



Jahresbericht 2010 – Zusammenfassung

Die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit

Ressort Evaluation und Controlling (WECO)
Juli 2011



Weshalb dieser Bericht?

Der Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) ist für die Planung und Durchführung von wirtschaftlichen und handelspolitischen Massnahmen in Entwicklungs- und Transitionsländern zuständig, und investiert jährlich ungefähr 250 Millionen CHF in diese Länder.

Das Jahr 2015 rückt näher, und damit auch der Termin für das Erreichen der Millennium Development Goals (MDG). Davon ausgehend dass viele Länder die MDG vermutlich nicht werden erreichen können, wird sich die Debatte um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in den nächsten Jahren intensivieren. Der interne Ruf nach einem besseren Verständnis von erfolgreichen Praktiken in der Entwicklungszusammenarbeit fördert ebenfalls das zunehmende Interesse an der Evaluationspraxis. In diesem Zusammenhang hat SECO in den vergangenen sechs Jahren ein Evaluationsystem entwickelt und konsolidiert, mit dem eine verbesserte Rechenschaftslegung möglich ist und bessere Entwicklungsergebnisse erzielt werden können. Unter anderem dank einer Evaluationspolitik, der verstärkten und von der operativen Ebene unabhängigen Evaluationseinheit, sowie dem externen Evaluationskomitee entspricht die Evaluationspraxis den internationalen Standards.

Jährlich bespricht die Evaluationseinheit des SECO die Resultate der Evaluationsprozesse und formuliert Erkenntnisse und Empfehlungen für die Anpassung und Verbesserung seiner Entwicklungsinterventionen. Der Wirksamkeitsbericht 2010 fokussiert ein spezifisches Thema, nämlich die Kapazitätsentwicklung in den SECO-Programmen.

Das externe Evaluationskomitee

Das externe Evaluationskomitee¹, wurde im Januar 2009 eingesetzt und berichtet direkt an die Staatssekretärin des SECO. Es hat zum Ziel, dass die Evaluationen zur erhöhten Wirksamkeit von Aktivitäten des SECO führen, und will durch die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse Transparenz schaffen. 2010 hat sich die Arbeit des Komitees darauf konzentriert, das Programm der unabhängigen Evaluationen zu genehmigen; weiter wurden der Wirksamkeitsbericht 2009, die unabhängigen Evaluation im Energiesektor und der gemeinsame Wirksamkeitsbericht mit dem DEZA im Bereich der Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit diskutiert. Alle Dokumente und Stellungnahmen des Komitees sind auf der Website des SECO aufgeschaltet.

2010: 26 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, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit nach einer vierstufigen Bewertungsskala, die von «sehr befriedigend» 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 der Evaluation nicht enthalten war, von den Evaluatoren nicht berücksichtigt wurde oder weil es noch zu früh ist, um eine Bewertung vorzunehmen, erfolgt die Wertung «nicht bewertet/nicht feststellbar».



¹ Folgende Personen sind Mitglied des externen Evaluationskomitees: Pietro Veglio (Vorsitz), Felix Gutzwiller, Susanne Grossmann, Gilles Carbonnier und Christoph Stückelberger

Die vier OECD-DAC Kriterien²

- **Relevanz:** Ausmass, in dem die Ziele einer Entwicklungs-massnahme mit den Bedürfnissen der Begünstigten, den Anforderungen eines Landes, den globalen Prioritäten und den Politiken der Partner und Geber im Einklang stehen
- **Effektivität:** Ausmass, in dem die Ziele einer Entwick-lungs-massnahme unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht worden sind oder voraussichtlich erreicht werden
- **Effizienz:** Ein Mass dafür, wie sparsam Ressourcen/Inputs (Finanzmittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Ergebnisse umge-wandelt werden
- **Nachhaltigkeit:** Fortbestehen der positiven Effekte einer Entwicklungsmassnahme nach Abschluss der EZ-Leistungen



77% der SECO Projekte/Programme im Zeitraum 2005–2010 wurden als zufriedenstellend eingestuft

