

Multilaterale Akzente

Editorial

Die Entwicklungsergebnisse stehen heute im Fokus der multilateralen Entwicklungsorganisationen. Gleichzeitig messen diese, nicht zuletzt auf berechtigten Druck der Mitgliedsstaaten, ihrer eigenen Effizienz hohe Bedeutung bei. Im Rahmen ihrer Aufsichts- und Steuerungsfunktion konzentrieren sich das SECO und die DEZA stark auf diese Bereiche. Ein Schwerpunkt der Arbeit ist die Verstärkung der Kapazitäten der Organisationen in diesem Gebiet, wofür deren Evaluationsabteilungen einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem verfolgen, analysieren und lenken die DEZA und das SECO mit anderen Gebern die Resultaterreichung der Organisationen. Die DEZA und das SECO setzen sich im Dialog mit den prioritären multilateralen Organisationen dafür ein, dass das interne Funktionieren in den Organisationen sowie die Koordination und Zusammenarbeit unter den multilateralen Organisationen auch vor Ort stetig verbessert werden. Die Komplexität der nachhaltigen Entwicklung steigert sich stetig. Zu den Herausforderungen auf nationaler Ebene kommen globale Herausforderungen wie instabile Finanzmärkte, Klimaveränderung, Wasserknappheit, Ernährungssicherheit und Migration hinzu. Die Steuerung zu mehr resultatsorientierter Entwicklungshilfe wird demzufolge ebenfalls komplizierter und multidimensional und verlangt entsprechende Instrumente. Dabei muss die Verbesserung des Wohls der Ärmsten und Verwundbarsten beim Mitteleinsatz im Vordergrund stehen.

OLIVIER BÜRKI
DANIEL BIRCHMEIER

Vollumfängliche Evaluationen

Ergebnisse haben oberste Priorität

PERSPEKTIVEN Die Entwicklungshilfe richtet ihre Projekte immer mehr auf genau festgelegte und überprüfbare Ergebnisse aus. Im multilateralen Umfeld ermöglicht dieser Ansatz nicht nur eine bessere Planung und die Anpassung von Beiträgen und Programmen, sondern auch eine genauere Rechenschaftsablegung. Die Schweiz beteiligt sich sehr aktiv an diesem Prozess.

In einer ländlichen Gegend Afrikas wurde vor einiger Zeit eine Schule gebaut. Damit die Kinder keinen allzu weiten Weg hatten, wurde ein Standort in der Nähe mehrerer Dörfer gewählt. Die Idee war gut, doch zeigte sich bald, dass mehr Kinder gekommen wären, wenn die Schule auch ein Mittagessen angeboten hätte, und dass erst die Ausbildung kompetenter Lehrkräfte den langfristigen Schulbesuch, das eigentliche Ziel, gesichert hätte.

Beispiele wie dieses haben zweifellos den Weg zu einem Ansatz geebnet, der heute sehr verbreitet ist: das «ergebnisorientierte Management in der Entwicklungszusammenarbeit». Das obige Beispiel veranschaulicht, in welche Richtung sich die Akteure seit etwa einem Jahrzehnt weiterentwickelt haben. Nicht nur im Rahmen eines einfachen Projekts wie oben geschildert, sondern im globalen Massstab. Es geht kurz gesagt nicht mehr nur darum, die erbrachten Leistungen zu zählen, etwa die Anzahl der errichteten Schulen, der eröffneten Spitäler oder der ausgebildeten Hebammen. Heute liegt der Schwerpunkt auf der Umsetzung des angestrebten Ziels, d.h. der langfristigen Wirkung. Dieser Ansatz berücksichtigt sämtliche Variablen und misst die quantitativen und qualitativen Entwicklungsergebnisse. Er ist unter der englischen Abkürzung MfDR bekannt, die für «Management for Development Results» steht, d.h. ergebnisorientiertes Management in der Entwicklungszusammenarbeit.



Die multilaterale Zusammenarbeit erfordert die Messung langfristiger Resultate. Hier eine Schule in der Elfenbeinküste.

Foto: Weltbank/Ami Vitale

Wirksamkeit und Transparenz

Das einschlägige UNO-Handbuch von 2010 definiert das MfDR als «Lebenszyklus, bei dem die Ergebnisse bestimmend sind für die Planung, die Durchführung, das Monitoring und die Evaluation sowie für die Kommunikation und die laufenden Entscheidungen». Diese Managementform ist heute zentral, bei der Reform der UNO ebenso wie bei der Weltbank oder den regionalen Entwicklungsbanken und hat Folgen sowohl für die Arbeitsweise der Institutionen als auch für die Planung, Durchführung und Kontrolle ihrer Programme. Auch seitens der Geberländer besteht noch Handlungsbedarf, denn eines der Ziele besteht darin, den Entwicklungsansatz zu vereinheitlichen, um die Wirksamkeit und Transparenz zu erhöhen. Mit den MfDR-Indikatoren können zudem alle Entwicklungsakteure – Organisationen, Regierungen, Zivilgesellschaft, Privatsektor – genauer Rechenschaft über die erzielten Ergebnisse ablegen, sowohl untereinander als auch gegenüber der Bevölkerung, die für die multilaterale Hilfe aufkommt bzw. diese in Anspruch nimmt.

Langer Reifeprozess

Die Einsicht, dass es einen neuen Entwicklungsansatz braucht, reifte in den 1990er-Jahren. Konkretisiert wurde er im

Rahmen grosser internationaler Treffen. Die Konferenz von Monterrey zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2002 legte den Schwerpunkt auf die Ergebnisse. «Das bedeutet nicht, dass die Entwicklungsarbeit bisher keine Resultate erzielt hätte», betonen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Weltbank in einer Broschüre zu diesem Thema. «Neu ist der Konsens, dass wir uns darauf konzentrieren müssen, welche Ergebnisse wir erzielen wollen und wie wir sie erreichen können». Zwei Jahre später einigten sich die Entwicklungsakteure an der Konferenz von Marrakesch auf die Schlüsselgrundsätze des MfDR, die 2005 in die Erklärung von Paris aufgenommen wurden. Kurz gesagt, müssen die Empfängerländer ihre eigene Entwicklung in die Hand nehmen, und die Hilfe muss harmonisiert und auf ihre

Prioritäten ausgerichtet sein. Die Aktivitäten aller Partner müssen sich auf die Umsetzung der angestrebten Ergebnisse konzentrieren, und sie müssen nachvollziehbar und transparent sein. Alle diese Themen wie auch die Verpflichtungen der Beteiligten sind im Aktionsplan von Accra von 2008 detailliert festgehalten.

Seither arbeiten auch die DEZA und das SECO nach dem Grundsatz des ergebnisorientierten Managements und unterstützen diesen Ansatz in den Partnerorganisationen. «Das MfDR wird heute in der multilateralen Hilfe praktiziert», erklärt Hanspeter Wyss, der dieses Dossier in der Abteilung Globale Institutionen der DEZA betreut. «Was können wir noch besser machen? Verwenden wir die richtigen Indikatoren? Zeigen die Aktivitäten die beabsichtigte Wirkung? Geht es billiger?» Diese Fragen werden an Workshops und

Treffen zwischen Geberländern und multilateralen Organisationen diskutiert, die den Partnern und auch der Schweiz Gelegenheit bieten, Einfluss zu nehmen. Laut Nicholas Meyer, Mitglied des für die Entwicklungsbanken zuständigen Teams im SECO, «kann dieser Einfluss informell ausgeübt werden, beispielsweise bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen, oder formeller bei hochrangigen Treffen oder bei der Wiederauffüllung der Fonds der Entwicklungsbanken». Die Präsenz der Schweiz in den Verwaltungsräten der Entwicklungsbanken und gewissen UNO-Organisationen ist dabei zentral. Dort kann die Schweiz überprüfen, ob die Ergebnisse und Verpflichtungen den Erwartungen entsprechen, und sie auf ihre Prioritäten ausrichten. Die Stärke des MfDR besteht darin, dass es alle Elemente berücksichtigt und im Idealfall einen positiven Prozess in Gang setzt, bei dem frühere Erfahrungen in künftige Projekte einfließen.

CCM: RAHMEN FÜR DIE BEZIEHUNGEN DER SCHWEIZ ZU DEN MULTILATERALEN ORGANISATIONEN

Die Schweiz verfügt seit Januar 2010 über ein Instrument, mit dem sie ihre Beziehungen zu den von ihr mitfinanzierten multilateralen Organisationen steuert und analysiert: das CCM (Core Contribution Management). Dieses wird einmal jährlich erarbeitet und befasst sich mit der Verwendung der Kernbeiträge. Es setzt Eckwerte, mit denen sich verfolgen lässt, inwieweit die Organisationen ihre Ziele erfüllen und wie die Schweiz Einfluss auf bestimmte Themen nimmt und allenfalls interveniert. Das CCM ist eines der wichtigsten Managementinstrumente der Schweizer Beziehungen zu rund zwanzig multilateralen Partnern innerhalb des UNO-Systems und der internationalen Finanzinstitutionen. Das Instrument umfasst zwei Aspekte: Einerseits werden die Institutionen selbst analysiert (Management, Selbstevaluationssystem, Auftrag, Zusammenarbeit mit den anderen Institutionen, Planung, Finanzen usw.). Im Fokus stehen dabei die mittelfristigen Ziele (die der Verwaltungsrat der Organisation festlegt, in dem die Schweiz häufig vertreten ist). Andererseits werden die strategischen Prioritäten der Schweiz für die betreffende Institution und die erzielten Ergebnisse unter die Lupe genommen. Die Analyse der geprüften Indikatoren ist ein wesentlicher Bestandteil des politischen Dialogs, den die Schweiz mit der Institution führt.

Mit dem CCM konnte die Schweiz zum Beispiel klare Defizite in der Arbeit der UNICEF aufzeigen, was den Schutz von Kindern vor Missbrauch (Arbeit, Heirat, häusliche Gewalt usw.) und den Schutz ihrer Rechte (Zugang zu Bildung, medizinische Versorgung usw.) anbelangt. Die Gründe waren mangelnder Fokus, fehlender Wille und unzureichende Mittel. Die Schweiz, die dem Kinderschutz seit Jahren einen hohen Stellenwert einräumt, wies den Sitz der UNICEF und die übrigen Geldgeber auf diese Mängel hin – was positive Veränderungen brachte. Das CCM ergab auch, dass die UNICEF enger mit den übrigen UNO-Organisationen zusammenarbeiten und ihre Tätigkeit besser mit ihnen koordinieren muss.

«Für die bilateralen Programme verwenden wir seit langem ein solches Instrument», erklärt Hanspeter Wyss von der Abteilung Globale Institutionen bei der DEZA; «für den multilateralen Bereich hingegen hatten wir bis vor kurzem nichts Systematisches». Ausser in Ausnahmefällen betreffen die CCM, wie es ihr Name schon sagt, den Kernbetrieb der Institutionen (core contribution) und nicht die spezifischen Programme, die andere Kriterien im Zusammenhang mit dem jeweiligen Thema erfüllen müssen.

Evaluationen sind zentral

Das ergebnisorientierte Management beruht auf einer Reihe von Indikatoren, mit denen sichergestellt werden kann, dass der eingeschlagene Kurs erfolgreich ist und beibehalten wird. DEZA und SECO haben dazu einen Rahmen entwickelt (s. Kasten nebenan), mit dem sie ihre Unterstützung an die multilateralen Institutionen aufgrund deren Ergebnisse analysieren und steuern. Doch solche Indikatoren erfüllen ihren Zweck nur, wenn die Prozesse und Ergebnisse evaluiert werden. Die UNO-Agenturen, die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken werden deshalb regelmässig durchleuchtet. Diese Institutionen verfügen über eigene Evaluationsstellen, die die Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisation ermitteln. Sie werden als unabhängig bezeichnet, da sie spezielle Abteilungen mit eigenem Budget und direkt dem Direktorium unterstellt sind (s. Interview S. 3). Ihre Berichte zeigen, dass sie durchaus kritische Überlegungen anstellen. «Bei den Entwicklungsbanken kommt es häufig vor, dass die Evaluationsstelle eine andere Position vertritt als das Direktorium», sagt Nicholas Meyer. «Die aufgeworfenen Punkte werden dann im Verwaltungsrat mit dem Direktorium und der Evaluationsstelle besprochen».

Die Institutionen werden zudem periodisch einer externen Evaluation unterzogen, die das Netzwerk der Geberländer, das MOPAN, durchführt (s. Artikel S. 5). Die Themen und Methoden decken sich nicht mit denjenigen der unabhängigen

internen Stellen, ergänzen diese aber. «Die beiden Quellen zeichnen ein besseres Bild der Situation», meint Nicholas Meyer, «auch wenn Geber- und Empfängerländer eine bestimmte Frage manchmal unterschiedlich beurteilen. Zum Beispiel haben wir bei den Banken die Erfahrung gemacht, dass die Empfänger im Allgemeinen positiv auf das MOPAN reagieren, vermutlich weil sie die guten Beziehungen nicht aufs Spiel setzen wollen, obwohl die Position der Geber näher bei der internen Evaluation der Bank liegt.»

Verschiedene multilaterale Organisationen haben aus strukturellen Gründen Mühe, das MfDR umzusetzen. In diesen Fällen kann die Schweiz eine Führungsrolle übernehmen oder Organisationen durch gezielte Ausbildungen unterstützen. So übte die Schweiz 2012 gemeinsam mit anderen Geberländern Druck auf den UNO-Bevölkerungsfonds aus, um eine Verbesserung seiner Evaluationspolitik zu bewirken. Der Fonds wird dem Verwaltungsrat 2013 eine neue Politik präsentieren.

«Gewisse multilaterale Organisationen sind weiter als wir. Von ihrem Know-how kann die Schweiz beim Erfahrungsaustausch profitieren», sagt Hanspeter Wyss. Denn das ergebnisorientierte Management macht nur Sinn, wenn es als kontinuierlicher, gegenseitiger Lernprozess verstanden wird. ■■

IN KÜRZE

Die Schweiz hat erneut die Führung bei den QCPR-Verhandlungen übernommen

Mit der Quadriennial Comprehensive Policy Review (QCPR) wird alle vier Jahre der rechtliche Rahmen für die UNO-Entwicklungszusammenarbeit überprüft. Die Schweiz wurde erneut zur Fazilitatorin der QCPR-Verhandlungen bestimmt, die im Oktober begonnen haben und im Dezember abgeschlossen sein sollten.

Die alle vier Jahre in New York stattfindende Überprüfung dient dazu, die politischen Eckpfeiler und die organisatorischen Grundsätze für die Entwicklungszusammenarbeit des gesamten Systems der Vereinten Nationen festzulegen – sowohl für den Hauptsitz als auch für die Feldarbeit (siehe *Multilaterale Akzente* Nr. 6).

Die Schweiz hat diese Verhandlungen bereits dreimal geleitet (2001, 2004 und 2007). Sie hat sich auch für die aktuelle Überprüfung zur Verfügung gestellt. Dass ihr diese Aufgabe anvertraut wurde, zeugt vom Vertrauen der anderen Delegationen in ihre Kompetenzen als Fazilitatorin.

Unabhängige Aufsicht

Ergebnisorientiertes Management: «Kulturwandel und Prozess sind im Gange»

INTERVIEW Cheryl W. Gray ist seit Juni 2011 Direktorin des Evaluations- und Aufsichtsbüros (Office of Evaluation and Oversight, OVE) bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Zuvor arbeitete sie während 25 Jahren bei der Weltbank, namentlich als Leiterin der unabhängigen Evaluationseinheit. Sie promovierte an der Universität Harvard in Rechtswissenschaften und besitzt einen Wirtschaftsabschluss der Universität Stanford.

Sie sind Leiterin der integrierten Evaluationsabteilung OVE bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank [IDB] und hatten zuvor bei der Weltbank einen ähnlichen Posten inne. Inwieweit ist diese Arbeit, die von den Banken selber finanziert wird, wirklich unabhängig?

Unser Evaluations- und Aufsichtsbüro ist ebenso wie die entsprechenden Büros bei der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank von seiner Struktur und seinen Abläufen her unabhängig. Als Leiterin unterstehe ich dem Verwaltungsrat, nicht aber dem Präsidium oder dem Direktorium der IDB. Ich wurde vom Verwaltungsrat ohne Mitsprache des Direktoriums gewählt, und nur der Verwaltungsrat kann mich meiner Funktion entheben – und zwar ausschliesslich aufgrund ungenügender Leistung. Selbstverständlich darf ich keinen Posten bei der IDB übernehmen. Budget und Pflichtenheft des OVE werden einzig durch den Verwaltungsrat genehmigt. Für unsere Evaluationsberichte erhalten wir zwar Kommentare vom Direktorium und vom Verwaltungsrat der Bank, das OVE entscheidet aber über den gesamten Inhalt der Berichte, die alle veröffentlicht werden. Ich kann ehrlich behaupten, dass das OVE theoretisch und faktisch unabhängig ist, genauso wie die Unabhängige Evaluationsgruppe [IEG] der Weltbank. Das Direktorium und der Verwaltungsrat der IDB respektieren diese Unabhängigkeit. Sie sind sich bewusst, dass



Für Cheryl Gray ist die Unabhängigkeit der Evaluationen wichtig. Foto: IDB

die unabhängige Evaluation wichtig ist, damit die Institution ihre Verantwortung wahrnehmen, Fortschritte machen und effiziente Arbeit leisten kann. Die multilateralen Entwicklungsbanken können stolz sein, dass sie damit eine Struktur genehmigt haben, die verantwortungsvolle Evaluationen garantiert.

Erinnern Sie sich noch, wann man sich bewusst wurde, dass es in der Entwicklungszusammenarbeit ein ergebnisorientiertes Management [Managing for Development Results oder MfDR] braucht, insbesondere bei der Weltbank? Was war der Auslöser?

Ich war in den 1990er- und 2000er-Jahren lange auf operativer Ebene bei der Weltbank tätig. Von Anfang an war für mich klar, dass die Personalleitlinien der Bank nicht immer ganz auf das Erzielen optimaler Ergebnisse ausgerichtet waren. Zwei Dinge schienen am meisten zu zählen: Der Umfang der vergebenen Darlehen und die Beziehungen mit den Partnern. Diese beiden Parameter schufen nicht immer ideale Voraussetzungen für gute Ergebnisse am Projektort, insbesondere in schwierigen, aber zentralen Bereichen wie Gouvernanz und Stärkung von Institutionen. Auf das Problem ungenügender Ergebnisse machte der Wapenhans-Bericht

1992 aufmerksam [benannt nach dem Vizepräsidenten der Weltbank, der einen vertraulichen Evaluationsbericht über die von der Weltbank finanzierten Programme erstellte]. Dies hat etwas zur Neuausrichtung der Kultur der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen, und dieser Prozess in Richtung Ergebnisorientierung ist noch nicht abgeschlossen.

Was hat sich mit dem MfDR für die Weltbank im Programmmanagement grundsätzlich und konkret geändert?

Ich bin seit fünf Jahren nicht mehr für operative Abteilungen der Weltbank tätig und kann mich somit zu den jüngsten Entwicklungen nicht äussern. Bis zu meinem Weggang bei der Weltbank hatte sich aber mit dem MfDR das Anreizsystem nicht fundamental geändert. Die Leitlinien waren noch immer auf die vergebenen Kredite und die Beziehungen mit den Partnern ausgerichtet. Der Anspruch, eine bestimmte Wirkung zu erzielen, war bei der Durchführung von Feldprogrammen nur einer von mehreren Faktoren. Positiv ist, dass die Weltbank bereits damals ein solides Werkzeug zur Evaluation der Projektergebnisse zur Verfügung hatte: die Implementation Completion Reports [ICR]. Diese Berichte werden sorgfältig erstellt und präsentieren detaillierte Projektergebnisse. Dies wird teilweise dadurch sichergestellt, dass die Unabhängige Evaluationsgruppe [IEG] der Weltbank diese Berichte stets überprüft. Grössere Abweichungen zwischen der Evaluation eines Projektteams und der Beurteilung durch die IEG sind verpönt. Dies schützt davor, dass allzu optimistische ICR erstellt werden, vor allem wenn konkrete Beweise für Ergebnisse fehlen. Ich bin überzeugt, dass das System mit den ICR-Berichten und der Überprüfung dieser Selbstevaluationen des Managements durch die IEG enorm wichtig ist, sowohl für die gesamte «Evaluationsarchitektur» als auch für eine Kultur bei der Weltbank, die dafür sorgt, dass die Programmergebnisse genau untersucht werden.

Haben die multilateralen Institutionen Ihres Erachtens das MfDR gut integriert?

Ich kann Ihnen diese Frage einfacher beantworten, wenn ich sie auf die Interamerikanische Entwicklungsbank beziehe. Im Rahmen der letzten Kapitalerhöhung der Bank [Anfang 2012 in Kraft getreten] haben sich die Gouverneure der IDB auf einen Projektrahmen geeinigt, der die Leitlinien zum ergebnisorientierten Management festlegen soll. Sie haben auch verlangt, dass die Bank die

Ergebnisevaluation auf der Projektebene verbessert, dass ergebnisorientierte Länderstrategien zur Anwendung kommen und dass bei der Budgetierung auf einen ergebnisorientierten Ansatz übergegangen wird. Diese Bemühungen sind zwar zu begrüssen, die laufenden Evaluationen des Evaluations- und Aufsichtsbüros der IDB zeigen jedoch, dass noch nicht alle neuen Bedingungen und Forderungen wirklich eingehalten werden. Problematische Punkte sind die verwendeten Indikatoren, die Mechanismen zur Qualitätskontrolle, vor allem aber die «Kultur» und die Verinnerlichung dieser Leitlinien innerhalb der Bank. Diese neuen Prozesse können nur Wirkung zeigen, wenn sie in der Institution als nützlich wahrgenommen werden. Das Direktorium der IDB hat bereits beträchtliche Anstrengungen in dieser Richtung unternommen, diese müssen jedoch weiterlaufen.

Gibt es Entwicklungsbereiche, in denen das MfDR besonders wirksam ist?

Meines Erachtens befindet sich der wirksamste Bereich zur Ergebnisevaluation auf Projektebene vor Ort. Jeder Geldgeber sollte in seine Projekte einen Kontroll- und Evaluationsprozess integrieren, um

sicherzustellen, dass er über möglichst genaue Daten zur Bilanz der angestrebten Ergebnisse verfügt. Es sollte zum Beispiel auch nicht davor zurückgeschreckt werden, einen Misserfolg offenzulegen, denn aus einem solchen Fall gibt es immer viel zu lernen.

Das MOPAN [s. Seite 5] hat im Dezember 2001 eine Evaluation zur IDB veröffentlicht. Deckt sich das Ergebnis mit Ihrer eigenen Analyse? Ist diese externe Evaluation nützlich und was wird sich dadurch ändern?

Ja, die Ergebnisse der MOPAN-Evaluation decken sich mehr oder weniger mit der Bilanz unseres Evaluations- und Aufsichtsbüros. Das OVE realisiert derzeit eine vertiefte Evaluation zu den Fortschritten, die im Rahmen des ergebnisorientierten Managements erzielt wurden. Sie wird dem Gouverneursrat der IDB bei der Jahresversammlung im März 2013 vorgelegt. Diese Evaluation nimmt die meisten Bereiche unter die Lupe, die auch in der MOPAN-Evaluation zur Sprache kommen. Von den Themen, die dem OVE am Herzen liegen, gehört zum Beispiel die Arbeit der IDB im Bereich der Entwicklung des Privatsektors und der regionalen Integration. Diese zwei Punkte wurden vom MOPAN positiv vermerkt. ■

IN KÜRZE

Beschäftigung als Motor der Entwicklung

Die Weltbank und das SECO stellten Anfang November in Bern den Weltentwicklungsbericht 2013 vor. Er wurde an diesem Anlass mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft, der Bundesverwaltung und der Akademie diskutiert. Der mit finanzieller Beteiligung des SECO veröffentlichte Bericht mit dem Titel «Jobs» zeigt auf, dass ein enger Zusammenhang zwischen Entwicklung und Beschäftigung besteht, wenn darunter alle Tätigkeiten verstanden werden, «die Einkommen in Form von Geld oder Naturalien schaffen, ohne die Menschenrechte zu verletzen». Diese Definition deckt Arbeit in ihrer ganzen Vielfalt ab. Gemäss dem Bericht macht zum Beispiel die nicht entlohnte Arbeit 80% der Beschäftigung der Frauen in Subsahara-Afrika aus, gegenüber weniger als 20% in Osteuropa und Zentralasien. Die Art der verrichteten Arbeit verändert sich im Zuge der Urbanisierung: Ein zunehmender Anteil der Erwerbsbevölkerung ist nicht mehr im Landwirtschaftssektor tätig. Während dieser Wandel in den Industrieländern mehrere Jahrzehnte in Anspruch nahm, vollzieht er sich in den Entwicklungsländern innerhalb einer Generation – beschleunigt

durch die Globalisierung, die tiefgreifende Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur mit sich bringt. Der Bericht der Weltbank widmet sich der Beziehung zwischen Beschäftigung und Handelsabkommen, öffentlichem Sektor, Privatwirtschaft und Liberalisierung und vermerkt am Rand, dass vollständige Daten oft Mangelware sind. Beschäftigung schafft nicht nur Einkommen, sondern beeinflusst auch den sozialen Status und trägt – solange sie nicht entfremdend wirkt – zum körperlichen und psychischen Gleichgewicht des Menschen bei. Armut entsteht häufig durch fehlenden Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Weltbank betont jedoch, dieser Zugang allein reicht nicht aus: «Erst ein höheres Arbeitseinkommen bietet einen Ausweg aus der Armut». Beschäftigung ist aber nicht nur für den Einzelnen wichtig, sondern sie spielt auch für den sozialen Zusammenhalt eine Schlüsselrolle. Das Bevölkerungswachstum ist daher eine gewaltige Herausforderung, denn um die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter auf dem heutigen Niveau zu halten, braucht es bis im Jahr 2020 rund 600 Millionen Arbeitsplätze mehr als 2005 existierten.

MOPAN: Netzwerk zur Evaluation der multilateralen Zusammenarbeit

ANALYSE Seit zehn Jahren unterzieht das Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit einer unabhängigen Evaluation. Das Netzwerk besteht aus bilateralen Gebern, die so wertvolle Informationen zur multilateralen Hilfe erhalten. Ausserdem dient es als nützliches Werkzeug für das ergebnisorientierte Management.

In der Zusammenfassung eines über 50-seitigen Berichts von 2011 zur Landwirtschaftsorganisation Food and Agriculture Organization (FAO) der UNO ist zu lesen: «Es ist allgemein anerkannt, dass die FAO einen klaren Auftrag und eine entsprechende Strategie hat, auch wenn gewisse Partner (vor allem Geber) nicht der Ansicht sind, dass das Direktorium und die Kultur der FAO das ergebnisorientierte Management hundertprozentig unterstützen. Die Organisation nimmt die Reformbemühungen aber sehr ernst, auch wenn es noch viel zu tun gibt». Verfasst wurde der Bericht von einem Netzwerk von Geberländern, das die Wirksamkeit der multilateralen Institutionen aus organisatorischer Sicht evaluiert. Dabei geht es nicht um Ranglisten oder Vergleiche, sondern um die Wahrnehmung der Wirksamkeit durch die Akteure, mit denen die Institutionen zusammenarbeiten, insbesondere die Geldgeber.

Drei Informationsebenen

Das Netzwerk wurde 2002 gegründet, im gleichen Jahr, in dem an der UNO-Konferenz von Monterrey das ergebnisorientierte Management auf der Agenda stand. Zwischen diesen Ereignissen bestand kein direkter Zusammenhang, ausser dass das Thema damals an Aktualität gewann. Seit dem Beitritt der USA im September 2012 umfasst das MOPAN 17 Mitglieder (auch solche, die weiterhin bilaterale Evaluationen durchführen). Das Sekretariat des MOPAN, das bisher die Mitgliedsländer im Turnus sicherstellten, wird ab 2013 vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD übernommen. Das MOPAN analysiert die wichtigsten



Die MOPAN Evaluationen zielen darauf hin, die Zusammenarbeit zu stärken und die Effizienz der multilateralen Organisationen im Feld weiter zu verbessern. Foto: Weltbank/Larry Daughters

multilateralen Entwicklungsorganisationen, die Teil der UNO oder der internationalen Finanzinstitutionen sind. Jedes Jahr werden bis zu sechs Organisationen geprüft. Die Tätigkeiten der einzelnen Organisationen werden in rund zehn Ländern untersucht (bei regionalen Organisationen mit engerem Tätigkeitsgebiet weniger), basierend auf ihren Unterlagen und einem Fragebogen. Adressiert wird der Fragebogen an die Sitze der Geber, die Mitglied des MOPAN sind, an ihre Vertreter in den ausgewählten Empfängerländern und an die Partner der multilateralen Organisationen vor Ort: NGO, Ministerien, öffentlicher Sektor usw. Das Einholen von Meinungen auf drei Ebenen mit 200 bis 300 Fragebogen und einer durchschnittlichen Rücklaufquote von über 60% verstärkt die Aussagekraft der Studie.

Prüfung wird ernst genommen

Das MOPAN wollte ursprünglich in Erfahrung bringen, wie die Partner der Organisationen deren Arbeit wahrnehmen. Es konzentrierte sich lange auf das Management der Organisationen in vier Bereichen: Strategie, Einsätze, Beziehungen, Know-how. Im Laufe der Jahre hat das Netzwerk seine Methoden optimiert und den Prüfbereich erweitert. Seit drei Jahren prüft das MOPAN auch die Publikationen der

Institutionen, und 2012 waren auch die Wirksamkeit, Ergebnisse und Relevanz der Programme Bestandteil der Untersuchung. Inzwischen werden mehrere Dutzend Indikatoren erhoben, wie Fokussierung auf die Ergebnisse, Delegieren von Verantwortlichkeiten, Harmonisierung der Prozesse oder Austausch von Know-how. «Es ist positiv, dass das MOPAN die Organisationen in mehreren Ländern evaluiert. Sinnvoll wären aber auch Parameter, welche die Wirkungen der Organisationen messen, die im UNO-System auch den Auftrag haben, Normen und Standards zu entwickeln», sagt Sheila Aggarwal-Khan, Leiterin für strategische Planung beim 2011 evaluierten UNO-Umweltprogramm (UNEP) am Hauptsitz in Nairobi. «Die Prüfung wurde bei uns sehr ernst genommen». Nicolas Randin, Leiter Zusammenarbeit der DEZA in Burkina Faso, ist ebenfalls dieser Ansicht. Er koordinierte die MOPAN-Studie in Niger, wo er bis 2012 im Einsatz war (die Mitgliedsländer übernehmen die Koordination abwechselnd auf freiwilliger Basis). «Vor Ort waren die geprüften Organisationen interessiert an diesem Ansatz, denn auch ihr Sitz schenkt der Evaluation grosse Aufmerksamkeit. Dass 17 Länder denselben Ansatz verfolgen, verleiht ihm mehr Gewicht als einer isolierten Initiative. Ausserdem bot die Evaluation

den MOPAN-Mitgliedsländern in Niamey die Möglichkeit, ihre Positionen auszutauschen und eine gemeinsame Sichtweise zu finden.»

Intern dient der MOPAN-Bericht der Schweiz als Grundlage zur Erarbeitung ihres eigenen Analyserasters für die multilateralen Entwicklungsorganisationen: das CCM (s. Kasten, S. 2).

Dialog und Transparenz

«Gemeinsamer Ansatz» heisst denn auch der Ausgangspunkt des MOPAN, und der Name steht gemäss Website gleichzeitig für das Hauptziel, «das Verständnis und die Leistungen zu verbessern». Die Evaluation soll den Dialog zwischen den MOPAN-Mitgliedsländern, den multilateralen Organisationen und ihren Partnern fördern und so die Wirksamkeit in den Einsatzländern verbessern. Die im Fragebogen evaluierten Aspekte werden mit Noten von 1 bis 6 bewertet. Den Schluss der Prüfung bildet ein interaktiver Dialog mit den geprüften Organisationen, bei dem diese insbesondere auf schlecht bewertete Punkte eingehen können. Die Antworten und die Kommentare der evaluierten Organisationen werden auf der Website des Netzwerks veröffentlicht. Damit setzt es seinen Anspruch nach Transparenz gegenüber den Steuerzahlern um.

Prüfungen dienen als Referenz

Für Chantal Oltramare, die die Schweiz im Verwaltungsrat der Afrikanischen Entwicklungsbank vertritt, die 2012 zum vierten Mal geprüft wurde, ist nicht nur der Dialog wichtig, sondern auch, dass sich die Parteien besser kennen lernen: «Die MOPAN-Evaluation kann die Zusammenarbeitsstrategien anderer Entwicklungspartner beeinflussen, die für Mitfinanzierungen oder

die Durchführung von Projekten mit der Bank zusammenarbeiten möchten», ist sie überzeugt. «Zum Beispiel hat sich gezeigt, dass die afrikanische Ausrichtung der Bank deren Legitimität bei den afrikanischen Regierungen positiv beeinflusst und dass die Bank die Bedürfnisse und Prioritäten des Kontinents besser versteht.» Mit der Analyse lässt sich auch überprüfen, ob die Bank auf Kurs ist, was die Ziele der Geber- und Empfängerländer betrifft, das bei den Wiederauffüllungen sehr wichtig ist.

