald eine geeignete NGO für die Durchführung eines bestimmten Vorhabens identifiziert wurde, wird gestützt auf die Projektdokumentation der Partnerorganisation ein vollständiger Kreditantrag ausgearbeitet. Dieser hält die Interessen des EDA an der Durchführung des beabsichtigten Projekts fest und stellt bei der zuständigen Hierarchiestufe Antrag auf dessen Finanzierung. Der Kreditantrag begründet folglich, warum, mit welchen Zielsetzungen, für welchen Zeitraum und mit welchen finanziellen Mitteln das EDA mit einer NGO zusammenarbeiten will, welche Resultate erzielt werden sollen und wie die Projektsteuerung erfolgt. Integraler Bestandteil jedes Kreditantrags ist die Darstellung und Einschätzung der spezifisch mit dem Projekt verbundenen Chancen und Risiken. Diese Analyse ergänzt die im Rahmen der Partnerauswahl vorgenommene Risikobeurteilung einer NGO. Im Kreditantrag wird dargelegt, welche Massnahmen zur Verminderung der projektspezifischen Risiken vorgesehen sind und welche Restrisiken bestehen bleiben. Gerade in politisch stark polarisierten Kontexten, in denen die internationale Zusammenarbeit tätig ist, bleibt oft ein Restrisiko. Wichtig ist aber in solchen Fällen, sich im Sinne

der Risikovorsorge der Restrisiken bewusst zu sein, diese konsequent zu überwachen und wo nötig zu reagieren.

4.2 Vertragswesen

Vertragsaushandlung und -abschluss

Liegt zu einem bestimmten Projekt ein genehmigter Kreditantrag vor, wird mit der Partnerorganisation ein Vertrag ausgehandelt und abgeschlossen. Der Vertrag legt die jeweiligen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien rechtlich verbindlich fest und regelt insbesondere die Vertragsziele, die Vertragsdauer, die Finanzmittel, die Berichterstattung, die Ausführung sowie Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Dabei ist auch die interne «Weisung 331-0 des EDA über privat- und öffentlich-rechtliche Verträge sowie gewisse völkerrechtliche Verträge» zu beachten.⁴ Alle Verträge mit NGO, deren Bestimmungen erheblich von Standardverträgen abweichen, müssen im EDA vor Vertragsunterzeichnung durch das EDA-interne Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen geprüft werden.⁵

Antidiskriminierungsklausel und Verhaltenskodex

Im Juni 2017 entschied das EDA, in alle neuen Verträge mit externen Partnern eine Antidiskriminierungsklausel aufzunehmen.⁶ Die Klausel verlangt, dass die Vertragspartner keine zu Gewalt oder zu Hass aufrufenden oder diskriminierenden Handlungen vornehmen. Sie wendet sich auf die gesamte Organisation an und gilt somit auch für Aktivitäten, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Vertrag stehen. Zudem verpflichtet sich der Partner, auch allfällige Subunternehmen vertraglich zur Einhaltung der in der Klausel genannten Verpflichtung anzuhalten. Stellt das EDA eine Verletzung der in der Klausel aufgeführten Pflichten fest, so ist es zur sofortigen Auflösung des Vertrages sowie zur Forderung auf Rückerstattung des geleisteten Beitrags berechtigt. Die sich an Artikel 261^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuchs anlehrende Klausel lautet wie folgt:

«Die Beauftragte unterlässt grundsätzlich die Anstiftung zu Gewalt oder Hass sowie die Diskriminierung einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion. Diese Verpflichtung gilt für sämtliche Tätigkeiten der Beauftragten, diejenigen ausserhalb dieses Vertragsrahmens eingeschlossen. Jegliche Verletzung der obengenannten Verpflichtung berechtigt das EDA zur sofortigen Auflösung des vorliegenden Vertrags und zur Forderung auf vollumfängliche Rückerstattung des geleisteten Beitrags. Die obengenannte Verpflichtung muss vertraglich jedem Subunternehmen, das für die Ausführung des vorliegenden Vertrags tätig ist, auferlegt werden»

Die Antidiskriminierungsklausel wurde bei ihrer Einführung von den Vertragspartnern des EDA begrüsst. Auf Anfrage der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) stellte das EDA klar, dass die Klausel auf positive Diskriminierung keine Anwendung findet. Die gezielte Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen im Rahmen der Projektarbeit mit NGO bleibt damit möglich.

Als weiteres Vertragsselement erliess das EDA im August 2018 einen aktualisierten Verhaltenskodex für Vertragspartner des EDA, um die Prävention von sexueller Belästigung und Missbrauch zu stärken.⁷ Er hat verbindlichen Charakter und ist integraler Bestandteil aller Verträge zwischen dem EDA und seinen Partnern. Er sieht insbesondere vor, dass die Vertragspartner des EDA in Taten und Worten jeden Missbrauch ihrer hierarchischen, materiellen oder sozialen Position unterlassen. Weiter sind sie angehalten, jegliche Diskriminierung, namentlich aufgrund von ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, Geschlecht, Alter, Sprache, Krankheit, körperlicher oder geistiger Behinderung, sowie jegliche Form sexueller Ausbeutung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, aufs Schärfste zu verurteilen. Die Vertragspartner des EDA unterlassen ausserdem jeglichen Aufruf zu Gewalt oder Hass.

⁴ Diese Weisung regelt Verträge, Projektabkommen und Abkommen mit internationalen Organisationen, die insbesondere im EDA abgeschlossen werden. Sie ist nicht anwendbar auf Arbeitsverträge.

⁵ Eine umfassende Darstellung der verschiedenen Vertragsdokumente des EDA findet sich unter www.eda.admin.ch > Entwicklung und Zusammenarbeit > Partnerschaften und Aufträge > Aufträge und Beiträge > Informationen und Downloads für Auftragnehmer und Beitragsempfänger > Vertragsdokumente des EDA

⁶ Die Klausel wird jedoch nicht in völkerrechtliche Verträge (Projektabkommen und Abkommen über Beiträge an internationale Organisationen) und spezifische Verträge (Verkauf, Darlehen, Schenkung, Sponsoringvertrag usw.) aufgenommen.

⁷ Vgl. unter obgenanntem Pfad > Verhaltenskodex für Vertragspartner des EDA. Siehe dazu auch die Interpellation Friedl 18.3073 vom 6. März 2018.

