

# Millionenprojekt der Schweiz in Burma droht zu misslingen – Kontrolleure kritisieren Entwicklungshilfe scharf

Die Entwicklungsdirektion finanziert in dem südostasiatischen Land für 16 Millionen ein Projekt für Kleinbauern. Nun stellt ein vertraulicher Bericht des Aussendepartements erhebliche Mängel fest. Die ungenügende Kontrolle ist nur ein Problem.

Tobias Gafafer



Mit einem Hilfsprojekt wollte die Schweiz die Situation von Gummischneiderinnen im Burma verbessern.

Die Schweiz gibt für die Entwicklungshilfe beträchtliche Summen aus. Umso wichtiger ist es, dass der Bund mit dem Steuergeld zielführende Projekte unterstützt. Ein vertraulicher Bericht des Aussendepartements (EDA) wirft nun jedoch ein schlechtes Licht auf das Engagement in Burma. Er schlägt bei einem Hilfsprojekt einen Abbruch vor – und kritisiert grundsätzlich, die Programme würden zu wenig straff geführt.

Den Rapport hat die interne Revision des EDA 2019 erstellt. Sie untersuchte die Botschaft in Rangun und das Länderprogramm der Auslandshilfe für Burma – ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), für das ein Jahresbudget von rund 35 Millionen Franken vorgesehen ist. Die NZZ hat gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) Einsicht in den Bericht erhalten.

Scharfe Kritik üben die Revisoren namentlich an einem Vorhaben, das

auf dem Papier wie ein Vorzeigeprojekt aussieht. Es sollte in Burmas Südosten die Situation von Kleinbauern verbessern, die Gummi von geringer Qualität produzieren. Dazu sollte ein Marktsystem geschaffen werden, das wettbewerbsfähig, umweltverträglicher und «inklusiv» ist. Südostasien ist der grösste Produzent von Kautschuk. Im Vergleich zu Indonesien und Malaysia gilt Burma als ein kleiner Lieferant. Ein Vorteil des Landes ist die Nähe zu China, wo die Auto- und Reifenherstellung seit der Jahrtausendwende stark gewachsen ist.

Eine Nähe, die für das Hilfsprojekt aber offenkundig ein grosses Risiko darstellt. «Es macht den Anschein, dass in Burmas Südosten vorwiegend chinesische Firmen die Gummiproduktion aufkaufen», konstatieren die Kontrolleure. Das Projekt könnte die Lebensbedingungen der Gummischneiderinnen deshalb kaum verbessern. Die Marktdominanz der Firmen aus China sei zu stark und deren Interesse an einer qualitativ hochstehenden Produktion zu gering.

Zudem kritisieren die Revisoren grundsätzlich die mangelhafte Analyse der Anspruchsgruppen. Mit den Gummischneiderinnen sei ein weiterer zentraler Akteur nur am Rande erwähnt worden. Dabei würden Aussagen von Produzenten auf Probleme hindeuten. Potenzielle Arbeitskräfte im Zielgebiet migrierten ins benachbarte Thailand, wo die Löhne besser seien. Die angesprochenen Bauern kämen grösstenteils aus anderen Regionen. Es sei nicht bekannt, ob die Kursteilnehmer zurückkehrten.

### **Reputationsschaden befürchtet**

Damit lassen es die Kontrolleure des EDA nicht bewenden. Sie stellen auch das Vertrauensverhältnis zur NGO infrage, die das Projekt ausführt. Die Deza hat es ohne Offerte an die internationale Hilfsorganisation Care vergeben, die seit langem in Burma aktiv ist. Die Verwaltungskosten seien höher als üblich, konstatiert der Bericht. Trotz Verzögerungen habe der Länderchef der NGO 2018 eine projektbezogene Entlohnung enthalten, die über dem budgetierten Honorar gelegen habe. Es sei zu bezweifeln, dass die Hilfsorganisation in der Lage sei, die aufgedeckten Risiken zu kontrollieren und die Verspätung aufzuholen.

Das mit 16,5 Millionen Franken dotierte Hilfsprojekt hat eine Laufzeit von mehreren Jahren. Es befindet sich in seiner zweiten Phase. Vom Gesamtkredit hat die Deza bis anhin rund 6 Millionen ausgegeben. Im ersten Schritt erhielten gegen 9000 Kleinfarmer Schulungen in Genderfragen, der Kautschukproduktion und der Verarbeitung. In der laufenden Phase soll eine diversifizierte Produktion gefördert werden.

Die Revisoren stellen jedoch die Zukunft des Projekts infrage. Die

Botschaft in Rangun solle die Chancen, dass die Ziele noch erreicht werden könnten, gemeinsam mit der Berner Zentrale diskutieren. Um Reputationsschäden zu vermeiden, müsse auch ein Abbruch in Betracht gezogen werden.

