

Karibik, Andenregion, Zentralamerika

Aufbau bedarfsgerechter und regional harmonisierter Qualitätsinfrastruktur in der Andenregion, Karibik und Zentralamerika

Kurzfassung des Evaluierungsberichts

Projektdaten

Projekt-Nr.:	2009.2014.0
PTB-Nr.:	95054/55/56
Höhe des deutschen Beitrags:	2 Mio. €
Laufzeit der aktuellen Phase:	11/2012–10/2012
Gesamtlaufzeit:	11/2009–10/2015
Zeitraum der Evaluierung:	11/2009–10/2012
Art der Evaluierung:	Zwischenevaluierung
PTB-Arbeitsgruppe:	Q.53
Projektverantwortlicher:	Melanie Grad Reinhard Schiel
Gutachter:	Annette Schmidt Thomas Rebohle

Darstellung des Projekts

Seit vielen Jahren sind die Länder der Karibik, der Anden und Zentralamerikas bestrebt, Entwicklungsimpulse in ihre Regionen zu tragen. Zwar wurden bereits wichtige Fortschritte erzielt, dennoch können die vorhandenen wirtschaftlichen Potenziale bisher nicht vollständig ausgeschöpft werden. Dies liegt nicht zuletzt auch am Fehlen einer funktionierenden und an der Nachfrage und den internationalen Anforderungen ausgerichteten Qualitätsinfrastruktur (QI). Diese ist unerlässlich, um sowohl im intraregionalen Handel als auch im internationalen Handel die Regionen wettbewerbsfähiger zu machen.

Um eine Kooperation und Koordination im Bereich QI zu ermöglichen, haben die Caribbean Community and Common Market (CARICOM)–Länder im Jahr 2003 die CARICOM Regional Organisation for Standards and Quality (CROSQ) gegründet. CROSQ ist als Regionalorganisation für Normen und Qualität für die Koordinierung und Stärkung der QI in der Region verantwortlich und ist auch der politische Träger des Vorhabens. Die PTB berät im Rahmen des Karibik-Moduls in erster Linie das CROSQ-Sekretariat, aber auch die nationalen Standards Bureaus der einzelnen CARICOM-Länder sowie der Dominikanischen Republik. In den beiden anderen Regionen gibt es keine vergleichbaren regionalen Institutionen. In der Andenregion kooperiert die PTB mit dem politischen Träger, dem Sekretariat der Andengemeinschaft (CAN), und einzelnen Durchführungsorganisationen im Bereich Metrologie und Akkreditierung. Formaler Projektpartner in Zentralamerika ist das Sekretariat für die wirtschaftliche Integration in der Region (SIECA). Die Beratung durch die PTB erfolgt über die Koordinatorinnen und Koordinatoren der Fachforen für Metrologie, Akkreditierung und Normen. Die Zielgruppen sind in allen drei Regionen Verbraucher und Verbraucherinnen sowie Klein- und Mittelunternehmen (KMU).

Das Vorhaben hat eine Laufzeit von insgesamt 6 Jahren. Die erste Phase begann im November 2009 und wird im Oktober 2012 abgeschlossen sein, die zweite und voraussichtlich letzte Phase endet im Oktober 2015. Dem Modul Karibik standen in der ersten Phase 1 Mio. € zur Verfügung, den beiden anderen Regionen jeweils 500 000 €.

Ziel des Vorhabens in den drei Regionen ist es, dazu beizutragen, dass sich die QI koordinierter und arbeitsteiliger entwickelt und dadurch kompetente, nachfrageorientierte und international anerkannte Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden können.