Die Resultate im Jahre 2010 sind denen der Vorjahre sehr ähnlich, d.h. dass die grosse Mehrheit der evaluierten Projekte/Programme des SECO als zufriedenstellend eingestuft wurden, wobei die Erfolgsquote 73% betrug. Eine Stichprobe von 26 Projekten, die 2010 extern evaluiert wurden, ist aber nicht genügend repräsentativ für das gesamte Projektportfolio des SECO; Eine Aggregation aller Daten, die über einen längeren Zeitraum erhoben worden sind, sind deshalb wahrscheinlich objektiver. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 wurden 122 externe Evaluationen einbezogen, was eine solidere Basis für die Beurteilung der Performance der Projekte/Programme von SECO bildet. Für den ganzen Zeitraum von **2005 bis 2010**, beträgt **die Erfolgsquote 77%**.

Bei Fachleuten der Entwicklungszusammenarbeit wird allgemein davon ausgegangen, dass eine Erfolgsquote von 65–80% ein gutes und realistisches Ziel darstellt, 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%³.

Nachstehend finden sich die detaillierten Resultate bezüglich der Leistungen im Jahr 2010 und im Zeitraum 2005–2010:

Resultate	Externe Evaluation 2010		Externe Evaluation 2005 bis 2010	
Sehr zufriedenstellend	3.8%	} 73.0%	6.6%	} 77.1%
Zufriedenstellend	69.2%		70.5%	
Unbefriedigend	23.2%	} 27.0%	22.1%	} 22.9%
höchst unbefriedigend	3.8%		0.8%	
	100.0%		100.0%	

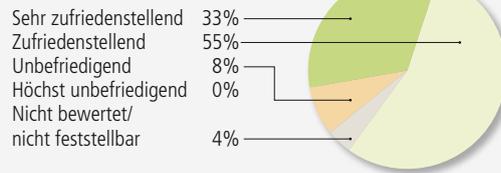
Auf der folgenden Seite finden sich die Resultate bezüglich der Leistungen der Projekte nach OECD-DAC-Kriterien für den Zeitraum 2005–2010:

² Quelle: Glossary of key terms in evaluation and results-based management, OECD-DAC (Glossar Schlüsselbegriffe OECD-DAC).

³ Der Bericht der Weltbank ist auf www.worldbank.org/ieg/arde09/ verfügbar.

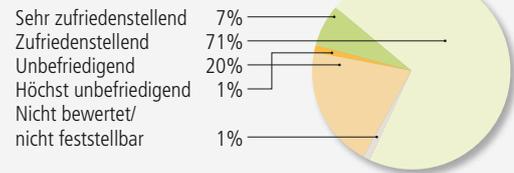
Die Resultate des SECO zeigen, dass auf einigen Bereichen, namentlich bei Relevanz und Wirksamkeit Erfolge erzielt worden sind, während die Leistung bei Effizienz und Nachhaltigkeit eher durchgezogen ist:

Relevanz



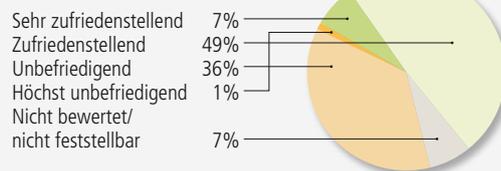
Relevanz: Für die grosse Mehrheit der Projekte sind die Aktivitäten des SECO in hohem Masse relevant: es wird am richtigen Ort Unterstützung geleistet, die Unterstützung richtet sich gut an den Prioritäten der Empfänger aus und bewegen sich in den Kernkompetenzen von SECO.

Wirksamkeit



Effektivität: SECO erzielt konkrete Resultate bei der Umsetzung seiner Projekte/Programme. Bei Projekten, die ihre direkten Ziele nicht erreichten, liegt der Grund meist darin, dass zu ehrgeizige Ziele in einem unrealistischen Zeitrahmen erreicht werden sollten.

