

Querschnittsauswertung

zu den unabhängigen Evaluierungen 2007

im Themenschwerpunkt

Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)

Kurzbericht

gtz

Querschnittsauswertung

zu den unabhängigen Evaluierungen 2007

im Themenschwerpunkt

Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)

Erstellt durch Dr. Brigitte Späth

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65726 Eschborn

Eschborn, 6. November 2008

Im Rahmen des Evaluierungssystems der GTZ werden seit 2005 jährlich 30 unabhängige Evaluierungen zu zwei Schwerpunktthemen durchgeführt. Im Jahre 2007 war einer der beiden Schwerpunkte *Privatwirtschaftsentwicklung* (PWE). Evaluiert wurden 15 (17) Vorhaben:

- 5 (7) Zwischenevaluierungen (Georgien, Marokko, Nepal, Südosteuropa (Rumänien/Kroatien/Serbien), Südafrika),
- 6 Schlussevaluierungen (Benin, Bosnien und Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Mongolei, Southern African Development Community (SADC)),
- 4 Ex-post Evaluierungen (Kirgistan, Peru, Tansania, Thailand).

Um das Lernen aus Evaluierungen in der GTZ zu unterstützen beauftragte die Stabsstelle Evaluierung eine Querschnittsauswertung. Diese ermöglicht eine Gesamtschau der Ergebnisse der 17 Einzelevaluierungen; sie identifiziert wiederkehrende Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien und leitet übergreifende Lernerfahrungen und Empfehlungen ab. Ein Schwerpunkt liegt auf der Bewertung von entwicklungspolitischen Querschnittsthemen wie Armutsminderung und Gender.

Zu berücksichtigen ist, dass die Repräsentativität der Ergebnisse der unabhängigen Evaluierungen dadurch begrenzt wird, dass a) das Sample relativ klein ist, b) ein gewisses Maß an Subjektivität nicht auszuschließen ist und c) nicht die gesamte Bandbreite der aktuellen Leistungen von PWE abgedeckt ist. Ferner wirkte sich ein Wechsel des Planungssystems vom outputorientierten ZOPP zum wirkungsorientierten AURA erschwerend auf die Evaluierungen aus. Auch wenn dies die Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der Analysen und Bewertungen der unabhängigen Evaluierungen einschränkt, enthalten die Ergebnisse der Querschnittsauswertung doch wichtige Tendaussagen.

Bewertung nach den DAC-Kriterien

Mit einer durchschnittlichen Gesamtbewertung von 2,7 werden 14 der 17 evaluierten Vorhaben als erfolgreich eingestuft. Ein Vorhaben wurde mit ‚sehr gut, deutlich über den Erwartungen liegend‘, sieben weitere wurden mit ‚gut, den Erwartungen voll entsprechend‘ und sechs mit ‚zufrieden stellend, liegt unter den Erwartungen‘ bewertet. Zwei Vorhaben wurden in der Gesamtbewertung mit ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines mit ‚unzureichend‘ beurteilt. Keines der DAC-Kriterien oder Vorhaben wurde mit der Stufe 6 ‚nutzlos‘ bewertet.

Bewertung	Anzahl	Anteil
sehr gut (1)	1	6 %
gut (2)	7	41 %
zufrieden stellend (3)	6	35 %
nicht zufrieden stellend (4)	2	12 %
unzureichend (5)	1	6 %
nutzlos (6)	-	-
erfolgreich (1-3)	14	82 %
nicht erfolgreich (4-6)	3	18 %

In zwei Fällen erfolgte eine Herabstufung des Vorhabens:¹ Die nicht erfolgreichen Vorhaben setzen die insgesamt recht positiven Bewertungen herunter. Im Einzelnen wurden die verschiedenen DAC-Kriterien wie folgt bewertet:

¹ Ein Vorhaben ist nur dann ‚erfolgreich‘, wenn die direkten Wirkungen (Effektivität), die indirekten Wirkungen (Impact) und die Nachhaltigkeit mindestens mit ‚zufrieden stellend‘ bewertet werden.

DAC-Kriterien	Relevanz	Effektivität	Impact	Effizienz	Nachhaltigkeit	Gesamt
Durchschnittswert	1,8	2,6	2,8	2,7	2,8	2,7

- *Relevanz* bezeichnet das Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen. (*Tun wir das Richtige?*)

94 % oder 16 von 17 der Entwicklungsmaßnahmen wurden als erfolgreich bewertet, mit einer durchschnittlichen Bewertung von 1,8. Sechs Vorhaben wurden mit sehr gut, neun mit gut eingestuft.
- *Effektivität* ist das Ausmaß, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich). (*Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme?*) Dabei steht die Erreichung der in der Konzeption des Vorhabens (Angebot) formulierten „Wirkungsindikatoren“ im Vordergrund.