Bewertung des Projekts

Einzelbewertung	<u>Karibik</u>	<u>Anden</u>	<u>Zentralamerika</u>
	Relevanz: 2	Relevanz: 2	Relevanz: 2
	Effektivität: 2	Effektivität: 3	Effektivität: 3
	Impact: 3	Impact: 3	Impact: 3
	Effizienz: 2	Effizienz: 3	Effizienz: 3
	Nachhaltigkeit: 2	Nachhaltigkeit: 3	Nachhaltigkeit: 3
Gesamtbewertung	2	3	3

Konzeption und Wirkungskette

Die Gesamtkonzeption aller drei Module kann als kohärent bezeichnet werden. Die Leistungen der Wirkungskette sind korrekt formuliert, das gleiche gilt für die Ebene der Nutzung der Leistungen. Die direkten Wirkungen lassen sich aus der Nutzung der Leistungen ableiten, sind in manchen Fälle aber nur schwer diesen Nutzungen zu zuordnen, da pro Modul nur eine Wirkungskette erstellt wurde. Sinnvoll wäre es sicherlich gewesen, pro Aktionslinie oder Interventionsbereich eine eigene Wirkungskette zu formulieren, um die Module besser zu strukturieren. Das Anspruchsniveau aller drei Wirkungsketten ist hoch. Die Qualität der Indikatoren ist unterschiedlich. Teilweise sind sie sehr gut in der Lage Fortschritte zu messen, bei anderen tauchen Probleme mit der Zuordnung der Leistungen zum Projekt oder mit der Datenerhebung auf. Beachtliche Defizite werden im Bereich Monitoring gesehen. So werden Wirkungsketten, das zentrale Instrument um Ursache-Wirkungsbeziehungen zu verdeutlichen, zwar im Arbeitsvorschlag formuliert, sie werden aber nicht systematisch für das Wirkungsmonitoring genutzt. Es wird nicht mit Wirkungshypothesen gearbeitet, die dann im Monitoring systematisch überprüft und in einer Evaluierung eruiert werden können.

Relevanz

Karibik und Anden

Das Thema Verbesserung der QI hat in beiden Regionen eine große politische Relevanz. Die Förderung der QI hilft den Ländern, sich auf die steigenden Anforderungen an die Exporte einzustellen. Auch die Partnerinstitutionen betonen die Bedeutung einer harmonisierten Qualitätsinfrastruktur für die Entwicklung eines regionalen Marktes.

Allerdings beklagt CROSQ, dass das Thema QI nach wie vor ein politisches Außenseiterthema ist. Die Verbraucherorganisationen sehen die Stärke des Vorhabens darin, dass es sie vor ungesunden oder falsch deklarierten Importen schützen kann. Die Einstellung der Klein- und Mittelbetriebe gegenüber dem Vorhaben ist nicht einheitlich. So nehmen manche gerne die Unterstützung der Metrologieinstitute bei der Suche nach Lösungen für ihr Anliegen in Anspruch, andere wenden sich direkt an Anbieter außerhalb der Region, weil sie bei den lokalen Institutionen manchmal zu Recht manchmal zu Unrecht keine Kompetenzen vermuten.

Zentralamerika

Die Relevanz des Moduls Zentralamerika wird ebenso als gut eingeschätzt. Die Bedeutung des regionalen Bezugs wird von den Akteuren betont, allerdings wird die Umsetzung häufig von nationalen Eigeninteressen überlagert. Die geplante Ausrichtung auf Handelsabkommen sollte überprüft werden, weil der Zielsetzung keine konkreten Maßnahmen zugeordnet wurden. Die Förderung der internationalen Anerkennung der Dienstleistungen der QI besitzt bei den Gesprächspartnern einen hohen Stellenwert. Der Orientierung am Bedarf der KMU wird einerseits große Bedeutung zugemessen. Andererseits sind es eher administrative Abläufe als technische Faktoren und Kompetenzen, welche die Unterstützung der staatlichen Einrichtungen für KMU erschweren. Dass die Projektpartner nur zur formalisierten KMU, nicht aber zum informellen Sektor Zugang haben, der im Lebensmittelbereich für 30% bis 50% des Inlandsproduktes verantwortlich ist, beeinträchtigt die Relevanz des Vorhabens.

