



## Jahresbericht 2008 – Zusammenfassung

# Die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit

Ressort Evaluation und Controlling, August 2009



### Weshalb dieser Bericht?

Der Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) verfolgt zwei Hauptziele: Einbezug der Partnerländer in die Weltwirtschaft und Förderung ihres nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Das SECO investiert jährlich über 220 Millionen Franken in die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern (ohne Entschuldungsmassnahmen und Erweiterungsbeitrag). Das sind über 10% der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz.

Die nationalen und internationalen Erwartungen hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen der Entwicklungsprojekte in den Empfängerstaaten sowie der Umfang der für diese Projekte eingesetzten öffentlichen Mittel erfordern, dass ihre Umsetzung systematisch durch interne und externe Evaluationen analysiert wird. Um einen Lerneffekt zu erzielen und die Verwaltung und Verbreitung der Erkenntnisse zu fördern, erstellt die Evaluationseinheit des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung jährlich einen zusammenfassenden Bericht über die mit den Aktivitäten und der geleisteten Hilfe erzielten Resultate.

Im Sinne der Transparenz und der Eigenkritik veröffentlicht das SECO neu die Resultate der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit während der letzten Jahre.

### Das SECO hat sein Evaluationssystem optimiert

Heute ist weithin anerkannt, dass die Evaluation der Entwicklungshilfe mehrere Funktionen und Ziele anstrebt: Für die Länder des Nordens geht es um gewonnene Erkenntnisse und um finanzielle Verantwortung, für die Länder des Südens um die Optimierung der politischen und strategischen Entscheidungen. Der Druck seitens der Politik und der Zivilgesellschaft für eine grössere Transparenz bei der Wirksamkeit der Hilfe hat auch massgeblich zur Entwicklung eines gründlicheren und transparenteren Evaluationssystems beigetragen.

In diesem Zusammenhang hat der Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO im Jahr 2008 sein Evaluationssystem optimiert, indem mehrere Instrumente eingeführt wurden:

- Inkrafttreten einer neuen Evaluationspolitik (1. Januar 2008);
- Inkrafttreten der Leitlinien für die Durchführung der Evaluationen (1. Januar 2008);
- Bildung eines «Evaluationskomitees», das sich aus fünf verwaltungsexternen Mitgliedern zusammensetzt und das dem Direktor des SECO Bericht erstattet. Der Auftrag des Evaluationskomitees ist es, für die Unabhängigkeit der Evaluationseinheit zu sorgen sowie die Qualität und die Integration der Resultate der unabhängigen Evaluationen zu optimieren.

### Über sechzig durchgeführte Evaluationen und Überprüfungen im Jahr 2008

2008 haben die operationellen Ressorts des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 19 externe Evaluationen und 48 interne Überprüfungen durchgeführt. Parallel dazu hat das Ressort Evaluation und Controlling zwei unabhängige Evaluationen durchgeführt und gemeinsam mit der DEZA einen Bericht über die Wirksamkeit der Hilfe erstellt<sup>1</sup>.

Der vorliegende Bericht über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit stützt sich ausschliesslich auf die Resultate der externen Evaluationen.



<sup>1</sup> «Wirkungsbericht Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor», 2008 gemeinsam veröffentlichter Bericht der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).



### Die 3 Evaluationskategorien des SECO:

1. Die unabhängigen Evaluationen werden vom Evaluationskomitee vorgeschlagen, durch die Evaluationseinheit des Ressorts Evaluation und Controlling organisiert und durch externe Berater durchgeführt.
2. Die externen Evaluationen werden von den Leitern der operationellen Ressorts beschlossen, durch die Programmverantwortlichen organisiert und von externen Beratern durchgeführt.
3. Die internen Überprüfungen werden von den Leitern der operationellen Ressorts beschlossen und entweder direkt durch die Programmverantwortlichen oder durch Partneragenturen erstellt.

