

»» 14. Evaluierungsbericht 2015–2016



Leben in einer bedrohten Welt –
Gefahren wirksam begegnen

Wir finanzieren Entwicklung

Das Engagement der KfW Entwicklungsbank

Aufgaben, Partner und Projekte

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. Im Auftrag der Bundesregierung, vor allem des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), fördern und begleiten wir Programme und Projekte mit überwiegend staatlichen Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern. Wir unterstützen die Partnerländer von der Konzeption über die Finanzierung bis zur Umsetzung bei der eigenverantwortlichen Realisierung ihrer Entwicklungsvorhaben. Ziel ist es, in Entwicklungs- und Schwellenländern bessere Lebensverhältnisse zu schaffen und gleichzeitig

Klima und Umwelt zu schützen. Die Bandbreite der geförderten FZ-Maßnahmen ist groß und umfasst beispielsweise Unterstützung für den Bau von Schulen in Palästina und Abwassersystemen in Albanien, für die Wiedereingliederung von Ex-Kombattanten in Liberia, den Bau von Solar- und Windkraftanlagen in Marokko sowie die Refinanzierung von Agrarkrediten im Kaukasus.

Finanzierung

Im Jahr 2016 sagte die KfW Entwicklungsbank 7,29 Mrd. EUR für neue Vorhaben zu. 1,94 Mrd. EUR des Zusagevolumens stammten aus dem Bundeshaushalt, 0,24 Mrd. EUR von anderen Auftraggebern und 5,11 Mrd. EUR waren sogenannte KfW-Marktmittel, d. h. Mittel, die von der KfW auf dem Kapitalmarkt aufgenommen wurden.

Die Evaluierungsabteilung: intern und gleichzeitig unabhängig

Dieser Bericht wurde von der Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank (FZ-E) erstellt und gibt einen Überblick über ihre Arbeit in den Jahren 2015/2016. FZ-E ist als Stabsstelle direkt dem Vorstand der KfW Bankengruppe unterstellt, wird von einer extern aus der Wissenschaft rekrutierten Person geleitet und arbeitet unabhängig von den operativen Länderabteilungen der Entwicklungsbank, die für die Unterstützung von Planung und Umsetzung der Vorhaben in den Partnerländern ver-

antwortlich sind. Für die Evaluierungen werden Mitarbeiter der Evaluierungsabteilung FZ-E 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. Seit dem Jahr 1990 werden die Ergebnisse der Evaluierungen veröffentlicht und in einer Erfolgsquote zusammengefasst.



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/>.

KfW Stories – die digitale Storytellingplattform der KfW: <https://www.kfw.de/stories/>.

Evaluierung: Wirkung beurteilen und aus Erfahrung lernen

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 Fertigstellung einer Maßnahme unterzieht die Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungs-

bank rund die Hälfte aller abgeschlossenen Vorhaben einer unabhängigen Evaluierung, auch um für zukünftige Projekte und Programme zu lernen.

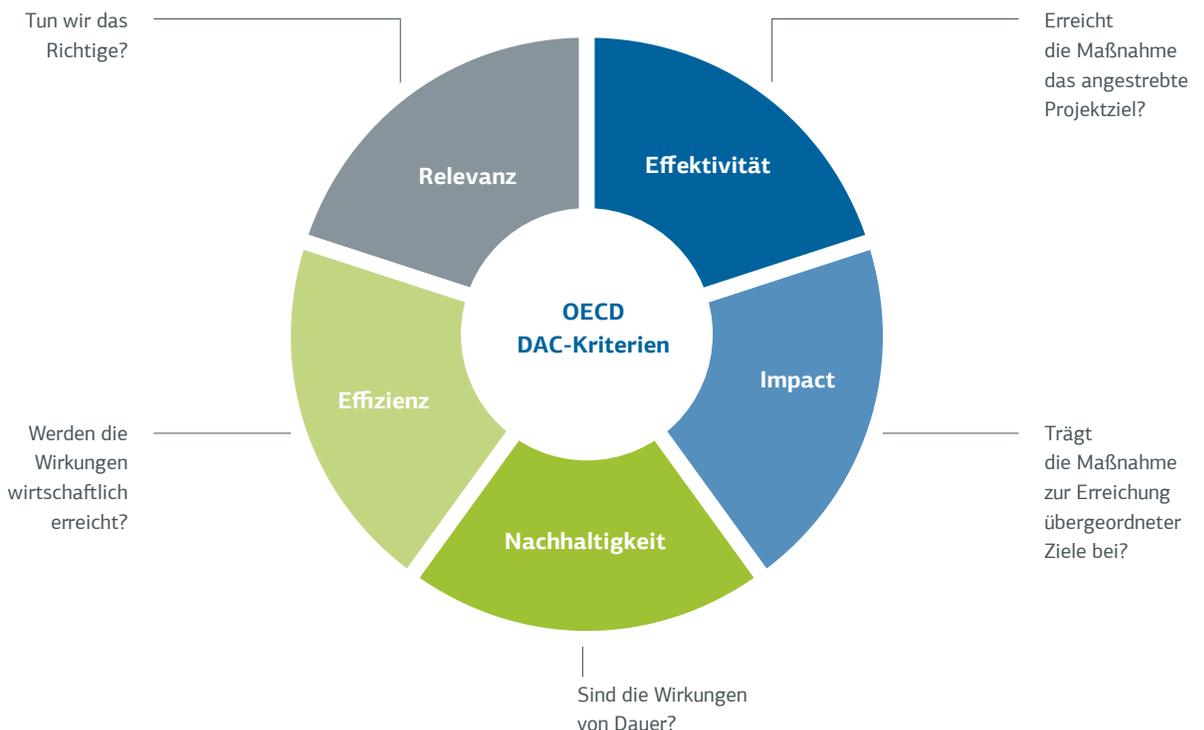


Evaluierungskriterien

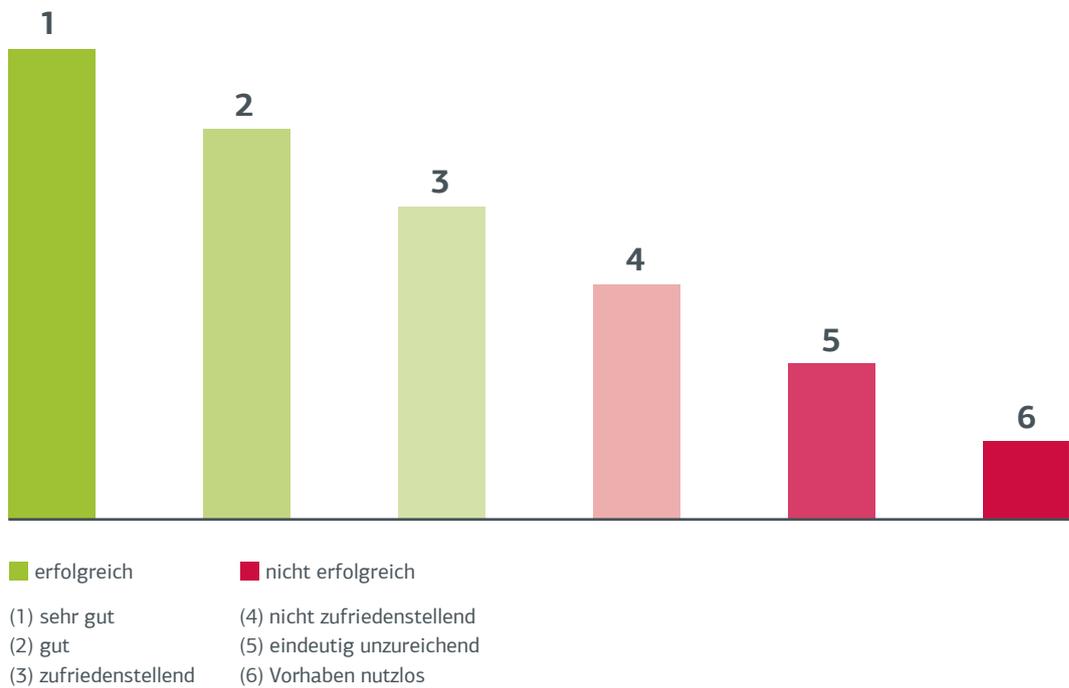
Unabhängige Experten bewerten auf der Basis von Daten, Fakten und persönlichen Eindrücken vor Ort die entwicklungspolitische Wirksamkeit einer Maßnahme anhand von fünf Schlüssel-

kriterien, auf die sich die internationale Gebergemeinschaft im Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) geei-

nigt hat: Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) und Nachhaltigkeit.

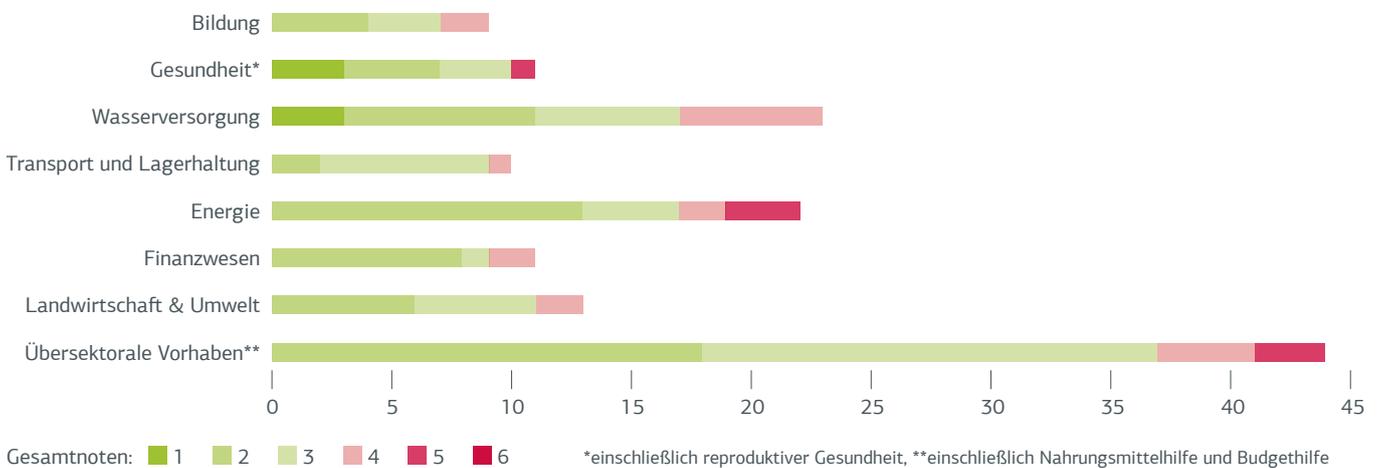


Bewertungsskala für den Maßnahmenerfolg



Ex-post-Evaluierungen 2015/2016: Sektorale Ergebnisse

157 Vorhaben mit einem Mittelvolumen von rund 1,88 Mrd. Euro wurden ex post evaluiert.



Vorwort



Dr. Norbert Kloppenburg

Mitglied des Vorstands der KfW Bankengruppe

Liebe Leserinnen und Leser,

wir alle kennen die Redewendung: Es gibt kein schlechtes Wetter, es gibt nur unpassende Kleidung. Was hat dies mit dem Thema des 14. Evaluierungsberichts „Leben in einer bedrohten Welt – Gefahren wirksam begegnen“ zu tun?

Risiken gehören zu unserem Leben. Es vergeht kaum ein Tag, an dem wir nicht durch Nachrichten von Überschwemmungen, Wirbelstürmen, Dürren oder Erdbebenkatastrophen aufgeschreckt werden. Auch das Risiko einer schweren Krankheit kann jeden Menschen treffen. Krankheit kann nicht nur den Betroffenen, sondern auch sein familiäres Umfeld, im Falle von Epidemien sogar eine ganze Region in die Krise stürzen.

Im Unterschied zu vielen Entwicklungsländern sind wir als Bewohner von Europa weit besser gegen solche Risiken gewappnet – und ihnen teilweise auch in geringerem Maße ausgesetzt. Um die Analogie zum Wetter aufzugreifen: Das Wetter ist im Durchschnitt bei uns freundlicher, und wir tragen wetterfestere Kleidung. Die Entwicklungszusammenarbeit kann und muss dazu beitragen, dass sich unsere Partnerländer besser gegen Krisen und Katastrophen schützen können. Wenn eine Katastrophe eintritt, ist unsere Hilfe bei der Linderung von Not und beim Wiederaufbau wichtig. Doch es wäre weitaus besser, wenn sich eine Krise oder Katastrophe im Vorhinein durch entsprechende Vorsorge und Anpassung an die „Witterungsverhältnisse“ abwenden ließe. Hierfür gibt es Konzepte, von Impfkampagnen über Flut- oder Zyklonschutzbauten bis hin zu Dürre- oder Krankenversicherungen. Solche Ansätze werden durch die Finanzielle Zusammenarbeit in immer größerem Ausmaß unterstützt. Der aktuelle Evaluierungsbericht beleuchtet, wie weit wir mit diesen Ansätzen bisher gekommen sind. Dabei verschweigt er nicht –

und dies ist Tradition in den Evaluierungsberichten – wo wir in der Finanziellen Zusammenarbeit noch mehr leisten können und müssen: Etwa sollten bekannte Gefährdungspotentiale bei jedem FZ-Vorhaben im Vorhinein mitgedacht werden; den Klimawandel der Zukunft gilt es verstärkt schon heute konzeptionell und sektorübergreifend zu berücksichtigen.

Der Bericht weist aber auch klar auf Grenzen bei der Bekämpfung von Krisen und Katastrophen hin, die durch die Entwicklungszusammenarbeit nicht überwunden werden können – und schon gar nicht allein. Denn nicht nur der Klimawandel, sondern Fragilität und gewaltsame Konflikte bedrohen Leben und Existenz von Millionen von Menschen in unseren Partnerländern. Es gibt Vorhaben, die Flüchtlinge mit Basisdienstleistungen versorgen, und solche, die mittels Verbesserung der Lebensumstände vor Ort einen Beitrag zu Konfliktminderung und Stabilisierung anstreben. Diese Maßnahmen können zwar sichtbare Zeichen setzen, dass auch unter schwierigsten Bedingungen Veränderungen zum Besseren möglich sind – eine Lösung der zugrundeliegenden Probleme bieten sie jedoch nicht. Mehr denn je sind wir dafür auf das Zusammenwirken aller Kräfte angewiesen, sei es im Bereich der internationalen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik oder sei es im Bereich von Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichem Engagement. Wir alle leben in dieser bedrohten Welt – und nur gemeinsam können wir diesen Bedrohungen etwas entgegensetzen.