Effektivität

Karibik

Das Modul ist vielseitig angelegt und trägt auf unterschiedliche Art und Weise zur Erreichung des Ziels, regionale Modelle der Kooperation und Zusammenarbeit in den Bereichen Metrologie und Akkreditierung zu konzipieren bei. Stärken des Moduls sind die Vergleichsmessungen, die ca. 80% der Teilnehmer und Teilnehmerinnen mit „gut“ abgeschlossen haben. Neben der Verbesserung der fachlichen Kompetenz tragen sie auch zu einer regionalen Integration bei. Das gleiche gilt für die regionalen Modelle im Bereich der Metrologie und der Akkreditierung, die dank der Unterstützung des Vorhabens formuliert werden konnten. Begleitet wird die Formulierung und Umsetzung die-

ser regionalen Modelle von thematischen Arbeitsgruppen, die allerdings unterschiedlich aktiv sind. Ein weiterer wichtiger Baustein, um eine bessere Koordination zwischen den National Standards Bureaus zu ermöglichen, ist die Erstellung von Datenbanken für den Bereich Metrologie und Akkreditierung. Letztere musste zurückgestellt werden. Die Datenbank für Metrologie ist konzipiert, sie konnte aber noch nicht in Betrieb genommen werden, da noch verschiedene administrative und auch inhaltliche Hindernisse zu überwinden sind. Die Schwächen des Vorhabens werden vor allen Dingen im bisher mangelnden Kontakt und der fehlenden Kooperation mit dem Privatsektor gesehen. Zum einen gibt es im CROSQ-Sekretariat keine klare Linie, mit welchen Branchen zusammengearbeitet werden soll. Ähnliches gilt auch für manche National Standards Bureaus. Zum anderen ist es bisher nicht gelungen, das Thema QI in die KMU zu tragen. Das CROSQ-Sekretariat und die National Standards Bureaus werden noch viel zu wenig als Dienstleistungsanbieter im Bereich QI wahrgenommen. Defizite gibt es auch in der mangelhaften internen und externen Kommunikation und der unzureichenden Managementkompetenz einiger National Standards Bureaus. Dennoch hat sich die Koordinationskapazität des CROSQ-Sekretariat durch die vielen Aktivitäten verbessert und die regionale Koordination innerhalb CROSQ konnte intensiviert werden.

Anden

Dem Vorhaben ist es gelungen, einige Aktivitäten mit einem hohen fachlichen Niveau durchzuführen. Damit kommt es dem Projektziel nahe, die Leistungsfähigkeit der zur Verfügung stehenden nationalen QI zu verbessern. Eine weitere Stärke des Vorhabens ist es, durch gemeinsame Veranstaltungen, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Qualitätsinfrastrukturen intensiviert zu haben. Dazu tragen ebenso die verschiedenen Abkommen bei, die abgeschlossen wurden, und natürlich auch die Vergleichsmessungen. Als vielversprechend kann das Analyseinstrument CALIDENA bewertet werden, ein auf Wertschöpfungsketten basierendes innovatives Analyseinstrument zur Identifizierung von QI-Dienstleistungen. Es hat vermutlich seine Anfangsschwierigkeiten überwunden und kann nun in die breite Umsetzung gehen. Generell kann festgehalten werden, dass die Aktivitäten im Bereich Metrologie erfolgreich waren und ein Großteil der geplanten Aktivitäten umgesetzt werden konnte.

Was nun die Akkreditierung und die Technische Regulierung angeht, so konnten in diesen Bereichen nicht alle Aktivitäten realisiert werden. Etliches was geplant war,

wurde von Jahr zu Jahr verschoben. Weder wurde die Untersuchung darüber angestellt, wie die verschiedenen Komponenten der QI miteinander in Verbindung stehen, noch wurde die Marktstudie und die Inventarisierung der Technischen Regulierung durchgeführt. Auch die geplante Erstellung einer Experten- und Expertinnendatei wurden nicht in Angriff genommen. Unverständlich ist, warum, obwohl abzusehen war, dass die Aktivitäten nicht mehr durchgeführt werden konnten, die Planung immer weiter fortgeschrieben wurde. Als problematisch wird auch der Umgang mit den Indikatoren bewertet. Für keinen der fünf Indikatoren liegen die notwendigen Datenerhebungen vor, was eine Beurteilung der Zielerreichung des Vorhabens erschwert.