Doch damit nicht genug: Die Kontrolleure kritisieren das Länderprogramm grundsätzlich. Sie konstatieren eine thematische Überdehnung. «Mit den vorhandenen personellen Ressourcen besteht das Risiko, dass kritische Projekte und Programme nicht die notwendige Aufmerksamkeit erhalten.» So verfügten gewisse Bereiche über beträchtliche Mittel, aber nur über wenig Mitarbeiter, die ihr Portfolio kaum angemessen steuern könnten.

### Schwieriger Kontext

Der Schweizer Botschaft in Burma war bewusst, dass das Projekt mit den Kleinbauern problembehaftet sein könnte. Sie unterstützte dessen Prüfung – und räumt auf Anfrage der NZZ zwiespältige Resultate ein. Trotzdem stellen sich die Verantwortlichen der Deza in einer Stellungnahme gegen einen Abbruch. Dies würde in Burma schlecht ankommen und die Armen bestrafen, denen die Schweiz helfen wolle. Sie würden mit der Corona-Pandemie noch stärker unter Druck geraten.

### Rangun ist die frühere Hauptstadt Burmas

100 Kilometer



Kartengrundlage: © Openstreetmap, © Maptiles

NZZ / fsr.

Die Deza hat nach der Überprüfung jedoch Korrekturen eingeleitet und das Projekt stärker auf die Gummizapfer ausgerichtet. Zudem verweist sie auf Erfolge: So hätten Tausende von Kleinbauern bei der Festlegung der Exportstandards für Kautschuk an Einfluss gewonnen. Auch die Kritik an der mangelnden Steuerung der Projekte weist die Deza zurück. Die Risikokontrolle erfolge nach strengen Regeln. Dies gelte besonders für Länder wie Burma, in denen die Risiken höher seien.

Tatsächlich arbeitet die erst 2012 eröffnete Schweizer Botschaft in Burma in einem schwierigen Umfeld. Es handelt sich um eine der grössten integrierten Vertretungen, die sich neben klassischen diplomatischen Aufgaben um die Entwicklungszusammenarbeit kümmern. So hat die Schweiz in Burma auch vermittelt und ist mit der humanitären Hilfe aktiv. Nach der Öffnung des Landes, das Jahrzehntelang isoliert gewesen war, buhlten viele Geber um Engagements.

In den letzten Jahren verschlechterte sich die Situation wieder, nachdem der Konflikt mit der Rohingya-Minderheit eskaliert war. Hinzu kamen personelle Turbulenzen: Paul Seger, der damalige Missionschef, wechselte 2018 als Schweizer Botschafter nach Berlin, bevor seine Amtszeit abgelaufen war. Die Leiterin der Auslandshilfe verliess ihren Posten ebenfalls vorzeitig. Der Bericht spricht von einem engagierten, aber auch stark belasteten Team.

Trotzdem kommt die Kritik am Länderprogramm für die Deza zu einem delikaten Zeitpunkt. Im Februar hat der Bundesrat die Botschaft für die nächste Vierjahresperiode der Auslandshilfe ans Parlament verabschiedet. Er sieht von 2021 bis 2024 11,25 Milliarden vor, zum grössten Teil für die Entwicklungszusammenarbeit – das sind rund 140 Millionen mehr als in der laufenden Periode.

Die Situation in Burma ist exemplarisch für die vielkritisierte Verzettelung der Schweizer Entwicklungshilfe. Der EDA-Vorsteher Ignazio Cassis (fdp.) hat das Problem schon länger erkannt. Er strebt mit der neuen Botschaft eine stärkere thematische und geografische Fokussierung an. Namentlich Burma ist eines der Länder, auf die sich die Deza konzentrieren will.

## Mehr zum Thema



KOMMENTAR

### Cassis' Kurswechsel in der Entwicklungshilfe war überfällig

Der Aussernminister gestaltet die Schweizer Auslandshilfe neu. Die Fokussierung auf wenige Schwerpunkte ist richtig. Bei der Verknüpfung mit der Migration sind realistische Vorstellungen gefragt.

Tobias Gafafer 02.05.2019



### Den Klimawandel bekämpfen und die Migration bremsen: Der Bundesrat richtet die Entwicklungszusammenarbeit neu aus

Nach einigem Hin und Her liegt sie nun vor: die neue Strategie für die internationale Zusammenarbeit der Schweiz. Trotz heftiger Kritik von linken Parteien und NGO hält Bundesrat Cassis weitgehend an seinen Plänen fest. Kleine Zugeständnisse macht er jedoch.

Larissa Rhyn, Bern 19.02.2020



### Der warme Empfang für Xi Jinping zeigt, dass Burma wieder in chinesischen Armen liegt

Nachdem sich die Beziehungen zum Westen abgekühlt haben, orientiert sich Burma wieder verstärkt nach Osten. Dabei kann Naypyidaw auf vorbehaltlose Unterstützung aus Peking zählen. Das zeigt der Besuch des chinesischen Partei- und Staatschefs Xi Jinping.

Manfred Rist, Singapur 19.01.2020



Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.