

»» 13. Evaluierungsbericht 2013–2014



Wirkung im ländlichen Raum:
Tragfähige
Ansätze für
Mensch und Natur

Auf einen Blick

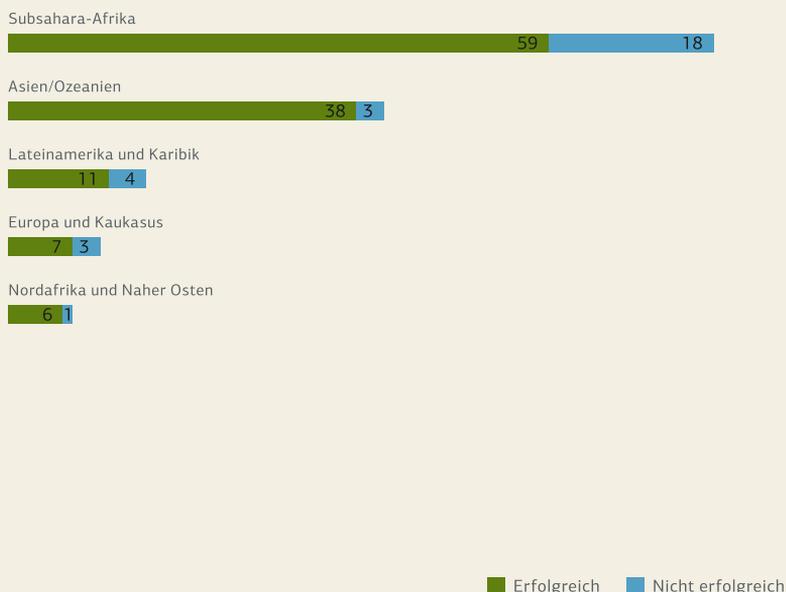
Ex-post-Evaluierungen 2013/2014

150 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von rund 1,5 Mrd. EUR wurden ex post evaluiert.

Sektorale Ergebnisse



Regionale Erfolgsquoten



Wir finanzieren Entwicklung – das Engagement der KfW Entwicklungsbank

Seit dem Jahr 1960 unterstützt die KfW im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) die Bundesregierung dabei, ihre entwicklungspolitischen Ziele umzusetzen. Wir verbinden Finanzierungs-Know-how mit entwicklungspolitischer Expertise. Wir fördern und begleiten im Auftrag der Bundesregierung, vor allem des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Programme und Projekte mit überwiegend staatlichen Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern. Wir unterstützen die Partnerländer dabei, bessere Lebensverhältnisse zu schaffen und gleichzeitig Klima und Umwelt zu schützen. Unser Engagement reicht von der Konzeption über Finanzierung, Umsetzung bis zur abschließenden Erfolgskontrolle.

Im Jahr 2014 hat die KfW Entwicklungsbank 7,4 Mrd. EUR für 357 neue Vorhaben zugesagt. Davon stammten 1,7 Mrd. EUR aus dem Bundeshaushalt, 0,3 Mrd. EUR stammten von anderen Auftraggebern, 5,4 Mrd. EUR waren KfW-Eigenmittel, die wir auf dem Kapitalmarkt aufnehmen. Die Bandbreite der geförderten Investitionen ist groß und umfasst beispielsweise den Bau von Schulen in Palästina, Familienplanungsprogramme in Uganda, den Bau von Solar- und Windkraftwerken in Marokko oder die Refinanzierung von Mikrokrediten in Osteuropa.

Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden mit Hilfe einer „Wirkungsmatrix“ geplant, die den Zusammenhang zwischen Projektmaßnahmen, Zielen, Annahmen und Risiken darstellt. Bereits in der Konzeptions- und Planungsphase werden sowohl die Ziele eines Vorhabens, die auf verschiedenen Ebenen erreicht werden sollen, als auch geeignete Indikatoren zur Messung der Zielerreichung festgelegt. Dies bildet die Basis für eine spätere – möglichst objektive – Erfolgsbewertung.



Wir schreiben Transparenz groß.

Im KfW-Transparenz-Portal zur Entwicklungsfinanzierung informieren wir aktuell über die Herkunft, Verwendung und Wirkung unserer Fördermittel nach Ländern, Sektoren und auf Projektebene: <http://transparenz.kfw-entwicklungsbank.de>.

Im Internet bieten wir – nach Ländern geordnet – Kurzfassungen aller seit dem Jahr 2002 erstellten Evaluierungsberichte an: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Evaluierungen/Ergebnisse/>.

Evaluierungseindrücke aus aller Welt



Christian Kampen
Vietnam – Lokomotiven für den Wolkenpass
Auf den alten Bahnstrecken in Vietnam fahren nun moderne Lokomotiven und der Transportsektor boomt. Bei genauer Betrachtung geht das Wachstum jedoch an der Bahn vorbei und die Regierung fördert eher den Ausbau von Straßen. In meiner Evaluierung stellte ich mir daher die Frage, ob es richtig war, einen Sektor zu unterstützen, der geringe Priorität seitens der Regierung besitzt. Hat die Bahn in Vietnam überhaupt eine Zukunft?



Robert Roth
Palästinensische Gebiete – Bau von sozialer Infrastruktur
Vor allem das erdrückende Gefühl der Enge ist bei mir noch präsent. Gaza-Stadt gehört weltweit zu den Gebieten mit der höchsten Bevölkerungsdichte. Konfliktbedingt gibt es wenige Perspektiven. Sinnvolle Arbeit ist für die Menschen hier extrem wichtig. Zumindest für einige Menschen konnte das Projekt Arbeitsplätze schaffen.



Marie-Lena Glass
Costa Rica – Waldschutzprogramm
Die Evaluierung führte uns in die entlegensten Gebiete der Region Huetar Norte. Besonders beeindruckt hat mich das große Engagement der Mitarbeiter des costaricanischen Forstentwicklungsfonds für den Erhalt „ihrer“ Wälder. Eine methodische Herausforderung bestand darin, den ökologischen Nutzen des Projekts abzuschätzen, beispielsweise hinsichtlich biologischer Vielfalt.



Theodor Dickmann
Burkina Faso – Bekämpfung von Kinderarbeit
Seit meiner ersten Evaluierung 1989 auf der tunesischen Insel Djerba – es war eine Fähre, also eine „klassische“ Infrastrukturmaßnahme – sind Evaluierungen fester Bestandteil meiner Arbeit und meines Lernens geworden. Dieses Projekt zur Bekämpfung von Kinderarbeit und Kinderhandel war noch mal etwas ganz Außergewöhnliches. Ich konnte selbst sehen, wie flexibel die FZ auch in diesem Kontext mit verschiedensten Bildungsmaßnahmen Lösungsansätze bieten konnte.



Verena Lehle
Indien – Mikrofinanzierung für Frauen
Ich hatte als Trainee der Entwicklungsbank die Gelegenheit, gemeinsam mit einem erfahrenen Kollegen ein Mikrofinanzprojekt zu evaluieren. Es war eindrücklich, wie selbstbewusst die Kreditnehmerinnen im Leben stehen und ihren Geschäften nachgehen. Das Wissen über die Erfolgsfaktoren des Vorhabens, besonders wie unsere Partnerbank die Lebensrealität der Frauen ganzheitlich betrachtet, bereichert auch meine heutige Arbeit als Projektmanagerin.



Sarah Nohr
Sambia – Studie zur HIV-Aids-Prävention
Wie beeinflusst der Preis die Nachfrage nach Kondomen? Diese Frage untersuchten wir mit Hilfe eines Preisexperiments im ländlichen Sambia. Über Monate hinweg haben wir intensiv mit Kliniken und Verkäufern zusammengearbeitet und Daten erhoben. Wir leisten hiermit einen Beitrag zur Evaluierungsforschung und zur Weiterentwicklung von Ansätzen der HIV-Aids-Prävention.

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

unter dem Motto „Tragfähige Ansätze für Mensch und Natur“ widmet die unabhängige Evaluierungseinheit der KfW Entwicklungsbank (FZ E) ihren aktuellen Zweijahresbericht dem ländlichen Raum. Das Thema steht hoch auf der entwicklungspolitischen Agenda: Zur langfristigen Sicherung der globalen Ernährung sind immense Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft nötig. Auf dem Land leben Hunderte von Millionen armer Menschen, die eine Perspektive brauchen. Gleichzeitig birgt der ländliche Raum unermessliche Naturschätze, die bewahrt werden müssen.

Seit über 50 Jahren finanziert und begleitet die KfW Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung, insbesondere des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), entwicklungspolitisch förderungswürdige Projekte. Von Anbeginn wurden ihre Wirkungen systematisch und selbstkritisch nachgehalten. Aus mehr als 2.000 Evaluierungen kann heute für zukünftiges Engagement gelernt werden. Für den ländlichen Raum hat FZ E diesen Erfahrungsschatz nun ausgewertet.

Als Agrarökonom bringe ich diesem Thema ein besonderes Interesse entgegen, zumal ich viele Projekte aus eigener Anschauung kenne. Ein Beispiel: Als Projektmanager bereiste ich mit einem Kollegen das Dogonland in Mali, um mit den dort ansässigen Kleinbauern Ideen für eine sinnvolle FZ-Unterstützung zu entwickeln. In der Region wurden Schalotten angebaut – für die lokale Bevölkerung ein wichtiges Gemüse. Daraus entstand ein Projekt zur Bewässerung der Zwiebfelder mit Hilfe von Kleinstaudämmen. Sie funktionieren laut Evaluierung noch heute.

In ihrer Analyse decken unsere Evaluierungsexperten Spannungsfelder auf, denen sich Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum stellen müssen. Von Maßnahmen zur Minderung der Armut von Kleinbauern – wie im Dogonland – lassen sich nicht immer gleichzeitig auch Initialzündungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Region und merkbare Beiträge zur globalen Ernährungssicherung erwarten. Nicht immer geht der Schutz natürlicher Ressourcen mit neuen Einkommensquellen für die dort lebenden Menschen einher. Die Ergebnisse erinnern an den ersten Nobelpreisträger für Ökonomie, Jan Tinbergen, der für jedes wirtschaftspolitische Ziel eine separate Maßnahme forderte.



Auf die Entwicklungszusammenarbeit übertragen hieße dies: Wir müssen uns in der Gesamtheit des Engagements zwar allen Herausforderungen des ländlichen Raums stellen; für ein einzelnes Projekt jedoch ist häufig eine Entscheidung darüber gefordert, welches Ziel Priorität haben soll.

Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass dies keine bequeme Einsicht ist. Zu gerne hätten wir damals im Dogonland weit mehr als Bewässerungsförderung finanziert, hätten die Region am liebsten durch einen umfassenden Projektansatz in ein lebendiges Wirtschaftszentrum verwandelt. Doch Wirtschaft lässt sich nicht planen. Nicht umsonst ist die Entwicklungszusammenarbeit vom Konzept der integrierten ländlichen Regionalentwicklung abgekommen. Statt gleichzeitig alles Wünschbare zu adressieren, kann gezielte Unterstützung an der schwächsten Stelle die Kette zu den angestrebten Wirkungen weit effektiver stärken. Die Botschaft des Berichts leuchtet insofern ein, auch wenn die Identifizierung des Feldes, auf dem die Unterstützung am meisten Wirkung zeigt, besonders schwer ist, wenn vielfältige Herausforderungen existieren.

Doch bevor Sie sich der Lektüre des Kapitels zum ländlichen Raum zuwenden, möchte ich Sie auf den folgenden Seiten zu einer Evaluierungsreise in den Kaukasus einladen. Sie steht als ein Beispiel für die jährlich etwa 50 Evaluierungen der KfW Entwicklungsbank, aus denen wir lernen, um unsere Arbeit stetig zu verbessern.

Norbert Kloppenburg

Dr. Norbert Kloppenburg
Mitglied des Vorstands der KfW Bankengruppe

Inhalt

Evaluierung vor Ort

Seite 6



Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) im ländlichen Raum

Seite 12



Interview

Seite 28



Themenwerkstatt

Seite 32

Ergebnisse 2013/2014

Seite 40

Evaluierung vor Ort

Eine Reise durch die Geschichte der Tuberkulosebehandlung	7
Beispiel Kaukasus: Grundlagen für moderne Tuberkulosebehandlung gelegt	9
Beispiel Namibia: Nationalparks in der Zambezi Region: ein Gunststandort	10
Beispiel Vietnam: Lokomotiven für den Wolkenpass	11

Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) im ländlichen Raum

FZ in Räumen jenseits der urbanen Welt	13
Vorzeigbar – Wirkungen für Mensch und Natur	15
Entwicklungsziele in ländlichen Lebens- und Naturräumen	18

Interview

Interview mit Prof. Dr. Joachim von Braun zu den Themen ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung	28
---	----

Themenwerkstatt

Rigoreuse Wirkungsmessung bleibt spannend	33
---	----

Ergebnisse 2013/2014

Erfolgsquote auf unverändert hohem Niveau	41
Neue Einsichten über Sektoren und Regionen	43

Annex

Lernen aus Erfahrung	48
Bewertung, Maßstäbe, Standards	49
Ex-post-Evaluierungen 2013 und 2014	52

»» Evaluierung vor Ort



Georgien: Der Kurort
Abastumani war schon
zu Sowjet-Zeiten bekannt
für die Behandlung von
Tuberkulose.

Eine Reise durch die Geschichte der Tuberkulosebehandlung

Eine Evaluierungsmission durch drei Länder – Aserbaidschan, Georgien und Armenien –, das kommt selten vor. Eine einmalige Gelegenheit, um die Ergebnisse einheitlicher Projektansätze zur Bekämpfung der Tuberkulose (Tb) zu vergleichen. Unterstützt wurde in allen drei Ländern die Directly Observed Treatment Strategy, kurz DOTS, die im Unterschied zu früheren Behandlungsmethoden bei einfachen Fällen mit ambulanter Behandlung auskommt. Sterberaten und Ansteckungsfälle sind in allen Ländern rückläufig. Dennoch halten sich alte Strukturen im Gesundheitssystem hartnäckig, auch wenn DOTS auf dem Vormarsch ist. Ein Reisebericht.

Hinter Gittern beginnt die Reise der KfW-Evaluierungsexpertin im Mai 2013 in Baku, der boomenden Ölmetropole am Kaspischen Meer. Wer in Aserbaidschan im Gefängnis sitzt und an Tb erkrankt, landet hier, im zentralen „Tuberkulosegefängnis“ für Männer. Unsere Expertin wurde aus besonderem Grund eingeladen. Ihre Aufgabe: ein Programm zur Bekämpfung von Tb zu evaluieren. Ein beklemmendes Gefühl, am Eingang den Reisepass gegen einen Mundschutz einzutauschen. Je nach Stadium der Krankheit sind die Insassen separiert. Zur Kräfterkung bekommen sie Extra-Essensrationen.

Das Gefängnis gilt als Modellprojekt. Unterstützt u. a. durch das FZ- Programm wird hier eine durch Tb besonders gefährdete Gruppe qualitativ hochwertig behandelt. Gefängnisinsassen haben eine bis zu zehnfach höhere Infektionsrate, eine Folge der engen Unterbringung und der oft schwierigen Lebensumstände. Das Projekt wird aus Sicht der Vor-Ort-Evaluierung als erfolgreich bewertet. Die Einrichtung hat sich sogar zu einem Ausbildungszentrum der Tb-Behandlung entwickelt.

Aus dem Gefängnis entlassen, geht die Reise durch den Kaukasus weiter. Nach dem dichten Terminplan in Baku stehen noch mehr als 1.000 Autokilometer auf dem Programm. Mit dabei ein französischer WHO-Experte, aus Genf für die Evaluierung eingeflogen. Als Mediziner

arbeitet er für die Verbesserung öffentlicher Gesundheitssysteme, besonders für die Bekämpfung der Tb. Erst als der vergessene Pass des Fahrers eintrifft, lässt sich die einzig offene Grenze passieren – nach Georgien.



Armenien: die Tagesdosis eines an Tuberkulose erkrankten Patienten

Nächste Station: Abastumani. Ein Kurort, versteckt in einer Schlucht hoch in den Bergen des Kleinen Kaukasus. Rustikaler Sowjet-Charme zeigt sich den beiden Evaluatoren beim Besuch eines Sanatoriums. Hier ist die medizinische Vergangenheit von Tb-Patienten noch unmittelbar zu spüren: stationäre Behandlung, viel Liegen, gute Luft. Früher hatte Abastumani ein großes Einzugsgebiet. Nach der Unabhängigkeit Georgiens blieben die Patienten aus. Die alten Behandlungsstrukturen brachen zusammen. Heute sind wieder Patienten hier – diejenigen mit sehr schlechter Prognose. Ihre Diagnose: extensiv resistente Tb, bei der Medikamente versagen; häufig eine Folge abgebrochener Therapien in der Vergangenheit.

In Tiflis angekommen, zeigt sich Georgien von seiner modernen Seite. Die beiden Experten werten die Daten des nationalen

Tb-Programms aus. Es zeigt sich: Im Vergleich zu den Nachbarländern ist Georgien schon einen Schritt weiter. DOTS setzt sich hier schneller durch. Sterberate und Ansteckungszahlen sind deutlich rückläufig. Auf dem Land, wo Krankenstationen zur ambulanten Behandlung oft weit entfernt sind, machen Krankenschwestern zur Medikamentengabe Hausbesuche. Körbe mit Essen für die Patienten geben Anreiz, die Behandlung fortzusetzen, und verbessern den allgemeinen Gesundheitszustand.

Das FZ-Programm konnte moderne Behandlungsmethoden fördern, doch mancherorts leben alte Strukturen weiter. Das stellt die Evaluierungsmission auch im dritten Land auf der Reiseagenda, in Armenien, fest. Der hochbetagte Arzt im Behandlungszentrum von Jerewan ist mit der FZ-Unterstützung nicht zufrieden. Er hatte sich anderes Gerät erhofft, doch

der WHO-Experte bestätigt: Die gelieferte medizinische Ausrüstung ist angemessen. Auch in Armenien wurde DOTS als Tb-Strategie landesweit ausgerollt; dennoch verbleibt ein Relikt aus der Vergangenheit. Wer erkrankt, wird – unabhängig von der Schwere des Falls – zunächst in einem zentralen Krankenhaus der Hauptstadt stationär behandelt. Dies hat Armenien mit Aserbaidschan gemein: Der endgültige Abschied von der Vergangenheit der Tb-Behandlung fällt schwer.

Hier endet die Reise. Vom Gefängnis in Baku über das Sanatorium in den Bergen bis nach Jerewan führte die Evaluierungsmission die beiden Experten nicht nur quer über den Kaukasus, sondern auch einmal durch die Geschichte der Tb-Behandlung.



Aserbaidschan: eine Labormitarbeiterin bei der Tuberkulosediagnostik

Grundlagen für moderne Tuberkulosebehandlung gelegt

Beispiel Kaukasus

Im Rahmen der deutschen Kaukasusinitiative unterstützte die Bundesregierung die Gesundheitsministerien in Armenien, Aserbaidschan und Georgien bei der Bekämpfung der Tb mit insgesamt 8,8 Mio. EUR. Ziel des Programms: Die verbesserte Diagnose und Behandlung der Tb entsprechend der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlenen „DOTS-Strategie“ sollte zur Unterbrechung der Infektionskette beitragen. DOTS umfasst insbesondere eine frühzeitige Diagnose auf Basis von Mikroskopie (anstelle der früheren Röntgendiagnostik) und eine standardisierte ambulante Behandlung unter Aufsicht, um die notwendige regelmäßige Einnahme der Medikamente sicherzustellen. Das Ergebnis der Evaluierung: Die FZ-Programme in Aserbaidschan und Armenien wurden zusammenfassend mit „zufriedenstellend“; das FZ-Programm in Georgien wurde mit der Gesamtnote „gut“ bewertet.

Nach dem Ende der Sowjetunion hatte sich die zuvor nahezu ausgerottete Tb stark ausgebreitet. In Aserbaidschan etwa traten vor Beginn der FZ-Unterstützung pro Jahr rund 60 bis 70 neue Tb-Fälle und -Rückfälle je 100.000 Einwohner auf. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung 2002 waren Diagnose- und Behandlungsmethoden überholt, Medikamente nur sporadisch verfügbar. Hinzu kam ein besonders hoher Anteil an Fällen mit medikamentenresistenter Tb; viele Patienten mussten mehrfach behandelt werden. Vor diesem Hintergrund war das Programm in allen drei Ländern entwicklungspolitisch besonders relevant (Teilnote 1).

Das Programm umfasste die Lieferung von Medikamenten, Röntengeräten und medizinischem Verbrauchsmaterial, den Bau und die Ausstattung von Laboren sowie die Produktion von Informations- und Aufklärungsmaterial. Das Ziel einer flächendeckenden DOTS-Umsetzung



Aserbaidschan: Die moderne Ausstattung der Labore ermöglicht schnelle und effiziente Analysen.

wurde weitgehend erreicht, die angestrebte Heilungsrate von 85% jedoch in allen Ländern verfehlt, vermutlich wegen einer relativ hohen Abbruchrate der Behandlung und des hohen Anteils medikamentenresistenter Tb. Insgesamt wurde die Effektivität in allen Ländern als „zufriedenstellend“ bewertet. Auch die Effizienz fiel nur „zufriedenstellend“ aus, u. a., weil es für Tb-Patienten die Pflicht einer 90-tägigen stationären Behandlung gibt, obwohl eine ambulante Behandlung in der Regel sicher und wesentlich kostengünstiger ist. Einzige Ausnahme ist Georgien: Die konsequentere Umsetzung der ambulanten Behandlung führt hier zu einer „guten“ Effizienz.

Das übergeordnete Ziel des Programms wurde in zufriedenstellendem Maß erreicht, auch wenn die Entfaltung der Wirkungen ihre Zeit braucht. In Armenien etwa nimmt die Zahl der registrierten Tb-Fälle seit 2010 deutlich ab; die Tb-

Mortalität ist je 100.000 Einwohner von 6,8 Todesfällen im Jahr 2002 auf 3,8 Todesfälle im Jahr 2010 deutlich zurückgegangen. Den deutlichsten Rückgang im Kaukasus verzeichnet Georgien, deshalb hier die Teilnote „gut“. Zum Vergleich: In Deutschland liegt die Tb-Sterblichkeit bei 0,7 Fällen je 100.000 Einwohner.

Die Nachhaltigkeit des Programms wurde mit „gut“ bis „zufriedenstellend“ bewertet. Die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Tb-Bekämpfung sind vorhanden. Alle drei Länder bleiben jedoch abhängig von externer Unterstützung. Eine Anschlussfinanzierung wurde durch den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tb und Malaria gesichert.

Ergebnisse: „gut“ bzw. „zufriedenstellend“ – Note 2 bzw. 3

Nationalparks in der Zambezi Region: ein Gunststandort

Beispiel Namibia

Das Ergebnis der Evaluierung ist eindeutig: „sehr gut“. Das FZ-Vorhaben zur Unterstützung von Wildkorridoren im armen Nordosten Namibias ist eine Ausnahmerecheinung. Es bewältigte das Spannungsfeld zwischen dem Schutz natürlicher Ressourcen auf der einen Seite und der Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainer von Naturparks auf der anderen Seite in außergewöhnlich gelungener Weise. Die FZ-Unterstützung trug zum Schutz von Artenvielfalt und Wildbestand bei; gleichzeitig konnten die Anwohner davon profitieren, denn der Tourismus als Einkommensquelle blühte auf.

Grenzüberschreitende Wildkorridore gefördert – Anwohner erfolgreich mit eingebunden

Die Zambezi Region im entlegenen Nordosten Namibias ist reich an Flora und Fauna und grenzt an das einzigartige Naturparadies des Okavango-Deltas. Die Region war jedoch durch den namibischen Bürgerkrieg in den 1980er-Jahren und den Konflikt im Nachbarland Angola bis nach der Jahrtausendwende schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Die Wildbestände waren beeinträchtigt, traditionelle grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen der Elefanten wurden über Jahre unterbunden. Dies zog Folgeschäden nach sich für natürlichen Bewuchs und Landwirtschaft. Entsprechend schlecht waren die Bewohner auf Wildtiere – und auch auf Wildhüter! – zu sprechen. Das Vorhaben unterstützte die Initiative der namibischen Regierung, die Nationalparks in der Zambezi Region auch grenzüberschreitend durch Wildkorridore zu verbinden und traditionelle Wildwanderungen wieder zu ermöglichen. Aber auch die Bevölkerung sollte für das Projekt gewonnen werden, denn in seiner Naturschutzpolitik profilierte sich Namibia schon seit den 1990er-Jahren als Vorreiter eines Ansatzes, der die Interessen der betroffenen lokalen Bevölkerung berücksichtigt.