Mit der Unterzeichnung des Vertrags verpflichten sich die Vertragspartner, dem Verhaltenskodex Rechnung zu tragen und ihr Verhalten danach auszurichten. Die Mitarbeitenden des EDA stehen im Rahmen der Projektarbeit in ständigem Dialog mit den Vertragspartnern, um die Einhaltung des Verhaltenskodex und der Antidiskriminierungsklausel sicherzustellen. Eine Verletzung des Verhaltenskodex kann Massnahmen wegen Nichteinhaltung des Vertrags nach sich ziehen. Das *Compliance Office* des EDA ist als zentrale Stelle zuständig, den von Mitarbeitenden, Vertragspartnern oder Dritten gemeldeten Verstössen oder Unregelmässigkeiten nachzugehen.

4.3 Projektadministration

Projektumsetzung und Monitoring

Um den ordnungsgemässen Verlauf der unterstützten Projekte und die zweckmässige Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel sicherzustellen, besteht ein klar definiertes Dispositiv an Abrechnungen, Finanz- und operationellen Berichten, welche der Projektpartner im Zuge der Projektumsetzung dem EDA einzureichen hat. Die zuständigen Mitarbeitenden prüfen diese gemäss vorgegebener Standards. Auszahlungen erfolgen gemäss vertraglich geregelten Zahlungsplänen und nach Erreichung vereinbarter Zwischenziele. Mit der Genehmigung der narrativen und finanziellen Schlussberichte und nach Überweisung einer allfälligen Saldozahlung wird ein Projekt formell abgeschlossen.

Die Vertretungen der Schweiz vor Ort stehen in ständigem Kontakt mit den Partnerorganisationen und führen regelmässig Kontrollbesuche durch, um den Projektfortgang zu überwachen und die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Bestimmungen zu überprüfen. Auch mit den Projektbegünstigten und den lokalen Behörden stehen die Vertretungen im engen Austausch. Sie führen zudem mindestens zweimal pro Jahr ein «Monitoring entwicklungsrelevanter Veränderungen» durch. Dieses gibt Aufschluss über das politische, soziale, wirtschaftliche und Sicherheitsumfeld im Einsatzland und erlaubt Steuerungsentscheide auf strategischer Ebene.

Audits und Evaluationen

Artikel 170 der Bundesverfassung verpflichtet die Bundesämter zur regelmässigen Überprüfung von Massnahmen der öffentlichen Hand auf ihre Wirksamkeit. Evaluationen bilden die Basis für solche Wirksamkeitsbeurteilungen, den systematischen Resultatnachweis, für strategische Steuerungsentscheide sowie das institutionelle Lernen. Das EDA evaluiert seine Projektarbeit regelmässig mittels externen Evaluationen. Diese liefern unabhängige Erkenntnisse über Qualität und Erfolg der unterstützten Projekte, die im Sinne des ständigen Lernens in die Planung und Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit einfließen. Zu den Empfehlungen aus externen Evaluationen nimmt das EDA mittels *Management Response* systematisch Stellung. Üblicherweise wird pro Projektzyklus eine externe Evaluation durchgeführt. Da Planung und Durchführung einer externen Evaluation aufwändig sind, müssen Kosten und Nutzen in jedem Fall sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

Neben externen Evaluationen führt das EDA zur Wirksamkeitsmessung und Qualitätssicherung seiner Arbeit in der internationalen Zusammenarbeit auch regelmässig Audits durch. Gemäss Vorgaben des EDA wird mit einem Audit verifiziert, dass eine Partnerorganisation die Buchführung und finanzielle Berichterstattung ordnungsgemäss durchgeführt hat und ihren vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen ist. Zudem werden die Angemessenheit und die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems einer Partnerorganisation untersucht und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes überprüft. Alle EDA-Projekte über einem Beitrag von 100'000 Franken werden jährlich durch eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auditiert. Bei kleineren Projekten kann ein Audit verlangt werden, wenn dies sinnvoll und verhältnismässig erscheint. Die interne Revision des EDA prüft zudem im Rahmen von Inspektionen bei Schweizer Vertretungen stichprobenweise einzelne Projekte. Schliesslich überprüfen externe Wirtschaftsprüfer in jährlich durchgeführten Audits die in der internationalen Zusammenarbeit tätigen Schweizer Vertretungen. Dabei stehen das Funktionieren der internen Kontrollsysteme, die Einhaltung der Reglemente betreffend Projektmanagement und des Umgangs mit Betrugsfällen und Unregelmässigkeiten und der wirksame Einsatz der finanziellen Ressourcen bei Projekten im Vordergrund.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das EDA über ein umfassendes und griffiges Dispositiv zur Steuerung und Kontrolle der Kooperation mit NGO verfügt, das laufend überprüft und bei Bedarf an

neue Entwicklungen und Erfordernisse angepasst wird. Es erlaubt, Risiken, die sich in der Zusammenarbeit mit Vertragspartnern ergeben können, frühzeitig zu erkennen, zu bewerten und zu begrenzen. Die positiven Erfahrungen mit der Antidiskriminierungsklausel und dem Verhaltenskodex zeigen, dass solche Instrumente auch präventive Wirkung entfalten können, indem sie die Vertragspartner zum gewünschten Verhalten anhalten.

Im nächsten Kapitel wird am Beispiel der Zusammenarbeit mit israelischen und palästinensischen NGO illustriert, wie die Steuerungs- und Kontrollinstrumente des EDA im Nahostkontext zur Anwendung kommen und wie sie aufgrund gemachter Erfahrungen in den vergangenen Jahren weiterentwickelt werden. Dabei wird auf das Kooperationsprogramm der Schweiz im Nahen Osten und auf die Resultate eingegangen, die dank der Zusammenarbeit mit NGO erzielt wurden.

5 Israel und Besetztes Palästinensisches Gebiet als Fallbeispiel

5.1 Umfeld des Schweizer Entwicklungsprogramms im Nahen Osten

Die Schweiz setzt sich für einen gerechten, dauerhaften und umfassenden Frieden zwischen Israelis und Palästinensern auf der Grundlage einer Zweistaatenlösung ein. Sie anerkennt den Staat Israel innerhalb der Grenzen von 1967 und setzt sich für die Schaffung eines lebensfähigen, zusammenhängenden und souveränen palästinensischen Staates innerhalb sicherer und anerkannter Grenzen ein, mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt. Die Schweiz verfügt dank ihrer Neutralität und humanitären Tradition, ihrer Politik des Dialogs mit allen Seiten und Verpflichtung gegenüber dem Völkerrecht sowie ihrer Präsenz in Tel Aviv, Jerusalem, Ramallah und Gaza über eine vorteilhafte Position. Dank ihrem umfassenden Ansatz, welcher humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsarbeit und Friedensförderung umfasst, wird sie von allen Akteuren der Region als professioneller, verlässlicher und vertrauenswürdiger Partner wahrgenommen.

