

Humanitäre Hilfe der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) auf Sri Lanka nach dem Tsunami

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats zuhanden des Bundesrats

vom 24. Oktober 2008

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte

1 Einleitung

Anfang 2007 befasste sich die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) mit einer Aufsichtseingabe, in welcher das Projektmanagement der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) verschiedentlich bemängelt wurde. In der Kritik standen zwei Programme, welche die DEZA auf Sri Lanka nach dem Tsunami vom 26. Dezember 2004 lanciert hatte. Mehrere Personen wandten sich in der Folge an die Kommission und äusserten ähnliche Kritik. Im Sommer 2007 wurde zudem u. a. in der «Weltwoche» harsche Kritik an diesen Programmen geübt.

Folgende zwei Programme stehen in der Kritik:

- Wiederaufbauprogramm für Schulen im Distrikt Matara (hiernach: Schulprogramm), realisiert durch die DEZA;
- Wiederaufbauprogramm für Einfamilienhäuser «Cash for Repair and Reconstruction» (hiernach: CfRR-Programm), realisiert durch ein Konsortium unter Beteiligung der DEZA, des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) und der Glückskette.

Gegenüber der Kommission wurden u. a. folgende Vorwürfe geäussert: schlechtes Finanzmanagement, Führungsmängel bei den DEZA-Verantwortlichen in Bern sowie, beim Schulprogramm, Nichteinhalten der Verpflichtungen gegenüber der sri-lankischen Regierung.

Angesichts der Schwere der Vorwürfe und weil das Vertrauen in die humanitäre Hilfe der Schweiz im Allgemeinen zur Diskussion stand, beschloss die GPK-S an ihrer Sitzung vom 22. August 2007, das Projektmanagement dieser beiden Programme zu untersuchen.

Das Finanzmanagement der beiden Projekte und die Führung derselben durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) wurden unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung nahm die Kommission eine Dokumentenanalyse vor, hörte Vertreter des

Bereichs Humanitäre Hilfe der DEZA sowie verwaltungsexterne Personen an und reichte bei der Finanzdelegation (FinDel) einen Prüfungsantrag ein.

Hauptaufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht ist es, zu beurteilen, wie der Bundesrat seine Aufgaben erfüllt, und Empfehlungen für die Zukunft zu formulieren. Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen befassen sich die Geschäftsprüfungskommissionen mit Einzelfällen, sofern diese auf eine allgemeine Problematik hinweisen. Ziel der Untersuchung war somit nicht, über operative Fragen zu urteilen oder die Aussagen der verschiedenen Akteure zu entkräften oder zu bestätigen. Es ging vielmehr darum, anhand dieses Falls abzuklären, ob systematische Mängel vorliegen, sowie darum, sich zu überlegen, welche Massnahmen nötig sind, um Projekte dieser Art unter den bestmöglichen Bedingungen umzusetzen.

Es ist zudem festzuhalten, dass die GPK keinerlei Kontrolle über die Tätigkeiten von privaten Hilfsorganisationen ausübt, die als Mitglied des Schweizer Konsortiums am CfRR-Programm teilnehmen. Informationen über diese Organisationen wurden nur dann in die Erwägungen einbezogen, wenn sie dazu dienen, die Arbeit der DEZA besser zu verstehen.

2 Schlussfolgerungen der GPK-S

2.1 Finanzielle Aspekte

Die GPK-S hat die FinDel per Schreiben vom 3. Dezember 2007 aufgefordert, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) damit zu beauftragen, die Mittelverwaltung und -verteilung bei diesen beiden Programmen auf ihre Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Da die DEZA selbst bereits zwei Gutachten in Auftrag gegeben hatte, beschloss die FinDel an ihrer Sitzung vom 11. Januar 2008, die EFK zu beauftragen, in einem ersten Schritt im Sinne einer «Second opinion» die Qualität der Gutachten zu prüfen und danach über die Notwendigkeit weiterer Massnahmen zu entscheiden.

Die EFK kommt in ihrem Bericht vom 28. August 2008 zum Schluss, dass die vorliegenden Dokumente keine Hinweise auf ein mangelhaftes Finanzgebaren bei den betroffenen Projekten lieferten. Allerdings könne nur eine Prüfung vor Ort Aufschluss geben darüber, ob die eingesetzten Finanzmittel tatsächlich effizient verwendet worden seien. Angesichts dessen, dass keine offensichtlichen Mängel vorliegen, eine solche Untersuchung mit grossen Schwierigkeiten verbunden wäre und es unklar ist, ob eine weitere Untersuchung wesentliche Neuigkeiten bringen würde, ist die EFK der Meinung, dass eine weitergehende Prüfung unverhältnismässig wäre.

