

# »» Fragiles Umfeld. Stabile Wirkung.

12. Bericht über die Evaluierung der Projekte und  
Programme in Entwicklungsländern 2011–2012

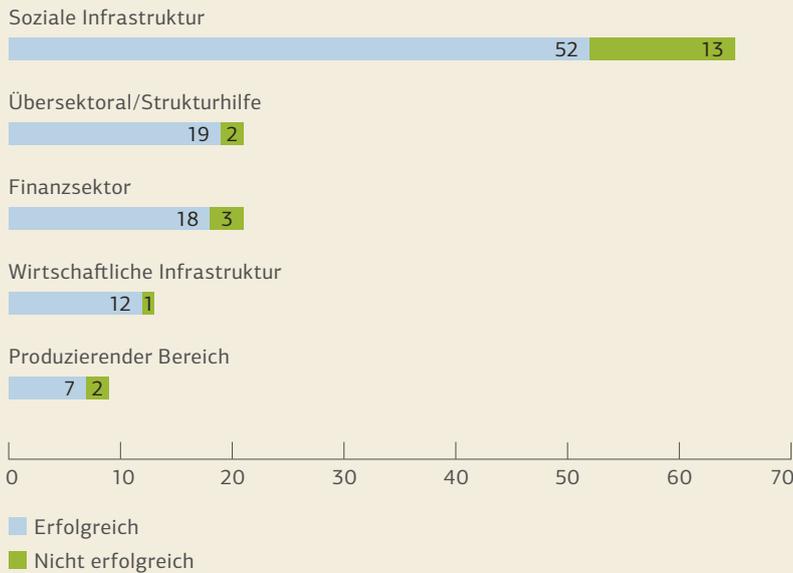


# Auf einen Blick

## Ex-post-Evaluierungen 2011/2012

129 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von rund 1 Mrd. EUR wurden ex post evaluiert.

### Evaluierte Vorhaben pro Sektor in 2011/2012 (Anzahl)



## Erfolgsquote

Schätzung auf Basis der Stichproben 2010/2011/2012 nach Anzahl: **80,3%**

## Thematische Evaluierungen

Im Zeitraum 2011/2012 wurden u. a. folgende vertiefende Analysen durchgeführt:

Naturressourcenschutz	Gesundheitssektor	Finanzsektor	Übersektoral
Naturschutzparks als Einnahmequelle	Wirkung der Bekämpfung spezifischer Krankheiten (Polio, HIV) auf das Gesundheitssystem	„Green Finance“ und Zugang zu Finanzdienstleistungen	Erfolg von FZ-Vorhaben in fragilem Kontext

# Entwicklung finanzieren

## Das Engagement der KfW

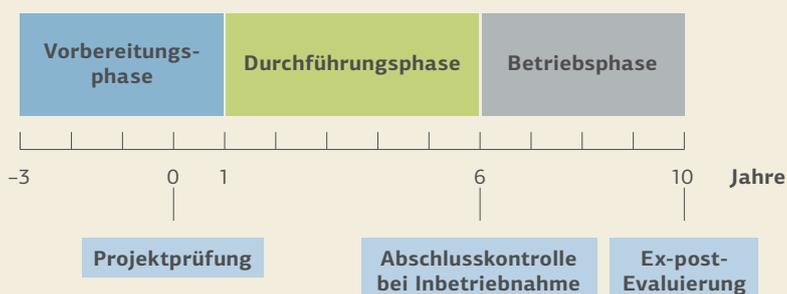
Der Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank fördert im Auftrag der Bundesregierung, insbesondere des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Entwicklungs- und Klimaprogramme in Partnerländern weltweit. Finanzierungs-Know-how verbindet sich dabei mit entwicklungspolitischer Expertise. Die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) der Bundesregierung zielt auf nachhaltige entwicklungspolitische Wirkungen, um die Lebensbedingungen der Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern dauerhaft zu verbessern und Klima und Umwelt zu schützen.

Die Mittel für die Förderung stammen aus dem Bundeshaushalt und werden für die FZ über das BMZ bereitgestellt. Zusätzlich setzt die KfW Eigenmittel ein, die sie an den Kapitalmärkten aufnimmt. Die KfW setzt auch Vorhaben für andere Bundesministerien um; diese sind jedoch nicht Gegenstand dieses FZ-Evaluierungsberichts.

Grundlage für die bilaterale FZ sind Vereinbarungen zwischen den Regierungen der Partnerländer und der Bundesregierung. Dabei stehen zwei Prinzipien im Vordergrund: Die Vorhaben orientieren sich an den nationalen Entwicklungsstrategien und Strukturen der Partnerländer (Alignment). Und: Die Verantwortung für die Vorhaben liegt bei den Partnerländern (Ownership). Das heißt, die Partnerländer schlagen Vorhaben für die Förderung vor und eine Trägerinstitution im Partnerland ist für die Umsetzung verantwortlich.

Alle Bearbeitungsstufen eines Vorhabens im Projektzyklus unterliegen einer umfassenden Qualitätssicherung in der KfW – von der Idee und Projektprüfung über die Umsetzung bis zum Abschluss des Vorhabens, von Planung und Bau einer Anlage über die Inbetriebnahme bis hin zu dem eigenständigen Betrieb durch die Partner.

### Projektzyklus in der FZ



# Qualität sichern und aus Erfahrung lernen

## Die Evaluierungsabteilung: intern und dennoch unabhängig

Die FZ Evaluierungseinheit (FZ E) im Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank konzentriert sich auf die Ex-post-Beurteilung der Wirkung von FZ-Vorhaben (zu Methodik und Bewertungskriterien vgl. den Anhang dieses Berichts). Dies soll dazu beitragen, die Qualität der FZ zu sichern und aus Erfahrungen zu lernen, wie sich die Wirkung von FZ-Vorhaben noch weiter verbessern lässt. Das vom BMZ im Frühjahr 2012 gegründete Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) dagegen hat anders gelagerte Aufgaben. Es ist zuständig für die Evaluierung der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), also etwa für die Evaluierung von Länderstrategien oder Instrumenten, ebenso wie für die Weiterentwicklung von Methoden und die Unterstützung des Aufbaus von Evaluierungskompetenz in den Partnerländern.

FZ E ist als Stabsstelle direkt dem Vorstand der KfW unterstellt. Die Evaluierungseinheit arbeitet unabhängig von den operativen Länderabteilungen, die für die Prüfung von FZ-Vorhaben und ihre Begleitung bei Planung und Umsetzung verantwortlich sind. Seit Beginn der FZ in den 1960er-Jahren werden die abgeschlossenen Projekte und Programme auf Wirksamkeit überprüft. Zunächst lag diese Aufgabe in den Händen der operativen

Abteilungen. Erstmals im Jahr 1990 wurden die Ergebnisse dieser Ex-post-Evaluierungen in einem Evaluierungsbericht veröffentlicht.

Seit 2000 prüft die unabhängige Evaluierungseinheit FZ E die Wirkung der FZ-Vorhaben. Für die Evaluierungen setzt FZ E eigene Mitarbeiter ein und beauftragt unabhängige Fachleute. Dies können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem operativen Bereich der KfW Entwicklungsbank sein oder externe Gutachterinnen und Gutachter – niemals jedoch Personen, die selbst für das zu evaluierende Vorhaben tätig waren.

### Repräsentative Zufallsstichprobe ersetzt Vollerhebung

Bis zum Jahr 2006 wurden alle abgeschlossenen FZ-Vorhaben ex post evaluiert (Vollerhebung) und die Ergebnisse alle zwei Jahre in der Erfolgsquote zusammengefasst. Seit 2007 wird die Erfolgsquote über eine repräsentative, nach Interventionssektoren geschichtete Zufallsstichprobe aus den evaluierungsreifen Vorhaben eines Jahrgangs, der sogenannten Grundgesamtheit, geschätzt. Aufgrund der gestiegenen Anzahl von Projekten und Programmen von etwa 60 auf über 100 pro Jahr sowie der Stichprobengröße von gut 50% lässt sich – trotz

Schätzung – eine zuverlässige Aussage über die Erfolgsquote treffen. Das Ergebnis ist, abgesehen von einer statistischen Ungenauigkeit – dem Schätzfehler –, aussagekräftig für alle abgeschlossenen Vorhaben. Der Übergang von der Vollerhebung auf eine Stichprobe ermöglichte es im Gegenzug, bestimmte Vorhaben und Themen vertieft zu analysieren.

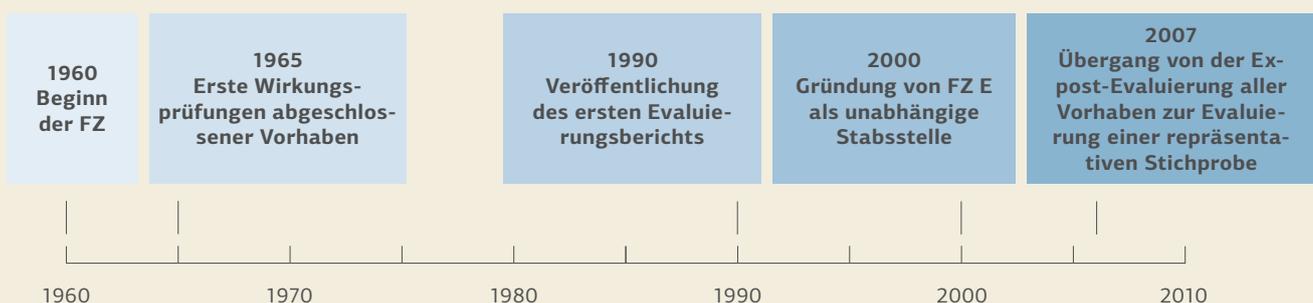
### Was wirkt wie und warum?

Über die Ebene einzelner Vorhaben hinaus führt FZ E Evaluierungen zu ausgewählten Themenfeldern durch, um über Wirkungszusammenhänge, spezifische sektorale Fragestellungen oder die Eignung bestimmter Förderkonzepte zu lernen. Hier können auch rigorose, d.h. empirisch-statistische Messmethoden zum Einsatz kommen. Eine Datenbank mit den Ergebnissen von mehr als 2.000 Ex-post-Evaluierungen einzelner FZ-Vorhaben ermöglicht zudem Querschnittsauswertungen zu unterschiedlichen Fragestellungen.

### Transparenz im Mittelpunkt

[www.transparenz.kfw-entwicklungsbank.de](http://www.transparenz.kfw-entwicklungsbank.de)  
Hier informieren wir aktuell über die Herkunft, Verwendung und Wirkung unserer Fördermittel nach Ländern, Sektoren und auf Projektebene. Auch die Ergebnisse aller ex post evaluierten Vorhaben sind hier in Form von Kurzberichten eingestellt.

## Chronik: Ex-post-Evaluierung in der FZ





### Dr. Norbert Kloppenburg, Mitglied des Vorstands der KfW Bankengruppe

Mit dem Bericht „Fragiles Umfeld. Stabile Wirkung.“ legt die unabhängige Evaluierungseinheit des Geschäftsbereichs KfW Entwicklungsbank ihren nunmehr 12. Bericht über die Evaluierung der Projekte und Programme der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) vor. Mit dem thematischen Bogen von Fragilität zu stabilen Wirkungen wendet sich dieser Bericht dem Kern dessen zu, was uns als Entwicklungsbank ausmacht.

Die KfW Entwicklungsbank prüft für die Bundesregierung, insbesondere für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), ob die Vorhaben entwicklungs- politisch sinnvoll und förderungswürdig sind. Ist das der Fall, stehen die KfW-Experten den Partnern mit Rat und Tat zur Seite und begleiten die Projekte über die gesamte Laufzeit. Dabei ist die KfW gleichermaßen Bank und Entwicklungsinstitution, die über große Finanzierungsexpertise, entwicklungspolitischen Sachverstand und umfangreiche internationale Erfahrung verfügt. Diese besondere Mischung von Kompetenzen nutzt die KfW, um bei den Entwicklungsprojekten größtmögliche Wirkungen zu erzielen.

Die Evaluierung der Vorhaben soll aufzeigen, inwieweit es gelingt, die angestrebten Wirkungen tatsächlich zu erzielen – und sie soll zum institutionellen Lernen beitragen.

Der Titel des 12. Evaluierungsberichts „Fragiles Umfeld. Stabile Wirkung.“ enthält implizit ein Fragezeichen. Natürlich wollen wir stabile, nachhaltige Veränderungen zum Besseren erzielen. Aber kann dies unter den extrem schwierigen Rahmenbedingungen eines fragilen Staates gelingen? Gewisse Zweifel sind angebracht; alles andere wäre unrealistisch. Was es heißt, sich in

einem Land wie Afghanistan vor Ort zu engagieren, konnte ich bei meinen Besuchen selbst hautnah erleben. Der persönliche Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist enorm hoch. Extreme Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit bestimmen den Alltag, und immer wieder müssen Rückschläge hingenommen werden. Ein solch schwieriger Einsatz wäre nicht denkbar ohne die Hoffnung oder gar Überzeugung, dass Veränderungen möglich, dass Wirkungen erzielbar sind.

Dieser Hoffnung gibt der vorgelegte Evaluierungsbericht zusätzliche evidenzbasierte Nahrung. Die Erfolgsquoten der FZ-Vorhaben sind unverändert hoch, und hierzu haben auch die Maßnahmen in fragilem Kontext beigetragen. Zwar lässt sich nachweisen, dass die Risiken für den Erfolg der Vorhaben unter fragilen Rahmenbedingungen spürbar höher sind. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit „Nichts geht!“. Im Gegenteil: Die Evaluierungen der Vorhaben mit fragilen Partnerländern bestätigen zahlreiche positive Wirkungen, teilweise sind sie überraschend nachhaltig. Darüber hinaus lassen sich Muster im Projektdesign identifizieren, die sich wiederkehrend positiv auf das Erreichen der Ziele auswirkten. Es wäre übertrieben und angesichts des beschränkten Einflusses unter fragilen Bedingungen auch unangemessen hier von Erfolgsrezepten zu reden. Doch trägt der 12. Evaluierungsbericht – wie seine elf Vorgängerberichte – zum Lernen und zur Qualitätssicherung unserer Arbeit in diesen komplexen Zusammenhängen bei.

**Norbert Kloppenburg**

# Inhalt



## Teil 1 Ergebnisse 2011/2012

## Teil 2 Gastbeitrag

### 7 **Erfolgsquote insgesamt stabil**

9 80% erfolgreich:  
Zu schön, um wahr  
zu sein ...?

### 10 **Der Blick auf Sektoren und Regionen**

14 Beispiel Bolivien:  
Abwasserentsorgung  
in Oruro

15 Beispiel Kamerun:  
Rehabilitierung des Hafens  
von Douala

16 Beispiel Bangladesch:  
Ländliche Zubringer-  
straßen

### 17 **Unter der Lupe**

18 Das Ziel „Nie mehr Polio!“  
ist fast erreicht

20 Nicht jeder Park wird  
zur sprudelnden  
Einkommensquelle

### 23 **Budgethilfe: Ein umstrittenes Instrument**

Beitrag der Evaluierungs-  
einheit im Außenministe-  
rium der Niederlande/  
Antonie de Kemp, Geske  
Dijkstra



## Teil 3 Im Fokus: „FZ in fragilem Kontext“

## Anhang

**27 Bekenntnis zu verstärktem Engagement**

28 Fragilität ist von Dauer

**29 Was wirkt wie in fragilem Kontext?**

30 Fragilität und Projekterfolg

35 Unrealistisch hohe Ansprüche

37 Schwache Regierungen nach und nach einbeziehen und stärken

38 Lokale Verankerung ist entscheidend

40 Weit gefasste Zielgruppen – ein Erfolgsmodell

**43 Bewertung, Maßstäbe, Standards**  
Schlüsselkriterien der Ex-post-Evaluierung und Bewertungsskala

**46 Ex-post-Evaluierungen 2011 und 2012**

# »» Teil 1 Ergebnisse 2011/2012





Georgien: Verlässliche Stromversorgung ist die Basis für eine stabile Entwicklung.

# Erfolgsquote insgesamt stabil

Vier von fünf Vorhaben waren erfolgreich

**Welcher Anteil der Vorhaben war erfolgreich, und wie hoch ist die Quote der Misserfolge? Nur wenige Entwicklungsinstitutionen auf der Welt können diese Frage beantworten. Der Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank, der im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) durchführt, gehört dazu. Seit dem ersten Evaluierungsbericht von 1990 pflegt die KfW die Tradition, im Zweijahresrhythmus die Erfolgsquoten der FZ auszuweisen.**

Eine Erfolgsquote zu bestimmen, die für die Grundgesamtheit aller Vorhaben der Berichtsperiode repräsentativ ist und nicht nur die Evaluierungsergebnisse ausgewählter Einzelvorhaben zusammenfasst, setzt eine ausreichend flächendeckende Ex-post-Evaluierung der abgeschlossenen Vorhaben voraus. Über 2.000 Einzelevaluierungen gingen seit dem ersten Evaluierungsbericht in die Ermittlung von Erfolgsquoten ein. Über 100 neue Evaluierungsergebnisse konnten 2011/2012 zur Datenbasis hinzugefügt werden.

## Zuverlässige Schätzung durch unverzerrte Auswahl einer großen Stichprobe

Um Erfolgsquoten ermitteln zu können, wird in jedem Jahr aus der Grundgesamt-

heit der evaluierungsreifen Vorhaben – für die Jahre 2011 und 2012 waren dies insgesamt 208 – eine Stichprobe von 50 % aus jedem Interventionssektor gezogen, also dem Wasser-, Gesundheits- und Bildungssektor etc. Über die Auswahl der Stichprobenvorhaben entscheidet der Zufall, denn dies vermeidet Verzerrungen. Bei einer ungeraden Zahl von Vorhaben in einem Sektor wird aufgerundet. Für 2011 und 2012 ergab sich so eine Stichprobe von 112 Projekten.

Nicht alle Vorhaben der Stichprobe können im Jahr ihrer Ziehung abschließend evaluiert werden, zum Beispiel weil die Untersuchung vor Ort erst gegen Ende des Jahres erfolgt, weil die Evaluierung aus Sicherheitsgründen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden muss oder weil es sich um Vorhaben der Budgethilfe handelt, also um FZ-Mittel, die direkt in den Staatshaushalt des Partnerlandes fließen. Budgethilfe soll nach internationalem Konsens nicht im Alleingang durch einzelne Geber evaluiert werden, sondern koordiniert in der Gemeinschaft aller Geber von Budgethilfe (siehe S. 23, Gastbeitrag der niederländischen Evaluierungseinheit). Die noch ausstehenden Evaluierungen sind in dem Schaubild auf S. 8 jeweils angegeben, ebenso wie die statistische Ungenauigkeit (Schätzfehler), mit der die ausgewiesenen Erfolgsquoten – u. a. wegen noch ausstehender Evaluierungsergebnisse – behaftet sind.



## 80% erfolgreich: Zu schön, um wahr zu sein, oder Verschwendung öffentlicher Gelder?

Im langjährigen Durchschnitt weist die deutsche FZ eine Erfolgsquote von rund 80% auf. Umgekehrt bedeutet dies, dass ein Fünftel aller Vorhaben die angestrebten Ziele verfehlt und als „nicht zufriedenstellend“ oder gar „unzureichend“ beurteilt wird.

