

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Bauprüfung von Infrastrukturprojekten im Ausland

Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	704.22407
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	13
2 Projektauswahl	14
2.1 Die Relevanz und Machbarkeit der untersuchten Projekte wurden sorgfältig geprüft	14
2.2 Die Projektziele sind nachvollziehbar festgelegt	15
2.3 Die Projekte sind institutionell und lokal gut verankert.....	16
3 Projektsteuerung	17
3.1 Die vorgesehene Projektorganisation wird nicht immer konsequent umgesetzt.....	17
3.2 Das Monitoring ist wichtig für den Projekterfolg	18
3.3 Der Sicherheitsstandard bei der Staudamm-Überwachung bleibt unklar	18
4 Projektende und Sicherstellung des langfristigen Betriebs	21
4.1 Weitere Unterstützung der Versorgungsunternehmen nach Bauabschluss notwendig	21
4.2 Der Abschluss der Projekte ist sicherzustellen	22
4.3 Die langfristige Wirkung der Anlagen sollte systematischer überprüft werden	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27
Anhang 3: Steckbriefe der Fallstudien	28

Bauprüfung von Infrastrukturprojekten im Ausland

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Der Bund gibt pro Jahr rund 2,8 Milliarden Franken für die Internationale Zusammenarbeit aus. Dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) stehen jährlich rund 350 Millionen Franken zur Verfügung, davon finanziert es circa 100 Millionen Franken für Infrastrukturprojekte. In den Schwerpunktländern Osteuropas und Zentralasiens fördert das SECO damit den Übergang von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in drei Ländern Bauprojekte geprüft: den Infrastrukturausbau einer privaten Elektrizitätsgesellschaft in Tadschikistan, die Sicherheitsüberwachung von Staudämmen in Albanien und den Bau einer Kläranlage in Nordmazedonien. Institutionell ist die bilaterale Zusammenarbeit mit den drei Partnerländern in der Strategie Internationale Zusammenarbeit verankert. Mit der Finanzierung von Infrastrukturprojekten will das SECO den Lebensstandard der Bevölkerung erhöhen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessern.

Die Prüfung zeigt insgesamt ein positives Ergebnis. Die geprüften Anlagen sind in Betrieb und werden wie vorgesehen genutzt. Das SECO wickelt die drei geprüften Projekte grundsätzlich professionell ab. Es verfügt bei den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit über eine sehr gute Reputation. Handlungsbedarf sieht die EFK bei der Definition einer Ausstiegsstrategie und der Überprüfung der langfristigen Wirksamkeit von Projekten.

Die Projektwahl ist nachvollziehbar, Nachbesserungen sind aber bei einem Projekt erforderlich

Bei der Entwicklung der baulichen Massnahmen werden die Beteiligten frühzeitig einbezogen. Die technische Machbarkeit der Vorhaben wird sorgfältig geprüft, sie sind institutionell und lokal gut verankert. Die Projektziele basieren auf nachvollziehbaren Annahmen.

Die Kontrollen und das Monitoring während der Umsetzung der Projekte ist grundsätzlich zweckmässig. Die Fallstudien machen aber deutlich, dass nach dem Bau der Infrastruktur zusätzliche Aktivitäten auf der betrieblichen Ebene notwendig sind, um den langfristigen Betrieb der Anlagen sicherzustellen. Das Staudamm-Projekt in Albanien hat gezeigt, dass im sicherheitsrelevanten Bereich nachgebessert werden muss. Um das Sicherheits- und damit für den Bund verbundene Reputationsrisiko zu reduzieren, soll das SECO den anzustrebenden Sicherheitsstandard bei der Staudamm-Überwachung präziser definieren und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen abklären.

Die Projekte müssen ein definiertes Ende haben und deren Nachhaltigkeit muss überprüft werden

Falls notwendig, unterstützt das SECO auch nach Abschluss des Bauvorhabens die Begünstigten noch mehrere Jahre finanziell bei der Stärkung der Versorgungsunternehmen. Das soll die Nachhaltigkeit der Projekte fördern. Um sehr lange Projekte zu vermeiden, muss der Ausstieg jedoch aktiv geplant werden.

Das SECO sollte zudem überlegen, wie die Nachhaltigkeit der mitfinanzierten Anlagen langfristig mittels eines pragmatischen Ex-post-Monitorings überprüft werden kann, damit Lehren für andere Projekte gezogen werden können.

Audit de construction de projets d'infrastructure à l'étranger

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Chaque année, la Confédération consacre environ 2,8 milliards de francs à la coopération internationale. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) dispose de quelque 350 millions de francs par an, dont environ 100 millions sont destinés au financement de projets d'infrastructure. Dans les pays prioritaires d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, il encourage le passage d'une économie planifiée à une économie de marché.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné des projets de construction dans trois pays : l'aménagement de l'infrastructure d'une compagnie privée d'électricité au Tadjikistan, la surveillance de la sécurité de barrages en Albanie et la construction d'une station d'épuration en Macédoine du Nord. Sur le plan institutionnel, la coopération bilatérale avec ces trois pays partenaires est ancrée dans la stratégie de coopération internationale. En finançant des projets d'infrastructure, le SECO vise à augmenter le niveau de vie de la population et à améliorer l'environnement économique des entreprises.

Les résultats de l'audit sont globalement positifs. Les installations contrôlées sont en service et fonctionnent conformément à leur usage prévu. Le SECO gère les trois projets examinés de manière professionnelle et jouit d'une très bonne réputation auprès des partenaires de la coopération au développement. Le CDF estime qu'il est nécessaire d'agir en définissant une stratégie de sortie et en vérifiant l'efficacité à long terme des projets.

Le choix des projets est compréhensible, mais des améliorations sont nécessaires pour l'un d'entre eux

Les parties prenantes sont impliquées à un stade précoce dans le développement des projets de construction. La faisabilité technique des projets est soigneusement examinée, ces derniers sont bien ancrés au niveau institutionnel et local. Les objectifs reposent sur des hypothèses compréhensibles.

Les contrôles et le suivi pendant la mise en œuvre des projets sont en principe pertinents. Néanmoins, les études de cas montrent qu'une fois l'infrastructure construite, des activités supplémentaires sont nécessaires au niveau de l'exploitation pour garantir le fonctionnement à long terme des installations. Le projet de barrages en Albanie a montré que des améliorations sont à apporter dans le domaine de la sécurité. Afin de réduire les risques en matière de sécurité et donc de réputation pour la Confédération, le SECO doit définir plus précisément le niveau de sécurité à atteindre pour la surveillance des barrages et évaluer la nécessité de prendre d'autres mesures.

Les projets doivent avoir une durée définie et leur durabilité doit être vérifiée

En cas de besoin, le SECO continue à soutenir financièrement les bénéficiaires pendant plusieurs années au-delà de la fin des projets de construction, afin de renforcer les entreprises d'approvisionnement. L'objectif est de favoriser la durabilité des projets. Pour éviter des projets très longs, il est toutefois nécessaire d'en planifier activement la sortie.

Le SECO devrait aussi réfléchir à la manière dont la durabilité des installations ayant bénéficié d'un financement peut être vérifiée à long terme au moyen d'une évaluation ex post pragmatique, dans le but de tirer des enseignements pour d'autres projets.

Texte original en allemand

Verifica della costruzione di progetti infrastrutturali all'estero

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Annualmente la Confederazione spende circa 2,8 miliardi di franchi per la cooperazione internazionale. La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha a disposizione ogni anno circa 350 milioni di franchi, di cui circa 100 milioni sono destinati al finanziamento di progetti infrastrutturali. Nei Paesi prioritari dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale la SECO promuove in tal modo il passaggio da un'economia centralizzata a un'economia di mercato.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato progetti di costruzione in tre nazioni: l'ampliamento dell'infrastruttura di un'azienda elettrica privata nel Tagikistan, la vigilanza sulla sicurezza di dighe in Albania e la costruzione di un impianto di depurazione nella Macedonia del Nord. A livello istituzionale la collaborazione bilaterale con i tre Stati partner è ancorata nella Strategia di cooperazione internazionale. Con il finanziamento di progetti infrastrutturali, la SECO intende migliorare il tenore di vita della popolazione e le condizioni quadro economiche per le imprese.