Die EFK analysierte neben weiteren Dokumenten das Management Summary des im Auftrag der Glückskette von KPMG SA durchgeführten Audits des CfRR-Programms¹. Mit diesem Audit sollte namentlich überprüft werden, ob beim Transfer des Geldes aus der Schweiz an die Begünstigten auf Sri Lanka alles korrekt abgelaufen sei.

¹ KPMG SA (18.2.2008), *Management Summary. Audit des Programms «Cash for Repair and Reconstruction» (CfRR) in Sri Lanka. Stand per 31.1.2008*. Vgl. Website der DEZA: http://www.sdc.admin.ch/en/Dossiers/Humanitarian_Aid_out_on_mission/ressources/resource_de_167366.pdf.

Die GPK-S nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die KPMG zum Schluss kommt, dass der Finanztransfer durchaus korrekt abgewickelt wurde. Sie nahm zudem zur Kenntnis, dass es für die EFK keinen Grund zur Annahme gibt, die Prüfung der KPMG sei nicht professionell durchgeführt worden.

Obwohl es sich beim Audit der KPMG nicht um eine Wirkungsanalyse im eigentlichen Sinne handelt, hatte es neben der Überprüfung der Geldflüsse auch zum Ziel, die allgemeine Leitung des CfRR-Programms zu evaluieren. Hier kommt die KPMG zum Schluss, dass die Mittel durch das Schweizer Konsortium optimal eingesetzt wurden, vor allem im Vergleich zu anderen Organisationen, die ähnliche Projekte unter denselben Bedingungen durchführten.

Aus diesen Gründen teilt die GPK-S die Ansicht der EFK, dass eine zusätzliche Überprüfung vor Ort unverhältnismässig wäre.

2.2 Führungstechnische Aspekte

Die GPK-S hat bei ihrer Untersuchung keine Hinweise auf schwerwiegende oder systematische Mängel bei der Führung dieser zwei Programme durch das EDA gefunden.

Trotz dieser Beurteilung sieht die GPK-S in folgenden Bereichen Verbesserungspotenzial:

2.2.1 Führungsstrukturen und Kommunikation

Die DEZA organisierte die Umsetzung des Schulprogramms dezentral auf drei Ebenen: der Ebene der Büros vor Ort in Matara und Jaffna, jener des Kooperationsbüros in Colombo und schliesslich jener der «Zentrale» in Bern². Zusätzlich zu diesen drei Ebenen gab es beim CfRR-Programm, das durch das Schweizer Konsortium realisiert wurde, noch die horizontale Kompetenzverteilung zwischen der DEZA, dem SRK, dem HEKS und der Glückskette.

Mehrere Personen, die im Rahmen dieser Programme auf Sri Lanka gearbeitet haben, übten Kritik an der Leitung der Programme durch die DEZA-Zentrale in Bern.

Es ist nicht Aufgabe einer Oberaufsichtsbehörde, über persönliche Konflikte zu urteilen oder zu überprüfen, ob zum Beispiel die Zentrale in Bern die E-Mails eines Mitarbeiters vor Ort innert nützlicher Frist beantwortet hat.

Die GPK-S sieht ihre Aufgabe vor allem darin, Massnahmen vorzuschlagen, mit denen im Bereich der humanitären Hilfe auch unter erschwerten Arbeitsbedingungen (wie z. B. nach dem Tsunami, wo sehr viele Akteure vor Ort waren und die sri-lankische Regierung ihre Vorgaben insbesondere in Bezug auf die Bauzonen änderte usw.) eine gute Führung und eine funktionierende Kommunikation gewährleistet werden können.

² Die Kompetenzen in Bern sind zwischen dem Desk Sri Lanka, der Backstopping Fachgruppe BAU (SKH), der Sektion Asien/Amerika, dem Bereich Humanitäre Hilfe + SKH und schliesslich der Direktion der DEZA verteilt.

Beim CfRR-Programm ist sich die Kommission der Vorteile eines Konsortiums mit privaten Hilfsorganisationen für Projekte zwar bewusst und sie anerkennt, dass dadurch vieles an Ressourcen und Knowhow besser gebündelt werden kann, doch hält sie auch fest, dass die Führungsstrukturen dadurch an Komplexität zulegen.

Die Kommission hält nach Abschluss ihrer Arbeiten fest, dass es zwar nicht bei den Führungsstrukturen selbst Probleme gab, dafür aber bei der Kommunikation zwischen den verschiedenen Organisationsebenen, die von der DEZA zur Umsetzung dieser Projekte definiert wurden. So scheint insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen für die Mitarbeitenden vor Ort von Anfang an nicht klar genug gewesen zu sein.

