



Reg. Nr. 1.8405.202.00077.08

28. August 2008

Bericht

an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Tsunami / Sri Lanka – Hilfsprogramme der DEZA Überprüfung („second opinion“) der Gutachten für die Programme

- ***Wiederaufbauprogramm für Schulen im Distrikt Matara
und***
- ***Wiederaufbauprogramm « Cash for Repair and Reconstruction » (CfRR)***

1 Auftrag

Als Folge einer Untersuchung im Rahmen ihrer Oberaufsicht beschloss die GPK-S an ihrer Plenarsitzung vom 24. August 2007, eine Überprüfung dieser beiden Programme zu eröffnen. Bei diesen Programmen geht es einerseits um den Wiederaufbau von Schulen im Distrikt Matara und andererseits um den Wiederaufbau von Eigenheimen (Cash for Repair and Reconstruction (CfRR)). Bei den Kritikpunkten, die im Sommer 2007 aufgegriffen wurden, geht es vor allem um Fragen der finanziellen Führung, insbesondere um die Verwaltung der zur Verfügung stehenden Gelder. Nach der Eröffnung der Untersuchung bestätigten verschiedene Personen, die für die humanitäre Hilfe – private oder staatliche – in Sri Lanka tätig gewesen waren, dass Steuergelder und Spenden schlecht eingesetzt wurden. Im Lichte dieser gravierenden Anschuldigungen und angesichts der Bedeutung der Vertrauenswürdigkeit der humanitären Hilfe der Schweiz erachtete es die GPK-S als nötig, die Situation zu überprüfen. Deshalb ersuchte die GPK-S die Finanzdelegation, der Eidg. Finanzkontrolle einen Prüfungsauftrag zu erteilen.

Anlässlich der 1. ordentlichen Tagung vom 23. Januar 2008 hat die Finanzdelegation der eidg. Räte (Findel) die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) beauftragt, die vorliegenden Gutachten zu den

oben erwähnten Wiederaufbauprogrammen in Sri Lanka im Sinne einer « second opinion » bezüglich deren Qualität und „best practice“ zu prüfen und zu berichten, ob sie zum Schluss kommt, dass noch weitere Abklärungen durch die EFK vorgenommen werden müssen.

2 Unterschiedliche Ausgangslage

Bei den beiden Programmen ist die Ausgangslage unterschiedlich. Während es sich beim Wiederaufbauprogramm für vier Schulen im Distrikt Matara um ein ausschliesslich durch den Bund bzw. die DEZA finanziertes und geführtes Projekt handelt (im 2005 mit der Regierung von Sri Lanka unterzeichneten Memorandum of Understanding wurden insgesamt acht Schulen erwähnt; nachträglich haben sich HEKS und UNICEF bereit erklärt, den Wiederaufbau von je zwei Schulen selber zu realisieren und zu finanzieren), war das Wiederaufbauprogramm „Cash for Repair and Reconstruction“ (CfRR) ein Gemeinschaftsprojekt von DEZA, SRK, HEKS und Glückskette, dessen Finanzierung hauptsächlich durch die Glückskette erfolgte.

3 Vorgehen und Auskunftserteilung

Die DEZA hat der EFK mit Schreiben vom 14. März 2008 eine umfangreiche Dokumentation (siehe Beilage) zugestellt. Unter anderem die zu beurteilenden folgenden drei Gutachten:

- “Independent Evaluation of the Construction Work of four Schools in Matara District by Surath Wickramasinghe Associates”
- “Interim financial audit of SDC Matara field office” (PriceWaterhouseCoopers (PWC))
- Assessment of „Cash for Repair and Reconstruction Program“ (CfRR) in Sri Lanka vom 18. Februar 2008; Management summary (KPMG)

Die Beurteilung der EFK basiert auf einer Analyse dieser Berichte und der ergänzenden Unterlagen gemäss Beilage sowie auf Gesprächen mit dem Gutacher des Wiederaufbauprogramms « Cash for Repair and Reconstruction » und den Verantwortlichen der Humanitären Hilfe bei der DEZA.