Effizienz



Effizienz: Im Allgemeinen wird die Umsetzung von finanziellen und personellen Ressourcen in konkrete Aktivitäten des SECO als effizient beurteilt. Die Partner sind mit der Qualität der erhaltenen Unterstützung zufrieden. Auch wenn das Monitoring-System mit Hilfe von klar formulierten Logframes systematischer und während dem ganzen Projektzyklus eingesetzt wird, weist dessen Effizienz sowohl während der Umsetzung als auch in der Berichterstattung immer noch Schwachstellen auf.

Nachhaltigkeit



Nachhaltigkeit: Dieses Kriterium weist die schwächsten Resultate auf, ohne jedoch im laufenden Jahr eine negative Tendenz aufzuweisen. Es ist im Gegenteil ermutigend, dass von den vier im Laufe des Jahres 2010 durchgeführten ex-post Evaluationen (welche für die Beurteilung der Nachhaltigkeit eines Projektes aussagekräftiger sind, da sie zwei bis fünf Jahre nach Projektabschluss durchgeführt werden) zwei die Nachhaltigkeit als zufriedenstellend einstufen und eines als sehr zufriedenstellend. Folgende Gründe für eine unbefriedigende Nachhaltigkeit wurden identifiziert: unrealistische Annahmen bei Projektbeginn, zu optimistische Einschätzung des Nachhaltigkeitspotentials, ungenügendes Engagement der Stakeholder, zu geringe Beachtung der Fragen der finanziellen Nachhaltigkeit und ein ungenügendes Monitoring von kritischen Annahmen.

Anmerkung: Wo es nicht 100% ergibt, sind Rundungsdifferenzen entstanden.

Was kann verbessert werden?

Im Allgemeinen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass angesichts des Umfelds, in dem die SECO-Projekte umgesetzt werden, gute und glaubwürdige Resultate erreicht werden, die grösstenteils vergleichbar sind mit denen anderer Geldgeber oder multilateraler Institutionen. Was die identifizierten Schwächen betrifft, kann erwartet werden, dass die kürzlich von SECO verstärkte Dezentralisierung künftig zur Verbesserung einiger Indikatoren beitragen kann – dank der Nähe der SECO-Angestellten zur Realität der Betroffenen – insbesondere im Bereich des Projekt-Monitoring sowie der Definition der Risiken und unpassenden Annahmen im Bereich der Projektzielsetzungen.

Bei der Planung und Umsetzung von Projekten

1. sollte das SECO seine Bemühungen zum **Ausbau seines Monitoring-Systems** fortsetzen und die dafür notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stellen.
2. sollte SECO das **Konzept der Nachhaltigkeit** besser in die Konzipierung und Umsetzung von Projekten **integrieren**. SECO sollte zu einer realistischeren Projektkonzipierung (inklusive Ausstiegsstrategie) mit langfristigen Perspektiven und einem phasenweisen Vorgehen übergehen, um die Erfolgswahrscheinlichkeit zu maximieren.

Für das **Management der Evaluationsverfahren** wird folgendes empfohlen:

1. Operationelle Abteilungen des SECO sollten ihr Engagement für **mehr ex-post Evaluationen** fortsetzen, als ergänzenden Ansatz um mehr Hinweise auf die Nachhaltigkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten.
2. Die operationellen Abteilungen des SECO sollten zur weiteren Verbesserung der **Qualität der Evaluationen** mit einem kompetitiven Auswahlverfahren externe Firmen beiziehen. SECO sollte bei der Auswahl der Evaluatoren insbesondere die fachlichen und methodologischen Kenntnisse und Erfahrungen stärker berücksichtigen.

3. Zur Steigerung und Förderung der **systematischen Nutzung von Lehren, die sich aus der Evaluation ziehen lassen**, sollte die systematische Erstellung einer *Management Response* am Schluss einer Evaluation sichergestellt werden.

Der Jahresbericht 2010 über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz bildete Gegenstand einer Antwort des Managements von SECO und einer Stellungnahme des externen Evaluationskomitees. Beide Stellen schliessen sich den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichtes weitgehend an.⁴

Beispiel: Nachevaluation der IFC Corporate Governance Projekte in Russland

Das Ziel dieser Evaluation (2010) war es, die langfristige Auswirkungen der vom SECO unterstützten IFC Beratungstätigkeit im Bereich Corporate Governance in Russland auszuwerten. Die Unterstützung (Verbreitung von Best Practices, Verbesserung der rechtlichen und reglementarischen Grundlagen, Zusammenarbeit mit Bildungsinstitutionen, öffentliches Bewusstsein) hatte zum Zweck, *Corporate Governance* (CG) Praktiken in russischen Firmen und Banken zu verbessern und damit letzteren einen besseren Zugang zu Kapital zu ermöglichen.