Zentralamerika

Ziel des Moduls ist es dazu beizutragen, dass die regionalen Foren der QI-Institutionen in abgestimmten Arbeitsbereichen den Bezug zu Handelsabkommen herstellen, dass sie die internationale Anerkennung der QI-Dienstleistungen fördern und sich in zunehmendem Maße auf die Erfordernisse von KMU beziehen. Um die regionale Harmonisierung zu unterstützen, sollten formale Abkommen auf dem Gebiet der Akkreditierung, Normung und der Metrologie zwischen allen sechs Ländern abgeschlossen werden. Zum Zeitpunkt der Evaluierung war noch kein Abkommen getroffen worden, das alle Länder umfasst. Auch ist unklar, ob dies bis zum Ende der Projektlaufzeit gelingen wird. Es fanden aber vorbereitende Treffen der unterschiedlichen beteiligten Foren statt. Außerdem wurde die Entwicklung eines Konzeptes für die „Grundausstattung an Messgrößen“ (canasta básica de metrología) unterstützt. Formale Abkommen zur Konsolidierung der Aufgaben der beteiligten Foren, die jeweils mindestens vier Länder einbeziehen, wurden im Bereich der Akkreditierung abgeschlossen aber noch nicht umgesetzt. Strategien für weitere Abkommen wurden entwickelt. Ebenso wie in der Karibik und in den Anden konnte auch in Zentralamerika eine Vergleichsmessung (Masse) durchgeführt werden. Ergänzend absolvierte Costa Rica eine nationale Vergleichsmessung. Alle an den Messungen beteiligten Gesprächspartner unterstreichen den großen Nutzen dieser Messungen und dementsprechend sind auch weitere geplant, allerdings wurde das Vorhaben hier noch nicht sehr konkret. Damit die nationalen Metrologielaboratorien und Akkreditierungseinrichtungen die Kriterien für die internationale Anerkennung erfüllen können wurden Beratungen im Bereich Messunsicherheitsbestimmungen durchgeführt. Ebenso wie in den Anden wurde auch in dieser Region die CALIDENA Methode angewandt, die von den Gesprächsteilnehmerinnen und

Teilnehmern als sehr wertvoll eingeschätzt wird. Problematisch ist auch hier, dass die Verantwortung für die Nachfolgemeasures nicht immer geklärt werden konnte und Vereinbarungen von den Projektpartnern nicht eingehalten wurden. Ebenso gilt für dieses Modul, dass der Umgang mit den Indikatoren nicht zufriedenstellend ist. Zwei der fünf Indikatoren sind nicht messbar, bei den verbleibenden fällt es teilweise auch aufgrund der fehlenden Datenlage schwer, Aussagen über die Zielerreichung zu treffen.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Karibik, Anden, Zentralamerika

Es wurden für alle drei Module die gleichen indirekten Wirkungen formuliert. Sowohl das gesamte Vorhaben als auch einzelne Module tragen nachvollziehbar zu vier der sieben Wirkungen bei. Dies sind vor allen Dingen Wirkungen, die im Zusammenhang mit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, dem Verbraucherschutz der erfolgreichen Teilnahme am Handel in der Region und der Entwicklung einer regionalen QI zu sehen sind. Andere Wirkungen wie das Entstehen grenzüberschreitender Wertschöpfungsprozesse und Skalenerträge, bzw. die Steigerung der Attraktivität der Region für ausländische Investitionen und das Stattfinden eines graduellen Strukturwandels scheinen sehr hoch gegriffen.