Das aktuelle Schweizer Entwicklungsprogramm im Besetzten Palästinensischen Gebiet (B.P.G.) wird auf der Grundlage der Botschaft für Internationale Zusammenarbeit 2017-2020 umgesetzt. Die Aktivitäten des EDA konzentrieren sich auf die Bereiche Rechtsstaat und Menschenrechte, Zugang zu Basisdienstleistungen und Lokalgouvernanz sowie landwirtschaftliche Entwicklung. Das EDA verfügt ausserdem über eine Strategie der zivilen Friedensförderung in Israel und B.P.G. Diese zielt darauf ab, einen Beitrag zu einem nachhaltigen und inklusiven innerpalästinensischen Versöhnungsprozess zu leisten und die Möglichkeit einer Zweistaatenlösung aufrechtzuerhalten.

Um ihre Ziele zu erreichen, unterhält die Schweiz ein Netzwerk von Partnern, welches israelische, palästinensische, schweizerische, regionale und internationale Akteure umfasst. Wie in anderen Entwicklungskontexten spielen auch NGO eine wichtige Rolle. 2017 hat das EDA dabei insgesamt 69 israelische, palästinensische, ausländische oder internationale Organisationen unterstützt.⁸ Die wichtigsten Elemente dieser Zusammenarbeit waren dabei folgende:

- Für die Zusammenarbeit mit den erwähnten 69 Organisationen wurden 2017 insgesamt 24% des Gesamtbudgets des Schweizer Programms im israelisch-palästinensischen Kontext verwendet, d.h. ca. 7 Mio. Fr.
- 24 NGO haben Unterstützung im Rahmen eines von der Schweiz, Dänemark, Schweden und den Niederlanden finanzierten Programms erhalten (Details vgl. unten Kap. 5.2).
- 32 von 69 Organisationen erhielten eine Finanzierung im Umfang von weniger als 50'000 Fr.
- Von den 12 Organisationen, die eine Finanzierung über mehr als 100'000 Fr. erhielten, handelte es sich bei 6 um internationale Organisationen oder Organisationen aus Drittstaaten.
- Die für die Finanzierung von NGO verwendeten Mittel wurden zu 56% zur Erbringung von Sozialdienstleistungen (Gesundheit, Schule, Kommunaldienste, etc.) oder für wirtschaftliche Entwicklung (Unterstützung von landwirtschaftlichen Kleinproduzenten und Kooperativen) eingesetzt. 24% der Mittel wurden für menschenrechtliche Aktivitäten (Anwaltschaft und Forschung),

⁸ Es handelte sich dabei vorwiegend um Beiträge, Projektfinanzierungen und Kleinaktionen, nur in wenigen Fällen um Mandate. Details vgl. Anhang 1, *Liste der 2017 vom EDA in Israel und B.P.G. unterstützten NGO*.

17% für Friedensförderung und Konfliktprävention und 3% für Aktivitäten im Migrationsbereich eingesetzt.

5.2 Sekretariat für Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht

Von 2013 bis 2018 finanzierten die Schweiz, Dänemark, Schweden und die Niederlande im Rahmen eines gemeinsamen Programmfonds das *Sekretariat für Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht* mit Sitz in Ramallah.⁹ Dies als letzte Phase einer seit 2005 laufenden Zusammenarbeit mit Schweden und Dänemark in diesem Bereich. Diese Modalität erlaubte eine verbesserte Koordination mit anderen im Bereich Menschenrechte/Humanitäres Völkerrecht engagierten Akteuren sowie eine Reduktion der Verwaltungskosten. Für die Programmumsetzung und -koordination wurden 2013 im Rahmen einer internationalen Ausschreibung das schwedische Beratungsunternehmen NIRAS (mit Niederlassung in Jerusalem) und die palästinensische Universität Birzeit mandatiert.

Die Kontroll- und Steuerungsmechanismen des EDA fanden auch bei diesem Programm Anwendung, in Form von Verträgen zwischen den involvierten Akteuren, einer Auftragsvereinbarung zwischen der Firma NIRAS und der Schweiz, zwischen den Gebern und dem Mandatsnehmer vereinbarten Kriterien für die Auswahl der lokalen NGO zur Vermeidung von Risiken, regelmässiger finanzieller und operativer Berichterstattung und externen Revisionen sowie regelmässiger Projektbesuchen und Austausch mit dem Mandatsnehmer. Mit den 24 im Rahmen des Programms ausgewählten NGO wurden 2013 erste Verträge über drei Jahre abgeschlossen; diese konnten anschliessend auf jährlicher Basis erneuert werden, wobei die jährlichen Arbeitspläne von den Gebern bewilligt werden mussten. 2017 wurde auf Geheiss des EDA eine Antidiskriminierungsklausel in die Verträge zwischen der Firma NIRAS und den lokalen Organisationen eingefügt; die Vereinbarung über die Auswahlkriterien von Projektpartnern wurde ausdrücklich um die entsprechenden Punkte erweitert.

Im Anschluss an die Halbzeitevaluierung des Programms im Frühjahr 2016 wurden wichtige Änderungen der Programmsteuerung eingeführt. So wurde eine Programmkonzentration durch Reduktion der Anzahl Partnerorganisationen und Verzicht auf eine Programmkomponente beschlossen; ein neuer Direktor des Sekretariats wurde ernannt und ein regelmässigerer Austausch zwischen dem Sekretariat und den Gebern vereinbart.

