

Stockmann, Reinhard

**Article**

## Wirkungsevaluation in der Entwicklungspolitik

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Stockmann, Reinhard (2000) : Wirkungsevaluation in der Entwicklungspolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 69, Iss. 3, pp. 438-452,  
<https://doi.org/10.3790/vjh.69.3.438>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99157>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wirkungsevaluation in der Entwicklungspolitik

Von Reinhard Stockmann\*

## Zusammenfassung

*Über die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik wurde in den letzten Jahren viel spekuliert. Vor allem deshalb, weil hierzu — trotz vielfältiger Evaluationsaktivitäten — sowohl in der Wissenschaft als auch bei den Geberorganisationen selbst nur wenige profunde Ergebnisse vorlagen. Mittlerweile wird dem Problem nicht nur in der Wissenschaft, sondern vor allem auch in den Geberorganisationen erhebliche Aufmerksamkeit geschenkt. Reformen im Evaluationssystem der deutschen Geber- und Durchführungsorganisationen haben das Ziel, Evaluationen als Managementinstrument sowie als Mittel zur Legitimierung der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Insgesamt soll die Wirkungsbeobachtung im Rahmen projekt- und programmbegleitender Monitoringaktivitäten als auch bei der Durchführung von Evaluationen gestärkt werden. Hierfür werden zunehmend auch wissenschaftliche Konzepte miteinbezogen. Der Reformprozess hat gerade erst begonnen und muss konsequent weitergeführt werden.*

## 1. Problemstellung

Obwohl es kaum ein Politikfeld gibt, in dem die Evaluation seit 30 Jahren so umfangreich institutionalisiert ist und in dem mehr Evaluationen durchgeführt werden, als in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), gibt es wohl auch keinen Politikbereich, der umstrittener ist. Insbesondere bei der Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirkungen der EZ fällt die große Diskrepanz zwischen Fremd- und Selbsteinschätzung auf. Während sich die Fördermittelgeber, also die staatlichen, halbstaatlichen und nicht-staatlichen EZ-Institutionen mit Erfolgsmeldungen geradezu überbieten, kann die Kritik der Gegner der Entwicklungspolitik kaum fundamentaler ausfallen. Die Hilfe nutze vor allem den herrschenden Eliten, stabilisiere verkrustete und ungerechte Machtstrukturen, verhindere politische und institutionelle Reformen,<sup>1</sup> störe die freie Entfaltung der Marktkräfte,<sup>2</sup> diene der Ausbeutung der Dritten Welt und ermögliche „eine neue Form der Kontrolle durch Heerscharen von Entwicklungsplanern, Finanzexperten und Regierungsberatern“,<sup>3</sup> schade schließlich allen, „denen sie angeblich nützen soll“, stifte „nichts als Unheil“ oder wirke gar „tödlich“, sodass schließlich der Schluss gerechtfertigt erscheint: „Ohne Entwicklungshilfe ginge es den Menschen in den Ländern der Dritten Welt besser.“<sup>4</sup>

Ganz anders lesen sich die Wirkungsbeurteilungen der Durchführungsorganisationen. In dem kürzlich veröffentlichten fünften Ergebnisbericht der KfW heißt es: „Drei Viertel der untersuchten Vorhaben sind entwicklungspolitisch erfolgreich“.<sup>5</sup> Und um jeden Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Ergebnisse zu zerstreuen, wird gleich vorsorglich vermerkt: „Die KfW hat weder Anlass noch Interesse, die Erfolgsbilanz „schön zu färben“.“<sup>6</sup>

Selbstverständlich kann die GTZ seit Jahren ähnlich gute Ergebnisse vorweisen. Von den 487 zwischen 1993 und 1997 abgeschlossenen Vorhaben wurden 83 % als „sehr erfolgreich“ bis „zufrieden stellend“ bewertet. Nur 4 % der Projekte zeigten „schwere Mängel“ und nur 1 % wurde in der Kategorie „völliger Fehlschlag“ verbucht.<sup>7</sup>

\* Universität des Saarlandes, Lehrstuhl für Soziologie, FR 5.2, Postfach 151150, D-66041 Saarbrücken; e-mail: r.stockmann@rz.uni-sb.de

<sup>1</sup> Myrdal (1984), Elsenhans (1984a,b) u.v.a.

<sup>2</sup> P. T. Bauer (1984).

<sup>3</sup> Simon (1991).

<sup>4</sup> Erler (1985).

<sup>5</sup> KfW (1999), 4.

<sup>6</sup> KfW (1999), 3.

<sup>7</sup> GTZ (1999), i.

Wie passen diese grandiosen Erfolgsbilanzen zu den üblichen Katastrophenmeldungen über fehlgeschlagene Projekte, unsensible Eingriffe in gewachsene Strukturen, entwicklungspolitisch irrelevante Programme und die wachsende Armut in der Dritten Welt? Könnte es sein, dass die EZ doch weitaus besser ist als ihr Ruf, oder liegt es an der subjektiven Perspektive der Akteure? Um diese Fragen zu klären, soll zuerst geprüft werden, mit welchen Daten die (Un-) Wirksamkeit der EZ nachgewiesen werden soll. Dabei wird die konzeptionelle und methodische Herangehensweise der Geberorganisationen, die in den letzten Jahrzehnten Tausende von Evaluationsstudien durchführten, besonders beleuchtet. Anschließend wird auf die wissenschaftliche Kritik, Forderungen der Politik und die Reformbemühungen des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen KfW und GTZ eingegangen, um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ besser überprüfen zu können. Mit viel Aufwand hat das BMZ in den letzten zwei Jahren erstmals eine breit angelegte „Wirkungsuntersuchung abgeschlossener Vorhaben der deutschen EZ“<sup>8</sup> durchführen lassen und hierfür ein anspruchsvolles bereits mehrfach erprobtes Evaluationsverfahren angewendet. Die Ergebnisse dieser Studie sollen möglichst objektiv Aufschluss darüber geben, wie es um die Nachhaltigkeit<sup>9</sup> der deutschen EZ bestellt ist. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die Reformanstrengungen, die künftig verstärkt werden müssen, wenn die Qualität der Evaluation in der EZ weiter verbessert werden soll.

## 2. Methodische Ansätze

Zur Untersuchung der Wirksamkeit der EZ lassen sich drei methodische Herangehensweisen unterscheiden:

- a) Individualistische Mikrobetrachtungen,
- b) Makroanalysen, und
- c) Projekt- und Programmevaluationen.

Die heftigsten Kritiken resultieren aus *individualistischen Mikrobetrachtungen*, die zumeist von enttäuschten (ehemaligen) Entwicklungsexperten oder von Journalisten verfasst werden, die nur wenige Projekte besucht haben. Diese oft sehr persönlich und emotional gestalteten Betroffenheitsberichte weisen eine Vielzahl methodischer Mängel auf. Sie stellen willkürlich ausgewählte Schlaglichter der EZ dar, die keiner fundierten Prüfungsstandhalten und deshalb nicht geeignet sind, die (Un-) Wirksamkeit der EZ zu belegen. Die Untersuchungsmethodik ist in der Regel so schwach, dass sie noch nicht einmal ausreicht, um den Erfolg oder Misserfolg der besuchten Projekte nachzuweisen.<sup>10</sup>

Das Gegenstück zu diesen unsystematischen, individualistischen Fallbetrachtungen stellen Untersuchungen dar, die *makrobezogene Entwicklungsdaten* verwenden.

Hierfür werden in der Regel aus Aggregatdaten gewonnene ökonomische und gesellschaftliche Globalindikatoren wie das Bruttosozialprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, Analphabetenrate, Säuglingssterblichkeit etc. verwendet. Positive Veränderungen werden dann als ein Indiz für die Wirksamkeit der EZ gewertet, negative Veränderungen sollen das Gegenteil belegen.

Diese Vorgehensweise ist jedoch vollkommen ungeeignet, um die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zu überprüfen. Je nach Auswahl der Indikatoren, je nachdem, ob sie in relativen oder absoluten Werten angegeben werden sowie je nach der Zusammensetzung der Ländergruppen nach Einkommenskategorien oder Regionen lassen sich sowohl positive als auch negative Entwicklungsszenarien konstruieren. Gegner wie Befürworter der Entwicklungszusammenarbeit können sich auf diese Weise gleichermaßen ihre empirische Grundlage schaffen.<sup>11</sup>

Mit einem weitaus höheren Aufwand wird mit der Analyse von makroökonomischen Daten versucht, den gesamtwirtschaftlichen Einfluss der Entwicklungszusammenarbeit zu bestimmen. Doch auch diese zumeist als internationale *Regressionsanalysen* durchgeführten Untersuchungen bringen keine Klärung, da sie sich nämlich nicht auf die Wirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe beschränken, sondern die Effekte des gesamten Nettokapitalimports analysieren. Da dieser sich jedoch aus sehr verschiedenen Kapitalströmen zusammensetzt, kann der Effekt der öffentlichen Kapitalhilfe nicht mehr bestimmt werden.

In den Fällen, in denen es versucht wurde, zeigen die Ergebnisse oft keine oder nur sehr schwache Relationen zwischen Entwicklungshilfe und wirtschaftlichem bzw. sozialem Fortschritt. Dabei konnten sowohl positive als auch negative Wachstumswirkungen festgestellt werden, und die Ergebnisse variieren mit der Unterschiedlichkeit der Untersuchungszeiträume, der Länderauswahl, den Regionen, der Spezifizierung der Schätzgleichungen sowie der angewandten Regressionstechniken.<sup>12</sup> Dass den sehr aufwendigen Forschungsbemühungen nur ein kleiner Ertrag gegenübersteht, dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass das Wirkungspotential der Entwicklungszusammenarbeit auf gesellschaftlicher Ebene aus einer Reihe von Gründen relativ gering ist:

a) *Entwicklungshilfe ist nur ein Faktor* unter vielen, die Entwicklungsprozesse auslösen können. Dieser Faktor lässt sich auf gesamtgesellschaftlicher Ebene kaum isolieren.

<sup>8</sup> BMZ (2000).

<sup>9</sup> Hier wird auf eine Definition des Begriffs ‚Nachhaltigkeit‘ verzichtet. Vgl. stattdessen Stockmann (1996a), 74ff.

<sup>10</sup> Vgl. ausführlich Stockmann (1996a), 28ff.

<sup>11</sup> Vgl. Stallings (1993), 1.

<sup>12</sup> Vgl. Agarwal u. a. (1984), 2.

b) *Interne wie externe strukturelle Bedingungen* sowie negative Umwelteinflüsse (z. B. Dürreperioden, Überschwemmungen) können mächtige Entwicklungsbarrieren darstellen, die gewünschte Wirkungen verhindert haben (weltwirtschaftliche Einflüsse, Verschlechterung der Terms of Trade).

c) Am schwersten wiegt das Argument, dass *Entwicklungshilfe*, gute wie schlechte, für die meisten Länder vom finanziellen Umfang her *marginal* ist.

Als weiterer Datenfundus für die Beurteilung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bieten sich *Projekt- und Programmevaluationen* an. Doch auch diese Informationsquelle enttäuscht, denn obwohl in den letzten Jahrzehnten Tausende solcher Evaluationen durchgeführt wurden, liegen nur wenige aussagefähige Studien zur Wirksamkeit oder zur Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen vor. So zeigt sich bei allen nationalen wie internationalen Gebern nahezu das gleiche Bild: „(...) there is often very extensive monitoring of foreign aided projects during the period of implementation, but there is much less evaluation of how well projects operate, how effectively they are sustained, and to what extent they produce the intended impacts“.<sup>13</sup> Der Frage, welche Ursachen dafür verantwortlich gemacht werden können, soll im Folgenden nachgegangen werden.

### 3. Evaluationspraxis der Geber und Evaluationsreformen

Über Jahrzehnte hinweg konzentrierten sich die Evaluationen der Geber in der EZ auf die Planung und Steuerung laufender Projekte. Dabei geriet gelegentlich die Beobachtung der erzielten Wirkungen und vor allem die Nachhaltigkeit aus dem Blickfeld. Dies gilt insbesondere für die *GTZ*, die Anfang der 80er Jahre die Methode des Logical Framework zur so genannten „Zielorientierten Projektplanung“ (ZOPP) weiterentwickelte. Die zugrunde liegende Vorstellung vertraute darauf, dass eine „gute“ Planung zu wirkungsvollen Projekten führen würde. Mit dieser *planungsfixierten Perspektive* war lange Zeit auch eine stark *Input-Output bezogene Betrachtungsweise* verbunden. Orientiert an einer Projekt-Planungsübersicht (PPÜ) wurden vor allem Soll-Ist-Vergleiche vorgenommen, um den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit zu belegen. Wer z. B. nur die finanziellen Ausgaben für den Straßenbau oder für ein Krankenhaus beziffert, beschreibt nur den Input; wer als Erfolg der Zusammenarbeit auf die Meter fertig gestellter Straße oder die Anzahl geschaffener Betten verweist, bezieht sich auf den Output. Doch beide Messgrößen sagen noch nichts über die Wirkungen der EZ aus. Hierfür müssten Indikatoren gefunden werden, die z. B. angeben, wer die Straße eigentlich befährt, welche Folgen für die Umwelt eingetreten sind, wer die Betten des Krankenhauses nutzt, wer die Kosten dafür zahlen kann etc.

Eine Studie über die Erfolgskontrolle der deutschen EZ bestätigt dieses seit vielen Jahren beklagte Defizit:<sup>14</sup>

„Die gegenwärtige Erfolgskontrolle im EZ-Bereich erfüllt in hohem Maße administrative Bedürfnisse. Die Erfolgsmessung ist sowohl in der Verlaufs- wie in der Abschlussphase in starkem Maße von input-output-orientierten Soll-Ist-Vergleichen zur Bestimmung des Zielerreichungsgrades geprägt.“<sup>15</sup>

Arbeitsauftrag der Institutionen der deutschen EZ<sup>16</sup>

**BMZ** (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) ist zuständig für die Planung, Grundsätze, Programme und Koordinierung der gesamten bi- und multilateralen Entwicklungspolitik.

**GTZ** (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) will technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln, um Menschen und Organisationen durch partnerschaftliche Zusammenarbeit in die Lage zu versetzen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

Auftragsvolumen ca. 2 Mrd. DM/Jahr

**KfW** (Kreditanstalt für Wiederaufbau) fördert Investitionen durch Kredite.

Auftragsvolumen ca. 4 Mrd. DM

Bei der *KfW* bildet die so genannte „Log Frame Matrix“, die eine ähnliche Logik wie die Projekt-Planungs-Übersicht (PPÜ) der *GTZ* aufweist, den Kern des Evaluationsystems. Allerdings verfügt die *KfW* neben den für die Planung und Steuerung laufender Projekte entwickelten Monitoring- und Evaluationsinstrumenten auch über ein spezielles Instrument der „Ex-post-Kontrolle“. Diese auch „Schlussprüfungen“ genannten Evaluationen werden zu dem Zweck durchgeführt, die Zielerreichung, entwicklungspolitische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit abschließend zu bewerten. Für diese (wie auch die anderen Evaluationsformen) stehen sektorspezifische Leitfäden und für einige wenige Förderbereiche auch so genannte „Kenndatenblätter“ zur Verfügung, die als wichtige Hilfen zur Erhebung von Indikatoren für die in den Prüfleitfäden angesprochenen Fragestellungen dienen können.

Der Evaluationszeitpunkt kann drei bis fünf, manchmal sogar acht bis zehn Jahre nach Inbetriebnahme einer Investition liegen, d. h. die Evaluation erfolgt zu einem Zeit-

<sup>13</sup> Bamberger (1991), 3; vgl. auch Binnendijk (1999), 121.

<sup>14</sup> Vgl. Stockmann (1992a und b, 1993a und b, 1995, 1996a, 1998).

<sup>15</sup> Borrmann u. a. (1999), 327.

<sup>16</sup> Vgl. BMZ (1998): Journalistenhandbuch.

punkt, zu dem Anlaufschwierigkeiten überwunden oder weitere Unterstützungsmaßnahmen zur Beseitigung aufgetretener Probleme nicht mehr aussichtsreich sind. Schlussprüfungen werden in Kooperation mit den Partnern vor Ort durchgeführt und die Ergebnisse mit diesen diskutiert. Für Schlussprüfungen wird in der Regel ein Aufenthalt im Partnerland von einer Woche vorgesehen. Methodisch wird so vorgegangen, dass im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs ermittelt wird, inwieweit die Zielvorstellungen verwirklicht werden konnten und wo die Ursachen für Erfolge und Misserfolge lagen. Am Ende eines Schlussprüfungsberichts nimmt die KfW eine Gesamtbewertung vor, indem sie das Projekt in eine von sechs Erfolgsstufen einordnet. Die durch die Schlussprüfungen gewonnenen Erfahrungen „wertet die KfW systematisch und selbstkritisch aus, um sie für die laufende Projektarbeit nutzen zu können“.<sup>17</sup>

Als wichtigste „Kriterien“ zur Erfolgseinstufung von EZ-Projekten nennt die KfW: Sektorale Rahmenbedingungen, Erreichung der Projektziele, betriebswirtschaftliche Wirkungen, gesamtwirtschaftliche Effekte, sozioökonomische und soziokulturelle Folgen, Umweltwirkungen und Nachhaltigkeit. Diese Bereiche sind jedoch z. T. so umfassend, dass sie nicht alle als „Erfolgskriterien“ geeignet sind. Zudem liegen keine weiteren operationalisierten Indikatoren vor, sodass die Subjektivität der Einschätzung nur schwer zu begrenzen ist. Darüber hinaus ist nicht klar, wie die einzelnen Faktoren innerhalb einer Gesamtbeurteilung gewichtet werden. Da die Schlussprüfungen in der Regel durch einen Ökonomen und einen Ingenieur vorgenommen werden, kann der Verdacht nicht ausgeräumt werden, dass die ökonomischen und technischen Implikationen überbewertet und andere (soziale, politische, kulturelle und ökologische) Projektwirkungen nicht ausreichend erfasst und gewürdigt werden. Auch die einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft überlassene Kontrolltätigkeit gibt kaum Anlass zu der Vermutung, dass diese auf nicht-ökonomische Faktoren besonders spezialisiert sei. Hinzu kommt, dass es sich bei der KfW weitgehend um Eigenbewertungen handelt. Während die GTZ z. B. bei fast allen Projektfortschrittskontrollen mit dem Einsatz von Gutachtern für ein Korrektiv sorgt, werden die Schlussprüfungen der KfW zu über zwei Dritteln von den KfW-Experten selbst vorgenommen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die KfW im Unterschied zur GTZ im Rahmen ihrer Wirkungsbeobachtung zwar auf Ex-Post-Erhebungen zurückgreift; allerdings ist die dabei angewendete Methodik wenig transparent und (vermutlich) stark an ökonomischen Kriterien ausgerichtet. Zudem werden kaum unabhängige Experten einbezogen.

Die GTZ verfügt nicht über ein vergleichbares Instrument und kann deshalb — zumindest, was die Nachhaltigkeit der TZ (Technische Zusammenarbeit) angeht — nur Mutmaßungen anstellen. Um etwas über die Wirk-

samkeit ihrer Projekte zu erfahren, führt die GTZ seit 1993 jedes Jahr eine schriftliche Befragung ihrer Mitarbeiter durch.<sup>18</sup> Die Erhebungsbögen orientieren sich am BMZ-Evaluierungsraster und an dem eigentlich nicht mehr aktuellen PFK<sup>19</sup>-Leitfaden der GTZ aus dem Jahre 1991. Es gibt Fragebögen für die Beurteilung laufender und abgeschlossener Projekte. Beendete Vorhaben werden im Rahmen einer so genannten Schlussbetrachtung durch die „letzten GTZ-Ansprechpartner“ ausgefüllt.<sup>20</sup> Ziel des hochstandardisierten Fragebogens ist es, „die Durchführung und Wirkungen der von der GTZ unterstützten Projekte einzuschätzen und auszuwerten“.<sup>21</sup> Die Wirkungen werden fast ausschließlich über Einschätzungsskalen erfasst.