Für eine Gruppe von Kritikern bedeutet dies: 20% der öffentlichen Mittel gehen verloren und werden buchstäblich in den Sand gesetzt. Die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit haben versagt. Sie hätten schärfer „kontrollieren“ müssen, damit 100% der Mittel erfolgreich eingesetzt werden. Eine andere Gruppe von Kritikern hält eine Erfolgsquote von 80% für unrealistisch hoch und unterstellt der „Entwicklungshilfeindustrie“ falsche Maßstäbe oder einen Mangel an Selbstkritik: Wenn in Deutschland jede dritte Existenzgrün-

dung scheitert und man die Umsetzungsschwierigkeiten öffentlicher Großprojekte in Industrieländern beobachtet, wie können dann 80% aller Vorhaben in Malawi oder Nepal erfolgreich sein?

Die KfW und viele andere öffentliche und private Entwicklungsinstitutionen engagieren sich sehr, um Fehlschläge zu vermeiden. Vorhaben werden sorgfältig geplant, vorbereitet und kritisch geprüft. Positive und negative Erfahrungen aus früheren Vorhaben fließen in die Planung ein. Auch ihre Umsetzung wird regelmäßig überprüft, um bei Problemen gegensteuern zu können. Zeichnet sich ein Scheitern ab, so wird ein Vorhaben im Notfall vorzeitig abgebrochen.

Doch trotz aller Anstrengungen – eine Erfolgsquote von 100% ist weder realistisch noch erstrebenswert. Zum einen

sind die Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern häufig schwieriger als in Industrieländern: Die Infrastruktur ist oft unzureichend, und Naturkatastrophen und gewalttätige Konflikte können auch gut geplante Projekte zum Scheitern bringen. Zum anderen ist die Entwicklungszusammenarbeit gerade dazu da, solche Vorhaben zu unterstützen, die private Haushalte, Unternehmen und selbst Regierungen in Entwicklungsländern wegen ihrer Risiken, ihrer Kosten, ihrer Komplexität oder fehlender Expertise alleine nicht schultern können. Wer solche Herausforderungen annimmt, kann nicht in jedem Einzelfall erfolgreich sein. Eine verantwortungsvolle Förderentscheidung muss Risiken in Kauf nehmen und ihnen mit entsprechend angepassten Konzepten begegnen.

# Der Blick auf Sektoren und Regionen

Welche Erkenntnisse bringen die Ex-post-Evaluierungen 2011/2012?

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Evaluierungsergebnissen für die sektoralen Felder und Regionen der FZ ziehen? Hier sind weniger Erfolgsquoten interessant, denn diese sind aufgrund der begrenzten Anzahl von Evaluierungen pro Sektor und Region in einer Berichtsperiode nicht repräsentativ. Vielmehr steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Ergebnisse auf

neuere Entwicklungen im Sektor oder in der Region schließen lassen. Denn die Vorhaben reflektieren das FZ-Engagement der Vergangenheit – nicht zuletzt auch den Erfolg oder Misserfolg von innovativen Ansätzen, die vor Jahren auf den Weg gebracht wurden. 2011 und 2012 wurden 129 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von insgesamt 1.040,5 Mio. EUR

evaluiert.<sup>2</sup> Die Auswertung beinhaltet auch Vorhaben, die zusätzlich zu den Stichproben evaluiert wurden (siehe Aufstellung aller Vorhaben im statistischen Anhang, S. 46).

<sup>2</sup>Hinzu kamen Eigenmittel der KfW in Höhe von ca. 10% der hier angegebenen Haushaltsmittel.

## Sektorale Erfolgsfaktoren

### Hinschauen lohnt sich

#### Soziale Infrastruktur – ein gemischtes Bild

Wie in der Vergangenheit dominiert auch im Berichtszeitraum 2011/2012 der Sektor „soziale Infrastruktur“. Den größten Anteil hieran haben Projekte in den Bereichen Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung. In diesem Sektor lag die Zahl von Fehlschlägen mit 9 von 30 Vorhaben außergewöhnlich hoch. Das lag zum einen an einer Reihe nicht erfolgreicher Vorhaben in Ost- und Südosteuropa, bei denen sich in zwei Fällen innovative Trägermodelle (Konzessionierung an private Betreiber) als nicht tragfähig erwiesen. Es mangelte letztlich doch an der politischen Unterstützung als einer Schlüsselvoraussetzung für eine derartige Innovation. Die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, vor allem bei der Festlegung von Wassertarifen, sowie in einem Fall auch die wirtschaftlich unzureichende Größe des Versor-

gungsgebiets führten zum Rückzug des privaten Konzessionärs. Die Ergebnisse der Vorhaben mussten als nicht zufriedenstellend klassifiziert werden, auch wenn sie zum Lernen über unabdingbare Voraussetzungen für derartige – in Industrieländern bereits verbreitete – Betreibermodelle beitrugen. Zum anderen waren in mehreren Ländern Misserfolge in der Abwasserentsorgung zu verzeichnen. In vielen Regionen erweist sich die Erhebung von Gebühren für die Abwasserentsorgung als Erfolgshemmnis. Für einen nachhaltigen Betrieb der Anlagen sind diese aber erforderlich. Im Unterschied zur Trinkwasserversorgung ist es bei Abwasserentsorgungsvorhaben deutlich schwieriger, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass sie für diese Leistung bezahlen muss (siehe Beispiel des Abwasserentsorgungsvorhabens Oruro in Bolivien, S. 14). Umso erfreulicher ist es, dass in Osteuropa, so in Albanien, die erfolgreiche

Einführung der national ersten Kläranlagen gelang.

Positiv ist die Bilanz, die für die anderen Subsektoren der sozialen Infrastruktur gezogen werden kann. Der Ansatz des Social Marketing, bei dem ein teilsubventioniertes Vertriebsnetz für Verhütungsmittel, kombiniert mit Aufklärungskampagnen, zur Prävention von HIV/AIDS und zur Familienplanung aufgebaut wird, ist in den meisten Ländern ein Erfolgsmodell. Nahezu durchgängige Erfolge, wenn auch vielfach „nur“ mit der Note 3 bewertet, waren in der Förderung des Bildungssektors, vornehmlich durch den Bau von Klassenräumen, sowie im Gesundheitssektor, vor allem bei der Bekämpfung ausgewählter Krankheitsbilder wie Polio und Tuberkulose, zu verzeichnen. Hier schlägt allerdings ein einmaliger Effekt, nämlich die Evaluierung eines ganzen Bündels von Vorhaben zur Poliobekämpfung



DR Kongo: Agrarprogramme verbessern die Ernten – und das Einkommen von Frauen.

fung in Indien (siehe S. 18) zu Buche, die nicht alle in der Stichprobe enthalten waren, aber aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe gemeinsam evaluiert wurden.

### Energie, Transport, Kommunikation – 12 von 13 Vorhaben erfolgreich

Wie in der Berichtsperiode 2009/2010 waren auch 2011/2012 die Vorhaben zur „wirtschaftlichen Infrastruktur“ besonders erfolgreich. In den Subsektoren Energieerzeugung und -versorgung, Transport und Kommunikation wurden 12 von insgesamt 13 Vorhaben als erfolgreich eingestuft. Im Vergleich zu Vorhaben der sozialen Infrastruktur sind die Projektträger im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur materiell und personell meist besser ausgestattet und erfahrener in Projektdurchführung und Betrieb. Dies

ist zwar noch keine Erfolgsgarantie, reduziert aber wichtige Erfolgsrisiken. Zudem ist die Zahlungsbereitschaft der Nutzer von wirtschaftlicher Infrastruktur höher und die Gebührenerhebung einfacher, sodass – als wichtige Voraussetzung für Nachhaltigkeit – Unterhaltungs- und Betriebskosten vergleichsweise einfacher zu decken sind.

### Finanzsektor schwächer als bisher

Mit drei nicht erfolgreichen Vorhaben von insgesamt 21 liegen die Ergebnisse bei der Finanzsektorförderung etwa im Durchschnitt aller Evaluierungen – aber unter dem Erfolg früherer Jahre. Das schwächere Abschneiden ist dadurch bedingt, dass das Engagement im Finanzsektor im letzten Jahrzehnt auch auf fragile Staaten ausgedehnt wurde. Hier

können Mikrofinanzprogramme sehr wirksam sein, es besteht aber auch ein erhöhtes Risiko von Fehlschlägen. Ein zweiter Negativfaktor ist die Finanzkrise von 2008, die zumindest in einem der evaluierten Vorhaben ein maßgeblicher Grund für den Misserfolg war. Und drittens werden nach der sehr erfolgreichen Verbreitung des Mikrofinanzansatzes neue Ansätze erprobt. Finanzdienstleistungen sollen für spezielle Bevölkerungsgruppen (zum Beispiel Studierende oder die ländliche Bevölkerung) nutzbar gemacht werden oder den Umweltschutz unterstützen. Auch Innovationen beinhalten ein höheres Risiko. Bemerkenswert ist hier das gute Evaluierungsergebnis des Fonds TCX (The Currency Exchange Fund), der – von mehreren Gebern gespeist und durch die FZ mit 40 Mio. EUR unterstützt – eine innovative Lösung bietet, um Mikrofinanzinstitutionen durch Refinanzierung in lokalen Währungen zu unterstützen.

### Bessere Ergebnisse in der Land- und Forstwirtschaft

Im „produzierenden Bereich“, dem mit neun Vorhaben kleinsten Sektor, wird das Ergebnis geprägt von einigen erfolgreichen Forst- und Landwirtschaftsvorhaben. Lange Zeit war dieser Bereich durch unterdurchschnittliche Erfolgsquoten und rückläufige Mittelvolumina gekennzeichnet. In den letzten Jahren hat die Bundesregierung ihre Zusagen für den Agrar- und Forstbereich deutlich ausgeweitet, und es sind neue Projektkonzepte entwickelt worden. Die Zahl der abgeschlossenen und evaluierten Vorhaben „neuer Prägung“ ist allerdings derzeit noch zu gering, um eine Trendwende für den Agrarsektor belegen zu können.

## Sektorale Ergebnisse – Erfolg nach Noten der 2011/2012 evaluierten Vorhaben

Sektor	Anzahl	Mittel- volumen*	Erfolgsstufe							
			1	2	3	1-3	4	5	6	4-6
<b>Soziale Infrastruktur</b>	<b>65</b>	<b>538,6</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>52</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>13</b>
– Bildung	8	60,7	0	3	4	7	1	0	0	1
– Gesundheitswesen	12	107,7	0	2	9	11	1	0	0	1
– Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit	10	64,0	0	5	3	8	2	0	0	2
– Wasser und Abwasser / Abfallentsorgung	30	269,0	0	12	9	21	7	2	0	9
– Staat und Zivilgesellschaft	5	37,2	0	1	4	5	0	0	0	0
<b>Wirtschaftliche Infrastruktur</b>	<b>13</b>	<b>181,5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
– Transport	7	42,2	0	3	4	7	0	0	0	0
– Kommunikation	1	7,5	0	0	0	0	0	1	0	1
– Energieerzeugung und -versorgung	5	131,8	1	1	3	5	0	0	0	0
<b>Finanzsektor</b>	<b>21</b>	<b>140,0</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
– Finanzwesen	21	140,0	1	9	8	18	1	2	0	3
<b>Produzierender Bereich</b>	<b>9</b>	<b>58,3</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
– Landwirtschaft / Forstwirtschaft / Fischereiwesen	8	49,3	0	5	1	6	2	0	0	2
– Industrie / Bodenschätze und Bergbau / Bauwesen	1	9,0	0	0	1	1	0	0	0	0
<b>Übersektoral / Strukturhilfe</b>	<b>21</b>	<b>122,1</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
– Umweltschutz allgemein	3	12,3	0	1	2	3	0	0	0	0
– Andere multisektorale Maßnahmen	14	83,9	1	7	4	12	2	0	0	2
– Soforthilfe	2	12,2	0	2	0	2	0	0	0	0
– Allgemeine Budgethilfe	1	10,0	0	0	1	1	0	0	0	0
– Schuldenerleichterung	1	3,8	0	1	0	1	0	0	0	0
<b>Summe</b>	<b>129</b>	<b>1.040,5</b>	<b>3</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>108</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>21</b>

\* In Mio. EUR

### Übersektoraler Bereich – von der Nothilfe zu nachhaltigen Strukturen

Der „übersektorale Bereich“ umfasst so unterschiedliche Vorhabentypen wie: Nothilfe, Budget- und andere Programmhilfen, ländliche Entwicklung, Stadtentwicklung und Stadtverwaltung sowie Umwelt- und Naturschutz. Mit dem politisch kontrovers diskutierten Thema Budgethilfe beschäftigt sich der Gastbeitrag der Evaluierungseinheit im niederländischen Außenministerium (siehe S. 23). Im Abschnitt „Unter der Lupe“ wird eine Querschnittsauswertung zur Förderung von Naturschutz durch Nationalparks vorgestellt – ein Bereich, der in der FZ im Auftrag der Bundesregierung in den vergangenen 15 Jahren deutlich ausgeweitet wurde.

Im „übersektoralen Bereich“ sind in dieser Berichtsperiode u. a. sechs durchgängig als erfolgreich eingestufte Phasen des Programms „Mali Nord“ enthalten, wodurch sich – wie im Fall des Polioimpfprogramms Indien – ein Einmaleffekt ergibt. Das Programm „Mali Nord“ war ursprünglich als Nothilfemaßnahme aufgelegt und später konzeptionell weiterentwickelt worden. In diesem Programm, welches die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW gemeinsam im Auftrag des BMZ unterstützten, wurde im Norden Malis vor allem die Bewässerung ausgebaut, um den Reis-anbau zu fördern. Das sollte die ökonomische Situation stabilisieren und letztlich auch zur Friedenssicherung beitragen. Als das Programm Ende Mai 2011 evaluiert

wurde, war der Bürgerkrieg in Libyen gerade zu Ende gegangen. Zu dem Zeitpunkt waren weder der einsetzende Zustrom von Waffen und Kämpfern nach Mali noch der darauf folgende Militärputsch im März 2012 absehbar. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand aber haben die im Rahmen des Programms etablierten Strukturen die Krisensituation 2012/2013 überstanden und funktionieren ohne größere Abstriche weiter.

## Regionale Erfolgsquoten

# Asien Spitzenreiter, Subsahara-Afrika unerwartet erfolgreich

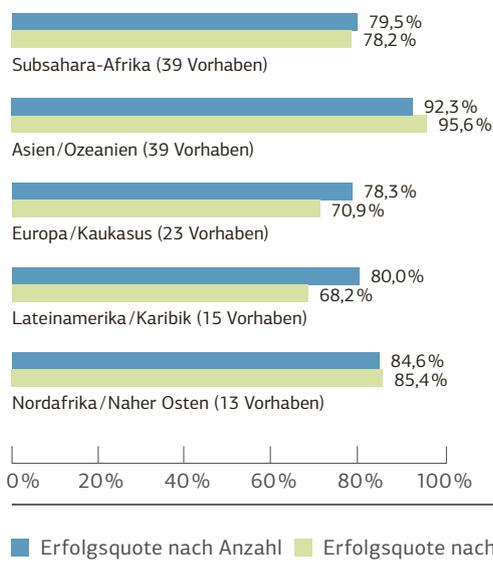
**Der Schwerpunkt der evaluierten Vorhaben lag in Asien/Ozeanien, gefolgt von Subsahara-Afrika, Europa/Kaukasus, Lateinamerika/Karibik und der Region Nordafrika/Naher Osten.**

Bemerkenswert ist an den regionalen Ergebnissen zweierlei: Europa/Kaukasus nimmt nicht wie in den vergangenen Berichten gemeinsam mit Asien einen Spitzenplatz ein; Subsahara-Afrika dagegen ist nicht mehr das eindeutige regionale Schlusslicht, sondern liegt mit seinen Erfolgen und Misserfolgen anteilig etwa so hoch wie die Regionen Lateinamerika/Karibik und Europa/Kaukasus. Der länderspezifisch unterschiedliche Entwicklungsstand, der den Erfolg oder Misserfolg maßgeblich mit beeinflusst, wird in den Jahren 2011/2012 durch sektorale Effekte und Einmaleffekte überlagert. Den guten Ausgangsbedingungen in Europa, die Erfolge wahrscheinlicher werden lassen, wirkt die sektorale Konzentration auf den Wassersektor mit vielen Fehlschlägen entgegen, während die Spitzenreiterposition Asiens durch die ungewöhnlich zahlreichen Vorhaben im Gesundheitssektor (Polioimpfprogramm Indien) unterstützt wird. Die Region Subsahara-Afrika profitiert in dieser Berichtsperiode von den durchgehend als erfolgreich eingestuft – aber nicht durchgängig in der Stichprobe vertretenen – sechs Phasen des Programms „Mali Nord“, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass strukturelle Verbesserungen in Subsahara-Afrika bei den gestiegenen Erfolgen eine Rolle spielen. Ein statistischer Nachweis eines solchen Aufholeffekts wird aber erst in einigen Jahren möglich sein. Erfolgsquoten sind eben nur dann verlässlich, wenn ihre Schätzung auf einer ausreichend großen und unverzerrten Stichprobe basiert.



Afghanistan: Sanierte Wasserkraftwerke tragen zur Deckung des steigenden Energiebedarfs bei.

### Regionale Erfolgsquoten der 2011/2012 evaluierten Vorhaben



## Beispiel Bolivien:

# Abwasserentsorgung in Oruro

>>>

**Eindeutig unzureichend – so lautet das Gesamturteil der Ex-post-Evaluierung eines FZ-Vorhabens zur Abwasserentsorgung in Oruro, Bolivien. Für den Umweltschutz wurde nichts bewirkt, und auch andere Projektziele wurden nicht erreicht. Damit war das Vorhaben weder effektiv noch effizient und blieb insgesamt ohne übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung. Entsprechend „nicht mehr zufriedenstellend“ war auch die Nachhaltigkeit (Note 4).<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> Zu den Bewertungskriterien vgl. „Bewertung, Maßstäbe, Standards: Schlüsselkriterien der Ex-post-Evaluierung und Bewertungsskala“ im Anhang dieses Berichts.



Kein Fortschritt: Das meiste Abwasser fließt immer noch direkt in den Bergsee Uru-Uru in Bolivien.

## Unzufriedene Bürger, zersplitterte Zuständigkeiten und ein noch immer verschmutzter See

**Ergebnis: eindeutig unzureichend – Note 5**

Eigentlich sollte nur eine getrennte Kanalisation für häusliches Abwasser und Regenwasser eingeführt, das Abwasser aus dem Innenstadtbereich von Oruro sachgerecht abgeleitet und in einer neuen Kläranlage gereinigt werden. Sowohl Gesundheitsrisiken und Geruchsbelästigung für die knapp 200.000 Anwohner wären beseitigt als auch der Bergsee Uru-Uru wäre vor weiterer Verschmutzung bewahrt worden. Doch es kam anders.

Zwar wurden die geplanten Anlagen gebaut. Die Bevölkerung fühlte sich aber unzureichend informiert und verstand nicht, warum kein Regenwasser mehr in die Kanalisation geleitet werden sollte. Auch wurden die Zuständigkeiten für den Betrieb des Abwassernetzes und der neuen Kläranlage nicht zusammengelegt, sondern blieben getrennt. Dass jeder

politische Wechsel einen weitgehenden Austausch des Fachpersonals bei den Betreibern auslöste, beeinträchtigte die Leistungsfähigkeit der Betreibergesellschaften zusätzlich.

Auch betriebswirtschaftlich lief vieles schief. Gebühren für den laufenden Betrieb wurden nur für das Abwassernetz und in zu geringer Höhe erhoben, während für die Kläranlage mühselig und langwierig Mittel aus öffentlichen Budgets beantragt werden mussten. Zu einer Anhebung der Gebühren – wie es die KfW immer wieder empfohlen hatte, um die tatsächlichen Kosten der Abwasserentsorgung und -klärung zu decken – kam es nicht.

Die Fehldimensionierung von Teilen der technischen Anlagen führt darüber

hinaus zu Betriebsausfällen und zu Rückstaus in der Kanalisation. In der Regenzeit wird das Problem durch das regelwidrig ins Netz eingeleitete Regenwasser noch verschärft. Die Folge: Auch nach Abschluss des Vorhabens staut sich nach stärkeren Niederschlägen übel riechende Brühe in den Straßen. Im Durchschnitt gelangt nur ein knappes Viertel des gesammelten Abwassers in die nur sehr begrenzt funktionstüchtige Kläranlage. Der Rest wird an der Kläranlage vorbei direkt in den Uru-Uru-See geleitet.

Beispiel Kamerun:

## Rehabilitierung des Hafens von Douala

>>>

Insgesamt zufriedenstellend bewertet die Ex-post-Evaluierung die Unterstützung zur Rehabilitierung der Hafenanlagen von Douala. Der Frachtumschlag im nach wie vor wichtigsten Hafen des Landes nahm deutlich – und mehr als erwartet – zu. Das wirkte sich (mit der Note 2) positiv auf die Evaluierungskriterien Effektivität und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung (Impact) aus. Eine Note schlechter schneidet die Effizienz des Vorhabens ab, was vor allem an einer deutlich längeren Bauzeit lag. Mängel in der Wartung der Anlagen führen zu Abstrichen bei der Nachhaltigkeit (Note 3).



Kamerun: Der Hafen Douala ist für die Region das wichtigste Tor zu internationalen Märkten.

### Höherer Frachtumschlag als erwartet, aber nachlässige Instandhaltung

**Ergebnis: zufriedenstellend – Note 3**

Nicht nur für Kameruns Außenhandel ist der Hafen von Douala unentbehrlich. Auch für die Nachbarländer Tschad und Zentralafrikanische Republik ist er das wichtigste Tor zu internationalen Märkten. Mit Douala an der Spitze will die kamerunische Regierung die Häfen des Landes als Drehscheibe für den regionalen Außenhandel stärken.

Als das Vorhaben 2002 geplant wurde, drohte die Attraktivität des Hafens wegen knapper Liegeplätze und zunehmender Warte- und Liegezeiten zu schwinden. Um den Außenhandel Kameruns weiterhin konkurrenzfähig abwickeln zu können, wurden die Kaimauern und Lagerflächen des Hafens in Douala rehabilitiert. Von den insgesamt 37,5 Mio. EUR Baukosten stellte die KfW im Auftrag des BMZ gut 5 Mio. EUR bereit.

Die Umsetzung war schwieriger als erwartet. So ging eine beteiligte Baufirma in die Insolvenz, und Entscheidungen in der Planungsphase wurden durch bürokratisches Gerangel verschleppt. Der Baubeginn verzögerte sich um fast zwei Jahre, und mit mehr als sechs Jahren Bauzeit hat sich der ursprüngliche Zeitrahmen mehr als verdoppelt.

Der Zuwachs beim Frachtumschlag als Folge der Rehabilitierung des Hafens hat die Erwartungen jedoch übertroffen: Getragen vor allem von einer zunehmenden Containerfracht stieg das Frachtvolumen stark an. Kaum verändert haben sich dagegen die Warte- und Liegezeiten, auch wegen der Gezeiten: Seit jeher können die Liegeplätze nur bei Flut angefahren werden. Allerdings sind die Frachtschiffe erheblich größer geworden.

Berücksichtigt man das seit 2002 um 57% gestiegene Umschlagsvolumen pro Schiff, so kann sich die parallele Zunahme der Liegeplatzproduktivität um 56% durchaus sehen lassen.

Mehr als ein Wermutstropfen ist jedoch die Tatsache, dass die Anlagen nachlässig instand gehalten werden. Zwar verfügt die Hafenbehörde grundsätzlich über genug Personal, doch die Wartungsbudgets, die bereitgestellt werden, fallen dürftig aus. Auch das seit Jahren von der KfW angemahnte Instandhaltungs- und Reparaturhandbuch ist immer noch „in Arbeit“.

## Beispiel Bangladesch:

# Ländliche Zubringerstraßen

>>>

**Bestnote für ein Vorhaben, das den Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Märkten verbessern sollte, indem es ländliche Zubringerstraßen ganzjährig befahrbar machte und Marktplätze ausbaute – das ist das Resultat der Ex-post-Evaluierung in Bangladesch. Die „sehr gute, deutlich über den Erwartungen liegende“ Wirkung des Vorhabens ist das Ergebnis hoher Relevanz, erfolgreicher Implementierung und intensiver Nutzung: Wer Zugang hat zu Schulen, Krankenhäusern und Märkten, findet eher einen Weg aus der Armut.**



Bangladesch: Mit Straßenwartung und Baumpflege bauen sich besonders arme Frauen eine Existenz auf.

## Frauen profitieren überproportional

**Ergebnis: sehr gut – Note 1**

Jahr für Jahr wird Bangladesch überflutet. Seine niedrige Küstenlage, häufige Zyklone in der Bucht von Bengalen und zwei breite Ströme, die Wasser der Schneeschmelze aus dem Himalaya transportieren, machen das Land extrem anfällig für Überschwemmungen. Wichtige Zugangswege zu Märkten, Schulen und Krankenhäusern werden dadurch abgeschnitten.

Um den ganzjährigen Zugang zu diesen sozialen Dienstleistungen und Märkten zu sichern, förderte das BMZ über Technische Zusammenarbeit (TZ) und FZ – in Kooperation mit der Asiatischen Entwicklungsbank – ein Projekt zur Verbesserung von ländlichen Zubringerstraßen und Märkten. Die deutsche TZ steuerte 6 und die FZ 15 der insgesamt 81 Mio. EUR bei.

Das Ergebnis ist beeindruckend: Innerhalb von drei Jahren stieg das Einkommen

sozial benachteiligter Frauen und armer Haushalte nicht nur wie angestrebt um 20%, sondern um fast 50%. Im Vergleich dazu sank das Einkommen einer Vergleichsgruppe ohne Förderung um 11%. Von insgesamt 23 Mio. Menschen in der Projektregion profitierte fast die Hälfte direkt oder indirekt, darunter überproportional viele benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Über die gesamte Lebensdauer des Vorhabens (20 Jahre) werden mit insgesamt 82.000 Beschäftigungsjahren (Schätzung) beträchtliche Beschäftigungseffekte erzielt.

Insbesondere bedürftige Frauen haben von den arbeitsintensiven Maßnahmen profitiert. Angestellt in sogenannten Labour Contracting Societies, sind sie für die leichteren Arbeiten bei der Instandhaltung der Straßen zuständig und übernehmen die Pflege der Straßenränder

und Böschungen sowie Schutz und Pflege der Baumpflanzungen. Ein an die Beschäftigung gekoppelter Sparplan – ein Teil der Gehälter wird angelegt – ermöglicht den Frauen nach drei bis fünf Jahren eine Existenzgründung, die etwa zwei Drittel dazu befähigt hat, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu bestreiten.

Eine gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse nach Abschluss des Projekts weist eine Verzinsung der investierten Mittel von 38,1% aus – weit höher als die bei Projektprüfung geschätzten 12%. Dieses Ergebnis ist für ländliche Entwicklungsmaßnahmen sehr gut und übersteigt die ursprünglichen Erwartungen bei Weitem.

# Unter der Lupe

## FZ E gibt Einblicke in die thematische Arbeit

**Vertiefte Analysen zu ausgewählten Vorhaben und Themen gehören ebenfalls zu den Aufgaben von FZ E. So lässt sich – über die Ergebnisse einzelner Standard-Ex-post-Evaluierungen hinaus – noch mehr darüber lernen, was wie und warum funktioniert. 2011 und 2012 analysierte FZ E neben Vorhaben in fragilem Kontext (siehe Teil III dieses Berichts) weitere Themenfelder. Eine Untersuchung zu den Wechselwirkungen zwischen dem Polioimpfprogramm und den Routineimpfprogrammen in Indien sowie eine Querschnittsauswertung bisher evaluierter Vorhaben zur Förderung von Naturschutzparks werden als Beispiele vorgestellt, ergänzt um Ergebnisse der thematischen Arbeit im Wasser- und Finanzsektor.**

**Zugang zu sauberem Trinkwasser ist keine Garantie für bessere Gesundheit**  
Gesundheit durch sauberes Wasser? Wie schwach einzelne Glieder dieser Wirkungskette sein können, belegt eine aufwändige Wirkungsstudie im ländlichen Benin, die im 11. Evaluierungsbericht vorgestellt wurde. Die statistische Auswertung

der Daten von Haushalten in Dörfern, die mit modernen Bohrbrunnen über eine sichere Wasserquelle verfügen, und denjenigen einer Kontrollgruppe, also Haushalten in ähnlichen Dörfern ohne sichere Wasserquelle, wies nach: Signifikante positive Gesundheitswirkungen des Zugangs zu sauberem Trinkwasser blieben im Durchschnitt aus, da das Wasser durch Transport und unsachgemäße Lagerung häufig erneut verschmutzt wurde. Um diesem neuralgischen Punkt in der Wirkungskette auf deutlich schlankere Art als durch aufwändige Wirkungsmessungen nachzugehen, führte FZ E bei zwei Ex-post-Evaluierungen zur ländlichen Trinkwasserversorgung Pilotversuche durch: Die Beobachtungen im Feld wurden in ausgewählten Dörfern durch mikrobiologische Wassertests an der Wasserquelle und im Haushalt ergänzt. Als Ergebnis wurde ein neuer Standard für die evidenzbasierte Ex-post-Evaluierung von Wasservorhaben im ländlichen Raum entwickelt und es wurden wertvolle Erkenntnisse über die Aussagekraft und -grenzen von mikrobiologischen Wassertests als Indiz für Gesundheitsgefahren gewonnen.

### **Besserer Zugang zu Finanzdienstleistungen durch Mikrofinanzbanken**

Im Finanzsektor wurden die Erfolgsfaktoren und -hemmnisse für Umweltkreditlinien herausgearbeitet, insbesondere die Bedingungen, unter denen Finanzinstitutionen die Rolle eines Multiplikators für die Verbreitung von energieeffizienten Technologien übernehmen können.

Zur Frage, inwieweit Mikrofinanzbanken in Osteuropa, die einer sozialen Mission verpflichtet sind, ärmeren Bevölkerungsgruppen tatsächlich mehr Zugang zu Finanzdienstleistungen eröffnen als eine normale Geschäftsbank, kooperierte FZ E mit einem Forscherteam aus St. Gallen und Helsinki – mit erfreulichen Ergebnissen. Eine rigorose Wirkungsmessung<sup>1</sup> auf der Basis verfügbarer Daten zeigt: Mit der Eröffnung einer Filiale einer Mikrofinanzbank erhielten signifikant mehr Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen Zugang zu Finanzdienstleistungen als durch die Präsenz normaler Geschäftsbanken.

<sup>1</sup> Brown, Martin, Guin, Benjamin, und Kirschenmann, Karolin (2013): Microfinance Banks and Household Access to Finance. Verfügbar auf SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2226522>

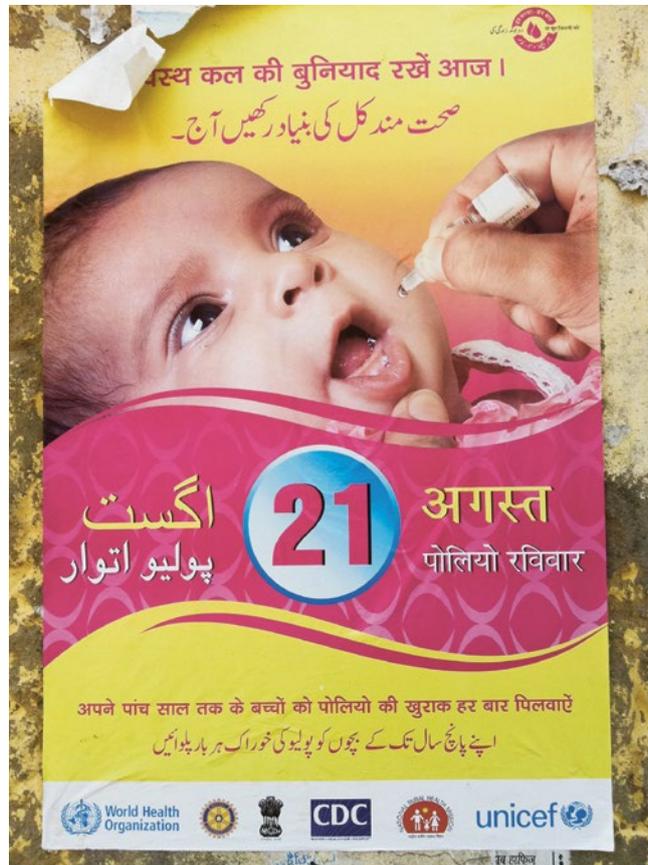
Eine vertiefte Evaluierung des Polioimpfprogramms in Indien spürt Wechselwirkungen mit dem nationalen Gesundheitssystem nach

## Das Ziel „Nie mehr Polio!“ ist fast erreicht

Am Polioimpfprogramm in Indien wird eine große Herausforderung der EZ deutlich: Wie lässt sich eine einzelne bedrohliche Infektionskrankheit – sei es HIV/Aids, Tuberkulose oder Polio – massiv, gezielt und effektiv bekämpfen, ohne dass dabei das „restliche“ Gesundheitssystem eines Partnerlandes vernachlässigt oder gar ausgehöhlt wird? Fragen, mit denen sich FZ E intensiv auseinandergesetzt hat und die weit über die Standards einer Ex-post-Evaluierung hinausgehen.

Vor allem Kinder unter fünf Jahren sind von der hoch ansteckenden Krankheit betroffen, die zu bleibenden Lähmungen oder sogar zum Tod führen kann. 1988 startete die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Global Polio Eradication Initiative mit dem Ziel, Kinder weltweit gegen Polio zu impfen und die Krankheit damit endgültig zu besiegen. Die Initiative zeigt Erfolge: Nach der Ausrottung von Polio in Lateinamerika und Europa sowie in großen Teilen Afrikas und Asiens wurden 2012 „nur“ noch 291 Fälle weltweit registriert.

Zu den Ländern, in denen das Poliovirus Mitte der 1990er-Jahre noch besonders verbreitet war, gehörte Indien. Das Land verzeichnete einen Großteil der weltweiten Polioerkrankungen. Deshalb nahm und nimmt es im internationalen Kampf gegen die Viruserkrankung eine zentrale Rolle ein. 1995 bekannte sich das Land offiziell zu dem Ziel, Polio auszurotten. Seither führt es nicht nur Routineimpfungen für Kinder gegen Polio und andere Krankheiten wie Masern durch, sondern auch gezielte Massimpfkampagnen gegen Polio. Für die Impfkampagnen 1998 bis 2006, den evaluierten Zeitraum, brachte der indische Staat mit Unterstützung von internationalen Gebern geschätzte 1,09 Mrd. EUR auf. 7 % dieser Summe, knapp 78 Mio. EUR, steuerte die



Plakatwerbung: Mit Schluckimpfung gegen Kinderlähmung in Indien.

deutsche FZ bei. Damit wurden vor allem orale Impfstoffe und Kühlgeräte für deren Lagerung angeschafft.

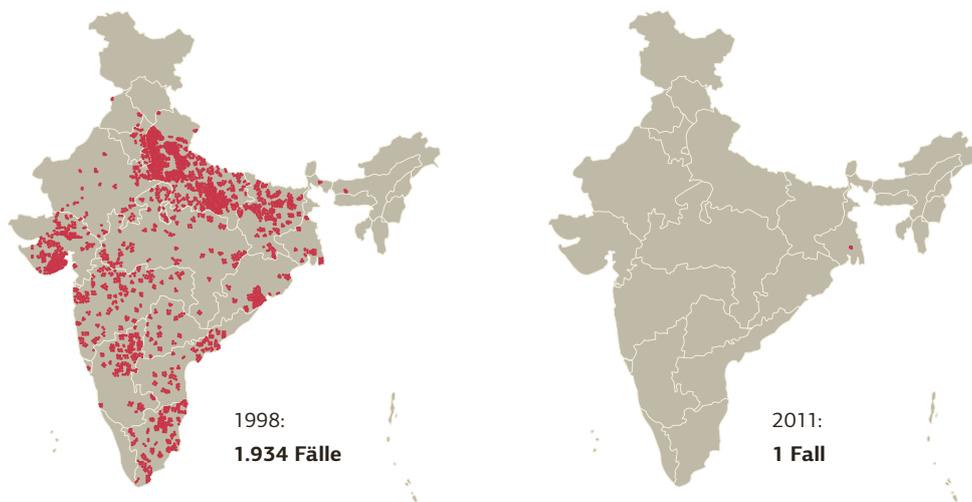
### Ursprüngliches Ziel zu ehrgeizig – trotz beachtlicher Wirkungen

„Nie mehr Polio!“ Das ursprüngliche Ziel der Vorhaben, alle indischen Kinder unter fünf Jahren bis zum Jahr 2000 zu impfen und das Virus dadurch auszurotten, erwies sich als zu ehrgeizig. Obwohl die Zahl der Poliofälle drastisch zurückging, waren noch 2011 in einigen Risikogebieten Indiens mehr als 10% der Kinder nicht gegen Polio geimpft. Immer wieder gab es Krankheitsfälle – im Jahr 2009 noch über 700 – wenn auch regional auf wenige verbleibende Risikogebiete begrenzt.

Laut WHO-Definition gilt die Krankheit erst dann als ausgerottet, wenn drei Jahre lang keine neue Polioerkrankung ausbricht. Die letzte registrierte Polioerkrankung in Indien trat im Januar 2011 auf. Die Wirkung der international unterstützten Kampagne ist insofern beachtlich: Die Anzahl der Polioerkrankungen wurde erheblich gesenkt und regional eingegrenzt. Auch in puncto Nachhaltigkeit ist das Ergebnis zufriedenstellend: Die indische Regierung will die Impfprogramme bis zur vollständigen Ausrottung aufrechterhalten. Zudem kann sie die inzwischen aufgebaute Infrastruktur des Impfprogramms auch für andere Gesundheitsbereiche nutzen.

## Verbreitung der Poliofälle in Indien, 1998 und 2011

Quelle [www.npsindia.org](http://www.npsindia.org)



### Impfung allein schützt nicht automatisch vor Ansteckung

Dank der Verknüpfung der Evaluierung mit einer wissenschaftlichen Arbeit<sup>2</sup>, die u. a. auch umfangreiche Daten auswertete, wurde – über die Erkenntnisse einer Standard-Ex-post-Evaluierung hinaus – auf einige Schwächen in der Konzeption des Impfprogramms hingewiesen: Zum einen schützt eine Polioimpfung nicht automatisch vor Ansteckung. Vielmehr müssen auch soziale Aspekte berücksichtigt werden. So entwickeln unterernährte oder kranke Kinder auch bei korrekter Impfung nicht immer einen vollständigen Immunschutz gegen das Poliovirus. Zum anderen zeigte sich, dass – bei aller internationalen Relevanz des Impfprogramms – Indiens Kinder nicht so sehr unter Polio als vielmehr unter Masern und Keuchhusten leiden. Diese Krankheiten werden durch das Routineimpfprogramm bekämpft.