Dabei ist sich die GPK-S bewusst, dass neben den Führungsstrukturen und der Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen auch andere Faktoren, insbesondere die Eigenverantwortung der Mitarbeitenden, für die Qualität der Projektumsetzung entscheidend sind.

Empfehlung

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle nötigen Massnahmen ergriffen werden, damit bei der Umsetzung solcher Projekte die Führungsstrukturen und die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Strukturebenen von Anfang an klar sind und allen Akteuren in angemessener Weise mitgeteilt werden.

2.2.2 Schulprogramm: Vorgehen bei der Übertragung von Projekten an Partnerorganisationen

Am 10. März 2005 haben die Schweiz und Sri Lanka ein Memorandum of Understanding (MoU) unterzeichnet, worin sich die Schweiz verpflichtete, finanzielle und technische Mittel für den Wiederaufbau und/oder die Sanierung von sieben Schulen im Distrikt Matara und einer Schule im Distrikt Jaffna zur Verfügung zu stellen. Da der vorgesehene Wiederaufbau im Distrikt Jaffna aufgrund der Sicherheitslage im Norden des Landes provisorisch unterbrochen wurde, beschloss die DEZA, stattdessen eine weitere Schule im Distrikt Matara in das Projekt aufzunehmen.

Mehrere Personen bemängelten die Leitung dieses Programms; der Hauptvorwurf an die DEZA war, dass sie die gegenüber der sri-lankischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten habe.

Der GPK-S geht es in erster Linie darum, dass die Schulen tatsächlich wiederaufgebaut werden und von sri-lankischen Kindern besucht werden können, das heisst, dass die Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden. Aus diesem Grund hat die zuständige Subkommission die Zustellung der Zwischenberichte angefordert, damit sie sich regelmässig über die Fortschritte der Arbeiten und den Stand der Umsetzung des Projekts informieren kann.

Von den acht geplanten Schulen sind im Januar 2006 zwei dem HEKS und im Februar 2007 zwei weitere der UNICEF übertragen worden.

Die Kommission kann die Gründe nachvollziehen, weshalb die DEZA zum Entscheid gelangte, die im MoU vorgesehenen acht Schulen nicht alle selbst wiederaufzubauen. Vor allem hat ihr der Delegierte für humanitäre Hilfe der DEZA überzeugend dargelegt, dass aufgrund der vielen im Süden Sri Lankas tätigen NGOs und der ansehnlichen Mittel, die UNICEF ausschliesslich für den Bau von Schulen in Sri Lanka zur Verfügung stehen, die DEZA es vorzog, sich für das Projekt Matara nach Partnerorganisationen umzusehen und die Mittel dort einzusetzen, wo nach ihrer Auffassung der grösste Bedarf bestand, so insbesondere im Bezirk Jaffna im Norden Sri Lankas sowie in Pakistan (für die Opfer eines schweren Erdbebens vom Nov. 2005).

Die GPK-S stellt mit Befriedigung fest, dass die vier von der DEZA wiederaufgebauten Schulen fertig gestellt und den sri-lankischen Schulbehörden übergeben wurden. Sie hat auch Kenntnis davon genommen, dass die Arbeiten im Distrikt Jaffna nach über einem Jahr wieder aufgenommen wurden.

Während die Übertragung von zwei Schulen an das HEKS regelkonform abgewickelt wurde, ist jene der zwei Schulen an die UNICEF auch nach Meinung des DEZA-Delegierten für humanitäre Hilfe nicht optimal verlaufen.

Die Rückübertragung dieser beiden Schulen an die sri-lankische Regierung wurde nämlich vollzogen, bevor der DEZA die formelle Zusage des UNO-Hilfswerks vorlag, wonach dieses sich um den Wiederaufbau dieser Schulen kümmern werde. Zwar hatte die DEZA nach informellen Gesprächen durchaus Anlass zur Annahme, dass UNICEF dieses Projekt finanziell und technisch unterstützen würde. Dies allein ist nach Ansicht der Kommission jedoch nicht ausreichend.

Nachdem die Kommission sich vergewissern konnte, dass der DEZA-Delegierte für humanitäre Hilfe diesen Fehler erkannt hatte und es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass dieser Einzelfall auf einen allgemeinen Missstand hinweist, verzichtet die GPK-S hier auf eine Empfehlung. Sie erwartet allerdings vom EDA, dass es ein besonderes Augenmerk darauf richtet, dass sich die Schweiz in Zukunft nicht von einem Projekt, welches Teil eines Memorandum of Understanding mit einer ausländischen Regierung ist, zurückzieht, bevor sie von einer verlässlichen Partnerorganisation eine formelle Zusage hat, dass sich diese auch tatsächlich um das Projekt kümmern werde.