Il bilancio della verifica è nel complesso positivo. Gli impianti oggetto di verifica sono in funzione e utilizzati conformemente allo scopo previsto. La SECO sta attuando i tre progetti esaminati in modo sostanzialmente professionale e gode di un'ottima reputazione presso gli attori coinvolti nella cooperazione allo sviluppo. Il CDF ritiene necessario intervenire nella definizione di una strategia di uscita e nella verifica dell'efficacia sul lungo termine dei progetti.

La scelta dei progetti è condivisibile, tuttavia in un caso sono necessari interventi correttivi

Nello sviluppo delle misure edili, le parti interessate vengono coinvolte tempestivamente. Viene esaminata attentamente la fattibilità tecnica dei progetti, i quali si dimostrano essere ben ancorati sotto il profilo istituzionale e locale. Gli obiettivi di progetto si basano su ipotesi condivisibili.

In linea di massima, i controlli e il monitoraggio durante l'attuazione dei progetti risultano adeguati. Tuttavia, dai casi di studio emerge che a costruzione ultimata sono necessarie ulteriori attività a livello operativo al fine di garantire l'esercizio a lungo termine degli impianti. Il progetto relativo alla diga in Albania ha dimostrato che nei settori rilevanti per la sicurezza è necessario attuare interventi correttivi successivi alla costruzione. Al fine di ridurre i rischi legati alla sicurezza e il relativo rischio di reputazione per la Confederazione, la SECO dovrebbe definire in modo più preciso lo standard di sicurezza auspicato nel monitoraggio della diga e chiarire la necessità di ulteriori misure.

I progetti devono presentare un termine definito ed è necessario verificarne la sostenibilità

Se necessario, la SECO continua a fornire sostegno finanziario ai beneficiari per diversi anni dopo il completamento del progetto di costruzione al fine di rafforzare le imprese di approvvigionamento. Ciò dovrebbe promuovere la sostenibilità dei progetti. Tuttavia, per evitare progetti con una durata molto lunga, l'uscita deve essere pianificata in modo attivo.

Inoltre, la SECO dovrebbe riflettere su come verificare la sostenibilità a lungo termine degli impianti cofinanziati tramite un monitoraggio pragmatico a posteriori, in modo da trarre insegnamenti per altri progetti.

Testo originale in tedesco

Construction audit of infrastructure projects abroad

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Confederation spends around CHF 2.8 billion on international cooperation. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) receives around CHF 350 million per annum; it spends approximately CHF 100 million of that amount on infrastructure projects. In its focus areas in Eastern Europe and Central Asia, SECO uses these funds to promote the transition from planned economy to market economy.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited projects in three countries: the expansion of infrastructure by a private electricity company in Tajikistan, security surveillance of dams in Albania and the construction of a sewage treatment plant in North Macedonia. Institutionally speaking, bilateral cooperation with the three partner countries is anchored in the international cooperation strategy. By financing infrastructure projects, SECO wants to raise living standards for the population and improve the conditions for business.

Overall, the audit findings were positive. The audited plants were operational and are being used as intended. By and large, SECO is running the projects professionally. Its reputation among its development cooperation stakeholders is very high. The SFAO identified a need for action with regard to defining exit strategies and checking the long-term effectiveness of projects.

The choice of projects is comprehensible but improvements are needed in one project

When drawing up construction measures, the stakeholders are involved at an early stage. The technical feasibility of projects is carefully examined, and they are institutionally and locally well anchored. The project goals are based on rational assumptions.

Controlling and monitoring during project execution are generally fit for purpose. However, the case studies revealed that additional activities are necessary after the infrastructure has been built, in order to ensure the long-term operation of the plants. The dam project in Albania showed that security-related aspects need to be improved. To reduce the security risk and, hence, the reputational risk for the Confederation, SECO should provide a clearer definition of the security standard to be achieved for dam surveillance, and should clarify the need for further measures.

Projects must have a definite end-date and their sustainability must be assessed

Where necessary, even several years after completion of the construction project, SECO supports the recipients financially to strengthen the utility companies. This is intended to promote the sustainability of projects. However, to avoid very long projects, the exit must be actively planned.

SECO should also consider how pragmatic ex post monitoring can be used to check the sustainability of the co-financed plants over the long term, with a view to learning lessons for other projects.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft

Das SECO bedankt sich für die gute Zusammenarbeit mit der EFK während der Prüfung und ist über die insgesamt positive Beurteilung erfreut. Das SECO ist mit den Beurteilungen und Empfehlungen der EFK einverstanden. Die Empfehlungen unterstützten das SECO bei der erfolgreicherem und nachhaltigeren Gestaltung und Umsetzung seiner Projekte. Nachfolgend eine kurze Stellungnahme zu den drei Empfehlungen:

In Albanien hat das SECO eine zuvor inexistente Staudammüberwachung etabliert und damit wesentlich zur Erhöhung der Sicherheit der Dämme beigetragen. Das SECO teilt aber die Einschätzung der EFK, dass noch Sicherheitslücken bestehen. Diese werden zurzeit mit den albanischen Partnern identifiziert und die Notwendigkeit weiterer Unterstützungsmassnahmen analysiert.

Die nachhaltige Verbesserung von Infrastrukturdienstleistungen in Entwicklungsländern bedingt oft eine längerfristige Unterstützung. Die Partner sollen aber auch nicht länger als nötig begleitet werden und selbst Verantwortung übernehmen. Das SECO ist mit der Empfehlung zum Ausstieg aus Projekten einverstanden. Im dynamischen Kontext, in welchem die SECO-Projekte umgesetzt werden, zeigt die Erfahrung aber auch, dass beim Projektausstieg eine gewisse Flexibilität gewahrt werden muss. Ein zu schneller Ausstieg kann getätigte Investitionen und erzielte Resultate gefährden.

Das SECO unterstützt auch die Empfehlung zu einem pragmatischen ex-post Monitoring bei Infrastrukturprojekten. Dies ist in Einklang mit dem intern bereits identifizierten Bedarf nach kostengünstigeren ex-post Beobachtungen. Ressourcenintensivere ex-post Evaluationen werden bereits seit längerem punktuell durchgeführt. Das SECO ist daran Erfahrungen mit anderen Ansätzen zu sammeln. Die Empfehlung der EFK für ein pragmatisches ex-post Monitoring unterstützt das SECO in diesen Bestrebungen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bund gibt pro Jahr rund 2,8 Mrd. Franken für die Internationale Zusammenarbeit (IZA) aus. Die IZA-Strategie gibt vor, in welchen Ländern sich der Bund engagiert.

Mit der Finanzierung von Infrastrukturprojekten will das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die Partnerländer in der Stadtplanung und -entwicklung unterstützen, sowie die Wasser- und Energieversorgung und Abwasserreinigung von Städten und deren Planung verbessern. Damit soll der Lebensstandard der Bevölkerung erhöht und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessert werden. Die Gesamtausgaben des SECO für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung betragen:

	2018	2019	2020	2021
Gesamtausgaben SECO (Mio. Franken)	316	351	361	341

Tabelle 1: Gesamtausgaben SECO für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Quelle: Website SECO Cooperation, Finanzen)

Das jährliche Budget für die Infrastrukturfinanzierung beträgt rund 100 Mio. Franken. Das SECO arbeitet mit nicht rückzahlbaren Beiträgen; Darlehen werden für die *Infrastrukturfinanzierung* keine vergeben. Um die Ziele von Infrastrukturprojekten zu erreichen, verfolgt das SECO bei seinen Projekten jeweils Aktivitäten auf drei Ebenen:

- **Infrastrukturmassnahmen:** Dazu gehört der Bau der Anlage, der Kauf von Material und Maschinen für den Unterhalt der Anlage, technische Beratungs- und Ingenieurdienstleistungen und die Ausbildung des technischen Personals direkt auf der realisierten Anlage.
- **Institutionelle Unterstützung:** Um den Betrieb der Anlagen langfristig sicherzustellen, sind jeweils Massnahmen zur institutionellen Stärkung der Versorgungsunternehmen vorgesehen. Dabei werden die betrieblichen Abläufe analysiert und wo notwendig angepasst, Informatiksysteme erneuert und das operationelle Personal und die Führung geschult.
- **Politikdialog:** Im Dialog mit Vertretern aus der Verwaltung und der kommunalen bzw. nationalen Politik werden die Rahmenbedingungen (z.B. Strom- oder Abwassertarife) festgelegt. Notwendige Tarifierhöhungen werden berechnet, auf ihre Sozialverträglichkeit geprüft und der Bevölkerung und den Firmen erklärt und begründet.