Im Verlaufe des „CfRR“-Programms sind verschiedene Aufträge durch die Glückskette an die KPMG erteilt worden. Die EFK hat daher die DEZA ersucht, die entsprechenden Berichte und Unterlagen bei der Glückskette einzufordern und der EFK zuzustellen. Die Glückskette hat sich jedoch grundsätzlich geweigert, die Unterlagen herauszugeben und machte geltend, dass die Audits von ihr in Auftrag gegeben worden seien und sie alleine über die Urheberrechte verfüge. Sie hat sich indes bereit erklärt, der EFK Akteneinsichtsrecht zu gewähren. Die EFK hat davon Gebrauch gemacht. Eine detaillierte Auswertung war wegen des grossen Umfangs von mehreren hundert Seiten sowie der zeitlichen Rahmenbedingungen jedoch nicht möglich.

4 „Second opinion“

4.1 Wiederaufbau von Schulen: Geringer Aussagewert des technischen Gutachtens von Surath Wickramasinghe Associates

Die DEZA finanzierte im Rahmen des Programms mit einem Budget von rund 3,5 Millionen Franken den Bau (Neubau / Renovation) von vier Schulen. Von den zu Beginn geplanten acht Schulen werden je zwei Schulen von HEKS (Budget 3,5 Millionen Franken (Quelle DEZA)) und UNICEF (Budget 6 Millionen Franken (Quelle DEZA)) realisiert und finanziert.

Die "Independent Evaluation of the Construction Work of four Schools in Matara District" ist im Herbst 2007 von Surath Wickramasinghe Associates, Colombo durchgeführt worden. Es handelt sich um ein technisches Gutachten durch lokal anerkannte Spezialisten über die sich damals noch im Bau befindlichen Schulen. Das Gutachten macht gemäss Auftrag Angaben zu den Themen „Angemessenheit des Projektmanagements“, „Qualität der Arbeit“, „Einhaltung des Arbeitsprogramms“, „(Arbeits-) Sicherheit auf der Baustelle“ und „Beurteilung des Werts der auf der Baustelle im Prüfzeitpunkt geleisteten Arbeiten“. Das Gutachten kommt zu einem insgesamt guten Ergebnis. Einzig im Bereich der Sicherheit werden signifikante Lücken festgestellt (gemäss Vertrag Aufgabe der Baufirmen). Das Gutachten weist ebenfalls darauf hin, dass eine aussagekräftigere Beurteilung zu Stabilität und Qualität der Bauten erst nach deren Fertigstellung gemacht werden kann. Der Aussagewert des Gutachtens ist aus Sicht der EFK für einen aussenstehenden Dritten (Fachspezialist) ohne lokale Kenntnisse gering, da nur sehr wenig konkrete Angaben gemacht werden (3 Seiten Text, 20 Seiten Tabellen und Fotos).

4.2 Wiederaufbau von Schulen: Buchprüfung nach anerkannten Standards des Teilbereiches „Verbindungsbüro“ Matara der DEZA

Es handelt sich um eine Buchprüfung nach den geltenden lokalen Prüfungsstandards für Not-for-Profit Organisationen für die Periode 1.1. - 31.8.2007. Geprüft wurde das Field Office (Verbindungsbüro) Matara der DEZA, welches vor Ort für das Wiederaufbauprogramm für Schulen im Distrikt Matara zuständig ist. Im Bericht von PWC ist einschränkend aufgeführt, dass das Principal Office (Kooperationsbüro) der DEZA in Colombo bzw. allfällige dort verbuchte Transaktionen im Zusammenhang mit den Schulen nicht überprüft werden konnten. Das heisst, dass nur zu der in Matara vorliegenden Buchhaltung und den dort vorhandenen Belegen / Unterlagen eine Aussage gemacht werden kann. Aus dem Schriftwechsel geht hervor, dass der Grund, wieso das Kobü in Colombo nicht geprüft werden konnte darin lag, dass aufgrund von personellen Ressourcenengpässen bei PWC in Sri Lanka auf die kurzfristige Anfrage der DEZA nicht eingetreten werden konnte. Insofern deckt die Prüfung nur einen Teil der Tätigkeiten ab¹. Der Bericht der PWC enthält, mit Ausnahme der erwähnten Einsschränkung, keine negativen Ergebnisse bzw. die Buchprüfung des Field Office in Matara ergab eine Übereinstimmung mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen (true and fair view). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Buchprüfung professionell durchgeführt worden ist.