Norbert Kloppenburg

Inhalt



Evaluierung vor Ort

Seite 6



Krisen, Katastrophen und Konflikte

Seite 16



Interview

Seite 40



Themenwerkstatt

Seite 44



Ergebnisse 2015/16

Seite 54



Annex

Seite 65

Evaluierungen weltweit	4
Evaluierung vor Ort	6
Eine Reise entlang der Mauern Palästinas	8
Evaluierungsbeispiel Nahost: Dezentralisierung in den Palästinensischen Gebieten	13
Evaluierungsbeispiel Europa: Abwassersystem ebnet Weg in die Zukunft	14
Evaluierungsbeispiel Afrika: Angeschlagenes Gesundheitssystem	15
Krisen, Katastrophen und Konflikte	16
Finanzielle Zusammenarbeit in einer bedrohten Welt	18
Wirkung in Zeiten der Krise	26
Nahrungsmittelhilfe Afrika: Die Kosten einer vermeidbaren Katastrophe	31
Pilotstudien in Bangladesch und El Salvador: Welche Strategien taugen für die Anpassung an den Klimawandel?	35
Interview	40
Möglichkeiten und Grenzen der Fernerkundung im Krisen- und Katastrophenmanagement	
Themenwerkstatt	44
Klarer sehen aus Nah und Fern	46
Wirkungsmessung in Brasilien: Nah- und Fernerkundung im brasilianischen Regenwald	48
Wirkungsmessung in Pakistan: Innovatives Krankenversicherungsprojekt in Pakistan	51
Wirkungsmessung in Uganda: „Credit Scoring“ in Uganda	53
Ergebnisse 2015/16	54
Erfolgsschätzung auf der Basis von Zufallsstichproben	56
Hochs und Tiefs aus Regionen und Sektoren	61
Annex	65
Evaluierung: Wirkungsbeurteilung und Lernen aus Erfahrung	66
Bewertung, Maßstäbe, Standards	66
Die fünf Schlüsselkriterien der OECD für Evaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit	67
Ex-post-Evaluierungen 2015 und 2016	68
Impressum/Bildnachweis	73

Evaluierung weltweit

Vom Berufsbildungszentrum in Bulgarien bis zum Kreditprogramm in El Salvador: Die Finanzielle Zusammenarbeit setzt auf vier Kontinenten Projekte mit ihren Partnern um. Doch wie werden die Impulse angenommen? Und wie verändern sie die Lebensbedingungen vor Ort? Um dies zu beurteilen, nehmen unsere Gutachter die Projekte persönlich in Augenschein. Hier berichten sechs von ihnen von ihren Eindrücken vor Ort.

Alero Agboghoroma **Marokko – Wasserversorgung**

Die Evaluierung führte uns nach Nordmarokko, eine faszinierende, aber wasserarme Region. Von den Menschen in der Region Midar wurde die verbesserte Trinkwasserversorgung sehr geschätzt. Die kontinuierliche Überwachung der Wasserqualität zeigte die Professionalität des engagierten Trägers. Er war sichtlich an den Erkenntnissen der Evaluierung interessiert, um daraus zu lernen.



Julia Mohs **El Salvador – Kreditprogramm**

Die Wirtschaft in El Salvador ist von zahlreichen kleinen Familienunternehmen geprägt. So konnten Ledergerbereien, Busunternehmen, Verpackungshersteller und eine Schokoladenfabrik von der Kreditlinie profitieren und ihre Investitionen in umweltfreundlichere Produktionsverfahren finanzieren. Durch das Vorhaben konnten beispielsweise Molke-reien Mini-Kläranlagen installieren, so dass das Oberflächenwasser nicht mehr verschmutzt wird.



Georg Grüner **Mosambik – Hafen Quelimane**

Für mich war der Besuch in Quelimane, einem verfallenen Kolonialstädtchen am Ende der Welt, wie eine Zeitreise. Mit Verspätung, aber im Ergebnis voll funktionsfähig, wurde der Hafen instandgesetzt. Nun arbeitet er profitabel, und es herrscht viel Betrieb. Leider mehrten sich jedoch vor Ort die Indizien, dass der Hafen auch den illegalen Holzexport erleichterte – eine fatale Nebenwirkung. Das FZ-Projekt musste deshalb als nicht erfolgreich eingestuft werden.



Sebastian Jacobi
Bulgarien – Ausstattung von Berufsbildungszentren

Beeindruckt hat mich vor Ort das große Engagement der Leiter der Berufsschulen. Was bei einem Berufsbildungsvorhaben schiefgehen kann, hat mir die Evaluierung auch vor Augen geführt: Wichtig ist, in der Vorbereitungsphase den Bedarf am Arbeitsmarkt sorgfältig zu analysieren – sonst sind die Schulen nicht ausgelastet, oder die Absolventen finden keine angemessene Arbeit. Die Evaluierungserfahrungen waren wertvoll für meine zukünftigen Projektplanungen.



Dr. Sven Hartmann
Afghanistan – Stadtnetzrehabilitierung

Kaum in Kabul gelandet, gab es einen Bombenanschlag. Mit dem gepanzerten Auto ging es durch die Stadt – wie gerne hätte ich die Eindrücke nicht nur durch die Glasscheibe aufgenommen! Ich war beeindruckt, wie viel das Stromprojekt unter derartigen Bedingungen bewirkt hat. Der Stromversorger ist ein attraktiver Arbeitgeber und investiert in die Zukunft seiner Mitarbeiter. Die Menschen waren erstaunlich positiv, trotz der unsicheren Lage.



Charlotte Berkenfeld
Ägypten – Windpark in der Wüste

Ein Windpark mitten in der Wüste – dass umweltfreundliche Energie in einer so lebensfeindlichen Umgebung generiert werden kann, war für mich ein Erlebnis. Allerdings war die Wartung der Windräder nicht optimal, denn das Budget des Trägers reicht für die Finanzierung der notwendigen Instandhaltung nicht aus. Dies war einer der Gründe, weshalb die Erzeugungsleistung leider deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb.

Evaluierungen 2015/2016

-  Soziale Infrastruktur – Bildung
-  Soziale Infrastruktur – Gesundheitswesen
-  Soziale Infrastruktur – Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit
-  Soziale Infrastruktur – Wasserversorgung und Abwasser-/Abfallentsorgung
-  Soziale Infrastruktur – Staat und Zivilgesellschaft
-  Soziale Infrastruktur – Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste
-  Wirtschaftliche Infrastruktur – Transport
-  Wirtschaftliche Infrastruktur – Energieerzeugung und -versorgung
-  Wirtschaftliche Infrastruktur – Privatwirtschaftliche und andere Dienste
-  Finanzsektor
-  Produzierender Bereich – Industrie/ Bergbau/Bauwesen
-  Produzierender Bereich – Landwirtschaft/ Forstwirtschaft/Fischerei
-  Übersektoral/Strukturhilfe



»» Evaluierung vor Ort



Im direkten Kontakt

Gespräche mit der Zielgruppe, hier Nutzer der verbesserten Trinkwasserquelle in Benin, gehören zum Standard jeder Ex-post-Evaluierung.



Eine Reise entlang der Mauern Palästinas

Leben im Schatten der gewaltigen Grenzmauer: Der britische Graffiti-künstler Banksy hat hier Werke hinterlassen, die von Hoffnung erzählen.

Drei Geber auf Mission in den Palästinensischen Gebieten: Zusammen evaluieren Experten von Weltbank, französischer Entwicklungsbank Agence Française de Développement (AFD) und KfW Entwicklungsbank ihre Beiträge zu einem gemeinsamen Programm zur Förderung von Dezentralisierung. Das über den „Municipal Development and Lending Fund“ (MDLF) abgewickelte Programm sollte Gemeindeverwaltungen im Westjordanland und im Gazastreifen stärken und zu mehr Zufriedenheit der Bürger mit öffentlicher Infrastruktur beitragen – ein komplexes Unterfangen in einem konfliktgeprägten Umfeld. Eindrücke von einer Evaluierungsreise.

Unüberwindbar schlängelt sie sich über die kargen Hügel Zentralpalästinas, die allgegenwärtige israelische Sperranlage. Bunte Graffiti und kunstvolle Malereien zieren hier und da das sonst einheitliche Grau der Betonmauer nahe Ramallah, dem wirtschaftlichen und politischen Zentrum des Westjordanlandes. Hier beginnt die zehntägige Reise unserer Evaluierer. Ihre Mission: Projekte zur Dezentralisierung in den Palästinensischen Gebieten zu bewerten.

Herzlich empfängt der Generaldirektor des MDLF in Ramallah seine Gäste mit Tee und feinem Gebäck. Als autonome öffentliche Einrichtung Palästinas erfüllt der MDLF eine besondere Funktion:

Entwicklung der Infrastruktur in schwierigem Umfeld: Eine rund 750 Kilometer lange Mauer trennt Israel von den Palästinensischen Gebieten. In diesem Abschnitt trennt die Mauer Ost- und Westjerusalem. Die von der Palästinenser-Organisation Hamas kontrollierte Stadt Gaza ist von Armut und Krieg geprägt. Esels- und Pferdekarren gehören zum Straßenbild.



Er stärkt die lokalen palästinensischen Verwaltungen – unabhängig davon, ob sie sich im Gazastreifen oder im Westjordanland befinden. Im Rahmen des evaluierten Programms werden über den MDLF kommunale Infrastrukturprojekte finanziert, die eigenständig von den Gemeindeverwaltungen ausgewählt werden.

Unterwegs im gepanzerten Auto durch das Westjordanland, vorbei an schwerbewaffneten Soldaten und vergitterten Checkpoints. Links und rechts erhebt sich die gewaltige Grenzmauer – es ist ein beklemmendes Gefühl. Wer und was sich dazwischen bewegen darf, bestimmt Israel. Dass gerade hier, in diesem fragmentierten Umfeld, Projekte zur Dezentralisierung überhaupt durchführbar sind, erstaunt die Evaluierer. Um einen möglichst vielseitigen Einblick in die Realität der palästinensischen Gemeinden zu erhalten, teilt sich die internationale Delegation in verschiedene Gruppen auf.

Zunächst versucht unsere KfW-Gutachterin, die Weltbankmission zu begleiten

und die dafür notwendigen Papiere für den Zugang zum Gazastreifen zu erhalten. Doch die Bürokratie kennt keine Ausnahmeregelungen. Für die Evaluierungsdelegation der Weltbank ist die Situation eine andere: Durch die Weltbank-Präsenz in Gaza dürfen ihre Evaluierer das konfliktgeprägte Küstengebiet besuchen. Schotterstraßen führen sie in die Gemeinde Beni Suheila. Dort herrscht im mit MDLF-Mitteln finanzierten One-Stop-Shop bereits Hochbetrieb. Diese Gemeindevereinbarung bearbeitet pro Tag rund 150 Anfragen, in zwei einfachen Schritten können die Bürger dort alles von einer Baulizenz bis hin zum Stromanschluss beantragen. Die Weltbank-Evaluierer sind beeindruckt von der Effizienz der lokalen Verwaltung, bietet sie doch ein wenig Normalität in einer Gemeinde, die sichtlich vom Krieg gezeichnet ist. Auch an einzelnen mit Hilfe des Programms finanzierten Gemeindevereinrichtungen blieben Schäden leider nicht aus. Geprägt von Zerstörung ist auch die Hamas-kontrollierte Stadt Gaza. Doch die MDLF-geförderte Abfallentsorgung

der Stadtverwaltung funktioniert – mit Hilfe von Eselskarren. Zahlreiche dieser Gefährte sind in den geschäftigen Straßen unterwegs und gehören inzwischen zum Straßenbild der dichtbesiedelten Metropole.

Zur selben Zeit ist die Delegation der AFD unterwegs in der Stadt Jericho, am Westufer des Jordan. Hier sollen neue Bürgersteige und Fahrradwege den nichtmotorisierten Verkehr attraktiver und sicherer machen. Auch eine neue Zufahrtsstraße zur Stadt wurde gebaut. Überhaupt entschieden sich viele Kommunen dafür, MDLF-Mittel für den Straßenbau zu verwenden, fällt den Evaluierern auf.

Weiter geht es für das Team der AFD nach Al Dahrieh, ein für die Region bedeutendes Handelszentrum mit dem größten Nutztiermarkt der Westbank. Die israelische Grenzmauer rahmt den Süden und Westen der Stadt ein. Auch hier hat sich die Kommune dafür entschieden, die über den MDLF bereitgestellten Mittel für die Rehabilitierung von Straßen zu



Stationen der Evaluierungsmission in den Palästinensischen Gebieten.

nutzen: einerseits, um den chronischen Stau zu mindern, und andererseits, um entlegene Viertel besser an die Hauptverkehrsadern der Stadt anzubinden.

Eine Betonlandschaft mit Schaukeln, Picknicktischen und einer kleinen Theaterbühne wird unterdessen der KfW-Delegation in den Bergen des Westjordanlandes vorgeführt. Fast symbolisch verdeutlicht der neu gebaute öffentliche Park der 10.000-Seelen-Gemeinde Beita die Situation in den Palästinensischen Gebieten. Das Wasser ist knapp, Israel besitzt die Hoheit über die regionalen Wasserressourcen. Parks sind in den Palästinensischen Gebieten deshalb nicht grün, sondern grau. Doch es wird deutlich: Hier geht es nicht um Farbe und Form, sondern um die Schaffung eines Raums – so rudimentär er auch sein mag –, der künstlerische oder sportliche Aktivitäten für die Bewohner der Gemeinde möglich macht. Fragen wirft dagegen die mit MDLF-Mitteln gebaute Straße auf, die wenige Zeit später besichtigt wird. Sie ist kaum befahren und führt direkt in ein

wohlhabendes Neubaugebiet. Der Nutzen für die Allgemeinheit ist hier nicht erkennbar.