Mit der Bauprüfung soll die Qualität der geförderten Infrastrukturen untersucht werden. Ein besonderer Fokus soll dabei auf dem langfristigen Betrieb der Bauten liegen. Zudem können die «lessons learned» von abgeschlossenen Projekten dazu beitragen, die Wirkung von neuen Projekten zu erhöhen. Die Prüfung soll zeigen, ob diese Chancen ausreichend genutzt werden und ob allenfalls interne Hürden bestehen, die dies erschweren.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Auswahl und Steuerung von Infrastrukturprojekten im Ausland. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beantwortet vier Prüffragen:

- Ist die Projektauswahl nachvollziehbar?
- Sind die geprüften Projekte nachhaltig in das lokale Gesamtsystem eingebunden?
- Ist die Aufsicht über die Projektrealisierung wirksam?
- Ist der Übergang in den Betrieb sichergestellt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Scheidegger (Revisionsleiter), Giolitta Gruber und Laurent Crémieux vom 3. Oktober bis 9. Dezember 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Mischa Waber. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die EFK hat Fallstudien zu drei noch laufenden Projekten durchgeführt (Details siehe Anhang 3):

- Fallstudie Tadschikistan: Pamir Private Power Project (Bundesbeitrag 11,5 Mio. Franken, von 2019 bis 2024)
- Fallstudie Albanien: Dam Safety Monitoring and Rockfall Protection (Bundesbeitrag 6,6 Mio. Franken, von 2010 bis 2023)
- Fallstudie Nordmazedonien: Waste Water Treatment in Kočani (Bundesbeitrag 23,4 Mio. Franken, von 2013 bis 2023).

Die Projekte wurden anhand folgender Kriterien aus dem Portfolio des SECO ausgewählt: Die Projekte sind noch nicht abgeschlossen, die Federführung wird durch das SECO wahrgenommen, mit Projektkosten von mindestens 5 Mio. Franken.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SECO umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 24.4.2023 statt. Teilgenommen haben:

- SECO: Der Leiter Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Leiter Operationen, die Ressortleitung Infrastrukturfinanzierung, die drei Projektverantwortlichen der Fallstudien und ein Mitarbeiter des Ressorts Qualität und Ressourcen.
- EFK: Mandatsleiterin, Fachbereichsleiter Bau- und Beschaffungsprüfungen, Revisionsleiter und Teammitglieder.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Leitung des Staatssekretariates obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Projektauswahl

2.1 Die Relevanz und Machbarkeit der untersuchten Projekte wurden sorgfältig geprüft

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das SECO erstellen in den geprüften Partnerländern gemeinsam Länderprogramme. Darin sind die spezifischen Strategien für Albanien, Nordmazedonien und die Region Zentralasien (Tadschikistan) formuliert. Sie geben vor, welche strategischen Themen finanziell unterstützt werden (z. B. Abwasser, Energie). Das SECO hat in seinen Umwelt- und Sozialschutzbestimmungen die «kritischen Sektoren» definiert, die nicht gefördert werden (z. B. Abbau von Kohle, Produktion von Gas, Handel mit Abfall).

Institutionell ist die bilaterale Zusammenarbeit mit den drei Partnerländern in der IZA-Strategie verankert.

Die Projektideen entstehen bottom-up, indem die Partnerländer konkrete Bedürfnisse formulieren. Das SECO diskutiert die Ideen mit den entsprechenden Regierungen, anderen Entwicklungsorganisationen, der Schweizer Vertretung und weiteren Akteuren.

Das SECO hat mit anderen Organisationen der internationalen Zusammenarbeit aufgrund von Vorstudien (z. B. Safety Surveys, Scoping Studies) den konkreten Bedarf ermittelt, verschiedene Varianten geprüft und die Projekte definiert. Das SECO priorisiert Projekte, bei denen es mit einer aktiven Mitwirkung der begünstigten Versorgungsunternehmen rechnet.

Die Projektidee, die Bedürfnisse der Partnerländer, die damit adressiert werden, und die Relevanz in Bezug auf die strategischen Prioritäten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit werden in einem Konzept festgehalten.

Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit

Fällt die Bewertung des Konzepts positiv aus, wird mit Machbarkeitsstudien die Umsetzbarkeit einer Projektidee analysiert. Die Machbarkeitsstudien der untersuchten Fallstudien bewerten den Nutzen eines potenziellen Engagements und mögliche Wege der Veränderung unter Berücksichtigung des aktuellen Entwicklungskontextes, der Chancen und der Risiken.

Neben der baulich-technischen Machbarkeit wurden auch die Auswirkungen der Projekte auf die soziale, ökologische und volkswirtschaftliche Nachhaltigkeit überprüft und im Kreditantrag dokumentiert. Dabei ging es um die finanzielle Tragbarkeit der neuen Infrastrukturen durch die Versorgungswerke; bei der Abwasserreinigungsanlage in Nordmazedonien beispielsweise auch um die Förderung von Photovoltaik oder Biogas zur Stromproduktion. Ein weiteres Beispiel ist die Überprüfung der Sozialverträglichkeit verschiedener Tarifmodelle für Strom bei der Fallstudie Tadschikistan oder Abwasser bei der Fallstudie Nordmazedonien. Bei allen Fallstudien ging es um die Förderung von Leistungserbringern der Grundversorgung und um die Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Unternehmen.

Erarbeitung des detaillierten Projektes und Auslösung des Kreditantrags

Fällt die Bewertung der Machbarkeit positiv aus, entwickelt das SECO das Konzept zu einem Umsetzungsplan im Kreditantrag weiter. Schwerpunkte des Kreditantrages bilden die Relevanz in Bezug auf die strategischen Prioritäten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die

Formulierung der Projektziele, die Sicherstellung des langfristigen Betriebs und die Kosten-schätzung. Diese bilden die Grundlage für den Finanzierungsentscheid.

Beurteilung

Die Projektauswahl erfolgte bei den drei Fallstudien fundiert. Durch die gute Vernetzung mit den lokalen Partnern wurde der Bedarf im Detail abgeklärt. Die daraus entworfenen Konzepte sind mit den Beteiligten abgestimmt. Die Relevanz und die Machbarkeit der Projekte wurden in Bezug auf verschiedene Varianten sorgfältig geprüft. Die Auswahl der Projekte, die geprüften Varianten und die Priorisierung sind nachvollziehbar dokumentiert.

2.2 Die Projektziele sind nachvollziehbar festgelegt

Das SECO hat bei den drei untersuchten Fallstudien folgende übergeordnete Projektziele formuliert:

- Fallstudie Tadschikistan: Verbesserung der Lebensbedingungen und der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Zugang zu elektrischer Energie.
- Fallstudie Albanien: Minimierung des Risikos eines Dammbrochs und Schutz der Bevölkerung.
- Fallstudie Nordmazedonien: Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen sowie der Rahmenbedingungen für Gewerbe und Industrie.

Zur Erreichung der formulierten Ziele traf das SECO Massnahmen auf drei Ebenen:

1. Auf der Ebene der Infrastruktur finanziert das SECO neben dem eigentlichen Bau der Anlagen auch die dazugehörenden Beratungs- und Ingenieurdienstleistungen, das Material und die Maschinen für den Unterhalt sowie die Ausbildung des technischen und kaufmännischen Personals.
2. Bei der institutionellen Unterstützung stärkt das SECO die Versorgungsgesellschaften bspw. in rechtlichen Fragen, bei der Analyse und Anpassung der betrieblichen Abläufe, bei der Einführung neuer Informatiksysteme oder bei der Schulung des operationellen Personals und der Führung.
3. Das SECO führt gemeinsam mit anderen Akteuren aus den öffentlichen Verwaltungen, der kommunalen Politik, den staatlichen Ministerien und Aufsichtsbehörden den Dialog. Dabei erklärt und begründet es beispielsweise die Abwasser- und Stromtarife oder prüft geplante Tarifierhöhungen auf ihre Sozialverträglichkeit für Bevölkerung und Unternehmen.