Diese Form der Eigenbeurteilung stellt ohne Zweifel eine wichtige Informationsquelle dar, denn sie nutzt die Detailkenntnisse der verantwortlichen Mitarbeiter und bietet die Möglichkeit, die Erfahrungen aus den Projekten weiterzugeben. Dennoch reicht ein solches Verfahren schon wegen seiner Subjektivität allein nicht aus, um die Erfolge und die Wirksamkeit der GTZ-Arbeit beurteilen zu können. Daran ändern auch nachträglich durch externe Gutachter vorgenommene Plausibilitätsprüfungen nichts, die ebenfalls nur auf das Material zurückgreifen, das der GTZ vorliegt. Wie sehr die Selbsteinschätzung schwankt, wird schon daran deutlich (um nur ein Beispiel zu geben), dass in einem Jahr 50 % der abgeschlossenen Vorhaben als „sehr erfolgreich“ und 23 % als „erfolgreich“ eingestuft wurden, im darauf folgenden Jahr hingegen nur noch 37 % abgeschlossene Vorhaben (Rückgang um 13 %) als „sehr erfolgreich“ und 35 % als erfolgreich bewertet wurden. Kaum jemand wird glauben, dass diese Zahlensprünge auf Veränderungen in der empirischen Realität zurückzuführen sind. Sie sind vielmehr eine Folge der Subjektivität des Verfahrens. Angesichts der Tatsache, dass es sich um Projekte des Partners handelt, muss darüber hinaus erstaunen, dass dieser nicht in die Befragungsaktion mit einbezogen wird. Um eine einseitige Sichtweise zu vermeiden, würde dies allein schon ein wertvolles Korrektiv darstellen. Ein weiteres gravierendes Defizit dieser Befragungsaktion ist auch darin zu sehen, dass sie nichts über die langfristigen Wirkungen oder gar Nachhaltigkeit der Projekte verrät. Der GTZ sind die Defizite des Verfahrens zwar bewusst, dennoch hält sie uneingeschränkt daran fest und ist nicht bereit, den Partner stärker mit einzubeziehen.

<sup>17</sup> KfW (1996), 98.

<sup>18</sup> Vgl. die GTZ-Broschüren „Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele?“, GTZ (1994, 1996, 1998) sowie den Bericht zur 5. Querschnittsanalyse „Wirkungsanalyse“, 2 Teile, GTZ (1999).

<sup>19</sup> PFK = Projektfortschrittskontrolle.

<sup>20</sup> GTZ (1999), Teil 1, 2.

<sup>21</sup> GTZ (1999), Teil 2, Anlage Fragebogen, 2.

Obwohl das BMZ nur über einen geringen Budgettitel für Evaluationen verfügt,<sup>22</sup> führt es pro Jahr ca. 50–60 Evaluationen durch. Ziel ist es, die Wirksamkeit der deutschen EZ unter Berücksichtigung der sektoralen, regionalen und kulturellen Rahmenbedingungen zu überprüfen. Bei den BMZ-Evaluationen, früher Inspektionen genannt, handelte es sich bisher in der Regel um Verlaufskontrollen, die aus den unterschiedlichsten Gründen durchgeführt wurden. Auslöser konnten akute Probleme bei der Durchführung sein, oder aber Fragen der Projektförderung, lange Laufzeiten, hohes Mittelvolumen, Komplexität des Vorhabens, Besonderheiten des Projektansatzes oder der Modell- oder Pilotcharakter eines Projekts. Projektabschlusskontrollen waren hingegen selten und Ex-post-Evaluationen wurden bisher fast gar nicht durchgeführt.<sup>23</sup>

Die während eines Jahres durchgeführten Einzelevaluationen werden regelmäßig in Querschnittsanalysen metaevaluiert. Da die Auswahl jedoch weder dem Zufallsprinzip noch anderen klaren Kriterien folgt, sind die Befunde keineswegs repräsentativ, und zur Wirksamkeit oder gar Nachhaltigkeit sagen die kumulierten Ergebnisse nur wenig aus. Dies liegt nicht nur daran, dass das BMZ-Evaluationsraster bisher ebenfalls stark am Projektverlauf orientiert war, sondern ist auch dadurch verursacht, dass viele Gutachten die vorgegebene Systematik nicht einhalten, sodass sie nur schwer miteinander vergleichbar sind; dass die eingesetzte Methodik nicht ausreicht, um Wirkungen nachweisen zu können und dass die Gutachten oft eine breitere Wirkungsanalyse vermissen lassen.<sup>24</sup>

Ein kurzes *Zwischenfazit* ziehend, kann festgehalten werden, dass die staatlichen Förderinstitutionen der Wirksamkeit oder gar Nachhaltigkeit der EZ bisher nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet haben. Es dominierte eine Planungs- und Implementationsperspektive, gepaart mit einer stark dem Soll-Ist-Vergleich verhafteten Input-Output-Orientierung. Im Hinblick auf die eingesetzten Evaluationeninstrumente führt nur die KfW systematische Ex-post-Kontrollen mit dem Ziel durch, etwas über die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ zu erfahren.

Die Kritik an diesem Defizit begann sich Mitte der 80er Jahre auf verschiedenen Ebenen zu formieren, in der Wissenschaft,<sup>25</sup> der Politik<sup>26</sup> und in den Geber- und Durchführungsorganisationen<sup>27</sup> selbst.

### 3.1 Kritik von der Wissenschaft

Die deutsche EZ hatte von Anfang an mit Legitimationsproblemen zu kämpfen. Schon früh wurde deshalb von Seiten der Wissenschaft darauf verwiesen, dass Evaluationen nicht nur Daten für Steuerungsentscheidungen zu liefern vermögen, sondern dass Evaluationsergebnisse auch dazu genutzt werden können, Entwicklungspolitik zu legitimieren. Dem stand jedoch „das Inter-

esse der Ministerialbürokratie an der beschränkten Transparenz ihres Handelns und dessen Ergebnissen“<sup>28</sup> gegenüber. Wissenschaftliche Kritik wurde eher als Bedrohung denn als Chance für wechselseitiges Lernen wahrgenommen. Beunruhigend erschien der Ministerialbürokratie offenbar auch der wissenschaftliche Forschungsdrang, der sich nur schwer mit Hilfe bürokratischer Regeln bändigen ließ: „Auf der Geheimhaltung des Evaluationsprozesses und seiner Ergebnisse besteht die Verwaltung umso mehr, als der wissenschaftlichen Beratung — so sehr sie an die Vorgaben des Auftraggebers gebunden ist — doch noch Restmerkmale einer Autonomie wissenschaftlicher Arbeit anhaften, die für die Verwaltung unkontrollierbar bleiben.“<sup>29</sup>

Die gängige Evaluationspraxis der 70er und 80er Jahre konnte sich dennoch nicht der wissenschaftlichen Kritik entziehen. Zunehmend wurde beanstandet, „dass Evaluationen in vielen Fällen ein Ritual darstellen, in dem irrelevante Fragen gestellt werden, deren Antworten niemand als verbindlich ansieht, die jedoch den Ablauf der Zusammenarbeit erheblich stören können.“<sup>30</sup> Obwohl der simple Input-Output-Zielevaluierungsansatz in der Evaluationsforschung längst überwunden war, wurde er in der EZ weiterhin gepflegt und im Rahmen der ZOPP-Mythologie gar zur Perfektion entwickelt. Doch gleichzeitig wurde immer drängender ein Nachweis über die Wirksamkeit der EZ verlangt.<sup>31</sup>

Diese Forderungen wurden durch den Bericht einer unabhängigen Expertengruppe eindrucksvoll unterstützt, die Mitte der 80er Jahre im Auftrag von 19 Regierungen

<sup>22</sup> Der Budgettitel des Evaluationsreferats beträgt ca. 1,8 Millionen DM/Jahr. Hinzu kommen noch weitere 5 Millionen DM aus anderen Titeln. Damit werden lediglich 0,13 % des BMZ-Haushalts für die Evaluation der bilateralen EZ (5,4 Milliarden DM) aufgewendet. Das war auch in vorangegangenen Dekaden nicht anders. Bereits Anfang der 80er Jahre bemängelt Lotz vom Inspektionsreferat des BMZ, dass sich die jährlichen Ausgaben für Evaluierungen auf weniger als 0,1 % des Gesamtetats belaufen; vgl. Lotz (1984), 293.

<sup>23</sup> Eine seltene Ausnahme war die Ex-post-Evaluation von zwei Berufsbildungsprojekten. Vgl. Stockmann u. Resch (1990a u. b).

<sup>24</sup> Vgl. Bodemer (1979), 20; Stockmann (1996a), 35ff.; Borrmann u. a. (1999), 327.

<sup>25</sup> Vgl. Derlien (1976); Lachenmann (1977); Kantowsky (1977, 1978); Doppler (1985); Bodemer (1979a u. b, 1983, 1985); Grashoff (1987); Schwefel (1987); Reichard (1989); Stockmann (1989a, 1989b, 1992a, 1992b, 1993a, 1993b, 1993c, 1995, 1996a, 1996b, 1998b, 1999, 2000); Kary (1992); Mutter (1998).

<sup>26</sup> Deutscher Bundestag (1989a u. b, 1990, 1993, 1996, 1998).

<sup>27</sup> Lotz (1984); Bohnet (1985); Polte (1992); Preuss und Steigerwald (1996); Steigerwald und Rapp (1998); Breier (1998); Kroh (1993); Raschen (1998); Donner (1998); Barthelt (1998); Sülzer (1995); Donner und Steigerwald (1998); Kenneweg (1998); Kuby (1999).

<sup>28</sup> Bodemer (1979), 194.

<sup>29</sup> Bodemer (1979), 196.

<sup>30</sup> Lachenmann (1987), 316.