### Synergien zur Routineimpfung oder Konkurrenz um knappe Ressourcen?

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, die die Ex-post-Evaluierung ergänzten, gingen daher der Frage nach, ob und wenn ja, welche Wechselwirkungen es zwischen der Massenimpfkampagne gegen Polio und den Routineimpfungen gegen andere Krankheiten gab. „Vertikale“ Programme wie das indische Polioimpfprogramm, bei denen erhebliche finanzielle Mittel speziell für die Bekämpfung einer einzigen Krankheit eingesetzt werden, sind nach

herrschender Meinung zur Ausrottung einer Krankheit alternativlos. Dennoch wird in der Wissenschaft wie der Praxis der EZ intensiv über das Zusammenspiel solcher Kampagnen mit dem Gesundheitssystem eines Landes diskutiert. Überlasten die beträchtlichen Mittel, die für Massenimpfkampagnen gegen Polio aufgebracht werden, möglicherweise das indische Gesundheitspersonal? Oder trägt das Programm im Gegenteil durch den Aufbau von Kühlketten und die Schulung des Personals sogar dazu bei, bessere Leistungen bereitstellen zu können?

Das Ergebnis lautet: einerseits – andererseits. So hat sich das Polioimpfprogramm einerseits positiv ausgewirkt, da es den Zugang der Bevölkerung zum Gesundheitssystem verbesserte und die Nachfrage auch nach anderen Gesundheitsleistungen verstärkte. Andererseits lieferte die Analyse Indizien, dass sich die Polioimpfprogramme teilweise negativ auf Routineimpfungen auswirkten. Für einen Hochrisikodistrikt in Indien wurde durch eine Analyse von Daten nachgewiesen: Der Vollimpfstatus von Kindern nahm im Untersuchungszeitraum mit der Anzahl der Massenimpfkampagnen gegen Polio ab. Dies deutet darauf hin, dass die starke Konzentration auf Polio zu einer Vernachlässigung anderer Impfungen für Kinder führt – sei es, weil das Personal überlastet war, oder sei es, weil die Mütter den Unterschied zwischen beiden Impfungen

nicht ausreichend verstanden haben. Für einen anderen untersuchten Bundesstaat dagegen wies die Datenanalyse eher auf Synergien zwischen Polioimpfung und Routineimpfung hin.

Solche – positiven und negativen – Wechselwirkungen mit dem Gesundheitssystem, wie hier analysiert, sind nicht auf Impfkampagnen gegen Polio beschränkt. Sie gehen potenziell mit jeder krankheitsspezifischen Intervention einher. FZ E nahm die Ergebnisse deshalb zum Anlass, eine Handlungshilfe zu entwickeln, wie Synergien gehoben werden können und potenziellen Störungen des Gesundheitssystems bei FZ-Vorhaben zugunsten der Bekämpfung einer spezifischen Krankheit im Vorfeld entgegengewirkt werden kann.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Hännsgen, Marco (2012): Analysing the Impact of the Polio Eradication Initiative on Routine Immunisation in Uttar Pradesh, India, Master thesis University of Oxford

<sup>3</sup> Hännsgen, Marco, und Nohr, Sarah (2012): The side-effects of targeted health interventions. A systematic approach to analysing the systemic impacts of social marketing for HIV prevention. Working paper, FZ E

## Nicht jeder Park wird zur sprudelnden Einkommensquelle

**Was im Krüger-Nationalpark in Südafrika gelingt – nämlich die Natur zu schützen, kostendeckend zu arbeiten, sogar andere Parks mitzufinanzieren sowie den Anrainern neue Einkommensquellen aus dem Tourismus zu eröffnen – das gilt für andere, weniger spektakuläre Naturschutzvorhaben nicht. Das ist das Ergebnis einer Querschnittsauswertung, die Ex-post-Evaluierungen von FZ-Vorhaben zur Förderung von acht Naturschutzparks in sieben Ländern analysierte. Die ursprünglich gehegte Hoffnung, dass sich solche Parks nach Anfangsinvestitionen in Parkmanagement, Zugangsstraßen und touristische Infrastruktur zu sprudelnden Einkommensquellen entwickeln, erwies sich als überzogen. Neue Lösungen zur finanziellen Sicherung des Erreichten, etwa der Zusammenschluss unterschiedlich ertragreicher Parks zu nationalen Verbänden, sind nötig. Doch**

**auch das reicht häufig nicht aus: Globale öffentliche Güter wie eine intakte Natur oder biologische Vielfalt brauchen globales Handeln.**

Das globale Anliegen ist anspruchsvoll: Intakte Naturlandschaften und Ökosysteme sollen in Entwicklungs- und Schwellenländern bewahrt werden, in denen die biologische Vielfalt besonders groß ist. Dies ist ein erklärter Schwerpunkt der deutschen EZ, und hierfür werden auch erhebliche Summen aus dem Haushalt des BMZ bereitgestellt. Derzeit finanziert die FZ Naturschutzvorhaben weltweit mit 860 Mio. EUR. Vorhaben, die inzwischen abgeschlossen sind, wurden mit insgesamt 90 Mio. EUR finanziert.

Die Ansprüche an Naturschutz- oder Biodiversitätsvorhaben sind hoch. Zum einen soll sich der Schutz – gerade bei der Unterstützung von Nationalparks und Reservaten – nicht zulasten, sondern mög-

lichst zugunsten der betroffenen Anrainerbevolkerung auswirken. Zum anderen sollen sich die Schutzgebiete finanziell tragen oder sogar Überschüsse abwerfen, um die ohnehin knappen Staatshaushalte in den Ländern nicht noch mehr zu strapazieren.

Wie es um diesen doppelten Anspruch in der Praxis bestellt ist, hat eine Querschnittsauswertung für das BMZ untersucht: Acht Berichte von ex post evaluierten Vorhaben aus sieben Ländern (Brasilien, Madagaskar, Malawi, Nicaragua, Peru, Tansania und Uganda) wurden daraufhin analysiert.



Lemuren kommen nur auf Madagaskar vor und sind in ihrem Bestand stark bedroht.



Globales Anliegen: Naturschutzparks helfen, die biologische Vielfalt zu bewahren.

### Förderung von Naturschutz kommt den Anrainern nicht immer zugute

Das Resultat ist ernüchternd. Keines der untersuchten Beispiele weist darauf hin, dass Naturschutzförderung einerseits und bessere Lebensbedingungen für die Anrainer andererseits reibungslos Hand in Hand gehen. Wahrscheinlicher sind vielmehr Zielkonflikte, die bei der Programmplanung vorab bedacht sein wollen: Sollen die Anrainer in nennenswertem Maße profitieren und zugleich den Schutzansatz unterstützen, sind vor allem ein langer Atem – das heißt entsprechend großzügig bemessene Projektlaufzeiten – sowie genügend Mittel für „zielgruppennahe“ Fördermaßnahmen gefordert.

Zum wirksamen Schutz von Naturlandschaften, so ein weiteres Ergebnis der Auswertung, bedarf es nicht nur „weicher“ Maßnahmen wie der Anrainerförderung, sondern auch „harter“ Maßnahmen wie Aufsicht, Kontrolle und Patrouillenarbeit – und zwar in einer Mischung, die den örtlichen Umständen angepasst ist.

### Naturschutzparks können ihre Kosten selten aus Tourismuseinnahmen tragen

Ebenso wichtig sind ein schlüssiges, auf die örtlichen Gegebenheiten und Kapazitäten abgestimmtes Konzept – und die eindeutige Verknüpfung von finanzieller Förderung mit Naturschutz. Hierbei auf Einnahmen aus den Schutzgebieten zu setzen, hat sich jedoch als weitgehend illusorisch erwiesen. Naturschutzparks tun sich in der Regel schwer genug damit, ihre laufenden Aufwendungen aus Tourismuseinnahmen zu decken, von Überschüssen für das sogenannte benefit sharing mit den Anrainern ganz zu schweigen. Mittlerweile ist auch klargeworden, dass die Leistungen aus Naturschutz beziehungsweise Schutzgebieten – biologische Vielfalt, Beitrag zum Klima- und Gewässerschutz – nach den gängigen Marktregeln nicht ausreichend honoriert werden. Auch sind viele Gebiete nicht so gut erreichbar oder nicht hinreichend spektakulär, als dass sie über Einnahmen aus Tourismus zu einer tragfähigen Finanzierung gelangen könnten. Eine positive Er-

kenntnis ist, dass ein einzelner attraktiver Park wie etwa der Krüger-Nationalpark in Südafrika oder das Wildreservat Selous in Tansania nicht nur kostendeckend betrieben werden, sondern eine ganze Reihe anderer Schutzgebiete finanziell mittragen kann.

Das Fazit der Querschnittsauswertung: Sollen „globale öffentliche Güter“ wie intakte Natur und biologische Vielfalt auf Dauer bewahrt werden, dann ist auch globales Handeln erforderlich, das sich nicht auf klassische Förderung im „Projektmodus“ beschränken kann, sondern auch die langfristige Finanzierung aktiv angeht, etwa über Naturparkverbünde und Stiftungsfonds oder Ähnliches. Die betreffenden Länder, die häufig einen viel höheren Flächenanteil unter Schutz stellen, als dies die Industrienationen tun, können mit dieser Aufgabe nicht allein gelassen werden.

# »» Teil 2 Gastbeitrag



## Wie wirksam ist Budgethilfe?

### Das herauszufinden ist gemeinsame Aufgabe aller Geber

Budgethilfe, d.h. eine direkte finanzielle Unterstützung für den Staatshaushalt des Partnerlandes, lässt sich nicht isoliert wie ein einzelnes Vorhaben, zum Beispiel in der Wasserversorgung, betrachten. Deshalb sind bei Budgethilfe große, gemeinsame Evaluierungen von mehreren Gebern üblich. FZ E kann zu solchen Evaluierungen beitragen, sie jedoch nicht alleine durchführen. Eine Bewertung nach dem in

der FZ üblichen Notensystem erfolgt nur, wenn auf solche Gemeinschaftsevaluierungen zurückgegriffen werden kann. Um dennoch einen Überblick über die Ergebnisse zu gewähren, die bisher in der Evaluierung von Budgethilfe erzielt wurden, bat FZ E das Kollegenteam vom „Policy and Operations Evaluation Department“ (niederländisches Akronym: IOB) im Außenministerium der Niederlande um einen Gastbeitrag. Das IOB

war nicht nur federführend an mehreren Gemeinschaftsevaluierungen von Budgethilfe beteiligt. Sie legte darüber hinaus Ende 2012 mit dem Bericht „Budget support: Conditional Results – Review of an instrument“ (2000–2011) eine umfangreiche Gesamtschau vor, die ein vorläufiges Fazit aus allen bisherigen Evaluierungen und sonstigen Veröffentlichungen in diesem Bereich zieht.

# Budgethilfe: Ein umstrittenes Instrument

## Beitrag der Evaluierungseinheit im Außenministerium der Niederlande/ Antonie de Kemp, Geske Dijkstra

Erste Auszahlungen im Fördermodus „Budgethilfe“ gehen auf die späten 1990er-Jahre zurück. Zwischen 2002 und 2009 stieg das jährliche globale Volumen der Budgethilfe von 1,9 Mrd. USD auf 5,3 Mrd. USD. Die Erwartungen an das neue Förderinstrument waren hoch. Budgethilfe sollte die Harmonisierung im Geberkreis und die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die Prioritäten des Partnerlandes stärken – und damit auch die „Ownership“ der Partner. Die Förderung sollte dadurch effektiver und effizienter werden und nachhaltigere Ergebnisse zeigen. Eine stärkere

Verzahnung der EZ mit den Regierungsstrukturen im Partnerland versprach nicht zuletzt Fortschritte bei den Millennium Development Goals (MDGs), allen voran der Halbierung der weltweiten extremen Armut.

Heute, also 15 Jahre später, sehen wir beeindruckende Ergebnisse. Während die Wirtschaft Europas unter einer schweren Finanz- und Wirtschaftskrise leidet, zeigen viele Entwicklungsländer hohe Wachstumsraten. Einige haben gar den Sprung in die wachsende Gruppe der Schwellenländer geschafft.<sup>1</sup> Die makro-

ökonomische Stabilität und das Management öffentlicher Finanzen haben sich in vielen Partnerländern merkbar verbessert. Beträchtliche Fortschritte sind auch bei den Millenniumszielen, etwa in den Bereichen Bildung, Trinkwasserversorgung und der Gleichstellung der Geschlechter, zu verzeichnen, auch wenn viele Länder ihre MDGs noch nicht vollständig erreicht haben.

Und dennoch ist Budgethilfe zu einem umstrittenen Förderinstrument geworden. In den Niederlanden verabschiedete das Parlament im Dezember 2012 eine Reso-

Sambia: Budgethilfe ist ein wirksames Instrument zur Reduzierung von Armut – vorausgesetzt die Regierung des Partnerlandes und die Geber sind sich darin einig.



Antonie de Kemp und Geske Dijkstra sind Senior-Evaluatoren der Evaluierungsabteilung IOB im Außenministerium der Niederlande. Geske Dijkstra ist auch Professorin für „Governance und Globale Entwicklung“ an der Erasmus Universität in Rotterdam.

lution, die Allgemeine Budgethilfe als Förderinstrument ausschließt. Die Europäische Kommission führte – ebenfalls im Jahr 2012 – striktere Kriterien ein, die eine Anwendung des Instruments Budgethilfe an Mindeststandards bei der Einhaltung von Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und Rechtssicherheit knüpfen. Darüber hinaus geht die EU zunehmend von Allgemeinen Budgethilfen auf Budgethilfen über, deren Verwendung auf einen bestimmten Sektor beschränkt wird (Sektor-Budgethilfe).

Was ist passiert? Auf diese Frage gibt ein Bericht der Evaluierungseinheit im Außenministerium der Niederlande, IOB, Antworten. Unter dem Titel „Budget support: Conditional Results – Review of an instrument (2000–2011)“ trägt er die Erkenntnisse zum Thema zusammen, u. a. aus der wachsenden Anzahl der Evaluierungen von Budgethilfe, etwa in Mali, Sambia und Tunesien.

### Wandel in der Wirkungslogik von Budgethilfe – mit weitreichenden Konsequenzen

Ein zentrales Ergebnis der IOB-Analyse lautet: Die Wirkungslogik von Budgethilfe, also die politiktheoretische Vorstellung davon, wie der Input der Fördermittel in Wirkungen überführt wird, hat sich im Ver-

lauf der letzten zehn Jahre grundlegend gewandelt; und dieser Wandel ist der Schlüssel, um die Tendenz zu einer Abkehr der Geber von Budgethilfe zu verstehen.

Gemäß ursprünglicher Wirkungslogik war Budgethilfe ein Instrument zur Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie eines Partnerlandes. Es galt als geeigneter Fördermodus für solche Länder, die als Eingangsvoraussetzungen sowohl über eine fundierte sozioökonomische Politik als auch über die Kapazität verfügten, diese effektiv umzusetzen. Allein die nötigen finanziellen Mittel konnten nicht vollständig aus eigener Kraft aufgebracht werden.<sup>2</sup>

In der praktischen Anwendung jedoch hielten sich die Geber von Budgethilfe selten an diese Interventionslogik. Es wurde nicht immer streng darauf geachtet, ob die Eingangsvoraussetzungen auch wirklich erfüllt waren. Stattdessen wurde, um das geeignete Politikumfeld für Budgethilfe zumindest nachträglich herzustellen, wieder auf konventionelle Konditionalitäten zurückgegriffen, obwohl sich diese in der Vergangenheit bereits als weitgehend unwirksam erwiesen hatten: Partnerländer sollten Politikreformen versprechen, statt die Reformen als Voraussetzung für die Förderung bereits

umgesetzt zu haben. Darüber hinaus forderten Geber verstärkt Reformen zur Verbesserung der Governance ein. Damit verschob sich der Akzent in der Budgethilfe mehr und mehr von der reinen Finanzierung auf den Politikdialog. Die Komponente Finanzierung wurde seitens der Geber zunehmend als finanzieller Anreiz für politische Reformen, insbesondere auch im Bereich Governance, verstanden und als Mittel, einen Platz am Tisch der Politik im Partnerland einzunehmen.

Dies hatte wichtige Implikationen. Erstens sind von den Gebern gesetzte Konditionalitäten kaum vereinbar mit Ownership des Partners, obwohl – zumindest gemäß ursprünglicher Logik – Ownership ein entscheidendes Bindeglied in der Wirkungskette von Budgethilfe darstellt. Die Rhetorik der Geber hielt zwar daran fest, dass die Regierung des Partnerlandes „auf dem Fahrersitz“ sitze und die Richtung vorgebe; doch viele Partnerländer fühlten sich eher als Taxifahrer. Zweitens wurde Budgethilfe zu einem Instrument mit dualer Zielsetzung: Nicht nur Armutsminderung war das Ziel, sondern auch die Verbesserung der Governance. Implizit ging damit die Vorstellung einher, verbesserte Governance sei eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Armutsbekämpfung. Trotz vereinzelt

gleichlautender Thesen in der Wissenschaft<sup>3</sup> gibt es hierfür jedoch wenig empirische Evidenz.<sup>4</sup> Vielmehr zeigt die Erfahrung: Fortschritte bei beiden Zielen, der Reduzierung von Armut zum einen und „Good Governance“ zum anderen, gehen nicht immer und automatisch Hand in Hand.

Der Wandel in Wirkungslogik und Zielsetzung hatte wichtige Implikationen für die Beurteilung der Wirkung von Budgethilfe. Geber verlagerten ihr Augenmerk zunehmend von Armutsindikatoren auf Good-Governance-Indikatoren als Messlatte für Erfolg, aber auch für die Reduzierung der eigenen treuhänderischen Risiken.

Die Budgethilfe-Review der IOB zieht den weitreichenden Schluss: Die Geber von Budgethilfe haben bei der Beurteilung ihrer Wirkung auf ungeeignete, wenn nicht gar falsche Indikatoren geschaut. Das Instrument war effektiv in Bezug auf das ursprüngliche Ziel der Armutsbekämpfung, insbesondere durch Investitionen in öffentliche soziale Dienstleistungen; weit weniger wirksam war die Budgethilfe jedoch darin, den Empfängerländern weitreichende (Governance-) Reformen abzurufen.

### **Nachweisbare Erfolge in der Armutsbekämpfung**

Budgethilfe, so eine zentrale Botschaft des IOB-Reports, war ein wirksames Instrument in der Armutsbekämpfung. Partnerländer, die substanzielle Budgethilfe erhielten, machten mehr Fortschritte bezüglich wichtiger MDG-Indikatoren als vergleichbare Länder, die wenig oder gar keine Budgethilfe erhielten. Im Durchschnitt stieg der UN Human Development Index der durch Budgethilfe maßgeblich unterstützten Länder stärker als in den Vergleichsländern.