Die Projektziele sind im Resultatrahmen (logical framework, abgekürzt Logframe) dokumentiert. Das SECO legt die Ziele vor Beginn fest, in Absprache mit dem Versorgungsunternehmen, das das Projekt umsetzt. Der Logframe enthält die Zielwerte des Projekts und die Indikatoren zur Leistungsmessung. Bereits in der Konzeptionsphase eines Projekts wird eine Wirkungskette aufgebaut, die ausgehend vom gewünschten Impact die dafür nötigen Inputs und Aktivitäten sowie messbare Indikatoren definiert. Logframes sind ein Instrument zur Überprüfung der Ziele und Wirkungen sowie zur Steuerung der Projekte.

Das SECO verlangt von seinen Programm-Managern, dass die Logframes periodisch überprüft werden. Bei Projektänderungen sollen, wo nötig, auch die Ziele angepasst werden. Dies erfolgte beispielsweise bei der Fallstudie Nordmazedonien, wo die Abwasserreini-

gungsanlage durch eine Photovoltaik- und eine Biogasanlage zur Stromerzeugung erweitert wurde. Bei der Fallstudie Albanien hat das SECO hingegen die Übertragung von Teilprojekten an die Weltbank im Logframe nicht nachgeführt (s. Kapitel 4.3).

Beurteilung

Die Methode der Zielformulierung und das Instrument in Form der Logframes werden einheitlich angewendet. Die Wirkungslogik der Projekte ist kohärent und nachvollziehbar. Damit schafft das SECO günstige Voraussetzungen, um die Zielerreichung während der Umsetzung des Projekts periodisch beurteilen zu können. Der Ansatz und die eingesetzte, wirkungsorientierte Methode entsprechen der guten Praxis in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

2.3 Die Projekte sind institutionell und lokal gut verankert

Bei allen drei Fallstudien regelt ein Vertrag zwischen der Schweiz, dem Partnerland und dem Versorgungsunternehmen die Projektziele, die administrativen und rechtlichen Abläufe, das Beschaffungswesen und den Mittelfluss. Zusätzlich zur Erreichung der vereinbarten Meilensteine im Projekt ist die Einhaltung einer Reihe von Grundprinzipien (u. a. Schutz der Menschenrechte, Einhaltung von rechtstaatlichen Prinzipien) eine aus Sicht des SECO nicht verhandelbare Mindestbedingung für die Auszahlung der Projektmittel. Das SECO hat vertraglich vereinbart, dass bei Verstößen die Partnerschaft abgebrochen werden kann.

Die Besuche vor Ort haben gezeigt, dass das SECO und die Angehörigen der Schweizer Vertretung auch über gute Kontakte zu den politischen Institutionen und den Behörden verfügen. Alle drei begünstigten Versorgungsunternehmen zeichnen sich durch eine aktive Mitwirkung am Projekt aus. Trotzdem besteht in allen drei Ländern das Risiko, dass sich Projekte verzögern, weil aufgrund von Wahlen oder Umbildungen der Regierung Führungskräfte in öffentlichen Einrichtungen und Versorgungsunternehmen ausgewechselt werden. Das SECO versucht präventiv, die Projekte möglichst breit abzustützen, um die negativen Auswirkungen möglichst gering zu halten. Die Interviews mit den Projektbeteiligten vor Ort haben gezeigt, dass das SECO als verlässlicher, langfristiger und lokal gut verankerter Partner geschätzt wird.

Beurteilung

Die drei geprüften Fallstudien sind auf strategischer Ebene, institutionell und auch lokal gut verankert. Die Partner sind von Beginn an gut in die Projekte eingebunden. Die Projekte sind kohärent mit den übergeordneten Strategien des SECO betreffend der Partnerländer. Es existieren klar formulierte und verbindliche Projektvereinbarungen zwischen dem SECO, der Regierung des Partnerlandes und den Versorgungsunternehmen. Die Mitwirkungspflichten der Vertragspartner wurden partizipativ erarbeitet und sind stufengerecht festgelegt.

3 Projektsteuerung

In diesem Kapitel wird die Aufsicht und die Steuerung der geprüften Projekte näher betrachtet. Das Kapitel 3.1. fokussiert sich auf das Organ für die Projektaufsicht als Teil der Projektorganisation. Im Kapitel 3.2. wird der generelle Einsatz des Monitorings bei den Infrastrukturprojekten beurteilt. Und das Kapitel 3.3 befasst sich speziell mit dem Monitoring der Fallstudie Albanien.

3.1 Die vorgesehene Projektorganisation wird nicht immer konsequent umgesetzt

Das SECO hat in den Vereinbarungen bei allen drei geprüften Infrastrukturprojekten ein Organ zur Steuerung des Projektes vorgesehen. Das sogenannte Steering Committee besteht aus Vertretern des SECO und der Schweizer Vertretung in den Partnerländern sowie aus lokalen Personen der nationalen und kommunalen Verwaltungen. Die Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen des Organs sind in den Verträgen mit der Regierung und den Versorgungsunternehmen beschrieben. Das Steering Committee dient dem SECO zur Überwachung des Projektes vor Ort; es bildet das Bindeglied zwischen den an der Umsetzung Beteiligten und dem SECO in seiner Rolle als Finanzierer.

Das Versorgungsunternehmen nimmt die Rolle des Bauherrn wahr. Bei allen drei geprüften Fallstudien haben die Versorgungsunternehmen eine Projektorganisation für die Umsetzung (Project Implementation Unit) gebildet, welche das Bauprojekt operativ führt und die Verantwortung für die Erreichung der Projektziele trägt. Zur Verstärkung des Versorgungsunternehmens in der Projektführung und -koordination finanziert das SECO einen externen Ingenieur mit Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit (Konsulent). Das SECO ist während der Umsetzung des Projektes auf den Hierarchieebenen Finanzierung, Steuerung und Führung vertreten.

Bei den geprüften Projekten wurde, entgegen den Abmachungen aus den Vereinbarungen, nur bei der Fallstudie Nordmazedonien ein Steering Committee eingesetzt. Bei den Fallstudien Tadschikistan und Albanien hat das SECO entschieden, auf ein Steuerungsorgan zu verzichten. Gemäss SECO wurde das Fehlen eines formellen Steering Committees bei der Fallstudie Tadschikistan dadurch kompensiert, dass das Projekt durch den Programm-Manager, den Mitarbeitenden der Schweizer Vertretung und den beauftragten Konsulenten «eng begleitet» wurde. Zudem sieht sich das SECO als gut vernetzt, weil es in dieser Region noch andere Projekte realisiert. Bei der Fallstudie Albanien war die Weltbank als Kofinanzierer im Lead und hat auf ein Steering Committee verzichtet; die Rolle wurde vom Konsulenten der Weltbank übernommen. Das SECO hat bei dieser Fallstudie aufgrund der langen Projektdauer durch die Rotation bei seinen Programm-Managern sechs unterschiedliche Personen eingesetzt.

Beurteilung

Das SECO ist als Finanzierer bei den geprüften Infrastrukturprojekten zweckmässig aufgestellt. Die Programm-Manager des SECO nehmen ihre Steuerungsfunktion wahr. Die Project Implementation Units sind in die Versorgungsunternehmen eingebunden, die Projekte werden mit der Expertise von Konsulenten und Mitarbeitenden der Schweizer Botschaft effizient abgewickelt. Bei der Fallstudie Nordmazedonien hat die Steuerung beispielhaft

funktioniert. Bei der Fallstudie Tadschikistan erachtet die EFK die Kompensationsmassnahmen für das fehlende Steering Committee als adäquat. Bei der Fallstudie Albanien kann die EFK den bewussten Verzicht grundsätzlich nachvollziehen.