Bei 94 % oder 16 von 17 Vorhaben wurde die Zielerreichung bzw. der Zielerreichungsgrad als erfolgreich eingestuft (im Durchschnitt 2,6. Ein Vorhaben wurde mit sehr gut, sechs mit gut und neun mit zufrieden stellend bewertet.
- *Impact* ist das Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt die angestrebten übergeordneten Wirkungen zu erreichen. (*Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?*) Allerdings wurde die Mehrheit der Vorhaben ursprünglich vor Einführung von AURA und somit auch vor der ‚Orientierung auf Wirkungen‘ konzipiert; die Berichterstattung der Vorhaben war dementsprechend noch nicht konsequent auf Wirkungen ausgerichtet.

88 % oder 15 der 17 Vorhaben wurden als erfolgreich eingestuft. Die durchschnittliche Bewertung des Impacts lag bei 2,8. Nur ein Vorhaben wurde mit sehr gut, fünf mit gut, neun mit zufrieden stellend bewertet. Je ein Vorhaben erhielt die Noten 4 und 5.
- *Effizienz* bezieht sich auf die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Kosten-Nutzen-Verhältnis). (*Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?*)

Bei 88 % oder 15 der 17 Vorhaben ist die Wirtschaftlichkeit gut bis zufrieden stellend. (Durchschnittliche Bewertung 2,7) Ein Vorhaben wurde mit sehr gut, sieben mit gut, und weitere sieben mit zufrieden stellend eingeordnet, zwei Vorhaben mit nicht zufrieden stellend (4).
- *Nachhaltigkeit* bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen. (*Sind die positiven Wirkungen von Dauer?*)

88 % oder 15 der 17 Vorhaben wird (sehr) gute bis zufrieden stellende Nachhaltigkeit attestiert (durchschnittliche Bewertung 2,8). Ein Vorhaben erhält 1, vier die Note 2, insgesamt 10 Vorhaben sind als zufrieden stellend und zwei als nicht ausreichend eingestuft (4).

Die Gesamtergebnisse unterscheiden sich relativ deutlich hinsichtlich der unterschiedlichen Evaluierungstypen: Alle laufenden Vorhaben (Zwischenevaluierung) werden mit ‚erfolgreich‘ bewertet. Von den sechs Schlussevaluierungen werden insgesamt fünf Vorhaben als erfolgreich angesehen; eines wird als ‚nicht zufrieden stellend‘ und somit als nicht erfolgreich eingestuft. Bei den vier Ex-post Evaluierungen werden zwei Vorhaben als ‚zufrieden stellend‘, eines als ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines als ‚unzureichend‘ bewertet.

Wesentliche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Fachliche Bewertung

Insgesamt ergeben die Gutachten kaum Defizite hinsichtlich der eingesetzten Ansätze und Instrumente der PWE. Das Instrumentarium der PWE wird als sehr ausgereift und ausdifferenziert beurteilt; zudem wurde es fortlaufend weiterentwickelt.

Dabei werden vor allem die folgenden konzeptionellen und methodischen Elemente als erfolgsrelevant bewertet:

- Capacity Development steht im Zentrum der PWE-Vorhaben;
- der ganzheitliche bzw. Mehrebenenansatz der PWE-Vorhaben, v.a. der zunehmende Fokus auf die Makro-Ebene, der eine verbesserte Hebelwirkung erlaubt;
- der wertorientierte Ansatz, d.h. die Verbindung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele sowie die Beiträge zu guter Regierungsführung;
- Ownership der Partner und Alignment mit nationalen Strategien;
- eine prozessorientierte Vorgehensweise;
- die Marktorientierung der Ansätze verbunden mit der Etablierung von Marktmechanismen und Wettbewerbselementen zwischen Dienstleistungsanbietern;
- Förderung der Interessensvertretung durch Kammern und Verbände;
- standardisierte bzw. aufbereitete Dienstleistungspakete (z.B. CEFE, PACA, Geschäfts- und Investitionsklima-Studien).

Ungünstig wirken sich jedoch häufige Wechsel der konzeptionellen Ansätze aus.

Drei wesentliche Defizitbereiche wurden anhand der Gutachten identifiziert. Dies sind:

(i) Armutsminderung und MDG

Insgesamt sind die Vorhaben in der PWE eher auf strukturelle Armutsminderung ausgerichtet. Bei der Mehrzahl der Vorhaben liegt keine ausreichende Zielgruppendifferenzierung sowie keine Armutsanalyse vor. Konzeption und Umsetzung sind nicht ausreichend auf armutsmindernde Wirkungen orientiert.