Das Außergewöhnliche, gleich mehrere ambitionierte Ziele auf einmal zu erreichen, gelang. Im Einvernehmen mit einer anfangs kaum kooperationsbereiten Bevölkerung wurde eine anwohnerfreundliche Parkverwaltung eingerichtet und die Kooperation der Schutzgebiete Bwabwata, Mamili und Mudumu mit ihrem Umland



Schilder, die vor den über 20.000 wilden Elefanten warnen, die im Nordosten Namibias leben

so gestaltet, dass sie ihrer ökologischen Bedeutung gerecht werden und einen Wildkorridor zwischen Botswana und Angola über Namibia schaffen konnten. Kernpunkt des auch für die Anrainer erfolgreichen Förderkonzeptes war jedoch, gemeinsam mit örtlichen Gemeinden, der Schutzgebietsverwaltung, engagierten Nichtregierungsorganisationen sowie interessierten Safariunternehmen neue Bewirtschaftungskonzepte zu vereinbaren und diese dann mit Hilfe entsprechender Investitionen in Gebäude, Wegenetz und Ausstattung wie Fahrzeuge, Funkgeräte u. Ä. umzusetzen.

Die Evaluierung stellt fest: Die Qualität des Schutzgebietsmanagements hat sich messbar verbessert, Wildwanderungen haben zugenommen, Wildbestände steigen. Das bestätigen auch luftbildgestützte Zählungen. Aber auch die Bevölkerung hat gewonnen, denn sie erzielt zusätz-

liche Einnahmen, vor allem aus Tourismus, aber auch durch das Sammeln von Heilkräutern u. Ä. Die Akzeptanz für das Konzept ist so hoch, dass die Bevölkerung sogar zum Schutz „ihrer“ Ressourcen durch Patrouillen beiträgt. Die entwicklungspolitischen Wirkungen wurden daher mit „sehr gut“ bewertet.

Zu diesen außergewöhnlichen Erfolgen hat aber auch der Standort beigetragen. In einer Region, die befriedet und für Tourismus geeignet ist, lassen sich durch den Schutz der Natur auch neue Einnahmequellen erschließen – doch diese Voraussetzungen finden sich längst nicht überall, wo es Naturschätze zu schützen gilt.

Ergebnis: „sehr gut“ –
Note 1

Lokomotiven für den Wolkenpass

Beispiel Vietnam

Insgesamt „nicht zufriedenstellend“ – so das Urteil über ein Projekt zur Stärkung der vietnamesischen Eisenbahn. Zwar verrichten die gelieferten deutschen Lokomotiven ihren Dienst zuverlässig. Die Ergebnisse werden aber durch die hohen Beschaffungskosten mit der Folge finanzieller Belastungen für den Projektträger sowie durch die geringer als angestrebt eingetretenen Wirtschafts-, Armuts- und Umweltwirkungen der Bahn beeinträchtigt. Die Strategie der vietnamesischen Regierung blieb auf den Straßenverkehr ausgerichtet.

Lokomotiven zuverlässig im Einsatz, aber mit unzureichenden entwicklungspolitischen Wirkungen

Der Hai-Van-Pass („Wolkenpass“) ist natürliche Grenze und Wetterscheide zwischen Nord- und Südvietnam. Über die oft nebelverhangenen Berge – daher der Name Wolkenpass – führt die Hauptstrecke der Bahn von Hanoi im Norden nach Ho-Chi-Minh-Stadt im Süden. Die steile, kurvige Strecke ist ein Engpass für den Transport im Land, und dieser boomt mit jährlichen Wachstumsraten von 9%. Handel und Mobilität explodieren im aufstrebenden Südostasien.

Die Regierung des Landes misst dem Ausbau des Transportsektors daher hohe Priorität bei. Der Schienenverkehr des Landes jedoch ist ein Sanierungsfall: Die Infrastruktur ist marode. Lokomotiven und Waggons sind überaltert. Die Organisation ist reformbedürftig. Eine Mammutaufgabe für das Land.

Mit mehreren Projekten unterstützte die FZ daher die Modernisierung der vietnamesischen Eisenbahn. Das entwicklungspolitische Ziel: Die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn sollte gestärkt werden, um damit einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung des Landes zu leisten. Zu den Projekten gehörte auch die Finanzierung von 16 in Deutschland speziell gefertigten Lokomotiven. Sie sollten insbesondere die steile Strecke über den Wolkenpass bewältigen. Diese technische Anforderung wurde problemlos erfüllt. Jahr für Jahr laufen die Loks je 150.000 Kilometer – zunächst einmal eine gute Effektivität. Für die vietnamesische Eisenbahngesellschaft jedoch führte das Pro-



Eine deutsche Streckenlokomotive im Einsatz auf dem Wolkenpass in Vietnam

jekt zu einer hohen finanziellen Belastung: Die Lokomotiven aus Deutschland waren teuer. Die Kreditkonditionen, die die Eisenbahngesellschaft vom vietnamesischen Staat erhielt, waren streng. Die Bahn führt ihre Beschaffungen inzwischen viel günstiger durch: Mehr und mehr Lokomotiven aus China sind auf den vietnamesischen Strecken zu sehen. Mittlerweile sind es schon 80, und auch sie verrichten bislang gute Arbeit. Die Effizienz des Vorhabens blieb daher weit hinter den Erwartungen zurück. Auch die ursprüngliche Hoffnung für den deutschen Export erfüllte sich damit nicht – es gab keine Folgeaufträge in Südostasien für diesen Lokomotiven-Typ.

Die Evaluierung stellte darüber hinaus noch eine viel grundsätzlichere Frage: Hat die Eisenbahn für den Transport über Land in Vietnam überhaupt eine entwicklungspolitisch relevante Zukunft? Die

Regierung scheint die Modernisierung der Eisenbahn jedenfalls hintanzustellen: Mehr als 90% des Budgets für den Transportsektor fließen in den Ausbau von Straßen. Im Vergleich zu Autos, Bussen, Schiffen und Flugzeugen verliert die Eisenbahn an Marktanteilen. Da zudem die Armen – wenn überhaupt – mit dem Bus reisen und bei der Evaluierung festgestellt wurde, dass Busse und Küstenschiffe genauso umwelt- und klimafreundlich transportieren wie die Bahn, mussten die entwicklungspolitischen Wirkungen und damit das gesamte Projekt mit der Note 4 bewertet werden. Das Potenzial für öffentliche Transportlösungen in den boomenden Städten des Landes bleibt von dieser Bewertung unberührt.

Ergebnis: „nicht zufriedenstellend“ – Note 4

»» FZ im ländlichen Raum: Nicht jedes Feld trägt jede Frucht



FZ in Räumen jenseits der urbanen Welt

Im Fokus: Ernährungssicherung, Ressourcenschutz und Armutsminderung

Urbanisierung, „Megacities“, Landflucht – das 21. Jahrhundert wird als das Jahrhundert der Städte bezeichnet. Mehr als die Hälfte der Menschheit lebt bereits in der Stadt, Tendenz steigend. Liegen die entwicklungspolitischen Herausforderungen deshalb primär in Städten? Rapide steigende Nahrungsmittelpreise 2008 und 2011, begleitet von Bildern protestierender Menschenmengen in den Nachrichten, brachten das Thema Welternährung zurück ins Rampenlicht. Nicht nur die Flächen zur Produktion von Nahrungsmitteln liegen auf dem Land. Hier finden sich auch die Naturräume, die für Klima- und Umweltschutz eine fundamentale Rolle spielen. Zudem leben die meisten armen Menschen im ländlichen Raum; ihre Armut zu bekämpfen ist ein zentrales Anliegen der Entwicklungspolitik. Mindestens drei Gründe sprechen also dafür, sich mit den Fragen einer bestmöglichen Förderung der Lebens- und Naturräume jenseits der Städte zu beschäftigen.

Nahrungsmittelkrisen – (Wieder-) Erwachen der ländlichen Entwicklung

Die Bilder gingen um die Welt: Wütende Proteste auf den Straßen in Ägypten, Meldungen über hungernde Menschen in vielen Ländern der Erde – die Preise einzelner Grundnahrungsmittel hatten sich innerhalb weniger Jahre verdreifacht.

Millionen von Menschen hatten laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit den Folgen der Preisschocks zu kämpfen. Besonders erschreckend: ein erneuter Anstieg des Hungers. Trotz aller Entwicklungsfortschritte seit der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen zur weltweiten Halbierung von extremer Armut und Hunger bis zum Jahr 2015 – noch immer leiden knapp 800 Mio. Menschen an Unterernährung. Der sogenannte stille Hunger, also die Mangelernährung aufgrund fehlender Vitamine und Mineralstoffe, ist dabei nicht mitgezählt.

Zwar sind die Lebensmittelpreise jüngst wieder gesunken, und Fachleute sehen die akute Ernährungsproblematik weniger in mangelnder Produktion von Nahrungsmitteln als in ihrer Verteilung. Allenfalls vorübergehend bedeutet dies jedoch Entspannung im Hinblick auf die Nahrungs-

produktion, denn auch künftige Generationen müssen angemessen mit Nahrung versorgt werden. Die Menschheit wächst ungebrochen: 1960 waren wir 3 Mrd., um die Jahrtausendwende bereits 6 Mrd. Bis 2050 sollen es 9 Mrd. Menschen sein, mit dem höchsten Wachstum in Afrika. Laut Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) muss bis dahin die globale Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln um 70% gesteigert werden.

Sei es, um die Ernährung auch zukünftig zu sichern, oder sei es, um die Bevölkerung in Entwicklungsländern durch höhere Eigenproduktion von schwankenden Weltmarktpreisen unabhängiger zu machen – die Förderung der ländlichen Entwicklung hat in Reaktion auf die Krise wieder an Gewicht gewonnen. Ein Wiedererwachen, denn viele Geber, darunter auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ), hatten sich aus der Förderung insbesondere der Landwirtschaft über Jahre weitgehend zurückgezogen. Im Strategiepapier des BMZ aus dem Jahr 2011 heißt es: „Die Entwicklung ländlicher Räume wird zu einem Schlüsselbereich und Förderschwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik ausgebaut. Die Erhöhung der Ernährungssicherheit ist... der entscheidende Beweggrund... Hierbei sollte die

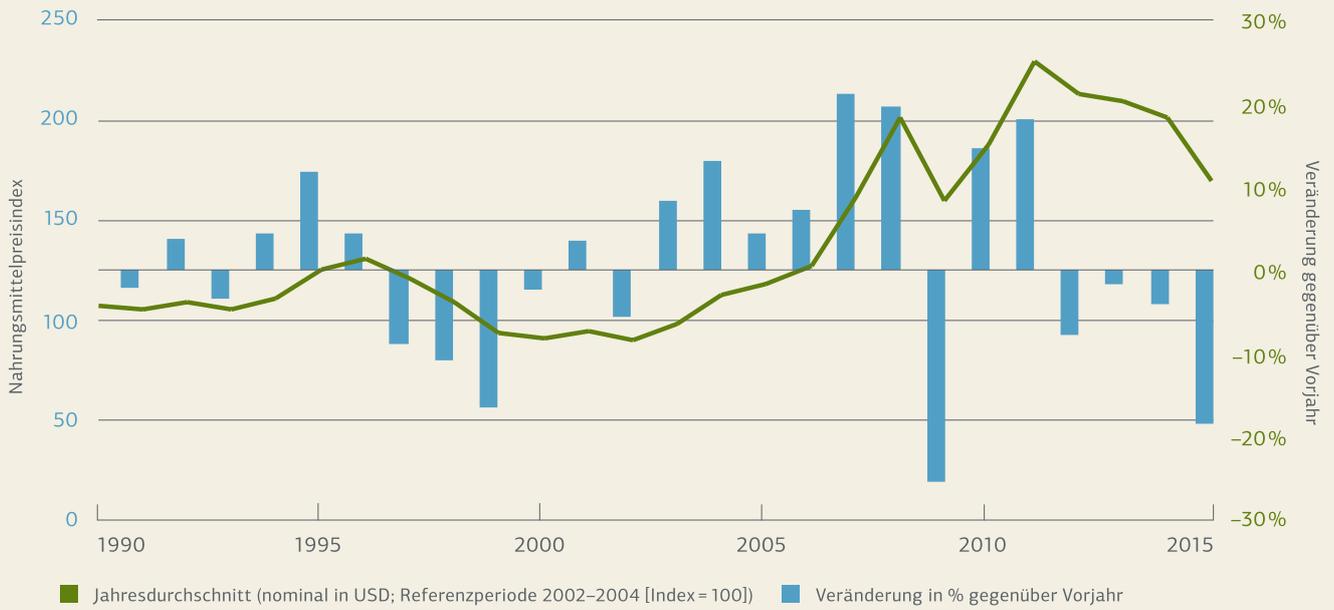
Landwirtschaft Ausgangspunkt und Motor einer umfassenden Entwicklung sein.“¹ Aber was bedeutet dies zukünftig für die Lebens- und Naturräume „auf dem Land“?

Natur- und Klimaschutz – unerlässlich

„Auf dem Land“ liegen nicht nur landwirtschaftliche Produktionsflächen und die Lebensräume vieler Menschen, sondern auch Naturräume, die zum Schutz von Biodiversität und Klima bewahrt werden müssen. Dies gilt ganz besonders in den tropischen Breitengraden. Eine Flächenausdehnung landwirtschaftlicher Produktion ist hier nicht die einzige Bedrohung. Jedes Jahr verringert sich die weltweite Waldfläche um Millionen von Hektar. Entwaldung und Waldschädigung tragen wesentlich zu Kohlendioxidemissionen bei und schädigen das Klima, denn Wälder sind die wichtigsten Kohlenstoffspeicher der Welt. Wälder, natürliche Busch- und Steppenlandschaften mit ihrer Fauna und Flora sind ein Hort der Biodiversität. Dem Schutz dieser Naturräume hat sich die deutsche EZ seit vielen Jahren verpflichtet. Aber auch für eine nachhaltig produktive Landwirtschaft müssen Naturressourcen, vor allem die Böden, vor einer Übernutzung geschützt werden. Wie kann dem umfassenden Bedarf an Schutz in den ländlichen und naturbelassenen Regionen

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011): Strategiepapier „Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung“, BMZ-Strategiepapier 1/2011, S. 5

Preise für Nahrungsmittel 1990–2015



Quelle: FAO Food Price Index

der Welt Genüge getan werden, wenn gerade hier mehr angebaut werden soll? Und welche Perspektive bietet sich den Menschen, die auf dem Land – auch in und von schätzenswerten Naturräumen – leben?

Armut – ländliches Phänomen einer urbanisierten Welt

Die ländliche Bevölkerung wird global in wenigen Jahren ihren zahlenmäßigen „Höhepunkt“ erreichen und danach leicht sinken, aber Armut – und Hunger – werden auch in einer sich verstärkenden Welt auf absehbare Zeit ein mehrheitlich ländliches Phänomen bleiben. Die Weltbank schätzt den Anteil der weltweit Armen, die auf dem Land leben, auf mehr als 75%. Das wären 2015 etwa 750 Mio. Menschen.

Die Mehrheit der Armen lebt nicht nur auf dem Land, sie lebt auch vom Land. Schätzungen gehen davon aus: Zwei Drittel der weltweit Armen beziehen ihren Lebensunterhalt hauptsächlich aus der Landwirtschaft, überwiegend aus kleinbäuerlichen Betrieben. Inwieweit sich dies mit Aktivitäten zur Intensivierung der Nahrungsmittelproduktion verträgt, ist umstritten. Kritiker sehen in großen Agrarinvestitionen nicht primär eine Chance für die Wirtschaft von Entwicklungsländern, sondern eine Gefahr für den Lebensraum von Kleinstbauern. Die Bekämpfung von Armut

und die Entwicklung der Landwirtschaft scheinen insofern nicht immer und überall Hand in Hand zu gehen.

Kernprobleme erkennen – Zielkonflikte lösen

Erstens soll die Nahrungsproduktion gesteigert, die Landwirtschaft entwickelt werden; zweitens müssen Naturressourcen geschützt werden; und drittens wollen und sollen Millionen von Menschen, häufig mit kleinstbäuerlicher Existenz, der Armut

entkommen – die Zukunft der Lebens- und Naturräume jenseits der Städte erscheint von Zielkonflikten geprägt.

Wie FZ-Vorhaben diese Kernprobleme angehen und inwiefern sie Lösungen bieten konnten, die allen drei Zielen gerecht werden, soll hier anhand der Evaluierungsergebnisse der letzten Jahre beleuchtet werden.



Ein Dorf im Norden von Laos wird im Rahmen eines ländlichen Infrastrukturprogramms an das nationale Straßennetz angebunden.

Vorzeigbar – Wirkungen für Mensch und Natur

Projektvielfalt im ländlichen Raum

Mit welchen Projekttypen begegnet die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) den Herausforderungen ländlicher Lebens- und Naturräume? Welche Erfolge sind zu verzeichnen? Eine Abgrenzung des ländlichen FZ-Portfolios ist nicht trivial. Sektorale Grenzen, ja häufig sogar die räumliche Grenze zwischen Stadt und Land, und auch feststehende Konzepte wie „ländliche Entwicklung“ und „grüner Sektor“ helfen nur bedingt weiter, denn Projekte jenseits der Städte, „auf dem Land“, sind in nahezu jedem Sektor zu finden, und Wirkung entsteht nicht immer nur am Projektstandort. Die Portfoliogrenze zwischen Land und Stadt kann deshalb nicht mit unumstößlichen Grenzsteinen gezogen werden. Doch sind wir zuversichtlich, dass unser Ergebnis auch bei leichten Grenzverschiebungen hält: Der Anteil erfolgreicher Projekte ist ermutigend hoch.

Drei Gruppen von Projekten

Ein Kleinbauer arbeitet auf dem Feld. Die Bewässerungsanlage wurde durch die FZ finanziert. Szenen wie diese prägen unsere Vorstellung von ländlichen Entwicklungsprojekten. Bewässerungsprojekte – gefördert beispielsweise am Mount Kenya in Afrika – sind aber nur ein Ausschnitt des Engagements, mit dem sich die FZ den Herausforderungen in den ländlichen Lebens- und Naturräumen stellt. Drei Gruppen von Ansätzen lassen sich grob skizzieren. Zum ersten sind dies Projekte zur Förderung der Landwirtschaft, die

häufig bei der Bewässerung ansetzen. Eine zweite, gänzlich andere Projektgruppe fördert den Schutz natürlicher Ressourcen, einschließlich der Nachhaltigkeit ihrer Nutzung. Hierzu gehören die Förderung einer nachhaltigen Naturwaldbewirtschaftung in Südamerika genauso wie Aufforstungsprojekte am Rand der Wüste Gobi in China oder die Förderung von Nationalparks in Subsahara-Afrika. Eine dritte Gruppe von Projekten soll die Lebensbedingungen im ländlichen Raum durch Infrastruktur verbessern wie Projekte zur Trinkwasserversorgung im länd-

lichen Benin, zur Finanzierung von Grundschulen in Pakistan, zur Förderung von Basisgesundheitsdiensten in Nepal oder von ländlichen Wegen und Märkten in Bangladesch oder Peru. Diese drei Projektgruppen stehen für unterschiedliche Förderansätze. Geografisch jedoch finden sich die relevanten Zielregionen in unmittelbarer Nachbarschaft wieder.

Andere Schwerpunkte je nach Kontext

Diese Auswertung trennt sich also bewusst von feststehenden Begriffen und Portfoliodefinitionen wie „ländliche Entwicklung“, „ländlicher Raum“, „grüner Sektor“ oder „Ressourcenschutz“. Das untersuchte Evaluierungsportfolio wurde für unsere Auswertungen nur in dem Sinne eng gefasst, als die Vorhaben primär „auf dem Land“ wirken sollten, in ländlichen Lebens- oder Naturräumen. Zugleich aber wurde das Portfolio weit gefasst in dem Sinne, dass alle Sektoren einbezogen werden sollten, solange sie in ländlichen Lebens- oder Naturräumen wirken. Um eine ausreichende Datenbasis zu erhalten, klassifizierten wir alle Evaluierungen aus den Jahren 2008 bis 2014 als im geschilderten Sinne „ländlich“ oder „nichtländlich“. Aus allen 515 in diesem Zeitraum evaluierten Projekten wurden 144 (28%) dem „ländlichen“ Portfolio zugeordnet. Werden nur die Vorhaben der repräsentativen Stichprobe betrachtet, die jedes Jahr aus der Gesamtheit aller abgeschlossenen Vorhaben



Pflanzung von Setzlingen im FZ-finanzierten Bewässerungsprogramm am Mount Kenya

gezogen wird, um Verzerrungen im evaluierten Portfolio auszuschließen,² so sind dies 114 von insgesamt 372 Vorhaben (31 %).

Nahezu die Hälfte dieser „ländlichen“ Projekte liegt in Subsahara-Afrika, während FZ-Projekte in den ländlichen Lebens- und Naturräumen der Regionen Nordafrika/Naher Osten wie auch Europa im evaluierten ländlichen Portfolio mit 4 % und 6 % eher selten vertreten sind. Derartige Projekte standen in diesen Regionen nicht im Fokus der FZ; sie machten jeweils unter 15 % aller evaluierten Vorhaben aus, die in der Stichprobe ja ein repräsentatives Abbild aller Vorhaben liefern.

Auffällig sind die Zahlen für Lateinamerika; diese Region stellt zwar nur 15 % der 144 „ländlichen“ Projekte, aber diese stehen für über 40% aller evaluierten lateinamerikanischen Projekte. Hier konzentriert sich die FZ darauf, zum Erhalt der schützenswerten Naturräume in Mittel- und Südamerika beizutragen – durch die Förderung von Naturparks, Waldschutz und nachhaltige Waldbewirtschaftung. In vielen lateinamerikanischen Ländern ist der Umwelt- und Klimaschutz der verbleibende Schwerpunkt der Zusammenarbeit, denn durch die Entwicklungsschritte der Vergangenheit sind Länder wie Brasilien, Chile oder Peru anderen Bereichen der Zusammenarbeit entwachsen.

Infrastrukturprojekte, vor allem die Finanzierung sozialer Infrastruktur wie Basisgesundheitsdienste, aber auch viele Trinkwasserversorgungsprojekte, machen bei den evaluierten Projekten in Subsahara-Afrika einen hohen Anteil des untersuchten Portfolios aus, da in dieser Region viele arme Länder mit einem besonderen Mangel an Basisversorgung liegen. In Subsahara-Afrika, besonders in Westafrika, wurden aber auch die meisten der evaluierten Projekte zur landwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung durch Bewässerung durchgeführt. Die Verteilung des Portfolios spiegelt die grundlegende

Regionale Verteilung, ländliches Portfolio 2008–2014

Nur Stichprobe

Region	Anteil am evaluierten ländlichen Portfolio	Anteil an allen evaluierten Projekten in der jeweiligen Region
Subsahara-Afrika	44 %	32 %
Asien/Ozeanien	28 %	30 %
Europa/Kaukasus	6 %	12 %
Lateinamerika	18 %	48 %
Nordafrika/Naher Osten	4 %	14 %
Summe	100 %	

Aufteilung des ländlichen Portfolios nach Projekttypen mit Erfolgsquoten

Nur Stichprobe

Projekttyp	Anzahl der Evaluierungen	Erfolgsquote
Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft/Fischerei	23	70 %
Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen	26	77 %
Wirtschaftliche und soziale Infrastruktur	65	77 %
Summe	114	75 %

Struktur der Landwirtschaft in den Regionen der Welt wieder. Weltweit gesehen liegt in der Bewässerung zwar Asien vorn, hier fand die Grüne Revolution jedoch bereits vor Jahrzehnten statt und bereits davor gab es eine lange Bewässerungstradition, während Subsahara-Afrika bei der Intensivierung der Landwirtschaft immer noch weit hinter Asien zurückbleibt.

Dieser Einblick in das Evaluierungsportfolio verdeutlicht, dass der Projekttyp, der ausgewählt wird, vom Entwicklungsstand des Partnerlandes und vom regionalen Kontext abhängt. Deshalb sind auch die Analyseergebnisse in der Regel in ihrem Gültigkeitsbereich begrenzt, was bei der Interpretation der folgenden Zahlen im Bezug auf den Erfolg der einzelnen Projekttypen berücksichtigt werden muss.

Erfolge im ländlichen Raum – nur in der Landwirtschaft signifikant geringer

Im ländlichen Raum, wo der Anteil der armen Bevölkerung hoch ist, wo qualifizierte Arbeitskräfte abwandern und somit das Know-how, aber auch die für Betrieb und Wartung zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, sind Erfolge vermutlich seltener als im Durchschnitt. Gleiches könnte für den Umwelt- und Ressourcenschutz gelten, der oft keine politische Priorität in den Partnerländern darstellt. Dies erschienen uns plausible Ausgangshypothesen. Unsere Analyse zeichnet jedoch ein anderes Bild: Der Anteil der Erfolge liegt bei den „ländlichen“ Vorhaben zwar mehrere Prozentpunkte niedriger als im restlichen Portfolio. Dieser Unterschied ist jedoch statistisch nicht signifikant, d.h., die niedrigere Erfolgsquote könnte auch ein zufälliger Effekt sein.

² Die Vorhaben in der Stichprobe, die für alle Vorhaben repräsentativ sind, müssen evaluiert werden; zusätzlich werden jedoch weitere Vorhaben evaluiert, zum Beispiel weil sie inhaltlich und räumlich mit einem Stichprobenvorhaben verknüpft oder von besonderem Interesse sind; siehe auch Kapitel „Ergebnisse 2013/2014“ in diesem Bericht.

Regressionsanalyse: Schwerpunkt „Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft“ und Schwerpunkt „Umweltpolitik, Ressourcenschutz“

Ab 2001, davon ab 2007 nur Stichprobe

Projekttyp	Erfolg ja/nein
Schwerpunkt „Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft“	-0,110** (0,0465)
Schwerpunkt „Umweltpolitik, Ressourcenschutz“	-0,0689 (0,0535)
Subsahara-Afrika	-0,0472 (0,0328)
Europa/Kaukasus	-0,0453 (0,0570)
Lateinamerika	-0,0237 (0,0467)
Nordafrika/Naher Osten	-0,122** (0,0552)
State Fragility Index	-0,00270 (0,00372)
Gesamtkosten (in 100.000)	0,00000843 0,000011
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	0,00000126 0,00000923
Gesamtbevölkerung (in 100.000)	-0,00000346 0,00000466
Anzahl der Beobachtungen	1.194

Standardfehler in Klammern

Referenzregion ist Asien/Ozeanien

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Wir gingen in der Analyse jedoch noch einen Schritt weiter. Projekte vom Typ „Landwirtschaft“ wie auch solche vom Typ „Umweltpolitik und Ressourcenschutz“ sind, anders als die ländlichen Infrastrukturvorhaben, jeweils durch einen entsprechenden Code gekennzeichnet. Sie lassen sich deshalb durch einen einfachen Filter identifizieren und so können in eine statistische Analyse nicht nur die Evaluierungsergebnisse seit 2008, sondern alle Erfolgseinstufungen seit 2001, dem Zeitpunkt der Gründung der unabhängigen Evaluierungseinheit FZ E, einbezogen werden, sodass ausreichende Fallzahlen erreicht werden, um eine Regressionsanalyse durchzuführen.

Tatsächlich zeigt sich jetzt: Die Erfolge im Sektor Landwirtschaft sind statistisch signifikant niedriger als im Restportfolio. Dies mag daran liegen, dass Landwirtschaftsprojekte im Vergleich zu allen anderen Projekten besonders herausfordernd sind, da es oft darum geht, tradierte Verhaltensweisen wie Anbaumethoden zu ändern. Außerdem wurden viele Landwirtschaftsprojekte in besonders armen Ländern durchgeführt, wo Erfolge schwieriger zu erzielen sind. Die statistische Analyse legt auch nahe: Vorhaben zum Ressourcenschutz sind – entgegen unserer Ausgangshypothese – ähnlich erfolgreich wie andere Vorhaben. Für ländliche Infrastruktur lässt sich – weil die Vorhaben nicht automatisiert identifizierbar sind und daher keine Regressionsanalyse möglich war – keine entsprechende Aussage treffen.

Eine statistische Analyse hilft nun nicht mehr weiter. Um den Besonderheiten ländlicher Lebens- und Naturräume und den Charakteristika der drei skizzierten Projekttypen weiter nachzugehen, muss die Analyse die sichere Ebene der Statistik verlassen und sich auf die manchmal spekulativere, aber dafür an Details reichere Untersuchung der Ergebnisse einzelner Evaluierungen einlassen.



Ein Kautschuk-Zapfer bei seiner Arbeit in Brasilien

Entwicklungsziele in ländlichen Lebens- und Naturräumen

Nicht immer vereinbar

Drei großen Herausforderungen in ländlichen Lebens- und Naturräumen stehen drei unterschiedliche Gruppen von Projekten gegenüber. Die Realität der Förderung ist jedoch komplexer. Viele Projekte verfolgen mehr als ein Ziel, auch wenn die verschiedenen Zielsetzungen nicht immer problemlos miteinander vereinbar sind.

Spannungsfeld 1: Priorität auf Modernisierung der Agrarwirtschaft oder unmittelbarer Minderung der Armut von Kleinbauern

Auf den ersten Blick erscheint das Bild klar: Projekte in der Landwirtschaft leisten einen Beitrag zur Steigerung von Produktivität und Produktion. Dies trägt zur Sicherung der Ernährung, regional, aber auch überregional, ebenso bei wie zur Entwicklung der nationalen (Agrar-) Wirtschaft, letzteres ganz im Sinne des Titels und der Kernbotschaft des Weltentwicklungsberichts aus dem Jahr 2008: „Agriculture for development – Agrarwirtschaft für Entwicklung“³. Ein genauerer Blick auf die Ziele landwirtschaftlicher Projekte verriet jedoch: Ganz so einfach ist es nicht.

Produktivitätssteigerung als Mittel zum Zweck der Armutbekämpfung

Ein typisches Beispiel: das FZ-Programm zur Bewässerung der Anbaugebiete im Sacaba-Tal, Bolivien. Der Evaluierungsbericht führt über die Zielsetzung aus: „Durch den verstärkten Einsatz der Bewässerung sollte die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe erhöht und eine Steigerung der Familieneinkommen erreicht werden, um so den Anbau von Kokapflanzen zu verhindern und den starken Druck zur Abwanderung in das nahe gelegene Kokaanbauggebiet Chapare zu verringern.“ Das Vorhaben wurde als gerade noch erfolgreich klassifiziert (Note 3), weil die erreichten 1.585 Familien tatsächlich höhere legale Einkommen aus der Landwirtschaft erzielten und anstelle von Produkten für den

Eigenbedarf sogar vermehrt höherwertige Kulturen wie Zwiebeln und Tomaten für den Verkauf auf dem Markt anbauten. Die Nutzungsintensität der Flächen konnte deutlich, teilweise um über 100% gesteigert werden; die Betriebe warfen nun zwischen 1.000 und gut 3.000 USD pro Jahr ab. Trotz dieser Erfolge leuchtet es ein: Mit diesem Vorhaben allein konnte weder der Anreiz zum Anbau von Drogen signifikant reduziert werden, noch über das Sacaba-Tal hinaus strukturell zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung oder gar zur weltweiten Ernährungssicherung beigetragen werden. Preissenkende Effekte auf Nahrungsmittel im ganzen Land sind von einer begrenzten Intervention wie dieser ebenfalls nicht zu erwarten. Für derartig weitreichende Effekte war das Programm einfach zu begrenzt und die Zielgruppe zu arm; ihre Anbauflächen sind klein, das Know-how der Bauern ist genauso begrenzt wie die Anbindung an internationale Märkte. Letztlich stand weniger die Entwicklung der bolivianischen Agrarwirtschaft im Vordergrund. Produktivitätssteigerungen waren Mittel zum Zweck, denn primär sollten sich die Lebensbedingungen der Kleinbauern verbessern. Es ging um Armutsminderung der Produzenten, und nebenbei sollten auch der Drogenanbau und die Abwanderung in die Stadt bekämpft werden – eine Überforderung des Projektansatzes.



Ein Bauer bei der Bewässerung seines Feldes im Sacaba-Tal in Bolivien

Dieses bolivianische Projekt ist kein Einzelfall, sondern typisch für die Ausrichtung der ohnehin geringen Anzahl landwirtschaftlicher Projekte in den letzten Jahrzehnten: Ihre Priorität liegt auf der Armutsminderung der Produzenten. Nur bei einzelnen deutlich älteren Projekten finden sich noch Konzepte, mit denen primär die Agrarwirtschaft als Motor einer umfassenden Entwicklung vorangetrieben werden sollte und bei denen nicht die Armutsminderung der Kleinbauern im Vordergrund stand. In diesen älteren Projekten klingen Erinnerungen an die Grüne Revolution an, die in den 1960er- und 1970er-Jahren

³ Weltbank (2008): Agriculture for Development, World Development Report 2008

moderne landwirtschaftliche Produktionsmethoden mit intensiver Düngung, mechanischer Bewirtschaftung großer Flächen und Bewässerung in den damaligen Entwicklungsländern, insbesondere in Asien, etablierte – ein Konzept, das in genau dieser Form heute wegen der ökologischen Auswirkungen nicht mehr unterstützt würde. Das bereits Anfang der 1980er-Jahre konzipierte und nach mehreren Phasen erst im Jahr 2004 mit der Note 5 (eindeutig unzureichend) evaluierte Reisprojekt Betsiboka in Madagaskar gehört in diese Kategorie. Es strebte in erster Linie die Erhöhung der Flächenerträge auf großen Bewässerungsperimetern in staatlichem Besitz an – ein Ziel, das wegen Zerfalls des staatlichen Trägers letztlich nicht erreicht wurde. Doch selbst im Reisprojekt Betsiboka wird die Erhöhung des Einkommens der Reisbauern als ein übergeordnetes Ziel genannt. Bei später konzipierten Projekten gilt nahezu ohne Ausnahme: Die Sicherung oder Verbesserung der Lebensgrundlage von armen Kleinbauern steht im Vordergrund, ganz gleich, ob die Landwirtschaftsprojekte im Dogonland, Mali, am kolumbianischen Rio Checua oder im indischen Bundesstaat Maharashtra betrachtet werden.

Häufig gibt es – neben der im Zentrum stehenden Bekämpfung der Armut von Kleinbauern – Verbindungen zum Schutz der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser oder Biodiversität, etwa wenn die kargen landwirtschaftlichen Flächen der Kleinbauern durch Erosion bedroht sind. In Maharashtra beispielsweise wurden Aufforstungen, kleine Wälle als Erosionsschutz, Wasserrückhaltebecken und Wasserbaumaßnahmen finanziert. Im Sinne der Sicherung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen der dort lebenden Bauern war das Projekt erfolgreich (Note 2). Das Wasserdargebot erhöhte sich, die irreversible Degradation wichtiger Anbauflächen wurde verringert und die Einkommen der Bevölkerung aus landwirtschaftlicher Erzeugung erhöhten sich deutlich. Als Erfolgsfaktoren wurden u. a. eine gelungene Einbettung in den lokalen Kontext und die partizipative Planung identifiziert. Auf eine Modernisierung der Agrarwirtschaft als Motor ländlicher Wirtschaftsentwicklung oder auf die Ernährungssouveränität

des gesamten Landes waren jedoch weder dieses noch die anderen Vorhaben mit kleinbäuerlicher Zielgruppe ausgerichtet – und hier hätten sie wahrscheinlich auch versagt.

Dies gilt selbst für die Förderung der Bewässerungslandwirtschaft am Ost- und Südostabhang des Mount Kenya, obwohl dieses Vorhaben als zukunftsweisend präsentiert wird. Es unterscheidet sich von den oben zitierten Vorhaben dadurch, dass es sich hier um einen richtigen „Gunstandort“ handelt. Die Eigner gelten als überdurchschnittlich motivierte und aktive Landwirte; eine Bewässerungstradition war bei ihnen schon lange vorhanden. Es findet in der Förderung am Mount Kenya also eine gewisse Abkehr von der Förderung besonders armer Bauern auf kargen Flächen statt; im Gegenzug gewinnt die Steigerung der Produktivität durch Spezialisierung auf den Anbau von sogenannten „Cash-Crops“ für den Markt an Bedeutung. Um primär die kenianische Agrarwirtschaft zu entwickeln, die Nahrungsmittel und andere Agrarprodukte für den überregionalen Markt produziert und so zu mehr Beschäftigung und Einkommen beiträgt, geht aber auch dieses Projekt nicht weit genug. Dazu waren die gesamten geförderten Anbauflächen zu klein und die Vermarktungsstrukturen zu unprofessionell. Auch in Kenia bestand insofern der Erfolg vornehmlich in einer Steigerung landwirtschaftlicher Erträge, die unmittelbar die Lebensbedingungen der Bauern verbesserten; und (nur) in diesem Sinne war die Förderung erfolgreich (Noten 2 und 3).

Entwicklung der Agrarwirtschaft – andere Ansätze sind gefragt

FZ-Vorhaben zur Förderung der Landwirtschaft zielen primär auf direkte Armutsminderung und konnten hier – sofern an das Umfeld angepasst geplant wurde – durchaus erfolgreich sein. Diese Ausrichtung ist angesichts der Konzentration der internationalen Gemeinschaft auf das Ziel der Halbierung der extremen Armut bis zum Jahr 2015 vollauf nachvollziehbar, doch: Sofern ein Entwicklungsprojekt einmal nicht den armen Kleinbauern auf seinem Feld fördert, den wir eingangs als typisches Bild der EZ-Zielgruppe darstellten, ist dies nicht per se eine falsche Entscheidung.

Es ist vielmehr eine Entscheidung für ein anderes, ebenfalls relevantes Entwicklungsziel: die nachhaltige ländliche Wirtschaftsentwicklung mit der Agrarwirtschaft als Motor. Soll diese gefördert werden, so ist eine Konzentration auf ertragsstarke Flächen und marktgängige Produkte notwendig; die direkte Armutsminderung dagegen steht bewusst nicht im Fokus; sie soll sich mittelbar einstellen, durch neue Arbeitsplätze, auch in vor- und nachgelagerter Industrie, höhere Erlöse aus lokaler, regionaler oder gar internationaler Vermarktung und über höhere Steuereinnahmen, mit denen sich auch bessere soziale Dienstleistungen finanzieren lassen. Noch liegen so gut wie keine Evaluierungsergebnisse für Projekte dieses Typs vor, es befinden sich aber einige in der Durchführung. Ein einziges bereits evaluiertes Projekt in Moldau passt in diese Kategorie. Hier wurde eine agrotechnische Servicestation aufgebaut, Landmaschinen wurden finanziert. In Zusammenarbeit mit einem großen deutschen Zuckerfabrikanten sollte durch den Übergang auf kapitalintensivere Produktionsmethoden der Anbau von Zuckerrüben gestärkt werden. Bei kleinstbäuerlichen Zuckerrübenanbauern



Bewässerungsanbau und Erosionsschutz – ein FZ-Projekt im ländlichen Indien



Ein FZ-finanziertes Bewässerungsvorhaben ermöglicht Ertragssteigerungen im Dogonland in Mali.

in Moldau wären weniger kapitalintensive Verfahren vermutlich willkommener gewesen, doch hätte dies das Sterben solcher Betriebe allenfalls hinausgezögert. Zu Beginn des Projekts gab es im Rübenanbau noch mehrere Tausend, vorwiegend manuell arbeitende Kleinstbauern. Heute beschränkt sich der Rübenanbau in Moldau auf rund 120 größere, mechanisierte Betriebe. Doch wenigstens hier konnten die Arbeitsplätze erhalten werden, weil die Betriebe dem internationalen Wettbewerb standhalten. Die Entwicklung einer von Kleinstbetrieben geprägten, fragmentierten landwirtschaftlichen Struktur hin zu einer großflächigeren, weitgehend mechanisierten Landwirtschaft erscheint rückblickend kaum vermeidbar und entspricht einer Entwicklung nach dem Muster der modernen Landwirtschaft in Industriestaaten.

Strukturwandel und Produktivitätssteigerung – auch eine EZ-Aufgabe

Die Frage liegt jedoch nahe, ob die Entwicklung produktionsintensiver Landwirtschaft eine EZ-Aufgabe ist oder besser kommerziellen Investoren überlassen werden sollte. Besagte Evaluierung in Moldau kommt zu dem Ergebnis, dass dieselben Entwicklungen vermutlich auch rein privatwirtschaftlich getrieben und ohne FZ-Förderung zustande gekommen wären und vergibt deshalb nur die Note 3. Doch dies gilt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht überall. Die höchsten Flächen-

reserven und die größten Potenziale zur Produktionsintensivierung liegen in Subsahara-Afrika, in Regionen, die für kommerzielle Investoren noch kaum erschlossen sind. Die EZ kann helfen, hier den Weg zu ebnen.

Ein weiterer Grund spricht für ein Engagement der EZ. Massive Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft und die unmittelbare Armutsminderung von Kleinstbauern können zwar selten gleichzeitig mit derselben Maßnahme angestrebt werden. Dies heißt jedoch nicht,



Maschinen vor ihrem Einsatz bei der Ernte von Zuckerrüben in der Republik Moldau

dass Vorhaben, die auf Produktivitätssteigerung und Strukturwandel zielen, Kleinbauern vergessen dürfen. Im Sinne eines „Do no Harm“-Ansatzes müssen sie immer berücksichtigt werden. Um nur ein Beispiel zu nennen: Traditionelle Landrechte müssen respektiert, „Land Grabbing“ muss verhindert werden. Die Übernahme von Verantwortung durch internationale Geber, mit welchem Instrument auch immer, bietet die bestmögliche Unterstützung für die staatliche Aufgabe des Schutzes von Grundrechten.

Zusammenfassend lautet die Botschaft dieses Abschnitts: Nicht alle Entwicklungsziele von landwirtschaftlichen Projekten lassen sich gleichzeitig und mit identischen Projektansätzen erreichen. Nachhaltige Produktivitätssteigerungen zur Armutsminderung von Kleinbauern waren in der Vergangenheit die vorherrschende Zielsetzung von Landwirtschaftsprojekten. Dies darf nicht mit Ansätzen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft verwechselt werden, die einen Beitrag zum Strukturwandel, zu neuen Arbeitsplätzen, zu einer Erhöhung der ländlichen Wertschöpfung und zur Sicherstellung der zukünftigen Welternährung leisten wollen. Häufig gilt es, bei der Konzeption eines Projektes zu entscheiden, ob entweder die Agrarwirtschaft als Motor ländlicher Entwicklung gefördert oder die Armut von Kleinstbauern unmittelbar gemindert werden soll.

Spannungsfeld 2: Natur schützen und Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern

Wenn immer größere Felder und Plantagen den Strukturwandel im ländlichen Raum vorantreiben, immer mehr Straßen und Siedlungen das Land durchschneiden, sind gleichzeitig Naturräume in Gefahr. Nach Schätzungen der FAO gehen jährlich 13 Mio. Hektar Wald verloren. Darunter sind Gebiete, die einen unwiederbringlichen Reichtum an Biodiversität bergen oder für den Schutz des Klimas besondere Bedeutung haben.

Ressourcenschutz, Klimaschutz und noch mehr

Fragile Bergwälder in Ecuador, tropischer Regenwald in Brasilien und der einzigartige Naturraum der Regenwaldzone in Guinea – die FZ finanziert seit Jahrzehnten Projektansätze zum Schutz von Biodiversität und Klima in global bedeutsamen Naturräumen, die imminently bedroht sind: Bevölkerungswachstum, Holzeinschlag, Bergbau, Umwandlung von Naturwäldern in rentable land- und forstwirtschaftliche Flächen.

Schon der Schutz der Gebiete allein wäre eine immense Herausforderung, denn Forstverwaltungen und zuständige Ministerien sind personell und finanziell schwach aufgestellt und das Konzept eines Umweltmanagements steckt in vielen unserer Partnerländer noch in den Kinderschuhen. Hinzu kommt, dass der Druck in Richtung einer wirtschaftlichen Nutzung von Naturressourcen stetig zunimmt. Aber die Projekte bürden sich teilweise noch anspruchsvollere Ziele auf. Ein 2010 evaluiertes Projekt aus der Tropenwaldzone in Guinea mag dies verdeutlichen. Es sollte nicht nur zum „Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung forstlicher und ländlicher Ressourcen“ dienen, sondern „damit zu verbesserten natürlichen Lebensgrundlagen für die Anrainerbevölkerung“ beitragen. Ganz ähnlich die FZ-Projekte zur Unterstützung von Naturparks. Ziel eines 2008 evaluierten Schutzgebietsvorhabens in Malawi etwa war nicht nur der Beitrag zur nachhaltigen Sicher-

ung der Schutzgebiete „Nyika-Nationalpark“ und „Waza Marsh Wildlife Reserve“, sondern auch die Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung. Die Bedeutung der Ökosysteme ist zwar der ausschlaggebende Grund für die Umsetzung der Projekte, aber der reine Schutz dieser Systeme würde die dort lebenden Menschen außer Acht lassen, die häufig zu den besonders armen Bevölkerungsgruppen zählen. Aber haben diese Menschen und ihre Lebensweise eine Zukunft? Lassen sich beide Ziele miteinander vereinbaren?

Erfolgsgeschichten – zumindest während der Laufzeit der Projekte

Allen Unkenrufen zum Trotz gelang es mit einigen Modellprojekten, den Schutz von Naturräumen und den Erhalt oder gar die Verbesserung von Lebensgrundlagen für die dortigen Menschen zu verbinden, indem eine nachhaltige Nutzung von Fauna und Flora ermöglicht wurde – zum Beispiel in Brasilien: Als Teil eines internationalen Pilotprogramms zum Erhalt der Tropenwälder konnten Landrechte für

Indigene gesichert werden (Note 2). Ziel des Projekts: die Wälder zu schützen und die Lebensgrundlagen der dort lebenden Indigenen zu sichern. Den Schutz des Waldes zu dokumentieren, ist dabei gar nicht leicht. In Zusammenarbeit mit dem US-amerikanischen Forschungszentrum Aid-Data⁴ wird nun modernste Technik für Monitoring und Evaluierung eingesetzt. Die ersten Satellitenbilder stimmen positiv – in den Gebieten mit Landrechten der Indigenen erscheint der Tropenwald noch unberührt. Wenn das Projekt langfristig erfolgreich ist, so hat es einen einfachen Grund: Die Interessen der Indigenen decken sich mit dem Waldschutz. Der Wald ist ihre Lebensgrundlage. Die Indigenen sind keine Anrainer, deren Bewirtschaftung des Waldes erst in Einklang mit dem Waldschutz gebracht werden muss.

Deutlich schwerer hatten es dagegen die Vorhaben, bei denen die Lebensweise der Anrainer nicht nahtlos mit dem Ziel harmonierte, natürliche Ressourcen zu schützen und Biodiversität zu erhalten. Wie eine Querschnittsauswertung zur FZ-Förderung



Der Erhalt des Regenwaldes liegt in ihrem Interesse – indigene Völker in Brasilien, Zielgruppe eines FZ-Projekts zur Demarkierung von Indianergebieten.

⁴ Das dem College of William & Mary angegliederte Forschungszentrum stellt geo-referenzierte Daten zur Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung, bereitet diese auf und forscht zu Targeting, Koordinierung und Evaluierung in der EZ. Weitere Informationen: <http://aiddata.org>

von Naturschutzparks in unserem 12. Evaluierungsbericht bereits zeigte, gingen Naturschutzförderung einerseits und bessere Lebensbedingungen für die Anrainer andererseits in keinem der damals untersuchten Beispiele reibungslos zusammen. In dieser Hinsicht sind die Schutzgebiete Bwabwata, Mudumu und Mamiki in Namibia, die als Projektbeispiel im ersten Kapitel dieses Berichts dargestellt wurden, ein Ausnahmefall. In Ecuador konnte ein Waldschutzprojekt zeigen, dass es zumindest zeitweise gelingen kann, die Bewirtschaftung von geschützten Wäldern und angrenzenden Pufferzonen durch die ansässigen Gemeinschaften zu sichern (Note 3). Belastbare Allianzen mit verschiedenen Akteuren sind unerlässlich für Erfolg versprechende Ansätze.

Über Modellversuche hinaus?

Die Förderung des Erhalts von Naturräumen zielt letztlich darauf ab, aus globaler Sicht bedeutsame „öffentliche Güter“ wie Biodiversität und Klima zu schützen. Aus Sicht der Partnerländer der FZ besitzen solche Projekte nur selten einen hohen Stellenwert. Manchmal werden ihre Ziele sogar durch gegenläufige Einflüsse anderer Interessengruppen konterkariert, unter Umständen mit politischer Deckung. Formal unterstützte die ecuadorianische Regierung zwar ein nationales System für Naturschutzgebiete und schaffte Anreize für Landeigner, um ihren Wald zu konservieren, aber als das Projekt zu Ende ging, übernahm das Umweltministerium nur noch wenig Verantwortung. Als auch noch ein wichtiger Akteur im Umweltschutz in Konkurs ging, wurden Förster nicht mehr bezahlt, Waldkomitees setzten sich nicht mehr zusammen, und erste Projektterragenschaften gingen verloren. Sogar in Brasilien wächst der Druck auf die Indiangebiete. Ein „Wachstumsbeschleunigungsprogramm“ der Regierung setzt die Priorität klar auf landwirtschaftliche Produktivität und wirtschaftliche Nutzung. Ob die inzwischen gestärkte Organisation der indigenen Bevölkerung hier ein Gegengewicht bilden kann, ist eine noch offene Frage. In Guinea ließ sich für Schlüsselaspekte des eigentlichen Naturressourcenmanagements keine wirkliche Unterstützung unter den Anrainern mobilisieren. Das instabile Umfeld und das mangelnde Interesse der zuständigen Behörden trugen dazu bei, dass am Ende weder die



Eine Wildhüterin klärt die Bevölkerung in Nordostnamibia über den Bwabwata-Nationalpark auf.

Natur effektiv geschützt wurde, noch die Armut gemindert werden konnte (Note 4).

Spannungsfelder erkennen als ersten Schritt zur Lösung

Für die Entwicklungszusammenarbeit bleibt die Erkenntnis, dass es zwar gelingen kann, erfolgreiche Modellprojekte zu kreieren. Ob Naturschutz jedoch langfristig Erfolg hat, hängt vor allem auch davon ab, ob die nationale Politik sich glaubhaft für dieses Thema einsetzt. Die Anrainer selbst, oft arm und marginalisiert, werden diese Aufgabe allein nicht bewältigen können, selbst wenn es in seltenen Fällen in ihrem Interesse liegt. Für alle anderen Anrainer der schützenswerten Gebiete erscheint es nötig, andere Projektansätze zu suchen, die nachhaltig die Lebensgrundlagen verbessern können. Und dies wird einen erheblichen Mitteleinsatz erfordern.

Versuche mit solchen neuen Ansätzen werden bereits gemacht, wie etwa mit „Payments for environmental Services“, also Zahlungen an Ansässige für die Pflege ihres Waldes. Die Evaluierungsergebnisse aus dem Jahr 2014 für das Pioniervorhaben in Huetar Norte, Costa Rica, klingen vielversprechend (Note 2). Allerdings muss die Finanzierung solcher Programme dauerhaft gesichert werden, um bei gefährdeten Naturräumen nachhaltige Wirkungen zu erzielen – und zwar in einer Höhe, die den Erhalt des Naturraums für die Eigner zur besten aller Alternativen macht.

Bei anderen Vorhaben, wie etwa der Förderung von Schutzgebieten in Peru (Note 2)

oder Brasilien (Note 1), die 2010 und 2011 evaluiert wurden, wurde zumindest deutlich ausgesprochen, dass die Priorität auf dem Ressourcenschutz liegt, der – wie der Evaluierungsbericht zum Schutz des Regenwaldes in Minas Gerais, Brasilien, konstatiert – sogar Einkommens einbußen für einzelne Anrainer wie kleine Holzproduzenten zur Folge haben kann. Deshalb ist „die Schaffung nachhaltiger alternativer Einkommensquellen, speziell für die ärmere Bevölkerung im Norden des Landes, eine drängende Herausforderung, der sich die Landesregierung zunehmend über eine zielgerichtete Regionalentwicklungspolitik zu stellen versucht.“ Dieser offene Umgang mit Spannungsfeldern wirkt sich – wie die Evaluierungsnote illustriert – nicht negativ auf die Erfolgsbewertung aus. Wenn der Ressourcenschutz funktioniert, stehen für die Armutsbekämpfung andere Instrumente zur Verfügung. Darauf verweisen nicht nur der Evaluierungsbericht zu Brasilien, sondern auch die folgenden Abschnitte zur Förderung ländlicher Infrastruktur – unser dritter Projekttyp.

Das Erkennen, wann Zielkonflikte zwischen Ressourcenschutz und Förderung der Anrainerbevölkerung vorliegen, ist der erste Schritt, um Ansätze gegebenenfalls gezielt auf das eine oder das andere Problem zuschneiden zu können. Dieser Erkenntnisprozess ist in der FZ schon recht weit fortgeschritten, auch wenn noch nicht immer geeignete Ansätze und vor allem ausreichende Mittel zum Angehen beider Problemkomplexe vorhanden sind.

Spannungsfeld 3: Hohe Kosten fordern ein klares „Ja“ zur Minderung ländlicher Armut

Der Bau von Infrastruktur, das Gros der als „ländlich“ identifizierten Projekte im Evaluierungsportfolio, dient unmittelbar einer Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Land – und hier lebt die Mehrheit der Armen. Jedoch: Dünn besiedelte Regionen, schwache Trägerstrukturen – die Menschen im ländlichen Raum mit FZ-Maßnahmen zu erreichen ist aufwändig. Legt das Gebot eines effizienten Umgangs mit Entwicklungsbudgets eine Konzentration auf die Armen in der Stadt nahe?

Den ländlichen Raum zu entwickeln ist teuer, zeigt aber Wirkung

Wenn geeignete Projektansätze verfolgt und notwendige Kosten gestemmt werden, können merkbare Wirkungen erzielt werden, die den Armen auf dem Land zugutekommen. Entlegene Dörfer erhalten erstmals Zugang zu Krankenstationen; modernisierte Wasserversorgung hilft, das Menschenrecht auf Wasser durchzusetzen, und kommt besonders Frauen zugute, denen der Wassertransport erleichtert wird. Ländliche Projekte können marginalisierte Gruppen erreichen – Indigene in Lateinamerika oder ethnische Minderheiten in Asien – und diesen Menschen Perspektiven eröffnen.

Solche Erfolge zu erzielen ist jedoch sehr teuer. Die FZ fördert ländliche Entwicklung in einigen der Länder mit den geringsten Bevölkerungsdichten der Welt. In der Mongolei, in Namibia und Mauretanien leben nur 2–3 Einwohner pro km². Zum Vergleich: In Deutschland sind es 226 (Stand: 2014). Bei dünner Besiedelung wird die Versorgung der Bevölkerung schnell kostenintensiv. Die Standorte liegen oft viele Hundert Kilometer von der Hauptstadt entfernt. Betreuungs- und Transportkosten sind entsprechend hoch. Die Folge: Der Stromanschluss oder die Straßenanbindung pro Anwohner ist deutlich teurer als in der Stadt. Eine Weltbankstudie zeigt, dass ein privater Wasseranschluss in dünn besiedelten Gebieten pro

Kopf mehr als zehnmals so teuer sein kann wie in großen Städten, sogar eine Zapfstelle am Brunnen kommt im Mittel der untersuchten Länder gut dreimal teurer.⁵ Eine Analyse von 133 evaluierten Wasserprojekten der FZ bestätigt diese Ergebnisse: Bei vergleichbarer Qualität sind die Kosten pro Nutzer auf dem Land statistisch signifikant höher.⁶

„Kosten pro begünstigter Person“ greift als Effizienzmaßstab zu kurz

Ist es vor diesem Hintergrund ineffizient, die Lebensbedingungen der Armen auf

dem Land zu verbessern, solange es im städtischen Raum noch kostengünstigere Ansatzmöglichkeiten zur Minderung von Armut gibt? Die Antwort ist ein klares „Nein“. Um die Wirkungseffizienz zu beurteilen, also das Verhältnis der erzielten Outcomes und Impacts zu den Inputs, kommt es nicht allein auf die Menge der mit den verfügbaren Mitteln bereitgestellten Infrastruktur an, also zum Beispiel die Zahl der Wasseranschlüsse oder Klassenräume. Der richtige Effizienzmaßstab errechnet sich auch nicht aus möglichst geringen Kosten pro Nutzer.



Bangladesch: ein Händler auf seinem beschwerlichen Weg zum Markt



Mali: Bewohner der Dörfer im Dogonland erhalten Zugang zu sauberem Trinkwasser und zur Gesundheitsversorgung.

⁵ The World Bank (2011): Africa's water and sanitation infrastructure: access, affordability, and alternatives

⁶ Ergebnis einer Auswertung von Laura Metzger, ETH Zurich, Center for Development and Cooperation (NADEL), auf Basis von KfW-Daten

Entwicklungspolitisch entscheidend ist ein möglichst hoher entwicklungspolitischer Nutzen pro Einheit der verfügbaren Mittel. Auf dem Land, wo besonders viel Armut herrscht und häufig benachteiligte Gruppen erreicht werden können, kann der Nutzen der Zielgruppe aus neuer Infrastruktur weit höher sein als in Städten, in denen der Versorgungsgrad bereits auf einem weit höheren Niveau liegt. Insofern ist ein klares Bekenntnis zur ländlichen Armutsminderung trotz hoher Kosten gefordert, insbesondere dann, wenn das Stadt-Land-Gefälle hoch ist. Dennoch muss im ländlichen Raum nach angepassten Lösungen gesucht werden, um mit den Problemen in weniger dicht besiedelten Regionen umzugehen und um die Kosten im Rahmen zu halten.

Auch wenn der Bewertungsmaßstab der Wirkungseffizienz die Armen in der Stadt nicht automatisch als Zielgruppe der FZ priorisiert, das Spannungsfeld zwischen hohen Kosten und dem Wunsch, viele Menschen zu erreichen, bleibt bestehen.

Bisher wurde versucht, diesem Spannungsfeld mit an den ländlichen Raum angepassten Konzepten zu begegnen – mit begrenztem Erfolg, wie die folgenden Ausführungen zeigen, wenn eine qualitativ ähnliche Versorgung in der Stadt und auf dem Land den Maßstab bildet.

Nutzergruppen: ein Wartungskonzept mit Grenzen

Ländliche Infrastrukturprojekte unterscheiden sich von städtischen meist deutlich im Wartungskonzept. Weit weg von urbanen Zentren sind zuständige Behörden finanziell und organisatorisch häufig schwach. Wenn nationale Wartungskonzepte existieren, so liegen die Prioritäten meist nicht im ländlichen Bereich; es wird eher die Nationalstraße neu asphaltiert als das ländliche Wegenetz gewartet. Die häufigste Antwort der FZ auf diese absehbare Gefahr für die Nachhaltigkeit von Wirkungen: Mobilisierung der Eigenverantwortung der begünstigten Bevölkerung. Dorfkomitees für die Instandhaltung der nahe gelegenen Schotter- und Erdstraßen,

Brunnenkomitees für die Bedienung und Wartung der modernisierten Trinkwasserquelle aus geschlossenem Bohrloch mit Handpumpe, Elternkomitees für die Instandhaltung ländlicher Schulen – die Routinewartung der ländlichen Infrastruktur wird auf Nutzergruppen verlagert.

Allein die schiere Zahl der Komitees legt nahe, dass das Konzept Grenzen hat. Immer wieder wird bei Evaluierungen festgestellt, dass Nutzergruppen, die mit dem Bau der Infrastruktur gegründet wurden, inzwischen zerfallen oder nur noch rudimentär vorhanden sind, wie etwa in den guatemaltekischen Provinzen Baja und Alta Verapaz, in denen sich viele Nutzerkomitees für ländliche Wasserversorgung bereits wieder aufgelöst hatten oder Kenntnisse von amtierenden Komitees unzureichend auf Nachfolger übertragen wurden. Fast immer funktionieren die Komitees anders als angedacht. Ein Beispiel: Die Gebührenerhebung von städtischen Wasserwerken zum Vorbild nehmend, wird ländlichen Brunnenkomitees aufgetragen, von den Nutzern regelmäßig Geld einzusammeln und dieses auf einem Konto für Reparaturen vorzuhalten. In keiner einzigen Evaluierung wurde ein solches System funktionsfähig vorgefunden. Manchmal war Geld auf dem Konto, manchmal nicht; fast nie gab es regelmäßige Zahlungen, sondern eher Spontansammlungen dann, wenn tatsächlich ein Ersatzteil beschafft werden musste. Die Nachhaltigkeit der Projekte wurde dadurch jedoch nur selten gänzlich in Frage gestellt. Der Grund: Schulbauten, Brunnen, Pumpen etc. werden in aller Regel in äußerst robuster und wartungsarmer Qualität gebaut, sodass sie in fast allen Evaluierungen auch zehn Jahre nach dem Bau noch zu 80 bis 100% funktionsfähig vorgefunden werden, beispielsweise in den palästinensischen Gebieten, wo besonders stabiles und wartungsarmes Material für Schulbauten verwendet wurde.



Die Wasserstelle in der Umgebung von Abomey in Benin ist auch ein Ort des sozialen Austauschs.



Laos: „Love your nation, maintain the roads“ – ein patriotischer Appell zur Instandhaltung des Straßennetzes

Durch anspruchsvollere Technik droht die ländliche Infrastruktur dem Nutzergruppenkonzept zu entwachsen. Immer mehr ähneln die Wünsche der Bevölkerung auf dem Land denen in der Stadt: ein Wasseranschluss im Haus, eine asphaltierte Straße vor der Tür, Schule und Krankenstation am Ort. Dies ist verständlich, und



Indien: FZ-finanzierte Krankenwagen im Bankura-Distrikt in Westbengalen ermöglichen schnellere Hilfe.



Brasilien: Verbindung zur modernen Welt, auch aus einem Indigenendorf

der Trend zu anspruchsvolleren Lösungen lässt sich mancherorts nicht aufhalten. In Marokko werden in stadtnahen ländlichen Regionen fast nur noch private Wasseranschlüsse gebaut. Anderes wird von den Nutzern nicht mehr akzeptiert. Aber es verbleiben in vielen Entwicklungsländern große ländliche Gebiete und viele Sektoren, in denen technisch anspruchsvollere Lösungen prohibitiv teuer wären oder mangels funktionsfähiger Wartungslösungen nicht realisierbar sind. Welche Konzepte hat die FZ hier anzubieten, um dem Stadt-Land-Gefälle entgegenzuwirken?

Physische Infrastruktur – auf Standort und Mobilität kommt es an

Wenn nicht jedes Dorf seine Krankenstation oder seine Schule haben kann, dann muss Zugang anders sichergestellt werden. Eine Lösung: Die Infrastruktur kommt zum Nutzer – zum Beispiel in Form eines Krankenwagens oder gar in Form einer mobilen Teststation oder Klinik wie in dem mit Note 2 bewerteten Vorhaben zur Finanzierung mobiler HIV-Teststationen in Sambia, die zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits 30 % aller Tests im Land durchführten. Oder andersherum: Die Nutzer kommen zur

Infrastruktur, zum Beispiel Schüler mit Hilfe von öffentlichem Transport zu weiterführenden Schulen oder Schwangere mit Hilfe eines speziellen Taxi-Vouchers – wie in Indien – zur Klinik.

Unabhängig davon, wer sich bewegt, spielen für solche Lösungen Transportwege, vor allem Straßen, eine Schlüsselrolle. Sie haben nicht nur für die Erreichbarkeit von sozialer Infrastruktur überragende Bedeutung, sondern auch für die wirtschaftliche Entwicklung. Landwirtschaftliche Erzeugnisse, die über den Eigenbedarf hinausgehen, lassen sich nur vermarkten, wenn städtische Märkte oder gar Exportmärkte physisch zugänglich sind.

Die Evaluierung eines Vorhabens zum Ausbau von Transportwegen und Märkten im ländlichen Bangladesch zeigte, dass der Umsatz auf den Märkten anstieg, die ausgebauten Straßen aber auch die schnellere Fahrt zum Arzt erlaubten und Kindern den täglichen Besuch der weiterführenden Schule in der nächsten Stadt. Im dicht besiedelten Bangladesch waren soziale und wirtschaftliche Ziele in diesem Projekt leicht vereinbar (Note 1). Wenn Budgets begrenzt sind und der

Raum dünn besiedelt ist, stellt sich häufig die Frage, ob ländliche Wege primär sozialen oder wirtschaftlichen Kriterien folgen und mit welchem Standard sie ausgebaut werden sollen. Welchen Zugang zu Schulen und Gesundheitsstationen hat das Dorf in Burkina Faso? Wie viele Monate im Jahr ist das laotische Dorf während der Regenzeit komplett vom Straßennetz abgeschnitten? Solche Fragen entscheiden über die Auswahl ländlicher Wege. Das wirtschaftliche Potenzial der Projektregion spielt hier eine untergeordnete Rolle. Der Ausbaustandard ist meist eine Erd- oder Schotterstraße, deren Zustand zum Zeitpunkt der Evaluierung häufig bereits deutlich degradiert ist. Ist anstelle einer Erdstraße vor der Tür, die nach vergleichsweise kurzer Zeit nur mit Zweirädern befahrbar oder zu Fuß begehbar ist, vielleicht doch eine Asphaltstraße sinnvoller, die national gewartet wird, ganzjährig den Anschluss an den städtischen Raum sichert, aber in zwei bis drei Kilometern Entfernung am Dorf vorbeiführt? Über ein derartiges Umdenken bei der Anbindung des ländlichen Raums zumindest nachzudenken, forderte bereits vor einigen Jahren ein Diskussionsbeitrag

der Weltbank, der die Effizienz des ländlichen Wegebbaus in den Vordergrund stellte.

Abstriche müssen sein – trotz mobiler und innovativer Lösungen

So gut es auch durch optimierte und teilweise mobile Lösungen gelingen mag, physische Infrastruktur und Transportmöglichkeiten den Gegebenheiten des ländlichen Raums anzupassen: Abstriche im Vergleich zur Stadt müssen hingenommen werden. Auch mobile Infrastruktur, wie ein Krankenwagen, kann nicht an mehreren Orten gleichzeitig sein; eine

ganzjährig befahrbare Straße mit Schulbussen wird es nicht überall geben, sodass Kinder statt der täglichen Fahrt zur weiterführenden Schule auf die – ebenfalls von der FZ zum Beispiel in Indien erfolgreich unterstützte – Internatslösung zurückgreifen müssen.

Die Zukunft mag bessere Lösungen bereithalten. Die Erfindung des Mobiltelefons hat in der Vergangenheit eindrucksvoll demonstriert, wie die Versorgung des ländlichen Raums durch die Unabhängigkeit vom Festnetz schlagartig verbessert wer-

den konnte. Lösungen des mobilen Bankings oder der Telemedizin bauten auf dieser Innovation auf. Davon profitiert der ländliche Raum, auch wenn wir dies noch nicht durch Evaluierungsergebnisse illustrieren können. Ob straßenunabhängige Transport- und Logistiklösungen, zum Beispiel durch Drohnen, den nächsten Innovationssprung bereithalten?

>>>



Wanderschulen – eine mobile Lösung der besonderen Art

Der Norden Malis ist stark nomadisch geprägt. Traditionellen Routen folgend entziehen sich die Nomaden den üblichen, stationären Einrichtungen von Dörfern und Städten. Die Folge: eine extrem niedrige Alphabetisierungsrate, niedrig sogar für malische Verhältnisse. Die Kinder haben schlichtweg keine Möglichkeit, an einem Ort zur Schule zu gehen. Ein FZ-unterstütztes Vorhaben in Zusammenarbeit mit der Welthungerhilfe schafft hier Abhilfe: Die Schule wandert mit. In mehr als 80 mobilen Schulen, die mitsamt Lehrer den Nomaden folgen, wurden bereits über 4.000 Kinder unterrichtet.

Eigentlich sollte die Wirkung dieser Schulen nach den Regeln der rigorosen Evaluierung gemessen werden, mit Hilfe eines Vergleichs der Lernerfolge von Kindern, die zur mobilen Schule gehen, im Vergleich zu solchen, die keine Schule besuchen. Der Ausbruch des kriegerischen Konflikts in Nordmali machte einen Strich durch die Evaluierungsplanung. Man konnte froh sein, wenn die Durchführung des Projekts überhaupt gelang. Dennoch wurden im Vorfeld des Projektes wertvolle Informationen mittels einer Befragung erhoben, die über die Wirkungen dieser mobilen Lösung der besonderen Art sehr optimistisch stimmen. Die Befragung zeigte: Bildung wird von den

Nomadeneltern sehr hoch geschätzt; dennoch zeigte die Generation der Kinder und Jugendlichen geringere Kenntnisse im Lesen und Schreiben als die Generation der Eltern – ein auch in Entwicklungsländern außergewöhnlicher und sehr besorgniserregender Befund. Doch ohne Schule konnten die Kinder nicht ordentlich lernen, es sei denn, sie verließen ihre Familie und blieben in der Stadt. Dazu gibt es durch die Wanderschulen nun eine Alternative. Die Voraussetzungen für hohe Wirkungen sind also besonders gut. Nach allen Informationen, die aus der Region zu uns kommen, werden die Schulen hervorragend angenommen.

Ausblick: Komplex denken, gezielt handeln

Die Spannungsfelder in und zwischen den ländlichen Lebens- und Naturräumen werden bestehen bleiben. Die Komplexität der „ländlichen“ Herausforderung steigt, wenn – wie in dieser Auswertung – „ländliche Entwicklung“ nicht separat, sondern im notwendigen Zusammenspiel mit dem Schutz von Biodiversität und Klima betrachtet wird. Zudem ist „das Land“ nicht isoliert von „der Stadt“, auch wenn wir dies in unserer Auswertung zur Vereinfachung ausblenden. Dieser Komplexität muss sich jedes Projekt, das in ländliche Lebens- und Naturräume hineinwirkt, stellen. Das heißt jedoch nicht, dass jedes Projekt diese Komplexität in seinem Zielsystem abbilden und alle Probleme gleichzeitig lösen muss. Im Einzelfall muss vielmehr entschieden werden: Welche Maßnahme passt zu welchem Ziel?

Spannungsfelder aushalten

Unsere Analyse begann mit drei Herausforderungen: die Agrarwirtschaft als Motor von ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung zu fördern, Naturressourcen und Klima zu schützen und Armut zu mindern. Es schien, als ob die FZ passende Antworten parat hat, da es doch drei typische Projektansätze gibt, die bei der Landwirtschaft, dem Naturschutz und der ländlichen Infrastruktur ansetzen. Ein genaueres Hinschauen zeigte jedoch, dass die einem einzelnen Projekt zugeschriebenen Ziele häufig weit über eine der drei Herausforderungen hinausgehen. Dieser Anspruch überfordert viele Projekte. Wenn es eine übergreifende Schlussfolgerung gibt, dann diejenige, dass die aufgezeigten Spannungsfelder ausgehalten werden müssen, ohne daraus den Anspruch abzuleiten, durch ein Projekt alle Probleme gleichzeitig angehen und die Spannungsfelder auflösen zu müssen.

Raumbezogen denken

Natürlich müssen in der Projektanalyse die Spannungsfelder mitgedacht werden. Und nicht nur diese – es darf auch nicht die Illusion entstehen, dass ländliche Lebens- und Naturräume für sich isoliert seien. Die übliche Einteilung von Projekten in „städtisch“ oder „ländlich bzw. naturräumlich“, wie auch wir sie für diese Auswertung zugrunde legten, ist der Komplexität und Interdependenz zwischen Stadt und Land kaum angemessen. Städte versorgen den ländlichen Raum mit weiterführenden Schulen, spezialisierten Gesundheitsdienstleistungen, Finanzinstitutionen und wirtschaftlicher Infrastruktur. Städte sind Anlaufpunkt für Bauern zur Vermarktung ihrer Produkte. Zwischen entlegenen Dörfern und zentralen Metropolen liegt ein fließender Übergang von Kommunen, Distriktstädten, Mittelstädten und peri-urbanen Gebieten. Mit zunehmender Mobilität der Bevölkerung

und moderner Telekommunikation werden die Wechselwirkungen zwischen Stadt und Land enger. Das Leben in der Stadt beeinflusst die Wünsche und Ansprüche der Menschen auf dem Land genauso wie ihre Entscheidung über einen Umzug in die Stadt. Naturräume sind häufig leichter erreichbar. Dies kann die Gefährdung von unwiederbringlichen Naturschätzen erhöhen, aber manchmal auch ihren Schutz erleichtern, zum Beispiel weil Einnahmen aus Naturparks erzielt werden können. Solche Interdependenzen müssen beachtet, ländliche Lebens- und Naturräume müssen als Teil einer sich urbanisierenden Welt entwickelt werden. Bei der Konzeption von Entwicklungsprojekten muss auch diese Komplexität berücksichtigt werden, ohne jedoch der Versuchung zu erliegen, neben den drei beschriebenen Spannungsfeldern „auf dem Land“ auch noch auf Migration und Urbanisierung gezielt einwirken zu wollen.

Das Portfolio entscheidet, nicht das einzelne Projekt

Komplex analysieren, doch dann sind häufig Entscheidungen gefordert. Ein einzel-

nes Projekt kann nicht in alle Zieldimensionen wirken, und falls es doch gelingt, ist dies die Ausnahme, nicht die Regel. Wenn ein einzelnes Projekt konsequent und ausschließlich die Produktivität steigert, kann dies ein durchaus berechtigter Ansatz sein, solange das „Kernproblem“ in Defiziten bei der strukturellen Weiterentwicklung der ländlichen Wirtschaft liegt und die Rechte der ansässigen Bevölkerung respektiert werden. Um kleinbäuerliche Strukturen zu fördern oder die Armut von Subsistenzbauern zu mildern, kann separat ein gänzlich anderer Ansatz nötig sein. Und Naturschutz muss nicht immer gleichzeitig den Anwohnern nützen. Alle Ziele haben ihre Berechtigung, doch sie müssen nicht durch ein einziges Projekt erreicht werden. Es kommt letztlich darauf an, dass das Zusammenspiel aller Projekte, Programme und Strategien der Partnerländer und der Geber für den ländlichen Raum eines Landes stimmig ist. Dieses gesamte Portfolio entscheidet über die Perspektiven des ländlichen Raums und seiner Bewohner, nicht ein einzelnes Projekt.



Ein Bananenmarkt in Kenia – Ziel der angebauten Produkte im Rahmen eines FZ-finanzierten Bewässerungsprojekts am Mount Kenya

„Kleinbauern haben ein Riesenpotenzial – wenn das Umfeld stimmt“

Zur Ernährung der wachsenden Weltbevölkerung ist die Steigerung landwirtschaftlicher Erträge ein Muss. Welche Rolle können hier Kleinbauern spielen? FZ-Evaluierungsergebnisse stimmen eher skeptisch, auch wenn die Projekte mehr auf direkte Armutsminderung von Subsistenzbauern und weniger auf Ernährungssicherung gerichtet waren. Im Gespräch mit dem Agrarökonom Prof. Dr. Joachim von Braun sollen die Befunde von FZ E auf den Prüfstand gestellt werden. Er ist mit der Forschung zu Ernährungssicherung und ländlichem Raum ebenso vertraut wie mit der Realität der Kleinbauern in aller Welt. Dies macht ihn zu einem der gefragtesten Berater in der Entwicklungspolitik. Prof. Dr. Eva Terberger, Leiterin der FZ Evaluierungseinheit, stellt Fragen an Prof. Dr. Joachim von Braun.



Prof. Dr. Joachim von Braun ist Agrarökonom und Direktor der Abteilung „Wirtschaftlicher und technologischer Wandel“ des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEF) an der Universität Bonn. Zuvor war er Generaldirektor des International Food Policy Research Institute in Washington, D.C. Er ist Vizepräsident der Welthungerhilfe und Vorsitzender des Bioökonomie-Rates der Bundesregierung.

Terberger: Unsere Evaluierungen legen nahe: Ansätze zur Linderung der Armut von Kleinbauern, selbst wenn sie zu hohen prozentualen Produktionssteigerungen auf kleinen Flächen führen, sind überfordert, wenn von ihnen maßgebliche Beiträge zur Ernährungssicherung erwartet werden...

von Braun: Da muss ich sofort einhaken und vehement widersprechen. Kleinbauern haben ein Riesenpotenzial. Es geht in der Diskussion um Ernährungssicherung nicht um Kategorien wie Groß und Klein. Zu behaupten, Investitionen in Kleinbauern seien aufgrund der kleinen Fläche automatisch unproduktiver als Investitionen in größere Betriebe, ist nicht zutreffend. Ich bin hier nicht einfach optimistisch oder „politically correct“, sondern stütze mich auf Fakten. Die weltweit ca. 450 Mio. kleinbäuerlichen Betriebe tragen erheblich zur Ernährungssicherung bei, und Betriebe unter zwei Hektar produzieren den größten Teil der Nahrungsmittel in Entwicklungsländern.

Terberger: Wo finden sich denn solche Kleinstbauern mit Potenzial?

von Braun: 80% der Kleinbauern sind in Asien. Schauen wir nach China: In den Jahren nach der Wirtschaftsreform von 1979 wurden in Betrieben mit 0,4 Hektar und weniger jährliche Wachstumsraten von 6 bis 8% erzielt. Das war nicht nur der Schlüssel zum Erfolg im Kampf gegen den Hunger, sondern auch zum allgemeinen Wirtschaftsaufschwung. Heute haben afrikanische Länder wie Äthiopien ähnlich hohe landwirtschaftliche Wachstumsraten. Auch in Zentralamerika finden sich konkurrenzfähige Kleinbauern, zum Beispiel im westlichen Hochland von Guatemala. Auf Flächen von unter einem halben Hektar bauen sie dort – neben Mais und Bohnen für den Eigenbedarf – hochwertiges Gemüse für den Export an und gehen gleichzeitig einem Nebenerwerb außerhalb der Landwirtschaft nach.

Terberger: Solche „High Value“-Ernten müssen verkauft werden. Märkte sind für die Kleinbauern mit Potenzial also erreichbar?

von Braun: Der Zugang zu Märkten ist mitentscheidend für den Erfolg. Hierfür ist wirtschaftliche Infrastruktur, von Finanz- oder Vermarktungsinstitutionen bis hin zu Straßen und Häfen, extrem wichtig. Fehlende Infrastruktur ist ein Hauptgrund, warum landwirtschaftliche Projekte, nicht nur in der FZ, sondern auch bei anderen Gebern – wie etwa der Weltbank – häufiger scheitern als die Förderung in anderen Sektoren. Investitionen in physische Infrastruktur, Institutionen und Produktion müssen simultan konzipiert werden. Das Projektdesign sollte nicht zu eng auf Produktionssteigerung gerichtet sein und das notwendige Drumherum vernachlässigen, von ländlichen Zubringerstraßen bis hin zu Finanzierung und Vermarktungsstrukturen. Investitionen in ländliche Infrastruktur gehören – zusammen mit solchen in Landwirtschaft – zu den produktivsten entwicklungspolitischen Ansätzen.

Terberger: Infrastruktur ist wichtig, das bestätigen auch unsere Evaluierungen. Aber braucht es nicht noch andere Voraussetzungen für den Anbau von ertragsstarken, hochwertigen Sorten,

zum Beispiel guten Boden – der armen Subsistenzbauern häufig fehlt?

von Braun: Die Vorstellung, die Qualität der Böden hätte etwas mit Groß und Klein zu tun, ist falsch. Fehlende Nachhaltigkeit in der Bodenbewirtschaftung führt zu Erosion, Wassermangel, Versalzung und Nährstoffmangel. Wissenschaftliche Untersuchungen, auch hier am ZEF, zeigen, dass landwirtschaftliche Flächen von großen und kleinen Betrieben davon gleichermaßen betroffen sind.

Terberger: Für die Übernutzung sind aber vor allem Großbetriebe verantwortlich. Die Produktionsmethoden von Kleinbauern sind doch ressourcenschonend?

von Braun: Nein, das gilt nicht generell. So sehr wir den Kleinbauern eine wichtige Rolle in der Landwirtschaft der Zukunft zutrauen können: Es ist ein Irrglaube, dass wir durch eine Abkehr von mechanisierten landwirtschaftlichen Großbetrieben und ein Festhalten an kleinbäuerlichen Betrieben die natürlichen Ressourcen besser schützen könnten. Hier ist bei großen und kleinen Betrieben ein Umdenken gefragt.

Terberger: Bekämpfung von Bodenerosion, das ist der FZ zum Beispiel mit den Subsistenzbauern in Maharashtra, Indien, geglückt. Aber solche Erfolge reichen doch nicht aus, um die natürlichen Ressourcen für die Nahrungsproduktion der Zukunft zu sichern.

von Braun: Nein. Nachhaltige Bodennutzung in der Subsistenzwirtschaft ist notwendig, aber dies ist keine hinreichende Strategie für die Ernährungssicherung einer zunehmend urbanisierten Welt. Was wir brauchen, ist eine Steigerung der Produktivität aller landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren mittels Innovation, und dies am besten im Rahmen einer nachhaltigen Bioökonomie.

Terberger: Und was versteht man darunter?

von Braun: Die Definition, die der Bioökonomierat gibt, ist ein bisschen sperrig: „wissensbasierte Erzeugung und Nutzung biologischer Ressourcen, um Produkte, Verfahren und Dienstleistungen in allen wirtschaftlichen Sektoren im Rahmen eines zukunftsfähigen Wirtschaftssystems bereitzustellen.“ Für die Landwirtschaft heißt das ganz einfach: Wir müssen all unser Wissen nutzen, um bei hohen Erträgen ökologisch nachhaltig zu wirtschaften. Die Betonung liegt auf der Nutzung von Wissen; und das macht man nicht, wenn man einfach ein Zurück zu traditionellen Anbaumethoden fordert.

Terberger: Wissen – neben Infrastruktur und ertragreichen Böden – als tragende Säule einer landwirtschaftlichen Produktion zur Ernährungssicherung?

von Braun: Ja, genau das meine ich. Wissen und damit Ausbildung sind unverzichtbar für die Innovation, auch in kleinen Betrieben. Die Millionen kleinbäuerlicher Betriebe sind enorm heterogen. Wir können sie grob nach der Qualität ihrer natürlichen Ressourcen und dem Stand ihres Know-hows klassifizieren. Für Kleinbauern mit mangelhaften Ressourcen und sehr niedrigem Wissensstand – und fehlenden Möglichkeiten, dies zu ändern – empfehlen wir keine Investitionen in die Landwirtschaft. Sie brauchen andere Unterstützung. In dieser Gruppe findet sich auch ein Teil der armen Subsistenzbauern, auf die



Marokko: Die Mechanisierung der Bodenbearbeitung hilft, Ertragspotenziale auszuschöpfen.

Evaluierungsergebnisse der FZ abstellen. Die Gruppe von Kleinbauern dagegen mit gutem Ressourcenpotenzial und hohem Innovationspotenzial – auf die sollten wir bauen und alles tun, um deren landwirtschaftliche Produktivität zu steigern.

Terberger: Was wäre das?

von Braun: Die Nutzung von moderner Technologie, auch Kommunikationstechnologie – hier nur die Stichworte Preisinformationen per SMS und E-Farming –, und natürlich Ausbildung, um den technischen Fortschritt auch adäquat nutzen zu können. Das Potenzial einer praktischen landwirtschaftlichen Ausbildung wird in der Entwicklungszusammenarbeit noch viel zu wenig genutzt. Anstelle von Beratungsprojekten, die möglichst von



Erfolgreiche Landwirtschaft in Äthiopien bietet Perspektiven auch für die junge Generation.

heute auf morgen wirken sollen, wäre eine solide Investition in die Zukunft der jungen Generation, die ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft verdienen will, viel sinnvoller.

Terberger: Aber liegt die Zukunft der jungen Generation denn überhaupt auf dem Land? Ist nicht viel eher mit der Abwanderung in die Städte zu rechnen?

von Braun: Damit ist nicht nur zu rechnen, sondern solcher Strukturwandel ist notwendig. Doch hinter der Verstädterung verbergen sich komplexe Prozesse. Man muss sich vor Augen führen: Stadt und Land sind keine getrennten Welten, sondern stehen in einem engen Wechselspiel zueinander. Für die Verstädterung spielen nicht, wie viele glauben, Megastädte wie Mexiko-Stadt oder Mumbai die dominierende Rolle, sondern die Mittelstädte. Sie funktionieren oft wie groß gewachsene Dörfer, zum Beispiel im Niltal oder in Nigeria, und sie sind aufs Engste mit der Landwirtschaft verwoben, nicht nur weil Kleinbauern in der nahe liegenden Stadt ihre Märkte finden. Die Verdienstmöglichkeiten in der Stadt bestimmen die Opportunitätskosten für die Landwirtschaft.

Terberger: Wie ist das zu verstehen?

von Braun: Ganz einfach. Wenn die Landwirtschaft nicht ebenso viel abwirft wie vergleichbare Arbeit in der Stadt, wandern die Arbeitskräfte langfristig ab. Also muss die Arbeit in der Landwirtschaft produktiver werden, um mit der Stadt mithalten zu können. Für kleinbäuerliche Betriebe liegt die Lösung häufig zunächst in einer Kombination aus Arbeit im Dienstleistungs- oder Gewerbebereich und einer Fortführung der Landwirtschaft als Nebenerwerb – ähnlich wie in meinem Eingangsbeispiel aus Guatemala. Bei den Einkommensquellen ist so das Risiko besser gestreut – das ist wichtig, wenn Versicherungsmöglichkeiten fehlen. Über die Zeit wird jedoch vielerorts ein Strukturwandel in dem Sinne einsetzen, dass Kleinbetriebe aufgeben; Flächen werden verkauft oder verpachtet. Aber das dauert viele Jahre: Die Transformation einer Landwirtschaft mit Betriebsgrößen von einem Hektar zu einer mit Zehn-Hektar-Betrieben dauert bei einer jährlichen Aufgabe von 5 % der Ein-Hektar-Betriebe 45 Jahre, und dabei ist zu beachten, dass wenige Länder jemals dauerhaft eine so hohe Rate wie 5 % Betriebsübergaben pro Jahr verzeichnet haben.

Terberger: Also doch ein Wandel zu größeren Flächen. Können ausländische Direktinvestitionen in den Agrarsektor bei diesem Strukturwandel helfen? Im Allgemeinen werden ausländische Direktinvestitionen entwicklungspolitisch ja tendenziell positiv gesehen, nicht zuletzt wegen des Transfers von Know-how; bei Investitionen in den Agrarsektor jedoch wird dies von der Öffentlichkeit deutlich anders wahrgenommen.

von Braun: Der Landwirtschaft können ausländische Direktinvestitionen dienen, insbesondere in der Verarbeitung. Aber Fehlentwicklungen müssen verhindert werden, wie zum Beispiel exzessive Landakquisition, auch als „Land Grabbing“ bezeichnet. Die erste Welle dieses Trends, beginnend so um 2007, hielt und halte ich für hochproblematisch. Länder wollten sich Flächen „sichern“ auf Kosten der Einwohner der Zielländer. Der Ausdruck „Land Grabbing“ hatte hier leider seine Berechtigung. Die zweite Welle, die immer noch rollt, ging von kommerziellen Investoren aus. Auch hier gibt es Fälle von Auswüchsen, aber es gibt auch Chancen für die Bevölkerung der Partnerländer, die vor allem in neuen Arbeitsplätzen liegen. Im Moment rollt eine dritte Welle von Landakquisitionen, die auch Sorgen bereitet: Lokale Eliten, die Wertsteigerungen von Grund und Boden erwarten, eignen sich Flächen an, wo Landrechte nicht gesichert sind, zum Teil auf Kosten traditioneller Nutzer.

Terberger: Das ist besorgniserregend. Was können wir tun, um die einheimische Bevölkerung, einschließlich der Kleinbauern, zu schützen?

von Braun: Intransparenz leistet dem Ausnutzen von überlegenem institutionellem Wissen Vorschub. Deshalb müssen – neben der Ausbildung – die Förderung von Transparenz und der Schutz bestehender Landrechte oben auf der Maßnahmenliste stehen. Der Aufbau von Grundbuchämtern mit verlässlichen Katastern ist hier ein Mittel. Die Kosten der Kataster sind dank IT stark gesunken.

»» Wo Landwirtschaft erfolgreich wächst, sehen sogar junge Leute ihre Zukunft wieder vermehrt auf dem Land.

Terberger: Mit klaren und gesicherten Eigentumsrechten an Grund und Boden wäre auch das Konfliktpotenzial bei kommerziellem Engagement, das neue Arbeitsplätze bringt, eingedämmt?

von Braun: Das ist zwar oft richtig, aber Konflikte drehen sich bei landwirtschaftlichen Investitionen nicht nur um Land, sondern es gibt auch Streit darüber, wer die neuen Job-Chancen wahrnehmen kann. Dies konnten wir jüngst an einem afrikanischen Projektstandort beobachten. Die lokale Bevölkerung war aufgebracht, weil sie mit Zugewanderten um die begehrten Arbeitsplätze, die durch Investitionen in die Landwirtschaft geschaffen wurden, konkurrieren musste und den Kürzeren zog.

Terberger: Zuwanderung in ein ländliches Gebiet, das ist etwas Neues.

von Braun: Wo Landwirtschaft erfolgreich wächst, wie in Äthiopien, sehen sogar junge Leute ihre Zukunft wieder vermehrt auf dem Land, wie unsere Befragungen zeigen; es gibt Land-Land-Migration hin zu den produktiven landwirtschaftlichen Standorten. Hier spielt die Technologie auch eine Rolle, die das Stadt-Land-Gefälle nicht nur im Hinblick auf die Produktivität der Arbeit, sondern auch in anderer Hinsicht abbaut. Wegen der modernen Kommunikationsmittel ist man auf dem Land nicht mehr so von der Welt abgeschnitten. Es gibt mehr Gleichberechtigung im Zugang zu Informationen, zu politischer Teilhabe, aber auch zu den Dingen, die das Leben einfach unterhaltsamer machen, wie Musik oder Kino.

Terberger: Das Verhältnis von Stadt und Land wandelt sich, dies konnten wir auch in unseren Evaluierungen spüren, aber noch nicht ausreichend belegen. Hier gibt es in Forschung und Evaluierung sicherlich noch viel zu entdecken. Ich habe in diesem Gespräch viel Neues gelernt. Ganz anders, als der Beginn des Interviews erwarten ließ, hat sich der anfängliche Widerspruch weitgehend aufgelöst und die Gemeinsamkeiten überwiegen. Vielen Dank für das offene und interessante Gespräch.

von Braun: Auch mir hat das Gespräch Freude bereitet. Die Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der FZ ist in Sachen Landwirtschaft mit neuen Chancen konfrontiert. Sie muss sich auf die Diversität und Dynamik der kleinbetrieblichen Landwirtschaft einlassen.



Reiche Zwiebelernte für einen Kleinbauern in Indien

»» Themenwerkstatt



Rigoreuse Wirkungsmessung bleibt spannend

Aber nicht immer und überall

Neben Ex-post-Evaluierungen bildet die thematische Arbeit die zweite Säule im Aufgabenspektrum von FZ E. Hier wird übergeordneten Wirkungsfragen nachgegangen, die für die FZ besonders relevant sind, häufig mit aufwändigeren Methoden, als sie in Standard-Ex-post-Evaluierungen zum Einsatz kommen können. „Tragen Mikrokredite zur Überschuldung von Haushalten bei?“, „Sollten Kondome zur HIV-Prävention umsonst ausgegeben werden?“ oder „Was wissen wir über die Beschäftigungswirkung der Förderung von Kleinunternehmern?“. Die Lektüre dieses Einblicks in unsere Themenwerkstatt gibt Antworten. Ausgewählt wurden drei Projekte, die methodisch besonders anspruchsvoll sind und gleichzeitig illustrieren können: Die thematische Arbeit steht den Ex-post-Evaluierungen in Farbe und Spannung in nichts nach.

Anspruchsvolle Methoden der Wirkungsmessung als Gemeinsamkeit

Trotz ihrer thematischen Spannweite haben die hier ausgewählten Arbeiten eines gemein. Anders als Standard-Ex-post-Evaluierungen, die auf faktenbasierte Expertenurteile bauen, setzen alle drei der vorgestellten Projekte Methoden ein, die dem für Wirkungsmessungen propagierten Goldstandard nahekommen. Dieser ist durch das pharmazeutische Experiment inspiriert, bei dem die Wirkung eines Medikaments gemessen wird durch den Vergleich einer Patientengruppe, die das echte Medikament erhält, mit einer Kontrollgruppe, die lediglich das Placebo einnimmt. Die Testpersonen werden einer der Gruppen zufällig zugeordnet und wissen nicht, welcher Gruppe sie angehören. Zwar lässt sich diese Messmethode nicht eins zu eins auf Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) übertragen, u. a. deshalb, weil es in der EZ kein Placebo gibt. Aber der

Vergleich der Zielgruppe einer Maßnahme mit einer möglichst ähnlichen Kontrollgruppe, die nicht von der Maßnahme berührt wird, ist für die Anerkennung als „rigorose“ Wirkungsmessung Voraussetzung.

Fehlende Kontrollgruppe birgt Gefahr von Fehlschlüssen

Wie bedeutend eine Kontrollgruppe sein kann, führt unser erstes thematisches Beispiel vor Augen. Das Projekt wurde geradezu herausgefordert durch eine frühere, ebenfalls durch FZ E unterstützte Arbeit, in der eine Kontrollgruppe fehlt. Diese ältere Studie¹ untersuchte die Überschuldung von Mikrofinanzkunden in Ghana aus Kundenperspektive und klassifizierte 30% der mehr als 500 interviewten Mikrofinanzkunden als überschuldet – eine besorgniserregende Botschaft, die in der öffentlichen Wahrnehmung mit der Vergabe von Mikrokrediten in Verbindung gebracht wurde. Doch könnte die finanziell prekäre Lage der befragten ghanaischen

Haushalte nicht einfach ein Spiegelbild der Armut typischer Mikrofinanzkunden gewesen sein – durch Mikrokredite nicht verursacht, sondern vielleicht sogar gemildert? Dies ist die Frage, der FZ E in der Folgestudie zur Überschuldung nachgeht, diesmal nicht in Ghana, sondern in der Hauptstadt von Uganda. Der zentrale Unterschied zur Ghana-Studie: Mikrofinanzkunden werden mit einer möglichst geeigneten Kontrollgruppe verglichen. Diese wird zwar nicht, wie in experimentellen Wirksamkeitsstudien, durch den unbestechlichen Zufallsmechanismus gebildet, aber immerhin durch den Vergleich von kreditnehmenden Haushalten mit in sozioökonomischer Hinsicht ähnlichen, unverschuldeten oder bei anderen als formellen Institutionen verschuldeten Haushalten (quasiexperimentelle Studie). Das Ergebnis des Vergleichs: Mikrokredite erscheinen in einem gänzlich anderen und deutlich positiveren Licht.

¹ Siehe Schicks, J. (2011): Over-Indebtedness of Microborrowers in Ghana. An empirical Study from a Customer Protection Perspective, Center for Financial Inclusion at Accion, Publication No. 15, Washington. Siehe auch: KfW Entwicklungsbank (2011): Wirkungen messen, Ergebnisse bewerten, für die Zukunft lernen. 11. Bericht über die Evaluierung der Projekte und Programme in Entwicklungsländern, S. 44 und 45.



Uganda: Mikrokredite eröffnen kleinen Unternehmern große Möglichkeiten.

Finanzielle Probleme sind nicht systematische Folgen von Mikrokrediten, sondern Begleiterscheinung von Armut

Kredite von formellen Mikrofinanzinstituten helfen im Umgang mit finanziellen Lasten

Die Nachfrage nach Mikrofinanzprodukten ist ungebrochen, auch wenn der Mikrofinanzansatz nicht mehr als der Hoffnungsträger bei der Bekämpfung von Armut gilt. Während der Wert von Sparmöglichkeiten und Zahlungsverkehr entwicklungspolitisch unumstritten ist, gehen Mikrokredite mit der Sorge einher, dass sie nicht nur den Zugang zu produktiven, das Familieneinkommen erhöhenden Investitionen eröffnen könnten, sondern auch den Weg in die Schuldenfalle. Ob Mikrokredite zu Überschuldung beitragen, untersuchte FZ E in Kooperation mit Forschern der Eidgenössisch Technischen Hochschule (ETH) Zürich in Uganda.