3.2 Das Monitoring ist wichtig für den Projekterfolg

Unter der Federführung des Konsulenten verfasst die Project Implementation Unit regelmässig einen Fortschrittsbericht zuhanden des SECO. Das SECO verwendet diese Informationen, um das Erreichen der in den Logframes festgelegten Projektziele periodisch zu überprüfen. Bei den Fallstudien Tadschikistan und Nordmazedonien wurde die Zielrichtung jährlich überprüft und das Logframe als Steuerungsinstrument eingesetzt. Im Fall von Nordmazedonien hat dies dazu geführt, dass das SECO Lücken erkannt hat und Mitarbeitende des Versorgungswerkes in den Bereichen Personal- und Betriebsführung zusätzlich geschult wurden. Das SECO hat bei der Fallstudie Albanien mehrere geplante Teilprojekte an die Weltbank übertragen (Instandhaltungskonzept, interner Notfallplan, Weiterentwicklung der staatlichen Aufsichtsbehörde).

Während der Realisierung des Projekts ist die Project Implementation Unit verantwortlich für die Überwachung basuspezifischer Risiken. Dazu setzte sie in den drei Fallstudien branchenübliche Instrumente für die Kosten-, Termin- und Qualitätskontrolle ein. Auf der Grundlage des nachgewiesenen und von Konsulenten bestätigten Baufortschrittes überweist das SECO die jeweiligen Rechnungsbeträge direkt an die beauftragten Ingenieurfirmen und Bauunternehmen.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass vor der Übergabe die Anlagen vom Versorgungsunternehmen abgenommen wurden. Nach der Mängelbehebung beginnt die zweijährige Garantifrist. Bleiben die Anlagenteile in dieser Zeit mängelfrei, zahlt das SECO den Baufirmen auch den als Sicherheit zurückbehaltenen Betrag von 10 Prozent der Auftragssumme aus.

Die Risikoanalyse ist Teil des Projektkonzepts. Das SECO hat bei den Fallstudien die Bewertung der Risiken und die dazugehörenden Entschärfungsmassnahmen jährlich aktualisiert.

Beurteilung

Das Monitoring während der Umsetzung des Projektes ist ein wichtiger Faktor für den Projekterfolg. Die Logframes bilden im Rahmen des Monitorings ein wichtiges Steuerungsinstrument bei der Umsetzung der Projekte. Das SECO hat bei den geprüften Fallstudien Tadschikistan und Nordmazedonien ein systematisches Monitoring betrieben. Das Monitoring ist konsequent auf die Projektziele ausgerichtet. Das Risiko- und Leistungsmonitoring erfolgen im Rahmen bewährter Prozesse während der Projektdurchführung.

3.3 Der Sicherheitsstandard bei der Staudamm-Überwachung bleibt unklar

Die Weltbank hat in enger Zusammenarbeit mit dem SECO in Albanien ein Programm ins Leben gerufen, mit dem Ziel, das Sicherheitsniveau der grossen Staudämme in Albanien auf die aktuellen europäischen Standards anzuheben. Bei diesem Programm waren neben dem SECO noch drei weitere Geberorganisationen involviert. Die Weltbank finanzierte den Konsulenten, der für die Überwachung der Projektziele zuständig war. Das SECO hat bei Beginn des Projekts festgelegt, dass bei der Überwachung ein Sicherheitsstandard angestrebt wird,

der sinngemäss dem Level 1 bis 4 (s. Kasten) der Schweiz entspricht. Gemäss Projektvereinbarung trägt das Versorgungsunternehmen die Verantwortung für die Umsetzung des Projektes.

Das SECO hat eines von fünf Teilprojekten während der Umsetzung an die Weltbank übertragen. Trotzdem hat es die Projektziele im Logframe während der Umsetzung nicht aktualisiert. Das SECO hat von der Weltbank während der Umsetzung keine detaillierten Informationen zum Umsetzungsstand des Projektes erhalten. Das SECO hat das Versorgungsunternehmen mit Messinstrumenten zur Überwachung der Staudämme ausgestattet. Zudem sind Netze gegen Steinschlag montiert worden.

Das Versorgungsunternehmen hat - unterstützt durch das SECO - verschiedene Schulungen des Betriebspersonals durchgeführt. Im Rahmen des sogenannten Post-Completion-Service (vgl. Kap. 4.1) hat der Konsulent festgestellt, dass die Funktionstüchtigkeit der elektronischen Messinstrumente ohne Wartungsverträge nicht sichergestellt ist. Beim Erfassen, Verarbeiten und Analysieren der gemessenen Daten hat das Betriebspersonal noch Wissenslücken. Die institutionelle Zusammenarbeit zwischen Versorgungsunternehmen und staatlicher Aufsichtsbehörde für die grossen Staudämme sei noch verbesserungswürdig und dem Versorgungsunternehmen fehle es an einer etablierten Sicherheitskultur.

Das SECO hat deshalb einem Schweizer Experten einen zusätzlichen Auftrag erteilt, um das Personal des Versorgungsunternehmens bis 2023 weiter zu stärken. Dabei wurde der Sicherheitsstandard für die Überwachung ausdrücklich mit Level 1 und 2 festgelegt.

Der Schweizer Sicherheitsstandard für die Überwachung von Staudämmen

Die Betreiber von Staudämmen müssen strenge Sicherheitsauflagen erfüllen, die Kontrollmessungen und Notfallpläne beinhalten.

Das Konzept zur Überwachung von Staudämmen in der Schweiz umfasst vier Ebenen:

Level 1: visuelle Kontrollen, Instrumenten-Messungen und Funktionskontrollen

Level 2: Auswertung der Messresultate mit jährlichem Bericht an die Aufsichtsbehörde

Level 3: Sicherheits-Assessment durch unabhängige Staumauer-Experten

Level 4: Die Aufsichtsbehörde stellt die Einhaltung des Stauanlagengesetzes und anderer rechtlicher Vorgaben sicher, durch Prüfung und Validierung der eingereichten Berichte und durch Inspektionen vor Ort.

Beurteilung

Da das SECO den Projektumfang verändert hat, hätte auch der Logframe aktualisiert werden sollen. Da dies nicht erfolgt ist, konnten weder das SECO noch das Versorgungsunternehmen zum Prüfungszeitpunkt den Nachweis erbringen, in welchem Mass die angestrebten Projektziele erfüllt wurden. Die EFK hat zudem nicht nachvollziehen können, warum der Sicherheitsstandard für die Überwachung abweichend zur Definition im Logframe auf Level 1 und 2 festgelegt wurde. Die Abweichung beim Sicherheitsstandard kombiniert mit den Lücken bei den Überwachungstätigkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörde erhöhen das Risiko, dass die beabsichtigte Wirkung bei der Staudamm-Überwachung verfehlt wird. Die aktuelle Definition der Überwachung der Sicherheitsstandard auf Level 1-2 schmälert zudem die langfristige Sicherstellung der Wirkung der Projektziele des SECO, weil Kontrolle und Aufsicht durch unabhängige Stellen – wie im Projekt ursprünglich vorgesehen – noch nicht institutionalisiert wurden. Obschon das Versorgungsunternehmen rechtlich

für die Umsetzung des Projektes verantwortlich ist, sollte das SECO die Reputationsrisiken möglichst minimieren.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit dem Versorgungsunternehmen und der staatlichen Aufsichtsbehörde festzulegen, welcher Sicherheitsstandard für die Staudamm-Überwachung eingeführt werden soll und den Entscheid nachvollziehbar zu dokumentieren. Das SECO soll anschliessend zusammen mit dem Versorgungswerk die Erfüllung der Projektziele überprüfen und transparent ausweisen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Das SECO unterstützt diese Empfehlung der EFK.

Das Programm hat die zuvor inexistente Dammüberwachung und dazugehörigen Prozesse etabliert und dadurch die Sicherheit der Staudämme, die für den Grossteil der albanischen Stromproduktion verantwortlich sind, signifikant verbessert. Das SECO teilt aber die Einschätzung der EFK, dass weiterhin Lücken in der Dammüberwachung bestehen.