Trotzdem wurde das Menschenrechtsengagement im Rahmen des Schweizer Nahost-Programms von verschiedener Seite infrage gestellt. Das EDA hat die Kritik ernst genommen und ist den gegen einige NGO erhobenen Vorwürfen nachgegangen. In der Mehrheit der Fälle haben sich die Vorwürfe betr. Antisemitismus sowie Anstiftung zu Hass und Gewalt als unberechtigt erwiesen. In zwei Fällen bestand jedoch Handlungsbedarf:

- Bereits 2011 war die Organisation BADIL (*Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights*) verantwortlich für eine Veröffentlichung, die als rassistisch zu bezeichnen war. Die Schweiz und die anderen Geber haben anschliessend bessere Kontrollmechanismen verlangt, mit denen diskriminierende, diffamierende und zu Gewalt anstiftende Äusserungen unterbunden werden können. Sie haben ausserdem personelle Veränderungen in der Leitung und des Verwaltungsrats der Organisation durchgesetzt.
- 2017 hat das Sekretariat seine Zusammenarbeit mit dem *Women's Affairs Technical Committee* vorzeitig beendet und eine letzte Zahlung ausgesetzt, da die Organisation nicht willens war, sich von einer zu Gewalt aufrufenden Äusserung zu distanzieren.

Die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat kam 2018 zum Abschluss. Eine Verlängerung des Mandats wurde von den Geberstaaten auch aufgrund des anhaltend hohen politischen Drucks, dem sich diese ausgesetzt sahen, als nicht zweckmässig beurteilt. Seit 2018 arbeitet die Schweiz mit neun der 24 ehemals im Rahmen des Sekretariats unterstützten Organisationen direkt zusammen.¹⁰

⁹ Human Rights and International Humanitarian Law Secretariat

¹⁰ Bei den neun NGO handelt es sich um Adalah, Addameer, Al-Dameer, HaMoked, MIFTAH, Palestinian Centre for Human Rights, Physicians for Human Rights, the Jerusalem Legal Aid & Human Rights Center, Women's Center for Legal Aid and Counselling.

Die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat fand unter den anspruchsvollen politischen Rahmenbedingungen des Nahostkonflikts statt. Die Krise des Friedensprozesses und die zunehmende Polarisierung führen zu einem wachsenden Druck auf NGO, die im Menschenrechtsbereich engagiert sind. Massnahmen zur Stärkung des Völkerrechts und der Menschenrechte werden unter divergierenden politischen Gesichtspunkten beurteilt, teilweise als Einmischung in innere Angelegenheiten beanstandet und scharf kritisiert. Zugleich sind in einem politisch aufgeheizten Klima ein erhöhtes Risikomanagement und eine regelmässige Überprüfung der unterstützten NGO unabdingbar.

Die Überprüfung der Steuerungs- und Kontrollmassnahmen hat zu Erkenntnisgewinn und Verbesserungen geführt, die sich auch für andere geografische Kontexte als nützlich erwiesen. Zugleich werden diese Erfahrungen in die Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit mit israelischen und palästinensischen NGO einfliessen. Diese wird sich in eine neue Strategie für die Region Mittlerer Osten und Nordafrika (MENA) für den Zeitraum 2021-2014 einbetten, mit deren Ausarbeitung das EDA gegenwärtig beschäftigt ist. Die wichtigsten Elemente der künftigen Zusammenarbeit des EDA mit NGO im Nahen Osten umfassen:

- Eine strategische Steuerung im Rahmen der neuen MENA-Strategie
- Eine Reduktion der Anzahl unterstützter NGO
- Die Vermeidung von Finanzierungsbeiträgen mehrerer EDA-Einheiten an die gleiche NGO
- Der Verzicht auf die Sekretariatslösung; weiterhin enges Monitoring bei gleichzeitig umfassender Koordination mit anderen Geberländern
- Die Unterstützung im Rahmen eines breiteren Themenportfolios, das auch die Schaffung von Perspektiven für Jugendliche miteinbezieht.

5.3 Einige Resultate der Zusammenarbeit mit NGO

Mit der Zusammenarbeit mit NGO konnte das EDA wichtige und in der Summe zufriedenstellende Resultate erzielen. Im Bereich **Zugang zu Grunddienstleistungen** kann beispielsweise durch den Schweizer Beitrag an die Organisation *Gaza Community Mental Health Programme* die psychologische Unterstützung grosser Bevölkerungskreise im Gazastreifen sichergestellt werden. Die Schweiz unterstützt diese Organisation seit über 20 Jahren und trägt angesichts ihrer Präsenz vor Ort auch zur Entwicklung von deren Kapazitäten bei. Das Programm ist heute eine anerkannte Referenz im Bereich psychologische Unterstützung und ist in der Lage, in der Abwesenheit staatlicher Strukturen essenzielle Dienstleistungen für die notleidende Bevölkerung anzubieten. So konnten gemäss der vor kurzem aktualisierten Partneerevaluation im Zeitraum 2015-2017 gut 18'400 Personen (45% Frauen) von Spezialbehandlungen und Rehabilitationen profitieren, beinahe 3'700 Personen (61% Frauen) nahmen entsprechende Ausbildungen in Anspruch und knapp 3'400 Personen benutzten das gratis Beratungstelefon. In einem Umfeld, wo die Hälfte der Bevölkerung unter 29 Jahren alt ist und die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe über 60% erreicht, stellt die Behandlung von Ängsten und Traumata eine wichtige Massnahme zur Prävention von Radikalisierung und Gewalt dar.

Im Bereich **Lokalgouvernanz** konnten die von der Schweiz unterstützten NGO, ebenfalls im Gazastreifen, eine verbesserte Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen lokaler Behörden bewirken, so bei der Allokation von Budgetmitteln für Strassenbau, Wasserversorgung und Kinderhorte.

Im Bereich **Rechtstaat und Menschenrechte** leisteten die von der Schweiz unterstützten NGO verschiedene Beiträge, etwa: (1) Schutz der Ausdrucksfreiheit durch Anpassungen an ein vom palästinensischen Präsidenten eingebrachtes Gesetz zur Cyberkriminalität (2018); (2) Aufrechterhaltung der Versammlungsfreiheit durch die Zusammenarbeit mit den palästinensischen Polizeikräften mit dem Ziel, die Gewaltanwendung gegenüber friedlichen Demonstrierenden zu verringern (2018); (3) Überzeugen der palästinensischen Behörden, zusätzliche Massnahmen im Bereich Frauenrechte zu beschliessen – zum Beispiel bewirkten die Interventionen verschiedener Partnerorganisationen den Beschluss einer Erhöhung der Frauenquote von 20% auf 30% (2015) im palästinensischen Zentralrat, in dem 15 politische Parteien vertreten sind.