2.2.3 Evaluation und Kontrolle der Projekte

Die GPK-S hat die Vorsteherin des EDA mit Schreiben vom 28. April 2008 aufgefordert, die Kommission darüber zu informieren, was seitens des Departements unternommen wurde, um die Stichhaltigkeit der gegenüber diesen Programmen geäusserten Kritik zu überprüfen. Auch hat sie vom Departement eine Auflistung der Evaluationen und Audits zu diesen Projekten verlangt.

Nach Prüfung der Antwort der Vorsteherin des EDA vom 16. Juni 2008 hält die GPK-S mit Befriedigung fest, dass die beiden Projekte Gegenstand mehrerer Evaluationen und Audits waren, die im Auftrag des EDA oder einer Partnerorganisation durchgeführt wurden.

Sie begrüsst den Entscheid des Schweizer Konsortiums, das CfRR-Programm noch während dessen Umsetzung (im Nov. 2006) extern zu evaluieren³, damit die Empfehlungen der Evaluation in der weiteren Umsetzung berücksichtigt werden können. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass eine externe Schlussevaluation vorgesehen ist.

Da die Zwischenevaluation vom November 2006 unter anderem gezeigt hatte, dass *«the relative success of the project does not mean that there were not serious concerns and drawbacks in its implementation and areas where more could perhaps have been done to add to its impact»*⁴, fordert die Kommission das EDA auf, ihr die Schlussevaluation zuzustellen, sobald sie vorliegt, und ihr bei dieser Gelegenheit darzulegen, auf welche Weise bei der Umsetzung dieses Projekts den Empfehlungen des Zwischenberichts Rechnung getragen wurde. Die Kommission begrüsst es, dass das EDA die Zwischenevaluation veröffentlicht hat, und erwartet dies auch für die Schlussevaluation.

In ihrem Antwortschreiben vom 16. Juni 2008 wies die Vorsteherin des EDA die Kommission zudem darauf hin, dass im Rahmen der laufenden Reorganisation der DEZA die Organisationseinheiten «Internes Audit» und «Evaluation und Controlling» in das Generalsekretariat des EDA verlegt werden.

Die Vorsteherin des EDA betonte allerdings, dass diese Massnahme, welche getroffen wurde, um die Unabhängigkeit der beiden Kontrollinstanzen besser gewährleisten und sichtbar machen zu können, in keinem direkten Zusammenhang mit der Kritik an den Wiederaufbauprogrammen nach dem Tsunami steht.

Nach Meinung der Kommission entspricht diese Massnahme einem allgemeinen Bedürfnis, das sich aus der Qualitätskontrolle der Projekte generell ergibt.

Dieses Thema ist für die GPK-S von grossem Interesse. Die Kommission hat deshalb beschlossen, sich nächstes Jahr mit der Vorsteherin des EDA und dem Direktor der DEZA über die Reorganisation der DEZA zu unterhalten und sich bei dieser Gelegenheit eingehend mit der Projektevaluation und -kontrolle zu befassen.

Die GPK-S hat das vorliegende Schreiben an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2008 verabschiedet und es zur Veröffentlichung freigegeben. An derselben Sitzung hat sie auch der Veröffentlichung des Berichts der EFK vom 28. August 2008 zugestimmt.

Wir ersuchen Sie, Ihre Stellungnahme zu diesem Brief und der darin enthaltenen Empfehlung bis zum 15. März 2009 dem Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen zuzustellen.

³ AYSAN Yasemin et al. (Nov. 2006), *External evaluation report on the Cash for Repair and Reconstruction Project Sri Lanka*, vgl. Website der DEZA: http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_158087.pdf.

⁴ Ebda S. 7. Deutsche Übersetzung: «Der relative Erfolg dieses Projekts will nicht heissen, dass es nicht auch ernsthafte Bedenken und Rückschläge in seiner Implementierung und Bereiche gegeben hat, wo möglicherweise mehr hätte getan werden können, um die Wirkung des Projekts zu steigern».

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

24. Oktober 2008

Im Namen
der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats:

Der Kommissionspräsident:
Hans Hess, Ständerat

Die Sekretärin:
Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDA/VBS:
Peter Briner, Ständerat

Die Sekretärin der Subkommission EDA/VBS:
Jacqueline Dedeystère

Abkürzungsverzeichnis

CfRR	Cash for Repair and Reconstruction
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FinDel	Finanz Delegation
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
HEKS	Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz
KPMG SA	Firma spezialisiert auf Audit's, Wirtschaftsprüfung und Beratung
MoU	Memorandum of Understanding
NGO's	Non-Governmental Organizations
SKH	Schweizerisches Korps für Humanitäre Hilfe
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund