

Afrika

Unterstützung einer panafrikanischen Qualitätsinfrastruktur

Kurzfassung des Evaluierungsberichts

Projektdaten

Projekt-Nr.:	2006.2039.3-95226
PTB-Nr.:	
Höhe des deutschen Beitrags:	3.3 Mio. EUR
Laufzeit der aktuellen Phase:	01/2010-12/2012
Gesamtlaufzeit:	01/2007-12/2015
Zeitraum der Evaluierung:	28.11.2011-02.12.2011
Art der Evaluierung:	Zwischenevaluierung
PTB-Arbeitsgruppe:	Q.54
Projektverantwortlicher:	Kathrin Wunderlich
Gutachter:	Dr. Hartmut Janus Seniorfachkonzeptionist GIZ

Dieses Gutachten wurde im Auftrag der PTB von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinungen und Wertungen wieder.

Darstellung des Projekts

Bisher konnten afrikanische Entwicklungsländer die Vorteile, die die Globalisierung bereithält, im Vergleich zu Ländern in anderen Entwicklungsregionen nur unzureichend nutzen. Dies spiegelt sich zum Beispiel in einem sehr geringen Anteil der afrikanischen an den Weltexporten und einem niedrigen Niveau des intra-afrikanischen Handels wider. Eine der Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung am Handel wie auch für die Gewährung des Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutzes besteht darin, dass gehandelte Güter und Dienstleistungen festgelegten Standards und technischen Regulierungen entsprechen. Diese Übereinstimmung muss überprüft werden (Konformitätsprüfung). Zusätzlich muss dieser Prozess der Konformitätsprüfung selbst internationalen Vereinbarungen genügen und anerkannt sein. Dieses Netzwerk aus Standards, Messung, Zertifizierung und Akkreditierung wird Qualitätsinfrastruktur genannt. Das Ziel des vorliegenden Projektes besteht darin, den panafrikanischen Integrationsprozess durch die Unterstützung der Einrichtung und Leistungsfähigkeit panafrikanischer Institutionen im Bereich der Qualitätsinfrastruktur zu stärken. Maßnahmen in vier Bereichen tragen zur Erreichung des Zieles bei: a.) strategische Beratung und Bewusstseinsbildung bei der AU/NEPAD (politische Unterstützung); b.) institutionelle Unterstützung von ARSO, AFSEC, AFRIMETS und AFRAC (institutionelle Kapazitätsentwicklung); c.) Verknüpfung von Staaten, regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und subregionalen Initiativen mit dem panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur (Verknüpfung und Integration) sowie d.) technische Beratung in den Bereichen Harmonisierung, Vergleichsmessungen und internationaler technischer Fortschritt (technische Unterstützung).

Bewertung des Projekts

Das Projekt zur Unterstützung einer panafrikanischen Qualitätsinfrastruktur wird insgesamt als erfolgreich beurteilt. Es stellt einen guten praktischen Anwendungsfall für einen Mehrebenenansatz dar, der die panafrikanische, die regionale und die nationale Ebene verknüpft.

Während der zweiten Phase des Vorhabens wurden wichtige Meilensteine erreicht. So wurden u.a. die Gründung von AFRAC sowie die institutionelle Entwicklung von AFRAC und AFRIMETS unterstützt. Das Projekt hat gleichfalls zur Erarbeitung von mittelfristigen Strategien von AFRAC und AFRIMETS beigetragen. Zusätzlich wurde in 2011 ein Workshop zur Verknüpfung der panafrikanischen Qualitätsinfrastruktur mit der Afrikanischen Union (AU) gefördert. Im Hinblick auf die politische Unterstützung wurde das Thema „Qualitätsinfrastruktur“ im NEPAD-Sekretariat gestärkt. Zusätzlich unterstützte das Vorhaben die Durchführung von Trainingskursen, etwa eines Kurses über „Qualitätsinfrastruktur für nachhaltige Entwicklung“ in 2010/2011. Diese Leistungen des Projektes werden von seinen afrikanischen Partnern in hohem Maße wertgeschätzt.

Konzeption und Wirkungskette

Das Konzept des vorliegenden Vorhabens ist gut erarbeitet. Es besteht aus einer Folge von unterschiedlichen Veränderungsprozessen. Der erste Veränderungsprozess betrifft die Ein-

richtung der vier panafricanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur. Mit der Gründung von AFRAC im Jahre 2010 wurde dieser Prozess abgeschlossen.

Ein nachfolgender Prozess besteht darin, die Organisationsentwicklung dieser Institutionen zu stärken. Mit der Unterstützung der Einrichtung von Arbeitsgruppen und der Erarbeitung von mittelfristigen Strategien für AFRIMETS und AFRAC ist dieser Prozess auf einem guten Weg. Der nächste Prozess besteht darin, sowohl die Zusammenarbeit dieser vier Institutionen zu fördern als auch ihre Verknüpfung mit internationalen Organisationen zu unterstützen. Der Workshop zur „Verknüpfung der panafricanischen Qualitätsinfrastruktur mit der AU“ stellt einen wichtigen Schritt in diesem Prozess dar. In einem weiteren Prozess sollen das Thema der Qualitätsinfrastruktur auf der panafricanischen Ebene politisch verankert und die Anerkennung der vier panafricanischen Institutionen auf diesem Gebiet durch die Kommission der AU erreicht werden. Schließlich bestehen relevante Prozesse darin, die Umsetzung von Aus- und Fortbildungskursen im Bereich der Qualitätsinfrastruktur zu unterstützen.

Das Phasenziel des vorliegenden Vorhabens („Panafricanische Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur stellen die Kernelemente einer abgestimmten Qualitätsinfrastrukturstrategie dar und sind auf der politischen Ebene anerkannt“) beinhaltet genau jene Elemente, deren Erreichung sich als besonders herausfordernd darstellt.

Grundlegend für die Wirkungskette des Vorhabens sind die vier oben genannten Unterstützungsbereiche (politische Unterstützung, institutionelle Kapazitätsentwicklung, Verknüpfung und Integration sowie technische Unterstützung“).

Die Bewusstseinsbildung für den Privatsektor und die Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Leistungen der Qualitätsinfrastruktur war bisher nicht explizit Teil der Unterstützungsbereiche. Es können einige Lücken in der Darstellung der Wirkungskette – so, wie sie im Angebot an das BMZ enthalten ist – beobachtet werden. Zudem werden in einigen Fällen die verschiedenen Ebenen der Wirkungskette (Nutzung der Leistung, direkte Wirkung, indirekte Wirkung) durcheinandergebracht.

Relevanz

Die Relevanz der Qualitätsinfrastruktur für den Handel sowie für den Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz wird allgemein anerkannt. Sie spiegelt sich ebenfalls in relevanten Strategien der afrikanischen (z.B. AU/NEPAD Afrikanischer Aktionsplan 2010 – 2015) als auch der deutschen Seite (u.a. BMZ Strategiepapier „Aid for Trade in der deutschen Entwicklungspolitik“) wider. Allerdings besteht die Schwierigkeit, die relative Relevanz der Qualitätsinfrastruktur im Vergleich zu anderen Herausforderungen, denen sich afrikanische Entwicklungsländer im Hinblick auf ihre Entwicklung sowie ihre regionale und internationale Integration gegenübersehen, zu beurteilen. Zusätzlich gibt es zwar eine große Anzahl von quantitativen und qualitativen Studien über die Wirkung der Qualitätsinfrastruktur auf Entwicklung. Allerdings betreffen diese Studien selten die panafricanische Ebene. Oft sind sie nicht ausreichend ausgewertet und ihre Ergebnisse sind nicht in allgemeinverständlicher Weise dargestellt. Innerhalb des Bereichs der Entwicklung einer panafricanischen Qualitätsinfrastruktur werden die Einrichtung relevanter panafricanischer Institutionen, deren Zusammenarbeit und deren Einbeziehung in internationale Institutionen als relevant betrachtet (Stufe 2).

Kurzfassung der Evaluierung des Projekts „Projekttitel“

Effektivität

Im Hinblick auf die Wirksamkeit des vorliegenden Vorhabens müssen verschiedene Zeitlimits für die Indikatoren auf der Modul (12/2015) und auf der Phasenebene (12/2012) unterschieden werden. Große Fortschritte können hinsichtlich jener Indikatoren beobachtet werden, die die Teilnahme panafrikanischer in internationalen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur sowie die Durchführung von Vergleichsmessungen betreffen. Gleichzeitig ist, obwohl es dort ebenfalls Fortschritte gibt, ein geringerer Grad der Zielerreichung im Hinblick auf die Erarbeitung einer abgestimmten Strategie sowie der politischen Anerkennung der vier panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur zu beobachten. Die abgestimmte Strategie sollte grundsätzlich darauf abzielen, die Ebenbürtigkeit der vier Institutionen und die Übereinstimmung ihrer Arbeitsteilung mit internationalen Regeln zu unterstreichen sowie einen Aktionsplan für ihre Kooperation zu erarbeiten. Einige Ergebnisse des Projektes spiegeln sich nicht in den Indikatoren wider, etwa die Durchführung des Trainingskurses über „Qualitätsinfrastruktur für nachhaltige Entwicklung“ (unbeabsichtigtes positives Ergebnis). Allgemein sollten die Indikatoren stärker auf der Ebene der direkten Wirkungen als auf der Ebene der Nutzung der Leitungen angesiedelt sein (Stufe 2).

Entwicklungspolitische Wirkungen

Dieses Kriterium bewertet die Wirkungen des Projektes im Hinblick auf übergeordnete Entwicklungsziele, wie etwa wirtschaftliches Wachstum, Armutsminderung und Erhöhung der Wohlfahrt.

Das Projekt fördert eher mittel- bis langfristige strukturelle Reformprozesse, z.B. die Einrichtung von Institutionen sowie die Erarbeitung und Implementierung ihrer mittelfristigen Strategien. Einige der unterstützten Reformen, wie die Einrichtung von AFRAC und das Dokument zur Verknüpfung der panafrikanischen Qualitätsinfrastruktur mit der AU, sind eher neueren Datums (2010, 2011). Daher ist die gegenwärtige Wirkung des Projektes im Hinblick auf Wachstum und Armut in Afrika wahrscheinlich eher begrenzt. Allerdings kann langfristig (Ende des Projektes in 12/2015), wenn die Reformen weiterhin erfolgreich voranschreiten, eine substantielle Wirkung auf Handel, Wachstum und Wohlfahrt erzielt werden. Eine andere Herausforderung besteht in Schwierigkeiten, die Wirkungen der Qualitätsinfrastruktur z.B. auf den Handel auf panafrikanischer Ebene zu messen. (Stufe 2)

Effizienz

Das vorliegende Vorhaben arbeitet mit einer relativ schlanken Managementstruktur. Daher ist die Höhe der allgemeinen Verwaltungskosten verhältnismäßig beschränkt. Weitere Elemente tragen zu einer sehr positiven Beurteilung des Effizienzkriteriums bei: Der E-Learning-Teil reduziert die Kosten des gemischten Trainingskurses zur „Qualitätsinfrastruktur für nachhaltige Entwicklung“. Zudem arbeitet das vorliegende Vorhaben eng mit anderen Projekten in Afrika zur Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur auf der regionalen und nationalen Ebene zusammen. Daher können Synergieeffekte genutzt werden. Ein größerer Teil der Kosten des Projektes wird für die Finanzierung der Teilnahme von relevanten Führungs- und Fachkräften an Trainingskursen, Hauptversammlungen der panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur, Workshops usw. verausgabt. (Stufe 1)

Nachhaltigkeit

Das vorliegende Vorhaben unterstützt die Einrichtung von Strukturen, die – wenn sie einmal funktionieren – längerfristige Effekte haben sollten. Allerdings stellt ein nachhaltiges Finanzierungsmodell für einige der panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur gegenwärtig noch eine ungelöste Fragestellung dar. Eine nachhaltige Eigenfinanzierung ist noch nicht in jedem Fall gesichert. Zudem besteht die Herausforderung, das Bewusstsein von Regierungen und dem privaten Sektor für die Dienstleistungen, die von Institutionen im Bereich der Qualitätsinfrastruktur bereitgestellt werden, zu erhöhen. Dies ist notwendig, um deren Zahlungsbereitschaft zu stärken und somit die Nachfrage nach den Dienstleistungen zu erhöhen, selbst wenn diese mit Kosten verbunden sind.

Schließlich scheinen die Wirkungen von ausgewählten Maßnahmen des Projektes – insbesondere auf der politischen Ebene – weiterhin von einzelnen Personen abhängig zu sein. Daher bedroht das Risiko der Mobilität von Partnerfach- und -führungskräften die Nachhaltigkeit einiger der Wirkungen des Projektes. (Stufe 3)

Sonstige wichtige Fragestellungen

Der Mehrebenenansatz der PTB im Hinblick auf deren Stärkung der Qualitätsinfrastruktur in Afrika auf einer panafrikanischen, regionalen und nationalen Ebene kann als gutes praktisches Beispiel herausgehoben werden. Er basiert auf einer gut ausgearbeiteten Strategie, die regelmäßig aktualisiert wird. Der Umstand, dass Projektkoordinatoren und internationale Kurzzeitberater für Projekte auf verschiedenen Ebenen zuständig sind, trägt zum horizontalen und vertikalen Austausch von Informationen und Erfahrungen bei.

Die enge Kooperation zwischen dem Projekt und den meisten seiner Partner kann als eine der Stärken des Vorhabens genannt werden. Sie ist zumindest teilweise dem technischen Charakter der behandelten Fragestellungen und dem Umstand geschuldet, dass nur wenige Geber auf dem Gebiet der Unterstützung der Qualitätsinfrastruktur auf der panafrikanischen Ebene tätig sind. Gleichzeitig führt der technische Charakter zu der Herausforderung, die Zusammenarbeit mit Akteuren in verwandten Sektoren (z. B. Landwirtschaft, Handel) zu stärken und die Qualitätsinfrastruktur als Querschnittsthema zu etablieren.

Andere relevante Fragen betreffen die Steuerung des Projektes. Gegenwärtig gibt es keine Treffen eines Steuerungskomitees, die alle relevanten Stakeholder des Vorhabens zusammenbringen. Im Verlauf der Zwischenevaluierung wurde argumentiert, dass der Mehrwert solcher Treffen beschränkt sei. Allerdings könnten solche Treffen die Diskussionen über den jährlichen Arbeitsplan des Projektes für das nächste Jahr, die Priorisierung von Aktivitäten, die Beurteilung der im letzten Jahr erreichten Ergebnisse und das gemeinsame Verständnis des Vorhabens stärken. Zudem gibt es gegenwärtig keinen konsolidierten jährlichen Arbeitsplan, der vom Projekt erarbeitet und von seinen Partnern genehmigt wurde.

Empfehlungen

Auf der Grundlage der oben genannten Ergebnisse beziehen sich Empfehlungen auf verschiedene Ebenen:

Strategie

1. Nach der Errichtung der vier panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur sollte die Umsetzung der Strategie des Projektes fortgesetzt werden: Unterstützung der Kapazitäten und der Operationen der vier „Säulen“, Stärkung ihrer Zusammenarbeit und Förderung ihrer abgestimmten Bemühungen im Hinblick auf AUC/NEPAD.
2. Hinsichtlich der Zusammenarbeit der vier Säulen nahm das Vorhaben in der Vergangenheit gelegentlich dort, wo Herausforderungen aufkamen, eine wichtige Rolle als „Honest Broker“ wahr. Wenn und soweit notwendig sollte diese Rolle in Zukunft adäquat weiter wahrgenommen werden.
3. Die Bemühungen im Hinblick auf die Anerkennung durch die Kommission der Afrikanischen Union sollten andere Aktivitäten der vier Säulen, die gegenwärtig in vollem Umfang funktional sind, nicht behindern.
4. Die panafrikanischen Institutionen auf dem Gebiet der Qualitätsinfrastruktur könnten gut beraten sein, den Tripartite-Prozess eng, aber vorsichtig zu verfolgen, da die Relevanz und der Erfolg dieses Prozesses noch nicht in vollem Umfang klar sind.

Aktivitätsfelder

5. Die Aktivitätsfelder des Projektes sollten eng an die Strategien seiner Partner, wie die mittelfristigen Strategien von AFRIMETS und AFRAC, die vor kurzem erarbeitet worden sind, angelehnt sein.
6. Ein wichtiges Feld, das gestärkt werden sollte, scheint die Bewusstseinsbildung bei nationalen Regierungen und privaten Unternehmen zu sein, um die Nachfrage nach Dienstleistungen der Qualitätsinfrastruktur zu erhöhen. Panafrikanische Institutionen können regionale und nationale Institutionen in dieser Hinsicht unterstützen.
Ein anderes Feld scheint die Stärkung der Qualitätsinfrastruktur als Querschnittsthema und ihre vermehrte Integration in Sektorprogramme (z. B. Landwirtschaft) zu sein. In dieser Hinsicht sollten „Kunden“ dort abgeholt werden, wo sie sich gerade befinden. Dies betrifft auch die Sprache, die verwandt wird. Der Mehrwert der Qualitätsinfrastruktur sollte Fachkräften aus anderen Sektoren leicht und einfach bewusst werden.
7. Relevante Akteure von PTB- und GIZ-Programmen sollten ein aktives Lobbying für eine engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen betreiben, insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der AU.

Komponenten und Indikatoren

8. Die Komponenten des Projektes könnten die Unterscheidung zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite für Dienstleistungen der Qualitätsinfrastruktur berücksichtigen.
9. Gegenwärtig ist die Formulierung der Komponenten eher breit und umfassend. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Ressourcen des Vorhabens beschränkt sind, wird empfohlen, unter Beibehaltung eines hohen Grades an Flexibilität die strategische Prioritätensetzung innerhalb der Komponenten zusammen mit den Partnern zu stärken.
10. Indikatoren sollten konsequenter auf der Ebene der direkten Wirkungen formuliert werden.

Projektverwaltung

11. Die Erarbeitung eines konsolidierten jährlichen Aktionsplans, der ein adäquates Maß an Flexibilität beinhaltet, wird empfohlen.
12. Es könnte in Betracht bezogen werden, regelmäßige Treffen eines Steuerungskomitees zu haben, die das Projekt und alle seine Partner zusammenbringen. Diese Treffen sollten mit einer geringen Frequenz (z.B. zweimal pro Jahr) stattfinden und könnten am Rande einer anderen gemeinsamen Veranstaltung organisiert werden.

Impressum

Herausgeber

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Deutschland

Verantwortlich

9.01 Prozesse der Internationalen Zusammenarbeit
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de