Wenig besiedelte Wüstenlandschaften ziehen auf dem Weg zur nächsten Station vorbei. Unweit des Toten Meers liegt die historische Stadt Al Ubeidiya, die zahlreiche archäologische Fundstätten beherbergt. Auch hier konnte dank des MDLF das lokale Straßennetz verbessert und eine Grundschule mit einer Sicherheitsmauer versehen werden.

Der mit MDLF-Mitteln finanzierte One-Stop-Shop der Gemeinde bearbeitet pro Tag rund 150 Anfragen – von der Baulizenz bis zum Stromanschluss.

Der MDLF eröffnet den lokalen Verwaltungen einen neuen Handlungsspielraum, der aktiv für die Weiterentwicklung der Gemeinden genutzt wird.

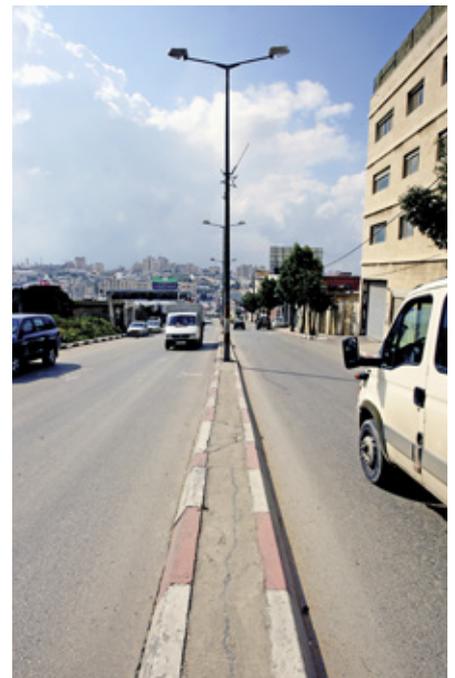
Der Weg nach Bethlehem führt an Jerusalem vorbei, im Zickzack geht es über die israelisch-palästinensische Grenze. Im Rathaus warten die Gutachter auf die Bürgermeisterin, die sich verspätet. Der Grund: Sie führt Gespräche, um zu verhindern, dass die Betonmauer um die Stadt noch ein Stückchen weiter geschlossen wird. Erneut wird klar, welche Prioritäten den Alltag in diesem sensiblen Kontext prägen.

Unweit der Stadtmauern Jerusalems nimmt das Tagesprogramm ein Ende. Düfte von Kebab, Hummus und Falafel hängen in der Luft. Groß ist der Gesprächsbedarf unter den Gutachtern, die – wie jeden Abend – zusammensitzen und ihre Erfahrungen austauschen. Das Bild, das die unterschiedlichen Gruppen zeichnen, ist – trotz ihrer jeweils eigenen Erlebnisse – ähnlich: Auch wenn nicht alle besichtigten Maßnahmen überzeugen konnten, überwiegt der Eindruck, dass der MDLF den lokalen Verwaltungen einen neuen Handlungsspielraum eröffnet hat, der aktiv für die Weiterentwicklung der Gemeinden genutzt wird.

Szenenwechsel: Auf der Heimreise treffen sich alle Evaluierer zur Abschlussitzung in Frankfurt. Intensiv werden die Ergebnisse der gemeinsamen Mission noch einmal in der Gesamtschau diskutiert und vorläufige Bewertungen vorgenommen. Man ist sich einig: Das Ziel des Programms, alle Gemeinden in den Palästinensischen Gebieten unabhängig von den jeweiligen politischen Machtverhältnissen stärken zu können, wurde erreicht. Doch die von den Gemeinden umgesetzten Projekte bleiben nicht nur in den 18 besuchten Kommunen insgesamt hinter den Erwartungen zurück (Evaluierungsergebnis siehe Textkasten). Alle beteiligten Gutachter kehren mit den gemeinsam erarbeiteten Missionsergebnissen an ihren Schreibtisch zurück, um auf diesem Fundament den Evaluierungsbericht nach den Vorgaben ihrer jeweiligen Institutionen zu erarbeiten. Im Gepäck begleitet alle die Sorge, dass das bisher Erreichte durch ein erneutes Aufflammen des gewaltsamen Konflikts gefährdet werden kann. Der Konflikt, die Mauer, die Waffen – sie gehören zum Umfeld eines Projekts, das Dezentralisierung in einer Krisenregion fördert.



Kinder spielen in Gaza Stadt am Straßenrand.



Viele Kommunen bevorzugten Straßenbau.



Westjordanland und Gaza: Dezentralisierung in den Palästinensischen Gebieten

Barrieren aller Art bestimmen das Leben im Westjordanland und im Gazastreifen. Die israelische Regierung kontrolliert den Zugang zum Gazastreifen sowie einen Großteil des Westjordanlands. 2006 führte der Wahlsieg der Hamas im Gazastreifen auch noch zu einer politischen Spaltung innerhalb Palästinas. Manch ein internationaler Geber verabschiedete sich aus Gaza, viele Gemeinden standen durch ausbleibende Gelder kurz vor dem Bankrott. Es musste ein Weg gefunden werden, um Gemeinden in beiden Palästinensischen Gebieten – trotz geographischer und politischer Fragmentierung – stärken zu können.

Die Lösung bot der MDLF, gegründet im Jahr 2005. Losgelöst von den Ministerien und somit auch von innerpalästinensischen Querelen kann dieser Fonds Gelder internationaler Geber verwalten und den Kommunen zukommen lassen. Das hier evaluierte, durch sieben Geber finanzierte kommunale Entwicklungsprogramm unterstützte zwischen 2010 und 2012 über den MDLF 136 Kommunen der Palästinensischen Gebiete. Die Verteilung der Mittel erfolgte, einem fiskalischen Transfersystem nachgebildet, in zwei Haushaltszyklen nach einem Schlüssel, der sowohl die Bevölkerungszahl einer Gemeinde als auch deren Leistungen in der Verwaltung berücksichtigte. Die Leistungen wurden durch ein standardisiertes Indikatorensystem gemessen, das u. a. mit Unterstützung der deutschen Technischen Zusammenarbeit entwickelt wurde. Neben Finanzausweisungen erhielten die Gemeinden auch Beratung.

Dass es gelang, diesen auf objektiven Kriterien beruhenden Transfermechanismus zu etablieren, wurde von den Evaluierern als Erfolg gewertet. Politisch neutral können so potentiell alle Gemeinden der Palästinensischen Gebiete erreicht werden; zusätzlich werden Anreize zur Verbesserung der „Governance“ gesetzt.



Das konfliktreiche Umfeld stellte die Evaluierer vor Herausforderungen.

Der Prozess der Dezentralisierung ist durch das Programm zwar einen Schritt weiter gekommen; Dezentralisierung erhält aber leider wenig Unterstützung seitens der palästinensischen Politik – ein Risiko für Fortbestand und Weiterentwicklung des Erreichten.

Die Beurteilung der kommunalen Infrastruktur, die über das Programm finanziert wurde, fiel weniger positiv aus. Wie in Dezentralisierungsprojekten üblich, konnte jede Kommune frei entscheiden, welche Maßnahme sie realisieren wollte. Nicht immer überzeugte die Auswahl: So wurden beispielsweise rund 72 Prozent der Mittel für den Straßenbau verwendet, obwohl die Gemeinden auch für viele andere öffentliche Dienstleistungen zuständig sind. Allerdings lag die Vorliebe für Straßen wohl auch an den zeitlichen und finanziellen Limits pro Haushaltszyklus: Straßenbau kann Stück für Stück erfolgen. Die gemischten Eindrücke der Evaluierungsmission spiegeln sich in der Auswertung eines Datensatzes zur Bürgerzufriedenheit, die Experten der Universität Göttingen im Auftrag der KfW

durchführten: Sie ergab, dass die Zufriedenheit der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen nicht sichtbar zunahm, mit einzelnen Services sogar abnahm. Doch immerhin waren die Bürger, die aufgrund ihrer Wohnlage direkt von der finanzierten Infrastruktur profitierten, insbesondere in Bezug auf das Straßennetz signifikant zufriedener als solche Bürger, die wenn, dann nur indirekt profitierten.

Da der Fokus des Programms auf der Stärkung der Institutionen lag und es in Bezug auf Governance-Aspekte klar punkten konnte, wurde das FZ-Vorhaben mit der Gesamtnote „zufriedenstellend“ bewertet.

Ergebnis:
„Zufriedenstellend“ – Note 3



Albanien: Abwassersystem ebnet Weg in die Zukunft

Ein funktionierendes Abwassersystem bannt Gesundheitsgefahren und schützt die Umwelt. Dies sollten die FZ-Vorhaben zur Entsorgung und Klärung der Abwässer in der albanischen Stadt Korça leisten. Die Evaluierung bescheinigt außergewöhnlich hohe Erfolge.

Auf einer Hochebene, eingebettet in die Gebirgszüge Südost-Albaniens, liegt Korça, im Osmanischen Reich ein blühendes Handelszentrum. Prächtige Alleen und Parks säumen die Stadt, Moscheen und Kirchen prägen das historische Zentrum – bis heute wirkt das reiche kulturelle Erbe von damals nach. Doch über vier Jahrzehnte kommunistischer Diktatur und Abschottung haben Spuren hinterlassen. Seit 1991, dem Jahr der Öffnung Albaniens, wanderte knapp die Hälfte der Bevölkerung ins Ausland ab. Erst jetzt erleben Korça und andere Städte Albaniens allmählich wieder Zuwanderung. Eine der großen Herausforderungen für das Land war und ist die Erneuerung der teils immer noch maroden Infrastruktur.

1996 begann die FZ mit Korça, zunächst im Trinkwassersektor; 2003 wurde das Abwasserproblem angegangen: Die innerstädtische Kanalisation war über hundert Jahre alt und undicht. Am Stadtrand leiteten offene Kanäle ungeklärte Abwässer ins Umland – eine Gefährdung für Gesundheit, Umwelt und die Trinkwasserquellen Korças. Die FZ finanzierte ein neues städtisches Netz und ein geschlossenes Ringsammelsystem um die Stadt, das die Abwässer in die neue Teichkläranlage leitet. Die Probleme sind gelöst: Offene Abwässer – eine Kloake rund um die Stadt und häufig auch in den Kellern der Stadtbewohner – gehören der Vergangenheit an. Die geklärten Abwässer können nun teilweise zur Bewässerung genutzt werden. Zwar erfüllt die Kläranlage noch nicht alle EU-Standards – seit 2014 ist Albanien Beitrittskandidat. Dafür ist



Blick auf die FZ-finanzierte und vorbildlich betriebene Kläranlage in Korça.

die Teichklärung einfach zu betreiben, kostengünstig und kann in Zukunft ausgerüstet werden, um vollständig den EU-Vorgaben zu entsprechen.

Das Abwassersystem wird von den Stadtwerken Korças vorbildlich betrieben und instand gehalten. Dafür sprechen harte Fakten wie ordnungsgemäße Ablaufwerte der Kläranlage oder ein mit 95 Prozent hoher Anschlussgrad der Haushalte, aber auch andere Eindrücke vor Ort. Die Evaluierer entdeckten etwa eine kleine Solaranlage. Vertreter der Stadtwerke erklärten stolz, sie sei aus eigenen Mitteln finanziert und decke den Strombedarf der Kläranlage – eines der vielen Zeichen für das große Engagement des Trägers.

Gewisse Bedenken erregten Korças hohe Wasser- und Abwassertarife, die höchsten im ganzen Land. Doch angesichts der Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Finanzierung können die Stadtwerke nur durch angemessene Einnahmen leistungsfähig bleiben. Trotz der hohen Preise ist die Bevölkerung willens, für den Service im Wassersektor zu zahlen. Das bemerkenswerte Ergebnis: Die Stadtwerke erreichen voll-

ständige Kostendeckung; nur für Neuinvestitionen ist noch finanzielle Unterstützung von außen erforderlich. Die nachhaltige Wirkung der Investitionen in das Abwassersystem ist bestens gesichert.

Damit nicht genug: Wie der Bürgermeister von Korça begeistert schilderte, gab das neue Abwassersystem unvorhergesehene Impulse für die Stadtentwicklung. Mit der Beseitigung von Kellerüberflutungen und Gestank machte sich Aufbruchstimmung breit. Häuser werden saniert, Märkte renoviert, Hotels, Restaurants und Geschäfte florieren durch die steigende Zahl der Touristen. Korça entdeckt seinen alten Glanz wieder.

Ergebnis:

„Sehr gut“ – Note 1



Kamerun: Angeschlagenes Gesundheitssystem

Kamerun, wirtschaftlicher Hoffungsstern am zentralafrikanischen Horizont, enttäuscht im Gesundheitssektor. Das FZ-Vorhaben für den Bau eines Regionalkrankenhauses und die Rehabilitation von drei Distriktkrankenhäusern sowie sechs Gesundheitszentren konnte keine merkbaren Wirkungen entfalten; das Urteil ist „eindeutig unzureichend“.

Es ist das wirtschaftlich stärkste Land in einer fragilen Region: Kamerun erlebte im Gegensatz zu seinen Nachbarländern in Zentralafrika in den letzten Jahren ein recht hohes Wirtschaftswachstum, nicht zuletzt aufgrund seiner reichen Bodenschätze. Doch der Weg Richtung Schwellenland ist holprig. Mehr als 35 Prozent der Kameruner lebten 2014 immer noch unterhalb der nationalen Armutsgrenze, mit wachsender Armut und Instabilität im Norden des Landes. Korruption ist weit verbreitet. Im Jahr 2015 nahm Kamerun Platz 130 von 168 Staaten im Korruptionsindex von Transparency International ein.

Trotz wirtschaftlicher Überlegenheit ist das Gesundheitssystem in Kamerun ähnlich rudimentär wie das seiner viel ärmeren Nachbarstaaten. Um die Gesundheitssituation der Bevölkerung zu verbessern, insbesondere der Mütter und Kinder, wurden im Rahmen des FZ-Vorhabens in drei Provinzen Kameruns Gesundheitseinrichtungen entweder durch einen Neubau ersetzt oder rehabilitiert.

Die von der FZ finanzierte Infrastruktur und Ausstattung werden jedoch unzureichend genutzt: In mehreren Fällen wurden medizinische Geräte bisher nie verwendet, weil qualifiziertes Personal fehlt. Die unzuverlässige Stromversorgung mit starken Spannungsschwankungen hat einzelne Geräte beschädigt oder zerstört. Eine funktionierende Wasserversorgung fehlt in einzelnen Gesundheitsstationen völlig, da die vorgenommenen Brunnenboh-



Die nicht adäquate Abfallentsorgung war ein Grund für die Bewertung mit „unzureichend“.

rungen erfolglos waren oder eine unzureichende Trinkwasserqualität ergaben. Eine Lösung dieser Probleme ist nicht absehbar.

Die zentrale Frage während der Evaluierungsmission war jedoch: Weshalb wurden die Gesundheitseinrichtungen nach ihrer Rehabilitation sogar von weniger Patienten als vorher aufgesucht? Die Beobachtungen vor Ort gaben Hinweise. So waren Ärzte oftmals nicht anzutreffen, das anwesende Personal schien unmotiviert und zudem wenig qualifiziert. Aufgrund knapper Budgets fehlten allerorts Medikamente – wahrlich keine guten Voraussetzungen, um Patienten ein vertrauensvolles Umfeld zu bieten. Auch die Hygiene ließ zu wünschen übrig: In allen besuchten Zentren sah unser Evaluierungsexperte benutzte Spritzen offen im Gelände liegen.

Doch schlechter Service ist nicht der alleinige Grund für das Fernbleiben der Patienten. Die teils sehr hohen offiziellen Gebühren für öffentliche Gesundheitsleistungen sowie die ebenfalls weitverbreiteten „inoffiziellen“ Zusatzzahlungen halten insbesondere ärmere Patienten von einem Arztbesuch ab. Reichere Kame-

runer hingegen nehmen vermehrt private, qualitativ bessere Leistungen in Anspruch. Die Zahlen zur Gesundheitssituation sprechen für sich: Mütter- und Kindersterblichkeit sinken nur langsam und sind angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung ungewöhnlich hoch. Nach Daten von 2011 gibt es deutliche Unterschiede zwischen den reichsten und den ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung, sowohl im Zugang zu Gesundheitsleistungen als auch in den Sterblichkeitsraten.

Fazit der Evaluierung: Die verbesserte Infrastruktur zeigt keine nachhaltigen Wirkungen – wegen qualitativer, finanzieller und institutioneller Schwächen des nationalen Gesundheitssystems. Staatliche Unterstützung beschränkt sich auf die Übernahme der Personalkosten. Mit Patientengebühren allein lässt sich ein professioneller Betrieb der Einrichtungen nicht garantieren, und die Armen werden sich auch weiterhin keinen Arztbesuch leisten können.

Ergebnis:

„Eindeutig unzureichend“ – Note 5



»» Krisen, Katastrophen und Konflikte



Vulnerabilität und Resilienz

Im Jahr 2004 verwüstete ein Tsunami weite Küstenregionen der Philippinen. FZ-Projekte wollen die Widerstandskraft von Entwicklungsländern gegenüber derartigen Naturgefahren stärken.



Finanzielle Zusammenarbeit in einer bedrohten Welt

Bangladesch leidet regelmäßig unter Hochwasser. Die Menschen versuchen ihren Alltag dennoch zu bewältigen und helfen sich mit den Dingen, die ihnen zur Verfügung stehen.

Naturkatastrophen, gewaltsame Konflikte und Epidemien stürzen ganze Regionen der Welt in die Krise – in vielen Partnerländern der FZ werden Entwicklungsperspektiven langfristig untergraben. Die internationale Gemeinschaft sucht nach Wegen, wie die Folgen abgemildert und Krisen zukünftig verhindert werden können. Themen wie Vulnerabilität und Resilienz prägen den aktuellen entwicklungspolitischen Diskurs. Doch was bedeuten diese schillernden Begriffe, und in welchem Maße beeinflussen sie die Arbeit der FZ?

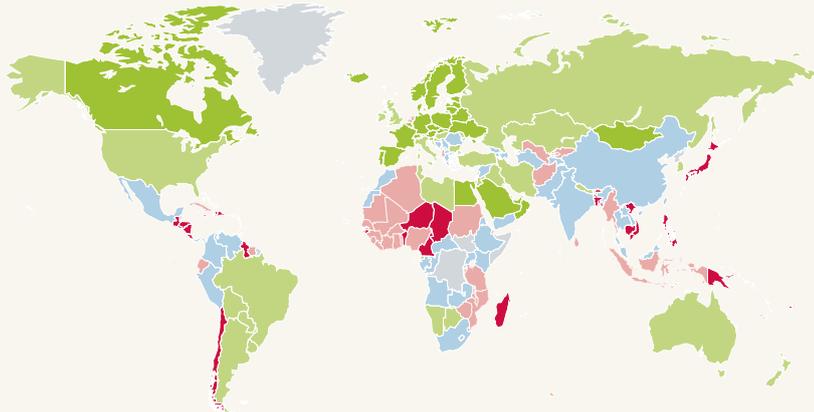
Von einem Tag auf den anderen machen Naturkatastrophen Erfolge im Kampf

gegen Armut zunichte, schleichend bis drastisch verschärft der Klimawandel Probleme von Hunger und Wassermangel in den ohnehin ärmsten Regionen der Welt. Der größte Ebola-Ausbruch der Geschichte erschütterte jüngst ganz Westafrika. Gewaltsame Konflikte wie in Syrien und im Irak führen zu regionaler Instabilität und lösen massive Flüchtlingsströme aus. Die Folgen dieser Ereignisse sind global und allgegenwärtig, sie betreffen uns alle. Laut UNHCR 2015 sind mehr als 65 Millionen Menschen vor Krieg, Katastrophen und Armut auf der Flucht, die höchste Zahl seit Ende des Zweiten Weltkriegs.

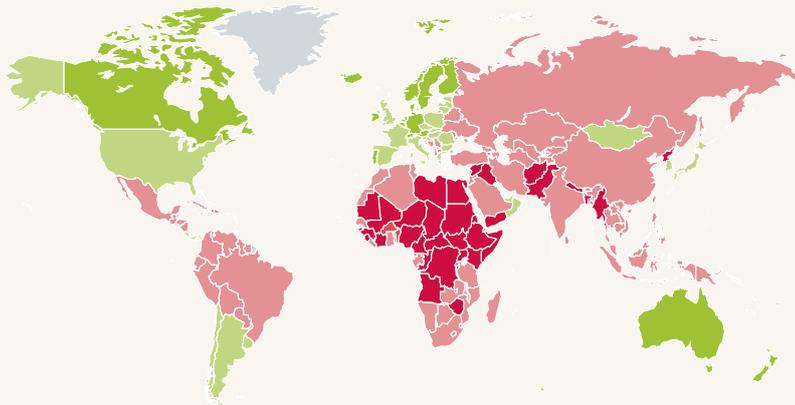
Eine Kartographie der Gefahren

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann nicht darauf warten, bis schlimmste Krisenauswirkungen mit Unterstützung der humanitären Hilfe beseitigt sind und eine EZ-Kooperation mit den Partnerländern unter stabileren Umständen fortgesetzt werden kann. Dazu treten krisenhafte Zustände zu häufig auf, sie sind regional zu weit verbreitet und oft von Dauer. Ein Blick auf die untenstehenden Risikokarten soll dies illustrieren.

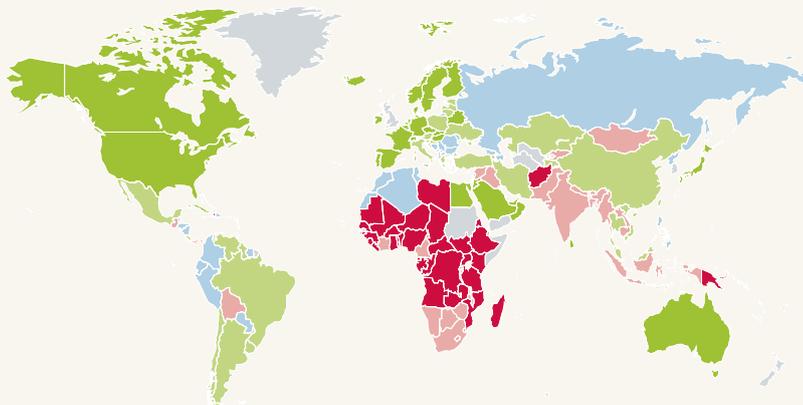
Die Grenzen der Aussagekraft dieser Karten sind uns bewusst. Sozioökonomische Faktoren fließen in alle Indizes ein. Deshalb sind Doppelgewichtungen einzelner Ländercharakteristika nicht auszuschließen. Unzureichende institutionelle Kapazitäten oder Armut beeinflussen den Fragilitätsindex negativ, erhöhen aber auch die Gefahr, dass sich ein Wirbelsturm zur humanitären Katastrophe ausweicht. Welche Beschränkungen mit



Gefährdungsstufe
 ■ sehr hoch ■ hoch ■ mittel ■ niedrig ■ sehr niedrig ■ keine Angabe



Gefährdungsstufe
 ■ alarmierend ■ Warnstufe ■ stabil ■ nachhaltig stabil ■ keine Angabe



Gefährdungsstufe
 ■ sehr hoch ■ hoch ■ mittel ■ niedrig ■ sehr niedrig ■ keine Angabe

3.1. Weltrisikoindex

Karte 1 stellt den Weltrisikoindex (WRI) 2016 dar, den das „Bündnis Entwicklung hilft“ und die Universität der Vereinten Nationen seit 2011 jährlich publizieren. Neben der Gefährdung eines Landes durch Erdbeben, Wirbelstürme, Überschwemmungen, Dürren und den potentiellen Anstieg des Meeresspiegels berücksichtigt der WRI bei der Ermittlung des Katastrophenrisikos auch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft.¹

3.2. Fragile States Index

Karte 2 bildet den „Fragile States Index“ ab, der jährlich vom US-amerikanischen Think-Tank „Fund for Peace“ erstellt wird und soziale, wirtschaftliche, politische sowie militärische Indikatoren zu einem aggregierten Index zusammenfasst. Er soll hier die Gefahr von gewaltsamen Konflikten verbildlichen.

3.3. Gesundheitsrisikoindex

Für Karte 3 haben wir in Ermangelung eines prominenten Indexes einen eigenen Index aus Daten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zusammengestellt, der die Gefahr von Epidemien veranschaulichen soll. Ihm liegen länderspezifische WHO-Daten zu Immunisierungsraten, Verbreitung von Zugang zu sauberem Trinkwasser und modernen Sanitäreinrichtungen und Kapazitäten im Gesundheitssektor zugrunde.

¹ Die ersten vier genannten Naturgefahren waren weltweit für den Großteil der Opfer und Schäden durch Naturkatastrophen verantwortlich. Da Vulkanausbrüche nicht zu diesen gefährlichsten vier Kategorien zählten, sind sie nicht berücksichtigt, obwohl sie regional eine große Gefahr darstellen können.

dem Rückgriff auf „durchschnittliche“ Gefahren einhergehen, führt das Erdbeben in Nepal im Jahr 2015 eindringlich vor Augen. Nepal weist trotz seiner überdurchschnittlichen Erdbebengefährdung laut Weltrisikoindex keine herausgehobene Gefährdung auf, da es den anderen im Index berücksichtigten Naturgefahren nicht oder in nur geringem Maße ausgesetzt ist. Das Erdbeben im Frühjahr 2015 mit rund 9.000 Toten,

17.000 Verletzten und etwa 2,8 Millionen Vertriebenen war zweifellos eine verheerende Katastrophe – statistisch betrachtet, als folgenschwerste Katastrophe Nepals seit über 80 Jahren, jedoch ein „seltenes Ereignis“. Trotz dieser Grenzen sind die Karten aus unserer Sicht geeignet, die Relevanz des Themas Krisen für die FZ zu veranschaulichen.



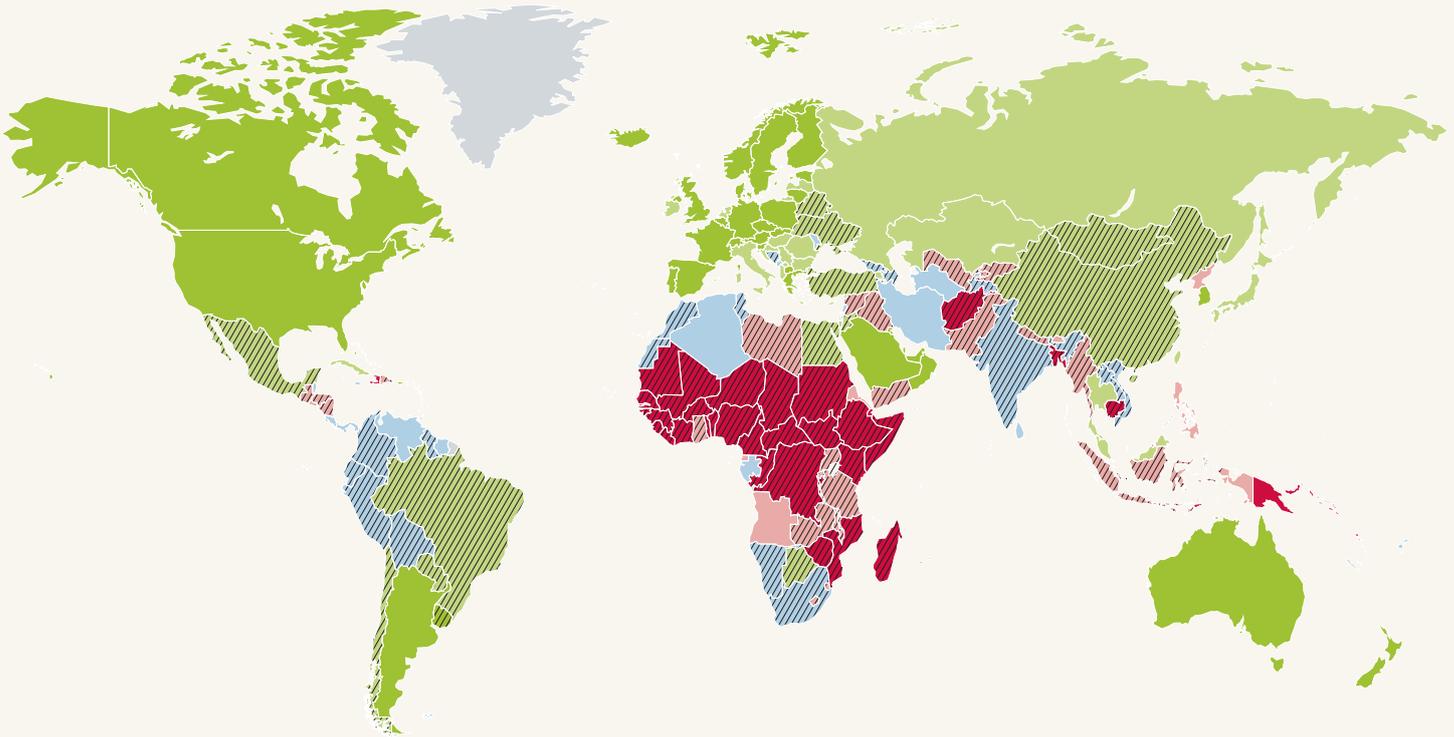
Unser Fazit Krisen, ausgelöst durch Naturkatastrophen, Epidemien, gewaltsame Konflikte oder gar eine Kombination solcher Ereignisse, sind für die Arbeit der FZ hochrelevant. Die FZ muss Partnerländer dabei unterstützen, Krisen frühzeitig zu erkennen, zu bewältigen, Entwicklungsfortschritte zu sichern und sich gegen künftige Gefahren zu wappnen.

3.4. Kombiniertes Risiko (WRI, FSI und Gesundheitsrisikoindex)

Die große Karte unten legt schließlich die drei kleinen Karten übereinander. Auffallend ist: Noch prominenter als in den drei kleinen Karten teilt sich die Welt in großflächige rote (hohe Gefährdung), blaue (mittlere Gefähr-

dung) und grüne Zonen (niedrige Gefährdung). Die Ländergrenzen verblassen hinter der Kartographie der globalen Gefahren. In vielen Regionen überlagern sich die Risiken. Sie treten geographisch geballt auf, insbesondere in

Afrika, Süd- und Südostasien. Schraffiert dargestellt sind diejenigen Länder, in denen die KfW Entwicklungsbank im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) aktiv ist. Eine Vielzahl von FZ-Partnerländern ist rot eingefärbt.



■ sehr hoch ■ hoch ■ mittel ■ niedrig ■ sehr niedrig ■ keine Angabe ▨ FZ-Portfolio

² Bei der Kombination der Indizes wurden alle drei Indizes gleich gewichtet. Die Verschneidung einzelner Werte erfolgte durch Addition der gleich gewichteten Merkmalsausprägungen (Rangplatz im Index) und die anschließende Division durch die Anzahl der vorhandenen Ausprägungen (ohne Nullwerte). Für alle Indizes wird dem höchsten Risiko der Ranglistenplatz 1 zugewiesen. Anschließend erfolgt zur Zuweisung der Farben (= Risikoklassen) eine Unterteilung der Rangliste in fünf Quantile, so dass jeweils einem Fünftel der Länder eine Risikokategorie bzw. Farbe zugewiesen wird.

Im Fokus der FZ: Das menschliche Leid in der Katastrophe

Der im Dezember 2004 durch ein Mega-Erdbeben im Indischen Ozean ausgelöste Tsunami brachte ungeheures menschliches Leid über die betroffenen Länder. Rund 220.000 Menschen verloren ihr Leben, noch weit mehr ihre Existenzgrundlage. Trotz der gewaltigen zerstörerischen Kraft der Riesenwelle stiegen die gemeldeten Schadenssummen bei Rückversicherern, die auf die Versicherung von Naturkatastrophen spezialisiert sind, kaum merkbar an. Die betroffenen Küstenbewohner waren in der Mehrheit arm, und ihre wenige Habe war nicht versichert.

Katastrophen aus Versicherungssicht: Sachschäden im Vordergrund

Einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Sachschäden und dem Ausmaß humanitärer Katastrophen³ gibt es nicht – wie die folgende Grafik aus Daten des Schweizer Rückversicherers Swiss Re zu den Folgen von Naturkatastrophen illustriert. Als teuerste Naturkatastrophe der Geschichte gilt mit 210 Milliarden USD volkswirtschaftlicher Schäden⁴ das Erdbeben und der dadurch ausgelöste Tsunami in Japan im Jahr 2011; 40 Milliarden davon waren versichert. Die Zahl der Todesopfer und Vermissten in Japan wird mit 19.000 angegeben. Die meisten Todesopfer forderte das Jahr 2010, das Jahr des verheerenden Erdbebens in Haiti, dessen Todesopfer auf über 220.000 und dessen volkswirtschaftliche Schäden auf 7,8 Milliarden USD geschätzt werden.⁵ Was für Naturkatastrophen gilt, lässt sich ganz ähnlich für die Auswirkungen von

Gesundheitskrisen oder gewaltsamen Konflikten konstatieren. Materielle Schäden und menschliches Leid sind zwei Dimensionen, die nur begrenzt miteinander zu tun haben. Auch wenn die materiellen Schäden in Entwicklungsländern vergleichsweise niedrig sind, das menschliche Leid ist mindestens ebenso hoch, wenn nicht höher als in reicheren Ländern. Da formale Sozialversicherungssysteme häufig noch fehlen und Arme in der Regel auch nicht anderweitig versichert sind, kann der Tod des Hauptverdieners oder auch nur der Verlust von Hütte und Werkzeug zur existentiellen Bedrohung für die ganze Familie werden. Die meisten Familien in Entwicklungsländern, sei der Hauptnährer Kokosnussbauer, Fischer oder Kioskbetreiber, verfügen auch nicht über soziale Netze oder genügend Ersparnisse, um sich eigenhändig eine neue Existenzgrundlage zu schaffen – schon gar nicht, wenn Nachbarn, Freunde und Verwandte gleichermaßen betroffen sind. Ein starker Taifun, eine langanhaltende Dürre oder der Krieg kann so zerstörerisch sein, dass die gesamte lokale Gesellschaft in die Perspektivlosigkeit stürzt und das Verlassen der Heimat der einzig gangbare Weg erscheint.

Wie kann menschliches Leid gemildert werden?

Dieses menschliche Leid, das nicht messbar ist, aber vielleicht gemildert werden kann, ist beim Thema Krisen der Dreh- und Angelpunkt der Arbeit der EZ. Deshalb sind die präsentierten Karten trotz ihrer Beschränkungen ein weit besserer Einstieg in

das Thema der krisengeschüttelten Welt, als es die Schadenskarte einer Versicherung je sein könnte. Das Wissen darüber, wie menschliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Krisen und Katastrophen angemessen eingeschätzt, abgemildert oder – im besten Falle – von vornherein verhindert werden können, ist in vielen Bereichen noch begrenzt. Umso wichtiger ist es, dazu beizutragen, diese Wissenslücken zu schließen.

³ Daten von Swiss Re unter <http://www.sigma-explorer.com>. Bei den in der Grafik erfassten Todesopfern fehlen solche, die an den direkten oder indirekten Folgen einer Naturkatastrophe, wie etwa einer Hungersnot oder dem Austritt radioaktiver Substanzen, Monate oder gar Jahre nach einer Katastrophe sterben.

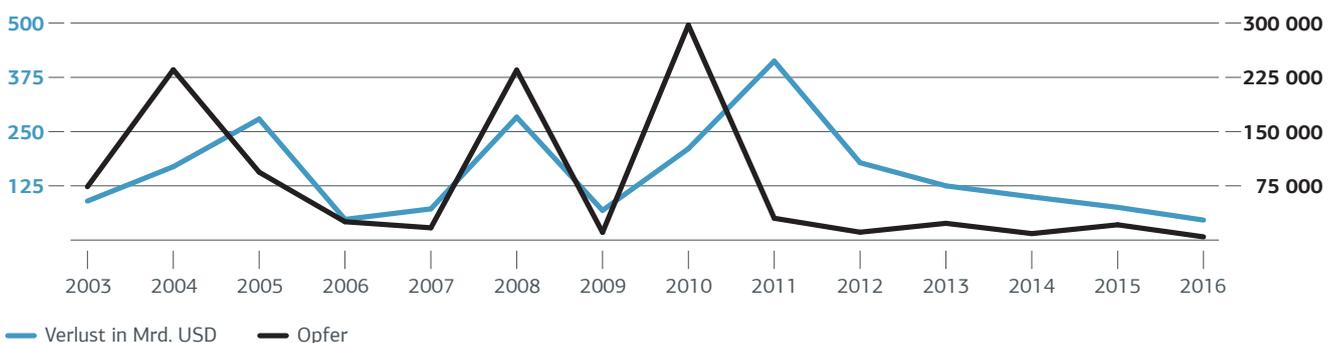
⁴ Angaben des Rückversicherers Munich Re. Die Folgeschäden aus dem Atomunglück in Fukushima sind in der Schadenssumme nicht berücksichtigt. Vgl.: <https://www.munichre.com/de/media-relations/publications/press-releases/2011/2011-07-12-press-release/index.html>

⁵ Vgl. Cavallo, E., Powell, A., Beccera, O. (2010): Estimating the Direct Economic Damage of the Earthquake in Haiti, IDB Working Paper Series, Number 163.



Unser Fazit Die humanitären und gesellschaftlichen Auswirkungen von Krisen und Katastrophen und die Frage, wie diese negativen Folgen im Vorhinein verhindert oder zumindest begrenzt werden können, sind zentrale Herausforderungen für die Arbeit der FZ.

3.5. Katastrophenbedingte Todesfälle und materielle Schäden





Ob Dürre oder Überschwemmung in Bangladesch – eine Folge des Klimawandels ist die Häufung von extremen Wetterphänomenen. Vor allem die Menschen in Entwicklungsländern sind den Folgen oft schutzlos ausgeliefert.

Exposition und Vulnerabilität: Zwei Komponenten des Risikos



Vulnerabilität Vulnerabilität beschreibt hier die begrenzte Fähigkeit eines Individuums, einer Gruppe, einer Region oder eines Landes, mit Gefahren – seien sie natürlichen Ursprungs oder durch menschliches Handeln verursacht – umzugehen. Defizite im Umgang mit Gefahren können in einer unzureichenden Antizipation und Vorbeugung, aber auch in Mängeln bei der Bewältigung von und Widerstandskraft gegen Krisen bestehen. Vulnerabilität steht oft im Zusammenhang mit Armut, kann aber auch durch andere Ursachen bedingt sein, die gegenüber Risiken, Schocks oder Stress verwundbar machen. (Angelehnt an die Definition der International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC).

Resilienz ist die Fähigkeit von Menschen und Institutionen – seien es Individuen, Haushalte, Gemeinden oder Staaten –, akute Schocks oder chronische Belastungen (Stress) aufgrund von fragilen Situationen, Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu bewältigen, sich anzupassen und sich rasch zu erholen, ohne mittel- und längerfristige Lebensperspektiven zu gefährden. (Quelle: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Die Klassifizierungen auf den Weltkarten 3.1. bis 3.4. bieten einen Einstieg in das Thema der krisenbedrohten Welt. Doch geben sie vielleicht über die geographische Information hinaus auch Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausrichtung des FZ-Portfolios? Die Betrachtung zweier Länderpaare, die jeweils ganz ähnlichen Naturgefahren ausgesetzt sind, gibt erste Antworten.

Ländervergleich: Japan versus Philippinen und Niederlande versus Bangladesch

Jährlich erleben die Philippinen bis zu zwanzig schwere Taifune, durch ihre Lage im pazifischen Feuerring – einem etwa 40.000 km langen Vulkangürtel rund um den Pazifischen Ozean – sind sie zudem sehr erdbebengefährdet. In Japan sind Erdbeben ebenfalls ein großes Risiko, damit einher geht die erhöhte Gefahr von Tsunamis und Überschwemmungen. Japan und die Philippinen weisen laut Weltrisikoindex im Hinblick auf Naturgefahren eine ähnliche, extrem hohe Exposition auf (Rang 4 Japan, Rang 3 Philippinen von 171 Ländern).

Zu den zahlreichen Folgen des globalen Klimawandels gehört auch der Meeresspiegelanstieg. Dieser bedroht riesige Landflächen und Lebensräume entlang der Küsten. Insbesondere betroffen sind dabei Staaten, die ausgedehnte und tiefliegende Küsten besitzen wie beispielsweise die hochindustrialisierten Niederlande und das Entwicklungsland Bangla-

desch. Beide Staaten sind potentiell gleich stark vom Meeresspiegelanstieg bedroht (Exposition gegenüber Naturgefahren Niederlande Rang 12, Bangladesch Rang 10).

Doch die beiden Ländervergleiche Japan versus Philippinen und Niederlande versus Bangladesch zeigen: Die naturräumlichen Gegebenheiten allein sind nicht entscheidend. Für die Einstufung der Länder im Weltrisikoindex sind die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ebenfalls bedeutend, denn sie bestimmen die Fähigkeiten eines Landes, mit den Naturgefahren und dadurch ausgelösten Schocks umzugehen. Wie stark die Verwundbarkeit, d. h. die Vulnerabilität eines Landes und seiner Gesellschaft, bei Eintritt eines Extremereignisses von Faktoren wie vorhandener Infrastruktur, Ernährungs- und Wohnsituation, Regierungsführung und institutionellen Kapazitäten abhängt, zeigen die folgenden Karten.