Wie hoch ist die Schuldenfähigkeit eines Haushalts, und wann wird die Grenze von der Verschuldung zur Überschuldung überschritten? Ausfallraten bei Finanzinstitutionen geben hierüber keine Auskunft. Wenn ein Kredit ausfällt, ist es in der Regel zu spät; der Kunde und seine Familie könnten über Wochen große Opfer gebracht haben, um ihren Kredit noch zu bedienen. Entwicklungspolitisch sind solche Opfer, die von Kinderarbeit bis zum Verzicht auf Essen oder medizinische Behand-

lung reichen, ein potenzielles Risiko, dem entschieden begegnet werden muss. Deshalb unterstützte FZ E gemeinsam mit der SMART-Campaign, einer globalen Kampagne zum Schutz von Mikrofinanzkunden, im Jahr 2010 eine Studie, die erstmals Überschuldung aus Kundenperspektive anhand von unzumutbaren Härten messen sollte („Sacrifices-Ansatz“, Schicks 2011). Mehr als 500 Mikrofinanzkunden in Accra, Ghana, wurden befragt, mit erschreckendem Ergebnis: Fast ein Drittel

berichtete glaubhaft von Ereignissen, die auf ausgeprägte finanzielle Schwierigkeiten hinweisen (sogenannte Stress-Events: zum Beispiel kein Geld für Medizin, Reduktion der Qualität der Nahrung), und wurde somit – nach Definition der Studie – als überschuldet klassifiziert. Ein Zusammenhang zwischen der prekären finanziellen Situation dieser Haushalte und der Kreditaufnahme war allerdings nicht nachweisbar; die über die Härte der Opfer gemessene „Überschuldung“ hatte also vielleicht

gar nichts mit Schulden zu tun. Denn ohne eine Kontrollgruppe kann nicht zwischen finanziellen Schwierigkeiten im Allgemeinen und Überschuldung, verursacht durch die Kreditaufnahme bei Mikrofinanzinstitutionen, differenziert werden.

Um tatsächlich etwas über den Zusammenhang zwischen Mikrokrediten und Überschuldung zu erfahren, führte FZ E in Kooperation mit der ETH Zürich (Isabel Günther und Joeri Smits) 2013/14 eine weitere auf dem Sacrifices-Ansatz basierende Studie durch.² 1.500 Haushalte in Kampala (Uganda) wurden über ihre Schulden (wie viel und bei wem) und die Häufigkeit, mit der sie von verschiedenen Stress-Events betroffen waren, befragt. Im Unterschied zur früheren Studie waren die Interviewpartner nicht ausschließlich bei formellen Mikrofinanzinstitutionen verschuldet, sondern hatten auch bei semiformalen (nicht durch die Zentralbank regulierten) oder informellen Institutionen (zum Beispiel Geldverleiher)

Kredite aufgenommen oder sie hatten keinerlei Kreditverpflichtungen. Dadurch konnten diese Gruppen untereinander verglichen werden, mit verblüffenden Resultaten.

Die Ergebnisse der Studie aus dem Jahr 2010 in Ghana wurden insofern bestätigt, als auch in Uganda ein großer Teil der Bevölkerung, die typische Mikrofinanzkunden stellt, unter hohem finanziellen Stress leidet. So gab ein Fünftel der befragten Haushalte, die im vorangegangenen Monat von einem Krankheitsfall betroffen waren, an, sie hätten aus Geldmangel keine Medikamente kaufen können. Sobald aber zwischen den Vergleichsgruppen differenziert wird, offenbart sich, dass Kunden semi- und informeller Kreditquellen deutlich häufiger schwere Einschnitte in die Grundversorgung hinnehmen mussten, um finanziell über die Runden zu kommen, als Kunden formeller Mikrofinanzinstitutionen. Wenn darüber hinaus für weitere Haushaltscharakteristika im Rahmen einer ökonometrischen Analyse

kontrolliert wird, zeigt sich sogar, dass Kunden formeller Mikrofinanzinstitutionen nicht signifikant häufiger von Stress-Events betroffen waren als vergleichbare Haushalte, die keinen Kredit aufgenommen hatten.

Die Ergebnisse der Untersuchung mit Vergleichsgruppen legen nahe: Auch wenn in Uganda viele Haushalte finanzielle Probleme haben, gibt es keinen Anlass, anzunehmen, dass die Kreditaufnahme bei formellen Mikrofinanzinstitutionen systematisch zur Überschuldung von Haushalten beiträgt. Im Gegenteil, gegenüber der informellen Verschuldung schneidet der formelle Mikrokredit besser ab. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass ein höherer Bildungsgrad in Finanzfragen einen gewissen Schutz gegen finanziellen Stress bietet. Mit dem von der Zentralbank seit 2013 unterstützten und von formellen Finanzinstitutionen mitgetragenen Programm zur Verbesserung der „financial literacy“³ befindet sich Uganda offensichtlich auf einem guten Weg.

² Gietzen, T.; Günther, I.; Smits, J.; Terberger, E. (2014): Financial Struggling in Uganda: Who struggles more and why?, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Themenbezogene-Evaluierungen/Nr2_Financial_Struggling_in_Uganda.pdf

³ Siehe Bank of Uganda (2013): Strategy for Financial Literacy in Uganda, https://www.bou.or.ug/opencms/bou/bou-downloads/Financial_Inclusion/Strategy-for-Financial-Literacy-in-Uganda_August-2013.pdf

Rigoreuse Wirkungsmessung beantwortet operativ relevante Fragen

Das zweite Beispiel für unsere thematische Evaluierungsarbeit illustriert, wie mit der experimentellen Wirkungsmessung operativ relevante Fragen zum Projektdesign beantwortet werden können – eine Stärke des methodischen Ansatzes, die bei den ersten Versuchen von FZ E mit rigoroser Wirkungsmessung nicht genutzt wurde. Ganz in der Tradition von Ex-post-Evaluierungen sollte damals die Wirkung abgeschlossener Vorhaben gemessen werden. Im Vergleich zu unseren hohen Erwartungen an den Erkenntnisgewinn waren die Ergebnisse jedoch eher enttäuschend. Lernergebnis für FZ E: Auch rigorose Wirkungsmessungen sind keine Laborexperimente; für nachträgliche Messungen zur Beurteilung von Effektivität und Impact sind die Methoden nur eingeschränkt tauglich; um die Wirkung großer FZ-Einzelvorhaben wie der Förderung eines Kraftwerks oder eines Grundstückskatasters zu messen, sind sie so gut wie gar nicht geeignet, da es bei solchen Vorhaben keine Kontrollgruppe gibt. Ganz anders das folgende Beispiel aus unserer thematischen Arbeit im Gesundheitssektor. Es bringt die Stärken der rigorosen Wirkungsmessung voll zur Geltung: Mit Hilfe eines Zufallsexperiments lassen sich operativ relevante Fragen in zielgruppennahen Vorhaben beantworten – hier die Frage nach der Rolle des Preises bei der Vermarktung von Kondomen.

Beschäftigungswirkungen: Meta-Analyse offenbart Wissenslücken

Das dritte Beispiel aus unserer thematischen Arbeit führt auf ein methodisches Terrain, das von FZ E mit der vorzustellenden Studie erstmals betreten wurde: die Meta-Analyse einer Vielzahl einzelner rigoroser Wirkungsmessungen zu ähnlichen Interventionstypen, auch als „Systematic Review“ bezeichnet. Um wieder den Vergleich mit der Medizin heranzuziehen: Eine einzige Testreihe reicht als Nachweis der Wirksamkeit eines Medikaments nicht aus. Erst wenn das Experiment mehrfach und in unterschiedlichem Kontext wiederholt wurde und die Ergebnisse in die gleiche Richtung weisen, kann man von der Wirksamkeit überzeugt sein. Die Ergebnisse einzelner Wirkungsmessungen in der Gesamtschau zu überprüfen ist

HIV-Prävention und der Preis von Kondomen

Auch für subventionierte Marken gilt: Niedrige Preise erhöhen die Prävention

Eine Vielzahl von Social-Marketing-Vorhaben rund um den Globus belegt: Kondome als wichtiges Mittel zur Prävention von HIV/Aids lassen sich verkaufen, selbst wenn sie in einer öffentlichen Klinik kostenfrei erhältlich sind. Der Marktpreis für kommerzielle Kondommarken gilt für arme Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern zwar als unbezahlbar, doch mit dem privaten Vertrieb von Kondomen zu subventionierten Preisen lassen sich zusätzlich andere Menschen erreichen als durch das öffentliche Gesundheitssystem. So oder ähnlich lautet die typische Begründung für eine Förderung von Social-Marketing-Vorhaben zur Prävention von HIV-Aids. Doch wie hoch darf der Preis sein, um dem Ziel einer möglichst breiten Nutzung von Kondomen nicht abträglich zu sein? Dazu ist wenig bekannt. Damit sich dies ändert, führte Sarah Nohr (FZ E) in Kooperation mit David Seidenfeld (American Institutes for Research)⁴ ein Feldexperiment durch – in Sambia, einem von HIV/Aids besonders schwer betroffenen Land Subsahara-Afrikas.

In einem abgelegenen, von Social Marketing noch völlig unberührten Gebiet, in dem Kondome nur in den weit verstreut liegenden fünf öffentlichen Kliniken – und zwar kostenfrei – erhältlich waren, wurde mit Hilfe einer lokalen

Nichtregierungsorganisation ein neues Kondomverkaufsprogramm eingerichtet. Nur vorübergehend, für vier Monate, denn es handelte sich um ein Experiment. Der Verkauf erfolgte über fast 120 Gemeinde-Gesundheitsshelfer und -shelferinnen, ange-



Für höchste methodische Ansprüche – zufällige Ziehung (Randomisierung) von Kondompreisen

siedelt in je einem der umliegenden Dörfer in den fünf Klinik-Einzugsbereichen. Die methodische Finesse des Pilotverkaufs: Jeder dieser Verkaufsstellen wurde einer von drei Preisen per Zufall zugewiesen; der höchste Preis entsprach dem subventionierten Preis in der Stadt. So ergaben sich drei Gruppen von Verkaufsstellen (hoher, mittlerer, niedriger Preis), deren Verkaufserfolge (Wirkung) verglichen werden konnten. Da der Preis zufällig zugewiesen wurde, sollten sich die Gruppen statistisch durch nichts anderes als den Preis systematisch unterscheiden. Damit waren sie als gegenseitige Vergleichsgruppen geeignet. Wie in vielen anderen Social-Marketing-Vorhaben zeigte sich auch hier: Kondome werden gekauft, trotz des kostenlosen Angebots in der Klinik – sei es, weil lange Wege zur Klinik gespart werden, eine größere Privatsphäre gewahrt oder das Risiko fehlender Kondombestände in der Klinik gescheut wird. Viel wichtiger ist jedoch das Ergebnis des Zufallsexperiments: Mit einer Halbierung des ohnehin schon subventionierten Preises ging nahezu eine Verdoppelung der Verkäufe einher. Trotz der sehr niedrigen, extrem subventionierten Preise reagierte die Nachfrage sehr sensibel auf die Höhe des Preises. Das Experiment und seine Ergebnisse geben Anlass, noch einmal

grundsätzlich über den strategischen Mix bei der Unterstützung der HIV-Aids-Prävention nachzudenken. Lohnt es sich wirklich, die nicht unerheblichen administrativen Kosten einer Social-Marketing-Agentur in Kauf zu nehmen, um Kondome zu subventionierten Preisen verkaufen zu können? Die Erfahrungen aus zahlreichen Standard-Ex-post-Evaluierungen der letzten Jahre zeigen, dass die Verkaufserlöse bei Weitem nicht ausreichen, um die laufenden Kosten von Social-Marketing-Agenturen zu decken. Social Marketing bedarf in diesem Bereich also permanenter Unterstützung. Nun liegen darüber hinaus durch die vorgestellte thematische Arbeit wissenschaftlich erhärtete, weil durch eine experimentelle Wirkungsmessung gewonnene Indizien vor, dass kleine absolute Preisvariationen zu relativ großen Veränderungen der Nachfrage führen. Sollte dann nicht auf den Verkauf verzichtet und stattdessen dafür gesorgt werden, dass Kondome kostenfrei an deutlich mehr Orten verfügbar sind als an öffentlichen Kliniken?

Eine abschließende Antwort auf diese Frage haben wir nicht. Es gibt Argumente gegen eine kostenlose Verteilung. Ein Verkauf von Kondomen verhindert Fehlansätze zur Verschwendung von Kondomen;

in Ländern, in denen Aufklärungsarbeit über das öffentliche Gesundheitssystem aus religiösen oder politischen Gründen schwierig ist, bietet privates Social Marketing einen klaren Mehrwert. Dennoch ist durch die Ergebnisse des Verkaufsexperiments neuer Anlass zum Überdenken von Social-Marketing-Ansätzen gegeben, zumal in manchen Ländern die Nutzungsraten von Kondomen auf einem gefährlich niedrigen Niveau stagnieren – trotz jahre- und teilweise jahrzehntelanger Aufklärungsarbeit über Social-Marketing-Agenturen.

⁴ Siehe Nohr, S. (2014): Research with Immediate Impacts: Improving Access to Condoms in Rural Zambia - Report for the PEGNet Best Practice Award 2014, http://www.pegnet.ifw-kiel.de/event/conferences/conference2014/program-2014/full-paper/BPA_nohr.pdf



Der ländliche Raum in Sambia – Potenzial für bessere HIV-Prävention

Aufgabe einer Systematic Review. Wiederum hat FZ E bei dieser methodisch anspruchsvollen Aufgabe mit Forschern kooperiert, diesmal mit Michael Grimm und Anna-Luisa Paffhausen von der Universität Passau.⁵

Rigoreuse Wirkungsmessungen – nur in ausgewählten Fällen

Das Experiment zum Einfluss von Preisen auf die Kondomnachfrage unterstreicht die Stärke der rigorosen Wirkungsmessung; die Erfahrungen mit der Systematic Review dagegen verstärken den bereits bei unseren ersten Erfahrungen mit Wirkungsmessungen gehegten Verdacht: Messungen auf Basis eines Kontrollgruppenvergleichs und damit auch die darauf fußenden Systematic Reviews, so rigoros sie auch sein mögen, tragen einen methodischen Bias in sich, der sie für typische FZ-Maßnahmen – und vielleicht auch gerade die effektivsten zur Förderung von Beschäftigung – nur bedingt geeignet macht. Für gute Messungen wird ein möglichst überschaubares und kontrollierbares Umfeld gesucht, für gute FZ-Maßnahmen ein Umfeld, das Breitenwirksamkeit ermöglicht. Deshalb ziehen wir für die FZ E-Arbeit bis auf Weiteres den Schluss: Rigoreuse Wirkungsmessungen und Systematic Reviews haben als methodisches Handwerkszeug in der Themenwerkstatt ihren Platz. Sie werden verwendet, wenn sie Antworten auf unsere Fragen versprechen. Doch die Methode wird von der Frage bestimmt und nicht umgekehrt.

⁵ Grimm, M.; Paffhausen, A.-L. (2014): Creating jobs in small businesses. Evidence from a systematic review. OECD Evaluation Insights, Number 9 May 2014. Grimm, M.; Paffhausen, A.-L. (2015): Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries." Labour Economics 32 (2015): 67–85.

Die Beschäftigungswirkungen der Förderung von Kleinunternehmen

Ergebnisse einer Systematic Review zu Beschäftigungseffekten von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Welche Wirkung hat die Förderung von Kleinunternehmen in Entwicklungsländern auf die Beschäftigung? Diese Frage hat in der EZ großes Gewicht. Dennoch ist dazu wenig bekannt. Dabei wird in der Wirkungslogik nahezu jeder Maßnahme in diesem Bereich, egal ob es sich um Aus- und Weiterbildung oder die Förderung des Zugangs zu Finanzierung handelt, mit großer Selbstverständlichkeit angenommen, dass über Verbesserungen in der Geschäfts- und Ertragslage der Unternehmen schließlich zu mehr Beschäftigung beigetragen wird. Ex-post-Evaluierungen kommen bei dem Nachweis von Beschäftigungswirkungen jedoch selten über eine Plausibilisierung hinaus. Eine „Systematic Review“ der weltweit vorhandenen Evidenz aus rigorosen Wirkungsmessungen bot sich als das geeignete Instrument an, um gesicherte Aussagen zu den Beschäftigungseffekten der Förderung von Kleinunternehmen zu gewinnen.

Ihrem Namen wird eine Systematic Review allein schon durch die Art und Weise gerecht, wie die Suche nach Quellen organisiert wird, die eine Wirkungsmessung zu Beschäftigungseffekten von Kleinunternehmensförderung enthalten könnten. Die Suchstrategie wird akribisch vor Beginn der Suche in einem Protokoll festgehalten und durch eine Expertengruppe hinterfragt. Jede Abweichung von der festgelegten Strategie während der Umsetzung muss dokumentiert werden. Über 2.000 Treffer bei der Suche nach passenden Stichworten in mehreren Sprachen und zahlreichen Literaturlieferanten, Zeitschriften, Websites etc. wurden von dem Forscherteam aus Passau in mühsamer Kleinarbeit auf weniger als 150 Quellen reduziert, die sich tatsächlich mit dem gewünschten Thema befassen. Nach dem Qualitätscheck, ob tatsächlich rigoros mit experimentellen oder quasiexperimentellen Methoden Beschäftigungseffekte von einzelnen Fördermaßnahmen gemessen wurden, verblieben weniger als 50 Studien. Eine erstaunlich geringe Ausbeute, wenn man die Bedeutung von Beschäftigungseffekten bedenkt.

Bei den verbliebenen Messergebnissen zu Beschäftigungseffekten handelte es sich um ein buntes Portfolio unterschiedlicher Interventionen, die von Mikrofinanzförderung über Trainingsmaßnahmen bis zu Gutscheinsystemen für Neueinstellungen oder Innovationsförderung reichten. Zwischen einer Gesamtschau dieser recht heterogenen Einzelergebnisse und einer Metaanalyse von Testreihen zu einem Medikament war nur noch wenig Gemeinsamkeit gegeben.

Angesichts dieser Vielfalt in den Maßnahmen und Messungen waren harte Aussagen wie „Zur Schaffung von Beschäftigung ist dieser Interventionstyp zugunsten von Kleinunternehmen besser geeignet als jener“ nicht abzuleiten. Dennoch ergaben sich interessante Erkenntnisse, allen voran die Einsicht, dass weit weniger Konkretes als vermutet darüber bekannt ist, wie Kleinunternehmensförderung auf Beschäftigung wirkt. Darüber hinaus zeigen die gefundenen und analysierten Untersuchungen: Die nachgewiesenen Effekte in Form von neuen Arbeitsplätzen oder Unternehmensgründungen sind relativ gering; und bei vielen Messungen konnten keinerlei Beschäftigungswirkun-



Mitarbeiter auf der Baustelle eines Abwasserprojektes in Vietnam

gen festgestellt werden. Allerdings hatten fast alle der untersuchten Fördermaßnahmen auch andere Ziele wie etwa die Förderung von Frauen oder die Ausbildung von Jugendlichen, die sie vielleicht besser erreicht hatten als das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Dennoch, die nachgewiesenen Wirkungen waren – genau wie die Menge der Nachweise – eher enttäuschend, was FZ E zur Reflexion darüber veranlasste, ob eine Systematic Review wirklich das richtige Instrument für die Frage nach Beschäftigungswirkungen war. Harte Wirkungsmessungen benötigen eine Kontrollgruppe.

Dadurch werden in eine Systematic Review von rigorosen Wirkungsmessungen ausschließlich sehr zielgruppennahe Maßnahmen aufgenommen, die genau unterscheiden lassen, wer gefördert wurde und wer nicht. Derartige Maßnahmen müssen nicht mit denjenigen übereinstimmen, die für die Schaffung von Beschäftigung besonders vielversprechend sind. Dieser These gingen wir nach. Wiederum in Zusammenarbeit mit Professor Michael Grimm wurde eine nicht ganz so systematische Review von Literaturquellen durchgeführt, die Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen im Transport- und Energie-

bereich dokumentierten, also von solchen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, für die eine Messung mit Hilfe eines Kontrollgruppenansatzes häufig nicht möglich ist. Und siehe da: Tatsächlich waren die Beschäftigungseffekte, von denen in dieser Literaturschau berichtet wurde, weit größer als diejenigen, die bei solchen Interventionen gemessen wurden, die einem Kontrollgruppenvergleich zugänglich waren und deshalb dem Qualitätscheck einer Systematic Review standhielten.

»» Ergebnisse 2013/2014



Erfolgsquote auf unverändert hohem Niveau

Einzelergebnisse häufig leicht unter den Erwartungen

Welcher Anteil der Vorhaben war erfolgreich, wie hoch liegt die Quote der Misserfolge? Diese Frage wird durch die Evaluierung in der KfW Entwicklungsbank seit 25 Jahren beantwortet; früher durch eine Benotung aller abgeschlossenen Vorhaben, seit 2007 auf Basis einer Stichprobe, die einen Rückschluss auf alle Vorhaben erlaubt. Auch in diesem 13. Evaluierungsbericht soll der Ausweis der Erfolgsquote nicht fehlen. Um Fehlinterpretationen vorzubeugen: Nur begrenzt gibt die Erfolgsquote Auskunft über die tatsächliche Qualität der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), denn Erfolg oder Misserfolg hängt auch von externen Einflüssen ab. In dieser Hinsicht wurde das FZ-Umfeld in den letzten Jahren eher schwieriger, denn immer mehr Partnerländer sind durch Fragilität gezeichnet.

Die Datenbasis

Im Vordergrund jeder Evaluierung steht ein qualifizierter Soll-Ist-Vergleich zwischen dem, was bei Projektprüfung angestrebt wurde, und den tatsächlich erzielten Wirkungen, die zum Zeitpunkt der Evaluierung beobachtet werden können. Auch nicht intendierte positive wie negative Wirkungen gehen in die Bewertung ein. In jedem Jahr wird aus der Grundgesamtheit der abgeschlossenen und evaluierungsreifen Vorhaben – für die Jahre 2013 und 2014 waren dies jeweils 104 bzw. 154 Vorhaben – eine Stichprobe von 50% aus jedem Sektor gezogen, zum Beispiel dem Bildungs-, dem Gesundheits- oder dem Energiesektor. Über die Auswahl der Vorhaben entscheidet der Zufall, dies vermeidet Ver-

zerrungen. Im Fall einer ungeraden Zahl von Vorhaben in einem Sektor werden 50% plus 1 Vorhaben evaluiert. Für die Jahre 2013 und 2014 ergaben sich so Stichproben von 55 und 79 Vorhaben.

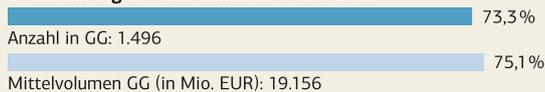
Schätzung der Erfolgsquote

Nicht alle Vorhaben der Stichprobe können im Jahr ihrer Ziehung evaluiert werden. Zum Teil müssen zunächst Daten vor Ort erhoben werden oder ein Vorhaben wird gemeinsam mit anderen Finanzierungspartnern evaluiert, was einen längeren Planungs- und Abstimmungsprozess erfordern kann. In einigen Fällen sind frühere Projektstandorte aus Sicherheitsgründen nicht zugänglich. Aktuell betrifft dies etwa die Zentralafrikanische Republik, den Jemen und die Ostukraine. Noch

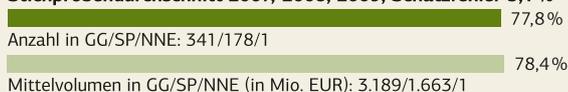
ausstehende Evaluierungen sind im Schaubild „Langfristige Erfolgsquoten im Vergleich“ auf Seite 42 jeweils angegeben, ebenso wie die statistische Ungenauigkeit, mit der die ausgewiesenen Erfolgsquoten – u. a. wegen noch ausstehender Evaluierungsergebnisse – behaftet sind. So waren beispielsweise für die Stichprobe 2014 von insgesamt 79 Vorhaben bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts 57 Vorhaben evaluiert, 22 Evaluierungen standen noch aus. Dies führt für das Jahr 2014 zu einem hohen Schätzfehler von 28,5%. Mit jeder weiteren abgeschlossenen Evaluierung reduziert sich dieser Schätzfehler. Selbst wenn die meisten Evaluierungen abgeschlossen sind, fällt der Schätzfehler erst mit der Zusammenfassung von drei Jahren unter

Langfristige Erfolgsquoten im Vergleich

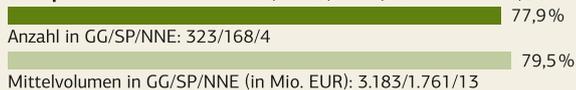
Vollerhebungen – Durchschnitt 1988–2006



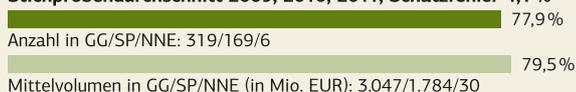
Stichprobendurchschnitt 2007, 2008, 2009, Schätzfehler 3,1 %



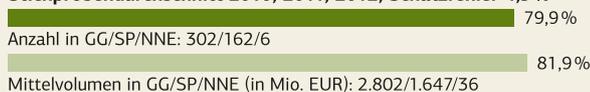
Stichprobendurchschnitt 2008, 2009, 2010, Schätzfehler 4,2 %



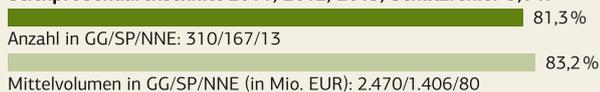
Stichprobendurchschnitt 2009, 2010, 2011, Schätzfehler 4,1 %



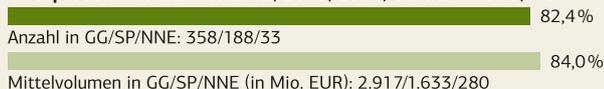
Stichprobendurchschnitt 2010, 2011, 2012, Schätzfehler 4,5 %



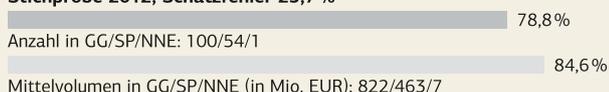
Stichprobendurchschnitt 2011, 2012, 2013, Schätzfehler 5,0 %



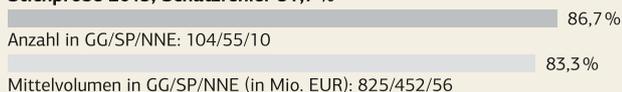
Stichprobendurchschnitt 2012, 2013, 2014, Schätzfehler 6,4 %



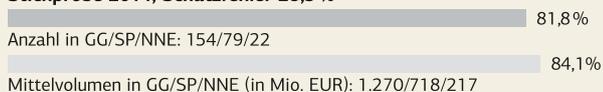
Stichprobe 2012, Schätzfehler 23,7 %



Stichprobe 2013, Schätzfehler 31,7 %



Stichprobe 2014, Schätzfehler 28,5 %



0% 20% 40% 60% 80% 100%

- Erfolgreich, Vollerhebung (Anzahl)
 - Erfolgreich, Vollerhebung (Mittelvolumen)¹
 - Erfolgreich (Anzahl)
 - Erfolgreich (Mittelvolumen)¹
 - Erfolgreich (Anzahl)
 - Erfolgreich (Mittelvolumen)¹
- GG: Grundgesamtheit SP: Stichprobe
NNE: davon noch nicht evaluiert

¹ Das hier ausgewiesene Volumen entspricht den vom BMZ eingesetzten Haushaltsmitteln. Bei einzelnen Vorhaben werden diese durch Eigenmittel der KfW ergänzt, sodass das Fördervolumen insgesamt höher liegt.

ein Niveau von 5 %, die wissenschaftlich anerkannte Benchmark für ausreichende Genauigkeit. So beträgt der Schätzfehler für den Dreijahreszeitraum 2010–2012 lediglich 4,5 %, während er für den Dreijahreszeitraum mit den aktuellen Ergebnissen – wegen noch fehlender Einzelevaluierungen – derzeit noch bei 6,4 % liegt.

Erfolgsquote von über 80 %

Für die Stichproben der Jahre 2013 und 2014 liegt der Anteil der erfolgreichen Vorhaben (Anzahl) bei 86,7 und 81,8 %, für den aktuellen Dreijahreszeitraum 2012–2014 bei 82,4 %. Für das eingesetzte Mittelvolumen ergibt sich im Dreijahreszeitraum ein noch höherer Wert von 84,0 % bezogen auf die eingesetzten Haushaltsmittel des BMZ und von 84,8 %, wenn mit den insgesamt eingesetzten FZ-Mitteln gewichtet wird – also mit den BMZ-Mitteln zuzüglich der Eigenmittel der KfW, die bei manchen dafür geeigneten Vorhaben als Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Die aktuellen Ergebnisse liegen leicht über denjenigen der Vergangenheit. Allerdings stehen für die letzten drei Jahre insgesamt noch 33 Evaluierungen aus, sodass es sich um vorläufige Ergebnisse handelt.

Eine Erfolgsquote von mehr als 80 % klingt überaus positiv, jedoch sollte bedacht werden, dass alle Vorhaben mit einer Einstufung von 1, 2 oder 3 als erfolgreich kategorisiert werden, obwohl bereits bei der Note 3 das Erreichte dem ursprünglich Erwarteten nicht mehr vollständig entspricht. Die Quote der Vorhaben, welche die Erwartungen bei Prüfung erfüllt oder gar übererfüllt haben, beträgt für die Jahre 2013 und 2014 lediglich 40 %.

Neue Einsichten über Sektoren und Regionen

Das einzelne Vorhaben ist wichtig

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Evaluierungen der Jahre 2013 und 2014 für die FZ in einzelnen Regionen oder Sektoren ziehen? Hier sind weniger die Erfolgsquoten von Interesse, denn diese sind wegen der begrenzten Anzahl von aktuellen Evaluierungen in einzelnen Bereichen nicht repräsentativ. Interessanter sind Trends und Veränderungen, die sich in einzelnen Sektoren – gespiegelt in den einzelnen Vorhaben – abzeichnen.

Sektorale Ergebnisse

Evaluierungen pro Sektor im Überblick

Als Analysematerial greifen wir in diesem Abschnitt und der folgenden Darstellung nicht allein auf die Stichprobe zurück, sondern auf alle insgesamt 150 Vorhaben, die in den Jahren 2013 und 2014 evaluiert wurden. Diese können nicht nur den Stichproben aus den Jahren 2013 und 2014, sondern auch früheren Stichproben entstammen, oder sie wurden den evaluierten Stichprobenvorhaben aufgrund ihrer inhaltlichen und räumlichen Nähe zugebündelt. Insgesamt wurden diese Vorhaben mit Mitteln in Höhe von 1,537 Mrd. EUR gefördert, wovon 1,316 Mrd. EUR auf Haushaltsmittel des BMZ und 221 Mio. EUR auf Eigenmittel der KfW entfielen. Eine detaillierte Aufstellung aller evaluierten Vorhaben findet sich im Anhang.

Sehr hohes Engagement im Gesundheitssektor

Wie in früheren Jahren dominiert auch im Berichtszeitraum 2013/2014 der Bereich „soziale Infrastruktur“ (72 von 150 Vorhaben). Neu ist die große Zahl von Gesundheitsvorhaben (33 Projekte). Die Mehrzahl der evaluierten Vorhaben wurde im Zeitraum 2000–2006 konzipiert – in einer Phase, in der das BMZ sein Engagement im Gesundheitssektor deutlich ausbaute, u. a. im Hinblick auf die im September 2000 verabschiedete Millenniumserklärung der Vereinten Nationen zur Halbierung der extremen Armut, in der Gesundheitsziele drei von insgesamt acht Teilzielen stellen.

In den Vorhaben ging es um die Finanzierung von Gesundheitsinfrastruktur – also von Krankenhäusern und dezentralen Gesundheitsstationen einschließlich ihrer Ausstattung – in Indien, Tansania und in der vom Tsunami im Jahr 2004 schwer betroffenen indonesischen Provinz Aceh sowie um die deutschen Beteiligungen an den Programmen zur Poliobekämpfung in Nigeria und zur Bekämpfung der Tb in Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Das Thema reproduktive Gesundheit bildet mit 15 einzelnen Vorhaben in zehn verschiedenen Ländern den Schwerpunkt der evaluierten Gesundheitsvorhaben. Hierunter fallen Vorhaben zur Familienplanung durch Bereitstellung von Kontrazeptiva, HIV-Aids-Prävention durch die

Finanzierung von Aufklärungskampagnen und den Vertrieb subventionierter Kondome sowie Programme, in deren Rahmen Vorsorgeuntersuchungen für werdende Mütter und sichere Entbindungen gefördert werden. Mit zwei Ausnahmen (Albanien und Guinea) wurden diese Vorhaben als erfolgreich eingestuft.

Social Marketing stößt an Grenzen

Das vorherrschende Konzept der evaluierten Vorhaben im Bereich reproduktive Gesundheit ist das „Social Marketing“, bei dem Kontrazeptiva über private Vertriebswege, die parallel zum öffentlichen Gesundheitssystem aufgebaut wurden, zu subventionierten Preisen vermarktet werden. Trotz der überwiegend noch



Uganda: Projektergebnisse werden zunehmend statistisch erfasst.

Sektorale Ergebnisse

Sektor	Anzahl	Mittel- volumen* Haushaltsmittel	Mittel- volumen* Gesamtmittel	Erfolgsstufe								
				1	2	3	1-3	4	5	6	4-6	
Soziale Infrastruktur	72	618,58	618,58	0	25	38	63	9	0	0	0	9
– Bildung	8	75,97	75,97	0	1	4	5	3	0	0	0	3
– Gesundheitswesen	18	150,61	150,61	0	5	10	15	3	0	0	0	3
– Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit	15	74,01	74,01	0	4	9	13	2	0	0	0	2
– Wasser und Abwasser/Abfallentsorgung	16	153,49	153,49	0	2	13	15	1	0	0	0	1
– Staat und Zivilgesellschaft	10	132,87	132,87	0	9	1	10	0	0	0	0	0
– Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste	5	31,63	31,63	0	4	1	5	0	0	0	0	0
Wirtschaftliche Infrastruktur	19	241,47	371,18	0	9	7	16	3	0	0	0	3
– Transport	15	206,97	256,12	0	8	4	12	3	0	0	0	3
– Energieerzeugung und -versorgung	4	34,50	115,06	0	1	3	4	0	0	0	0	0
Finanzsektor	19	168,22	259,36	2	5	4	11	5	3	0	0	8
Produzierender Bereich	14	75,86	75,86	0	7	4	11	3	0	0	0	3
– Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischereiwesen	14	75,86	75,86	0	7	4	11	3	0	0	0	3
Übersektoral/Strukturhilfe	26	212,36	212,36	1	8	11	20	6	0	0	0	6
– Umweltschutz allgemein	3	30,43	30,43	1	1	1	3	0	0	0	0	0
– Andere multisektorale Maßnahmen	10	55,21	55,21	0	3	4	7	3	0	0	0	3
– Soforthilfe	3	43,52	43,52	0	2	1	3	0	0	0	0	0
– Allgemeine Budgethilfe	10	83,20	83,20	0	2	5	7	3	0	0	0	3
Summe	150	1.316,49	1.537,12	3	54	64	121	26	3	0	0	29

* In Mio. EUR

erfolgreichen Vorhaben zeigen die Evaluierungen, dass dieses Konzept langsam an seine Grenzen stößt. Die Einnahmen aus dem Verkauf subventionierter Kontrazeptiva reichen, anders als ursprünglich erhofft, bei Weitem nicht aus, um die laufenden Kosten der Social-Marketing-Agenturen zu decken. Kontinuierlicher Subventionsbedarf ist die Folge. Auch beim Erreichen zusätzlicher Bevölkerungsschichten haben Social-Marketing-Kampagnen in den letzten Jahren zunehmend enttäuscht, u. a. auch, weil die Krankheiten, vor denen Kondome schützen können, durch neue Behandlungsmethoden wie die antiretrovirale Therapie als lebensverlängernde Maßnahme für Aids-Erkrankte an Schrecken verloren haben und dies riskantes Sexualverhalten wiederaufleben lässt. Auch wenn die Maßnahmen überwiegend noch mit zufriedenstellend bewertet wurden, legen die Evaluierungsergebnisse nahe: Über die Konzeption solcher Vorhaben und das Verhältnis von Social Marketing zum öffentlichen Gesundheitssystem ist erneut nachzudenken.

Gesundheitsindikatoren zeigen positive Entwicklung

Trotz dieser eher unter den Erwartungen liegenden Ergebnisse im Bereich Social Marketing war das gesamte Engagement im Gesundheitsbereich überdurchschnittlich erfolgreich (85% zufriedenstellend oder besser). Neben den zwei als nicht erfolgreich eingestuften Vorhaben in der reproduktiven Gesundheit gab es nur einen weiteren Fehlschlag, ein von mehreren Gebern gemeinsam getragenes mehrphasiges Programm zur Unterstützung der Gesundheitssektorreform in Tansania. Unverkennbar haben die Gesundheitssektoren in den Partnerländern insgesamt von der Millenniumserklärung enorm profitiert. Sie hat erhebliche zusätzliche Gebermittel und hohe Aufmerksamkeit für den Gesundheitsbereich mobilisiert, aber auch die Partnerländer haben verstärkt eigene Ressourcen in Gesundheit investiert und sektorale Reformen umgesetzt. Bei allen messbaren Erfolgen im Gesundheitssektor – etwa der Reduzierung von Mütter- und Kindersterblichkeit, der Eindämmung von Polio

und dem Anstieg der Impfquoten – bleiben große Herausforderungen bestehen. Hier seien exemplarisch der Aufbau einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung, die endgültige Ausrottung der Kinderlähmung oder die Bekämpfung von HIV genannt.

Gemischte Bilanz im Bildungsbereich

Traditionell eher begrenzt ist das Engagement der FZ im Bildungssektor. Von acht evaluierten Vorhaben wurden fünf als erfolgreich bewertet. Die Schwerpunkte hier liegen in der Grundbildung einerseits und der beruflichen Bildung andererseits. Dabei werden Erfolge nicht einfach an der Zahl der fertiggestellten Klassenzimmer gemessen und auch nicht an der Zahl der eingeschulten Kinder. Vielmehr ist der Lernerfolg mitentscheidend. Ein typischer Erfolgsmaßstab in der Primarbildung etwa ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die erfolgreich die Grundschule absolviert haben. In der Berufsbildung ist ein wichtiger Indikator für Erfolg, welcher Anteil der Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss der Ausbil-



In einem Berufsbildungsvorhaben in Laos werden junge Frauen zu Näherinnen ausgebildet.



Bau von Latrinen im ländlichen Nicaragua – dringend benötigte Verbesserung der Hygiene für die Bevölkerung vor Ort

derung im eigenen Land eine adäquate Beschäftigung findet. Im Bereich der Berufsbildung zeigt sich bei Evaluierungen, dass der Versuch, das deutsche System der dualen Berufsbildung – also der Kombination einer praktischen Ausbildung im Lehrbetrieb mit dem Besuch einer öffentlichen Berufsschule – in die Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu „exportieren“, häufig nicht rundum erfolgreich ist. Typische Schwachpunkte sind: fehlendes Interesse und geringes Engagement der Privatwirtschaft, eine zu wenig am Bedarf des Arbeitsmarktes orientierte Ausbildung sowie unzureichende Qualität oder Theorielastigkeit des Unterrichts. Unsere Beobachtungen decken sich in weiten Teilen mit einer von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) herausgegebenen Querschnittsanalyse von Vorhaben der beruflichen Bildung¹. Interessant ist, dass die deutsche Diskussion zur Akademisierung der Berufswelt eine Parallele in vielen Entwicklungs- und Schwellen-

ländern findet. Erfolgreiche Sekundarschulabsolventinnen und -absolventen streben in vielen Ländern eher einen „White Collar Job“ an, also einen Büroberuf, dem man in Anzug oder Kostüm nachgeht, als einen „Blue Collar Job“ als Industriearbeiter oder Handwerker im „Blaumann“. Dementsprechend zieht es die leistungsfähigen und motivierten Schulabgänger an die Universitäten; praxisorientierte berufliche Bildung leidet häufig – unseres Erachtens zu Unrecht – unter einem schlechten Image.

Wassersektor: 15 von 16 Vorhaben erfolgreich

Weitestgehend erfolgreich waren im Berichtszeitraum die Vorhaben im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Im Bereich der ländlichen Trinkwasserversorgung, die in der Regel nicht über Leitungen und Hausanschlüsse, sondern über Bohrbrunnen und Wasserioskote erfolgt, bleibt allerdings das Risiko einer Kontamination des Trinkwassers

bei Transport und Lagerung eine Herausforderung.

Ergebnisse im Finanzsektor geprägt von Sondereinflüssen

Der Anteil der erfolgreichen Vorhaben im Finanzsektor nahm bereits in den letzten Jahren deutlich ab; im vorliegenden Berichtszeitraum wurde der vorläufige Tiefpunkt erreicht, denn fast 40% der evaluierten 19 Vorhaben wurden als nicht erfolgreich klassifiziert. Hierfür ist allerdings zum einen ein Bündel von drei eng zusammenhängenden Vorhaben verantwortlich, die jeweils dieselbe Finanzinstitution bei der Strategie der ausschließlichen Konzentration auf die ländliche Finanzierung unterstützten, die sich im Nachhinein als problematisch erwies. Zum anderen wurden im Berichtszeitraum ganz gezielt – über die Zufallsstichprobe hinaus – mehrere Kreditgarantiefonds in verschiedenen Ländern evaluiert. Diese Fonds vergeben keine eigenen Darlehen,

¹ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2012): Synthese und Meta-Evaluierung Berufliche Bildung; verfügbar unter: <https://www.giz.de/de/downloads/giz2011-de-synthesebericht-berufliche-bildung.pdf>



Ländliches Laos: eine Familie auf dem Weg zum Markt

sondern übernehmen – analog zu den deutschen Bürgschaftsbanken – Ausfallbürgschaften für Kredite, die andere gewähren. Es zeigte sich, dass Garantiefonds, die Kredite von Geschäftsbanken an Mikrofinanzinstitutionen absichern, konzeptionelle Schwächen aufweisen, schon allein, weil die Risikodiversifikation, auf der das Garantiefonds-Konzept beruht, bei der ausschließlichen Absicherung von Krediten an Mikrofinanzinstitutionen in einem Land eng begrenzt ist. Überraschend positiv schnitt die Evaluierung eines Garantiefonds in den palästinensischen Gebieten ab, der Kredite an Kleinunternehmer in diesem fragilen Kontext absichert. Wegen des hoch riskanten Umfelds konnte die Absicherung durch den Fonds den kreditgebenden Banken einen echten Mehrwert bieten und zur Steigerung der Kreditvergabe des Bankensektors an diesen Unternehmenstypus beitragen.

Transportsektor auf gutem Wege

Auf die wirtschaftliche Infrastruktur entfielen 19 Evaluierungen, davon 15 auf Transport- und vier auf Energieversorgungsvorhaben. Der Transportsektor umfasste nahezu das gesamte Spektrum – von Häfen, Fähren, Eisenbahn,

Brücken bis hin zum ländlichen Wegebau. Mit wenigen Ausnahmen war die Bilanz hier positiv. Verkehrszählungen belegen eine intensive Nutzung der finanzierten Infrastruktur. Die geringe Zahl der evaluierten Energievorhaben erklärt sich daraus, dass die Energieversorgung zu Beginn der 2000er-Jahre nur in ganz wenigen Ländern ein Schwerpunkt der EZ war. Dies änderte sich erst ab Mitte der 2000er-Jahre, als Klimaschutzaspekte zunehmend in die Entwicklungszusammenarbeit integriert wurden.

Aufforstung: Ressourcennutzung und Ressourcenschutz

Der „Produzierende Bereich“ ist in der FZ weitgehend synonym mit „Land- und Forstwirtschaft sowie Ressourcenschutz“, da Industrie- und Bergbauvorhaben nur in ganz seltenen Ausnahmefällen aus FZ-Mitteln gefördert werden. Typisch für die Mehrzahl dieser Vorhaben ist eine duale Zielsetzung: Sie zielen zum einen darauf ab, die Einkommen der Zielgruppe aus der Land- oder Forstwirtschaft zu erhöhen, zum anderen soll das Management natürlicher Ressourcen wie etwa von Wasser, Böden oder Waldbeständen nachhaltiger gestaltet werden. Die Vorha-

ben wurden in der Regel nicht an land- oder forstwirtschaftlich attraktiven Standorten durchgeführt, sondern mehrheitlich an ökologisch fragilen und durch Übernutzung degradierten Standorten, sodass dem Ressourcenschutz eine vergleichsweise hohe Bedeutung zukam. Damit standen viele der evaluierten Vorhaben inhaltlich reinen Naturschutzvorhaben nahe, die gemäß Klassifizierung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nicht in den „produzierenden Bereich“ fallen, sondern als Umweltvorhaben im „übersektoralen Bereich“ geführt werden. Diese Verwandtschaft spiegelt sich auch in den Erfolgen: Aufforstungsvorhaben mit starker Naturschutzkomponente waren – wie reine Naturschutzvorhaben – fast alle erfolgreich, vielleicht auch weil die Erwartungen an Produktionserfolge an degradierten Standorten von vornherein begrenzt waren. Eine Herausforderung bleibt die genaue Messung der Wirkung bei Vorhaben, die Abholzung oder Brandrodung stoppen sollen. Hier werden Satellitenbilder und geografische Informationssysteme zukünftig die Bewertung erleichtern und verbessern.

Regionale Ergebnisse

Afrika hat quantitativ und qualitativ aufgeholt

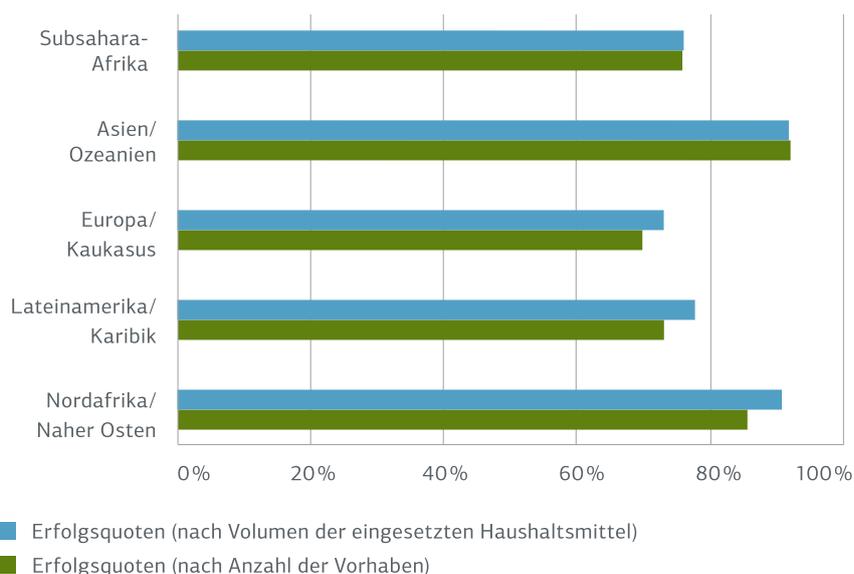
Der regionale Schwerpunkt der evaluierten Vorhaben lag – mit 77 von 150 Vorhaben – in Subsahara-Afrika, gefolgt von Asien, Lateinamerika, Europa und Nordafrika. Die Evaluierungen reflektieren – mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – die Entscheidung des BMZ und des Bundestages, die Hälfte der bilateralen Haushaltsmittel in Afrika einzusetzen. Damit prägt Subsahara-Afrika zunehmend die Arbeit der KfW und auch die Erfolgsstatistik.

Bemerkenswert an den regionalen Ergebnissen ist, dass Subsahara-Afrika schon seit einigen Jahren nicht mehr das Schlusslicht darstellt, sondern mit Erfolgen in Höhe von rund 77 % der evaluierten Vorhaben nur knapp unter dem globalen Durchschnitt liegt. Subregional konzentrierten sich die Misserfolge insbesondere auf die Sahelzone (Mauretania, Tschad) und einzelne westafrikanische Länder (Côte d'Ivoire, Guinea).

Asien bleibt regional an der Spitze trotz Vorhaben in fragilem Kontext

Mit über 90 % der evaluierten Vorhaben, die als erfolgreich klassifiziert wurden, liegt Asien an der Spitze und auf dem gleichen hohen Niveau wie 2011/2012.

Regionale Erfolgsquoten der 2013/2014 evaluierten Vorhaben



Hierzu tragen eine ganze Reihe als erfolgreich bewertete Wiederaufbauvorhaben nach dem Tsunami des Jahres 2004 in Indonesien und Sri Lanka bei. Überraschender mag auf den ersten Blick erscheinen, dass auch neun Vorhaben in Afghanistan als erfolgreich eingestuft wurden. Dies bestätigt die zentrale Botschaft des letzten Evaluierungsberichtes aus dem Jahr 2013, dass die FZ – trotz

höherer Risiken – auch in fragilen Kontexten entwicklungspolitisch wirksam sein kann.

Grundsätzlich würde man erwarten, dass die günstigen Voraussetzungen in Europa und Lateinamerika – höhere Pro-Kopf-Einkommen, höherer Ausbildungsstand, stärkere Partnerinstitutionen – sich auch in höheren Anteilen erfolgreicher Vorhaben niederschlagen. Dies wird aber im Betrachtungszeitraum durch eine geringe Zahl evaluierter Vorhaben, sektorale Effekte und einzelne Ausreißer überlagert. Für die Region Nordafrika und Naher Osten liegen lediglich sieben Evaluierungen vor, zu wenige, um belastbare Aussagen zu treffen. In zwei Fällen vermerkten die Evaluierer explizit negative Einflüsse der Nachwirkungen der „Arabellion“ auf Projektebene.