Das Versorgungsunternehmen, die staatlichen Aufsichtsbehörde und das Ministerium für Infrastruktur und Energie sind für die Sicherheit der Dämme sowie das Schliessen allfälliger Sicherheitslücken verantwortlich. Mit ihnen wird das SECO den Dialog zur Definition des Sicherheitsstandards für Staudämme unter Berücksichtigung des albanischen Gesetzesrahmens und internationaler Referenzen weiterführen. Auch die in diesem Programm involvierten Entwicklungspartner sollen in diesen Dialog integriert werden - insbesondere die Weltbank, welche eine koordinierende Rolle spielte und die Aufsichtsbehörde (Level 4) unterstützt hatte. Das SECO wird anschliessend die Notwendigkeit weiterer Unterstützungsmassnahmen analysieren.

Im Rahmen des zuvor genannten Post-Completion-Service wird das SECO zudem zusammen mit dem Versorgungsunternehmen die Erfüllung der Projektziele überprüfen und ausweisen.

4 Projektende und Sicherstellung des langfristigen Betriebs

4.1 Weitere Unterstützung der Versorgungsunternehmen nach Bauabschluss notwendig

Die geprüften Fallstudien zeigen, dass die fertiggestellten Anlagen in Betrieb sind und wie vorgesehen genutzt werden. Das Betriebspersonal besteht aus Fachpersonen und ist instruiert. Die Hersteller haben die Betriebs- und Unterhaltskonzepte der Anlagen dokumentiert.

Risiken des langfristigen Betriebs

Die Versorgungsunternehmen aller drei Fallstudien sehen auch Risiken im Hinblick auf den langfristigen Betrieb. Die gebauten Anlagen bilden nur dann einen Nutzen, wenn die zusätzlichen Betriebs- und Unterhaltskosten gedeckt werden können. Grundlage bildet ein Investitionsplan. Eine wichtige Rolle spielen die Einnahmen durch verursachergerechte, austarierte Tarife für Strom und Abwasser, wie die Fallstudien Albanien und Nordmazedonien gezeigt haben. Diese Projekte haben zudem gezeigt, dass auch der Einfluss der staatlichen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden zu beachten ist, wenn es beispielsweise darum geht, neue, innovative Methoden für die Verwendung des Klärschlammes in der Landwirtschaft zuzulassen (Fallstudie Nordmazedonien).

Ein weiteres Risiko für den langfristigen Betrieb bildet in allen drei Partnerländern die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften ins Ausland, die im Rahmen des SECO-Projektes ausgebildet wurden. Dieses Risiko ist bei den geprüften Fallstudien hoch, weil das Lohnniveau in allen drei Ländern relativ tief ist. Diese Herausforderung betrifft die Versorgungsunternehmen auch bei der Nachfolgeregelung von Schlüsselpersonen, die in den Ruhestand treten (Fallstudie Albanien).

Verändert sich die Zusammensetzung der Regierungen, besteht gemäss SECO im öffentlichen Sektor die Gefahr, dass das Management der Versorgungsunternehmen durch Personen neu besetzt wird, die nicht ausreichende Fachkompetenzen mitbringen (Fallstudie Nordmazedonien).

Mit «Post-Completion-Service» die Risiken des langfristigen Betriebs reduzieren

Das SECO hat in den Projekten Albanien und Nordmazedonien nach Abschluss der Bauphase und mit Beginn der Inbetriebnahme weitere Beratungsaufträge an Experten erteilt. Das SECO bezeichnet diese Aufträge als Post-Completion-Service. Die beiden Projekte waren zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen; das SECO hat die Honorare aus dem ordentlichen Projektbudget bezahlt. Beim Projekt Tadschikistan entscheidet das SECO zu einem späteren Zeitpunkt über einen allfälligen Post-Completion-Service.

Mit dem Post-Completion-Service sollen die Versorgungsunternehmen in technischer, organisatorischer und institutioneller Hinsicht weiter «gestärkt und befähigt» werden. Damit strebt das SECO an, die oben beispielhaft genannten Risiken in den Bereichen Tarife, Regulierung, Personal usw. im Hinblick auf den langfristigen Betrieb zu reduzieren.

Die konkreten Massnahmen beim Versorgungsunternehmen der Fallstudie Nordmazedonien beinhalten beispielsweise die Unterstützung hin zu einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung, die Modernisierung des informatikgestützten Finanzmanagementsystems oder die Weiterbildung von Führungskräften. Die zusätzliche Unterstützung und die Problematik bei der Fallstudie Albanien sind im Kapitel 3.3 beschrieben.

Beurteilung

Die EFK anerkennt bei den Fallstudien die Notwendigkeit des Post-Completion-Service. Die Fallstudien zeigen, dass nach dem Bau der Infrastruktur zusätzliche Aktivitäten auf der betrieblichen Ebene notwendig sind, um den langfristigen Betrieb der Anlagen sicherzustellen. Das Vorgehen ist vom Grundsatz her zielführend, da die Massnahmen im Rahmen des Post-Completion-Service auf die festgestellten Risiken ausgerichtet werden. Das SECO verbessert damit die Voraussetzungen, dass die finanzierten Infrastrukturen langfristig ohne externe Unterstützung betrieben werden können.

In der Fallstudie Nordmazedonien sind die Massnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit leicht nachvollziehbar; bei der Fallstudie Albanien war weniger genau erkennbar, was das SECO mit der zusätzlichen Beratung und Ausbildung beim Versorgungsunternehmen erreichen will (siehe auch Kapitel 4.3).

4.2 Der Abschluss der Projekte ist sicherzustellen

Das SECO unterstützt die Versorgungsunternehmen der drei Fallstudien bereits über einen längeren Zeitraum: Das Damm-Sicherheitsprogramm in Albanien seit 2010, die Elektrizitätsgesellschaft in Tadschikistan seit 2001. Im Rahmen des sogenannten River-Basin-Managements unterstützt das SECO seit 2004 verschiedene Gewässerschutzprojekte in einem ökologisch sensiblen Gebiet in Nordmazedonien. Dies waren alles in sich abgeschlossene Projekte – jedes mit eigener Konzeptnotiz und eigenem Kreditantrag.

Das SECO hat eine allgemeingültige Vorgabe für die Überwachung der Ausstiegsstrategie erlassen (Guidelines on Result-Based Management, Ziffer 3.2.5). Danach sollte der Programm-Manager während der Projektdurchführung die Strategie für das Projektende und den Ausstieg regelmässig in Fortschrittsberichten und in den Sitzungen des Steering Committee neu bewerten.

Dem SECO fehlen bei den drei Fallstudien schriftlich dokumentierte Strategien für den Projektausstieg und eine aktive, nachvollziehbare Kommunikation mit dem Versorgungsunternehmen zu diesem Thema.

Im Vergleich dazu zeigt der Prozess der DEZA die Unterteilung der Projekte in drei Phasen: Nach der Implementierung des Projektes (1. Phase) folgt die Konsolidierung (2. Phase) und endet mit der Vorbereitung des Ausstiegs (3. Phase). Jede Phase dauert vier Jahre.

Beurteilung

Bei den Fallstudien ist nicht erkennbar, was das Ausstiegsszenario ist. Es besteht das Risiko, dass gleiche Versorgungsunternehmen permanent unterstützt werden und der Zeitpunkt des Projektausstiegs resp. -abschlusses unklar ist. Es ist wichtig, dass die Projekte auch dann nachhaltig sind, wenn sich das SECO zurückzieht. Gerade weil sich der Ausstieg über einen längeren Zeitraum hinzieht, sollte das SECO so rasch wie möglich eine konkrete Strategie für den Projektausstieg entwickeln und kommunizieren. Der Projektausstieg sollte aufgrund von strategischen Überlegungen aktiv geplant werden. Die Ausstiegstrategie soll

dazu führen, dass die Versorgungsunternehmen und die lokalen Behörden die Verantwortung für den Betrieb vollständig übernehmen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, wie in den Vorgaben vorgesehen, bereits mit dem Kreditantrag konkrete Kriterien für den Projektausstieg zu definieren. Bei den drei Fallstudien sollte das SECO nachträglich solche Ausstiegskriterien definieren. Das Ziel ist, dass die Versorgungsunternehmen und die lokalen Behörden die Verantwortung für den Betrieb vollständig übernehmen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Das SECO zielt darauf ab, die langfristige Wirkung von Projekten durch Stärkung der lokalen Partner zu erhöhen. Ein gut geplanter Projektausstieg soll insbesondere auch die Befähigung der Partner und damit die Nachhaltigkeit des Projekts langfristig gewährleisten.