### 79% der Projekte des SECO erzielen 2008 sehr gute Resultate

In den 2008 durchgeführten 19 externen Evaluationen wurden 79% der Projekte als zufriedenstellend oder sehr zufriedenstellend beurteilt. Diese Zahl wird im Rahmen der Entwicklungsprojekte als sehr gut betrachtet. Als Vergleich hält die Weltbank in ihrem Bericht über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit 2008 fest, dass es in 80% der Projekte gelungen ist, die angestrebten Entwicklungsziele in einem Zeitraum von drei Jahren (2005 bis 2007) «zumindest mässig zufriedenstellend» zu erreichen<sup>2</sup>.

Die Beurteilung des Projektportfolios stützt sich auf die Schlussfolgerungen der Evaluationsberichte. Manchmal

### Die Kriterien des DAC/OECD:

1. **Relevanz:** Grad oder Ausmass in dem ein Projekt oder Programm den Bedürfnissen und Prioritäten der Zielgruppe entspricht.
2. **Wirksamkeit:** Bezieht sich auf das Ausmass, in dem ein Projekt oder Programm die gewünschten und/oder andere wünschbare Ziele erreicht hat.
3. **Effizienz:** Beurteilung der Resultate (Outputs, Outcomes) im Vergleich zu den eingesetzten personellen, finanziellen, materiellen usw. Ressourcen (Inputs). Folgende Grundfrage stellt sich dabei: Hätte man dieselben Resultate auch mit weniger Ressourcen oder durch den Einsatz alternativer, weniger teuren Ressourcen erreichen können?
4. **Nachhaltigkeit:** Fortbestand der durch ein Projekt oder Programm generierten Nutzen und/oder Effekte, nachdem sich der Geber aus dem Projekt zurückzieht. Meistens geht es darum, die Wahrscheinlichkeit positiver Langzeiteffekte und der finanziellen Nachhaltigkeit des Projekts auf lange Sicht zu beurteilen.

sind diese ausreichend präzise und enthalten direkt eine Beurteilung, manchmal muss die Evaluationseinheit des Ressorts Evaluation und Controlling eine Beurteilung ableiten, indem sie den Inhalt des Evaluationsberichts so sorgfältig wie möglich interpretiert. Das Beurteilungssystem der Projekte gründet auf einer Skala von *sehr zufriedenstellend*, *zufriedenstellend*, *unbefriedigend*, bis *höchst unbefriedigend* und wird anhand der vier Kriterien<sup>3</sup> *Relevanz*, *Wirksamkeit*, *Effizienz* und *Nachhaltigkeit* des Programms oder Projekts verfeinert. Die unten angegebene Erfolgsrate von 79% entspricht dem auf alle Evaluationen angewendeten aggregierten Resultat dieser vier Kriterien.

Um dieses Resultat, das sich nur auf 19 externe Evaluationen stützt, zu erhärten, hat das SECO eine retrospektive Analyse der externen Evaluationen durchgeführt, die zwischen 2005 und 2008 vorgenommen wurden. Die durchschnittliche Erfolgsrate für diesen Zeitraum betrug 80,5%, was das auf eine kleine Stichprobe gestützte Resultat von 2008 bestätigt. Folgende Tabelle fasst diese Zahlen zusammen:

Resultate	Externe Evaluation 2008		Externe Evaluation 2005 bis 2008	
sehr zufriedenstellend	5.3%	}79.0%	9.7%	}80.5%
zufriedenstellend	73.7%		70.8%	
unbefriedigend	21.0%	}21.0%	19.5%	}19.5%
höchst unbefriedigend	0.0%		0.0%	
	100.0%		100.0%	

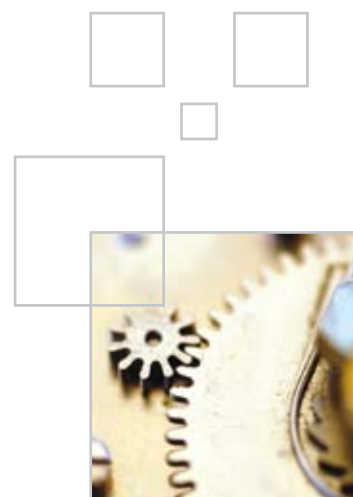
Als Vergleich weist das aggregierte Resultat der 48 im Jahr 2008 durchgeführten internen Überprüfungen eine Erfolgsrate von 85,6% aus. Dieses Resultat, das etwas höher ist als das der externen Evaluationen, zeigt eine leicht abweichende Einschätzung der Projektverantwortlichen, die in der Regel die Qualität der Projekte, für

<sup>2</sup> «Annual Review of Development Effectiveness», IEG-BM, 2008, Executive Summary, S. 2.

