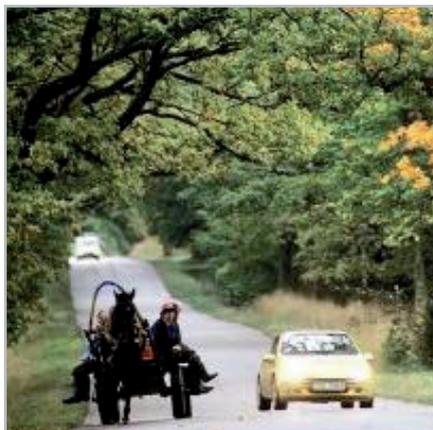




## Jahresbericht 2009 – Zusammenfassung

# Die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit

Ressort Evaluation und Controlling (WECO), Juli 2010



### Weshalb dieser Bericht?

Der Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) ist für die Planung und Durchführung von wirtschaftlichen und handelspolitischen Massnahmen in Entwicklungs- und Transitionsländern zuständig. Das SECO investiert ungefähr 220 Millionen CHF pro Jahr in die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern.

Weil das SECO ein besseres Verständnis der Wirkungen in der Entwicklungszusammenarbeit braucht und von aussen gefordert wird, konkrete Resultate, welche mit dem Geld der öffentlichen Hand erzielt werden, aufzuzeigen, hat das Interesse an Evaluationspraktiken zugenommen. Das Evaluationssystem des SECO wurde deshalb in den letzten fünf Jahren umfassend weiterentwickelt, um so einen Beitrag zur Verbesserung der Rechenschaftslegung zu leisten und bessere Resultate in der Entwicklungszusammenarbeit nachzuweisen. Nach einer neueren DAC-Studie «Development Evaluation Resources and Systems»<sup>2</sup>, erfüllt das Evaluationssystem des SECO die von anderen Partnern angewandten internationalen Standards: eine Evaluationspolitik und die dazugehörigen Leitlinien sind erstellt, die Evaluationsfunktion ist unabhängig von den operationellen Stellen, die nötigen finanziellen, sowie personellen Ressourcen sind gesichert und ihre Tätigkeit ist mit anderen Geldgebern koordiniert. Die Evaluationsfunktion überprüft jährlich die Resultate der durchgeführten Evaluationen, gewinnt daraus Erkenntnisse und formuliert Empfehlungen, wie die Interventionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angepasst und verbessert werden können. Der diesjährige Wirksamkeitsbericht befasst sich vertieft mit einem speziellen Thema, der Nachhaltigkeit der SECO-Projekte.

### Das neue externe Evaluationskomitee

Im Jahre 2009 nahm das externe Evaluationskomitee offiziell seine Arbeit auf. Es besteht aus fünf Mitgliedern, die direkt dem Staatssekretär SECO unterstellt sind<sup>3</sup>. Das Komitee soll dank seiner Unabhängigkeit sicherstellen, dass die Evaluationen zu einer erhöhten Wirksamkeit der Aktivitäten des SECO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit führen. Dazu genehmigt das Komitee die Programme für die unabhängigen Evaluationen, nimmt zu deren Resultaten Stellung und überwacht die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Weiter wird der Jahresbericht der Evaluationsfunktion dem Komitee zur Stellungnahme vorgelegt. Dieses kann zudem Vorschläge zur Änderung der Evaluationspolitik des SECO unterbreiten.

### 2009: 24 externe Evaluationen durchgeführt

Die Leistung des Projektportfolios des SECO wird jährlich anhand der Resultate der im Berichtsjahr durchgeführten externen Evaluationen bewertet. Projekte/Programme werden aufgrund der vier DAC-Kriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit nach einer vierstufigen Bewertungsskala, die von «sehr zufriedenstellend» bis «höchst unbefriedigend» reicht, evaluiert. Die Bewertungen der vier Kriterien werden zu einer Gesamtbewertung zusammengefasst, und es werden weiter die zufriedenstellenden Projekte (die eine der beiden oberen Bewertungen erhalten haben) und die nicht zufriedenstellenden Projekte (die eine der beiden unteren Bewertungen erhalten haben) zusammengefasst. Wenn eines der Kriterien im Rahmen der Evaluation nicht bewertet wurde oder werden konnte, weil dieses Kriterium zum Beispiel im Pflichtenheft nicht spezifiziert wurde, von den Evaluatoren nicht berücksichtigt wurde oder weil es noch zu früh ist, um eine Bewertung vorzunehmen, erfolgt die Wertung «nicht bewertet/nicht feststellbar».