Durch die Arbeit israelischer und palästinensischer Organisationen konnten der Schutz von Menschen verbessert und die Folgen der Besetzung gemildert werden. So beschloss das Oberste Gericht Israels 2018, den Zugang zu medizinischer Versorgung für Patienten im Gazastreifen zu erleichtern. Ausserdem wird durch diese Organisationen individueller Rechtsbeistand in Fragen von Landbeschlagnahme, Abbruch von Gebäuden und willkürlicher Verhaftung, v.a. von Kindern, gewährt.

Auf dem Gebiet der **landwirtschaftlichen Entwicklung** konnten beispielsweise im Rahmen eines von der englischen Entwicklungsorganisation Oxfam umgesetzten Projekts die Wertschöpfungsketten für Milchprodukte und Datteln im Westjordanland optimiert werden, um die Qualität der Produkte und lokale Nachfrage zu erhöhen und somit höhere Einkommen für landwirtschaftliche Produzenten zu erzielen.

Im Bereich der **zivilen Friedensförderung** wurden über die in Gaza angesiedelte Partnerorganisation *PalThink for Strategic Studies* 21 zivilgesellschaftliche Initiativen unterstützt, um den Austausch und die Kontakte zwischen in Gaza, im Westjordanland und in Ostjerusalem lebenden Palästinenserinnen und Palästinensern zu stärken. Das Projekt ergänzt die von der Schweiz auf politischer Ebene unternommenen Anstrengungen zur Förderung des innerpalästinensischen Versöhnungsprozesses und zur Stabilisierung von Gaza.

6 Zusammenfassung und Ausblick

NGO sind wichtige Partner der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz. Die Kooperation mit NGO ist in mehreren Bundesgesetzen vorgesehen und in den entsprechenden Verordnungen und Reglementen geregelt. Letztere verpflichten die zuständigen Verwaltungseinheiten insbesondere dazu, den Mitteleinsatz zu kontrollieren und eine sparsame und effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Der Bundesrat erachtet die bestehenden Rechtsgrundlagen als ausreichend und sieht derzeit keinen Anpassungsbedarf.

Um dem gesetzlichen Auftrag der bestimmungsgemässen und wirkungsvollen Mittelverwendung nachzukommen, setzt das EDA in der Kooperation mit NGO eine Reihe von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten ein. Das Dispositiv wird laufend überprüft und bei Bedarf an neue Entwicklungen und Erfordernisse angepasst. Ein anschauliches Beispiel bildet die Antidiskriminierungsklausel, die seit 2017 Bestandteil aller Verträge des EDA mit externen Partnern ist.

Die im EDA zur Anwendung kommenden Steuerungs- und Kontrollinstrumente erlauben, betriebliche und politische Risiken, die sich in der Zusammenarbeit mit Vertragspartnern ergeben können, frühzeitig zu erkennen und zu begrenzen. Klare Kriterien helfen zudem bei der Identifizierung und Auswahl der zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geeigneten NGO. Ein Nullrisiko gibt es jedoch gerade in politisch stark polarisierten Kontexten, in denen die internationale Zusammenarbeit tätig ist, nicht. Die Schweiz geht kalkulierte Risiken ein, wenn dies zur Erreichung wichtiger aussenpolitischer Ziele angezeigt ist. Der strategischen Steuerung wird in diesen Kontexten besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Steuerungs- und Kontrollmechanismen des EDA haben sich auch im Nahostkontext bewährt. So hat die Schweiz gemeinsam mit Dänemark, den Niederlanden und Schweden während der Programmphase 2013-2018 wirkungsvolle Massnahmen ergriffen, um die vertragskonforme Umsetzung der Projektaktivitäten sicherzustellen und die Managementstrukturen des Sekretariats zu stärken.

Das EDA hat in Israel und im B.P.G. im Jahr 2017 insgesamt 69 NGO unterstützt. Darunter befinden sich israelische und palästinensische Organisationen, aber auch solche mit Sitz im Ausland (einschliesslich der Schweiz) oder internationale Organisationen. Der finanzielle Aufwand belief sich auf etwa 7 Millionen Franken. Jährliche Rechenschaftsberichte des EDA belegen, dass die vom EDA geleistete Unterstützung von NGO in Israel und im B.P.G. einige wichtige und in der Bilanz zufriedenstellende Ergebnisse erzielt hat.

Das EDA erarbeitet zurzeit eine neue Strategie für den Mittleren Osten und Nordafrika für den Zeitraum 2021-2024, die erstmals Israel und das B.P.G. umfassen wird. Die Zusammenarbeit mit NGO wird im Rahmen dieser Strategie angepasst.

7 Anhänge

7.1 Liste der 2017 vom EDA in Israel und im B.P.G. unterstützten NGO

Vorbemerkungen

Die von der Schweiz im Jahr 2017 im israelisch-palästinensischen Kontext unterstützten NGO werden nach den folgenden Kriterien eingeteilt: i) israelische NGO, ii) palästinensische NGO, iii) israelisch-palästinensische NGO, iv) internationale NGO oder NGO von Drittstaaten. Massgebend ist der Sitz der Organisation: i) Israel, ii) Besetztes Palästinensisches Gebiet (B.P.G.), iii) Israel und B.P.G., iv) andere Länder. Es gibt jedoch Ausnahmen: a) Hamoked ist eine israelische Organisation, die nur in Israel eingetragen ist, ihren Sitz jedoch in Ost-Jerusalem hat, um ihre Zielgruppen zu erreichen, b) AIDA ist eine internationale Organisation mit Sitz in Ost-Jerusalem.

Zum Vergleich sind auch die Beiträge für 2019 aufgeführt. Nach der Auflösung des Sekretariats hat das EDA die Unterstützung für einige dieser NGO mit höheren Beiträgen fortgesetzt, dies, weil frühere Geberpartner des Sekretariats nun jeweils gezielt unterschiedliche Organisationen aus diesem Kreis unterstützen. Mit Blick auf die neue MENA-Strategie 2021-2024 wird die Zusammenarbeit mit den NGO gemäss den im Bericht erwähnten Grundsätzen angepasst.