Im Vergleich zu dem, was erreicht wurde, mögen Budgethilfe-Geber höhere Erwartungen an die Wirkung gehabt haben, aber dies war nicht realistisch.<sup>5</sup> Entgegen der anderslautenden Wahrnehmung mancher Geber waren die geleisteten Beiträge zum Budget nicht immens groß. Budgethilfe blieb ein Instrument unter anderen, das – auch in den Budgethilfe-Empfängerländern – nur einen begrenzten Teil der gesamten Entwicklungsgelder absorbierte. Zwar erhielten Länder wie Tansania, Ghana

und Mali einen großen Teil der bilateralen EZ-Mittel in Form von Budgethilfe, aber dies galt nicht für andere Länder wie Nicaragua und Vietnam. Budgethilfe belief sich in fast allen Empfängerländern auf weniger als 3 % des Bruttoinlandsprodukts – mit Ausnahme von Burundi, Ruanda, Mosambik, Sierra Leone und Tansania. In den wichtigsten Empfängerländern machte der direkte Beitrag von Budgethilfe nicht einmal 6 EUR pro Kopf und Jahr aus, obwohl in diesen Ländern mindestens die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze (2 USD pro Tag) lebte. Ein großer Teil des Staatshaushalts in Empfängerländern wurde für öffentliche soziale Dienstleistungen ausgegeben. Damit sind in der Regel keine unmittelbaren Einkommenssteigerungen für die Armen verbunden, sondern Verbesserungen der Lebensbedingungen, die sich auf das Einkommen eher mittelbar und auf längere Sicht auswirken. Dennoch: Auch wenn große Unterschiede zwischen Arm und Reich bestehen bleiben, zeigt die Evidenz, dass die Ärmsten überproportional von den Verbesserungen profitierten.

### **Begrenzte Wirkungen im Bereich der „Good Governance“**

Der Bericht der IOB zeigt auch positive Ergebnisse im Bereich Governance auf. Hervorzuheben sind insbesondere die Fortschritte im Management der öffentlichen Finanzen. Hier hatten die Geber gute Gründe, auf Verbesserungen zu drängen, solange die politische Elite im Partnerland hieran ebenfalls Interesse zeigte. Auf anderen Gebieten waren die Wirkungen der Budgethilfe eher enttäuschend. Die Geber von Budgethilfe waren nicht erfolgreich darin, fundamentalere Reformen anzustoßen wie eine unabhängige Justiz, eine höhere Beteiligung der Zivilgesellschaft oder die Beseitigung von Klientelismus im öffentlichen Sektor. Die Drohung, Budgethilfe auszusetzen oder diese Drohung sogar wahr zu machen, führte nur selten zum erhofften Politikwandel – zumal Geber von Budgethilfe nicht immer einheitlich handelten.<sup>6</sup> Es gibt allerdings auch keinerlei Evidenz dafür, dass Budgethilfe zu einer Verschlechterung von Governance beigetragen hätte. Im Gegenteil, viele Länder erreichten in den letzten Jahren bessere Governance-Ratings, insbesondere Empfängerländer von Budgethilfe.

### **Budgethilfe: Katalysator und nicht Anreiz für Reformen**

Als Fazit betont die IOB nachdrücklich: Budgethilfe kann als Katalysator für Reformen dienen, aber Budgethilfe kann Reformen nicht „kaufen“. Finanzielle Anreize reichen nicht aus, wenn die angestrebten Veränderungen von der politischen Elite nicht unterstützt werden. Budgethilfe ist ein effektives Instrument zur Reduzierung von Armut, vorausgesetzt, die Regierung des Partnerlandes und die Geber sind sich einig über dieses Ziel. Budgethilfe wäre vermutlich ein noch effektiveres Instrument, wenn es im Einklang mit der ursprünglichen Wirkungslogik eingesetzt würde. Allerdings: Wenn man einen Schraubenzieher nutzt, um einen Nagel einzuschlagen, dann sollte man sich nicht wundern, wenn das Bild von der Wand fällt.

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel Radelet, Steven (2010): *Emerging Africa*, Washington DC, Center for Global Development

<sup>2</sup> Diese Argumentation stützend kam auch der einflussreiche Bericht der Weltbank „Assessing aid“ aus dem Jahr 2000 zu dem Schluss, dass Entwicklungsgelder nur in Partnerländern mit gesunder (Sozial- und) Wirtschaftspolitik effektiv sein können.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel Acemoglu, Daron, und Robinson, James A. (2012): *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York

<sup>4</sup> Ein Überblick findet sich in Dijkstra, Geske (2013): *Paradoxes around good governance*, Rotterdam, Erasmus University.

<sup>5</sup> Deshalb der Titel der BMZ/IOB/Sida Evaluation zur Budgethilfe Sambia (2011): *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia (2005–2010)*

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch den BMZ/IOB/Sida Evaluierungsbericht zur Budgethilfe Sambia (2011).

»» Teil 3

Im Fokus: „FZ in  
fragilem Kontext“



# Bekanntnis zu verstärktem Engagement

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit beschreitet neue Wege

**Der Jahrtausendwechsel markiert eine Wende in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Verabschiedung der Millenniumsziele, die Einigung der internationalen Staatengemeinschaft auf ein harmonisiertes und mit den nationalen Plänen der Partnerländer abgestimmtes Vorgehen und die Konzentration nicht auf Inputs, sondern vor allem auf die Wirkungen der Zusammenarbeit waren die prominentesten Änderungen. Nicht minder radikal war jedoch das Umdenken, das die internationale EZ in fragilem Kontext grundlegend reformierte.<sup>1</sup>**

## 1990er-Jahre: EZ braucht ein Mindestmaß an Stabilität

EZ zielt auf nachhaltige Veränderungen ab. Die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Partnerländern sollen dauerhaft verbessert werden. Gemessen an diesem Anspruch galten in den 1990er-Jahren die Erfolge, die die internationale EZ in fragilem Kontext erzielen konnte, als bescheiden. Nicht selten zählten Vorhaben unter fragilen Bedingungen zu den poor performern, mit strategischen Konsequenzen. Zur Jahrtausendwende war in der internationalen Gebergemeinschaft die Auffassung stark verbreitet, in einer Umgebung, die von Konflikten oder

gar kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt ist, in der eine stabile Regierung oder ein verlässlicher Kooperationspartner fehlt, eher auf Instrumente der Nothilfe zu setzen. Mittel der EZ, so die damalige Überzeugung, sollten in einem solchen Kontext allenfalls auf niedrigem Niveau eingesetzt werden, um – meist umgesetzt von Nicht-Regierungsorganisationen – die Grundversorgung der Bevölkerung zu unterstützen. Das Gros der EZ-Ressourcen erschien in der Zusammenarbeit mit stabilen Partnerländern besser angelegt. Deren Regierungen hatten ihren Reformwillen bereits bewiesen und waren in der Lage, langfristig wirksame Veränderungen auch durchzusetzen. Dementsprechend galt eine Wiederaufnahme der EZ mit vormals „schwierigen Partnern“ erst dann als sinnvoll, wenn die Krise überwunden und ein Mindestmaß an Stabilität wiederhergestellt war.

## Jahrtausendwende: Engagement auch in fragilem Kontext notwendig

Diese Zurückhaltung der EZ gegenüber der Arbeit in fragilem Kontext änderte sich allmählich, als sich der prekäre Zustand in vielen potenziellen Partnerländern nicht als ein vorübergehendes Phänomen, sondern vielmehr als ein jahrelang anhaltender Zustand erwies.

Die Terroranschläge vom 11.09.2001 waren eine Zäsur: Sie machten den engen Zusammenhang zwischen Fragilität und Armut in Entwicklungsländern einerseits und den sicherheitspolitischen Gefahren für die Bevölkerung in Industrieländern andererseits hautnah erfahrbar. Die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Zusammenarbeit in fragilem Kontext rückte in das allgemeine entwicklungspolitische Bewusstsein. Auf eine Rückkehr dieser Länder zu stabilen Verhältnissen aus eigener Kraft konnte kaum gehofft und nicht gewartet werden. Vielmehr mussten Ansätze gefunden werden, die auch in schwierigem Kontext zumindest eine Verschlimmerung der Situation verhindern und stabilisierende Kräfte stützen können.

<sup>1</sup> Einen Überblick über die Debatten und Veränderungen im Denken in der internationalen Gebergemeinschaft im Hinblick auf die EZ in fragilem Kontext geben zum Beispiel Debiel, Tobias, Lambach, Daniel, und Reinhardt, Dieter (2007): „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“. Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 90) oder Baranyi, Stephen, und Desrosiers, Marie-Eve (2012): Development cooperation in fragile states: filling or perpetuating gaps?, Conflict, Security & Development, 12:5, 443–459.

## Heute: Konfliktbearbeitung und Friedensförderung als Querschnittsthema

Die EZ-Mittel, die für die stabilisierende Arbeit in fragilem Kontext bereitgestellt wurden, stiegen weltweit drastisch an. Im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft wurden Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen EZ zum entwicklungspolitischen Querschnittsthema, in manchen Partnerländern gar zu einem Schwerpunkt der Zusammenarbeit. Allein mit dem Bekenntnis der deutschen EZ zu mehr Engagement in fragilem Kontext waren jedoch noch keine Lösungen zur Bewältigung der neuen Aufgabe gefunden. Ganz pragmatisch wurde daher in den Folgejahren nach geeigneten Projektansätzen gesucht. Zum einen wurden in der deutschen FZ bewährte Ansätze im Wasser-, Gesundheits- oder Finanzsektor vermehrt auch in fragilen Regionen angewendet, zum anderen aber auch spezifische Projektideen entwickelt, die gezielt auf Konfliktbearbeitung und Friedensförderung ausgerichtet waren – etwa zur Wiedereingliederung und medizinischen Versorgung von Exkombattanten, zur Sanierung kriegsgeschädigten Wohnraums oder zur schnellen Schaffung von Einkommen und kommunaler Infrastruktur in konflikträchtigen Regionen.

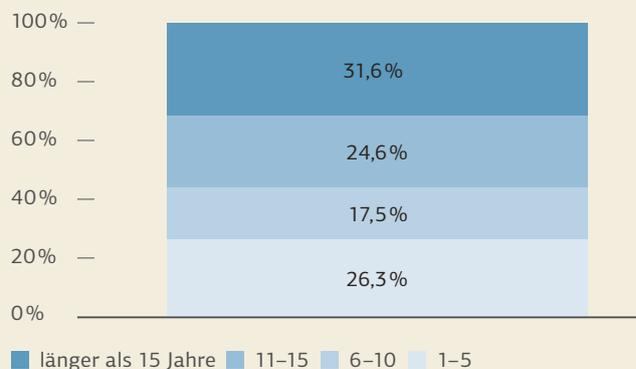


## Fragilität ist von Dauer Eine Auswertung auf Basis des State Fragility Index untermauert dies

Seit 1995 ermittelt das Center for Systemic Peace für jedes Land den State Fragility Index (SFI). Damit ist der SFI der Index für Fragilität, der am weitesten zurückreicht. Der Index kann Werte zwischen 0 und 25 annehmen. Ab einem Indexwert von 12 gilt ein Land als ernstlich fragil, ab 16 als hoch fragil und ab 20 als extrem fragil. In den SFI gehen die staatliche Leistungsfähigkeit und Legitimität in den vier Bereichen Sicherheit, Politik, Wirtschaft und soziale Situation ein.<sup>1</sup> Unter den 165 erfassten SFI-Ländern sind 49 Industrie- und 116 Entwicklungs- und Schwellenländer.

Während seit 1995 keines der Industrieländer je als hoch oder extrem fragil ( $SFI \geq 16$ ) klassifiziert wurde, war dies im Zeitraum 1995 bis 2012 für die Hälfte der erfassten Entwicklungsländer mindestens einmal der Fall. Die Grafik zeigt: Bei über 50% dieser als hoch oder extrem fragil klassifizierten Länder, bei denen es sich mehrheitlich um (potenzielle) EZ-Partnerländer handelt, dauert(e) der hoch oder extrem fragile Zustand mehr als zehn Jahre; nahezu ein Drittel dieser Staaten hat seit Erfassung des Index diesen Zustand nie verlassen.

### Dauer der Fragilität (SFI $\geq 16$ , insg. 58 Entwicklungs- und Schwellenländer)



Quelle: eigene Auswertungen auf Basis der SFI Matrix 1995–2012

<sup>1</sup> Technical Notes to the State Fragility Index and Matrix 2010, [www.systemicpeace.org/SFI/matrix2011c.pdf](http://www.systemicpeace.org/SFI/matrix2011c.pdf)

# Was wirkt wie in fragilem Kontext?

Aus Evaluierungsergebnissen von FZ-Vorhaben kann für die Zukunft gelernt werden

Welche Ziele der Zusammenarbeit sind realistisch? Wer sind geeignete Partner, wenn nationale Strukturen schwach und Regierungen nicht ausreichend legitimiert oder in ihren Kapazitäten begrenzt sind? Welche Ansätze scheinen zu funktionieren und welche eher nicht? Erst seit gut zehn Jahren engagiert sich die deutsche FZ verstärkt in der Zusammen-

arbeit mit Konflikt- oder Post-Konfliktstaaten mit dem Fokus auf Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Der Erfahrungsschatz aus Evaluierungen ist daher noch gering, die Entwicklung von geeigneten Konzepten noch in vollem Gange. Nun hat die Evaluierungsabteilung erstmals die Ergebnisse von FZ-Vorhaben ausgewertet,

die in fragilem Kontext umgesetzt wurden. Diese erste Bilanz basiert auf statistischen Auswertungen des evaluierten FZ-Portfolios, die die Erfolge unter stabilen und unter fragilen Bedingungen gegenüberstellen, vor allem aber auf den Ergebnissen der Evaluierungen von einzelnen Vorhaben, die auf wiederkehrende Muster hindeuten.



Afghanistan: Neue Schulen ermöglichen Mädchen den Zugang zu Bildung.

## Ergebnis

# Die Erfolgsquote ist in fragilem Kontext signifikant niedriger, aber immer noch ermutigend hoch

Vorhaben der deutschen FZ in konfliktgefährdeten Regionen bedeuten EZ unter erhöhtem Risiko. Dies gilt in mehrfachem Sinne. Zum einen erhöht sich das Sicherheitsrisiko für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – dem muss durch angemessene Sicherheitsvorkehrungen Rechnung

getragen werden. Zum anderen sind auch die angestrebten Wirkungen der FZ – stabilere und verbesserte Lebensbedingungen der Bevölkerung – keineswegs sicher. Eine Analyse aller Vorhaben der FZ (siehe Box S. 30), die 1995 oder später aufgelegt und nach ihrem Abschluss ex post evalu-

iert wurden, zeigt: Die Erfolgsquote, das heißt der Anteil der FZ-Vorhaben, die ihre Wirkungsziele weitgehend erreichten, liegt in fragilem Kontext signifikant niedriger als die Erfolgsquote der FZ-Vorhaben unter stabilen Bedingungen.

>>>

## Fragilität und Projekterfolg Eine Regressionsanalyse aller evaluierten FZ-Vorhaben

Abhängige Variable: Projekterfolg (binär); Grenzeffekte

	KfW (1)	KfW (2)
Vorhaben unter fragilen Bedingungen	-0,0585* (0,0337)	-0,0728* (0,0430)
Projektkosten, logarithmisch		0,0165 (0,0217)
Projektdauer		-0,00129** (0,000580)
BIP Wachstum		0,00339 (0,00424)
Bevölkerung, logarithmisch		0,00423 (0,0133)
Leistungsbilanzsaldo		0,00456** (0,00201)
Anteil der Investitionen		-0,00595** (0,00240)
Dummy-Variable Sektor	Ja	Ja
Dummy-Variable Region	Ja	Ja
Dummy-Variable Zeitperiode	Ja	Ja
Anzahl der Beobachtungen	614	532

Robuster Standardfehler in Klammern; \*\*\*p < 0,01, \*\*p < 0,05, \*p < 0,1 (p = Signifikanzniveau)

Quelle: Dudar, Olena (2013): Evaluation of Donor-Engagement in Conflict-Affected and Fragile States; Masterarbeit an der Universität Frankfurt, angeregt durch Tätigkeit bei FZ E

Das Ergebnis der Regressionsanalyse zeigt: Projekterfolg und Fragilität haben einen statistisch signifikanten negativen Zusammenhang. Für die analysierten FZ-Vorhaben gilt: Die Wahrscheinlichkeit des Projekterfolgs sinkt mit der Durchführung unter fragilen Bedingungen um ca. 6 bis 7 Prozentpunkte.

Der Analyse liegen Daten aus insgesamt 2.143 FZ-Vorhaben zugrunde, die in den vergangenen Jahrzehnten durch eine Ex-post-Evaluierung als erfolgreich oder nicht erfolgreich klassifiziert wurden. Von diesen Daten über Erfolg oder Misserfolg gingen letztlich deutlich weniger (614 bzw. 532, siehe Zeile „Anzahl der Beobachtungen“) in die dargestellte Auswertung ein, vor allem wegen fehlender Daten zur Variable Fragilität. In der Analyse wurde ein Vorhaben dann als „unter fragilen Rahmenbedingungen durchgeführt“ klassifiziert, wenn der Durchschnitt der jährlichen State Fragility Index-Werte (Erklärung auf S. 28) des Partnerlandes über die Projektlaufzeit  $\geq 12$  war.

### Prekäre Ausgangsbedingungen machen Entwicklungserfolge schwieriger

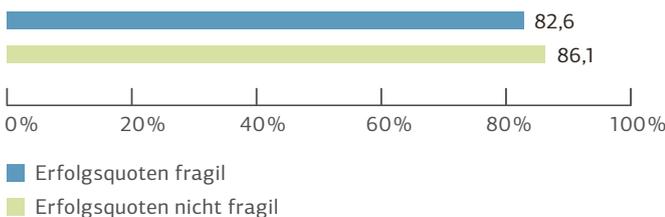
Mit diesem Ergebnis steht die deutsche FZ nicht allein da. Vergleichbares lässt sich auch für Projekte der Weltbank nachweisen. Dass es unter den erschwerten Bedingungen einer fragilen Umgebung ein messbar höheres Risiko des Scheiterns oder zumindest geringerer Wirkungen gibt, liegt auf der Hand und steht in Einklang mit früheren FZ-Analysen (siehe 10. Evaluierungsbericht 2006–2008). Hier wurde bereits nachgewiesen, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit von FZ-Maßnahmen von den Ausgangsbedingungen im Partnerland maßgeblich beeinflusst wird. Es ist einfacher, nachhaltige Entwicklungserfolge, zum Beispiel beim Aufbau eines Wasserversorgungs- oder Gesundheitssystems, zu erzielen, wenn die Umgebung im Partnerland politisch und makroökonomisch stabil ist und die Pro-Kopf-Einkommen und das Ausbildungsniveau schon einen gewissen Standard erreicht haben.

### Trotz höherer Risiken erstaunlich hohe Erfolgsquoten

Diese früheren Analysen hielten bereits als Ergebnis fest: Höhere Risiken für ein Scheitern sind kein hinreichender Grund für ein geringeres FZ-Engagement. Die Mittel der FZ sind ja gerade für Vorhaben gedacht, bei denen kein anderer und erst recht kein privater kommerzieller Kapitalgeber zur Investition bereit oder in der Lage ist. Fördermittel vor allem dort einzusetzen, wo Erfolge in Form von Verbesserungen für die Bevölkerung am wahrscheinlichsten zu realisieren sind, würde die Kluft zwischen armen und weniger armen Ländern und zwischen stabilen und fragilen Regionen nur noch erweitern. Stattdessen, so auch das Credo des neuen Paradigmas für die Arbeit der EZ in fragilem Kontext, muss versucht werden, ein weiteres Abgleiten in Fragilität und Armut zu verhindern und einen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten.

So betrachtet stimmt die Analyse von FZ-Vorhaben in fragilem Kontext eher optimistisch: Die Erfolgsquoten sind zwar signifikant niedriger, aber absolut gesehen immer noch erstaunlich hoch. Und das, obwohl in die Analyse zahlreiche Vorhaben eingingen, die nicht auf maßgeschneiderte Ansätze für die Arbeit unter fragilen Bedingungen zurückgreifen konnten und deshalb bewährte Konzepte aus stabilem Kontext mehr oder weniger unverändert auf die Zusammenarbeit in fragilem Kontext übertrugen.