<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/13/6/45605026.pdf> (auf Englisch).

<sup>3</sup> Dem externen Evaluationskomitee gehören Pietro Veglio (Vorsitz), Katrin Amacker, Susanne Grossmann, Gilles Carbonnier und Christoph Stückelberger an.

#### Die vier OECD-DAC Kriterien<sup>4</sup>

- **Relevanz** Grad oder Ausmass in welchem die Ziele einer Intervention der Entwicklungszusammenarbeit den Anforderungen der Empfänger, den Bedürfnissen des Landes, globalen Prioritäten und den Zielsetzungen der Partner und Geldgeber entsprechen.
- **Wirksamkeit** Ausmass, in welchem die Ziele einer Intervention der Entwicklungszusammenarbeit erreicht wurden oder voraussichtlich noch erreicht werden, wobei eine Gewichtung nach der Bedeutung dieser Ziele vorgenommen wird.
- **Effizienz** Mass, in welchem sich wirtschaftliche Ressourcen/Inputs (finanzielle Mittel, Fachkompetenz, Zeit, usw.) in Resultaten niedergeschlagen haben.
- **Nachhaltigkeit** Der nach dem Zeitpunkt, in welchem die Unterstützung im Wesentlichen beendet wurde, fortdauernde Nutzen aus einer Intervention der Entwicklungszusammenarbeit. Die Wahrscheinlichkeit dass ein Langzeitnutzen fortbesteht. Die Risikoresilienz des künftig aus der Intervention fließenden Nettonutzens.



#### 78% der SECO Projekte/Programme im Zeitraum 2005–2009 wurden als zufriedenstellend eingestuft

Die Resultate bezüglich der Leistungen im Jahre 2009 sind denen der Vorjahre sehr ähnlich, d.h. dass die grosse Mehrheit der evaluierten Projekte/Programme des SECO als zufriedenstellend eingestuft wurden, wobei die Erfolgsrate im Jahre 2009 71% betrug. Eine Stichprobe von 24 Projekten, die 2009 extern evaluiert wurden, ist aber nicht genügend repräsentativ für das gesamte Projektportfolio des SECO; die aggregierten Daten, die über einen längeren Zeitraum erhoben worden sind, sind deshalb wahrscheinlich objektiver. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2009 wurden 96 externe Evaluationen einbezogen, was eine solidere Basis für die Beurteilung der Performance der Projekte/Programme von SECO bildet. Für diesen ganzen Zeitraum von **2005 bis 2009**, beträgt **die Erfolgsrate 78%**.

Bei den Fachleuten der Entwicklungszusammenarbeit wird allgemein davon ausgegangen, dass eine Erfolgsrate von ca. 65–80% ein gutes und realistisches Ziel ist, wenn man das komplexe Umfeld, in welchem Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt werden, mit berücksichtigt. Hohe Risiken mit

Bezug auf die Entwicklung des Landes, das politische Umfeld, den Zustand des Regierungssystem, Umweltkatastrophen, usw. gefährden die sachgerechte Umsetzung und die Erzielung wirksamer Resultate von Projekten/Programmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Weltbank erreicht zum Beispiel eine Erfolgsrate von ca. 80%<sup>5</sup>.

Nachstehend finden sich die detaillierten Resultate bezüglich der Leistungen im Jahr 2009 und im Zeitraum 2005–2009:

Resultate	Externe Evaluation 2009	Externe Evaluation 2005 bis 2009
Sehr zufriedenstellend	0.0%	7.3%
Zufriedenstellend	70.8%	70.8%
Unbefriedigend	29.2%	21.9%
höchst unbefriedigend	0.0%	0.0%
	100.0%	100.0%
	<b>}70.8%</b>	<b>}78.1%</b>
	<b>}29.2%</b>	<b>}21.9%</b>

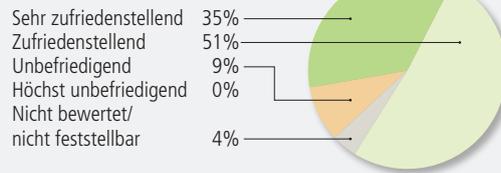
Nachstehend finden sich die Resultate bezüglich der Leistungen der Projekte nach OECD-DAC-Kriterien für den Zeitraum 2005–2009:

<sup>4</sup> Quelle: Glossary of key terms in evaluation and results-based management, OECD-DAC (Glossar Schlüsselbegriffe OECD-DAC).

