

Prüfung des Projektes zur Gründung einer Mikrokreditbank und einer Finanzakademie in Mosambik

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat Meldungen über ein Projekt der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zur Gründung einer Mikrokreditbank sowie einer Inclusive-Finance-Akademie in Mosambik erhalten. Gemäss diesen Informationen hat [REDACTED] die vertraglichen Verpflichtungen der DEZA gegenüber ihrem Implementierungspartner, der Gesellschaft [REDACTED], nicht eingehalten. Der Hauptvorwurf bezieht sich auf die unilaterale Umwandlung einer Subvention von einer Million Franken in ein kurzfristig rückzahlbares Darlehen. Diese Handlung, die von den Whistleblowern als Enteignung bezeichnet wird, hätte zum Konkurs von [REDACTED] Ende 2016 geführt. Gegenstand des Audits der EFK ist die Überprüfung dieser Behauptungen.

Nach einer vertieften Analyse kam die EFK zum Schluss, dass das Vorgehen des [REDACTED] sehr wohl auf die Wahrung der Interessen des Bundes abzielte. Ein anhaltender Interessenkonflikt zwischen einem DEZA-Berater und [REDACTED], das Fehlen eines angemessenen Steuerungs- und Monitoringsystems sowie die fehlende Einbindung der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA sind der Grund für diese Ultima-Ratio-Lösung. Obwohl sie sich der Risiken und des ehrgeizigen Charakters dieser öffentlich-privaten Partnerschaft (Public-Private Partnership, PPP) bewusst war, hat die DEZA keine Massnahmen ergriffen, um die Effizienz zu gewährleisten. Sie hat die Schweizer Botschaft in Mosambik bei der Implementierung und Aufsicht nicht ausreichend unterstützt. Mit dem neuen Projekt (2017) zur Gründung einer Mikrokreditbank, das gemeinsam mit anderen Institutionen aus diesem Bereich umgesetzt wurde, konnten die Risiken dieser PPP teilweise reduziert werden.

Ein allzu ehrgeiziges, von Verzögerungen und einer unzureichenden Steuerung durch die DEZA geprägtes Projekt

2008 wurde ein erstes Projekt zur Entwicklung eines Netzes ländlicher Kassen [REDACTED] im Norden Mosambiks lanciert. Mit 3,6 Millionen Franken ausgestattet, wurde dieses Engagement nach der Aufdeckung von Unregelmässigkeiten aufgegeben. Im Juli 2012 folgte ein neues DEZA-Projekt. Sein Ziel: eine Mikrokreditbank, die [REDACTED], und [REDACTED] gemäss dem «Greenfield Microfinancing»-Ansatz zu gründen. Dieser Ansatz besteht darin, sich mit einem einzigen Partner zusammenzuschliessen, der für die fachliche Expertise zuständig ist und die Rolle des Unternehmers einnimmt, um ein Mikrokreditinstitut für die Schwächsten in der Bevölkerung zu gründen und zu entwickeln.

Der sehr geringe Betrag der Mitfinanzierung hätte die DEZA dazu veranlassen sollen, ein Implementierungsmandat anzunehmen bzw. eine Ausschreibung durchzuführen. Entgegen dem Rat der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA hat sich die DEZA für einen À-fonds-perdu-Beitrag entschieden, der [REDACTED] freihändig und ohne vorherige Überprüfung ihrer Kapazitäten und Erfahrungen gewährt wurde. Hier spielte ein bestehender Interessenkonflikt des DEZA-Beraters eine entscheidende Rolle. Die DEZA hat die Notwendigkeit und den Status [REDACTED] nicht hinterfragt. Auch das Risiko, das mit den Investitionen von [REDACTED] in anderen Ländern einherging, hat sie nicht berücksichtigt.

Der vertragliche Rahmen verunmöglichte es, die Beiträge der DEZA nachzuverfolgen. Die Erfolgspflichten gegenüber der [REDACTED] haben trotz mangelnder Sorgfalt von [REDACTED] keine Sanktionen nach sich gezogen. Als die DEZA erste Lücken feststellte, erwies sich die Einführung einer Nachverfolgung der Vergütungen als wirkungslos. Schliesslich führte auch das Fehlen eines Ergebnisziels bei [REDACTED] zu keiner Korrektur, obwohl die Akademie von Mosambik nicht offiziell anerkannt wurde.

Das Eingreifen der Schweizer Botschaft in Mosambik als Ultima Ratio

Die Entwicklung der [REDACTED] beinhaltete zwei Beiträge von einer Million Franken, die im November 2014 und im Juli 2015 zusätzlich zu den 3,7 Millionen des ursprünglichen Projekts als Einlagen in das Eigenkapital der [REDACTED] geleistet wurden. Im März 2016 beantragte [REDACTED] beim [REDACTED], einen Beitrag der DEZA von einer Million Franken in ein Wandeldarlehen für ein Jahr umzuwandeln. Der Verwaltungsrat der [REDACTED] hat diesem Entscheid zugestimmt.

Dieser Schritt folgte auf einen Gesamtrücktritt der Führung der [REDACTED] und [REDACTED]. Die Schweizer Botschaft in Mosambik hatte hier ein systemisches Risiko erkannt, das die Investitionen der DEZA und den Ruf der Schweiz gefährdete. Da das EDA von einer Zweckentfremdung der À-fonds-perdu-Beiträge der DEZA überzeugt war, reichte es im Dezember 2016 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg Klage gegen [REDACTED] ein.

Die EFK hat das Vorgehen [REDACTED] überprüft. Sie kommt zum Schluss, dass er den Verhaltenskodex der Bundesangestellten nicht eingehalten hat. Mit Ausnahme der Rückdatierung eines Dokuments hält die EFK dieses Vorgehen jedoch grundsätzlich für nachvollziehbar. Die EFK konnte keine Absicht [REDACTED] erkennen, dem externen Partner einen finanziellen Schaden zuzufügen. Die Unstimmigkeiten bei der DEZA bei der Projektsteuerung und die fehlende Einbindung der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA bei der vertraglichen Projektbegleitung erklären zu einem grossen Teil das Verhalten [REDACTED].

Eine Erfahrung, die zu einer besseren Steuerung und Aufsicht von Risikoprojekten der DEZA genutzt werden soll

2017 bestätigten die Umwandlung der [REDACTED] zur [REDACTED] und ihre Entwicklung gemäss einem Ansatz, der auf einer Risikoaufteilung (sowohl bei den Finanzen als auch bei den Kompetenzen) basiert, die Absicht [REDACTED]. Insgesamt wurden seit 2008 14 Millionen Franken in verschiedene Projekte investiert, davon 8,6 Millionen in die beiden von der EFK überprüften Projektphasen. Jüngsten Informationen zufolge würden diese Investitionen erste Früchte tragen.

Um die Probleme zu vermeiden, die von der Projektsteuerung ausgegangen sind, gibt die EFK drei Empfehlungen zuhanden der DEZA ab. Ziel ist es, Interessenkonflikte zu vermeiden, komplexe und innovative Projekte besser zu steuern und zu begleiten, indem die Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA einbezogen wird, sowie die Mitarbeitenden zu schulen und die Best Practices in diesem Bereich zu verbreiten.

Originaltext auf Französisch