



Ausstieg und Nachhaltigkeit der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit Eine Ex-post Analyse von 14 Projekten in Südafrika und Indien

Das Wesentliche in Kürze

Die Schweiz engagiert sich seit Jahrzehnten aktiv in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dies geschieht im Rahmen von bilateralen und multilateralen Engagements in ausgewählten Ländern. Die dafür zur Verfügung gestellten Mittel des Bundes betragen 2012 insgesamt rund 2.8 Milliarden Franken. Den grössten Anteil hiervon beanspruchte mit 1.65 Milliarden Franken die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Die DEZA ist die Agentur für internationale Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten.

Primäres Ziel der vorliegenden Evaluation war es, anhand einer Auswahl von 14 langjährig abgeschlossenen Projekten in Südafrika und Indien, den aktuellen Entwicklungsstand der ehemaligen DEZA Vorhaben zu untersuchen. Dabei wurden die Verläufe der abgeschlossenen Projekte, unter besonderer Berücksichtigung der Ausstiegsszenarien des Geberlandes Schweiz, und deren Zielerreichung rückblickend nachgezeichnet. Des Weiteren wurde mittels Besuchen vor Ort ein Bild über die aktuelle Situation aufgenommen.

Die Ermittlung nachhaltiger Aspekte in der Entwicklungszusammenarbeit ist komplex

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit verstärkt seit Jahren den Anspruch auf eine dauerhafte Fortsetzung der erzielten Nutzen und Wirkungen eines Programms oder Projekts, auch nach dessen Beendigung. Ex-post Evaluationen gewinnen daher mehr und mehr an Bedeutung zur Beurteilung von nachhaltigen Effekten. Solche Untersuchungen, welche Jahre nach Projektabschluss oder nach dem Ausstieg eines Geberlandes erfolgen, sind jedoch noch spärlich. Grund hierfür ist die Tatsache, dass die Messung nachhaltiger Aspekte immer noch ein komplexes und schwieriges Unterfangen darstellt.

Vor diesem Hintergrund gilt es zu berücksichtigen, dass auch die Ergebnisse zur Nachhaltigkeit im Rahmen dieser Untersuchung primär als Einschätzungen aufzufassen sind. Die Beurteilungen seitens der interviewten Personen sowie des Projektteams sind auf Basis der beschränkten Momentaufnahmen vor Ort zu betrachten.

Messung der Zielerreichung in der Entwicklungszusammenarbeit ist nur ansatzweise möglich

Viele Ziele innerhalb der untersuchten Projekte sind sehr allgemein formuliert und eine exakte Prüfung der Zielerreichung auf Basis der vorhandenen Dokumentationen bzw. Aussagen der Interviewpartner erweist sich als schwierig, da relevante Zielwerte und Parameter oftmals fehlen. Somit sind die Bewertungen in hohem Masse interpretationsabhängig. Erschwerend kommt hinzu, dass zahlreiche Zielsetzungen von ihrer Definition und Formulierung her nicht eindeutig zugeordnet werden können. Es wird nicht klar, ob es sich hier um sogenannte Output-, Outcome- oder Impactziele handelt. Outputziele beziehen sich dabei auf nachweisbare Ergebnisse von Aktivitäten bzw. erbrachten Projektleistungen. Outcomeziele bezeichnen direkte Wirkungen auf die Zielgruppen und Impactziele streben in der Regel langfristige, generelle Wirkungen an. Insbesondere strategische und langfristig orientierte Zielsetzungen sind generell schwierig zu erreichen. Diese sind nur mit hohem Aufwand messbar und deren ermittelte Wirkungen sind oftmals nur begrenzt auf direkte Projektmassnahmen zurückzuführen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die Relevanz der jeweiligen Zielsetzungen eines Projektes variiert. Adäquate Indikatoren- und Monitoringsysteme,

welche wesentliche Daten und Informationen liefern, erfahren hierbei einen noch zu wenig systematischen Einsatz.