### Erfolgsquoten fragil\* versus nicht fragil – Projektprüfung 1995 und später (nach Anzahl)



Quelle: eigene Auswertungen

\* Durchschnittlicher SFI über die Projektlaufzeit  $\geq 12$

Die Auswertung basiert auf 628 evaluierten Vorhaben, für die über die gesamte Projektlaufzeit SFI-Werte vorliegen.

# „Business as usual“ reicht nicht

Hohe Erfolgsquoten auch unter fragilen Bedingungen – ließe sich das nicht einfach durch einen herabgesetzten Wirkungsanspruch und damit eine niedrigere Messlatte für den entwicklungspolitischen Erfolg erklären? Auf einen sehr kleinen Teil der FZ-Vorhaben, die den Charakter von Nothilfe haben, trifft das zu. Sie wurden nach einem besonderen Eilverfahren umgesetzt – mit entsprechend eingeschränktem Anspruch an die Nachhaltigkeit der Wirkungen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Hürde zum entwicklungspolitischen Erfolg leichter übersprungen werden kann. Der Anspruch an die Nachhaltigkeit mag zwar eingeschränkt sein, dafür aber sind bei derartigen Maßnahmen die Anforderungen an eine schnelle Umsetzung erhöht. Die Erfolgsansprüche sind also nicht niedriger, sondern anders.

### **Erfolgsansprüche nicht niedriger, sondern anders**

Diese Botschaft gilt für alle FZ-Maßnahmen unter fragilen Bedingungen, denn ihr Zielsystem und die zugrunde gelegte Wirkungskette sollten an den schwierigen Kontext angepasst sein. Eine solche Anpassung ließ sich jedoch nur bei wenigen Vorhaben, die ex post evaluiert wurden,

feststellen. Dazu gehörten zum Beispiel Vorhaben, die unmittelbar auf die Bewältigung von Krisen- und Konfliktfolgen gerichtet waren, wie etwa die Vorhaben zur Wiedereingliederung von Exkombattanten in Burundi und Ruanda.

In der großen Mehrheit der Fälle wurde zwar in den Prüfungsberichten erwähnt, dass hier unter politisch fragilen Bedingungen investiert wurde. Bei der Aufstellung von Wirkungsketten, Ziel- und zugehörigem Indikatorensystem ließ sich aber eher „Business as usual“ beobachten. Die FZ-Projekte und -Programme in fragilem Kontext unterschieden sich kaum oder gar nicht von sektoral vergleichbaren Maßnahmen in stabilen Staaten.

Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn im Durchschnitt wurden die evaluierten Projekte vor etwa zehn Jahren konzipiert, als es noch nicht „State of the Art“ war, sich verstärkt und mit dem expliziten Fokus auf Stabilisierung in fragilem Kontext zu engagieren. Erst Mitte der 2000er-Jahre beginnt sich herauszubilden, dass das Design von Vorhaben in fragilem Kontext einer genaueren Anpassung an die prekären Verhältnisse bedarf.

### **BMZ: realistische Ziele vorgeben, Erfolge schnell sichtbar machen**

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat 2013 in seinem Strategiepapier „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ die strategischen Eckpunkte für das EZ-Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt festgelegt. Darin findet sich die Empfehlung, bei der Vorgabe von Zielen realistisch zu sein: „In schwierigen Kontexten können die Ziele entwicklungspolitischer Maßnahmen nicht immer erreicht werden. Die Erwartungen sind oft sehr hoch und die Einflussmöglichkeiten externer Akteure werden überschätzt. ... In vielen Fällen muss die Entwicklungspolitik davon ausgehen, dass die Maßnahmen nur eingeschränkt nachhaltig sein können.“ Es müsse darauf geachtet werden, dass im Vergleich zu Vorhaben in stabilem Kontext die Ziele rasch erreicht und Erfolge schnell sichtbar werden. Und: Von Anfang an müsse mitbedacht werden, wie die Maßnahmen längerfristig verankert werden können (BMZ 2013, S. 18/19).

## Empfehlungen

# Duale Ziele, die Vermeidung von Parallelstrukturen und eine konflikt sensible Auswahl der Zielgruppen fördern den Erfolg



Minensucher auf Sri Lanka: Erste Nothilfeprogramme bereiten den Boden für den Wiederaufbau.

### Empfehlung 1

## Fragilität erfordert duales Zielsystem

Nach der Evaluierung von FZ-finanzierten Vorhaben in fragilem Kontext lässt sich die generelle Forderung des BMZ nach realistischen Zielen noch einmal präzisieren: Wie die Analyse zeigt, trägt in den meisten Fällen ein System mit dualer Zielsetzung und jeweils eigenen Erfolgsindikatoren den schwierigen Umständen in Konflikt- oder Post-Konflikt-Staaten am besten Rechnung. Wie bei sektoral vergleichbaren Vorhaben in stabilem Umfeld gibt es ein infrastrukturelles Ziel – die Verbesserung der Transportanbindung, der Wohnverhältnisse oder der Wasserversorgung. Ob dieses Ziel erreicht wurde, lässt sich an den sektorüblichen Indikatoren messen.

Daneben verfolgt dasselbe Vorhaben – mehr oder minder stark ausgeprägt –

noch ein weiteres Ziel: Konfliktbearbeitung, Stabilisierung, Friedensförderung. Ob sich hier die angestrebte Wirkung einstellt, lässt sich zum Beispiel daran ablesen, wie rasch sich die Grundversorgung bei weiten Teilen der Bevölkerung sichtbar und spürbar verbessert hat, ob – wenn auch nur vorübergehend – Arbeitsplätze zur Abmilderung der Krise geschaffen, ob ethnische Spannungen abgemildert werden konnten und ob die Verbesserungen der Lebensumstände mit der legitimierten Regierung in Verbindung gebracht werden.

Um Konflikte zu mindern, um Arbeitslosigkeit abzufedern, die häufig im Nachklang von Konflikten entsteht, oder auch um rasch Erfolge zu erzielen und sichtbar zu machen, sind gegebenenfalls Abstriche

bei den infrastrukturellen Wirkungen in Kauf zu nehmen. Das geht jedoch einher mit gesteigerten Anforderungen an das zweite Ziel der Konfliktbearbeitung, Stabilisierung und Friedensförderung. Mit anderen Worten: Das Zielsystem in fragilem Kontext ist zwar anders, aber keineswegs anspruchsloser. Von Anfang an in der Konzeption von Vorhaben ein doppeltes Zielsystem zu formulieren, setzt im Übrigen auch das Handlungsprinzip aus dem BMZ-Strategiepapier um: „Mit Zielkonflikten und Dilemmata offen umgehen“ (BMZ 2013, S. 17).

### Beispiel Burundi: duales Zielsystem vorbildlich aufgebaut

Geradezu vorbildlich wurde solch ein zweifaches Zielsystem in dem 2012 evaluierten Vorhaben zur Reintegration von Flüchtlingen in Burundi umgesetzt. Hier hatte die Bevölkerung über Jahre hinweg unter den kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Tutsi und Hutu zu leiden. Die duale Zielsetzung war transparent und sogar mit passenden Indikatoren unterlegt: Zum einen sollte ein Beitrag zur Friedensentwicklung geleistet werden – zu messen an der Anzahl friedlich beigelegter Konflikte. Zum anderen sollte soziale und wirtschaftliche Infrastruktur aufgebaut werden – zu messen an verbesserten Lebensbedingungen der Bevölkerung und daran, ob die Menschen ein Einkommen aus eigener Kraft erzielen können. Dank der Transparenz in der Zielsetzung und eines guten Monitorings konnte die Evaluierung beide Wirkungsdimensionen überprüfen – und Erfolge feststellen. Bei der neu aufgebauten Infrastruktur war sogar, anders als zu Projektbeginn erwartet, eine Perspektive auf Nachhaltigkeit gegeben, denn die Wartungskomitees der Nutzer funktionieren bisher erstaunlich gut.

### Beispiel Palästina/Westbank: Ansprüche wie in stabilem Kontext

Nicht ganz so vorbildlich war das Zielsystem in der 2012 evaluierten vierten Phase des Baus von Schulen in der Westbank (Palästinensische Gebiete). Für die Vorgängervorhaben (Phasen I bis III) stellten die Prüfungs- und Evaluierungsberichte den Bezug zur Friedensförderung noch klar heraus, auch wenn entsprechende Indikatoren fehlten: „Durch die Vorhaben sollte ein vorübergehender Beitrag zur Linderung der hohen Arbeitslosigkeit geleistet und damit indirekt zur Förderung des Friedensprozesses in Palästina beigetragen werden. Des Weiteren sollten Beiträge zur Erhöhung der Bildungschancen der heranwachsenden Bevölkerung erbracht werden ...“.

Vielleicht weil 1999, zum Zeitpunkt der Projektkonzeption „Schulbau IV“, die Zweite Intifada im Herbst 2000 noch nicht vorhersehbar war, wird im Zielsystem für Phase IV nur noch auf Einkommen schaffende sowie auf bildungspolitische Ziele abgestellt – mit Wirkungsansprüchen, die dem Niveau in stabilen Regionen entsprachen. Bei der Evaluierung des Vorhabens zeigte

sich jedoch, dass die Schulen statt mit avisierten 40 Schulkindern pro Klassenraum mit durchschnittlich nur 26 weit weniger ausgelastet waren als angestrebt. Angesichts der besonderen Situation in der Westbank wurde dies jedoch noch als zufriedenstellend gewertet. Denn die Abstriche beim infrastrukturellen Ziel, so die Wertung der Evaluatoren, wurden durch den Beitrag zu Armutsbekämpfung und Konfliktbearbeitung aufgewogen: Die Schulen waren in besonders armen und abgelegenen ländlichen Gebieten gebaut worden und teilweise auch dort, wo den Kindern durch den Bau der Schule die tägliche Überquerung von Kontrollpunkten in der Sperrzone erspart wurde.



Wie hier in der Altstadt von Hebron blockieren israelische Sperrmauern an vielen Orten die Entwicklung in den palästinensischen Gebieten.

## Unrealistisch hohe Ansprüche

Die Rehabilitierung der Trinkwasserversorgung im Kosovo zeigt, wie lange Konflikte nachwirken.

**Die beiden gleichzeitig verfolgten Ziele Sektorfortschritt und Stabilisierungserfolg gehen nicht immer Hand in Hand. Ein Zielsystem, das beide Ziele von vornherein berücksichtigt, macht potenzielle „Trade-offs“<sup>2</sup> zwischen den Zieldimensionen transparent und trägt dazu bei, realistische Wirkungsansprüche zu formulieren.**

Selbst Jahre nach der Beendigung kriegsrischer Auseinandersetzungen kann sich das latente Konfliktpotenzial in fragilen Regionen noch darauf auswirken, ob infrastrukturelle Ziele erreicht werden oder nicht. Das Vorhaben zur Rehabilitierung der Trinkwasserversorgung im Kosovo macht dies deutlich – stellvertretend für viele andere Infrastrukturvorhaben in fragilen Regionen, deren Zielsystem und Anspruchsniveau die prekären Bedingungen nicht ausreichend reflektieren. Phase I der FZ-Unterstützung von 1999 war das erste bilaterale Vorhaben im Wassersektor nach dem Kosovokrieg. Die Phasen II bis IV folgten jeweils ein Jahr später. Weder im Ziel- noch im Indikatorensystem war der fragile Kontext reflektiert. Der Evaluierungsbericht von 2010 zu Phase I und III stellt fest: „Die Ergeb-

nisse bei den Effizienz- und technischen Nachhaltigkeitszielaspekten sind ... sektorpolitisch grundsätzlich unbefriedigend. ... diese Situation [erscheint] angesichts der de facto nothilfeartigen Projektbedingungen für Phase I und deren Erweiterung hinnehmbar. ... Hinsichtlich Phase III, die zwar nicht mehr als Nothilfe, wohl aber immer noch in einer fragilen Situation staatlicher Institutionen durchgeführt wurde, kann dies mit Einschränkungen hingenommen werden.“

Erst im Evaluierungsbericht 2012 zur Phase IV werden die duale Zielsetzung und hiermit verbundene Trade-offs explizit ausgesprochen: „Ferner konnte über ethnische Enklaven hinweg eine ausgeglichene Wasserversorgung sichergestellt werden. Dies erfolgte allerdings zulasten der Wirtschaftlichkeit und ordnungsgemäßen Betriebsführung der Versorgungsbetriebe, d. h. letztlich durch die stillschweigende Tolerierung von legaler wie auch illegaler Wasserentnahme und unterlassener Bezahlung bzw. mangelndem Inkasso.“ Projektübergreifend folgert der Bericht: „Die Auswirkung der ethnischen Konfliktsituation wurde im Konzept des Vorhabens nur unzureichend berücksichtigt. Prozesse der Befriedung brauchen vor allem Zeit, die auch mit Einbu-



Kosovo: Erneuerung der Trinkwasserversorgung in einer doppelt fragilen Region – politisch und topografisch.

ßen in der ökonomischen Effizienz erkaufte werden müssen. Das ursprünglich definierte Anspruchsniveau war unrealistisch hoch.“ Dennoch wird Phase IV als nicht mehr zufriedenstellend bewertet, denn die fehlende Nachhaltigkeit in der Wasserversorgung gefährdet auch die Stabilisierungserfolge, die durch eine Befriedigung der Grundbedürfnisse zunächst erreicht wurden.

<sup>2</sup>Das bedeutet: Zielkonflikt, Güterabwägung, Kompromiss. Von einem „Trade-off“ spricht man, wenn sich ein Zustand nur verbessern oder ein Ziel nur erreichen lässt, wenn gleichzeitig die Verschlechterung des anderen in Kauf genommen wird.

## Legitimierte staatliche Strukturen einbinden – so gut es geht

Eine besondere Herausforderung bei der Umsetzung von FZ-Vorhaben in fragilem Kontext ist es, geeignete Träger im Partnerland zu identifizieren. Denn sie sind es, die die Maßnahmen letztlich umsetzen müssen. Ein fragiler Kontext ist häufig aber gerade durch schwache staatliche Institutionen charakterisiert, die von der Bevölkerung kaum akzeptiert werden. Schwache Träger sind schon in stabilem Kontext eine häufige Ursache für das Scheitern von FZ-Vorhaben. Daher wurde in der Vergangenheit bei vielen FZ-Vorhaben in fragilen Regionen auf Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) als Träger zurückgegriffen oder es wurden – unterstützt durch Consultants – von staatlichen Institutionen unabhängige Parallelstrukturen aufgebaut.

Dies mag ein Erfolgsrezept sein, wenn es darum geht, schnell sichtbare infrastrukturelle Ziele zu erreichen. Für die Stärkung ohnehin fragiler staatlicher Strukturen gilt das nicht. Sollen Vorhaben Vorbildcharakter haben, ist es wichtig, staatliche Institutionen und Strukturen von vornherein – ihren Fähigkeiten entsprechend – einzubinden, sofern die Regierung des Partnerlandes über ein Mindestmaß an Legitimität verfügt. Die Hauptlast der Umsetzung kann zwar durchaus zunächst bei einer NRO oder einer implementierenden Einheit liegen. Um jedoch zur Stabilisierung und Akzeptanz staatlicher Strukturen beizutragen, ist es entscheidend, dass sich Partnerregierung und staatliche Institutionen von Anfang an mit dem Vorhaben identifizieren und die Bevölkerung die erbrachten Leistungen mit der Regierung in Verbindung bringt.

### Reine Parallelstrukturen höhlen fragile staatliche Autorität weiter aus

Reine Parallelstrukturen dagegen wirken bestenfalls neutral, im schlechteren Fall aber verfestigen sie das Bild inkompetenter staatlicher Strukturen und höhlen eine ohnehin fragile staatliche Autorität weiter aus. In keinem Fall tragen sie dazu bei, die Kapazität staatlicher Strukturen zu erhöhen, die – bei Einbindung des Staates von Anbeginn – ein Beitrag und Indikator für die Erreichung des Ziels „Konfliktbearbeitung, Stabilisierung und Friedensförderung“ ist. Erste Erfolge beim Aufbau staatlicher Kapazitäten können dann in Folgephasen genutzt werden, um die Rolle legitimer staatlicher Träger auszuweiten.

### Beispiel Mali: Autonome Strukturen sind schwer in staatliche Obhut zu überführen

Wie schwer es ist, auch mehr als zehn Jahre nach dem Beginn der Unterstützung einmal geschaffene autonome Strukturen in die Obhut staatlicher Stellen zu überführen, zeigt das FZ-Engagement in Mali. Es geht auf ein Nothilfvorhaben zum Wiederaufbau in den Gebieten Nord-Malis zurück, die von der Rebellion der Tuareg-Nomaden 1990 bis 1994 am stärksten betroffen waren. 2011 wurden die Phasen VII–IX evaluiert. Wie zum Zeitpunkt der Konzeption der ersten Phase dieses Programms bei schwachen staatlichen Strukturen üblich, wurde auf einen sozialen Investitionsfonds als Träger zurückgegriffen – eine klassische Parallelstruktur, die möglichst schnell die Lebensumstände der Bevölkerung verbessern sollte. In den Folgephasen übernahm die deutsche Technische Zusammenarbeit (TZ) träger-

ähnliche Funktionen mit der klaren Maßgabe, lokale Kräfte so weit wie möglich einzubinden. So konnten die Vorhaben zumindest entsprechend den Vorstellungen der Zielgruppen (Flüchtlinge, verbliebene Bevölkerung, lokale Führer und Beamte der alten Kreisverwaltungen) umgesetzt werden. Im Evaluierungsbericht 2006 zu Phase I–III wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, dass Partizipation und Identifikation der Nutzer zwar notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für einen nachhaltigen Betrieb sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur seien. Für größere Reparaturen müssten Gemeinden und Sektorministerien eingebunden werden.

In späteren Phasen des Engagements – ab Phase V auf die Kleinbewässerung ausgerichtet – ging die Trägerschaft zwar auf das malische Umweltministerium über, doch blieb die Durchführungsstruktur weitgehend autonom. Ganz ähnlich wie 2006 stellt der Evaluierungsbericht 2011 daher immer noch fest, „dass für die Nachhaltigkeit zentrale Rahmenbedingungen i. d. R. nur von staatlicher Stelle durch entsprechende Reformmaßnahmen beeinflusst werden können“. Nicht zuletzt wegen der jüngsten kriegerischen Auseinandersetzungen im Norden Malis bleibt nun abzuwarten, ob sich die Einbindung staatlicher Strukturen mit dem Folgevorhaben verstärkt, bei dem Anfang 2010 die Trägerschaft an das Landwirtschaftsministerium übergang.

## Schwache Regierungen nach und nach einbeziehen und stärken Die Vorhaben in Indonesien, Afghanistan und Burundi

**Neuere Projektkonzeptionen sind ideenreich, wenn es darum geht, schwache Regierungen in fragilem Kontext nach und nach einzubeziehen. Die Herausforderung, vor der die Vorhaben stehen: Von außen unterstützte Durchführungsstrukturen dürfen die staatliche Kompetenz nicht noch weiter untergraben, sondern sollen sie stärken. Bis staatliche Institutionen in fragilen Partnerländern jedoch die volle Verantwortung übernehmen können, braucht es einen langen Atem.**

Besonders eindrucksvoll ist die Trägerstruktur im Vorhaben zum Wiederaufbau in Aceh, Indonesien, dessen Evaluierung 2012 begonnen und 2013 abgeschlossen wurde. Bei diesem Vorhaben flossen die FZ-Mittel an eine 2004 eingerichtete Wiederaufbauorganisation nach Bürgerkrieg und Tsunami, die in der Provinz Aceh angesiedelt, aber von der indonesischen Zentralregierung geschaffen und mit hochrangigem Personal besetzt wurde. Diese Institution entwickelte sich sogar zu einer Art von Integrations- und Ausbildungsstätte für eine neue Generation von Verwaltungsangestellten, denn sie stellte nach dem Friedensabkommen 2005 auch ehemalige Rebellen ein und war für eine strenge Antikorruptionspolitik bekannt. Ehemalige Mitarbeiter stellten sich 2009 nach der Schließung der Wiederaufbauorganisation sogar in lokalen Parteien gruppiert zur Wahl.