<sup>31</sup> Vgl. Lachenmann (1987), 316; Freyhold (1987), 10.

eine Studie zur Wirksamkeit der EZ durchführten.<sup>32</sup> Dabei wurde die Kritik flächendeckend bestätigt, dass die einzelnen Länder bisher erst wenig unternommen hatten, um die Wirksamkeit der EZ systematisch zu evaluieren.<sup>33</sup> Dieses Ergebnis stand in klarem Widerspruch zu der bei den Gebern akzeptierten Einsicht, dass Kenntnisse über die Wirksamkeit der EZ einerseits notwendig sind, „um beurteilen zu können, ob und inwieweit sie sich lohnt, und andererseits, um sie zu verbessern“.<sup>34</sup>

Die Diskussion über die Evaluationsdefizite in der EZ wurde von der in den 80er Jahren immer intensiver geführten Debatte über nachhaltige Entwicklung befruchtet. Zunehmend wurde gefordert, nicht nur die Wirksamkeit der EZ eingehender zu evaluieren, sondern auch deren Nachhaltigkeit. Doch solche Studien waren noch seltener zu finden. So stellte bereits der Cassen-Bericht fest: „Es gibt zu wenig Studien über langfristige Auswirkungen, die zeigen, was von einem Projekt fünf Jahre nach seiner Vollendung noch übrig geblieben ist.“<sup>35</sup>

Dieses Defizit wurde auch in den 90er Jahren immer wieder beklagt.<sup>36</sup> Eine von der Weltbank in Auftrag gegebene Studie mit dem Titel „Effective Implementation: Key to Development Impact“ empfahl auf der Basis der durchgeführten Analysen: „Increasingly, it ought to turn its attentions to impact evaluation and sustainability“.<sup>37</sup>

Wie aktuell und wichtig diese Empfehlung für die deutsche EZ auch heute noch ist macht die schon zitierte Studie zur Erfolgskontrolle deutlich. Dort heißt es unmissverständlich: „Wirkungs- und nachhaltigkeitsorientierte Erfolgskontrollen sind jedoch bei vielen EZ-Institutionen nicht oder nur in Ansätzen anzutreffen. Wirkungsmonitoring in der Verlaufsphase der Vorhaben ist oft nicht existent oder steckt in den Anfängen. Die größten Defizite bestehen bei den Ex-post-Kontrollen.“<sup>38</sup>

Der Befund, „dass erstaunlich wenig darüber bekannt (ist), wie Projekte weitergeführt werden, nachdem die Anfangsphase mit aktiver Beteiligung des Gebers abgelaufen ist“,<sup>39</sup> überrascht auch deshalb, weil die developmentpolitischen Leitlinien vieler Länder — auch der Bundesrepublik Deutschland — seit Jahrzehnten vorgeben, dass Entwicklungshilfe „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein soll, sich also an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten hat.

### 3.2 Forderungen der Politik

Auch das Parlament entdeckte das Thema für sich. In einer kleinen Anfrage zur Erfolgskontrolle in der developmentpolitik wollten die Abgeordneten erstmals 1989 wissen, wie es um die Nachhaltigkeit der deutschen EZ bestellt ist. Doch die Bundesregierung musste passen. Da erst wenige Ex-post-Evaluierungen durchgeführt worden seien, ließe sich diese Frage nicht beantworten.<sup>40</sup> Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) nahm dies zum Anlass, die Bundesregie-

rung aufzufordern, die Erfolgskontrolle auf die Nachhaltigkeit von Projekten auszudehnen. Die vom Parlament gebilligte Schlussempfehlung wurde damit begründet, dass „die Nachhaltigkeit als entscheidendes Erfolgskriterium bisher“ in der Evaluationspraxis „nahezu keine Rolle gespielt“ hat, „obwohl nur dadurch eine Aussage über die dauerhaften Wirkungen developmentpolitischer Maßnahmen ermöglicht wird“.<sup>41</sup> Im Jahr 1993 wurde erneut ein Antrag verabschiedet, in dem die fehlende systematische Überprüfung der Nachhaltigkeit als wichtigstes Defizit bezeichnet wird.<sup>42</sup> Aber erst ein weiterer Antrag aus dem Jahre 1996 zeigte Wirkung: Eine vom AwZ nach einer öffentlichen Anhörung erarbeitete Beschlussempfehlung wurde vom Deutschen Bundestag angenommen. Darin wurde das BMZ aufgefordert, zusammen mit Experten aus Politik, Wissenschaft und staatlichen wie nicht-staatlichen Geberorganisationen sektorspezifische Förderkonzepte und Kriterienkataloge zur Nachhaltigkeit sowie standardisierte Methoden zur internen und externen Evaluation erarbeiten zu lassen, sowie Ex-post-Evaluationen ausgesuchter EZ-Projekte bis zu einem Zeitraum von bis zu 10 Jahren nach Förderende sicherzustellen. Außerdem wurde die Bundesregierung beauftragt, externe Evaluationen von EZ-Maßnahmen durch eine vom BMZ unabhängige Institution durchführen zu lassen.<sup>43</sup>

### 3.3 Aktivitäten der Geberorganisationen

Wie schon eingangs erwähnt, hatte die KfW bereits frühzeitig das Instrument der Ex-post-Evaluation eingesetzt und war deshalb und ist bis heute die einzige deutsche Durchführungsorganisation, die systematisch die Nachhaltigkeit ihrer Projekte prüft. Auch das BMZ hatte bereits 1988 schon vor den parlamentarischen Initiativen eine Studie in Auftrag gegeben, um eine Konzeption zur Evaluation der Nachhaltigkeit der EZ zu entwickeln und anhand von zwei Projekten zu erproben.<sup>44</sup> Obwohl der Test positiv ausfiel und das erarbeitete Instrumentarium von der GTZ als Grundlage für die erste systematische Evaluation der Nachhaltigkeit deutscher EZ am Beispiel

<sup>32</sup> Cassen (1990), 11 u. 17.

<sup>33</sup> Cassen (1990), 161.

<sup>34</sup> Cassen (1990), 412.

<sup>35</sup> Cassen (1990), 430.

<sup>36</sup> Vgl. Carlsson (1993), 1.

<sup>37</sup> Wapenhans (1992), 29f.

<sup>38</sup> Borrmann u. a. (1999) 327.

<sup>39</sup> Cassen (1990), 158.

<sup>40</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/5105.

<sup>41</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 11/8059.

<sup>42</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4269.

<sup>43</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4120, 13/10857, Plenarprotokoll 13/104, 13/241 sowie Ausschussdrucksache 13/162.

<sup>44</sup> Stockmann (1989c); Stockmann und Resch (1990a und b): 2 Fallstudien.

von Berufsbildungsprojekten verwendet wurde,<sup>45</sup> ließ das BMZ 10 Jahre tatenlos verstreichen, bevor wieder eine Ex-post-Evaluation durchgeführt wurde. Dies bedeutet, dass das BMZ den strategischen Vorteil, über den es damals im Bereich der Wirkungs- und Nachhaltigkeitsevaluation verfügte, leichtfertig aufgegeben hat. Erst jetzt wurde die schon Ende der 80er Jahre in Grundzügen erarbeitete theoretische und methodische Konzeption für eine eigene, breit angelegte Nachhaltigkeitsevaluation genutzt.<sup>46</sup> Auch in der GTZ wurden die Anfang der 90er Jahre beispielhaft entwickelten Ansätze nicht weiterverfolgt. Stattdessen wurden die Vorurteile gegenüber Ex-post-Evaluationen gepflegt. So wird u. a. bis heute behauptet, Ex-post-Analysen würden nur zur „Wiederholung alter Erkenntnisse führen“, und die Fehler der Vergangenheit habe man längst erkannt und behoben.<sup>47</sup> Doch dem ist nicht so. Schon die Cassen-Studie hatte belegt: „Mit nachweisbarer Häufigkeit kommen die gleichen Fehler immer wieder vor.“<sup>48</sup> Auch die Studien von Stockmann<sup>49</sup> konnten dies zumindest für die deutsche Berufsbildungshilfe bestätigen.

Auch das Argument, es würden im Vergleich zu den Evaluationen laufender Projekte durch Ex-post-Evaluationen keine neuen Erkenntnisse ermittelt, ist längst widerlegt. Durch externe Geber geförderte Projekte stellen immer eine künstliche Situation dar. Die Berater (Experten) vor Ort verfügen strukturell bedingt über eine besondere Verhandlungs- und Interventionsmacht. Diese nimmt zum Förderende hin ab und fällt schließlich ganz weg. Es entsteht eine neue Situation, die aus der Evaluation laufender Projekte nicht vorausgesagt werden kann. Die Studien von Stockmann<sup>50</sup> zeigen, dass die Annahme, man könne aus dem Projektverlauf während der Förderzeit auf die Entwicklung nach dem Förderende schließen, nicht zutrifft. Ein Beispiel aus der Evaluation von Stockmann<sup>51</sup> mag dies illustrieren: Berufsbildungsprojekte mit den Erziehungsministerien wurden am Ende der deutschen Förderung als entwicklungspolitische Fehlschläge abgetan und deshalb oft sogar auch abgebrochen. Daraufhin kamen für fast 15 Jahre die Erziehungsministerien für eine Zusammenarbeit im Berufsbildungsbereich nicht mehr in Frage, obwohl sie in vielen Ländern der Dritten Welt dafür zuständig sind. Die ex-post durchgeführte Evaluation zeigte jedoch, dass die bereits ‚abgeschriebenen‘ Berufsbildungsprojekte mit den Erziehungsministerien teilweise eine höhere Nachhaltigkeit erzielt hatten als die zeitlich nachfolgenden Projekte mit den Arbeitsministerien.

Unter bestimmten Bedingungen wurden nach dem Förderende Energien bei den Partnern freigesetzt, die vorher nicht hatten zur Entfaltung kommen können. Die Projekte wurden erst nach dem Förderende vom Partner so angepasst, dass sie den Träger- und Umweltbedingungen entsprachen. Ex-post-Evaluationen geben Aufschluss darüber, unter welchen Bedingungen solche Prozesse statt-

gefunden haben. Indem schon während der Planung und Durchführung genauer auf solche „Erfolgsbedingungen“ geachtet wird, kann aus der Vergangenheit gelernt werden.

Diese Erkenntnis hat sich in den letzten zehn Jahren in der deutschen EZ weitgehend durchgesetzt. Dies wird durch eine Führungskräftebefragung im BMZ und der GTZ bestätigt.<sup>52</sup> Das zentrale Ergebnis aus den durchgeführten Experteninterviews mit Referatsleitern des BMZ und Bereichsleitern bzw. Geschäftsführern der GTZ ist unzweifelhaft der überragende Konsens in der Bewertung von Ex-post-Evaluationen. Unabhängig von der Institutionenzugehörigkeit (BMZ oder GTZ), der Ausbildung, der fachlichen Professionszugehörigkeit, der aktuellen Berufsposition, dem Dienstalter, dem Erfahrungshorizont, den vorher ausgeübten beruflichen Tätigkeiten sowie der Auslandserfahrung ist das Urteil übereinstimmend klar: Ohne Ausnahme plädieren alle Befragten für die Durchführung von Ex-post-Analysen und ohne Ausnahme wird die Nützlichkeit von Ex-post-Analysen betont. Selbst die dafür angegebenen Begründungen gleichen sich in hohem Maße.