<sup>5</sup> Der Bericht der Weltbank ist auf [www.worldbank.org/ieg/arde09/](http://www.worldbank.org/ieg/arde09/) verfügbar.

Die Resultate des SECO zeigen, dass auf einigen Gebieten, namentlich bei Relevanz und Wirksamkeit Erfolge erzielt worden sind, während die Leistung bei Effizienz und Nachhaltigkeit eher durchgezogen ist:

### Relevanz



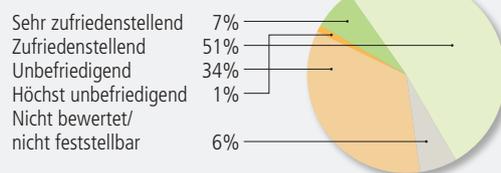
**Relevanz:** Für die grosse Mehrheit der Projekte sind die Aktivitäten des SECO in hohem Masse relevant, es wird am richtigen Ort Unterstützung geleistet, und die Unterstützung richtet sich gut an den Prioritäten der Empfänger aus und nimmt auf deren Bedürfnisse Rücksicht.

### Wirksamkeit



**Wirksamkeit:** Das SECO erzielt konkrete Resultate bei der Umsetzung seiner Projekte/Programme. Bei Projekten, die ihre direkte Ziel nicht erreichten, liegt der Grund meist darin, dass zu ehrgeizige Ziele gesetzt wurden und mit einem unrealistischen Zeitrahmen geplant wurde.

### Effizienz



**Effizienz:** Im Allgemeinen wird die Verwendung von finanziellen und personellen Ressourcen bei den Aktivitäten des SECO als effizient beurteilt. Die Partner sind mit der Qualität der erhaltenen Unterstützung zufrieden. Es wurden aber Schwachstellen beim Monitoring und der Projektsteuerung identifiziert. Es fehlt an einem systematischen und standardisierten Monitoring-System, das während der ganzen Projektdauer eingesetzt wird. Das Monitoring-System wird bei der Entscheidungsfindung nicht genügend eingesetzt.

### Nachhaltigkeit



**Nachhaltigkeit:** Projekte die mit Hinblick auf dieses Kriterium evaluiert wurden, wiesen oft eine ungenügende institutionelle und finanzielle Nachhaltigkeit auf, mit der die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse gesichert werden könnte. Die Strategien für den Ausstieg des SECO aus einem Projekt und die Voraussetzungen für dessen Nachhaltigkeit wurden in der Planungsphase des Projektes oft nicht genügend klar formuliert.

#### Anmerkung:

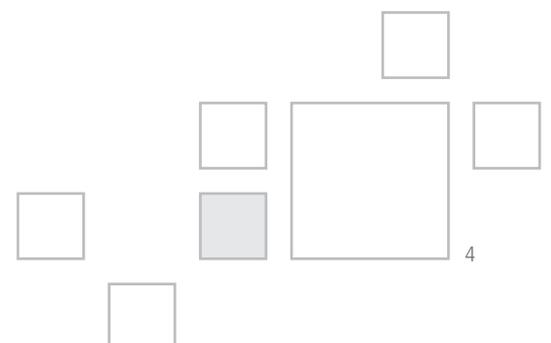
Wo es nicht 100% ergibt, sind Rundungsdifferenzen entstanden.

### Was kann verbessert werden?

Obwohl das SECO im Allgemeinen gute Resultate mit seinen Projekten erzielt, wurden einige wichtige Schwachstellen bei der Konzipierung, dem Monitoring und der Nachhaltigkeit von Projekten aufgedeckt, die systematischer angegangen werden sollten. Die Herausforderungen, denen sich das SECO stellen muss, sind nicht aussergewöhnlich; die meisten auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen stehen vor ähnlichen Problemen und Zwängen, welche die Erzielung von wirkungsvollen Resultaten behindern. Die Realisierung von Änderungen bei den Abläufen im Projekt-Management braucht viel Zeit.