«Die Tatsache, dass MOPAN 17 Geber vertritt, ist eine sehr gute Sache», sagt Sheila Aggarwal-Khan vom UNEP. «Eine Organisation wie das UNEP wird zahlreichen Evaluationen unterzogen, angefangen bei den UNO-internen. Manchmal sind es bis zu zehn Evaluationen pro Jahr, die viel Zeit in Anspruch nehmen und sich häufig überschneiden.» Die bei den Partnern der Organisation durchgeführten Prüfungen des MOPAN haben den Vorteil, dass sie diese Belastung nicht noch vergrössern. «Im Gegenteil», meint Nicolas Randin, «die Ergebnisse des Gebernetzwerks liefern Anhaltspunkte für die übrigen Evaluationen und sind wenig zeitaufwendig. Ausserdem legen sie als einzigen Schwerpunkt darauf, wie die Hilfe wahrgenommen wird.» Das MOPAN räumt allerdings auf seiner Website ein, dass dieser Ansatz seine Grenzen hat: Die in Zahlen vorliegenden Indikatoren «erwecken den Eindruck, dass sie sehr präzise sind, aber sie liefern nur ein Bild der Wirksamkeit in den Schwerpunktbereichen und keine detaillierte Sicht der einzelnen Dimensionen der Wirksamkeit einer Organisation». Künftig wird der Schwerpunkt auf die Erarbeitung eines Aktionsplans gelegt, der die Umsetzung konkreter Massnahmen fördern soll. ■

IN KÜRZE

Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation

Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) als Institution der Weltbank hat die Aufgabe, die ärmsten Länder zu unterstützen. Vom 12. bis 15. November 2012 trafen sich Vertreter der Geber- und Empfängerländer in Abidjan (Elfenbeinküste) für die Halbevaluierung der laufenden Verpflichtungsperiode (IDA16). Die letzte Wiederauffüllung über fast 50 Milliarden US-Dollar erfolgte im Dezember 2010 und deckt die Tätigkeiten bis Juni 2014.

Die für das Treffen in Abidjan vorbereiteten Unterlagen zogen Bilanz zu den wichtigsten Themen der laufenden Periode. Das Hauptaugenmerk lag auf den Ergebnissen, wie dies bei den Verhandlungen vom Januar 2010 zur letzten Wiederauffüllung einstimmig beschlossen worden war.

Ein Schlüsselthema waren die Gefahren des Klimawandels. Diese werden in den Projekten der Weltbank, die über entsprechende Erfahrung und Kompetenzen verfügt, immer stärker berücksichtigt. Insbesondere in den Bereichen Energie und Verkehr wird das Problem nunmehr in die Planung einbezogen. Hierbei kann die IDA einen neuen Mechanismus der Weltbank nutzen, der ermittelt, welche Projekte geringe CO₂-Emissionen verursachen und die Belastbarkeitskapazität deutlich erhöhen. Doch die IDA warnt, es bleibe noch vieles zu tun, und sie rät den Empfängerländern, sich auf entsprechende Aktionen «in grossem Stil» vorzubereiten. Ein weiteres wichtiges Thema ist der Gender-Ansatz als eines der vier Schwerpunktthemen der IDA16. Im Interesse eines konsequenten Einbezugs der Gender-Dimension in alle Projekte, welche die IDA finanziert oder mitfinanziert, müssen die Partner und Mitarbeitenden entsprechend unterstützt werden. Diese Bemühungen werden fortgesetzt. Die letzte Periode stand im Zeichen der Ernährungs- und der Finanzkrise. In Abidjan wurden die diesbezüglichen Interventionen der IDA analysiert. Die Bank hat Instrumente entwickelt, die ihre Reaktionsfähigkeit in Krisenzeiten verbessert (namentlich das Crisis Response Window und den Immediate Response Mechanism). Die Einführung dieser Elemente stellt einen Paradigmenwechsel dar: Anstelle des reaktiven Ansatzes zur Krisenbewältigung wird ein systematischer, prognostischer Ansatz eingeführt. Bisher ist die Bilanz positiv, was die Schnelligkeit und das Eingehen auf die Bedürfnisse der Empfängerländer angeht.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit:
Michel Bühner, Jean-François Schwab

Layout:
Marc Dubois, Lausanne
marc@mdvr.ch

Übersetzung aus dem Französischen:
EDA

Olivier Bürki
Leiter Abteilung Globale Institutionen DEZA
olivier.burki@deza.admin.ch

Christoph Jakob
Programmbeauftragter Abteilung
Globale Institutionen DEZA
christoph.jakob@deza.admin.ch

Daniel Birchmeier
Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Philippe Sas
Stv. Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO
philippe.sas@seco.admin.ch