¹ Gemäss Aussagen der DEZA vom August 2008 (nach Redaktionsschluss) liegen mittlerweile weitere Prüfergebnisse vor, welche die im obigen Bericht fehlenden Tätigkeiten abdecken.

4.3 CfRR: Professionelle Programmbegleitung durch KPMG-Experten

Das CfRR-Programm war Teil eines umfassenderen Programms, das von der Regierung von Sri Lanka ausgearbeitet und koordiniert wurde. Hauptsächliches Ziel des Programms war es, Personen, deren Häuser beim Tsunami teilweise oder ganz beschädigt worden waren, direkte finanzielle Unterstützung zum Wiederaufbau ihrer Häuser zukommen zu lassen. Dem Schweizer Konsortium wurden dabei zwei Distrikte (Matara und Trincomalee) zugeteilt. Für ein vollständig zerstörtes Haus wurden den definierten Anspruchsberechtigten 2'500 US-Dollar ausbezahlt (in Raten und abhängig vom Baufortschritt), für teilweise zerstörte Häuser 1'000 US-Dollar. Insgesamt sind gemäss Angaben des Konsortiums Kosten von rund 19.5 Millionen Franken angefallen, wovon 1 Million Franken zu Lasten der DEZA. Damit konnten 10'629 Häuser finanziert werden (3'341 vollständig zerstört, 7'288 teilweise zerstört).

Das Management summary Assessment of „Cash for Repair and Reconstruction Program“ vom 18. Februar 2008 (Status 31. Januar 2008) wurde von KPMG Genf im Auftrag der Glückskette verfasst. Bei diesem Gutachten handelt es sich um eine zusammenfassende Bestätigung von früheren, während dem Projekt periodisch erfolgten Bestandesaufnahmen und Beurteilungen. Der für das Gutachten verantwortliche Mitarbeiter von KPMG hat das CfRR seit September 2005 – zuerst für PWC, dann infolge Wechsel des Arbeitgebers für KPMG – eng begleitet. Mit dem Begleitmandat sollte, nebst der allgemeinen Beurteilung der Projektbewirtschaftung, in erster Linie sichergestellt werden, dass die von den Schweizer Geberorganisationen von einem Konto bei einer Schweizer Grossbank überwiesenen Zahlungen ordnungsgemäss via Zentralbank von Sri Lanka und Finanzministerium an die Retailbanken ausbezahlt wurden, und zwar im Umfang der effektiv geleisteten Vorauszahlungen an die geschädigten Hausbesitzer. KPMG prüfte auch, ob die von den Retailbanken geleisteten Vorschüsse an die anspruchsberechtigten Hausbesitzer mit den im Feldbüro Matara im Rahmen der Zusicherung von Beiträgen erfassten Daten übereinstimmten. KPMG hat explizit nicht geprüft, wie die Anspruchsberechtigten ausgewählt wurden, ob effektiv alle Häuser (und in welcher Qualität) gebaut worden sind, wie der erhaltene Beitrag die Lebensbedingungen der Empfänger beeinflusst hat und ob die Begünstigten Zusatzfinanzierungen („Topups“) durch andere Organisationen erhalten haben. Zuständig für die Auswahl der anspruchsberechtigten Hausbesitzer war ein Komitee, das sich aus je einem Vertreter der Zentralregierung, der Lokalbehörden und der DEZA zusammensetzte. Zweck der Assessments war somit primär, den Nachweis zu erbringen, dass das Geld korrekt und vollständig von der Schweiz zu den Begünstigten nach Sri Lanka geflossen ist. Dies ist gemäss KPMG sichergestellt. Es bestehen keine Anzeichen, dass die Prüfung nicht professionell durchgeführt worden ist.