### 3.4 Reform des Evaluationssystems

Die umfangreiche Kritik an der Evaluationspraxis der staatlichen EZ, die vom DAC<sup>53</sup> aufgestellten ‚Principles for Effective Aid‘,<sup>54</sup> die jährlich erstellten DAC-Reports, die Forderungen des Deutschen Bundestages und auch eigene Erfahrungen der Geberorganisationen selbst haben zu einer Reihe von Aktivitäten geführt, die dazu beitragen sollen, einige Evaluationsdefizite abzubauen.<sup>55</sup>

Wegweisend ist die vom *BMZ* entwickelte Evaluationskonzeption, die nun schrittweise umgesetzt wird. Diese soll den Charakter von Evaluationen als Managementinstrument sowie als Mittel zur Legitimierung der EZ stärken. Der bisher vorherrschende kleinteilige, auf einzelne Projekte bezogene Evaluationsansatz soll zu Gunsten einer strategischen Ausrichtung aufgegeben werden. Das

<sup>45</sup> Vgl. Stockmann (1992a); Stockmann (1996a).

<sup>46</sup> BMZ-Querschnittsauswertung (2000): Wirkungsuntersuchung abgeschlossener Vorhaben der deutschen EZ. Bonn.

<sup>47</sup> Vgl. Elshorst (1993), 129ff.

<sup>48</sup> Cassen (1990), 414.

<sup>49</sup> Stockmann (1992a, 1996a, 2000).

<sup>50</sup> Stockmann (1992a, 1996a).

<sup>51</sup> Stockmann (1996a, 2000).

<sup>52</sup> Vgl. Stockmann u. Caspari (1998).

<sup>53</sup> DAC = Development Assistance Committee.

<sup>54</sup> OECD (1992).

<sup>55</sup> Vgl. zu den Reformbemühungen im Detail Stockmann (2000).

BMZ verlagert Evaluationen, die direkt dem Steuerungs- und Entscheidungsbedarf dienen, in die Vorfeldorganisationen und konzentriert sich selbst auf die Durchführung thematischer, sektor- und instrumentenbezogener Evaluationen. Dabei rückt die Wirksamkeit von Strategien, Sektor-Politiken und Instrumenten in den Mittelpunkt des Interesses. Auch die Durchführungsorganisationen, die wie bisher Evaluationen zur Planung und dem Ablauf von Projekten durchführen sowie die unabhängige Evaluation von Einzelprojekten organisieren sollen, werden angehalten, die Wirkungsbeobachtung zu verstärken. Hierzu wird auch der Einsatz von Ex-post-Evaluationen gezählt. Insgesamt soll ein aufeinander abgestimmtes Evaluations-system mit einer von allen getragenen Evaluationskultur entstehen.<sup>56</sup>

Um sich überhaupt erst einmal einen Überblick über die in den einzelnen EZ-Organisationen vorherrschende Evaluationspraxis zu verschaffen, hatte das BMZ eigens eine Studie in Auftrag gegeben, denn: „Von anekdotischem und verstreuten Wissen abgesehen, ist leider viel zu wenig darüber bekannt, was die einzelnen Akteure der deutschen EZ unter dem Stichwort Erfolgskontrolle treiben, z. B. welche Ziele sie prioritär verfolgen, welche Inhalte und Verfahren sie entwickelt haben, welche Methoden sie anwenden, welche Mittel sie einsetzen usw.“<sup>57</sup>

Gemessen an den DAC-Kriterien<sup>58</sup> stellte die Studie vor allem in drei Kernbereichen Defizite bei der Erfolgskontrolle der untersuchten EZ-Organisationen fest: Neben einer mangelhaften Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Erfolgskontrolle sowie einer unzureichenden Partizipation wurde das weit gehende Fehlen von Ex-Post-Untersuchungen zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ — wie eingangs bereits dargelegt — kritisiert.<sup>59</sup>

Inwieweit die aus der Studie abgeleiteten Empfehlungen von den Durchführungsorganisationen umgesetzt wurden, lässt das BMZ derzeit gerade überprüfen. Was sich bereits jetzt abzeichnet, ist eine Umgestaltung des Evaluationssystems im Rahmen der staatlichen EZ. Am augenfälligsten ist, dass GTZ und KfW hauseigene Evaluationsreferate eingerichtet haben, um mehr Unabhängigkeit zu demonstrieren. Konzepte, wie die unzureichende Partizipation bei Evaluationen abgebaut werden kann, liegen noch nicht vor. Während die KfW bei der Durchführung von Ex-post-Evaluationen keinen Handlungsbedarf sieht, da sie diese seit Jahren kontinuierlich und systematisch durchführt, weigert sich die GTZ dieses Instrument in nennenswertem Umfang einzusetzen. Im Aufgabenkatalog der neu gegründeten GTZ-Stabsstelle „Interne Evaluierung“ taucht die Durchführung von Ex-post-Studien nicht auf.<sup>60</sup> Dies ist erstaunlich, da die von der GTZ im Auftrag gegebene Führungskräftebefragung eine eindeutige Befürwortung dieses Evaluationsinstruments ergeben hatte<sup>61</sup> und auch die vom BMZ in Auftrag gegebene Analyse und Bewertung der Erfolgskon-

trolle in der deutschen EZ das Fehlen von ex-post durchgeführten Wirksamkeits- und Nachhaltigkeitsstudien als eines der drei Kerndefizite der deutschen EZ brandmarkt.<sup>62</sup>

Das BMZ hatte hingegen schon vor Abschluss der Studie zur Erfolgskontrolle auf das Drängen des Parlaments reagiert und zum ersten Mal in seiner Geschichte eine breit angelegte Ex-post-Wirkungsanalyse konzipiert. Damit ist das BMZ dem Beschluss des Deutschen Bundestages nachgekommen, Ex-post-Evaluationen durchzuführen und hierfür unter Beteiligung der Wissenschaft einen Kriterienkatalog erarbeiten zu lassen. Nicht gefolgt ist die Bundesregierung bisher dem Beschluss des Deutschen Bundestags eine unabhängige Institution mit der Durchführung externer Evaluationen zu beauftragen.<sup>63</sup> In dem ursprünglich von der SPD-Fraktion stammenden Antrag war dies folgendermaßen begründet worden: „All diesen hausinternen Evaluierungen haftet zwangsläufig der Verdacht der Parteilichkeit an, auch wenn sie in Einzelfällen unter Hinzuziehung von externen Prüfern durchgeführt werden.“<sup>64</sup>

#### 4. Nachhaltigkeitsstudie des BMZ

Die ex-post durchgeführte „Wirkungsuntersuchung abgeschlossener Vorhaben der deutschen EZ“<sup>65</sup> wurde mit viel Akribie vorbereitet und durchgeführt. Da das bisherige Evaluationsraster des BMZ vornehmlich auf die Evaluierung laufender Projekte ausgerichtet ist, wurde auf die von Stockmann entwickelte und — wie erwähnt — schon Ende der 80er Jahre erstmals erprobte *Evaluationskonzeption* zurückgegriffen.<sup>66</sup>

Diese mittlerweile mehrfach modifizierte Konzeption geht zunächst von allen beobachteten Veränderungen im Umfeld eines Projektes aus, um systematisch auch nicht intendierte positive wie negative Wirkungen erfassen zu können. Damit auch Veränderungen im prozessualen Verlauf berücksichtigt werden können, werden solche Verän-

<sup>56</sup> Vgl. Breier (1998a), 128ff.

<sup>57</sup> Breier (1998b), 75.

<sup>58</sup> Vgl. DAC-Principles for Evaluation of Development Assistance. U. a. abgedruckt in Borrmann u. a. (1999), 345ff.

<sup>59</sup> Borrmann u. a. (1999), 329.

<sup>60</sup> GTZ-internes Papier vom Juni 1999.

<sup>61</sup> Stockmann u. Caspari (1998), 17.

<sup>62</sup> Borrmann u. a. (1999), 329.

<sup>63</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 13/241 (1998).

<sup>64</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4120 (1996.)

<sup>65</sup> BMZ (2000). Die Untersuchung wurde von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet, dem Prof. Paul Kevenhörster (Universität Münster), Prof. Dr. Reinhard Stockmann (Universität des Saarlandes) sowie zu Beginn auch Dr. Bernhard Fischer (HWWA) angehörten.

<sup>66</sup> Vgl. Stockmann (1992a u. 1996a).

derungen zu drei verschiedenen Zeitpunkten erfasst — zu Projektbeginn, zum Förderende und zum Evaluationszeitpunkt. Hiervon ausgehend wird nach den Ursachen des Wandels gefragt, um somit die interessierenden Projektwirkungen getrennt von anderen möglichen Einflussfaktoren aufzeigen zu können.

Nach einem Testlauf von vier Einzelevaluationen wurde die Methodik entsprechend angepasst. Insgesamt wurden 32 Ex-post-Evaluationen in den Bereichen Basisgesundheits, Landwirtschaft, Wasserversorgung und Grundbildung durchgeführt.<sup>67</sup>

Die bis zum *Förderende* erreichten Ergebnisse lassen eine durchweg positive Bilanz zu: Drei Viertel aller untersuchten Projekte konnten ihre Ziele bis zum Förderende überwiegend erreichen, und das oft unter schwierigen Rahmenbedingungen. Viele Projekte trugen unmittelbar zur Verbesserung des Lebensstandards und zur Armutbekämpfung bei. Erhebliche Verbesserungen erreichten die Projekte auch bei der Qualifikation des Trägerpersonals, der technischen Ausstattung und der organisatorischen Leistungsfähigkeit.