Das SECO teilt die Beurteilung der EFK, dass der Projektausstieg bereits im Kreditantrag thematisiert werden muss. Die Kreditanträge der Fallstudien liegen schon mehrere Jahre zurück. Seither wurden die Vorgaben für den Kreditantrag weiterentwickelt, um bspw. auch den Ausstieg zu beschreiben. Eine weitere Verbesserung der Vorgaben für neue Projekte wird das SECO vor dem Hintergrund der EFK Empfehlung nochmals prüfen. Für aktuell laufende Projekte wird das SECO geeignete Massnahmen definieren.

Im dynamischen Kontext, in welchem die SECO-Projekte umgesetzt werden, muss bezüglich des Projektausstiegs jedoch eine gewisse Flexibilität gewahrt werden. Wichtig ist dabei, transparent über angebrachte Anpassungen zu kommunizieren. Zudem kann es Gründe geben, nacheinander verschiedene Projekte mit dem gleichen Versorgungsunternehmen umzusetzen. In diesem Fall sollen für jedes Projekt aber eigenständige Ausstiegskriterien definiert werden.

SECO wird für die drei Fallstudien nachträglich zusätzlich zu den bereits definierten Projektzielen weitere Ausstiegskriterien definieren.

4.3 Die langfristige Wirkung der Anlagen sollte systematischer überprüft werden

Der langfristige kommerzielle Betrieb der Anlagen ist eine grosse Herausforderung für das Versorgungsunternehmen. Die Wirkung des Projektes tritt oft zeitverzögert auf. Das SECO verfügt über keinen niederschweligen, pragmatischen Ansatz zur systematischen Überprüfung des langfristigen Betriebes nach Abschluss des finanzierten Projektes. Dies erfolgt lediglich punktuell.

Zwei positive Beispiele aus der Praxis

Seit dem Abschluss des Berovo-Projekts im Jahr 2010 haben die Vertreter der IZA in der Schweizer Botschaft in Skopje sowie der lokale und der Schweizer Konsulent die Kläranlage regelmässig besucht, um zu sehen, ob sie gut funktioniert. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Delcevo Wasserversorgungsprojekts, das 2016 gestartet wurde, spezifische Unterstützung für die Kläranlage Berovo vorgesehen, d. h. eine institutionelle Unterstützung für die öffentliche Versorgung von Berovo, eine technische Unterstützung für die Entsorgung des Klärschlammes und neue Pumpen (water pumps).

Ein weiteres Beispiel für ein Ex-post-Monitoring identifizierte die EFK bei einem Projekt zur Erneuerung eines traditionellen Bewässerungs- und Trinkwassersystems in der Region Nachitschewan in Aserbaidschan (4 Millionen Franken). Fünf Jahre nach Abschluss des Projekts besuchte eine Mission der Botschaft 2016 das Projekt. Sie konnte sich vom guten Zustand der Anlage und der Fähigkeit der lokalen Akteure, sie regelmässig zu unterhalten, überzeugen.

Die Nachhaltigkeit, d. h. ob Resultate über das Projektende hinaus Bestand haben werden, wird im SECO mehrheitlich während der Projektphase evaluiert. Viele andere internationale Geldgeber gehen ähnlich vor. Konkreter kann die Nachhaltigkeit jedoch nach Projektabschluss beurteilt werden. Solche Ex-post-Betrachtungen sind gemäss SECO besser, aber auch aufwendiger durchzuführen: Der Daten- und Informationszugang ist schwieriger, die Durchführung teurer und der Kontakt darf auch nach Projektabschluss nicht abbrechen. Ein Indikator-basiertes Ex-post-Monitoring kann gemäss SECO die fehlende Nachhaltigkeit aufzeigen, aber liefert häufig nicht die ursächliche Erklärung. Gerade auch bei komplexen Interventionen stossen Indikatoren zur Beobachtung gemäss SECO auch an ihre Grenzen.

Den Bedarf von mehr Ex-post-Beobachtung hat das SECO bereits selber erkannt, wie der publizierte Performance-Bericht 2019/20 und die Sustainability Review 2019 zeigen. Das Verbesserungspotenzial wurde gemäss SECO erkannt, der richtige Ansatz und Mix von Beobachtungsinstrumenten, der die eigenen operationellen Ressourcen nicht überfordert, müsse aber erst noch entwickelt werden.

Beurteilung

Das SECO verfügt über keinen niederschweligen, pragmatischen Ansatz, um den Zustand finanzierter Infrastrukturanlagen nach der Fertigstellung systematisch zu überprüfen. Ein Ex-post-Monitoring kann wichtige Erkenntnisse für künftige Projekte liefern. Dies könnte zum Beispiel ein Monitoring sein, mit dem fünf Jahre nach der Inbetriebnahme der Anlage eine Standortbestimmung der Infrastrukturmassnahme bzw. des Versorgungsunternehmens gemacht wird, um Lehren daraus zu ziehen. Das SECO hat das Vorgehen bei einzelnen Projekten bereits ad hoc praktiziert (siehe Kasten). Dabei wäre der pragmatische Ansatz, Ex-post-Monitorings bereits im Kreditantrag für die letzte Phase vorzusehen. Das SECO müsste zur Umsetzung dieses Ansatzes entsprechende Indikatoren festlegen. Das niederschwellige Reporting könnte durch die Schweizer Vertretungen oder den lokalen Konsulenten vorgenommen werden. Die EFK anerkennt, dass dem Monitoring-Ansatz auch Grenzen in der Beurteilung der Nachhaltigkeit gesetzt sind. Insbesondere das beschränkt vorhandene Potential, ursächliche Erklärungen fehlender Nachhaltigkeit sowie Lehren für zukünftige Projekte zu ziehen. Risikobasiert und stichprobenartig sollte die Ex-post-Beobachtung durch Ansätze mit mehr analytischer Tiefe ergänzt werden, um Lehren zu ziehen. Die systematische Auswertung des oben erwähnten niederschweligen Reportings durch das SECO würde wertvolle Hinweise liefern, wo eine vertiefte Ex-post-Analyse durchgeführt werden soll.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SECO, bei Infrastrukturprojekten ein pragmatisches Ex-post-Monitoring einzuführen. Ziel ist, die Nachhaltigkeit der mitfinanzierten Anlagen langfristig besser zu überprüfen, um daraus Lehren für andere Projekte zu ziehen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Das SECO ist einverstanden, dass ein finanziertes Vorhaben aufgrund seiner Wirkung und deren Nachhaltigkeit beurteilt werden muss. Ex-post Evaluationen werden seit längerem punktuell durchgeführt, so besteht eine interne Zielvorgabe von mindestens zwei ex-post Evaluationen pro Jahr. Der Bedarf an mehr ex-post Beobachtungen, welche weniger ressourcenintensiv als ex-post Evaluationen ausgestaltet werden können, ist intern erkannt. Das SECO ist daran Erfahrungen mit anderen Ansätzen zu sammeln (vgl. als Beispiel das Berovo-Projekt in der Box oben), welche eine ex-post Beobachtung ermöglichen. Die Empfehlung der EFK für ein pragmatisches Monitoring unterstützt diese Bestrebungen. Das SECO wird diese Empfehlung künftig einbeziehen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, SR 974.0

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 30. September 2016, SR 974.1

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977, SR 974.01

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. Dezember 2018, SR 974.11

Botschaften

20.033 – Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024) vom 19. Februar 2020, BBl 2020 2597

16.022 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016, BBl 2016 2333

12.029 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, BBl 2012 2485

Anhang 2: Abkürzungen

DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IZA	Internationale Zusammenarbeit
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Steckbriefe der Fallstudien