Japan und die Niederlande sind grün eingefärbt, weil sie gegenüber Schocks durch Naturgefahren deutlich resilienter oder – anders ausgedrückt – weniger vulnerabel sind als die Philippinen oder Bangladesch. Im Hinblick auf die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen liegen die Philippinen deutlich hinter Japan zurück: Rund ein Viertel der Bevölkerung lebt unterhalb der nationalen Armutsgrenze, ein Drittel der Kinder unter fünf Jahren ist unterernährt, die Infrastruktur im Land ist teils marode, Korruption und Vetternwirtschaft schrecken ausländische Investoren ab. Noch vulner-

3.6. Japan und Philippinen – Exposition



3.7. Japan und Philippinen – Vulnerabilität



■ sehr hoch ■ hoch ■ mittel ■ niedrig ■ sehr niedrig

abler ist Bangladesch: Rund ein Drittel der Bevölkerung lebt in dem dichtbesiedelten asiatischen Küstenstaat unter der nationalen Armutsgrenze, der Anteil der mangelernährten Menschen ist einer der höchsten weltweit, die Institutionen sind schwach. Deutlich spiegelt sich dies im jeweiligen Rang der Länder in der Vulnerabilität wider und bewirkt, dass sich Japan und die Niederlande im Weltrisikoindex, der beide Komponenten, also Exposition und Vulnerabilität, berücksichtigt, von den Philippinen bzw. Bangladesch deutlich absetzen können.

Hohe Vulnerabilität verschärft unterschiedliche Bedrohungslagen

Hohe Vulnerabilität oder der Mangel an Resilienz verschärft nicht nur die humanitäre Bedrohung durch Naturgefahren, sondern gleichermaßen die Risiken aus übertragbaren Krankheiten oder des Ausbruchs von gewaltsamen Konflikten. Doch es gibt auch Anlass zu Hoffnung, denn Resilienz kann gestärkt werden. Die Nie-

derlande haben der Welt gezeigt, wie die Gefahr einer Lage unter dem Meeresspiegel zumindest für die nächsten Jahre weitgehend gebannt werden kann. Wenn es einen Impfstoff gibt, reduziert die vollständige Durchimpfung der Bevölkerung die Gefahr von Infektionen drastisch. In der Konfliktforschung herrscht Konsens darüber, dass soziale Ungleichheit – also die ungleiche Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen – Gesellschaften destabilisieren und Konflikte auslösen oder verschärfen kann. Deshalb greift der „Fragile States Index“ zur Messung von Fragilität neben sozialen und politischen Faktoren auch auf wirtschaftliche wie Armut und Ungleichheit zurück – und diese können gezielt bekämpft werden.

Die Entwicklungszusammenarbeit steht der Verwundbarkeit ihrer Partnerländer nicht hilflos gegenüber. Evaluierungsergebnisse können Hinweise darauf geben, welche Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz am effektivsten sind.

3.8. Niederlande und Bangladesch – Exposition



3.9. Niederlande und Bangladesch – Vulnerabilität



■ sehr hoch ■ hoch ■ mittel ■ niedrig ■ sehr niedrig

4.0. Ländervergleich: Japan versus Philippinen und Niederlande versus Bangladesch

	Exposition	Vulnerabilität	Weltrisikoindex
Japan	4	157	17
Philippinen	3	45	3
Niederlande	12	161	49
Bangladesch	10	39	5

Quelle: Eigene Zusammenstellung unter Verwendung der Angaben aus dem Weltrisikobericht 2016

»»»

Unser Fazit Für die Krisenanfälligkeit, d.h. die Vulnerabilität, sind die Fähigkeiten im Umgang mit Bedrohungen und extremen Ereignissen entscheidend. Vulnerabilität hängt maßgeblich vom institutionellen und sozioökonomischen Umfeld ab. Die FZ kann gezielt dabei unterstützen, Institutionen zu stärken und sozioökonomische Rahmenbedingungen zu verbessern, und damit zur Minderung von Verwundbarkeit und Erhöhung der Resilienz von Partnerländern beitragen. Die Unterstützung der FZ kann somit Entwicklungsfortschritte sichern und den Bedarf für Nothilfe einschließlich der damit verbundenen Folgekosten senken helfen.



Wirkung in Zeiten der Krise

Mit welchen Ansätzen kann die FZ den Herausforderungen in Krisenzeiten begegnen? Wie kann sie in den Partnerländern konkret Resilienz stärken? Nach wie vor liegt ein FZ-Schwerpunkt auf der Krisenbewältigung; hier bescheinigt die Evaluierung zahlreiche Erfolge. Für eine Welt im Wandel sind jedoch früher greifende Ansätze, im Bereich Prävention und Anpassung, oder gar Unterstützung für tiefgreifende, transformative Änderungsprozesse notwendig. In der Förderung von Prävention und Anpassung ist die FZ immer stärker und teilweise innovativ aktiv, aber weitreichendere, sektorübergreifende Ansätze sind erforderlich.

Ursprünglich war die FZ ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, um strukturelle Reformen unter weitgehend stabilen Rahmenbedingungen zu unterstützen; inzwischen sollen mehr und mehr FZ-Vorhaben zur Milderung und Beseitigung von Krisenauswirkungen beitragen. Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Jahr 2013 neu geschaffene Instrument der Entwicklungsfördernden und Strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH) trägt diesem Umstand offiziell Rechnung: „Aus dem Verständnis heraus, dass es in komplexen Krisensituationen in der Regel keine linearen Entwicklungsprozesse gibt, setzt die ESÜH als besonderer Teil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit ihren spezifischen Finanzierungslinien je nach Ausgangslage zeitgleich mit der humanitären Hilfe, nach dem Auslaufen der humanitären Hilfe oder im Übergang zur langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit an. (...) Die ESÜH verortet sich dynamisch zwischen der humanitären Hilfe und der langfristig ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit und schafft erste tragfähige Grundlagen für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung.“ (BMZ Strategiepapier 6/2013, S. 5).

Der Jemen – seit mehr als 50 Jahren Partnerland der FZ – von Krisen hart getroffen.



In den ländlichen Regionen Afrikas versorgen Brunnen und Quelfassungen die Menschen mit sauberem Trinkwasser.

Krisenbewältigung: Reine Symptombekämpfung?

Schon vor der Verabschiedung dieses Strategiepapiers war die FZ bei zahlreichen Krisen im Einsatz, so dass erste Evaluierungsergebnisse vorliegen. Derartige Vorhaben zielen in der Regel auf einen Beitrag zur Stabilisierung durch den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur ab – wie nach dem Erdbeben in El Salvador im Jahr 2001. Hier förderte die FZ den Wiederaufbau und die Stärkung des Projektträgers, eines Sozialinvestitionsfonds, und der Gemeinden unter Partizipation der lokalen Bevölkerung.

Vier Jahre später, im Jahr 2005, wurde das Land von einem Hurrikan und einem Vulkanausbruch erneut erschüttert. Vor allem aufgrund des leistungsfähigen Trägers konnten die betroffenen Gemeinden allmählich zur Normalität zurückkehren. Ländlicher Wegebau und Straßenrehabilitationen, Schulen, Wasserversorgungssysteme und ländliche Elektrifizierung wurden erfolgreich umgesetzt (Gesamtnote bei Ex-post-Evaluierung: 2). Ähnlich positiv wirkte sich die Existenz eines Sozialinvestitionsfonds in einem FZ-Vorhaben im Jemen aus. Auch hier konnten laut Evaluierung aus dem Jahr 2016 positive Wirkungen verzeichnet werden, weil die institutionelle Struktur des Fonds es trotz des gewaltsamen Konflikts möglich machte, in allen Regionen weiterzuarbeiten.

Konfliktsensibles Vorgehen grundlegend

Nicht nur diese Evaluierungsergebnisse zeigen: Die FZ ist ihrer neuen Aufgabe der Krisenbewältigung überwiegend gewachsen, grobe Fehlschläge gibt es bei Projekten mit dem Fokus auf Wiederaufbau und Nothilfe bisher kaum. Im Gegenteil, Evaluierungen bescheinigen der FZ ein konfliktsensibles Vorgehen. Nicht nur die unmittelbar von einer Katastrophe betroffenen Opfer werden berücksichtigt, sondern auch mittelbar Betroffene, im Fall von Flüchtlingen etwa die aufnehmenden Gemeinden. Dies gehört, wie das folgende Evaluierungsbeispiel zeigt, nicht erst bei den aktuellen Flüchtlingsvorhaben der FZ zum Standard. Der Distrikt Jaffna im Norden von Sri Lanka war durch den jahrzehn-

telangen Bürgerkrieg (1983–2009) stark in Mitleidenschaft gezogen. Das in den Jahren 2002 bis 2005 durchgeführte und 2013 evaluierte Vorhaben zur Unterstützung des Wiederaufbaus berücksichtigte sowohl Vertriebene wie auch Ansässige. Zum einen erhielten in Lagern oder bei Verwandten lebende Flüchtlinge Material für den Wiederaufbau ihrer Häuser. Zum anderen wurde gleichzeitig der Wiederaufbau von Schulen und eines Krankenhauses finanziert, der allen ansässigen Familien zugutekommt. Zudem wurden diejenigen Familien, die individuelle Förderung erhielten, unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung ausgewählt, um konsensorientiert die bedürftigsten Familien zu identifizieren. Vorhaben zur Wiedereingliederung von Ex-Kombattanten in Burundi und Ruanda gingen ähnlich vorbildlich vor und leisteten somit einen Beitrag zur Stabilisierung des Friedens in einer zuvor von Bürgerkrieg und Völkermord gezeichneten Region.

Teilweise könnte die Unterstützung der FZ noch schneller einsetzen. Verzögerungen werden etwa im Evaluierungsbericht eines Dürre-Nothilfeprogramms in Bolivien bemängelt (2010): „Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgte (...) mit mehr als einem Jahr Verspätung. Somit ist davon auszugehen, dass das Vorhaben nicht zu einer zeitnahen Beseitigung von aufgrund der Notsituation entstandenen Schäden bzw. der zügigen Durchführung von Wiederaufbaumaßnahmen beigetragen hat.“ Auch ein jüngst evaluiertes Vorhaben zur Wiederherstellung der Wasserversorgung im Irak zeigt, dass die Wiederaufbauhilfe zu spät kommen kann, nicht zuletzt auch durch den Wiederausbruch gewaltsamer Konflikte. Solche Ereignisse können den Rückzug der FZ bedingen, wie bei einem ebenfalls 2016 evaluierten Vorhaben in Afghanistan. Die Unterstützung musste von der besonders unruhigen Provinz Badghis in die weniger unruhige Provinz Herat verlagert werden.

Doch diese Kritik, die teilweise nur die Grenzen der FZ bei gewaltsamen Konflikten demonstriert, stellt nicht in Frage, dass



Schwere Schäden an Gebäuden in Nepal nach Erdbeben im April und Mai 2015.



Provisorische Wasserversorgung im Jemen.



FZ-finanziertes Krankenhaus in Indonesien.

Arbeitsintensiver Wiederaufbau als klassische und sichtbare Antwort der FZ kann einen wertvollen Beitrag zur Krisenbewältigung leisten.

FZ-Projekte im Kontext von Krisen und Katastrophen einen wertvollen Beitrag leisten können. Wie dieser im Idealfall aussehen kann, fasst eine Evaluierung aus dem Jahr 2005 zur Erdbebenhilfe in Bolivien treffend zusammen: „Mit dem Vorhaben hat die bolivianische Regierung im Erdbebengebiet relativ zügig die Bewässerungsinfrastruktur instand gesetzt und damit deutlich signalisiert, dass sie etwas zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Existenzgrundlagen für die von der Katastrophe Betroffenen tut. Dadurch hat sie einen wichtigen Beitrag zur Minderung des wirtschaftlichen und psychologischen Drucks zur permanenten Migration im Programmgebiet unternommen.“ Das Vorhaben wurde mit „sehr gut“ beurteilt.

Die zahlreichen neuen, noch nicht evaluierten Vorhaben wie die Erdbebenhilfe für Nepal oder Vorhaben zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge haben insofern gute Chancen, Krisenauswirkungen zu mildern – auch deshalb, weil auf inzwischen bewährte Konzepte wie den arbeitsintensiven Wiederaufbau, die Zusammenarbeit mit lokalen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen und ein konflikt sensibles Vorgehen zurückgegriffen werden kann.

Risiken abschätzen – Katastrophen vorbeugen

Bei allen Erfolgen, die FZ-Vorhaben beim Wiederaufbau verzeichnen mögen – wirklich befriedigend sind derartige Ansätze nicht. Warum, verdeutlicht das folgende Zitat: „...one of the most significant lessons of the last few decades has been that simply rebuilding communities to pre-disaster standards will recreate the vulnerabilities that existed earlier and expose them to continuing devastation from future disasters (...) reconstruction is an opportunity to build back better. (...) including efforts to reduce disaster risk factors.“ (UN World Conference on Disaster Risk Reduction 2015, Issue Brief). Reine Bewältigung kann lediglich die Zerstörungen als Symptome der Krise beseitigen, nicht aber deren Ursachen. Das Konzept des „Building back better“ geht einen Schritt in die notwendige Richtung der Minderung von Krisenanfälligkeit. Es wurde im Zuge von Wiederaufbauvorhaben nach dem Tsunami von 2004 international entwickelt und wird

seither auch von der FZ verfolgt. Es ergänzt die Krisenbewältigung um Elemente der Risikovorsorge. Wiederaufbau, aber besser als vorher, heißt etwa, dass die neuen Häuser erdbebensicher oder an Orten gebaut werden, wo sie von den Fluten einer Riesenwelle nicht erreicht werden können. Doch nicht immer lässt sich dieses Konzept erfolgreich verwirklichen. Ein Beispiel: Die neuen, gegen die Flut geschützten Häuser in einem FZ-Projekt in Indonesien wurden von der betroffenen Bevölkerung nicht als besser empfunden. Weitab vom Strand mag die Wohnung vor der nächsten Riesenwelle geschützt sein, doch für eine Fischerfamilie ist – trotz der Tsunami-Gefahr – die Nähe zum Meer überlebenswichtig. Die Erkenntnis jedoch, die dem Konzept des „Building back better“ zugrunde liegt, ist so elementar, dass sie zu sehr viel weitreichenderen Konsequenzen als einem besseren Wiederaufbau Anlass gibt. Ein konzeptionelles Umdenken ist gefordert: Nicht allein die Bewältigung von Krisen, sondern auch gleichzeitig deren Vermeidung durch Prävention und Anpassung ist erforderlich. Sicherlich, es wird immer wieder Krisen geben, die überraschend eintreten, und Gefahren, die sich nicht im Vorhinein abwenden lassen. Hier wird weiterhin die reine Krisenbewältigung im Vordergrund stehen müssen. Doch die Weltkarten (siehe Seite 20 und 21) veranschaulichen, dass wir um zahlreiche Gefahren, denen die FZ-Partnerländer ausgesetzt sind, wissen. Dennoch wird dieses Wissen – wie unter anderem die Hungersnot am Horn von Afrika (siehe Textkasten) zeigt – noch nicht immer in angemessener Weise in Konzepte umgesetzt. Insofern ist ganz im Sinne des Untertitels der BMZ-Strategie zur Übergangshilfe „Resilienz stärken – Übergänge schaffen“ zu fordern: Wo immer möglich, sollte die FZ Risiken im Vorhinein mindern und nicht die Folgen der Katastrophe im Nachhinein.