Eine an die lokalen Umstände angepasste Struktur wurde auch mit dem 2010 evaluierten, von mehreren Gebern gespeisten „Afghanistan-Reconstruction-Trust-Fund“ gewählt. Die Mittel

werden zwar durch den Fonds verwaltet. Verwendet werden sie jedoch unmittelbar zur Stabilisierung staatlicher Strukturen, indem national priorisierte Vorhaben zum Aufbau von Basisinfrastruktur finanziert werden. Teilweise wird auch die Zahlung öffentlicher Gehälter übernommen.

Auch das Programm zur Reintegration in Burundi hat einen guten Weg gefunden, nach dem jahrelangen Bürgerkrieg zwischen Tutsi und Hutu nach und nach staatliche Strukturen einzubinden. Bei Programmbeginn unmittelbar nach dem Friedensschluss von 2003 war es noch nicht möglich gewesen, mit der lokalen Regierung zusammenzuarbeiten, denn diese war noch nicht durch Wahlen legitimiert und die Bevölkerung vertraute ihr

nicht. Um dem Rechnung zu tragen, war das „Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre“ zwar formal als Programmträger eingesetzt. Es beauftragte jedoch die GIZ International Services und lokale NRO mit der Umsetzung. Erst nach freien Wahlen im Jahr 2005 und nachdem sich ein Jahr später eine kommunale Verwaltung etabliert hatte, konnte verstärkt mit staatlichen Stellen kooperiert werden. Diese Strukturen wurden in einem Nachfolgeprogramm der deutschen TZ gefestigt, in dem u. a. zusammen mit der lokalen Verwaltung Kommunalentwicklungspläne erstellt werden sollten, um dadurch gute Regierungsführung zu stärken.



Friedliches Miteinander in Burundi: Erfolgreiche Wiedereingliederung von Exkombattanten in Dorfgemeinschaften.

## Lokale Verankerung ist entscheidend

### Mikrofinanzbanken können sich auch in fragilen Staaten erfolgreich etablieren

**Lokale Kräfte einzubinden ist wichtig – auch bei der Förderung des Privatsektors. Wenn dies gelingt, kann die Gründung privater Mikrobanken auch in extrem fragilem Umfeld erfolgreich sein.**

Das belegen Evaluierungen von Vorhaben zur Unterstützung der Gründung und Refinanzierung von je einer Mikrobank in der Demokratischen Republik Kongo und in Afghanistan. Beide Banken sind zu Eckpfeilern der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten und Klein[st]unternehmen mit Finanzdienstleistungen geworden, auch wenn die Expansion in den ländlichen Raum – nicht zuletzt aus Sicherheitsgründen – schleppend verläuft. Die Evaluierungen der Vorhaben aus dem Jahr 2011 bescheinigen, dass die entwicklungspolitischen Ziele gut bis sehr gut erreicht wurden, obwohl die Erfolgsansprüche nicht geringer waren als in vergleichbaren Vorhaben unter stabilen Bedingungen.

Derart erfreuliche Ergebnisse gibt es allerdings nicht überall, denn ein ganz ähnlich konzipiertes Vorhaben im ebenfalls hoch fragilen Sierra Leone, das quasi ein Zwilling des Vorhabens in der DR Kongo war, wurde in seiner Evaluierung 2011 als nicht mehr zufriedenstellend bewertet. Der Bank gelang es auch Jahre nach ihrer Gründung nicht, sich im Finanzsektor Sierra Leones nachhaltig zu etablieren; die gesteckten Ziele in Bezug auf Kundenzahl, Portfoliowachstum und Wirtschaftlichkeit wurden klar verfehlt.



DR Kongo: Besonders Frauen nutzen die Chance, sich mit Mikrokrediten eine eigene Existenz zu schaffen.

Was fehlte also der Bank in Sierra Leone, und was hat zur positiven Entwicklung der Banken in Afghanistan und der DR Kongo beigetragen? Als entscheidend erwies sich die Unterstützung durch nationale Institutionen und Kräfte im Partnerland sowie die Möglichkeit, qualifizierte, lokal vernetzte Führungskräfte zu rekrutieren. Die Banken im Kongo und in Afghanistan konnten gute Beziehungen zu den Institutionen und Interessenvertretern des Bankensektors etablieren, ohne sich dabei auf die in diesen Ländern allgegenwärtige Korruption einlassen zu müssen. Das Top-Management konnte durch lokal anerkannte Persönlichkeiten besetzt werden. Lokales Personal wurde durch entsprechende Trainingsmaßnahmen gefördert und stieg, zumindest im Kongo, rasch in Führungspositionen auf.

Diese Voraussetzungen waren in Sierra Leone nicht gegeben. So ließ der generell geringe Qualifikationsgrad der Bevölkerung einen schnellen Einsatz von lokalen Fachkräften auf Managementebene nicht zu. Die unzureichende lokale Vernetzung des Managements in einem Umfeld mangelnder Rechtssicherheit führte zu ständigen Konflikten mit den lokalen Behörden. Gleichzeitig wurde ein ambitioniertes Portfoliowachstum angestrebt, für das letztlich die institutionelle Basis fehlte. Die daraus resultierenden Probleme führten schließlich zur Entscheidung, die Mikrobank durch eine internationale afrikanische Bank übernehmen zu lassen.

## Zielgruppen konfliktensibel auswählen

Die vielleicht wichtigste Lehre, die sich aus den evaluierten FZ-Vorhaben in fragilem Kontext ziehen lässt, bezieht sich auf die Auswahl der Begünstigten eines Vorhabens – die eigentlichen Zielgruppen. Fehler, die hier gemacht werden, können unbeabsichtigt zu einer Destabilisierung beitragen. Schwelende Konflikte zwischen rivalisierenden Gruppen könnten zum Beispiel verschärft werden, da die einen durch das Vorhaben begünstigt werden, die anderen jedoch nicht. Im Vorhaben zur Wasserversorgung im Kosovo etwa wäre es ein fataler Fehler gewesen, wenn durch ein sequenzielles Vorgehen die Dörfer, in denen eine ethnische Minderheit siedelt, zunächst vom Anschluss an die Wasserversorgung ausgeschlossen worden wären – auch wenn sich dies, wie die Evaluierung gezeigt hat, positiv auf die Bezahlung der Wasserrechnungen ausgewirkt hätte, die von den Bewohnern einer ethnischen Enklave mehrheitlich verweigert wurde (vgl. Beispielbox S. 35).

### Faustregel für die Zielgruppe: lieber weit gefasst als zu eng

Aus der Analyse der Ex-post-Evaluierungen lässt sich als Faustregel ableiten: Im Zweifel lieber eine breite als eine eng gefasste Zielgruppe. Auf den ersten Blick

scheint darunter die Wirkungseffizienz zu leiden. Denn bei begrenzten Mitteln lassen sich dann die höchsten Wirkungen entfalten, wenn die Mittel dort konzentriert werden, wo die Unterstützung am nötigsten ist. Genauer betrachtet, greift diese Überlegung jedoch zu kurz: Sie stellt die infrastrukturellen bzw. materiellen Komponenten zu stark in den Mittelpunkt und lässt die Komponenten „Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ außer Acht. Die Beispiele zur Wiedereingliederung von Exkombattanten in Burundi und Ruanda, aber auch die Maßnahmen zum Wiederaufbau in Indonesien und Sri Lanka machen eines deutlich: Konzentriert sich eine Maßnahme auf nur eine Bevölkerungsgruppe, so schwächt das die Möglichkeiten des Zusammenwachsens von ehemaligen Konfliktparteien.

Die Faustregel findet auch Unterstützung in der wissenschaftlichen Literatur zum Thema „Targeting“. Hier wird nachgewiesen, dass es beim Design von Programmen zur Bekämpfung von Armut einen Zielkonflikt gibt: zwischen der Genauigkeit, mit der die Armen erreicht werden, einerseits und der Breite der politischen Akzeptanz andererseits. In Abwandlung des Titels eines Artikels von Jonah B. Gelbach und

Lant H. Pritchett (1997) „More for the poor is less for the poor: the politics of targeting“ kann für Vorhaben in fragilem Kontext gefolgert werden: Auch wenn die Zielgruppe weit gefasst ist und dadurch die öffentliche Dienstleistung, die dem Einzelnen zufällt, geringer ausfällt, lässt sich das Ziel des Programms insgesamt besser erreichen, weil mehr Menschen dahinterstehen, die es gutheißen. Und das wiederum hilft, Konflikte zu vermeiden, und fördert die Stabilität.

### Musterbeispiel Burundi: Integrativer Ansatz fördert friedliches Zusammenleben

In Burundi wurde deshalb ein integrativer Ansatz verfolgt: Nicht nur Exkombattanten, sondern alle Bevölkerungsgruppen sollten von den Maßnahmen profitieren. Aus dem Exil zurückgekehrte Flüchtlinge, intern Vertriebene, Exkombattanten und die Bevölkerung, die während des Krieges vor Ort geblieben war – sie alle erhielten Unterstützung. Jugendliche, die sich zuvor bekämpft hatten, wurden von den Dorfältesten für Reintegrationscamps ausgewählt, in denen sie für Kriegswitwen und Flüchtlinge neue Häuser bauten und dabei handwerkliche Fertigkeiten erwarben. Es wurden Schulen errichtet und Gesundheitsstationen gebaut. Unternehmer erhielten eine Starthilfe und Unterricht in Buchhaltung, Familien im ländlichen Raum dagegen Saatgut und Dünger, um sie im ersten Jahr nach dem Bürgerkrieg beim Aufbau einer Lebensgrundlage zu unterstützen.

Der erfolgreiche Beitrag der Vorhaben zu Stabilisierung und Friedenssicherung spiegelt sich nicht nur subjektiv in Gesprächen vor Ort. Er zeigt sich auch in objektiv messbaren Kriterien, wie zum Beispiel in der Anzahl friedlich beigelegter Konflikte in den Dörfern oder der gleichberechtigten Vertretung von Bevölkerung, Heimkehrern und Flüchtlingen in den Gemeindegremien. Die kriegsgeschädigte Bevölkerung lebt heute in ihren Gemeinden friedlich zusammen und bestreitet ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft.



Fragiler Neuanfang in Sierra Leone: Selbst ein ausrangierter Panzer wird zu einer provisorischen Bleibe.

## Weit gefasste Zielgruppen – ein Erfolgsmodell Tsunami-Wiederaufbauhilfe in Indonesien unterstützte auch Opfer des Bürgerkriegs

**Nicht nur die Opfer des Tsunamis, sondern auch die Betroffenen eines lange andauernden Bürgerkriegs kamen ab 2005 in den Genuss der Wiederaufbauhilfe in Indonesiens Provinz Aceh. Dieses Vorgehen erwies sich als sehr weitsichtig, denn es hat die Verhältnisse in der Region stabilisiert.**

Durch den Tsunami im Indischen Ozean vom 26.12.2004 verloren allein in der Provinz Aceh in Indonesien 166.000 Menschen ihr Leben. Entlang der Küste waren Häuser und Infrastruktur nahezu vollständig zerstört. Das Leid der Menschen löste eine riesige Welle internationaler Hilfe aus. Die Welt litt mit.

Das Leid einer kleinen Schar demonstrierender Bergbauern, die in Aceh ihren Anteil bei der Verteilung der Tsunami-Hilfe einforderte, blieb dagegen fast unbeachtet. Dabei waren auch sie Opfer nicht des Tsunamis, sondern des seit 30 Jahren wütenden Bürgerkriegs um Acehs Autonomie, der großes Leid auch über die Menschen der Bergregion gebracht hatte. Der rein materielle Schaden, den der Bürgerkrieg hinterlassen hatte, überstieg mit seinen mehr als 10 Mrd. EUR die Schäden des Tsunamis um mehr als das Doppelte.

2007 beim 3. Koordinationsforum für Aceh wurde dieses Ungleichgewicht in der Unterstützung für die Menschen der Region endlich öffentlich diskutiert: „How can it be that we only do reconstruction of coastal areas destroyed by the tsunami while 5 km further there are villages destroyed by the conflict? That's why in future the reconstruc-

tion tasks in Aceh will be rendered in an integrated way ...“

(Kuntoro Magnusbrotto, Leiter der Wiederaufbaubehörde in Aceh.)

Für FZ-Vorhaben war dieser Ansatz nichts Neues. Bereits 2005, als das Friedensabkommen in Helsinki den Bürgerkrieg gerade beendet hatte, brachte der Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verschiedene Vorhaben für den Wiederaufbau in Aceh auf den Weg, die von Beginn an die begünstigte Zielgruppe sehr breit angelegt hatten. Küsten- und Bergregion waren dabei gleichermaßen eingeschlossen.

Wie die Evaluierungen dieser Vorhaben – im Gesundheitssektor wie auch im Woh-

nungs- und Siedlungsbau – zeigten, war dies eine gute Entscheidung. Häuser, Zufahrtswege, Wasserversorgung und Gesundheitsstationen wurden auch in der Bergregion wiederhergestellt, Kaffee- und Kakaopflanzungen wieder urbar gemacht. Nach Einschätzung aller für die Evaluierung Interviewten haben die Vorhaben so nicht nur einen Beitrag zum Wiederaufbau, sondern auch zur Befriedung geleistet. Die befragten Bergbauern gaben nahezu durchgehend an, dass sie endlich wieder in Ruhe ihrem Alltag nachgehen können. Die nach ihrer subjektiven Einschätzung der Stabilität befragten Mitglieder der Bevölkerung in der Küsten- wie auch der Bergregion gaben auf einer Skala von 1 bis 10 durchgehend hohe Stabilitätswerte (zwischen 6 und 10) an.



Indonesien: Der Schaden des jahrzehntelangen Bürgerkriegs in der Bergregion Aceh ist doppelt so hoch wie der Tsunamischa- den an der Küste.

## Fazit

# Selbst wenn nur Schlimmeres verhindert wurde, ist es ein Erfolg

Fragiler Kontext, das zeigen die evaluierten Vorhaben, ist nicht gleichbedeutend mit „Hier geht developmentpolitisch nichts!“. Auch wenn die Kräfte, die die EZ entfalten kann, klein sind im Vergleich zu den Mächten, die über Krieg oder Frieden entscheiden, und auch wenn das Risiko hoch ist, dass erneut Konflikte ausbrechen und Fragilität über Jahre andauern wird: Angepasste Konzepte, von der Zielsetzung über die Wirkungskette und Zielgruppenauswahl bis hin zur Implementierung, tragen dazu bei, die grundlegenden Lebensbedingungen der Bevölkerung in den betroffenen Regionen zu verbessern. Sie leisten damit auch einen Beitrag zu mehr Stabilisierung und Friedenssicherung.

Wirkung – so eine grundlegende Evaluierungsregel – lässt sich nicht an einem Vorher-nachher-Vergleich festmachen. Wirkung reflektiert sich in dem Vergleich von Beobachtetem mit dem hypothetischen Zustand, der sich ohne EZ-Unterstützung eingestellt hätte. Selbst wenn durch EZ „nur“ ein tieferes Abgleiten in Armut und Fragilität verhindert und somit ein fragiler Status quo erhalten wurde, so ist dies bereits ein Erfolg. In diesem Sinne erhält das neue Paradigma der Zusammenarbeit in fragilen Regionen und mit fragilen Partnern auch von der Evaluierungsmethodik Unterstützung. Doch das heißt nicht, dass es zukünftig nicht noch viel mehr über das zu lernen gibt, was in fragilem Kontext wirkt – und wie.



Erfolgreiches Ende einer konflikt-sensibel gestalteten Umsiedelung in einem Energievorhaben in Uganda: neue Häuser, neue Schulen, zufriedene Familien.

# »» Anhang

# Bewertung, Maßstäbe, Standards

## Schlüsselkriterien der Ex-post-Evaluierung und Bewertungsskala

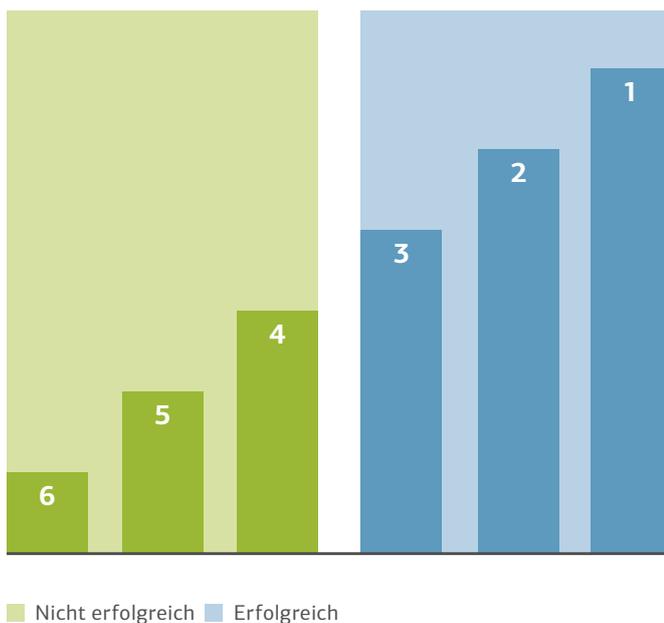
Die Ex-post-Evaluierung eines Einzelvorhabens bildet den letzten Schritt im Zyklus eines FZ-Vorhabens. Alle Ex-post-Evaluierungen folgen einem einheitlichen Ansatz: Die tatsächlichen Projektwirkungen (Istwerte) zum Zeitpunkt der Evaluierung werden systematisch den zum Zeitpunkt der Prüfung erwarteten Projektwirkungen (Sollwerte) gegenübergestellt.

In einigen Fällen kann sich die fachliche und entwicklungspolitische Diskussion seit der Prüfung eines Vorhabens weiterentwickelt haben. Deshalb werden ggf. zusätzlich Maßstäbe einbezogen, die aus den aktuellen sektoralen und übersektoralen Förderkonzepten des BMZ und des Partnerlandes sowie aus den aktuellen entwicklungspolitischen Kriterien und Standards abgeleitet sind. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist insofern der heutige Stand der Diskussion („State of the Art“).

Um die entwicklungspolitische Wirksamkeit eines Vorhabens bewerten zu können, wird es im Hinblick auf fünf Schlüsselkriterien analysiert, auf die sich die internationale Gebergemeinschaft im „Development Assistance Committee“ (DAC) der „Organisation for Economic Cooperation and Development“ (OECD) geeinigt hat: Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit.

Die ersten vier Schlüsselkriterien werden in der KfW zunächst einzeln anhand einer sechsstufigen Bewertungsskala beurteilt. Die Stufen 1 bis 3 kennzeichnen eine „erfolgreiche“, die Stufen 4 bis 6 eine „nicht erfolgreiche“ Bewertung. Für die Nachhaltigkeit gibt es vier Bewertungsstufen. Die Teilnoten für die fünf Schlüsselkriterien werden anschließend nach einer projektspezifisch festzulegenden Gewichtung zu einer Gesamtnote zusammengefasst. Anhand dieser Gesamtbewertung lässt sich auf den ersten Blick erkennen, ob ein Projekt erfolgreich oder nicht erfolgreich gewesen ist und wie hoch der Projekterfolg eingestuft wird.