Die ex-post Evaluation zeigte, dass sich drei bis fünf Jahre nach Projektabschluss signifikante langfristige Auswirkungen der Projekte zeigten:

Langfristige Auswirkungen auf die Arbeit mit Firmen/Banken:

Die vom Projekt angesprochenen Firmen und Banken zeigten signifikant bessere Resultate in der Anwendung von CG Kriterien im Vergleich zu Nicht-Projektpartnern. Sie folgen eher den CG-Best-Practice und Empfehlungen (52% vs. 32%), sie haben eine bessere Praxis im Umgang mit internen Dokumenten und haben eher die nötigen Grundlegendokumentation zur Verfügung (75% vs. 52%).

Langfristige Auswirkungen der gesetzgeberischen/regulierenden Arbeit:

Bei sechs von den zwölf Gesetzen bzw. Reglementen, die vom IFC kommentiert wurden, flossen deren Empfehlungen schliesslich ein.

Langfristige Auswirkungen auf die Arbeit mit Firmen/Banken:

100% der 15 untersuchten Universitäten benutzten nach eigenen Angaben immer noch Projektmaterial für die Einführung neuer Kurse oder für die Anpassung der Inhalte bestehender Kurse.

Langfristige Auswirkungen der bewusstseinsbildenden Massnahmen:

Das ständige Medieninteresse an diesem Thema bestätigt die Steigerung der Nennung von Begriffen im Zusammenhang mit CG in der russischen Presse um 250%.

Quelle: Gemeinsame IFC-SECO externe Evaluation der IFC Corporate Governance Projekte in Russland, externe ex-post Evaluation, Februar 2010



⁴ Beide Stellungnahmen sind in der ausführlichen Version des Jahresberichtes 2010 über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zu finden.

Fokus auf

Kapazitätsentwicklung (CD) in SECO Programmen

Capacity Development (Kapazitätsentwicklung, CD) ist ein Kernelement oder ein (explizites oder implizites) Ziel der meisten Entwicklungsinterventionen. Die Bedeutung von CD wurde in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe von 2005 betont und in der Accra Agenda for Action 2008 weiter entwickelt.

Definitionen von Capacity Development (gemäss der OECD-DAC-Richtlinien 2006):

- Kapazität ist die Fähigkeit von Menschen, Organisationen und einer Gesellschaft im Allgemeinen ihre Angelegenheiten erfolgreich zu regeln.
- Kapazitätsentwicklung ist der Prozess dank welchem Menschen, Organisationen und die Gesellschaft im Allgemeinen ihre Fähigkeiten bilden, verstärken und langfristig erhalten können.

Bei Capacity Development geht es um die organisationelle oder institutionelle Kapazität; es rückt in erster Linie die Veränderung der Organisation oder Institution ins Zentrum, in einem geringeren Mass die Kapazitätslücken, welches eigentlich die Aufgabe der technischen Unterstützung ist. Eine unabdingbare Voraussetzung für Erfolg von CD Massnahmen ist eine angemessene Umfeldanalyse. Nachhaltigkeit hängt wesentlich von der richtigen Konzipierung von CD-Interventionen und deren korrekten Umsetzung ab.



Im Zusammenhang mit der Wirksamkeitsdebatte gibt es gute Gründe, die in einzelnen SECO Aktivitäten bestehenden Grenzen des CD anzupassen:

- Die effektive Entwicklung von Kapazität erhöht die Nachhaltigkeit der Resultate von Entwicklungsprojekten, da Menschen und Organisationen dazu befähigt werden, sich neuen Anforderungen und Standards ohne Hilfe von aussen zu stellen.
- Ein systematischerer Ansatz beim CD, insbesondere durch die Projektkonzipierung entlang von CD Good Practices, wird die Wirksamkeit von Projekten und Programmen und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch deren Kosteneffizienz steigern.
- Monitoring-Systeme welche über die Resultate von CD-Massnahmen auf einer höheren Wirkungsebene berichten können, liefern wichtige Belege für die Rechenschaftslegung gegenüber den Geldgebern.