Unser Fazit Prävention und Anpassung sind gefordert, um die Resilienz der Partner zu stärken.



Hungersnot am Horn von Afrika: Die Kosten einer vermeidbaren Katastrophe



Extreme und langanhaltende Dürren zerstören die Ernten am Horn von Afrika.

Ungewohnt ausgedehnte Trockenperioden verstärkt durch das Klimaphänomen „El Niño“, mangelnde Produktivität des Agrarsektors kombiniert mit einem rasanten Anstieg der Lebensmittelpreise, Fragilität und Landrechtskonflikten – die Dürre am Horn von Afrika und die folgende Hungersnot zeichneten sich bereits vor dem Krisenjahr 2011 ab. Doch trotz zahlreicher Warnzeichen reagierte die internationale Gemeinschaft zu nächst gar nicht – und letztendlich deutlich zu spät. Die Zusagen der humanitären Hilfe erfolgten erst, als die Vereinten Nationen die Hungersnot deklariert hatten. Schätzungen zufolge fließen 80 Prozent der humanitären Hilfe in anhaltende Krisen wie die schon chronische Ernährungskrise am Horn von Afrika. Weniger als 4 Prozent der humanitären Nothilfe und weniger als 1 Prozent der Entwicklungshilfe werden ex ante für den Katastrophenschutz und die Risikominderung ausgegeben.¹

Anstatt Katastrophen zu „managen“, muss auch die FZ Risiken frühzeitig erkennen und Prävention stärken.² Antizipation ist dafür grundlegend. Rechtzeitige Interventionen bieten große Effizienzvorteile. Wenn es sich abzeichnet, dass ein folgenschweres Ereignis wie eine Hungersnot mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt, sind die Kosten einer gegensteuernden Intervention pro Kopf noch relativ niedrig. Grund dafür ist, dass die Auswirkungen der Krise noch nicht zu drastisch sind und die lokalen Kosten für Nahrungsmittel zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht durch eine Nachfrage, die das Angebot bei weitem übersteigt, in die Höhe getrieben wurden. Schätzungen gehen davon aus, dass jedem ex ante in die Prävention investierten Euro ein Vielfaches – vom Vier- bis zum Siebenfachen ist die Rede – an später eingesparten Kosten gegenübersteht. FZ-

Nahrungsmittelnothilfen in Äthiopien und Dschibuti, finanziert aus der „Sonderinitiative Dürre“ der Bundesregierung und verwendet für bereits laufende Operationen des Welternährungsprogramms, wurden in der Evaluierung zwar respektive mit „zufriedenstellend“ und „gut“³ bewertet. Dennoch dürfen diese Ergebnisse nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine frühzeitige, präventive Hilfe einerseits menschliches Leiden bis zu einem gewissen Grad besser abgedeckt hätte und andererseits deutlich kosteneffizienter gewesen wäre.⁴

Das Fazit daraus lautet: Dürren sind ein Naturphänomen, aber ob es zu einer Hungerkatastrophe kommt, ist ein politisches Problem. Laut World Development Report 2014 kann gerade Risikomanagement ein starkes Instrument für Entwicklung sein. Gefordert sind deshalb antizipative Entscheidungen – die entsprechend unter Unsicherheit über den Eintritt des Schadensereignisses gefällt werden müssen, anstatt bis zum sicheren Eintritt der Katastrophe zu warten.

¹ Vgl. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) (2016): Disasters, Conflict, and Fragility: A Joint Agenda, GFDRR Consultative Group Discussion Paper, 2016

² Vgl. Clarke, D. J., Dercon, S. (2016): Dull Disasters? How planning ahead will make a difference. Oxford University Press.

³ Die Note „gut“ wurde deshalb vergeben, weil neben der Nahrungsmittelhilfe einzelne resilienzstärkende Elemente eingebaut waren.

⁴ Vgl. Dempsey, B., Hillier, D. (2012): „A dangerous delay: the cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa“, Oxfam/Save the Children Policy Paper, 2012.



Polioimpfkampagnen, wie hier in Nigeria, werden aus FZ-Mitteln mitfinanziert. Das Poliovirus steht weltweit kurz vor der Ausrottung. Lediglich in Afghanistan, Pakistan und Nigeria erkranken aktuell noch Menschen an dem natürlich vorkommenden Virus. Noch Ende der 1980er Jahre war die Krankheit in mehr als 100 Ländern weltweit verbreitet.

Förderung von Resilienz durch Prävention und Anpassung

Der Gedanke der Prävention ist in der FZ nicht neu. Seit Jahrzehnten existieren Ansätze, die primär die Risikovorbeugung zum Ziel haben.

Im Gesundheitsbereich ist Prävention ein etablierter Ansatz – sowohl in Industrieländern wie auch in der EZ. FZ-Unterstützungen für Impfkampagnen fallen in diese Kategorie, z. B. die Beiträge in Indien und Nigeria zur Ausrottung des wilden Polio-Erregers oder die 2016 evaluierten Beiträge zur internationalen GAVI Allianz, die sich die Unterstützung nationaler Impf- und Immunisierungsprogramme zum Ziel gesetzt hat. Weiterhin gibt es Dutzende von FZ-Vorhaben, die über einen Social-Marketing-Ansatz den privaten Vertrieb von subventionierten Kondomen unterstützen, um einen Beitrag zur Prävention von HIV/Aids zu leisten. Die überwiegende Mehrheit dieser Vorhaben wurde bei der Evaluierung als zufriedenstellend oder besser klassifiziert. Mängel bei den sogenannten vertikalen Ansätzen, die gezielt gegen den Ausbruch bestimmter Krankheiten gerichtet sind, wurden vor allem bei ihrer Integration in nationale Gesundheitssysteme registriert. Schon 2010 hebt die Evaluierung des indischen Polio-Impfprogramms hervor: „Trotz der Notwendigkeit der effizienten Leistungsbereitstellung ist die frühzeitige Integration der vertikalen Programmstruktur in das Gesundheitssystem sinnvoll.“ Die Stärkung nationaler Gesundheitssysteme erleichtert nicht nur die Integration der gezielten Bekämpfung einzelner Krankheiten, sie dient auch der Vorsorge gegen bisher unbekannte oder unterschätzte Risiken und damit der Vorbeugung gegen Gesundheitskrisen wie der Ebola-Krise. Auch

deshalb wurden auf dem G7-Gipfel im Jahr 2015 unter deutscher Präsidentschaft vermehrte Anstrengungen zur Stärkung nationaler Gesundheitssysteme beschlossen.

Erfolgversprechende Ansätze zur gezielten Krisenprävention

In den letzten Jahren fokussiert sich die FZ zunehmend auf Ansätze, die Natur, Umwelt und Klima schützen sollen, um den Gefahren von Naturzerstörung, Umweltdegradation und Klimawandel vorzubeugen. Maßnahmen zum Erosionsschutz oder zum Schutz der Wälder als Kohlendioxid-Speicher gehören genauso in diese Kategorie wie Ansätze zur Verbreitung von regenerativen Energien oder Investitionen in Energieeffizienz. Auch in diesen Bereichen sind laut der Evidenz, die in zahlreichen Evaluierungen zusammengetragen wurde, viele Vorhaben mit zufriedenstellenden oder gar besseren Ergebnissen vertreten. Echte Leuchtturmvorhaben sind darunter. Hier wäre etwa ein im Jahr 2016 evaluierter Windpark in Marokko zu nennen, der zu den ersten Vorhaben regenerativer Energieerzeugung im Lande zählte. Aber auch Maßnahmen zum Waldschutz, z. B. in Brasilien, oder zur Unterstützung von Naturparks in Afrika konnten in ihrem begrenzten Einflussrahmen plausibel einen positiven Beitrag leisten. Natürlich bestehen in vielen Bereichen noch deutliche Potentiale für Verbesserungen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Vorhaben zur Verbreitung einer nachhaltigen Nutzung der Wälder kamen selten über ein Pilotstadium hinaus – eine Fortführung oder gar Weiterverbreitung durch Nachahmefekte



Windpark in Ägypten: Das Land bietet ideale natürliche Voraussetzungen für die Gewinnung von Windenergie.

wurde bisher selten beobachtet. Zur Verankerung solcher Verfahren in der Lebensweise der Bevölkerung ist eine längerfristige Unterstützung notwendig. Die Konkurrenzfähigkeit mit alternativen, weniger nachhaltigen Nutzungsmöglichkeiten ist ohne eine entsprechende Sanktionierung von (illegaler) Entwaldung schwer zu erreichen. Schutz gegen Bodenerosion muss den klimatischen Gegebenheiten angepasst erfolgen: Wiederaufforstung ist in einigen Gegenden ineffizient; die Förderung des natürlichen Aufwuchses bietet vergleichbare Wirkungen zu deutlich günstigeren Kosten. Investitionen in Energieeffizienz und regenerative Energieerzeugung verbreiten sich nur langsam, wenn in den Partnerländern die entsprechenden Strukturen, z. B. für die ingenieurtechnische Unterstützung, fehlen und subventionierte Preise für herkömmliche Energieträger Fehlanreize setzen. In einem solchen Umfeld zeigen insbesondere Ansätze, die auf den Finanzsektor als Motor für breitenwirksame Veränderungen bei Haushalten und Unternehmen setzen, nur mäßige Erfolge.

Schließlich gibt es auch einige Vorhaben im Bereich Good Governance, die die Stärkung von Demokratie und staatlichen Verwaltungsstrukturen fördern und damit der Fragilität entgegenwirken sollen. De facto verbirgt sich hinter den in dieser Kategorie bereits evaluierten Vorhaben jedoch ein recht heterogener Pool von Projekten und Programmen: Er reicht von Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierung über Förderungen für den Einfach-Wohnungsbau, auch im Rahmen des Wiederaufbaus nach Erdbeben, bis hin zur Slum-Sanierung. Ansätze, die gezielt der Fragilität vorbeugen, sind in der FZ bisher rar gesät.

Schließlich darf bei dem Thema Prävention die große Anzahl von FZ-Vorhaben nicht vergessen werden, die hier einen indirekten Beitrag leisten. Die große Mehrheit aller FZ-Vorhaben der letzten Jahrzehnte diente dem Ziel der Bekämpfung von Armut und Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmeren Bevölkerung, sei es im Wasser- und Abwassersektor, im Gesundheits-, im Bildungs- oder Finanzsektor. Armut, Ungleichheit in Ressourcenverteilung und Einkommen, mangelnder Zugang zu sauberem Wasser oder schwache Institutionen, unter anderem in der öffentlichen Daseinsvorsorge – alle diese Faktoren gehen als risikoe erhöhend bei der Berechnung des Weltrisikoindexes, des Fragilitätsindex und des Indexes zu Gefahren für die Gesundheit ein.



Unser Fazit Erfolgversprechende Ansätze zur gezielten Krisenprävention sind in der FZ weit verbreitet, auch wenn sich in vielen Bereichen Verbesserungspotentiale abzeichnen. Darüber hinaus hat die Mehrheit aller FZ-Maßnahmen indirekt vorbeugende Wirkung, denn die Armutsbekämpfung und eine Verbesserung der Lebensbedingungen fördern die Resilienz der Partnerländer gegen Krisen, ganz gleich, in welchem Bereich die Krise potentiell ihren Ausgangspunkt nehmen könnte.

Naturkatastrophen lassen sich nicht abwenden, ihre Auswirkungen auf die Menschen können aber vermindert werden.

Anpassung und Minderung von nicht abwendbaren Gefahren

Im Gegensatz zur Prävention ist die Anpassung ein recht neues Thema in der FZ. Prominenz erlangte es im Zusammenhang mit dem Klimawandel, aber im Prinzip lassen sich auch in anderen Gefahrenfeldern Anpassungsmaßnahmen ausmachen. Sie wurden nur bisher unter dem Begriff Prävention subsumiert, da erst über das Thema Klimawandel eine Differenzierung zwischen Prävention und Anpassung üblich wurde. Während Prävention bzw. Vorbeugung auf die Vermeidung oder Verminderung (Mitigation) von Gefahren zielt, streben Anpassungsmaßnahmen eine Milderung der Auswirkungen von nicht abwendbaren Gefahren durch eine Veränderung von Verhaltensweisen, Lebensgewohnheiten oder Umfeld an.

Naturgefahren gehören zu denjenigen Gefahren, die sich ohne eine Veränderung des Wohnortes nicht abwenden lassen. Wohl aber können die Auswirkungen von Überflutungen, Erdbeben oder Dürren vermindert werden. Inzwischen existiert so gut wie kein FZ-Vorhaben zum Bau von Schulen, Krankenhäusern oder Wohnraum, bei dem sich während der Evaluierung Mängel im Hinblick auf eine erdbebensichere Bauweise feststellen ließen. Eine Anpassung an die Erdbebengefahr ist hier also inzwischen Standard. Der Bau von Schulen, die gleichzeitig als Zyklon- oder Flutschutzbauten dienen, war ein von der FZ in Bangladesch bereits Anfang der 1990er Jahre und später auch in Indien gefördertes, damals innovatives und erfolgreiches Anpassungskonzept. Mit zunehmendem Wohlstand – so das Ergebnis der letzten Evaluierung eines derartigen Vorhabens – geht die Doppelnutzung dieser Bauten zurück, aufgrund ihrer im Vergleich zu herkömmlichen Schulen weniger kinder- und lernfreundlichen Atmosphäre. Frühwarnsysteme, wie die im Rahmen eines Wiederaufbauprogramms in Indonesien finanzierten Tsunami-Warnbojen, lassen sich ebenso als Maßnahmen der Anpassung an ein Leben unter Naturgefahren interpretieren wie die gleichfalls finanzierten Risikokartierungen.