4.4 Schlussfolgerungen second opinion: Gutachten genügen nicht, um die sparsame Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen

Zum Wiederaufbauprogramm für Schulen im Distrikt Matara lagen im Prüfzeitpunkt zwei Gutachten vor. Der Aussagewert des Gutachtens „Independent Evaluation of the Construction Work of four Schools in Matara District“ ist für einen aussensstehenden Dritten (Fachspezialist) ohne lokale Kenntnisse gering. Das Gutachten „Interim Financial Audit of the SDC Matara Field Office“ ist zwar qualitativ gut, deckt allerdings nur einen Teil der finanziellen Transaktionen ab

und beschränkt sich auf das Geschehen bis Ende August 2007². Aus beiden Dokumenten gehen keine gravierenden Probleme hervor.

Das CfRR wurde während der gesamten Programmdauer durch KPMG begleitet. KPMG kommt zum Schluss, dass aufgrund ihrer durchgeführten Prüfungen alle Gelder korrekt an die berechtigten Destinatäre geflossen sind. Aus Sicht der EFK bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Arbeiten von KPMG nicht professionell erfolgt sind. Die EFK hat aufgrund der KPMG-Berichte auch keine Hinweise auf gravierende Mängel bei der Durchführung des CfRR gefunden.

Für alle Programme ist es allerdings nicht möglich zu beurteilen, ob die aufgewendeten Bundesgelder sparsam und effizient eingesetzt wurden. Insbesondere kann aufgrund der Gutachten der Bedarf, die korrekte Vergabe und die effektive Nutzung der erstellten Infrastrukturen nicht beurteilt werden. Dazu müsste eine Prüfung vor Ort (der Programmbuchhaltung sowie der Nutzung der Objekte) durchgeführt werden.

5 Weiteres Vorgehen – weitere Prüfung vor Ort nicht sinnvoll

Wie oben erwähnt, sind weitere Erkenntnisse, insbesondere betreffend die Beurteilung des sparsamen und effizienten Einsatzes von Bundesgeldern, aus Sicht der EFK nur durch zusätzliche Prüfungen vor Ort zu gewinnen. Die EFK erachtet dies aus folgenden Gründen als unverhältnismässig:

- Die Programme sind in der Zwischenzeit mehrheitlich oder ganz abgeschlossen und die Gelder ausgegeben. Eine Prüfung vor Ort kann nicht zu Einsparungen führen bzw. führt unmittelbar zu zusätzlichen Ausgaben.
- Der eingesetzte Bundesbeitrag bei den beiden Wiederaufbauprogrammen beläuft sich gemäss den vorliegenden Unterlagen auf rund 4.5 Millionen Franken (CfRR 1 Million Franken (bei einem Gesamtbudget von rund 19,5 Millionen Franken) und Schulen 3.5 Millionen Franken). Dem stehen der Wiederaufbau von 4 Schulhäusern sowie der Wiederaufbau (durch das Schweizer Konsortium) von über 10'000 Häusern gegenüber. Aus alleiniger Bundessicht ist deshalb grundsätzlich schwer vorstellbar, dass mit den beiden Programmen Steuergelder im Wert von Millionen vernichtet worden sind.
- Die Wiederaufbauprogramme sind detailliert analysiert und besprochen sowie Schwachstellen bzw. Verbesserungspotentiale identifiziert worden. Es ist unklar, ob eine weitere Untersuchung wesentliche Neuigkeiten bringt.
- Auch mit einer umfangreichen Prüfung vor Ort wird es sehr schwierig sein, mögliche Fehlallokationen (Stichwort: Leistungen an „falsche“ Anspruchsberechtigte / Korruption) nachzuweisen.
- Eine Überprüfung der mit dem Programm CfRR finanzierten Häuser wird durch folgende Faktoren erschwert: Nach dem Tsunami waren in Sri Lanka eine Vielzahl von Organisationen mit viel Geld vor Ort tätig. CfRR hatte wenig bzw. keinen Einfluss auf das weitere Ge-