Gemäss der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2005) sollen Projektziele für eine bestmögliche Wirkungsentfaltung verstärkt definiert, operationalisiert sowie mit konkreten Zielgrössen für deren Messung versehen werden. Die EFK unterstützt diese Ansprüche, da die zentralen Erfolgsfaktoren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit in Entwicklungszusammenarbeitsprojekten und –programmen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Zahlreiche «Projektspuren» können Jahre nach Abschluss noch gefunden werden

Generell lässt sich festhalten, dass aktuell in allen untersuchten Projekten zahlreiche «Projektspuren» gefunden werden konnten. Diese weisen jedoch in Qualität und Quantität unterschiedliche Formen auf. Die Spuren stehen in Abhängigkeit der Natur und Zielsetzung eines Projektes und sind daher mehr oder weniger direkt beobacht- und erfassbar. Insbesondere Zielsetzungen im Zusammenhang mit einer direkten finanziellen Unterstützung einer Organisation und deren Aktivitäten können überwiegend als erreicht eingestuft werden. Alle unterstützten Organisationen der untersuchten Projekten existieren noch heute und sind nach wie vor in den vormals unterstützten Kernbereichen tätig (institutionelle Nachhaltigkeit). Bei den nur teilweise erreichten Zielen standen im Gegensatz zu obengenannten Zielen nicht die Organisation, sondern ein Projekt und dessen Einwirkung auf die Zielgruppen im Vordergrund. Dabei sind zumeist mehrere Anspruchs- bzw. Zielgruppen involviert. Nach einem Projektabschluss sind diese in erster Linie alleine für eine erfolgreiche Weiterführung des ehemals unterstützten Vorhabens gefordert.

Die Ergebnisse der EFK zeigen insgesamt, dass sich die aktuelle Situation innerhalb der untersuchten Vorhaben in verschiedene erwartete und teils unerwartete Richtungen weiterentwickelt hat. Des Weiteren zeigte sich, dass sich gewisse gewünschte Entwicklungen erst mit grösserer Verzögerung haben realisieren lassen. Die künftige Weiterführung der Vorhaben lässt sich nicht abschliessend beurteilen.

Der Projektrückzug der DEZA erfolgte in korrekter Art und Weise

Einleitend sei vermerkt, dass der zentrale Anstoss für den Ausstieg der Schweiz aus den damaligen Projekten in Südafrika und Indien eine grundsätzliche Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeitsstrategie seitens der DEZA war.

Der Ausstieg der Schweiz innerhalb der untersuchten Projekte erfolgte dabei nicht abrupt sondern vollzog sich in der Regel in mehreren Etappen. Der Ausstieg der Schweiz wurde von der überwiegenden Mehrheit der Befragten als beispielhaft und angenehm beschrieben. Nicht nur wurden alle Beteiligten früh informiert, sondern es wurde darüber hinaus im Bedarfsfall sogar Hilfestellung im Hinblick auf eine optimale Weiterführung des Vorhabens geleistet. Dies entspricht den oft schon zu Beginn eines Projektes gelegten Grundsteinen einer guten Partnerschaft zwischen der Schweiz als Geberland und den beteiligten Institutionen bzw. Personen in den unterstützten Ländern.

Die Schweiz geniesst daher bis heute, in beiden untersuchten Ländern, einen guten Ruf. Wenngleich keine überprüfbaren Vergleichszahlen vorliegen, so kann doch ausgesagt werden, dass die Schweiz nicht nur während eines Projekts oder Programms, sondern auch Jahre danach noch als kooperativer und kompetenter Geldgeber und Partner wahrgenommen wird.