Im Laufe der Jahre hat die Kapazitätsentwicklung auch in den operationellen Tätigkeiten des SECO an Bedeutung gewonnen, als wichtiger ergänzender Ansatz zur technischen Unterstützung. Grundsätzlich bietet SECO folgende Unterstützung im Bereich CD an:

- *Ausbildung* erfolgt entweder als spezifisches Projekt im Hinblick auf die Kapazitätsentwicklung von spezialisierten Institutionen (z. B. *Training of trainers im Kurszentrum einer Bank*) oder als ergänzendes Element eines Projekts (z. B. *Bildung von Dienstleistungspersonal*). Die Bildung reicht vom formellen Klassenzimmerunterricht bis zur praxisnahen Schulung vor Ort im Beruf (*on the job training*), speziell in Infrastrukturprojekten.
- Die *Konfrontation* mit verschiedenen Formen (z. B. *Workshops für Bewusstseinsbildung, Teilnahme an Messen, Studienreisen*) ist eine häufige Form von CD, insbesondere in Projekten der Handelsförderung.
- *Unterstützung beim Verbessern der Rahmenbedingungen* (d.h. *Entwicklung von Politiken, unterstützendes Umfeld*) wird typischerweise (aber nicht ausschliesslich) in makro-ökonomischen Projekten, der Entwicklung des Privatsektors und der Wirtschaftsförderung eingesetzt.

Beispiel: Bankausbildung und Beratung in Vietnam (BTC)

Bankausbildung und Beratung (BTC) wurde 2001 gegründet und ist eine vietnamesische Aktiengesellschaft im Besitz der zehn führenden kommerziellen Banken Vietnams. BTC war die erste Institution, welche in Vietnam bankspezifische Ausbildung anbot; bis Ende 2009 wurden mehr als 13'000 Bankangestellte in über 500 Ausbildungsprogrammen von ihr geschult.

Das SECO mit seiner Unterstützung (CHF 910'000 von 2005 bis 2010) ans BTC 1) die Subventionierung bankspezifischer Ausbildung; 2) die Entwicklung von Kursmaterial; 3) die Eruiierung von Bildungsbedürfnissen; 4) Subventionen für Beratung, 5) technische Beratung für die Kapazitätsentwicklung der BTC Angestellten.

Die externe Evaluation kommt zu folgender Bewertung:



■ **Relevanz:** Vor der Gründung des BTC 2001 gab es in Vietnam keinen Kursanbieter für bankspezifische Ausbildung. Das Projekt war deshalb essentiell für die Entwicklung des Kursangebotes im Bankensektor und für die Entwicklung des BTC.

■ **Wirksamkeit:** Alle Zielsetzungen wurden erreicht. Als erste Institution, welche mit auf vietnamesische Verhältnisse zugeschnittenes Kursmaterial bankspezifische Ausbildung anbietet, konnte BTC einen Ruf als führender Anbieter in diesem Bereich aufbauen.

■ **Effizienz:** Das erreichte Resultat stehe in einem guten Verhältnis zu den eingesetzten finanziellen Mitteln. BTC konnte durch die Kombination von Kursentwicklung und Subventionen für bankspezifische Ausbildung mehr Kunden anziehen.

■ **Nachhaltigkeit:** BTC ist heute in der Lage, Ausbildungsangebote zur Verfügung zu stellen, welche den internationalen Standards entsprechen. Da die Unterstützung durch die Geldgeber schon ausgelaufen ist, sieht sich BTC mit der Herausforderung konfrontiert, unter rigidem Ausgabenregime und begrenzten Mitteln neue Kursunterlagen zu entwickeln.

Quelle: BTC Schlussevaluation, externe Evaluation, März 2010