Insgesamt jedoch können die Ergebnisse der FZ über alle Regionen und Sektoren hinweg in hohem Maße zufriedenstellen.



Ziegenhaltung in Albanien

Lernen aus Erfahrung

Die Evaluierungsabteilung: intern und gleichzeitig objektiv

Die Evaluierungsabteilung der KfW ist als Stabsstelle direkt dem Vorstand unterstellt. Sie arbeitet unabhängig von den operativen Länderabteilungen, die für Planung und Umsetzung der Vorhaben verantwortlich sind. Für die Evaluierungen werden eigene Mitarbeiter eingesetzt und unabhängige Fachleute beauftragt. Dies können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem operativen Bereich der KfW Entwicklungsbank sein oder freie Gutachter und Gutachterinnen – niemals jedoch Personen, die selbst für das zu evaluierende Vorhaben tätig waren. Bereits seit dem Jahr 1990 werden die Ergebnisse der Evaluierungen in einem Bericht offengelegt und in einer Erfolgsquote zusammengefasst.

Während das im Jahr 2012 gegründete Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) die Evaluierung von Länder- und Sektorstrategien, Politiken und Prozessen sowie die Weiterentwicklung von Evaluierungsmethoden übernimmt, konzentriert sich die Evaluierungsabteilung der KfW auf die Bewertung einzelner Vorhaben, auf die spezifischen Instrumente der FZ sowie das institutionelle Lernen innerhalb der KfW Entwicklungsbank.

Ob ein Vorhaben erfolgreich ist oder nicht, misst sich vor allem an den Fragen: Was hat das Vorhaben für die Menschen im Partnerland bewirkt? Hat sich deren Situation nachhaltig verbessert? Drei bis fünf Jahre nach Abschluss eines Projektes unterzieht die Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank daher rund die Hälfte aller abgeschlossenen Vorhaben

einer unabhängigen Evaluierung. Diese Ex-post-Evaluierungen untersuchen, ob die Ziele erreicht worden sind, ob die Ressourcen effizient eingesetzt wurden und ob die Wirkungen dauerhaft erreicht werden.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben wird anhand der international üblichen fünf Kriterien des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und auf Grundlage einer sechsstufigen Notenskala bewertet.

Mit den Evaluierungen legt die KfW Entwicklungsbank nicht nur Rechenschaft über den Erfolg der einzelnen geförderten Vorhaben ab. Sie dienen vor allem dazu, aus Erfahrungen zu lernen und die Arbeit stetig zu verbessern.

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 dem Jahr 2007 wird die Erfolgsquote über eine repräsentative, nach Interventionssektoren geschichtete Zufallsstichprobe aus den evaluierungsreifen Vorhaben eines Jahrgangs, der sogenannten Grundgesamtheit, geschätzt. Aufgrund der im Zeitablauf deutlich gestiegenen Anzahl von Projekten und Programmen 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 Unge-

nauigkeit – dem Schätzfehler –, aussagekräftig für alle abgeschlossenen Vorhaben. Der Übergang von der Vollerhebung auf eine Stichprobe ermöglichte es im Gegenzug, bestimmte Vorhaben und Themen vertiefter zu analysieren.

Was wirkt wie und warum?

Über die Ebene einzelner Vorhaben hinaus führt die Evaluierungsabteilung – häufig in Zusammenarbeit mit Forschungsinstitutionen –, Evaluierungen zu ausgewählten Themenfeldern durch, um über Wirkungszusammenhänge, spezifische sektorale Fragestellungen oder die Eignung bestimmter Förderkonzepte zu lernen. Hier können rigorose, d. h. empirisch-statistische Messmethoden eingesetzt werden. Eine Datenbank mit den Ergebnissen von derzeit rund 2.400 Ex-post-Evaluierungen ermöglicht zudem Querschnittsauswertungen zu unterschiedlichen Fragestellungen.

Transparenz wird großgeschrieben

Im KfW-Transparenz-Portal zur Entwicklungsfinanzierung (<http://transparenz.kfw-entwicklungsbank.de>) informiert die KfW aktuell über die Herkunft, Verwendung und Wirkung ihrer Fördermittel nach Ländern, Sektoren und auf Projektebene.

Im Internet bieten wir – nach Ländern geordnet – Kurzfassungen aller seit dem Jahr 2002 erstellten Evaluierungsberichte an: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Evaluierungen/Ergebnisse>

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 (Ist-Werte) zum Zeitpunkt der Evaluierung werden systematisch den zum Zeitpunkt der Prüfung erwarteten Projektwirkungen (Soll-Werte) gegenübergestellt.

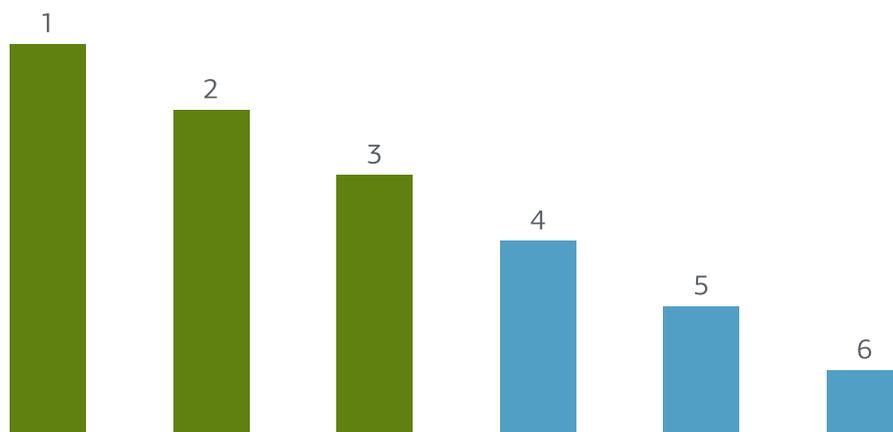
In einigen Fällen kann sich die fachliche und entwicklungspolitische Diskussion seit der Prüfung eines Vorhabens weiterentwickelt haben. Deshalb werden ggf. zusätzlich Maßstäbe einbezogen, die aus den aktuellen sektoralen und übersektoralen Förderkonzepten des BMZ oder des

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 Gesamtbeurteilung lässt sich auf den ersten Blick erkennen, ob ein Projekt erfolgreich oder nicht erfolgreich gewesen ist und wie hoch der Projekterfolg eingestuft wird.

Bewertungsskala



■ Erfolgreich ■ Nicht erfolgreich

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



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“¹. 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 das Vorhaben im 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.

Effektivität: Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme?

Mit dem Kriterium der Effektivität wird das Ausmaß beurteilt, „in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht worden sind ...“¹. 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 zu Projektprüfung mit möglichst konkreten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung unterlegt werden. Beispiel: Ganzjährige Trinkwasserversorgung von 50.000 Einwohnern mit je 50 l Trinkwasser/Tag; 98 % der Wasserproben erfüllen die Grenzwerte der WHO. Für vorhersehbare negative Nebenwirkungen müssen akzeptable Grenzwerte festgelegt werden; auch unerwartete Wirkungen gehen in die Ex-post-Bewertung ein.

¹ DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39119068.pdf>



Effizienz: Werden die Wirkungen wirtschaftlich erreicht?

Effizienz ist „ein Maß dafür, wie sparsam Ressourcen/Inputs (Finanzmittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Ergebnisse umgewandelt werden“¹. 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 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 übergeordneter Ziele bei?

Über den Projektzielen stehen die sogenannten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen, also diejenigen Wirkungen, um derentwillen die Vorhaben letztendlich entwicklungspolitisch gefördert wurden. Im Falle eines Wasserversorgungsvorhabens steht hier zum Beispiel nicht der Wasserkonsum der Zielgruppe (direkter Nutzen) im Vordergrund, sondern die durch die modernisierte Wasserversorgung erreichte Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe, etwa im Hinblick auf verminderte Gesundheitsgefahren durch wasserinduzierte Krankheiten. Übergeordnete Wirkungen können häufig nicht genau gemessen, sondern müssen mit Hilfe von Indizien abgeschätzt und plausibel gemacht werden.

Nachhaltigkeit: Sind die 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 die zukünftige Wirkung des Vorhabens beeinflussen.

Ex-post-Evaluierungen 2013 und 2014

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Soziale Infrastruktur – Bildung				
Afghanistan	Beitrag zum National Basic Education Programme im Rahmen des ARTF	3	10,0	-
	Beitrag 2010 zum National Basic Education Programme im Rahmen des ARTF II	3	18,0	-
	Nationales Bildungsprogramm EQUIP II	3	10,0	-
Côte d'Ivoire	Primar- und Sekundarschulen in Bas-Sassandra	4	16,3	-
Laos	Berufsbildung	4	4,5	-
	Berufsbildung, Phase II	4	4,0	-
Mosambik	Förderung der Grundbildung/Parallelförderung des ESSP	2	8,0	-
Niger	Grundbildung II	3	5,1	-
Soziale Infrastruktur – Gesundheitswesen				
Armenien	Überregionales Programm zur Bekämpfung der Tuberkulose	3	2,3	-
Aserbaidschan	Überregionales Programm zur Bekämpfung der Tuberkulose	3	3,0	-
Burundi	Sektorprogramm Gesundheit, Phase II	2	10,2	-
Georgien	Programm zur Bekämpfung der Tuberkulose	2	2,6	-
	Überregionales Programm zur Bekämpfung der Tuberkulose	2	1,0	-
Indien	Basisgesundheits Westbengalen	2	29,4	-
	Sekundärkrankenhäuser Karnataka II	2	13,2	-
Indonesien	Wiederaufbauhilfe für das Distriktgesundheitswesen Aceh/Nordsumatra	3	14,0	-
Malawi	Unterstützung der Sektorstrategie Gesundheit	3	5,0	-
	Unterstützung der Sektorstrategie Gesundheit II	3	5,0	-
	Unterstützung der Sektorstrategie Gesundheit III	3	10,0	-
Nigeria	Programm zur Bekämpfung der Kinderlähmung II	3	10,0	-
	Programm zur Bekämpfung der Kinderlähmung III	3	15,0	-
Ruanda	Programm zur Unterstützung des Gesundheitssektors (SWAP)	3	5,0	-
Tansania	Distriktgesundheitsversorgung Tanga	3	5,0	-
	Gesundheitsreformprogramm II	4	10,0	-
	Gesundheitsreformprogramm III	4	3,0	-
	Programm zur Unterstützung des Gesundheitssektors	4	7,0	-
Soziale Infrastruktur – Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit				
Albanien	Familienplanung III	4	1,0	-
Äthiopien	Bekämpfung von HIV/Aids II	2	3,0	-
	Familienplanung und HIV-/Aids-Prävention	2	2,6	-
Guinea	Aids-Prävention als Querschnittsaufgabe	4	2,5	-
	Förderung der reproduktiven und Familiengesundheit III	3	7,0	-
	Social Marketing II	3	10,5	-

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Malawi	Programm Aids-Vorsorge und Familienplanung, Phase III	2	2,6	-
Niger	Reproduktive Gesundheit einschließlich HIV-Prävention II	3	3,0	-
	Social Marketing zur HIV-Prävention	3	5,1	-
Ruanda	HIV-Prävention/Social Marketing, Phase III	3	3,1	-
	Sektorbudgetfinanzierung Gesundheit (SWAP Santé)	3	8,1	-
Tansania	Kofinanzierung Social Marketing von Kondomen und Kontrazeptiva	3	8,0	-
Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (CEMAC)	HIV-/Aids-Bekämpfung in Zentralafrika	3	10,0	-
Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration (BCIE)	Aids-Prävention in Zentralamerika	3	4,6	-
	HIV-/Aids-Prävention in Zentralamerika, Phase II	2	3,0	-

Soziale Infrastruktur – Wasserversorgung und Abwasser-/Abfallentsorgung

Afghanistan	Wasserversorgung Herat	3	8,0	-
	Wasserversorgung Kunduz	3	4,0	-
Benin	Ländliche Wasserversorgung, Phase IV	3	4,0	-
	Wasserprogramm, Phase Ia	3	9,2	-
	Programm ländliche und städtische Wasserversorgung, Phase Ib	3	9,5	-
	Wassersektorprogramm, Phase Ic	3	4,5	-
Burundi	Sektorprogramm städtische Wasserversorgung, Phase I	2	3,5	-
China	Abwasser- und Abfallentsorgung Chamdo (Tibet)	3	6,1	-
	Programm kommunale Abwasserentsorgung I (Huaihe)	3	27,3	-
El Salvador	Ländliche Trinkwasser- und Sanitärversorgung II	3	10,0	-
Guatemala	Ländliches Wasser- und Basissanitärprogramm IV	4	5,3	-
Indien	Ländliche Wasserversorgung Maharashtra	3	11,5	-
Sambia	Wasserversorgung Livingstone	3	8,8	-
	Wasserversorgung Südprovinz	3	20,1	-
Sri Lanka	Infrastrukturprogramm Batticaloa	3	15,0	-
Tansania	Ländliche Wasserversorgung Hai-Distrikt, Phase IV	2	6,8	-

Soziale Infrastruktur – Staat und Zivilgesellschaft

Afghanistan	Afghanistan Reconstruction Trust Fund VII	2	20,0	-
	Afghanistan Reconstruction Trust Fund VIII	2	20,0	-
	Afghanistan Reconstruction Trust Fund IX	2	25,0	-
	Afghanistan Reconstruction Trust Fund X	2	30,0	-
Bolivien	Programm zur Unterstützung der nationalen Kompensationspolitik	3	12,1	-
Burkina Faso	Menschenrechte/Bekämpfung von Kinderarbeit und Kinderhandel II	2	2,0	-

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Liberia	Reintegrations- und Wiederaufbauprogramm I	2	10,8	-
	Reintegrations- und Wiederaufbauprogramm II	2	5,0	-
Tansania	Unterstützung lokaler Governance-Prozesse I	2	5,0	-
	Programm zur Unterstützung lokaler Governance-Prozesse II	2	3,0	-
Soziale Infrastruktur – Sonstige				
El Salvador	Wiederaufbau und Gemeindeförderung über FISDL III	2	5,6	-
Nicaragua	Sozialinvestitionsfonds FISE V	2	5,6	-
Palästinensische Gebiete	Altstadtsanierung Hebron	2	1,8	-
	Armutsorientierte Infrastruktur EGP II	2	2,6	-
	Armutsorientierte Infrastruktur EGP III	3	16,0	-
Wirtschaftliche Infrastruktur – Transport				
Benin	Brücke Lac Nokoué Überführung Steinmetzkreisel II	2	2,8	-
	Brücke Lac Nokoué Überführung Steinmetzkreisel	3	33,8	-
Burkina Faso	Arbeitsintensiver Pistenbau HIMO, Phase I	4	2,6	-
	Arbeitsintensiver Tiefbau HIMO, Phase II	4	4,1	-
	Selbsthilfefonds im Osten, Phase III	2	6,1	-
Ghana	Rehabilitierung der Straße Sogakope-Akatsi	2	11,5	-
Indonesien	Passagierfähre 24	3	39,0	36,0
Kambodscha	Ländliches Infrastrukturprogramm Siem Reap und Kampong Thom I	2	6,5	-
	Programm ländliche Infrastruktur II	2	7,0	-
Kenia	Straße Maai Mahiu-Narok	3	19,9	-
Laos	Ländliche Infrastruktur	2	4,7	-
	Ländliche Infrastruktur in Nordlaos II	2	4,0	-
Usbekistan	Elektrifizierung der Eisenbahnstrecke Taschkent–Angren	2	25,1	-
Vietnam	Streckenlokomotiven (Expresszugprogramm)	4	35,8	13,2
	Werkstattprogramm Da Nang	3	4,4	-
Wirtschaftliche Infrastruktur – Energieerzeugung und -versorgung				
Indien	Energieeffizienzprogramm	3	n. v.	70,0
	Energieinvestitionsprogramm Teilmaßnahme Hirakud II	3	11,3	10,6
Mongolei	Sektorprogramm Energie I	3	12,6	-
Mosambik	Instandsetzung ländliche Stromverteilung im Gorongosa-Distrikt	2	3,6	-
Finanzsektor				
Bosnien-Herzegowina	Kreditgarantiefonds zur Förderung von KMU (kleine und mittlere Unternehmen) sowie Existenzgründungen	4	12,8	-
Indien	Kapitalisierungsprogramm für Mikrokredite über SEWA	2	4,1	-
	Mikrofinanzfazilität (SIDBI)	3	n. v.	85,0

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Kaukasus (Regionalprogramm)	Förderung der Privatwirtschaft	1	11,0	-
Kongo, Demokratische Republik	Sektorprogramm Mikrofinanz I	3	10,0	-
Mosambik	Finanzsektorprogramm	5	3,0	-
	Finanzsektorprogramm – Kreditlinien an ländliche Mikrofinanzbank	5	7,4	-
	Finanzsektorprogramm – ländliche Mikrofinanzbank	5	1,0	-
Palästinensische Gebiete	Europäisch-Palästinensischer Kreditgarantiefonds II	2	2,3	-
Philippinen	KKMU Finanzierungsprogramm (kleinste, kleine und mittlere Unternehmen)	3	11,7	-
Senegal	Jugendbeschäftigungsförderung im städtischen Raum, Phase I	3	8,0	-
	Jugendbeschäftigungsförderung im städtischen Raum, Phase II	2	4,0	-
Serbien	Kreditgarantiefonds zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und Existenzgründer	4	4,1	-
Südafrika	Ländlicher Einfachwohnungsbau	4	25,6	-
	Ländlicher Einfachwohnungsbau, Phase II	4	12,5	-
Südosteuropa	European Fund for Southeast Europe Western Balkan (EFSE)	1	25,0	-
Tunesien	Industrieller Umweltfonds III	4	n. v.	6,1
Türkei	Förderung von Kleinunternehmen	2	4,0	-
Uganda	Programm Entwicklung des Finanzsektors	2	6,0	-
Produzierender Bereich				
Brasilien	Integrierte Naturwaldbewirtschaftung	4	9,3	-
	Integrierte Naturwaldbewirtschaftung (Promanejo), Phase II	3	4,2	-
China	Aufforstung Sichuan (Yangtze Schutzwald)	2	6,1	-
	Aufforstung und Ressourcenschutz Sichuan	2	2,6	-
Costa Rica	Forstvorhaben Huetar Norte	2	10,2	-
Ecuador	Aufforstung und Waldschutz Chongon-Colonche	3	7,7	-
Kenia	Kleinbewässerung Mount Kenya, Phase I	3	3,3	-
	Entwicklung des Privatsektors Landwirtschaft (Kleinbewässerung Mount Kenya, Phase II)	2	3,5	-
Mauretanien	Kleinstaudämme Hodh El Gharbi	4	9,0	-
	Management der natürlichen Ressourcen in Guidimakha	4	4,0	-
Namibia	Förderung der Gemeindewälder	3	2,1	-
Vietnam	Aufforstung Ha Tinh, Quang Binh und Quang Tri	2	7,0	-
	Aufforstung III (Bac Giang, Quang Ninh und Lang Son)	2	4,5	-
	Aufforstung III, Phase II	2	2,6	-

Stichprobe in Grau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Übersektoral/Strukturhilfe				
Ägypten	Beteiligungsorientierte Stadtentwicklung Manshiet Nasser	2	7,2	-
	Beteiligungsorientierte Stadtentwicklung Manshiet Nasser, Phase II	2	8,7	-
Äthiopien	Kofinanzierung des PRSC I der Weltbank	4	4,0	-
Brasilien	Demarkierung von Indianergebieten	2	14,1	-
	Naturressourcenpolitikprogramm (NRPP)	3	13,8	-
Indonesien	Infrastrukturhilfe Wohnungs- und Siedlungsbau	2	5,0	-
	Wiederaufbauhilfe Wohnungs- und Siedlungsbau	3	36,1	-
Laos	Ländliche Infrastruktur in Nordlaos	2	4,3	-
Namibia	Schutzgebiete Bwabwata, Mudumu und Mamili	1	2,6	-
Nicaragua	Armutsverringerungsprogramm (PRSC) I-II	4	6,0	-
	Kofinanzierung des Poverty Reduction Support Credit (PRSC) der Weltbank	4	4,0	-
Ruanda	Makroökonomische Programmunterstützung des EDPRS I	3	10,0	-
	Makroökonomische Programmunterstützung des EDPRS II	3	14,0	-
	Makroökonomische Programmunterstützung des EDPRS III	3	7,0	-
Senegal	Kommunalentwicklung und Dezentralisierung (Kaolack und Fatick)	3	4,1	-
	Unterstützung Kommunalentwicklung (Kaolack und Fatick) II	3	3,6	-
	Unterstützung der Kommunalentwicklung (Kaolack und Fatick) III	3	2,4	-
Sri Lanka	Wiederaufbau Jaffna, Wohnraum und Schulen	2	2,6	-
Tansania	Kofinanzierung des PRSC I-II der Weltbank	2	10,0	-
	Kofinanzierung des PRSC III der Weltbank	2	5,0	-
	Kofinanzierung PRSC IV-V	3	15,2	-
	Kofinanzierung PRSC VI	3	8,0	-
Tschad	Dezentrales ländliches Entwicklungsprogramm Mayo Dala und Kabbia	3	5,0	-
	Programm dezentrale ländliche Entwicklung Mayo-Kebbi und Ouaddai-Biltine Ia	4	10,0	-
	Programm dezentrale ländliche Entwicklung Mayo-Kebbi und Ouaddai-Biltine Ib	4	5,0	-
	Programm dezentrale ländliche Entwicklung Mayo-Kebbi und Ouaddai-Biltine, III	4	5,0	-

■ Ex post evaluierte Vorhaben der Stichprobe

■ Zugebundelte Vorhaben: Vorhaben, die in den Jahren 2013/2014 zusätzlich zu den Vorhaben in der Stichprobe ex post evaluiert wurden, da entweder ein enger Wirkungszusammenhang mit einem Stichprobenvorhaben oder ein spezielles Erkenntnisinteresse bestand

Impressum

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Konzernkommunikation
Palmengartenstraße 5–9, 60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0, Telefax 069 7431-2944
infocenter@kfw.de, www.kfw.de

Redaktion
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank,
Abteilung FZ Evaluierung

PFIFF, Pressefrauen in Frankfurt

Gedruckt auf
MultiOffset

Druck
Druckerei Vogl GmbH & Co. KG

Bildnachweis

Deckblatt: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Fred Hoogervorst; Titel Rückseite, S. 25 (r.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Peter Hilliges; S. 1 (M.o.), 28, 30: KfW Bankengruppe/Fotograf: Martin Dorschel; S. 1/2 (alle außer Mitte oben), 3: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Jens Steingässer; S. 4 (M.l.), 31: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Joachim E. Roettgers; S. 4 (l.u.), 40: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Rolf Obertreis; S. 4/5 (r.o.), 12: KfW Bankengruppe/Fotograf: Fred Hoogervorst; S. 4/5 (r.u.), 29, 32, 39, 47, 51 (l.,r.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: photothek.net; S. 4, 6, 7: Dr. Léopold Blanc; S. 8, 9, 36, 37: KfW Bankengruppe/Fotograf: Sarah Nohr; S. 10, 22, 25 (l.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Lydia von Krosigk; S. 11: KfW Bankengruppe/Fotograf: Christian Kampen; S. 14, 46: KfW Bankengruppe/Fotograf: Gunnar Matsuno; S. 15, 27: KfW Bankengruppe/Fotograf: Dr. Matthias Grüninger; S. 17: KfW-Bildarchiv/Fotograf: Florian Kopp; S. 18: Fotograf: Patricia Fernandez; S. 19: KfW Bankengruppe/Fotograf: Dr. Jürgen Fechter; S. 20 (o.), S. 23 (u.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Martin Bostroem; S. 20 (u.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Alexander Luthé; S. 21, 45 (l.o.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Silke Heuser; S. 23 (o.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Jörn Breiholz; S. 24 (o.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Thorsten Waibel; S. 24 (u.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Christian Schönhofen; S. 26: Welthungerhilfe/Fotograf: Ousmane Guindo; S. 34/35: KfW-Bildarchiv/Fotograf: auslöser fotografie; S. 43: KfW Bankengruppe/Fotograf: Steffen Beitz; S. 45 (r.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: Ruben Ortiz; S. 50 (l.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: Rendel Freude; S. 50 (r.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Lydia von Krosigk; S. 51 (M.o.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: Bernhard Schurian





KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5–9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de

600 000 3551