Bei der **Planung und Umsetzung von Projekten,**

1. sollte das SECO seine Bemühungen zum **Ausbau seines Monitoring-Systems** fortsetzen. Obwohl Instrumente für ein Ergebnis-orientiertes Management entwickelt wurden, steht ihr effektiver Einsatz noch in der Anfangsphase.
2. sollte das SECO **das Konzept der Nachhaltigkeit besser** in die Konzipierung und Umsetzung von Projekten **integrieren**. SECO sollte zu einer realistischeren Projektkonzipierung mit langfristigen Perspektiven und einem phasenweisen Vorgehen übergehen, um die Erfolgswahrscheinlichkeit zu maximieren.



3. muss das SECO, um eine Verhaltensänderung herbeizuführen und eine Kultur eines vermehrt Ergebnisorientierten Managements einzuführen, **neue Anreize** für die operationellen Abteilungen schaffen, um die Monitoring-Systeme vermehrt wirksam und effizient einzusetzen.

#### Beim **Management der Evaluationsverfahren**,

1. sollte die Art der durchgeführten Evaluationen unter die Lupe genommen und es sollten vermehrt **ex-post Evaluationen** durchgeführt werden. Die meisten Evaluationen werden zur Zeit am Ende oder kurz vor dem Ende des Projekts durchgeführt und können deshalb die Wahrscheinlichkeit nachhaltiger Projektergebnisse nur abschätzen, nicht aber die Nachhaltigkeit tatsächlich überprüfen.
2. muss die **Qualität der Evaluationen des SECO** verbessert werden. Es wird empfohlen, das Profil der Evaluatoren zu verbessern, indem zum Beispiel ein

Team von zwei Personen, von denen eine technische und die andere methodologische Fachkenntnisse hat, eingesetzt wird.

3. könnte obwohl die operationellen Abteilungen des SECO, die Evaluation in jeder Hinsicht unterstützen, indem sie entsprechende Belege sammeln und beste Praktiken dokumentieren. Die **systematische Nutzung von Lehren, die sich aus der Evaluation ziehen lassen**, und der Einfluss dieser Lehren auf Handlungsansätze und auf nachfolgende Entscheide des SECO noch gesteigert werden.

Der Jahresbericht 2009 über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz bildete Gegenstand einer Antwort des Managements des SECO und einer Stellungnahme des externen Evaluations-Komitees. Beide Stellen schliessen sich den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichtes weitgehend an<sup>6</sup>.

#### Beispiel: Förderung einer saubereren Produktion in der Demokratischen Volksrepublik Laos

Das Gesamtentwicklungsziel des Projektes, welches das SECO in den Jahren 2004–2008 finanziell unterstützte, lautete: Armut in der DVR Laos zu lindern und die ökologische Nachhaltigkeit des Landes zu fördern, indem die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gesteigert und die schädlichen Auswirkungen der industriellen Tätigkeit auf die Umwelt und die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten reduziert werden. Die externe Evaluation kommt zu folgender Bewertung:



■ **Relevanz:** Die Relevanz ist sehr zufriedenstellend: dies war die richtige Art von Intervention, die mit dem richtigen Partner zur richtigen Zeit durchgeführt wurde.

■ **Wirksamkeit:** Die Wirksamkeit des Projekts ist zufriedenstellend: es wurden von den teilnehmenden Unternehmen mehr als 230 Empfehlungen zu einer saubereren Produktion umgesetzt, was positive Auswirkungen auf die Umwelt hatte (in den Unternehmen: die Verschmutzung wurde um geschätzte 10–60% reduziert, der Rückgang der Treibhausgase wurde auf 8–80% geschätzt) und zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der teilnehmenden Unternehmen führte.

■ **Effizienz:** Die Mittel wurden ökonomisch eingesetzt: das Projekt erzielte mit einem relativ kleinen Budget gute Resultate und der technische Input war von hoher Qualität.

■ **Nachhaltigkeit:** Es erscheint als wahrscheinlich, dass die umgesetzten Optionen für eine sauberere Produktion in den Unternehmen nachhaltig sind (es handelt sich meist um einfache Veränderungen, die kleine Investitionen bedingen und leicht zu warten sind). Vor Ort gibt es aber keine Institution, die die Rolle eines Zentrums für sauberere Produktion übernehmen könnte, wenn das Projekt ausläuft. Um Nachhaltigkeit zu erreichen, bedarf es eines Nachfolgeprojektes, das sich auf den Aufbau und die Stärkung einer solchen Institution konzentriert.