<sup>3</sup> Von der Arbeitsgruppe Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit Entwicklungsausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) festgelegte Kriterien.

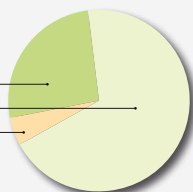
die sie verantwortlich sind, etwas optimistischer bewerten. Aus diesem Grund beurteilt das SECO die Erfolgsrate seiner Interventionen ausschliesslich anhand der Resultate der externen Evaluationen.

Die Untersuchung der Resultate der 19 im Jahr 2008 durchgeführten externen Evaluationen auf die vier Kriterien des DAC hin ermöglicht eine genauere Analyse der Stärken und Schwächen der Projekte, welche der Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt:



### Relevanz

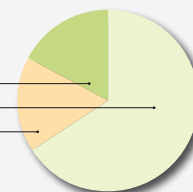
Sehr zufriedenstellend	26%
Zufriedenstellend	69%
Unbefriedigend	5%
Höchst unbefriedigend	0%



Relevanz: Die Projekte des SECO sind zumeist relevant und werden den Bedürfnissen der Partnerländer vollauf gerecht.

### Wirksamkeit

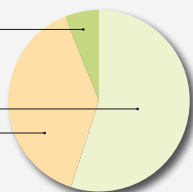
Sehr zufriedenstellend	17%
Zufriedenstellend	66%
Unbefriedigend	17%
Höchst unbefriedigend	0%



Wirksamkeit: Die Projekte erreichen die angestrebten Resultate weitgehend, auch wenn es oft schwierig ist, ihre Auswirkungen zu quantifizieren.

### Effizienz

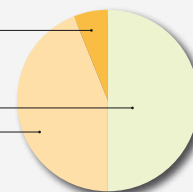
Sehr zufriedenstellend	6%
Zufriedenstellend	55%
Unbefriedigend	39%
Höchst unbefriedigend	0%



Effizienz: Hinsichtlich der Effizienz sind die Resultate nuancierter, da die verfügbaren Finanzdaten die Messung des Verhältnisses zwischen den eingesetzten Ressourcen und den erzielten Resultaten nicht erlauben, sowie aufgrund gewisser Ungenauigkeiten bei der Begleitung der Projekte.

### Nachhaltigkeit

Sehr zufriedenstellend	0%
Zufriedenstellend	50%
Unbefriedigend	44%
Höchst unbefriedigend	6%



Nachhaltigkeit: Bei diesem Kriterium fällt die Erfolgsrate mässiger aus, was sich namentlich durch projektexterne Faktoren erklärt (z.B. grundlegende Änderung des wirtschaftspolitischen Umfelds). Ausserdem kann die Evaluation die Nachhaltigkeit nicht messen und sich daher auch nicht dazu äussern, wenn sie nicht mehrere Jahre nach Abschluss des Projekts durchgeführt wird (statt ausschliesslich bei Projektende).

Anmerkung: Falls die Evaluation gewisse Aspekte eines Kriteriums nicht zu messen vermag, hat dies einen negativen Einfluss auf die Bewertung dieses Kriteriums.

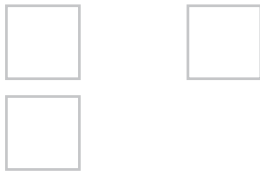
## Was haben wir bei der Verfassung dieses Berichts gelernt?