Betrachtet man allerdings die Ergebnisse zum *Evaluationszeitpunkt*, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Projektförderung bereits seit mindestens 5 Jahren beendet war, dann zeigt sich ein deutlich verändertes Bild:

Das markanteste Ergebnis ist, dass das einmal erreichte Zielerreichungsniveau in knapp der Hälfte der Fälle wieder zurückgeht, in einigen Projekten sogar massiv. Lediglich drei der 32 untersuchten Projekte konnten ihre Zielerreichung dauerhaft sichern oder gar ausbauen. Im Detail zeigt sich, dass während der Förderzeit die Leistungsfähigkeit der Partnerorganisationen in rund 70 % der Fälle gesteigert werden konnte, dass aber nur zwei Drittel der 22 erfolgreichen Projekte ihr Leistungsniveau hielten. D. h. in weit weniger als der Hälfte aller Fälle konnte die organisatorische Leistungsfähigkeit der Partner dauerhaft gestärkt werden. Diese Entwicklung zeigt sich auch in Projekten, in denen die Trägerförderung explizites Projektziel war. Immerhin die Hälfte aller untersuchten Projekte beinhalteten eine Trägerförderungskomponente. Aber nur bei drei Durchführungspartnern konnte das zum Förderende erreichte (zufrieden stellende) Niveau organisatorischer Leistungsfähigkeit auch danach noch gehalten werden.

Dies gilt auch für die Qualifikationsentwicklung des Trägerpersonals. Bei neun der untersuchten Partner, bei denen bis zum Förderende eine deutliche Qualifikationsverbesserung konstatiert wurde, nahm diese anschließend wieder ab. Insbesondere finanziell schwache Partner konnten notwendige Aus- und Fortbildungen nach Förderende nicht mehr weiterführen, sodass es zu Qualifikationseinbußen kam.

Besonders deutlich zeigt sich dieser Befund bei der Analyse der Ausstattungssituation. Viele Projekte werden

mit Fahrzeugen, Maschinen, Geräten, Büro- oder Laborausstattungen beliefert, die Folgekosten für Instandhaltung und Ersatzteilbeschaffung verursachen. Im Verlauf der deutschen Förderung konnte die Ausstattung zwar bei einem Großteil der Projektträger verbessert werden. Doch bei zwei Dritteln der Projekte verschlechterte sich das erreichte Ausstattungsniveau wieder, bei einem Drittel sogar beträchtlich.

Eng damit verbunden ist die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen. Bei einem Drittel der Projektträger verschlechterte sich die Finanzsituation bereits bis zum Förderende und bei einem weiteren Drittel danach.

Bleibt die Frage nach den Ursachen dieser Entwicklungsverläufe, die natürlich nicht allein den Projektinterventionen angelastet werden können. Hierfür ist ein Bündel von Faktoren verantwortlich, dem die Studie ein eigenes Kapitel widmet.

Ein zentraler Befund ist jedoch, dass die Leistungsfähigkeit der Durchführungsorganisationen (Organisation, Personal, Ausstattung) sowie ihre finanzielle Situation auf Dauer nicht sichergestellt werden konnte. Dies hat manchmal, aber keineswegs immer mit ungünstigen Rahmenbedingungen zu tun. Viel wichtiger ist vielmehr für jedes Projekt die Akzeptanz der Projektziele und zwar auf verschiedenen Ebenen: dem politischen Entscheidungsträger, dem Projektträger und den Zielgruppen. Es ist z. B. von zentraler Bedeutung, dass die Entscheidungsträger nicht nur politische Willenserklärungen abgeben. In der Studie heißt es dazu: „Wirklicher Zielkonsens manifestiert sich in angemessener Ausstattung der Durchführungsorganisation und Personal, Entscheidungskompetenz und v. a. auch angemessenen Finanzen.“<sup>68</sup>

Neben dem Willen zur Veränderung müssen vom Partner auch die dafür erforderlichen Entscheidungen getroffen und die notwendigen Mittel bereitgestellt werden. Dies wird jedoch ohne Akzeptanz nicht geschehen: „Eine fehlende Übereinstimmung zwischen deutscher und einheimischer Seite in der Zielrichtung und Ausgestaltung des Vorhabens hat sich als zentrales Moment für geringen Projekterfolg herausgestellt.“<sup>69</sup>

Diese Tatsache ist eigentlich nicht verwunderlich. Wenig erstaunen wird Insider auch der Befund, dass trotz rhetorisch anders lautender Doktrin (Es gibt keine ‚deutschen Projekte‘, sondern nur Vorhaben zu denen die deutsche Seite einen Beitrag leistet) in einer Reihe von Projekten das Interesse an einer Projektentstehung eindeutig von deutscher Seite ausging. Der Partner stimmte dem deutschen Projektvorschlag zu, nachdem der eigene Projektwunsch abgelehnt worden war. Zum Teil wur-

<sup>67</sup> Zu den Auswahlkriterien vgl. BMZ (2000), 13ff.

<sup>68</sup> BMZ (2000), 6f.

<sup>69</sup> BMZ (2000), 79.

den Projekte sogar trotz des erkennbaren Fehlens eines geeigneten und interessierten Partners durchgeführt. Vor diesem Hintergrund erscheint ein weiteres Ergebnis der Studie von besonderer Bedeutung: „Die Analyse zeigt (...), dass ein fehlender Zielkonsens zu Beginn sich während eines Projektes auch mit großem Aufwand nachträglich meistens nicht mehr herstellen lässt.“<sup>70</sup> Wirft man nun einen Blick auf die Ausführungen der Studie zur Zielakzeptanz, so schließt sich der Kreis: In 23 % der untersuchten Projekte wurde die Akzeptanz der wichtigsten Projektziele und -maßnahmen beim formalen übergeordneten Träger zu *Projektbeginn* von den Gutachterinnen und Gutachtern als schlecht bewertet. Bei der Zielgruppe wiesen gar ein Drittel der Projekte eine geringe bis fehlende Zielakzeptanz auf.

Dies wird verständlicher, wenn berücksichtigt wird, dass immerhin bei einem Viertel der Projekte das Zielsystem zu Projektbeginn als schlecht und bei über einem Drittel die Projektkonzeption (Innovation) als nicht angepasst an die Bedingungen und Erfordernisse des Sektors beurteilt wurden.

Was kann aus diesen Ergebnissen für die Zukunft gelernt werden? Lange Zeit wurde eine möglichst ‚perfekte‘ Projektvorbereitung als Garant für einen erfolgreichen Projektverlauf betrachtet. Dem ist nicht so. Allerdings sollte die Bedeutung der Planung auch nicht unterschätzt werden. Gründliche Analysen sollten unbedingt vorgeschaltet sein, denn — so die Studie — in der Vorbereitungsphase wird der Grundstein für ein langfristig wirksames Projekt gelegt. Vor Projektbeginn oder in Pilotphasen (die dann aber auch die Möglichkeit des akzeptierten Scheiterns beinhalten müssen) ist unbedingt ein Zielkonsens aller wichtigen Entscheidungsträger und der unmittelbaren Zielgruppen herzustellen. Gründliche Akzeptanz- und Trägeranalysen müssen Klarheit darüber schaffen *wer was will* und *wer was kann*.

Dabei hilft Partizipation — denn Partizipation steigert die Akzeptanz. Doch nur weil jemand an einer Entscheidung beteiligt war, wird er noch lange nicht automatisch ein Projekt mittragen. Zentral ist, dass die vom Projekt induzierten Innovationen von allen beteiligten Akteuren als sinnvoll erachtet werden und ihnen einen Nutzen verschaffen; nicht nur den unmittelbaren Zielgruppen sondern auch den politisch Verantwortlichen.

Nur wenn sich das *gemeinsame Wollen* in der Bereitstellung von Ressourcen, der Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen der aktiven Mitarbeit etc. durch den Partner konkret manifestiert, kann das *gemeinsame Können*, die Umsetzung gemeinsam gesetzter Ziele, gelingen.

Auch wenn es den Schlüssel zum Erfolg nicht gibt, sondern vielmehr immer eine Kombination verschiedener Faktoren auf die Projektentwicklung Einfluss nimmt, so hat die BMZ-Studie doch gezeigt, dass neben — meist

nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen — insbesondere zwei projektinterne Faktoren für die langfristige Wirksamkeit eines Projekts maßgeblich sind: Eine frühzeitige und kontinuierliche Akzeptanz von Zielsetzung und Umsetzungskonzeption bei den Zielgruppen, aber auch und gerade beim übergeordneten politischen Träger sowie eine gewisse Leistungsfähigkeit des Projektträgers und seine finanzielle Ausstattung.

## 5. Ausblick

Ein Fazit ziehend, kann festgehalten werden, dass das BMZ in den letzten Jahren einen vorher nicht gekannten Reformeifer an den Tag legt. Es startete eine strategisch ausgerichtete Umgestaltung des Evaluationssystems, die nicht nur die unmittelbaren Vorfeldorganisationen betrifft, sondern das auch bei den nicht-staatlichen EZ-Organisationen (die in einem teilweise nicht unerheblichen Umfang aus dem BMZ-Haushalt alimentiert werden) zu erheblichen Veränderungen im Evaluationsbereich führen wird. Dabei wird der jahrzehntelang vorgetragenen Kritik zumindest in Teilen Rechnung getragen. Einige wichtige Handlungsfelder sind:

- Evaluationen der einzelnen Durchführungsorganisationen sollen stärker aufeinander abgestimmt und in ein strategisches Gesamtkonzept eingebunden werden. Dadurch werden auch die Möglichkeiten für die Durchführung von Joint-Evaluations verbessert.
- Zur Steigerung der Qualität von Evaluationen sind Bemühungen zu erkennen, schrittweise gemeinsame Standards, Definitionen und Beurteilungskriterien zu entwickeln sowie das betriebswirtschaftliche und sozialwissenschaftliche Methodenpotential bei Evaluationen stärker auszunutzen. Damit diese Anstrengungen greifen, sind begleitende Aus- und Weiterbildungsangebote für Gutachter und Projektmitarbeiter notwendig.
- Die mangelhafte Einbindung von Partnern und Zielgruppen in die Erfolgskontrolle ist zwar erkannt, aber bisher wurden noch keine ausreichenden Konzepte entwickelt, wie die Partner nicht nur als ‚Resource-Persons‘, sondern als gleichberechtigte Gutachter beteiligt werden können. Hierfür sind umfangreiche Schulungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen in den Partnerländern notwendig.
- Keine klaren Konturen sind bisher zu erkennen, wie das organisationsinterne Lernen verbessert sowie das organisationsübergreifende Lernen institutionalisiert werden können. Hier fehlt in der developmentpolitischen Institutionenlandschaft eine übergreifende, Bezüge herstellende Vermittlungs- und Transferagentur.

<sup>70</sup> BMZ (2000), 80.