Effizienz

Karibik, Anden, Zentralamerika¹

Es wurde keine Langzeitfachkraft entsandt, vielmehr steuern die Projektkoordinatorin und der Projektkoordinator das Vorhaben von Braunschweig aus. Zusätzlich reisen sie mehrmals im Jahr in die Projektregionen, ebenso wie die sie vor Ort unterstützenden intermittierenden Kurzzeitfachkräfte, deren Aufgabe es unter anderem ist, Aktivitäten nachzuhalten, Absprachen mit den lokalen Projektverantwortlichen zu treffen und Workshops zu moderieren. Im Rahmen der Fortbildung wird die technische Expertise verschiedener Dozenten und Dozentinnen aus Deutschland und Lateinamerika genutzt, die für kurze Zeit unter Vertrag genommen wurden. Aufgrund der vorgelegten Daten war es dem Gutachterteam nicht möglich die Effizienz dieses Projektmanagements im

¹ Die Effizienz der drei Module wird unterschiedlich bewertet, da Leistungen nicht in allen Modulen im geplanten Zeitraum erreicht werden konnten.

Vergleich zu anderen Modalitäten (bspw. mit Langzeitfachkraft) abschließend zu bewerten. Auch die Frage nach einer erhöhten Wirkung durch mehr Präsenz vor Ort durch eine Langzeitfachkraft bzw. die gegebenenfalls ungünstigen Auswirkungen auf die Ownership durch diese erhöhte Präsenz, ist nur schwer zu bewerten.

Kritisch bewertet wurde zudem die Budgetplanung. Der Detailgrad der Budgetplanung sowie des Monitorings der tatsächlichen Kosten einzelner Aktivitäten sollte aus Sicht des Gutachterteams dringend verbessert werden.

Nachhaltigkeit

Karibik, Anden, Zentralamerika

Für alle Regionen gilt, dass die Vergleichsmessungen als nachhaltig bewertet werden können. Es wird davon ausgegangen, dass ein Großteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieses Wissen anwenden kann und sich damit die Bedeutung und eventuell auch die finanzielle Lage der entsprechenden Metrologieinstitutionen verbessert. Außerdem ist sicherlich durch das Kennenlernen bei den Kursen eine langanhaltende und belastbare Vernetzung zwischen den Ländern entstanden. Dies ist wesentlich für eine kooperative Zusammenarbeit. Ebenso gilt aber auch für alle drei Regionen, dass unklar ist wie die Finanzierung der diversen Arbeitsgruppen und Komitees gestaltet werden kann, wenn die PTB sie nicht mehr mitfinanziert. Darüber hinaus gibt es in jeder Region noch einzelne Bereiche, wie die Nachhaltigkeit der Datenbank in der Karibik, die Beratung der National Standards Bureaus durch CROSQ, die Nachhaltigkeit einzelner Kurse oder Maßnahmen, die von Region zu Region unterschiedlich bewertet werden müssen.

Sonstige Fragestellungen

Es wurden keine weiteren Fragen vom Auftraggeber gestellt.

Empfehlungen

Die folgende Darstellung gibt zusammenfassend die wesentlichsten Empfehlungen wieder, weitere Empfehlungen können der Langfassung entnommen werden. Die Durchführung einer Folgephase wird für alle drei Module empfohlen.

Karibik, Anden, Zentralamerika

- Der Planung der zweiten Phase sollten in sich abgestimmte Wirkungsketten zugrunde gelegt werden, für die SMARTe-Indikatoren auf unterschiedlichen Ebenen definiert und mit realistischen Werten bestückt werden.
- Überprüft werden sollte, inwiefern der Monitoring- und der Operationsplan besser miteinander verknüpft und mit den Aktivitätslinien verbunden werden können.
- Die Budgetplanung und das Budgetmonitoring sollten entlang der Wirkungsketten erfolgen.
- Die PTB sollte eine langsame Ausstiegsstrategie entwickeln und einen Eigenbeitrag von den Partnerorganisationen erwirken, um eine Kontinuität über das Projektende hinaus zu gewährleisten.
- Viele Verbesserungen in Bezug auf CALIDENA wurden bereits umgesetzt. Sehr wichtig ist allerdings, dass auch tatsächlich vor dem Beginn der Arbeit eine Institution gefunden wird, die bereit und in der Lage ist, Lösungen zu finden, für die sich aus der CALIDENA ergebenden Nachfragen nach QI.