Aus der Verfassung dieses Berichts zur Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit konnten mehrere Lehren gezogen werden:

- Die aggregierte Analyse der Resultate der Evaluationen erweist sich als sehr wichtig für das institutionelle Lernen. So können bereits eingeführte oder laufende Verbesserungsmassnahmen betreffend Definition und Umsetzung von Projekten dazu beitragen, deren Management und Begleitung zu verstärken und damit

auch zur Optimierung der quantitativen und qualitativen Analyse ihrer Effizienz beitragen.

- Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern, der innovativen Natur zahlreicher Projekte, der Inkaufnahme von Risiken, die bei Projekten dieser Art unvermeidlich sind, sowie der Rolle einer Entwicklungsagentur, ist eine Erfolgsrate von 100% undenkbar. Eine Erfolgsrate zwischen 65% und 80% wird als gut betrachtet und ist damit ein realistisches Ziel, das von den Entwicklungsagenturen üblicherweise angestrebt wird.



### Was können wir noch verbessern?

Das Management des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat eine Stellungnahme zum Bericht 2008 über die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit verfasst. Ebenso hat das Evaluationskomitee, das aus verwaltungsexternen Leuten besteht, dazu Stellung genommen. Beide Instanzen haben die Schlussfolgerungen und die Empfehlungen des Berichts unterstützt.

Im Folgenden die wichtigsten Empfehlungen des Berichts:

- In einem oft schwierigen und komplexen Umfeld für die Umsetzung der Projekte ist es wichtig, dass die Ziele plausibel sind und einen realistischen Zeithorizont aufweisen, um die angestrebten Resultate zu erreichen. Andernfalls ist die Nachhaltigkeit der Resultate gefährdet.
- Die Projektplanung muss noch verbessert werden und die Partner und die direkten Begünstigten des Projekts müssen bei der Formulierung der Ziele enger miteinbezogen werden, damit die Identifikation mit dem Projekt und das Verständnis der eigenen Verantwortung bei der Umsetzung des Projekts und der zu erreichenden

Resultate gestärkt werden.

- Trotz Buchführungspraktiken, die den internationalen Normen entsprechen, müssen die Finanzdaten der Projekte besser mit den Projektergebnissen abgeglichen werden, um eine systematischere Kosten-Nutzen-Analyse zu ermöglichen.
- Die Analyse der Nachhaltigkeit der Projekte muss optimiert werden, indem systematischer ex-post-Analysen durchgeführt werden, d.h. Analysen, die 2 bis 5 Jahre nach Projektende erfolgen.
- Um die Resultate der Evaluationen besser in die Entscheidungsprozesse des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu integrieren, muss jede externe Evaluation eine formelle Antwort des Ressorts erhalten, das von den Schlussfolgerungen



### Beispiel: Projekt zur Entwicklung des Leasing-Sektors in Tansania

Hauptziel des Projekts, welches das SECO von 2005 bis 2008 mit CHF 1 Mio. unterstützte, war die Entwicklung des Leasing-Sektors in Tansania. Damit sollte einerseits zur Verbesserung des Geschäftsumfelds des Landes beigetragen und andererseits die Zunahme der Investitionen und die Entwicklung der KMU Tansanias gefördert werden.

Laut den Schlussfolgerungen der externen Evaluation hat das Projekt seine Ziele voll und ganz erreicht. Gemessen an den Kriterien des DAC sehen die Resultate wie folgt aus:

- Relevanz: Das Projekt war sehr relevant für die Entwicklung der KMU und entsprach auch der Wachstumsstrategie der Regierung Tansanias.
- Wirksamkeit: Alle Ziele des Projekts wurden erreicht: 5 neue Leasing-Unternehmen wurden registriert, 7 Handelsbanken haben Leasing-Tätigkeiten aufgenommen, ein Leasing-Gesetz wurde verabschiedet.
- Effizienz: Das Projekt wurde durch ein kleines Team umgesetzt, das für einen relativ bescheidenen finanziellen Aufwand eine grosse Zahl von Aktivitäten entwickelt hat.
- Nachhaltigkeit: Die Resultate des Projekts sind nachhaltig, insofern als die Kenntnisse im Leasing-Geschäft und das Potenzial des Leasing-Marktes in Tansania stark zugenommen haben.