Nr.	Name der NGO	Aktivitäten	Beitrag 2017 (CHF)	Art der Unterstützung	Thematischer Schwerpunkt ¹¹	Beitrag 2019 (CHF) ¹²
Israelische Organisationen						
1	Abraham Fund Initiative	Wirksame Vereinigung der fortschrittlichen jüdischen und arabischen Kreise sowie Förderung öffentlicher Massnahmen, um eine vollständige rechtliche Gleichstellung der palästinensischen Bürgerinnen und Bürger in Israel zu erreichen.	6 571	Projekt	F	
2	Adalah	Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte der palästinensischen Minderheit in Israel, einschliesslich der Beduinen im Negev. Rechtsberatung und Vertretung von Palästinenserinnen und Palästinensern, die der israelischen Gerichtsbarkeit unterliegen.	116 036	Projekt und Kernbeitrag via Sekretariat	G	194 922

¹¹ Die verwendeten Abkürzungen entsprechen den folgenden thematischen Schwerpunkten: F = Friedensförderung und Konfliktprävention; MR = Menschenrechte und Schutz; G = Grundversorgung und wirtschaftliche Entwicklung; M = Migration.

¹² Im Vergleich zu 2017 hat die Schweiz 2019 folgende anderen NGO für Projekte der internationalen Zusammenarbeit unterstützt:

- Israelische/Palästinensische Organisationen (Beiträge in CHF): Al Tufula (52 681); Hand in Hand (55 000); I'lam (24 007); Ir Amim (90 000); Refugee Rights Clinic (50 000); The Alliance for Israel's Future (97 850); Zoï (3905).
- Internationale oder Drittstaatorganisationen (Beiträge in CHF): Dear Foundation (600 000); Médecins Sans Frontières (1 000 000); Swisspeace (100 000).

Für in der Regel auf ein Jahr befristete Kleinprojekte – z.B. Kulturprogramme, Veranstaltungen, Konferenzen – haben 2019 folgende israelische und palästinensische Organisationen Beiträge erhalten: Annahda Women's Association (10 000 USD); Arab Center for Alternative Planning (8470 CHF); Beit Hagefen (8332 CHF); Center for a New American Security (2850 CHF); Isha L'Isha Haifa Feminist Center (11 295 CHF); Filmlab (10 000 USD); Kayan (19 939 CHF); Parents against Child Detention (8471 CHF); REFORM (20 000 CHF); Ritaj Solutions (5000 USD); Sareyyet Ramallah (10 000 USD); Theatre Days El Hakawati (11 000 CHF); PPAN: Performing Arts is a Right (119 484 CHF); Red Crescent Society for Gaza Strip (40 912 CHF); Tishreen (8466 CHF).

3	Akevot	Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu einschlägigen und freigegebenen Dokumenten im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt und der israelischen Besetzung, die in den Archiven der israelischen Regierung aufbewahrt werden. Bedeutender Beitrag im Bereich Vergangenheitsarbeit.	60 000	Projekt	F	73 924
4	Bimkom	Förderung der Rechte der palästinensischen Minderheit in Israel, einschliesslich der Beduinen, im Bereich der Raumplanung, namentlich durch die Beseitigung von diskriminierenden Praktiken gegenüber der palästinensischen Bevölkerung.	99 194	Projekt und Kernbeitrag via Sekretariat	MR	22 226
5	Breaking the Silence	Sensibilisierung der israelischen Zivilgesellschaft für die problematischen Aspekte der israelischen Besetzung des palästinensischen Gebietes durch Bildungsmassnahmen, öffentliche Kampagnen, Lobbying und Anwaltschaft.	106 671	Projekt und Kernbeitrag via Sekretariat	F	201 400
6	B'Tselem	Dokumentation und Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber der palästinensischen Bevölkerung und Forderung von politischen Veränderungen zur Beendigung der militärischen Besetzung des B.P.G. durch Israel.	66 601	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	75 367
7	Center for International Migration and Integration	Berufsbildung und Beschäftigungsprojekt für junge Asylsuchende in Israel.	12 300	Kleinaktion	M	
8	Emek Shaveh	Erhaltung des kulturellen Erbes und des pluralistischen Charakters von Jerusalem sowie Berücksichtigung der Forderungen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner in diesem Bereich.	72 000	Projekt	F	69 000
9	Gisha	Beendigung der Isolation des Gazastreifens und Förderung der Rechte der dortigen Bevölkerung, insbesondere des Rechts auf Bewegungsfreiheit als Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Grundrechte.	54 407	Projekt und Kernbeitrag via Sekretariat	MR	74 000
10	HaMoked	Verteidigung der Menschenrechte der Palästinenserinnen und Palästinenser, mit den Schwerpunkten Recht auf Bewegungsfreiheit, Aufenthaltsrecht in Ost-Jerusalem, Strafmassnahmen gegen Palästinenserinnen und Palästinenser sowie Rechte der Inhaftierten.	69 498	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	340 156
11	Human Rights Defenders Fund	Rechtsberatung für Menschenrechtsverteidiger/innen, die wegen ihrer Aktivitäten in Israel oder im B.P.G willkürlich verhaftet oder strafrechtlich verfolgt werden.	69 635	Projekt	MR	56 000
12	Arab Association for Human Rights	Schutz und Förderung der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, zivilen und politischen Rechte der palästinensischen Minderheit in Israel. Beim unterstützten Projekt geht es insbesondere um die Situation der palästinensischen Frauen.	28 000	Projekt	MR	