Karibik

- Das CROSQ-Sekretariat und die National Standards Bureaus müssen sich viel stärker um seine bzw. ihre Kunden und Kundinnen bemühen und den Kontakt intensivieren. Der Bedarf der Branchen, mit denen in Zukunft stärker kooperiert werden soll, muss – eventuell unter zur Hilfenahme des Analyseinstruments CALIDENA – genau identifiziert werden und ein fokussiertes Marketing sollte betrieben werden.
- Einige technische Arbeitsgruppen sind nicht sehr aktiv. Teilweise scheinen die ausgewählten Leiter entweder stark beschäftigt oder nicht engagiert genug zu sein. Hier könnte eventuell eine Neubesetzung der Leitungsfunktion oder deren Unterstützung zur mehr Aktivitäten beitragen.
- Die National Standards Bureaus sollten beraten werden, wie Kundenanfragen und der Umgang damit besser zu erfassen sind. Bisher geschieht dies vorwiegend handschriftlich. Die Art der Anfragen, die Häufigkeit, etc. sind wichtige Informationen für eine „koordinierte, arbeitsteilige und nachfrageorientierte“ Entwicklung der QI in der Region.

Anden

- Im Vergleich zur Metrologie fanden im Rahmen der Akkreditierung wesentlich weniger Aktivitäten statt, was daran lag, dass sich die für die Akkreditierung Verantwortlichen nur schwer auf einen gemeinsamen Unterstützungsbedarf einigen konnten. In der Zukunft muss dieser Prozess stärker von der PTB beraten werden.
- Äußerst erfolgreich war ein gemeinsam für Akkreditierer und Metrologen durchgeführter Kurs. Auch in Zukunft sollten Aktivitäten priorisiert werden, die möglichst viele QI-Komponenten abdecken. Auf diese Weise kann sowohl die Kooperation zwischen den verschiedenen Bereichen der QI auf der nationalen Ebene gefördert, als auch eine bessere Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Komponenten auf der regionalen Ebene unterstützt werden.
- Das Gutachterteam schlägt für die zweite Phase vor, dass der Umfang der Aktivitäten stark reduziert wird und an die finanziellen und personellen Ressourcen angepasst wird.

Zentralamerika

- Die grundsätzliche Relevanz der Zielsetzungen wird bestätigt. Allerdings wird empfohlen, die Prioritätensetzung für die Teilziele zu überprüfen und die zweite Phase so auszurichten, dass Redundanzen mit den EU-Vorhaben in der Region vermieden werden.
- Es wird den Projektbeteiligten geraten, die Foren und die regionale Integration der QI grundsätzlich als Ziel festzuhalten, in der Umsetzung aber differenzierte Vorgehensweisen einzuschlagen. Die Differenzierung kann darin bestehen, dass bei regionalen Vorhaben nicht mehr die Teilnahme aller sechs Länder als Voraussetzung betrachtet wird, sondern dass auch schon bilaterale Vereinbarungen als Schritt in die richtige Richtung angesehen werden. Auch der Anspruch an die gleichzeitige Einbeziehung aller Sektoren der QI sollte möglicherweise einem pragmatischeren Ansatz weichen, der auch Fortschritte einzelner Sektoren berücksichtigt.
- Der PTB wird empfohlen zu prüfen, ob angesichts des recht begrenzten Mittelvolumens nicht ein Ansatz wirksamer wäre, der auf eine vertiefende Bearbeitung einer eher geringen Zahl von Themen in ausgewählten Ländern abzielt.

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