Ausstieg eines zentralen Geldgebers ist bedeutend für eine nachhaltige Weiterführung

Die EFK ging auch der Frage nach, inwiefern und in welcher Form bei der Weiterführung von Vorhaben mögliche Erfolgsfaktoren oder Risiken mitberücksichtigt und gezielt angegangen wurden. Je nach Projekt fallen hier die Ergebnisse sehr unterschiedlich aus. Im Rahmen des Ausstiegs wurde eine Analyse der möglichen Erfolgs- und Misserfolgskriterien in den jeweiligen Projekten unterschiedlich stark thematisiert. Ähnlich wie für den Ausstieg selbst bestehen auch hinsichtlich Risikoanalysen bei der DEZA keine einheitlichen und verbindlichen Vorgaben.

Insbesondere bei bilateralen Projekten mit nur einem oder wenigen Geldgebern besteht beim Ausstieg eines zentralen Geldgebers die erhöhte Gefahr einer Zäsur in der Kontinuität eines Vorhabens. Mit dem Ausstieg eines zentralen Geldgebers versiegt nicht nur die wesentliche Einnahmequelle für eine Weiterführung, sondern auch die wertvolle Unterstützung des Geldgebers. Eine Verbindlichkeit (Commitment) der involvierten Gruppen gegenüber dem gemeinsamen Projekt ist dann zumeist nicht mehr gegeben.

Der Ausstieg eines Geberlandes kann daher eine Situation grundlegend verändern mit wesentlichen Konsequenzen für die dauerhafte Fortsetzung eines Vorhabens. Daher gilt es, den Aspekten Projektabschluss, Ausstieg und Weiterführung eines Vorhabens von Beginn an genügend Beachtung zu schenken. Die Bemühungen einer jahrelangen Kooperation und die intensiv erarbeiteten Ergebnisse können sonst schlagartig zunichte gemacht werden.

Untersuchte Projekte zeigten hohen Bedarf und Innovation, sind aber mit Risiken verbunden

Das Engagement der DEZA in den beiden betrachteten Ländern zeichnete sich durch verschiedene spezifische Merkmale aus. Nahezu alle Projekte wiesen anfangs einen hohen Unterstützungsbedarf auf. Viele Projekte wurden in «Nischenbereichen» lanciert, d.h. es wurden Organisationen oder Projekte unterstützt, welche sich eher abseits der «Trampelpfade» von Entwicklungshilfeorganisationen befinden und wo nur wenige andere Geber zu finden sind. Zudem weisen einzelne Projekte ein hohes Innovationspotenzial auf, was von den interviewten Personen immer wieder bestätigt wurde.

Weil die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit vorwiegend kleinere Projekte von durchschnittlich 3 bis 5 Mio. Franken unterstützte, sind den Vorhaben in Bezug auf deren Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit gewisse Grenzen gesetzt. Projekte dieser Grössenordnungen haben es eher schwer, substanzielle, dauerhafte und auf breiter Basis verankerte Verbesserungen zu erwirken. Selbstverständlich ist damit nicht ausgeschlossen, dass primär auf lokaler bzw. regionaler Ebene verschiedene positive und auch langfristige Effekte erzielt werden können. Nachhaltige Effekte auf überregionaler bzw. nationaler Ebene hingegen dürften mit dem von der DEZA gewählten Ansatz jedoch schwieriger realisierbar sein. Zudem sah diese «Nischen-Hilfspolitik» der DEZA nicht immer eine direkte und aktive Beteiligung von zuständigen lokalen Akteuren wie zentralen Regierungsstellen vor. Zwar werden die DEZA-Projekte zu Beginn oder während der Projektlaufzeit von der lokalen Regierung zumeist begrüsst. Eine allfällige Übernahme sowie Sicherstellung einer weiterführenden Unterstützung des abgeschlossenen Vorhabens durch lokale Akteure ist jedoch damit keineswegs gesichert.