(ii) Gleichberechtigung der Geschlechter

Die Gleichstellung der Geschlechter ist noch zu wenig systematischer Bestandteil der Konzeption, der Durchführung und des Monitorings der PWE-Vorhaben. Sofern überhaupt berücksichtigt, liegt der Fokus eher auf frauenspezifischen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Beteiligung von Frauen, die nicht ausreichend in den Gesamtansatz integriert sind.

(iii) Wirkungen und Monitoring

Von Ausnahmen abgesehen, ist das Wirkungsmonitoring in den evaluierten PWE-Vorhaben ungenügend. Zwar liegen in den meisten Vorhaben nachvollziehbare und plausible Wirkungsketten bei den direkten Wirkungen vor. Teilweise wurden sogar aufwendige Monitoringsysteme entwickelt, allerdings meist mit Schwerpunkt auf Inputs/Outputs und weniger auf die Nutzung und Wirkungen von Leistungen. Besonders defizitär ist die Erfassung der antizipierten entwicklungspolitischen Wirkungen. Problematisch sind (i) diffuse Wirkungszusammenhänge bzw. -hypothesen, (ii) fehlende Ausgangsdaten (differenzierte Zielgruppenanalysen) und (iii) mangelndes armutsorientiertes und geschlechterspezifisches Monitoring.

Empfehlungen

Die Empfehlungen der Querschnittsauswertung setzen bei den identifizierten Defiziten an:

- (1) „*Das Richtige tun*“: Die richtige Einschätzung der Relevanz eines Vorhabens für das Partnerland sowie der möglichen Risiken ist zentral für dessen Ausgestaltung. Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen des Partnerlandes im Hinblick auf das ‚*Alignment*‘ sowie eine realistische Einschätzung der Eignung der Durchführungspartner und deren ‚*Ownership*‘. Die Relevanz sollte in regelmäßigen Abständen, jedoch immer bei Projektfortschrittskontrollen überprüft werden um zeitnah Anpassungen vornehmen bzw. Exit-Strategien entwickeln zu können.
- (2) „*Das Richtige richtig tun*“: Dies bezieht sich vor allem auf die richtige und kontextgerechte Anwendung von Instrumenten; die Berücksichtigung soziokultureller Aspekte sowie politischer, wirtschaftlicher und juristischer Strukturen; eine stärkere thematische Fokussierung von Ansätzen; die Auswahl von Branchen, Produktlinien, Wertschöpfungsketten auf der Grundlage entsprechender Studien und Berücksichtigung innovativer Branchen; Konzentration auf wenige Sektoren/Branchen und/oder Regionen; Verfolgen eines Mehrebenenansatz und Einbeziehung der Makroebene, wo möglich; sowie eine diversifizierte Durchführungsstruktur.
- (3) Eine *systematische Verankerung von Armutsminderung und Gleichstellung der Geschlechter* in der Konzeption des Vorhabens ist zentral. Dies erfordert die Erstellung differenzierter und partizipativer Zielgruppenanalysen, die auch Armut- bzw. Gender-Aspekte abdecken, die Ausrichtung der Entwicklungsmaßnahmen auf entsprechende Wirkungen sowie die Verankerung der Armut- und Gender-Orientierung im Wirkungsmonitoring. Empfohlen wird auch eine stärkere Zusammenarbeit mit den Sektorvorhaben für Armut und Gender.
- (4) Von zentraler Bedeutung sind der Aufbau und die weitere Ausgestaltung der projektinternen *Wirkungsmonitoring-Systeme*. Unter Nutzung des von der GTZ erstellten Leitfadens sollte ein einheitliches System erstellt werden, das u.a. (i) Wirkungshypothesen darstellt, (ii) die Datengewinnung einheitlich regelt, (iii) die Gewinnung und Nutzung der Daten in einem System festlegt, (iv) Partner in die Betreuung des Systems einbezieht und (v) Meilensteine für notfalls erforderliche Anpassungen definiert. Dabei sollten die Daten des Monitorings für die zeitnahe Steuerung der Vorhaben genutzt werden.

Bezogen auf die Steuerung der Vorhaben durch die projektverantwortlichen Bereiche wird vor allem empfohlen, abrupte konzeptionelle Änderungen und wechselnde organisatorische Anbindungen zu vermeiden sowie die Qualitätssicherung insbesondere in den Defizitbereichen Armutsminderung, Gleichstellung von Mann und Frau sowie dem Wirkungsmonitoring sicherzustellen.

Für die Steuerung durch den Auftraggeber ist wesentlich, die geeigneten Rahmenbedingungen für die Vorhaben zu schaffen (etwa über Politikdialog, Geberkoordinierung/-harmonisierung) und ihnen Planungssicherheit zu gewähren. Dies beinhaltet ebenfalls, Brüche hinsichtlich der Zuordnung zu Schwerpunkten, auf finanzielle Zusagen und den Zeitrahmen soweit wie möglich zu vermeiden.