Quelle: Promotion of Cleaner Production in the Lao's People Democratic Republic, unabhängige Evaluation, UNIDO, 2008.

<sup>6</sup> Diese beiden Stellungnahmen finden sich in der ausführlichen Version des Jahresberichtes 2009 über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz.

## Schwerpunkt Nachhaltigkeit

# Herausforderungen, die sich dem SECO bei der Erzielung nachhaltiger Resultate stellen

Da die Resultate für das Nachhaltigkeitskriterium für die Periode 2005 bis 2009 gemischt ausfallen (31% zufriedenstellend bis sehr zufriedenstellend, 33% unbefriedigend bis höchst unbefriedigend und 35% nicht bewertet/nicht feststellbar) hat sich das SECO entschlossen, diesen Punkt eingehender zu analysieren.

Im Jahre 2009 unterzog das SECO alle Resultate der externen Evaluationen in den Jahren 2005–2009 mit Bezug auf das Nachhaltigkeitskriterium einer gründlichen Analyse und kam zum Schluss, dass schlechte Nachhaltigkeitsresultate vor allem auf institutionelle und finanzielle Aspekte, die in der Konzipierungsphase nicht klar formuliert und während der Umsetzung keinem sorgfältigen Monitoring unterliegen, zurückzuführen sind. Entsprechend stellte die Analyse die folgenden vom SECO direkt beeinflussbaren **Hauptursachen** für die Misserfolge bei der Erzielung von Nachhaltigkeit fest:

- **unrealistische Annahmen** bei der Planung des Projektes oder der Konzipierung des Ablaufes der Intervention, welche auf ungenügende Abklärungen der Rahmenbedingungen (Politik, gesetzlicher Rahmen, wirtschaftliche Lage, institutionelle und finanzielle Kapazitäten) zurückzuführen sind.
- **zu optimistische Einschätzung** des Potentials zur Erreichung der Nachhaltigkeit, wobei eine nicht objektive Beurteilung durch internen Druck zur Freigabe der Ressourcen und zur Genehmigung des Projektes verursacht werden kann.
- **ungenügendes Engagement und ungenügende Beteiligung der Stakeholder** in der Planungsphase, d.h. keine oder nur ungenügende Analyse der Stakeholder, um sicherzustellen, dass das Projekt deren Bedürfnissen entspricht und dass ihr Engagement und ihre Kapazitäten in die Beurteilung einbezogen werden.
- **zu wenig Beachtung der Fragen der finanziellen Nachhaltigkeit** in der Planungsphase, d.h. zu wenig Beachtung der Frage, wie die Projektmittel letztendlich durch lokale Ressourcen abgelöst werden können. Dabei handelt es sich um ein wichtiges Element einer ausdrücklich formulierten Ausstiegsstrategie, das idealerweise zusammen mit der Konzipierung des Projektes formuliert werden sollte.
- **ungenügendes Monitoring von kritischen Annahmen** (über die Nachhaltigkeit). Nicht nur die Resultate sondern – ebenso wichtig – auch die kritischen Annahmen bezüglich der Nachhaltigkeit müssen einem systematischen Monitoring unterzogen werden.

Ein Kernanliegen der Interventionen, die das SECO mit Partnern und den Empfängern der Leistungen durchführt, und der Interaktion mit diesen Personen ist es, das Bewusstsein für die Bedeutung der Nachhaltigkeit zu steigern und die Zuständigkeiten für die Wahrung der Nachhaltigkeit festzulegen. Die Sicherstellung der Nachhaltigkeit ist nicht eine Aufgabe, die ein für alle Male während der Konzeptionsphase erfüllt werden kann, und hängt auch nicht nur von einer guten Ausstiegsstrategie ab. In allen Projektphasen muss aber dem Aspekt der Nachhaltigkeit die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden und sind entsprechende Massnahmen zu treffen. Zu diesem Zweck wird diese Analyse den operationellen Abteilungen des SECO vorgestellt und mit ihnen erörtert werden. Sie wird auch den Partnern, die das Projekt umsetzen, abgegeben werden.