Projektdokumentation als zentrale Informationsquelle für Erfahrungsauswertungen

Bei der vorliegenden Untersuchung stützte sich die EFK, als wesentliche Informationsquelle, auf das interne Dokumentenmanagementsystem der DEZA. Die Sichtung der vorliegenden Dokumente

zeigte, dass der jeweilige Stand der Projektinformationen sehr heterogen ausgeprägt war. Während bei einzelnen Projekten umfassendes Dokumentationsmaterial vorhanden war, lagen für andere Projekte nur wenige Grundlegendokumente vor. Teilweise mussten weitere Dokumente in den zuständigen Koordinationsbüros in Südafrika und Indien gesucht und zugestellt werden. Dies gestaltete sich bisweilen als recht aufwendig. Die Sichtung der Dokumente ergab viele wertvolle Hinweise zum generellen Verständnis des Projektes sowie zu den jeweiligen Projektzielen.

Die EFK ist der Ansicht, dass eine möglichst vollständige und zentral abgelegte Projektdokumentation von Nöten ist. Diese stellt eine relevante Informationsquelle für die verschiedenen Aspekte eines Projektes wie beispielsweise Zielerreichung und Risikofaktoren dar. Nicht zuletzt können diese Informationen für zukünftige Projekte als Basis für Lernprozesse oder für die Erarbeitung von Leitfäden im Sinne einer «good practice» dienen.

Risikoeinschätzung als Erfolgskriterium für Umsetzung und Weiterführung von Projekten

Im gleichen Masse wie die zuvor genannte heterogene Dokumentenablage sind auch die formulierten Risikoeinschätzungen (Identifizierung potenzieller Projektrisiken) in den jeweiligen Projektdokumenten quantitativ und qualitativ sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während auf der einen Seite gute Risikoeinschätzungen zum Projekt und/oder zum Kontext bestehen, fehlen derartige Angaben bei anderen Projekten nahezu gänzlich. Es sind jedoch gerade diese Informationen, welche auf mögliche Fallstricke bei der Projektumsetzung und –zielsicherung hinweisen. Diese können den langfristigen Erfolg oder Misserfolg eines Projektes frühzeitig mitentscheiden.

Die EFK ist daher der Ansicht, dass systematisch und einheitlich erarbeitete Risikoanalysen im Rahmen von Projektinitiierungen bereits erste nützliche Hinweise für eine bestmögliche Umsetzung und Weiterführung von Projekten liefern können. Bei Bedarf sind diese jeweils an aktuelle Entwicklungen während der Projektumsetzung anzupassen.

Gezielt eingesetzte «Ex-post-Analysen» können Mehrwert schaffen

Vor dem Hintergrund der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sind auch entsprechende Anpassungen der bisherigen Evaluationspraxis zu überdenken. Die EFK ist der Meinung, dass unter dem Gesichtspunkt «profitieren von Ergebnissen und Erfahrungen von ausgewählten abgeschlossenen Projekten» gezielt eingesetzte Ex-post-Untersuchungen, einige Jahre nach Abschluss der Unterstützung eines Projektes, durchaus wertvollen Input für die künftige Ausgestaltung, die Umsetzung und insbesondere den Abschluss sowie die Weiterführung von Projektkonzepten und -zielen liefern. Dies sollte durch unabhängige Personen oder Organisationen vor Ort geschehen. Auf diese Weise können verlässlichere Erfolgsfaktoren für wirkungsvolle und nachhaltige Projekte ermittelt und mit DEZA-Projektpersonalschulungen gezielt gefördert werden.

Die Empfehlungen zuhanden der DEZA

Die Empfehlungen der EFK zuhanden der DEZA betreffen primär das Projektmanagement bezüglich eines optimalen Ausstiegs und einer möglichst dauerhaften Fortsetzung von Nutzen und Wirkungen von Entwicklungshilfeprojekten, auch nach deren Beendigung:

- Definition von internen Vorgaben für den Projektabschluss
- Verbesserung der Zieldefinition im Hinblick auf die Messbarkeit der Zielerreichung
- Sicherstellung einer aktiven und einer einheitlichen Projektdokumentation
- Systematisches Monitoring zentraler Risikobereiche innerhalb von Projekten
- Förderung von «Ex-post-Untersuchungen» bei ausgewählten Schlüsselprojekten.