Fallstudie «Tadschikistan»: Pamir Private Power Project, 3. Phase	
	
<p>Abbildung 5: Neu gebaute Trafostation in Khorog (Quelle: Pamir Energy)</p>	
Bauherrschaft	Pamir Energy (PE) ist ein privates Elektrizitätsunternehmen, welches 2002 im Rahmen eines Public-Privat-Partnership-Modells gegründet wurde. Es hat einen 25-jährigen Konzessionsvertrag mit der Regierung Tadschikistans als Stromversorger in der Region Gorno-Badakhshan im Südosten des Landes. PE produziert die elektrische Energie mit Wasserkraftwerken und betreibt als Stromversorger auch das Übertragungsnetz.
Zugesicherter Projektbeitrag des Bundes	3. Phase: 11,5 Mio. Franken
Projektdauer	2019 bis 2024
Kontext zu Beginn der 3. Phase	Aufgrund der Unterstützung des SECO und anderen Finanzierern hat PE seit seiner Gründung die Infrastruktur sanieren und ausbauen können. Zum Prüfungszeitpunkt haben gemäss Pamir Energy über 95 Prozent der Haushalte in der Region Zugang zu elektrischem Strom. Eine Schlammlawine im Jahr 2005 hat Teile des Stromnetzes zerstört und die grosse Anfälligkeit der Infrastruktur durch Naturgefahren aufgezeigt.
Übergeordnetes Ziel des SECO-Engagements	Verbesserung der Lebensbedingungen und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region durch die Bereitstellung eines zuverlässigen, erschwinglichen und nachhaltigen Zugangs zur Stromversorgung.
Projektaktivitäten	<p>Auszug wichtiger Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bau einer neuen 18 Kilometer langen und gegen Naturgefahren geschützten Hochspannungsleitung. - Bau von zusätzlichen Trafostationen zur Reduktion von Stromverlusten bei der Übertragung der elektrischen Energie. - Einführung technischer Massnahmen zur besseren Auslastung der Kraftwerke, in dem die Abstimmung zwischen Stromproduktion und Stromverbrauch verbessert wird. - Ausbildung des Personals in den Bereichen Naturgefahren, Katastrophenvorsorge und Risikomanagement; Integration dieser Aspekte in die Geschäftsstrategie.
frühere bzw. laufende Bundesbeiträge desselben Projekts	<p>Im Rahmen der 1. Phase (2002 bis 2011) unterstützte das SECO die schrittweise Einführung höherer Tarife mit der Subventionierung der Stromzahlungen bedürftiger Haushalte. Projektbeitrag: 5 Mio. US-Dollars.</p> <p>Die 2. Phase (2011 bis 2017) umfasst neben einer weiteren Stromsubventionierung die Finanzierung von Stromzählern für die Haushalte zur korrekten Erfassung des Verbrauchs. Projektbeitrag: 4,6 Mio. Franken.</p>
Diverses	<p>Das SECO hat ab 2027 eine Evaluation geplant.</p> <p>Total finanzielles Engagement des SECO: 24,2 Mio. Franken</p>

Übersicht der Fallstudie Tadschikistan

Fallstudie «Albanien»: Dam Safety Monitoring and Rockfall Protection



Abbildung 6: Der 150 Meter hohe Fierze-Staudamm und das Kraftwerk am Fluss Drin (Quelle: EFK)

Bauherrschaft	Korporata Elektroenergitike Shqiptare (KESH) ist ein staatliches, albanisches Elektrizitätsunternehmen, welches 1995 gegründet wurde. KESH produziert und vertreibt die Energie und ist auch im Stromhandel tätig.
Zugesicherter Projektbeitrag des Bundes	6,6 Mio. Franken
Projektdauer	2010 bis 2023
Kontext	Die Kraftwerke an den Flüssen Drin und Mat erzeugen 95 Prozent des in Albanien produzierten Stroms und decken ca. zwei Drittel des Inlandsverbrauchs ab. Während die Anlagen zur Stromerzeugung seit den 90er-Jahren saniert wurden, wurden Investitionen in die Sicherheit der sieben zugehörigen Dämme seit ihrem Bau vernachlässigt. Das SECO hat die Vor- und Machbarkeitsstudien mit 1,7 Mio. Franken finanziert und damit ein grosses Investitionsprogramm ausgelöst, welches Kredite verschiedener internationaler Banken inkl. Weltbank ausgelöst hat, wobei das Monitoringsystem durch einen Zuschuss des SECO finanziert wurde. Das Grossvorhaben wurde unter die Leitung der Weltbank gestellt.
Übergeordnetes Ziel des SECO-Engagements	Sicherung der strategischen Infrastruktur für die heimische und regionale Stromversorgung und Minimierung des Risikos schwerer Verluste an Menschenleben, Wirtschafts- und Kulturgütern.
Projektaktivitäten	Auszug wichtiger Massnahmen: <ul style="list-style-type: none"> - Einbau von Messinstrumenten zur Vermessung der Boden- und Wasseroberfläche, zur geologischen Überwachung von Rutschgebieten und zur Feststellung von Veränderungen im Untergrund, bzw. nach Erdbeben. - Unterwasser-Aufnahmen zur Analyse des Zustands der Staumauern. - Ausbildung des Personals des Dam-Safety-Departments von KESH.
Frühere Bundesbeiträge desselben Projekts	Das SECO finanzierte im Jahr 2006 eine Studie zur Zustandsaufnahme der Staudämme. Projektbeitrag 0,25 Mio. Franken. Das SECO finanzierte im Jahr 2009 eine Machbarkeitsstudie zur Sicherheit der Staudämme. Projektbeitrag: 1,5 Mio. Franken. Bereits zwischen 1994 und 2007 unterstützte das SECO die Sanierung des Kraftwerks des Fierze-Staudamms. Projektbeitrag: 11,8 Mio. Franken.
Diverses	Total finanzielles Engagement des SECO: 20,2 Mio. Franken

Übersicht der Fallstudie Albanien

Fallstudie «Nordmazedonien»: Waste Water Treatment



Abbildung 7: Kläranlage Kočani, mit Photovoltaik- und Biogasanlage zur Stromproduktion (Quelle: SECO)

Bauherrschaft	Stadt Kočani, Stadt im Osten Nordmazedoniens mit rund 40'000 Einwohnern. Die Kläranlage wird vom öffentlichen Versorgungsunternehmen der Stadt betrieben.
Zugesicherter Projektbeitrag des Bundes	23,4 Mio. Franken
Projektdauer	2013 bis 2023
Kontext zu Beginn der 3. Phase	Der Fluss Bregalnica hat eine Länge von über 220 km. In seinem Einzugsgebiet leben über 200'000 Menschen. Neben seiner Funktion als Wasserquelle nimmt er auch die Abwässer anliegender Ortschaften auf. Im Rahmen des sogenannten River-Basin-Managements unterstützt der Bund Gewässerschutzprojekte in einem ökologisch sensiblen und schützenswerten Gebiet. Damit wird ein Beitrag zur Erreichung der angestrebten internationalen Umweltstandards Nordmazedoniens geleistet.
Übergeordnetes Ziel des SECO-Engagements	Das Projekt erlaubt die Reinigung der Abwässer von 58'000 Einwohnern im Raum Kočani. Zusätzlich werden flussabwärts 50'000 Personen langfristig von sauberem Trinkwasser profitieren. Der Bau der neuen Kläranlage entlastet zudem die lokalen KMU bei Investitionen in die firmeneigenen Abwasserreinigungen.
Projektaktivitäten	<p>Auszug wichtiger Massnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bau einer Kläranlage für die Stadt Kočani und Anschluss an das Kanalisationsnetz der Stadt. - Institutionelle Stärkung des öffentlichen Versorgungsunternehmens bei seinen finanziellen, kommerziellen und technischen Aufgaben, wie bspw. Verrechnung und Inkasso, Unterhalt der Anlage) - Unterstützung bei Sensibilisierung der Öffentlichkeit, bspw. in Bezug auf die Erhöhung der Abwassertarife. - Verstärkung des politischen Dialogs, bspw. zur Umsetzung neuer Richtlinien für den Gewässerschutz.

Übersicht der Fallstudie Nordmazedonien