

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 303

Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit

Von

**Axel Borrmann, Hans-Gert Braun, Stefanie Engel,
Hans-Rimbert Hemmer, Johannes Jütting, Katharina Michaelowa,
Manfred Nitsch, Rolf Schinke, Reinhard Stockmann, Dieter Weiss**

Herausgegeben von

Heinz Ahrens



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 303

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 303

Zur Bewertung der
Entwicklungszusammenarbeit



Duncker & Humblot · Berlin

Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit

Von

Axel Borrmann, Hans-Gert Braun, Stefanie Engel,
Hans-Rimbert Hemmer, Johannes Jütting, Katharina Michaelowa,
Manfred Nitsch, Rolf Schinke, Reinhard Stockmann, Dieter Weiss

Herausgegeben von

Heinz Ahrens



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-11713-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der vorliegende Band enthält Referate und Korreferate, die auf der Jahrestagung 2003 des Ausschusses für Entwicklungsländer in Hamburg gehalten wurden. Im Mittelpunkt stehen Verfahren zur Evaluierung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die – häufig durch die Entwicklungszusammenarbeit geförderte – Bereitstellung bestimmter gemeinschaftsbasierter Dienstleistungen in Niedrigeinkommens-Ländern.

Hans-Rimbert Hemmer stellt in seinem Beitrag grundsätzliche Überlegungen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in Schlussprüfungen von Vorhaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) an. Er arbeitet, vor dem Hintergrund einer Darlegung der Ziele und relevanten Prüfkriterien von Schlussprüfungen sowie einer Definition von Nachhaltigkeit in diesem Kontext, wichtige projektendogene und -exogene Determinanten der Nachhaltigkeit von FZ-Projekten heraus und diskutiert anschließend die Art der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsaspekts in den KfW-Schlussprüfungen. Schließlich wird der Erkenntniswert von Schlussprüfungen unter Berücksichtigung grundsätzlicher methodischer Aspekte einer kritischen Bewertung unterzogen.

Mit einem verwandten Thema, dem Geschäftspolitischen Projektrating der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH und dem Evaluierungssystem der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), beschäftigt sich *Hans-Gert Braun*. Auch hier werden, im Anschluss an die Darstellung der Ziele und der Systematik der Projektprüfungen, methodische Probleme diskutiert, einschließlich ihrer Berücksichtigung in der Evaluierung. Im Vergleich zu dem Evaluierungsinstrumentarium der EBRD werden einerseits die Parallelen im grundsätzlichen Denkansatz und andererseits die Unterschiede in den Prüfkriterien – die z.T. aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung der beiden Entwicklungsfiananzierungs-Institute resultieren – herausgearbeitet und begründet.

In seinem Korreferat konzentriert sich *Manfred Nitsch* auf die Problematik von Exit-Entscheidungen bei Beteiligungsgeschäften. Er verdeutlicht die Bedeutung des Zeitpunkts des Exit sowie der Auswahl der Käufer von Beteiligungen und schlägt vor, im Falle von Beteiligungsgeschäften in das Geschäftspolitische Projektrating auch Exit-Entscheidungen einzubeziehen. Ansatzpunkte hierzu werden genannt, auch mit dem Ziel zu ermitteln, welche Faktoren für Erfolg oder Misserfolg von Exit ausschlaggebend sind.

Eine politökonomische Analyse von Evaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit legen *Katharina Michaelowa* und *Axel Borrmann* vor. Sie zeigen anhand

eines selbst entwickelten Modells einer mehrstufigen Prinzipal-Agenten-Beziehung und seiner empirischen Überprüfung, dass Evaluierung aufgrund der Interessenverflechtungen der verschiedenen beteiligten Akteure häufig nicht in erster Linie einer objektiven Informationsvermittlung dient und dass – bzw. warum – sich in der Praxis in dieser Beziehung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit zeigen. Schließlich werden Anregungen unterbreitet, wie die Unabhängigkeit und Qualität der developmentspolitischen Evaluierung gefördert und damit die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit erhöht werden könnte.

Als Korreferent diskutiert *Reinhard Stockmann* kritisch die Annahmen des oben genannten Modells und die Aussagefähigkeit der verwendeten Daten. Seine Überlegungen liefern Anregungen zur Erweiterung des Modells und zur Ergänzung der im Hauptreferat enthaltenen Reformvorschläge. Dabei wird die Frage, ob zum Zwecke einer Erhöhung der Unabhängigkeit und Professionalität der developmentspolitischen Evaluation ein gesondertes Evaluierungsinstitut geschaffen werden sollte, vom Autor anders beurteilt als im Hauptreferat.

Im Mittelpunkt der nachfolgenden Beiträge stehen Aspekte der Ökonomik sowie der politischen Ökonomik bestimmter gemeinschaftsbasierter Dienstleistungen in ländlichen Räumen von Entwicklungsländern. *Stefanie Engel* verdeutlicht anhand eines spieltheoretischen Modells des partizipativen Ressourcenmanagements in Bewässerungsprojekten in Ghana die große Bedeutung von Endogenitäten und politökonomischen Aspekten für das Verständnis von Unterschieden in der Umsetzung eines solchen Ressourcenmanagements. Die Analyse liefert u. a. eine mögliche Erklärung für die bisweilen zu beobachtende Bereitschaft von Landbesitzern, mit den durch eine Bewässerungsdamm-Rehabilitierung Umgesiedelten ihr Land freiwillig zu teilen, während sie sich in anderen Fällen einer solchen Landumverteilung widersetzen.

Vom Korreferenten *Dieter Weiss* werden verschiedene Aspekte der Umsetzung der Policy-Empfehlungen der Autorin bezüglich der anzuwendenden Regel zur Landverteilung / Arbeitseinbringung diskutiert, einschließlich institutioneller Aspekte der Implementation. Dabei spricht der Autor u. a. das Problem der Akzeptanz von – im Zeitablauf erfolgenden – Regeländerungen bei den Betroffenen sowie die Frage der Einbeziehung der Vorstellungen selbstorganisierter Nutzergemeinschaften in den Willensbildungsprozess an.

Johannes Jütting analysiert die Rolle gemeinschaftsbasierter Krankenversicherungen in Niedrigeinkommens-Ländern und diskutiert die Möglichkeiten einer Integration solcher Versicherungen in Mikrofinanzinstitutionen (MFI's). Anhand einer ökonometrischen Analyse der Wirkungen der gemeinschaftsbasierten Krankenversicherungen im ländlichen Senegal wird gezeigt, dass derartige Institutionen den Zugang zu Gesundheitsleistungen erhöhen und zu einer besseren finanziellen Absicherung der Mitglieder gegenüber Gesundheitsrisiken beitragen können. Eine Integration von Krankenversicherungen in MFI's ist aus Sicht des Verfassers sinn-

voll, wenn bestimmte – von Jütting im Einzelnen herausgearbeitete – Voraussetzungen erfüllt sind.

Als Korreferent weist *Rolf Schinke* auf verschiedene Probleme gemeinschaftsbasierter Krankenversicherungen hin, die aus seiner Sicht Zweifel an deren Nachhaltigkeit aufkommen lassen. Im Anschluss hieran erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit der durchgeführten ökonometrischen Analyse. Übereinstimmung mit dem Hauptreferat besteht in der Befürchtung einer Quersubventionierung im Falle einer Integration gemeinschaftsbasierter Krankenversicherungen in Mikrofinanzinstitutionen (MFI's).

Es ist beinahe schon ein Gemeinplatz darauf hinzuweisen, dass eine fundierte ökonomische Auseinandersetzung mit bestimmten, bisher vernächlässigten Aspekten der Entwicklung von Niedrigeinkommensländern außerordentlich fruchtbare sein kann. Dass zu diesen Aspekten die Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit gehört – die Beurteilung der Methoden sowie politökonomischer Aspekte der Evaluierung einerseits und der Wirkungen neuer, durch die Entwicklungszusammenarbeit geförderter Institutionen partizipativen Managements andererseits –, dies möge aus dem vorliegenden Sammelband deutlich werden.

Halle, im Januar 2004

Heinz Ahrens

Inhaltsverzeichnis

Zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit durch die KfW in Schlussprüfungen von FZ-Vorhaben: Grundsätzliche Überlegungen	
Von <i>Hans-Rimbert Hemmer</i> , Gießen und Frankfurt a. M.	11
Das Geschäftspolitische Projektrating der DEG und das Evaluierungssystem der EBRD	
Von <i>Hans-Gert Braun</i> , Köln	31
Investition und Desinvestition als gleichrangige „Projekte“ einer Investitions- und Entwicklungsgesellschaft. Korreferat zum Beitrag von Hans-Gert Braun	
Von <i>Manfred Nitsch</i> , Berlin	47
Wer evaluierter was, wie und warum? Eine politökonomische Analyse am Beispiel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	
Von <i>Katharina Michaelowa</i> und <i>Axel Borrmann</i> , Hamburg	57
Zur Umgestaltung des Evaluationssystems der Entwicklungszusammenarbeit. Korreferat zum Beitrag von Katharina Michaelowa und Axel Borrmann	
Von <i>Reinhard Stockmann</i> , Saarbrücken	87
Endogenitäten im partizipativen Ressourcenmanagement: Politökonomische Aspekte des Bewässerungsmanagements in Ghana	
Von <i>Stefanie Engel</i> , Bonn	97
Solidarität, Reziprozität und Verteilungsgerechtigkeit bei Bewässerungsprojekten aus Geber- und Nehmersicht. Korreferat zum Beitrag von Stefanie Engel	
Von <i>Dieter Weiss</i> , Berlin	125
Von „micro-finance“ zu „micro-insurance“? Zur Rolle von freiwilligen Krankenversicherungen in Niedrig-Einkommensländern	
Von <i>Johannes Jütting</i> , Paris	131
Erleichtern gemeindebasierte Krankenversicherungen den Zugang zu Gesundheitsleistungen? Korreferat zum Beitrag von Johannes Jütting	
Von <i>Rolf Schinke</i> , Göttingen	149
Autorenverzeichnis.....	155

Zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit durch die KfW in Schlussprüfungen von FZ-Vorhaben: Grundsätzliche Überlegungen¹

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen und Frankfurt a. M.

A. Schlussprüfungen, ihre Aufgaben und ihr Ansatz

(1) Die 1948 gegründete Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Sitz in Frankfurt am Main² fördert im Auftrag der Bundesregierung seit Anfang der 60er Jahre die Entwicklungsländer (Finanzielle Zusammenarbeit = FZ). Finanziert werden Investitionen und projektgebundene Beratungsleistungen zum Ausbau der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, der gewerblichen Wirtschaft sowie des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Darüber hinaus fördert die KfW gesamtwirtschaftliche und soziale Reformen. Zur Erreichung dieser Zwecke werden im Rahmen der FZ zinsgünstige Darlehen mit langen Laufzeiten vergeben; Länder mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen erhalten Zuschüsse. Wirtschaftlich fortgeschrittene Entwicklungsländer können außerdem zur Finanzierung Verbund- oder Mischfinanzierungskredite erhalten, die sich aus zinsgünstigen Bundeshaushalts- und Kapitalmarktmitteln der KfW zusammensetzen.

(2) Die KfW führt bei allen von ihr betreuten FZ-Vorhaben (FZ-Projekten³) eine *Ex-Post-Evaluierung* durch. Diese erfolgt im Rahmen von *Schlussprüfungen* (SP). Gemäß KfW-Handbuch ist Gegenstand der Schlussprüfung „die systematische Erfassung der beabsichtigten und unbeabsichtigten Projektwirkungen zur Bewertung des entwicklungspolitischen Erfolgs des geförderten Projekts“ (KfW 2002, Kapitel 3.6.1). Diese Bewertung orientiert sich an den bis zum Zeitpunkt der Schlussprüfung tatsächlich eingetretenen und realistischerweise weiterhin absehbaren Projektwirkungen. Dadurch soll die *entwicklungspolitische Wirksamkeit* des betreffenden Vorhabens festgestellt werden. Die Schlussprüfung ist dementsprechend erst

¹ Die Ausführungen stellen ausschließlich die Meinung des Autors dar, die nicht in jedem Fall mit der Auffassung der KfW übereinstimmen müssen.

² Die KfW ist eine staatliche Bank; an ihrem Grundkapital sind der Bund zu 80 % und die Länder zu 20 % beteiligt.

³ Ein *Projekt* setzt sich aus einer Anzahl von *Projektmaßnahmen* zusammen, die erforderlich sind, um bestimmte entwicklungspolitisch wichtige Güter oder Dienste zu erzeugen. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Projektmaßnahmen aus Mitteln der FZ, durch Dritte oder den Projektträger selbst finanziert werden (KfW 1999, S. 7).

durchzuführen, wenn eine abschließende Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens mit ausreichender Sicherheit möglich ist. In der KfW-SP-Praxis wird hier meist ein Zeitraum von 3–5 Jahren nach *Abschlusskontrolle* (die nach der physischen Fertigstellung des Projektes erfolgt) zugrunde gelegt; je nach Projekttyp (z. B. bei Finanzsektorprojekten) sind aber auch kürzere Zeiträume möglich.

(3) Zentrales Element der SP ist eine *Gegenüberstellung* der zum Zeitpunkt der SP feststellbaren *tatsächlichen Projektwirkungen* (Ist-Werte) mit den bei der Projektprüfung *erwarteten Projektwirkungen* (Soll-Werte) anhand der formulierten Projekt- und Oberziele. Die Projektziele beziehen sich dabei auf die Betriebsebene des Vorhabens; sie beschreiben die mit der Nutzung der Projektkapazität angestrebte nachhaltige und effiziente Produktion, Marktversorgung und Versorgung bestimmter Zielgruppen mit Gütern und Diensten und bilden insofern die unmittelbar angestrebten Hauptwirkungen des Vorhabens ab. Die *Oberziele* beziehen sich dagegen auf die Verwendungsebene des Vorhabens; sie beschreiben die durch die Verwendung der erzeugten Güter und Dienste mittelbar angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen (ausführlicher hierzu: *KfW* 1999, S. 7).

(4) Grundsätzlich muss ein Projekt an seinem eigenen, im Projektprüfungsbericht *festgelegten Anspruchsniveau* gemessen werden und darf nicht ex post mit weitergehenden Ansprüchen überfrachtet werden, die nicht in den Projektzielen enthalten waren. Nur dann kann die intendierte Wirksamkeit eines Projektes auch mit seiner tatsächlichen Wirksamkeit verglichen werden (*Stather* 2001). Dies ist nicht nur wichtig, weil sich über die Zeit hinweg die Beurteilungsmaßstäbe verändern. Auch inhaltliche Gründe – nämlich die Entscheidung für eine bestimmte Projektkonzeption – machen eine Berücksichtigung der ursprünglichen Intention eines Projektes notwendig. Dies betrifft insbesondere die Frage der intendierten (oder nicht intendierten) strukturellen Wirksamkeit von Projekten. Kritik kann sich dann zwar gegen die ursprüngliche Projektkonzeption richten; es wäre jedoch verfehlt, diese Projekte wegen ihrer aus heutiger Sicht geringen Wirksamkeit zu kritisieren. Für die Beurteilung der Wirksamkeit ist deshalb der Vergleich zwischen Soll (gemäß Projektprüfung) und Ist, also zwischen der intendierten und der tatsächlich erreichten Wirksamkeit, maßgeblich. Allerdings ist auch die Angemessenheit des Zielsystems zu überprüfen, um zu verhindern, dass Schlussprüfungen bei sehr niedrig gehängten Anspruchsniveaus zu einer übertrieben positiven Einschätzung oder bei übertrieben hohen Anspruchsniveaus zu einer zu ungünstigen Einschätzung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit eines Projektes führen.

(5) Die Bewertung des Entwicklungserfolges bei der Schlussprüfung legt grundsätzlich die *zu diesem Zeitpunkt geltenden fachlichen Anforderungen und Maßstäbe* zugrunde. Diese ergeben sich aus den einschlägigen sektoralen und übersektoralen Förderkonzepten des BMZ und des Partnerlandes, sektorbezogenen operationalen Prüfungskriterien sowie generellen entwicklungspolitischen Krite-

rien und professionellen Standards („state of the art“). Folglich sind Änderungen der Beurteilungsmaßstäbe für die Feststellung der Projektwirkungen im Vergleich mit dem Zeitpunkt der Projektprüfung zu beachten (qualifizierter Soll-Ist-Vergleich). Dies betrifft zum einen die Verwendung der die Zielerreichung messenden Erfolgsindikatoren, zum anderen die Berücksichtigung von allgemeinen entwicklungspolitischen Zielvorgaben, die zum Zeitpunkt der SP gelten (beispielsweise die Berücksichtigung von Umwelteffekten, selbst wenn diese nicht in der Projektkonzeption thematisiert waren). Falls die Anwendung der ursprünglich bei der Projektplanung und -prüfung zugrunde gelegten Anforderungen und Maßstäbe im Einzelfall zu einer deutlich günstigeren Erfolgseinstufung eines Vorhabens führen würde als die Anwendung aktueller Anforderungen und Maßstäbe, dann ist dieser Sachverhalt in dem betreffenden Schlussprüfungsbericht darzulegen. Dennoch hat sich die Ergebniseinstufung an den aktuellen Anforderungen und Maßstäben zu orientieren.

(6) Ein generelles methodisches Problem von ex-ante- und ex-post-Beurteilungen einzelner Vorhaben ist die eindeutige *Zurechnung der Wirkung zu bestimmten Maßnahmen*. Die Zahl der Faktoren, von denen die Wirkung von Projekten abhängt, ist groß, und diese Faktoren beeinflussen sich gegenseitig. Bei der Erfolgsbewertung ist deshalb zu berücksichtigen, dass die Wirkungen eines Projektes entscheidend von dem System bestimmt sind, in das es eingebettet ist. Andererseits beeinflusst nahezu jedes Projekt auch sein Umfeld und wirkt so auf die projektspezifischen Rahmenbedingungen ein. Isolierte Projektanalysen, die nicht das projektspezifische Umfeld berücksichtigen, sind deshalb in der Regel nicht aussagekräftig, weil sie zentrale Bestimmungsgrößen der Projektwirksamkeit ausblenden.

(7) Eine wesentliche Zielsetzung der bilateralen und multilateralen EZ besteht darin, in den Empfängerländern zu *Aufbau und Stärkung entwicklungsfördernder Strukturen* beizutragen. Entsprechend ist in der SP zu überprüfen, ob und wie das betrachtete Vorhaben zu einer solchen Strukturbildung und -stärkung beiträgt oder in sie eingebunden ist. Allerdings ist dies aufgrund der Größenordnung einzelner Vorhaben im Vergleich zum gesamten bilateralen und multilateralen Fördervolumen und -bedarf häufig nicht feststellbar. Insofern ist zwar ein systemischer Ansatz zugrundezulegen, bei dem die Einbindung des Projekts in sein Umfeld und die daraus resultierenden gegenseitigen Einflussmöglichkeiten zwischen Projekt und Umfeld berücksichtigt werden. Einzelne Projekte haben jedoch oftmals nur eine begrenzte Reichweite. Es muss deshalb vermieden werden, dass das schlusszuprüfende Vorhaben in unzulässigem Umfang mit Forderungen nach eigenen systemändernden Wirkungen überfrachtet werden, die es aufgrund seiner Größe überhaupt nicht erfüllen kann. Grundsätzlich muss aber als Mindestanforderung gelten, dass das betrachtete Vorhaben in ein Struktur verbesserndes Umfeld (z. B. in eine Erfolg versprechende Schwerpunktstrategie mit klaren Zielsetzungen) eingebettet sein muss. Damit rückt wiederum die Frage in den Vordergrund, wodurch das relevante Umfeld determiniert wird (dies betrifft sowohl Querverbindungen innerhalb