- Wirkungs- und nachhaltigkeitsorientierte Erfolgskontrollen sollen ausgebaut werden. Hierzu soll speziell das Wirkungs-Monitoring verbessert und das Instrument von Ex-post-Evaluationen eingeführt werden. Außerdem werden Überlegungen angestellt, wie diese mehr traditionellen Systeme durch „performance measurement and management systems“ ergänzt werden können.<sup>71</sup>
- Um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Erfolgskontrolle zu erhöhen, soll die interne Unabhängigkeit der Evaluationsreferate und -stäbe in den Durchführungsorganisationen gestärkt werden. Wie die externe Unabhängigkeit verbessert werden kann, ist noch nicht klar zu erkennen. Die bisher beabsichtigte Einschaltung von Wirtschaftsprüfungsunternehmen dürfte kaum ausreichen.
- Um die Transparenz der Evaluationen zu erhöhen, soll die Veröffentlichungspraxis zumindest teilweise geändert werden. Das BMZ gibt mittlerweile nicht nur (per Internet) bekannt, welche Evaluationen geplant sind, sondern stellt die Evaluationsberichte auch der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Durchführungsorganisationen und Nicht-Regierungsorganisationen haben hier noch dringenden Nachholbedarf.

In diesen Handlungsfeldern sind mittlerweile in unterschiedlichem Umfang Aktivitäten entfaltet worden. Am wichtigsten dabei ist, dass sich Prognosen der Vergangenheit, die der Evaluation in der EZ vorausgesagt hatten, dass sie nur „als restriktives Instrument zur Programmausdünnung bei fiskalischen Engpässen angewandt werden wird“,<sup>72</sup> nicht bewahrheitet haben. Offensichtlich besteht in den deutschen EZ-Organisationen durchaus der Wille, ihre Evaluationspraxis zu verbessern. Dabei wird der Einbindung externer Evaluationsexperten aus Wissenschaft und Praxis eine hohe Bedeutung zukommen, um die Forschungserkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Wissenschafts- und Politikfeldern integrieren zu können.

Die SPD hat zur Unterstützung dieser Aktivitäten die Gründung eines „unabhängigen Evaluationszentrums“

gefordert,<sup>73</sup> das als eine Art Kompetenzzentrum für die Evaluation der EZ diese Entwicklungsprozesse bündeln und schnell vorantreiben könnte. Bisher fehlt in Deutschland ein solcher Nukleus, ein Informations- und Entwicklungszentrum für Monitoring- und Evaluationsfragen. Ein solches politisch und administrativ unabhängiges Institut könnte seine Aufgaben glaubwürdig und mit höchster Professionalität in enger Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen erfüllen. Dadurch würden nicht nur unnötige Doppel- und Mehrfacharbeiten vermieden, sondern es könnten auch leichter einheitliche Standards sowie sektor-, programm- und fördertypspezifische Methoden und Instrumente unter Beachtung soziokultureller Besonderheiten entwickelt werden. Indem „best practices“ der EZ-Organisationen gesammelt, ausgewertet und verarbeitet würden, ließe sich auch das trägerübergreifende „institutional learning“ verbessern. Außerdem könnte das Zentrum auch einen Teil der anfänglich notwendigen Aus- und Weiterbildungsaufgaben im Monitoring- und Evaluationsbereich übernehmen.

Bisher hat die Idee zur Gründung eines solchen Instituts noch nicht viele Freunde gefunden. Vielmehr wird der Vorschlag von einigen Durchführungsorganisationen dadurch zu diskreditieren versucht, dass behauptet wird, es solle ein Monopol für die Evaluation der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ geschaffen werden. Doch dies war nie intendiert und wäre natürlich auch wenig zweckmäßig. Vielmehr kommt es darauf an, dass der zurzeit beobachtete Reformeifer zur Verbesserung der Evaluationsqualität auf allen Ebenen der Durchführungsorganisation nicht erlahmt und die Wissenschaft hierzu einen konstruktiven Beitrag leistet, um dadurch die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ — also ihre Qualität — zu verbessern.

<sup>71</sup> Binnendijk (1999).

<sup>72</sup> Kantowsky (1978), 20.

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4120.

## Literaturverzeichnis

- Agarwal, Jamuna P., Martin Dippl, Hans H. Glismann* (1984): Wirkungen der Entwicklungshilfe. (Forschungsberichte des BMZ Nr. 50) Köln.
- Bauer, Peter T.* (1984): Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Bamberger, Michael* (1991): The Politics of Evaluation in Developing Countries. In: Evaluation and Program Planning, Jg. 14, 325–339.
- Barthelt, Rainer* (1998): Erfolgsbeobachtung und Wirkungsoptimierung. Die Aufgabe der Evaluierung im BMZ. In: E+Z, 39. Jg., Nr. 1, 4–5.
- Binnendijk, Annette* (1999): Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience. DAC-Background Document No. 3, Paris.
- BMZ* (Hrsg.) (1999): Journalistenhandbuch. Bonn: BMZ.
- BMZ* (Hrsg.) (1998): Evaluierungsraster. Bonn: BMZ.
- BMZ* (Hrsg.) (2000): Leitfaden zur Durchführung von BMZ-Evaluierungen. Bonn: BMZ.
- BMZ* (Hrsg.) (2000): Journalistenhandbuch. Bonn: BMZ.
- BMZ* (Hrsg.) (2000): Querschnittsauswertung. Wirkungsuntersuchungen abgeschlossener Vorhaben der deutschen EZ. Bonn: BMZ.
- Bodemer, Klaus* (1979a): Erfolgskontrolle der deutschen Entwicklungshilfe — improvisiert oder systematisch? Meisenheim: Anton Hain.
- Bodemer, Klaus* (1979b): Schwachstellen bei GTZ-Projekten. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 20, H. 4, 18–20.
- Bodemer, Klaus* (1983): Für eine integrierte Evaluierungspolitik. Forderungen aus der Evaluierung von Evaluierungen am BMZ. In: *Hellstern, Gerd-Michael, Hellmut Wollmann*: Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie: Bestandsaufnahme und Evaluierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bodemer, Klaus* (1985): Erfolgskontrolle oder politisches Marketing? Bemerkungen zum Verhältnis von Evaluierung und Öffentlichkeit in der Entwicklungspolitik. (Arbeitspapier des Instituts für Politikwissenschaft Gutenberg-Universität) Mainz.
- Bodemer, Klaus* (1985): Programmentwicklung in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, H. 16 (Sonderheft), 279ff.
- Bohnet, Michael* (1985): Methodik und Praxis der Evaluierung. Bonn.
- Borrmann, Axel u. a.* (1999): Erfolgskontrolle in der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Baden-Baden: Nomos.
- Borrmann, Axel* (1990): Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Entwicklungsländer. Hamburg: Verl. Weltarchiv.
- Breier, Horst* (1998b): Neukonzeption des Systems der EZ-Erfolgskontrolle. In: *GTZ* (Hrsg.), Nachhaltige Wirkungen durch Qualitätsmanagement — Eine Herausforderung für die Technische Zusammenarbeit. Eschborn: GTZ.
- Breier, Horst* (1998a): Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit. In: E+Z, 39. Jg., 128–130.
- Brüne, Stefan* (1998): Evaluierung als öffentliche Kommunikation — Zu den politischen und institutionellen Rahmenbedingungen entwicklungsbezogener Wirkungsoberwachung. In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Brüne, Stefan* (Hrsg.) (1998): Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: DÜI.
- Carlsson, Jerker* (1993): International Aid Agencies and the Effectiveness of Aid. Arbeitspapier zur 7. EADI-Konferenz: Värnamo.
- Cassen, Robert* (1990): Entwicklungszusammenarbeit. Bern, Stuttgart.
- DEH* (Hrsg.) (1990): Externe Evaluation von Entwicklungsprojekten. Bern: DEH.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1976): Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Band 17. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Deutscher Bundestag* (1998): Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. R. Werner Schuster, Brigitte Adler, Klaus Marthel, weitere Abgeordnete und der SPD-Fraktion — Drucksache 13/4120, Systematische Erfolgskontrolle von Projekten und Programmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, Drucksache 13/10857. Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1996): Evaluation über Projekte und Maßnahmen in den Bundesministerien und nachgeordneten Behörden und Organisationen, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes, Fachbereich III, Verfassung und Verwaltung. Bonn (unveröffentlicht).
- Deutscher Bundestag* (1990): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (20. Ausschuss) zu dem Antrag der Abge-