### Bewertungsskala



(1) sehr gut, (2) gut, (3) zufriedenstellend,  
(4) nicht zufriedenstellend, (5) eindeutig unzureichend,  
(6) das Vorhaben ist nutzlos; Situation eher verschlechtert



Palästinensische Gebiete: bessere Bildungsmöglichkeiten für Mädchen.



Dank strenger Schutzmaßnahmen vermehrt sich der Ibis in China wieder.

## Relevanz Tun wir das Richtige?

Mit dem Kriterium der Relevanz wird beurteilt, in welchem Ausmaß „die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme mit den Bedürfnissen der Begünstigten, den Anforderungen eines Landes, den globalen Prioritäten und den Politiken der Partner und Geber im Einklang stehen“.<sup>1</sup> Demnach muss beurteilt werden, inwieweit das Vorhaben an einem wichtigen entwicklungspolitischen Engpass ansetzt (entwicklungspolitische Priorität) und inwieweit ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Vorhaben und seinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen plausibel ist (Validität der Wirkungskette). Zu prüfen ist zudem, inwiefern die Intervention in Einklang mit den (Sektor-)Politiken und Strategien des Kooperationslandes (nationale Pläne, Armutsreduzierungsstrategie) und der Partnerinstitutionen sowie den Zielen und Richtlinien des BMZ und international vereinbarten Standards (internationale Konventionen, Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit etc.) steht.

<sup>1</sup> OECD-DAC Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluation und ergebnisorientiertes Management, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/43184177.pdf>

## Effektivität Erreichen wir die Ziele?

Mit dem Kriterium der Effektivität wird das Ausmaß beurteilt, „in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht worden sind...“.<sup>1</sup> Es gilt somit, die tatsächlich eingetretenen Wirkungen eines Vorhabens zu erfassen und zu bewerten. Die positiv intendierten Wirkungen spiegeln sich in den Projekt- oder Programmzielen wider. Damit die Effektivität bewertet werden kann, müssen diese Ziele bereits im Rahmen der Projektprüfung mit möglichst konkreten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung unterlegt werden. Beispiel: ganzjährige Trinkwasserversorgung von 50.000 Einwohnern mit je 50 Litern Trinkwasser/Tag; 98% der Wasserproben erfüllen die WHO-Grenzwerte. Für vorhersehbare negative Nebenwirkungen müssen akzeptable Grenzwerte festgelegt werden; auch unerwartete Wirkungen müssen in die Ex-post-Bewertung eingehen.



Georgien: Die Rundumerneuerung des Wasser- und Abwassersystems ist noch im Gange, doch erste Verbesserungen sind deutlich spürbar.



Indonesien: auf dem Weg in eine tragfähige Zukunft – auch dank der Tsunami-Soforthilfe.

## Effizienz Werden die Wirkungen wirtschaftlich erreicht?

Effizienz ist „ein Maß dafür, wie sparsam Ressourcen/Inputs (Finanzmittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Ergebnisse umgewandelt werden“.<sup>1</sup> Einerseits wird gefragt, inwieweit die im Vorhaben erstellten Güter und Dienstleistungen (Outputs) mit einem angemessenen Aufwand produziert wurden (Produktionseffizienz). Noch bedeutender ist die Frage nach der sogenannten Allokationseffizienz, dem angemessenen Verhältnis von Mitteleinsatz zu erzielten Wirkungen. Die Beurteilung der Allokationseffizienz verlangt den Vergleich mit alternativen Möglichkeiten zur Erzielung vergleichbarer Wirkungen. Kosten-Nutzen-Analysen liefern hier wichtige Kennziffern.

## Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Trägt die Maßnahme zur Erreichung über- geordneter Ziele bei?

Über den Projektzielen stehen die sogenannten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen, also diejenigen Wirkungen, um derentwillen man die Vorhaben primär entwicklungspolitisch gefördert hat. Im Falle eines Wasserversorgungsvorhabens steht hier zum Beispiel nicht der Wasserkonsum der Zielgruppe (direkter Nutzen) im Vordergrund, sondern der durch eine verbesserte Wasserversorgung erzielte Gesundheitseffekt. Übergeordnete Wirkungen können häufig nicht genau gemessen, sondern müssen mit Hilfe von Indizien abgeschätzt und plausibel gemacht werden.

## Nachhaltigkeit Sind die positiven Wirkungen von Dauer?

Nachhaltigkeit ist einer der eher schillernden Begriffe in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte. Das Kriterium der Nachhaltigkeit wird erfüllt, wenn der Projektträger oder die Zielgruppen in der Lage sind, nach Beendigung der externen finanziellen, organisatorischen oder technischen Unterstützung die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen über eine angemessene Nutzungsdauer weiterzuführen. Risiken und Potenziale, die die Nachhaltigkeit der Entwicklungsmaßnahme beeinflussen können, werden anhand ihrer voraussichtlichen Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet.

Während sich die ersten vier Kriterien auf die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der Evaluierung beziehen, beruht die Bewertung der Nachhaltigkeit auf Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Verlaufs des Vorhabens und dabei insbesondere auf einer Einschätzung der Chancen und Risiken, die seine zukünftige Wirkung beeinflussen.

# Ex-post-Evaluierungen 2011 und 2012

Land	Projektname	Fördervolumen* (Mio. EUR)	Erfolgsstufe
<b>Soziale Infrastruktur – Bildung</b>			
China, VR	Chinesisch-Deutsches Ausbildungszentrum für Drucktechnik	6,4	2
Dominikanische Republik	Grundschulbauprogramm II	5,1	3
	Grundschulbauprogramm III	5,5	3
Guinea	Primarschulen I	12,5	4
Indien	Internatsschulen Rajasthan	13,3	2
Jemen	Erweiterung und Rehabilitierung von Grundschulen in den Provinzen Ibb Abyan II	5,1	3
Palästinensische Gebiete	EGP (Employment Generation Programme) Schulbau IV	4,1	2
Uganda	Berufsbildungszentren II	5,1	3
Usbekistan	Förderung der beruflichen Ausbildung	8,8	3
<b>Soziale Infrastruktur – Gesundheitswesen</b>			
Kamerun	Sektorprogramm Gesundheit	7,7	4
Nigeria	Leptra-Tuberkulose-Kontrollprogramm	9,2	3
Indien	Polioimpfprogramm I	25,6	3
	<a href="#">Polioimpfprogramm II</a>	7,7	3
	<a href="#">Polioimpfprogramm III</a>	10,2	3
	Polioimpfprogramm IV	7,7	3
	Polioimpfprogramm V	10,0	3
	Polioimpfprogramm VI	6,1	3
	<a href="#">Polioimpfprogramm VII</a>	10,6	3
Philippinen	Medizinische Kühlketten	2,6	2
Usbekistan	Programm zur Bekämpfung der Tuberkulose II	2,6	2
Vietnam	Gesundheitsprogramm Krankenhäuser	7,9	3
<b>Soziale Infrastruktur – Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit</b>			
Karibische Gemeinschaft (CARICOM)	HIV-AIDS-Prävention in der Karibik	6,0	3
Indien	Bevölkerungsprogramm (Social Marketing) II	6,1	2
Jemen	Familiengesundheit und Familienplanung	4,0	4
Kenia	Familienplanung und Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten/AIDS	5,1	3
Sambia	HIV-AIDS-Prävention I	2,0	3
	<a href="#">HIV-AIDS-Prävention II</a>	3,0	2
Tschad	Familienplanung und HIV-Prävention, Phase IV	3,5	4
Vietnam	Sektorbezogenes Programm Gesundheit und Familienplanung II	16,0	2
	<a href="#">Sektorbezogenes Programm Gesundheit und Familienplanung III</a>	8,2	2
	Sektorprogramm Gesundheit und Familienplanung HIV/AIDS IV	10,0	2

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Fördervolumen* (Mio. EUR)	Erfolgsstufe
<b>Soziale Infrastruktur – Wasserversorgung und Abwasser-/Abfallentsorgung</b>			
Albanien	Abwasserentsorgung Kavaja	7,0	3
	Wirtschaftsförderung durch Ausbau kommunaler Infrastruktur Elbasan	8,5	4
	Umweltschutzprogramm Ohrid-See Abwasser Pogradec	9,1	3
	Ländliche Wasserversorgung Kavaja II (Manskuria)	2,0	4
	<a href="#">Abwasserentsorgung Kavaja II</a>	5,5	3
	<a href="#">Trinkwasserversorgung Pogradec</a>	4,6	2
	<a href="#">Abwasserentsorgung Pogradec II</a>	5,8	3
Aserbaidschan	Offenes Programm Kommunale Infrastruktur	11,1	5
Bolivien	Abwasserentsorgung Oruro	17,0	5
Brasilien	Abwasserentsorgung Pernambuco	6,6	4
Ghana	Ländliche Wasserversorgung III	4,6	2
Jemen	Abwasser Zabid	7,4	3
	Abwasserentsorgung Bajil und Bait Al-Faqih	17,9	4
Marokko	Trinkwasserversorgung in der Region Loukkos**	23,2	2
	<a href="#">Ländliche Trinkwasserversorgung MTP</a>	7,9	2
	Ländliche Trinkwasserversorgung II	6,3	2
Mazedonien	Umweltschutz Ohrid-See	10,2	4
Montenegro	Abwasserentsorgung Adriaküste in Montenegro	2,6	3
	Wasser- und Abwasserentsorgung Adriaküste Phase II in Montenegro	4,0	3
Namibia	Abwasserrückgewinnung Windhoek	9,2	4
Palästinensische Gebiete	Wasserversorgung Jenin und Abwasserentsorgung Tulkarem	5,6	3
Philippinen	Wasserversorgung Provinzstädte I	14,7	2
Republik Kosovo	Städtische Wasser- und Abwasserentsorgung IV	5,0	4
Ruanda	<a href="#">Ländliche Trinkwasserversorgung in 8 Gemeinden um Kigali, Phase I</a>	4,3	2
	Ländliche Trinkwasserversorgung in 8 Gemeinden um Kigali, Phase II	2,6	2
Senegal	Wasserversorgung Regionalstädte	17,0	2
Tunesien	Wasserversorgung ländliche Streusiedlungen III	12,8	2
Uganda	Wasser- und Abwasserentsorgung Entebbe	14,6	3
Usbekistan	<a href="#">Trinkwasserversorgung Chorezm, Phase I</a>	10,2	2
	Trinkwasserversorgung Chorezm, Phase II	2,0	2
<b>Soziale Infrastruktur – Staat und Zivilgesellschaft</b>			
Georgien	<a href="#">Einführung von Kataster und Grundbuch</a>	15,1	3
	Einführung von Kataster und Grundbuch II	7,9	3
Malawi	Entwicklungsfonds Dezentralisierung	2,0	3
Ruanda	<a href="#">Unterstützung der Reintegration von Exkombattanten</a>	6,7	2

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Fördervolumen* (Mio. EUR)	Erfolgsstufe
<b>Wirtschaftliche Infrastruktur – Transport</b>			
Kambodscha	Ländliche Infrastruktur	7,0	2
Kamerun	Brückenrehabilitierungsprogramm I	4,3	3
	Rehabilitierungsmaßnahmen im Hafen Douala	5,1	3
Kenia	Straßenunterhaltung I	7,7	2
Timor-Leste	Aufbau des maritimen Transportsektors	5,5	3
Usbekistan	Modernisierung Terminal Flughafen Taschkent	11,2	3
	Flughafenrehabilitierung Taschkent – Komponente zur Erhöhung der Sicherheitsstandards	1,1	2
<b>Wirtschaftliche Infrastruktur – Kommunikation</b>			
Indonesien	Ausbau des Rundfunknetzes**	14,8	5
<b>Wirtschaftliche Infrastruktur – Energieerzeugung und -versorgung</b>			
Aserbaidschan	Rehabilitierung im Stromübertragungsbereich II	15,2	3
China, VR	Windpark III (Hebei und Innere Mongolei)**	3,5	3
Kenia	Erdwärmekraftwerk Olkaria II	11,9	1
Nepal	Modernisierung/Ausbau der bestehenden Netzleitwarte	20,5	2
Pakistan	Wasserkraftwerk Ghazi-Barotha**	84,5	3
<b>Finanzsektor</b>			
Afghanistan	Aufbau einer Mikrofinanzbank	3,5	1
Afrika (überregional)	Lokalwährungsfonds TCX	40,0	2
Aserbaidschan	Aufbau eines Einlagensicherungssystems	5,0	2
Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration (BCIE)	KMU (kleine und mittlere Unternehmen) – Umweltkreditlinie**	7,0	4
	<a href="#">Regionale Mikrofinanzlinie II</a>	3,3	3
Bolivien	Finanzsystementwicklung III	5,9	2
Honduras	KKU (Klein- und Kleinstunternehmen) – Finanzsektorförderung	6,0	2
Indien	Förderung privater Infrastrukturprojekte, Phase I**	43,0	3
Kongo, D. R.	ProCredit Bank Congo S.A.R.L.	1,2	2
Moldau	ProCredit Bank	1,7	2
Mongolei	Treuhandbeteiligung an der mongolischen Mikrobank XAC	2,7	2
Montenegro	<a href="#">Förderung des Einlagensicherungsfonds Montenegro</a>	2,5	2
Peru	Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen, Phase II	5,1	2
Philippinen	Kreditprogramm zur Finanzierung von kommunalen Investitionen in der Abfallwirtschaft**	15,0	3
Sierra Leone	Mikrofinanzwesen	3,0	3
	<a href="#">Sektorprogramm Mikrofinanz II</a>	0,7	3
	ProCredit Bank Sierra Leone	0,6	5
Südafrika	Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen**	30,7	5
Südosteuropa	<a href="#">Zinsverbilligungsfonds für Südosteuropa</a>	2,9	3

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Fördervolumen* (Mio. EUR)	Erfolgsstufe
Tunesien	Kreditprogramm Mise à Niveau – Privatsektorförderung, Phase I**	40,2	3
	Kreditprogramm Mise à Niveau – Privatsektorförderung, Phase II	6,1	3
<b>Produzierender Bereich</b>			
Chile	Nachhaltige Naturwaldbewirtschaftung	5,1	2
	Nachhaltige Naturwaldbewirtschaftung, Phase II	4,1	2
China, VR	Aufforstung Jiangxi (Yangtze-Schutzwald)	8,6	2
	Armutsminderung Sichuan	0,4	4
Indien	Erosionsschutz Maharashtra II	12,8	2
	<a href="#">Erosionsschutz Maharashtra durch Nicht-Regierungsorganisationen</a>	6,1	2
Indonesien	Industrieller Umweltschutz II	9,0	3
Moldau	Aufbau von agrotechnischen Servicestationen	2,0	3
Pakistan	Grundwasserentwicklungsvorhaben Nordwestgrenzprovinz Wana Plain und Jani Khel	10,2	4
<b>Übersektoral/Strukturhilfe</b>			
Albanien	<a href="#">Sozialinvestitionsfonds</a>	3,1	3
	Sozialinvestitionsfonds II	2,3	3
	Sozialinvestitionsfonds III – Nordalbanien (Konfliktprävention)	2,3	3
Bangladesch	Entwicklung ländlicher Märkte in der Region Khulna und Barisal	15,0	1
Burundi	<a href="#">Unterstützung des Programms zur Reintegration I</a>	9,2	2
	Unterstützung des Programms zur Reintegration II	3,0	2
Dominikanische Republik	<a href="#">Naturressourcenschutz Alto Rio Yaque del Norte</a>	5,1	3
	Naturressourcenschutz Alto Rio Yaque del Norte II	2,0	3
Ghana	<a href="#">Distriktstädte III</a>	5,6	4
	Distriktstädte IV	6,4	4
Israel	Internationales Wüstenbekämpfungszentrum Sede Boqer	25,6	2
Mali	<a href="#">Mali Nord IV</a>	5,1	2
	Mali Nord V	1,5	2
	Mali Nord VI	5,0	2
	Mali Nord VII	3,0	2
	Mali Nord VIII – Bewässerung	1,5	2
	Mali Nord IX	2,5	2
Peru	Schutzgebiete	5,1	2
Sambia	Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung	10,0	3
Tansania	Schuldenrückkaufprogramm	3,8	2
Tschad	Dezentrales ländliches Entwicklungsprogramm Quaddai-Biltine	5,0	3

■ Ex post evaluierte Vorhaben der Stichprobe.

■ Zugebundelte Vorhaben: Vorhaben, die in den Jahren 2011/2012 zusätzlich zu den Vorhaben in der Stichprobe ex post evaluiert wurden, da entweder ein enger Wirkungszusammenhang mit einem Stichprobenvorhaben oder ein spezielles Erkenntnisinteresse bestand.

\* Ausgezählte Haushaltsmittel und Eigenmittel der KfW

\*\* Hier auch Eigenmittel der KfW enthalten

Stichprobe in Grau

## Impressum

Herausgeber  
KfW Bankengruppe, Kommunikation

Redaktion  
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank,  
Abteilung FZ Evaluierung

PFIFF, Pressefrauen in Frankfurt

Grafische Gestaltung und Satz  
fischerAppelt AG

Litho  
PX1 Berlin GmbH

Druck  
Druckerei Vogl GmbH & Co. KG



## Bildnachweis

Deckblatt: Bildagentur: plainpicture/  
Fotograf: Jonas Bendiksen; S. 3: KfW-  
Bildarchiv / Fotograf: Thomas Klewar;  
S. 4 (v.l.n.r.) KfW-Bildarchiv / Fotograf:  
Rendel Freude, Fotograf: Peter Maats,  
S. 5 (v.l.n.r.) KfW-Bildarchiv / Fotograf:  
auslöser photographie, KfW-Bildarchiv /  
Fotograf: auslöser photographie; S. 6:  
KfW-Bildarchiv / Fotograf: Rendel Freude;  
S. 11: KfW-Bildarchiv / Fotograf: auslöser  
photographie; S. 13: Fotograf: Hans Rieck;  
S. 14: Fotograf: Christian Gross; S. 15:  
Fotograf: Roman Gaa; S. 16, 33, 37, 40,  
44 (l.), 45 (r.): Fotograf: Silke Heuser;  
S. 18: Fotograf: Marco Haenssngen; S. 20,  
44 (r): Fotograf: Matthias Bechtolsheim;  
S. 21: Fotograf: Alfredo Carrasco Valdivieso;  
S. 22: Fotograf: Peter Maats; S. 24: Foto-  
graf: Roel Zuidema; S. 26: KfW-Bildarchiv /  
Fotograf: auslöser photographie; S. 29:  
KfW-Bildarchiv / Fotograf: auslöser photo-  
graphie; S. 34: Fotograf: Andre Collin;  
S. 35: Fotograf: Frank-Jürgen Fleitmann;  
S. 38: KfW-Bildarchiv / Fotograf: auslöser  
photographie; S. 39: Fotograf: Beatrice  
Lücke; S. 41: KfW-Bildarchiv / Fotograf:  
auslöser photographie; S. 45 (l.) KfW-Bild-  
archiv / Fotograf: Rendel Freude

Stand: November 2013



KfW Bankengruppe  
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank  
Palmengartenstraße 5–9  
60325 Frankfurt am Main  
Telefon 069 7431-0  
Telefax 069 7431-2944  
[info@kfw-entwicklungsbank.de](mailto:info@kfw-entwicklungsbank.de)  
[www.kfw.de](http://www.kfw.de)

600 000 2841