13	Israel Aids Task Force	Aids-Prävention in Gemeinschaften von Asylsuchenden und Flüchtlingen.	5 570	Kleinaktion	M	
14	Kuchinate	Unterstützung des <i>African Refugee Women's Collective</i> , das Asylbewerberinnen eine handwerkliche Ausbildung ermöglicht und ihnen psychosoziale Hilfe anbietet.	10 600	Kleinaktion	M	
15	Molad	Sensibilisierung der israelischen Öffentlichkeit für die negativen wirtschaftlichen und sicherheitsrelevanten Folgen der Besetzungs- und Siedlungspolitik und die Notwendigkeit einer Zweistaatenlösung.	60 000	Projekt	F	
16	Negev Coexistence Forum for Civil Equality	Förderung eines politischen Umdenkens gegenüber den Beduinen durch eine Sensibilisierung der lokalen und internationalen Öffentlichkeit sowie der politischen Akteure für die Situation der beduinischen Bevölkerung im Negev/Naqab.	79 887	Projekt	MR	64 382
17	Peace Now	Überwachung und Analyse des Siedlungsbaus im Westjordanland und in Ostjerusalem.	66 141	Projekt	F	
18	Physicians for Human Rights	Schutz des Rechts auf Gesundheit der unter israelischer Besetzung lebenden palästinensischen Bevölkerung sowie von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Israel.	66 324	Projekt und Kernbeitrag via Sekretariat	M	206 371
19	Public Committee Against Torture in Israel	Bekämpfung der Anwendung von Folter in Israel und im B.P.G. durch Rechts-hilfeangebote und Dokumentation von Folterfällen.	29 077	Kernbeitrag via Sekretariat.	G	
20	Refugee Rights Clinic	Rechtsberatung für Asylsuchende und Flüchtlinge in Israel und Schulungen zum Flüchtlingsrecht.	40 000	Projekt	M	50 000
21	Terrestrial Jerusalem Project	Inventar und Beschreibung von heiligen und religiösen Stätten in Jerusalem mit dem Ziel, diese Informationen zur Konfliktprävention zu nutzen. Gespräche mit religiösen Führern, um den pluralistischen Charakter Jerusalems hervorzuheben und der religiösen Radikalisierung entgegenzuwirken.	60 000	Projekt	F	
22	The Hotline for Refugees and Migrants	Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Engagement gegen ein Gesetz («Deposit Law»), das Asylsuchende benachteiligt und gegen das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge verstößt	8 570	Kleinaktion	M	
23	The Institute for National Security Studies	Teilnahme von zwei Schweizer Experten an einem Workshop über eine israelisch-palästinensische Konföderation.	1 520	Kleinaktion	M	
24	UNITAF	Ausbildung von Migrantinnen in der Gesundheitsversorgung von Kindern.	11 070	Kleinaktion	M	
25	Yesh Din	Förderung der Einhaltung des Rechts in Bezug auf Gewalttaten jüdischer Siedler.	28 497	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	

Palästinensische Organisationen						
26	Addameer Prisoner Support and Human Rights Association	Schutz der Rechte palästinensischer politischer Gefangener und palästinensischer Häftlinge in den Gefängnissen in Israel und im B.P.G.	28 063	Kernbeitrag via Sekretariat	G	139 347
27	Accountability for Violence against Children Association	Schutz und Betreuung von Kindern, die Opfer von Gewalt wurden, sowie Prävention von Gewalt gegen Kinder.	19 524	Kleinaktion	G	
28	Aid Watch	Stärkere Einhaltung der Verpflichtungen der internationalen Geber im Rahmen der Hilfe für die Palästinenserinnen und Palästinenser, insbesondere die Unterstützung für den Wiederaufbau des Gazastreifens.	87 704	Kleinaktion	MR	
29	Al-Dameer Association for Human Rights	Förderung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und des Verbots von Folter in Gaza.	14 879	Kernbeitrag via Sekretariat	G	62 342
30	Al Mezan Center for Human Rights	Förderung der Menschenrechte in Gaza durch Forschung, Rechtsberatung und Sensibilisierungskampagnen.	24 933	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	
31	Al-Haq	Fokus auf die Übernahme internationaler Menschenrechtsstandards in die palästinensischen Gesetze und Politiken. Bereitstellung einer Fachbibliothek für Völkerrecht für die Öffentlichkeit. Spezieller Konsultationsstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der UNO.	69 498	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	
32	Al Hoash	Kulturprojekt, das 42 Kunstschaffenden die Möglichkeit gibt, ihre Werke auf einem Weihnachtsmarkt auszustellen und Kontakte zur Privatwirtschaft zu knüpfen.	11 055	Kleinaktion	G	
33	Al Shabaka	Erstellung politischer Analysen und Ausarbeitung von Strategien, die der Reform der palästinensischen Regierungsführung dienen und zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht der palästinensischen politischen Führung beitragen.	47 000	Projekt	F	55 787
34	Applied Research Institute Jerusalem	Förderung der nachhaltigen Entwicklung im B.P.G: angewandte Forschung im Bereich der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.	80 309	Projekt	MR	24 005
35	BADIL – Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights	Schutz und Förderung der Rechte von palästinensischen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen.	27 889	Kernbeitrag via Sekretariat	M	
36	Culture and Free Thought Association	Bereitstellung grundlegender sozialer Dienstleistungen für gefährdete Bevölkerungsgruppen in Gaza (nichtformale Bildung, psychosoziale Unterstützung, Entwicklung künstlerischer Fähigkeiten usw.).	512 126	Projekt	G	358 354

37	Defense for Children International	Fokus auf die Rechte des Kindes und die Arbeit des Nationalen Komitees für Jugendgerichtsbarkeit.	58 748	Kernbeitrag via Sekretariat	G	
38	Democracy and Workers' Rights Center in Palestine	Verteidigung der Rechte palästinensischer Arbeitnehmender und Förderung von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit im B.P.G.	27 773	Kernbeitrag via Sekretariat	G	
39	Gaza Community Mental Health Program	Angebot an Dienstleistungen im Bereich psychische Gesundheit in Gaza, namentlich für psychisch kranke Frauen, Jugendliche und Kinder.	513 762	Kernbeitrag	G	658 065
40	Hayat Center for women's legal research	Unterkünfte für Frauen in Gaza, mit einem besonderen Fokus auf sexuelle Gewalt gegen Frauen.	12 592	Kleinaktion	G	6 526
41	Hope Flowers	Zusammenarbeit zwischen israelischen und palästinensischen Fachkräften im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen.	Zahlungsaufschub bis 2018	Kleinaktion	F	1 232
42	IBHAR	Förderung junger Menschen in Gaza mittels künstlerischer Aktivitäten, die die Schwierigkeiten der Jugendlichen thematisieren.	17 430	Kleinaktion	G	
43	Jahalin	Unterstützung der beduinischen Gemeinschaften, namentlich durch die Förderung beduinischer Frauen.	9 637	Kleinaktion	G	
44	Masarat	Initiative für einen innerpalästinensischen Dialog, der Ideen und konkrete Massnahmen für eine Wiederaufnahme eines glaubwürdigen Dialogs zur Aussöhnung zwischen den wichtigsten palästinensischen Gruppen bringt.	47 158	Projekt	F	
45	MIFTAH – The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy	Schaffung demokratischer Grundlagen im B.P.G und Förderung einer verantwortungsvollen Gouvernanz, namentlich durch Politiken, die die Bedürfnisse von Frauen, Jugendlichen und Minderheiten berücksichtigen.	35 597	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	175 917
46	Nawa for Culture and Arts Association	Schaffung eines geschützten Raums für Kinder und Eltern in Gaza mit einem Bildungsangebot und soziokulturellen Aktivitäten.	56 716	Projekt und Kleinaktion	G	308 652
47	Palestinian Centre for Human Rights	Gazastreifen: Schutz der Menschenrechte, Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Achtung der demokratischen Grundsätze.	66 601	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	334 971
48	Palestinian Circus School	Ausbildung junger Menschen im Westjordanland in Zirkuskunst (Kulturförderung und Jugendbeschäftigung).	6 910	Kleinaktion		