- ordneten Bindig, Brück, Dr. Hauchler, Dr. Holtz, Luuk, Dr. Niehus, Dr. Osswald, Schanz, Schluckebier, Toetemeyer, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD, Drucksache 11/5666, Erfolgskontrolle in der Entwicklungspolitik, Drucksache 11/8059. Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1989a): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (20. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 11/2020 — Siebenter Bericht der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Drucksache 11/4381. Bonn.
- Deutscher Bundestag* (1989b): Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Niehus, Schluckebier, Bindig, Brück, Dr. Hauchler, Dr. Holtz, Luuk, Schanz, Toetemeyer, Dr. Osswald, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD, Erfolgskontrolle in der Entwicklungspolitik, Drucksache 11/4863. Bonn.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 11/5105 vom 28. 8. 89.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 11/5666 vom 14. 11. 89.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 11/194 vom 8. 2. 90.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 12/4269 vom 4. 2. 93.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 13/4120 vom 14. 3. 96.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 13/104 vom 9. 5. 1996.
- Deutscher Bundestag*: Drucksache 13/241 vom 18. 6. 98.
- Derlien, Hans-Ulrich* (1976): Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation. Baden-Baden: Nomos.
- Donner, Franziska* (1998): Das Qualitätsmanagement der GTZ — zum Grundverständnis. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 39, Nr. 516, 131–133.
- Donner, Franziska; Volker Steigerwald* (1998): Qualitätsmanagement in der GTZ: Grundverständnis, zentrale Aspekte und deren Umsetzung. In: *GTZ* (Hrsg.): Nachhaltige Wirkungen Durch Qualitätsmanagement — Eine Herausforderung Für Die Technische Zusammenarbeit. Eschborn: GTZ.
- Doppler, Werner* 1985: Planung, Evaluierung und Management von Entwicklungsprojekten Kiel: Kieler Wissenschaftsverlag Vauk.
- Eisenhans, Hartmut* (1984): Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Frankfurt, New York: Campus.
- Erler, Brigitte* (1985): Tödliche Hilfe. Freiburg: Dreisman.
- Erlbeck, Ruth* (1998): Wirkungsbeobachtung in der Personellen Zusammenarbeit (PZ). In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.): Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Freyhold, Michaela v.* (1987): Das Rätsel Entwicklungspolitik. In: *Peripherie*, H. 25/26; 8–21.
- Grashoff, Sabine* (1987): Methodik und Ergebnisse von Projektevaluierungen, ein Vergleich der Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland mit denen anderer westlicher Industrieländer und der Weltbank. Bonn: BMZ.
- GTZ* (1999): Bericht zur 5. Querschnittsanalyse „Wirkungsbeobachtung“ von in den Jahren 1993 bis 1997 laufenden und abgeschlossenen TZ-Vorhaben, 2 Teile. Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1998a): Monitoring im Projekt – Eine Orientierung für Vorhaben in der Technischen Zusammenarbeit. Eschborn: GTZ.
- GTZ*: Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele? Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner. Querschnittsanalyse 1994, 1996, 1998. Eschborn: GTZ.
- GTZ* (1999): Wegweiser für die PFK. Eschborn.
- GTZ* (Hrsg.) (1998b): Jahresbericht 1998 Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1997b): Die Verantwortung der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Ein praktischer Leitfaden durch die „Regelungswelt“ der GTZ. Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1997a): Ziel-Orientierte-Projekt-Planung — ZOPP. Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1997c): Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung — handlungsleitende Orientierung der GTZ? Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1995): Project Cycle Management (PCM) und Zielorientierte Projektplanung (ZOPP). Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1995b): Orientierungsrahmen für die Durchführung von Vorhaben der deutschen Technischen Zusammenarbeit durch die GTZ. Eschborn: GTZ.
- GTZ* (Hrsg.) (1991): Leitfaden für die Projektfortschrittskontrolle (PFK). Eschborn: GTZ
- GTZ* (Hrsg.) (1989): ZOPP-Leitfaden. 2. Überarbeitete Fassung, Eschborn.
- Hoebink, Paul* (1998): Bewertungsanstrengungen der EU-Geberländer im Vergleich. In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 80–82.
- Kantowsky, Detlef* (1978): Evaluierung — Zur Methode und Praxis. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 19, H. 2, 19f.
- Kantowsky, Detlef* (1977): Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe Zürich: Verlag der Fachvereine.
- Kary, Matthias* (1992): Evaluierung von Entwicklungshilfeprojekten. Analyse und konzeptionelle Vorschläge am Beispiel der bundesdeutschen Finanziellen Zusammenarbeit. Münster, Hamburg: Lit Verlag.

- Kenneweg, Jochen* (1998): Evaluierungen — Fragestellungen eines Praktikers aus der Entwicklungsverwaltung. In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 124–131.
- KfW* (Hrsg.) (1999): Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern 1999. Frankfurt a. Main: KfW.
- KfW* (Hrsg.) (1997): Prüfungsleitfaden für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit — Finanzsektor. Frankfurt a. Main: KfW.
- KfW* (Hg) (1996): Allgemeiner Prüfungsleitfaden für Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit. Frankfurt a. Main: KfW.
- Kohnert, Dirk* (1998): Lehren aus 15 Jahren ZOPP. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 39, Nr. 516, 137–140.
- Kroh, Wolfgang* (1993): Nachhaltigkeit von Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit. In: *Stockmann, Reinhard; Wolf Gaebe* (Hrsg.), Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Opladen, 149–157.
- Kuby, Thomas* (1999): Analyse des PFK-Wegweisers der GTZ. Unveröffentlichtes Manuskript 1999.
- Lachenmann, Gudrun* (1987): Soziale Implikationen und Auswirkungen der Basisgesundheitspolitik. In: *Schwefel, D.*: Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt. Baden-Baden: Nomos.
- Lachenmann, Gudrun* (1977): Evaluierungsforschung: Historische Hintergründe, sozialpolitische Zusammenhänge und wissenschaftliche Einordnung. In: *Kantowsky, Detlef*: Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe. Zürich: Verlag der Fachvereine.
- Lotz, Rainer E.* (1984): Das Inspektionsreferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. In: *Hellstern, Gerd-Michael, Helmut Wollmann*: Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mutter, Theo* (1998): Aussagefähigere Erfolgskontrolle durch verbesserte Methoden? In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Myrdal, Gunnar* (1984): International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: *Meier, Gerald M., Dudley Seers*: Pioneers in Development. New York u. a.
- Polte, Winfried* (1992): Erfolgskontrolle bei KfW-Projekten. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 33, Nr. 8, 16–18.
- Preuss, Hans-Joachim, Volker Steigerwald* (1996): Wirkungsbeobachtung in der GTZ — Von der Projektfortschrittskontrolle zu Qualitätsmanagement. Eschborn: GTZ.
- Raschen, Martin* (1998): Die Erfolgsmessung in der Finanziellen Zusammenarbeit durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau. In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), Erfolgskontrolle in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, 168–188.
- Schwefel, Detlef* (Hrsg.) (1987a): Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt. Baden-Baden: Nomos.
- Schwefel, Detlef* (1987b): Evaluation sozialer Auswirkungen und Nebenwirkungen von Projekten. In: *ders.*: Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt. Baden-Baden: Nomos.
- Simon, Gabriela* (1991): Von Bürgern und Armen. In: *Die Zeit* vom 8. November 1991.
- Stallings, Barbara* (1993): The New International Context of Development. In: *Items*, Jg. 47, H. 1., 1–11.
- Steigerwald, Volker; Kerstin Rapp* (1998): Das Qualitätsmanagement der GTZ — Aufbau- und Ablaufstrukturen, Instrumente und Verfahren. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 39, Nr. 516, 133–136.
- Stockmann, Reinhard* (1989b): Nachhaltigkeit als Prüfstein erfolgreicher Entwicklungspolitik. In: *E+Z*, Jg. 30, H. 6.
- Stockmann, Reinhard* (1989a): Administrative Probleme staatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Entwicklungsempässe im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit? In: *Glagow, Manfred*: Deutsche und internationale Entwicklungspolitik Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stockmann, Reinhard* (1989c): Querschnittsevaluierung: Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. BMZ.
- Stockmann, Reinhard, Annegret Resch* (1990a): Die Nachhaltigkeit des Berufsbildungsprojekts: Thai-German Technical Teacher College in Bangkok, Thailand. Mannheim: Fallstudie.
- Stockmann, Reinhard, Annegret Resch* (1990b): Die Nachhaltigkeit des Berufsbildungsprojekts: Korean-German Busan Vocational Training Institute in Busan, Südkorea. Mannheim: Fallstudie.
- Stockmann, Reinhard* (1992a): Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stockmann, Reinhard* (1992b): Ein Analyse- und Erhebungsinstrumentarium zur Erfassung der Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. In: *Reichert, Ch., E. K. Scheuch, H. D. Seibel*: Empirische Sozialforschung über Entwicklungsländer — Methodenprobleme und Praxisbezug. Saarbrücken u. a.: Breitenbach.
- Stockmann, Reinhard* (1993a): Die Nachhaltigkeit von Berufsbildungsprojekten. In: *ders.; Wolf Gaebe*: Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Stockmann, Reinhard* (1993b): Langfristige Wirkungen — bisher wenig untersucht. In: *E+Z*, Jg. 34, H. 2.
- Stockmann, Reinhard* (1993c): Sind Ex-post-Analysen wirklich nutzlos? Replik auf den Beitrag von Hans-Jörg Elshorst. In: *E+Z*, Jg. 34, H. 2.
- Stockmann, Reinhard* (1995): Die Krise der Entwicklungszusammenarbeit: Viel Kritik — aber wenig empirisches Wissen über Nachhaltigkeit. In: *Trappe, Paul* (Hrsg.), *Krisenkontinent Afrika — Ansätze zum Krisenmanagement*. Social Strategies, Vol. 27. Basel.
- Stockmann, Reinhard* (1996a): Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe. Eine Evaluation der Nachhaltigkeit von Programmen und Projekten der Berufsbildung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stockmann, Reinhard* (1996b): Defizite in der Wirkungsbeobachtung. Ein unabhängiges Evaluationsinstitut könnte Abhilfe schaffen. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*. H. 8.
- Stockmann, Reinhard, Alexandra Caspari* (1998): Ex-post-Evaluation als Instrument des Qualitätsmanagements in der Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn: Gutachten im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Stockmann, Reinhard* (1998b): Viel Kritik aber wenig profundes Wissen: Der Mangel an Erkenntnissen über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und wie er behoben werden könnte. In: *Brüne, Stefan* (Hrsg.), *Erfolgskontrolle in der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Stockmann, Reinhard* (1999): Wirkungsevaluation in der Entwicklungszusammenarbeit: Notwendige Grenzüberschreitungen. In: *Pfaffenweiler, Centaurus: Kongressband 2 des 29. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*.
- Stockmann, Reinhard* (Hrsg.) (2000): *Evaluationsforschung im 21. Jahrhundert*. Leverkusen: Leske & Budrich.
- Stockmann, Reinhard, Wolfgang Meyer, Stefanie Krapp, Gerhard Köhne* (2000): *Wirksamkeit deutscher Berufsbildungszusammenarbeit. Ein Vergleich staatlicher und nicht-staatlicher Programme in der Volksrepublik China*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sülzer, Rolf* (1995): *Nachhaltigkeit und Instrumente der Wirksamkeitskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Berlin: DED.
- VENRO* (Hrsg.) (2000): *Prüfen und lernen. Praxisorientierte Handreichung zur Wirkungsbeobachtung und Evaluation*. Bonn: VENRO.
- Wapenhans Report: Weltbank* (1992): *Effective Implementation — Key to Development Impact. Report of the Portfolio Management Task Force* Washington.

## Impact Evaluation in Development Policy

### Summary

*In the last few years there have been many speculations about the effectiveness and impact of development policy. Especially because in science as well as at donor organizations — although they perform a lot of evaluation activities — only few profound outcomes exist concerning the topic. Meanwhile this problem has caught attention not only in science but especially with the host organizations. The goal of the reforms in the evaluation system with the German host- and implementing organizations is the strengthening of evaluation as management instrument and as means of legitimizing development cooperation. All in all the intention is to strengthen the impact evaluation within the limits of the project and program accompanying monitoring activities and the implementation of evaluations. To achieve this goal, more and more scientific concepts are included. The process of reform has just started and has to be continued consequently.*