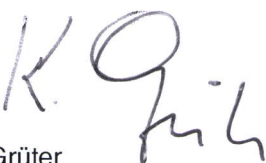
² Gemäss Aussagen der DEZA vom August 2008 (nach Redaktionsschluss) liegen mittlerweile weitere Prüfergebnisse vor, welche die im obigen Bericht fehlenden Tätigkeiten abdecken.

schehen. Das Projekt war so ausgelegt, dass mit der finanziellen Unterstützung der einfache Wiederaufbau ermöglicht werden sollte. Aus Projektsicht war von Anfang an vorgesehen, dass, sollte die erhaltene Summe nicht ausreichen, bei Bedarf diese mit zusätzlichen Geldern von NGOs ergänzt würde (Topups). Dies traf in einigen Fällen zu. Es ist zudem sehr wahrscheinlich, dass verschiedene Begünstigte des CfRR-Programms nachträglich von Dritten und/oder von im Ausland lebenden Verwandten / Bekannten für qualitative Verbesserungen weitere Zusatzfinanzierungen erhalten haben. Die Qualität der mit CfRR finanzierten Häuser dürfte deshalb heute sehr unterschiedlich sein. Es ist zudem anzunehmen, dass in der Zwischenzeit gewisse Häuser neue Eigentümer gefunden haben. All dies erschwert die Beurteilung, was mit der Zuwendung von CfRR effektiv gebaut / repariert worden ist.

- Die bisherigen Gutachten durch anerkannte Fachspezialisten zeigen keinen dringenden Handlungsbedarf bzw. keine offensichtlichen Mängel.
- Die DEZA erfährt aktuell eine umfassende Reorganisation. Allfällige Erkenntnisse aus einer Prüfung vor Ort würden einerseits vielfach Abläufe und Prozesse betreffen, die mit der Reorganisation nicht mehr aktuell sind. Andererseits sind in der Zwischenzeit bei der DEZA wichtige personelle Veränderungen eingetreten.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Der Direktor


K. Grüter

Liste der erhaltenen Dokumente:

- Zusammenfassung Audit Cash-Programm durch KPMG
- Zur Illustration: "Cash for Repair and Reconstruction Programm" Sri Lanka (SRK)
- Schulhausbau in Matara Sri Lanka – Stand der Arbeiten per Ende Februar 2008
- Status of Swiss School Programme in Matara – End of February 2008
- Financial Statements 31 August 2007 (Berichtsdatum vom 15.10.2007) by PriceWaterhouseCoopers
- Brief PriceWaterhouseCoopers vom 05.11.2007
- Review of documents submitted on the Post-Tsunami Rehabilitation/Reconstruction Projekt in Matara through Arun Tampoe, Attorney at Law, Kotte, Sri Lanka
- Independent Evaluation of the Construction Work of four Schools in Matara District by Surath Wickramasinghe Associates
- Baufortschritt "Mirissa Schul-Komplex" in Matara, Stand 31.01.2008 (HEKS)
- Vereinbarung zwischen DEZA/HH, GK und SRK betreffend Zusammenarbeit im Programm "Cash for Rehabilitation"
- Vereinbarung zwischen DEZA/HH, GK und SRK betreffend Zusammenarbeit im Programm "Cash for Rehabilitation"
- Addendum I zur Vereinbarung zwischen DEZA/HH, GK und SRK betreffend Zusammenarbeit im Programm "Cash for Rehabilitation" vom 02.05.2005
- Project Document 16 December 2005 Swiss Cash for Repair & Reconstruction (CfRR) support project
- Memorandum of Understanding between Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and Community Recovery and Reconstruction Partnership (CRRP) regarding the cooperation, installation and operation of SDC "Cash for Repair and Rehabilitation" data management software
- Agreement between Government of Sri Lanka, represented by the Ministry of Finance and Planning, and Government of Switzerland, represented by the Swiss Agency for Development and Cooperation, on the Cash for Rehabilitation Programme