49	Palestinian NGO Network	Koordinierende Organisation des NGO-Sektors im B.P.G. Das unterstützte Projekt zielt insbesondere auf die Verbesserung der palästinensischen Gesundheits-, Landwirtschafts- und Bildungspolitik ab.	19 998	Projekt	MR	159 625
50	Palestinian Working Women Society for Development	Präsenz im Westjordanland und im Gazastreifen: Förderung der Geschlechtergleichstellung, Beratungsangebote und psychologische Unterstützung.	35 567	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	
51	Pal Think for Strategic Studies	Institutionalisierung der Aktivitäten der palästinensischen Zivilbevölkerung und Schaffung einer ständigen Plattform für die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für eine nationale Versöhnung einsetzen.	49 070	Projekt	F	100 000
52	Press House Palestine	Beitrag zur Entwicklung eines unabhängigen, kritischen und professionellen palästinensischen Journalismus, der sich an den Grundsätzen der Meinungsfreiheit und der Demokratie orientiert.	87 700	Projekt	MR	97 518
53	The A.M. Quattat Foundation	Förderung einer gerechten, freien und toleranten Gesellschaft durch Bildungs- und Kulturaktivitäten für Kinder, Lehrkräfte und junge Kunstschaffende.	223 217	Projekt	G	200 033
54	The Jerusalem Legal Aid & Human Rights Center	Engagement für die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Palästinenserinnen und Palästinenser in Ost-Jerusalem, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Recht auf Wohnraum.	33 192	Kernbeitrag via Sekretariat	G	156 804
55	Women Affairs Technical Committee	Förderung der politischen Teilhabe der palästinensischen Frauen, insbesondere der marginalisierten Frauen, der Frauen aus ländlichen Gebieten und der Flüchtlingsfrauen.	25 702	Kernbeitrag via Sekretariat	G	
56	Women Studies Center	Forschung, Ausbildung von Frauen, Rechte und Schutz von Mädchen und Kindern.	27 107	Kernbeitrag via Sekretariat	G	
57	Women's Centre for Legal Aid and Counselling	Schutz und Förderung der Rechte von Frauen im Rahmen internationaler Mechanismen und Normen.	66 601	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	341 114
58	Women's Affairs Center	Verteidigung der Anliegen der Frauen in Gaza, namentlich in den Bereichen sexuelle und häusliche Gewalt, Erbschaft und Schutz in Konfliktsituationen.	54 576	Kernbeitrag via Sekretariat	MR	

Israelisch-palästinensische Organisation						
59	Geneva Initiative	Die Genfer Initiative ist ein detaillierter und wohlüberlegter Vorschlag für eine dauerhafte Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts auf der Grundlage der Zweistaatenlösung. Seit 2015 befasst sich die Genfer Initiative mit dem Thema Vergangenheitsarbeit.	387 311	Kernbeitrag und Projekt	F	246 571
Internationale Organisationen oder Organisationen von Drittstaaten						
60	Association of International Development Agencies	Koordinierungsmechanismus zwischen den mehr als 80 im B.P.G. tätigen internationalen NGO mit dem Ziel, die Wirkung der von ihnen geleisteten humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken.	230 000	Projekt	MR	22 771
61	Diakonia	Förderung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts in Israel und im B.P.G. Das Projekt unterstützt insbesondere das International Humanitarian Law Resource Centre (IHLRC) in Jerusalem.	261 479	Projekt	MR	496 928
62	Islamic Relief Palestine	Projekt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen in Gaza.	25 255	Projekt	G	303 963
63	NIRAS	Für die Leitung und Koordination des Sekretariats für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht zuständige Beratungsagentur.	92 707	Mandat	MR	
64	Norwegian Refugee Council	Humanitäres Programm in Gaza für den Schutz von Binnenvertriebenen. Das unterstützte Projekt zielt darauf ab, die Beteiligung von Vertriebenen an lokalen Entscheidungsprozessen zu erhöhen und ihren Zugang zu kommunalen Dienstleistungen zu erleichtern.	525 751	Projekt	G	
65	Oxfam GB	Agroökonomische Entwicklung im Westjordanland. Ziel des Projekts ist ein besserer Zugang der Bauern zu den lokalen Märkten.	1 243 979	Projekt	G	570 000 (Oxfam international)
66	Oxfam IT	Agroökonomische Entwicklung im Westjordanland. Ziel des Projekts ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und folglich mehr Einkommen im Agrarsektor.	331 773	Projekt	G	
Im Jahr 2017 an die 66 NGO gezahlter Betrag			CHF 6 725 058			
Im Jahr 2017 gezahlter Betrag an die drei vertraulichen Projekte (s. Antwort des Bundesrates auf die Frage Reimann 18.5518 sowie den Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte, Ziff. 4.11)			CHF 240 217			
Gesamthilfe im Jahr 2017 für 69 NGO			CHF 6 965 275			

7.2 Glossar

B.P.G.	Besetztes Palästinensisches Gebiet
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit: Deutsches Bundesunternehmen und Dienstleister der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und internationale Bildungsarbeit.
MENA	Mittlerer Osten und Nordafrika
NGO	Nichtregierungsorganisation (<i>Non-governmental organisation</i>): Jede gemeinnützige private Einrichtung, die auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert ist, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen, ohne dass eine bedeutende staatlich kontrollierte Beteiligung oder Vertretung besteht. NGO sind Teil der Zivilgesellschaft.
PRA	<i>Partner Risk Assessment</i> : Instrument zur Analyse und Bewertung der Reputationsrisiken, betriebswirtschaftlichen und operationellen Risiken eines Vertragsnehmers. Die Durchführung eines PRA vor Vertragsunterzeichnung entspricht bei Beiträgen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit ab 1 Million Franken einer internen Vorgabe. Für Projekte mit einem Beitrag von weniger als 1 Million Franken wird ein PRA empfohlen, sofern in Bezug auf den Partner signifikante Risiken zu erwarten sind.