Bemerkenswert ist, dass bereits in den frühen 1990er Jahren mit Unterstützung der FZ in Bangladesch über Testprogramme Erfahrungen im Bereich Hochwasserschutz gesammelt wurden. Zum einen wurden nach niederländischem Vorbild Großpolder angelegt, zum anderen Flutschutzbauten am Jamuna-Fluss. Die Evaluierungen bescheinigen nicht ausschließlich positive Resultate (Evaluierung Großpolder-Testprogramm 2004, Note 2; Evaluierung Testprogramm Erosionsschutz am Jamuna 2008, Note 4), u. a. weil sich die Flutschutzbauten als extrem teuer und deshalb nicht großflächig umsetzbar erwiesen. Bemerkenswert sind

diese Vorhaben dennoch, denn Maßnahmen von ganz ähnlichem Typus erleben heute ein „Revival“ unter dem Schirm der „Klimaanpassung“. Wie engagiert und innovativ die FZ hier nach tragfähigen Ansätzen sucht, verdeutlichen die durch die Evaluierungsabteilung FZ-E begleiteten Pilotstudien in Barisal, Bangladesch, und San Salvador, El Salvador: Basierend auf der Methode der „Economics of Climate Adaptation“⁶ wurden 2015 Investitionsprogramme zur Klimaanpassung für diese zwei Städte entwickelt (siehe Textkasten). Die Umsetzung wurde 2016 begonnen. Die ökonomische Perspektive, die die ECA-Methodik einbringt, lässt erwarten, dass einer Konzentration auf ökonomisch ineffiziente Maßnahmen vorgebeugt ist.

Neue Ideen im Versicherungssektor

Neue Wege, die einer Anpassung an unabwendbare Gefahren dienen und das Leben mit ihnen erleichtern sollen, werden auch im Versicherungssektor verfolgt. Dürreversicherungen in Afrika werden nicht nur für einzelne Kleinbauern gefördert, sondern sogar staatenübergreifend. Die African Risk Capacity Insurance Company Ltd. (ARC Ltd.), gefördert von der FZ und der britischen Entwicklungsagentur DFID, ist eine solche innovative Initiative. Hier können Regierungen eine Versicherung abschließen, die sie in die Lage versetzt, bei Eintritt des versicherten Extremwetterereignisses über die Zahlungen der Versicherung der betroffenen Bevölkerung unmittelbar Hilfe zu leisten. 26,3 Millionen USD zahlte ARC Ltd. in Folge der Dürre 2014/2015 an die versicherten Länder Senegal, Mauretanien und Niger im Januar 2015 aus. Leider brachte der nächste drohende Schadensfall in Malawi zunächst Diskrepanzen zwischen dem ARC-Risikoabschätzungsmodell und den Beobachtungen vor Ort mit sich. Das Modell wies deutlich weniger durch die Dürre betroffene Menschen aus, als internationale Schätzungen angeben. Die Ursache ist inzwischen gefunden: Die im Modell hinterlegte Maissorte ist eine andere als die, welche vor Ort in der letzten Saison verstärkt angebaut wurde. Die Auszahlung an Malawi ist inzwischen gesichert; das bei Versicherungen besonders kostbare Vertrauen der Kunden wurde nicht verspielt.⁷ Auch wenn diese Entwicklungen vielversprechend sind: Der Pool der Länder, die sich eine solche Versicherung leisten können und wollen, ist noch klein. Weitergehende Unterstützung, z. B. in Form von Subventionen für Prämien oder zusätzlichem Risikokapital, sind vermutlich längerfristig notwendig, bis sich solche Systeme selbst tragen können.

Trotz noch vorhandener Herausforderungen: Die im Jahr 2015 maßgeblich durch die deutsche Regierung angestoßene G7-Initiative InsuResilience – eine Wortkreation aus Insure (versichern) und Resilienz – verdeutlicht, welche Potentiale zur Resilienzstärkung in der Förderung von Versicherungen gesehen

⁶ Vgl. The Economist: „ARC’s covenant“, 27. August 2016: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21705856-worthy-insurance-scheme-goes-awry-arcs-covenant> und Pressemitteilung ARC, 14. November 2016, „Malawi to receive USD 8M insurance payout to support drought-affected families“: <http://www.africanriskcapacity.org/2016/11/14/press-release-malawi-to-receive-usd-8m-insurance-payout-to-support-drought-affected-families/>

⁷ Ebd.



FZ-finanzierter Zyklonschutzbau in Bangladesch, der auch als Schulgebäude dient.

werden – zur Abfederung der Auswirkungen des Klimawandels, dem Kernbereich von InsuResilience, aber auch im Gesundheitsbereich. ARC Ltd. arbeitet an dem Angebot einer Versicherung für den Fall eines Epidemie-Ausbruchs. Etwa 20 Vorhaben zur FZ-Förderung von Versicherungen befinden sich Ende 2016 in Durchführung und weitere Maßnahmen in Planung.

Reif für eine Ex-post-Evaluierung sind diese Vorhaben noch lange nicht, so dass es für eine Erfolgsbewertung hier deutlich zu früh ist. Doch schon heute lässt sich folgern, dass das Problembewusstsein, Know-how und Engagement der FZ im Bereich Resilienzstärkung durch Anpassung deutlich gestiegen sind. Schwächen im Bereich Anpassung, die sich bereits heute in Evaluierungen abzeichnen, scheinen vor allem im fehlenden Mitdenken von Klimawandel bei „Standardvorhaben“ zu liegen. Exemplarisch sei hier auf die Evaluierung eines Bewässerungsvorhabens im Norden Malis aus dem Jahr 2016 verwiesen: Die begrenzte und sich im Zeitablauf verschlechternde Wasserverfügbarkeit war vorhersehbar, die Erwartungen an Ertragssteigerungen waren angesichts dieser Situation überzogen. Ähnlich gelagert waren die Probleme bei landwirtschaftlichen Bewässerungsvorhaben in Pakistan, evaluiert in den Jahren 2010 und 2012. Auch im Straßenbau wird der Wandel des Klimas mit der Folge zunehmender Überflutungen nicht immer adäquat berücksichtigt, wie ein jüngst evaluiertes Vorhaben in Zentralkenia illustriert. Wären die Auswirkungen des Klimawandels in diesen Vorhaben von Anbeginn berücksichtigt worden, so hätten die Vorhaben nicht in unbefriedigenden oder gar mangelhaften Ergebnissen enden müssen.

>>>

Unser Fazit Einzelne FZ-Maßnahmen im Bereich Anpassung existierten bereits in den 1990er Jahren. Neue Vorhaben zeichnen sich durch innovative Ansätze aus. Schwächen scheinen vor allem bei dem sektorübergreifenden Mitdenken der Folgen des Klimawandels und einer hieran angepassten Konzeption von „Standardvorhaben“ zu bestehen.

>>> Pilotstudien in Bangladesch und El Salvador

Welche Strategien taugen für die Anpassung an den Klimawandel?

Die Methode der Economics of Climate Adaptation¹, erarbeitet von einer Gruppe renommierter Forscher und unter Beteiligung privater Unternehmen wie McKinsey & Company und dem Rückversicherer Swiss RE, will Hilfestellung bei der Erarbeitung von Klimaanpassungsstrategien geben. Gestützt auf verschiedene Szenarien der Entwicklung des Klimas und der damit einhergehenden Naturgefahren sowie der wirtschaftlichen Entwicklung in einer Region werden Nutzen und Kosten unterschiedlicher Anpassungsalternativen ermittelt und gegeneinander abgewogen. Die FZ hat in zwei innovativen Pilotstudien diese Methode ausprobiert, in der von Überschwemmungen und dem Meeresspiegelanstieg bedrohten Stadt Barisal in Bangladesch und in der von Stürmen und Erdbeben, aber auch Erdbeben bedrohten Hauptstadt El Salvadors.

Auch wenn die Methode nicht in jeder Hinsicht befriedigte, etwa weil sie stark auf materielle Schäden und weniger auf die für die FZ relevante Gefahr von humanitären Katastrophen fokussiert: Alle Beteiligten waren sich einig, dass die unter Partizipation der FZ-Partner erarbeiteten Studien das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Anpassung schärfte, die Vor- und Nachteile von Handlungsalternativen strukturiert beleuchtete und den Grundstein für die systematische, informierte Auswahl von Investitionen zur Klimaanpassung legte.

Erste Schritte zur verbesserten Ausrichtung der ECA-Methode auf die FZ wurden ebenfalls gemacht. Die Auswirkungen von Naturgefahren auf Armenquartiere wurden besonders eingehend unter die Lupe genommen. Eine von FZ-E unterstützte Forschungsarbeit widmete sich speziell den Funktionen, die städtische Teiche in Barisal nicht nur für das Auffangen von Wasser bei Überschwemmungen, sondern auch für die soziale Gemeinschaft als Löschwasserreservoir, Möglichkeit zur Fischzucht oder als Bade- und Waschteiche erfüllen. Erst so wird ermessbar, welche „ökologischen Services“ verschwinden, wenn immer mehr Teiche auf Grund steigender Landpreise zugeschüttet werden. Das Ergebnis der Pilotstudien ist ein von den Stadtverwaltungen Barisals und San Salvadors jeweils getragenes Investitionsprogramm zur Anpassung an den Klimawandel, von dem erste Maßnahmen mit FZ-Unterstützung nun umgesetzt werden.

¹ A report of the Economics of Climate Adaptation Working Group (2009): Shaping Climate-Resilient Development – a framework for decision-making.



In einem Flüchtlingslager im Osten des Sudan sind überwiegend Flüchtlinge aus Eritrea untergebracht.

Transformation: Blick in die Zukunft

Die EZ ist mehr gefordert denn je. Das Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf zwei Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter lässt sich mit den bisherigen Anstrengungen zum Schutz des Klimas nicht erreichen. Auf der UN-Weltklimakonferenz in Marrakesch 2016 hat die Entwicklungspolitik ihr Engagement bekräftigt, Partnerländer im Kampf gegen den Klimawandel zu unterstützen. 2015 verzeichnete die UN-Flüchtlingshilfe mit 65,3 Millionen Vertriebenen mehr Menschen auf der Flucht als jemals zuvor. Fluchtursachenbekämpfung als neue Aufgabe der EZ ist in aller Munde. Doch reichen bisher praktizierte Ansätze zur Unterstützung von Prävention und Anpassung aus, um diesen globalen Herausforderungen von morgen adäquat zu begegnen?

Ein grundlegender Wandel, um Krisenursachen zu bewältigen

Um im Klimaschutz erfolgreich zu sein, bedarf es einer grundlegenden Veränderung der Lebensweise. Der Wissenschaftliche

Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) bringt es im Titel seines Hauptgutachtens von 2011 treffend zum Ausdruck: „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“. Ein grundlegender Wandel, eine Transformation, scheint auch erforderlich, um Fluchtursachen nachhaltig begegnen zu können, denn: Menschen verlassen ihre Heimat, weil sie dort keine Perspektive mehr sehen. Sie treten eine gefährvolle Reise ins Ungewisse an, die ihnen im Vergleich zu den Bedingungen in ihrer Heimat immer noch als bessere Alternative anmutet. Wie die erschreckenden Nachrichten über Tausende von Todesfällen bei der Flucht über das Mittelmeer, aber auch die desolante Lage in einzelnen Flüchtlingscamps wie auf Nauru, 3.000 Kilometer vor Australien gelegen, zeigen, endet der Versuch verzweifelnder Menschen, ihrem Leben eine Wende zu geben, nicht immer in einer besseren Zukunft. Das Flüchtlingscamp Dadaab im Norden Kenias, bestehend seit mehr als 20 Jahren, bietet den über 300.000 vorwiegend somalischen Flüchtlingen zumindest Sicherheit vor den gewaltsamen Konflikten in ihrem



Für einen Teil der Flüchtlinge ist das Lager Zwischenstation auf dem Weg nach Europa.

Heimatland und eine Basisversorgung. Eine neue Lebensperspektive für diese Menschen ist jedoch noch nicht gefunden. Eine Transformation im Sinne eines grundlegenden, die Krise bewältigenden Wandels, steht aus.

Die Lage am Horn von Afrika, auf unseren Weltkarten (siehe Seite 20 und 21) tiefrot eingefärbt, führt das bedrohliche Zusammenspiel verschiedener krisenauslösender Faktoren unmittelbar vor Augen und liefert damit ein eindringliches Beispiel, warum Transformation so schwierig ist. Die Länder am Horn von Afrika sind von wiederkehrenden Dürren betroffen, die durch den Klimawandel verschärft werden. Gewaltsame Konflikte im zerfallenen Staat Somalia, im Sudan und zwischen Äthiopien und Eritrea prägen das Umfeld seit Jahrzehnten und führen immer wieder zu Flüchtlingsbewegungen, die den Stress in den vergleichsweise stabileren Nachbarländern Äthiopien, Dschibuti, Kenia und Uganda erhöhen. Zu den Gesundheitsrisiken am Horn von Afrika konstatiert die WHO in ihrem Bericht von 2011: „Malnutrition not only increases the

risk of contracting infectious diseases, it also increases disease severity and therefore the risk of death. This, added to being weak and stressed from displacement and fleeing from insecurity, along with poor prior health and immunization status, decreased access to basic needs such as food, water, shelter, and sanitation, will put these populations at high risk of contracting infectious disease and subsequent death.”⁸

Nahrungsmittelhilfen wie die FZ-unterstützten in Äthiopien, Dschibuti oder Kenia können – selbst wenn sie früher einsetzen würden – nur Symptome, nicht aber Krisenursachen bekämpfen. Die Ernährungskrise am Horn von Afrika ist chronisch, und chronisch ist auch die Bedrohung der Menschen durch gewaltsame Konflikte. Tiefgreifende Änderungen sind notwendig.

⁸ World Health Organization (WHO) (2011): “Public health risk assessment and interventions – The Horn of Africa: Drought and famine crisis”, verfügbar unter: http://www.who.int/diseasecontrol_emergencies/publications/who_hse_gar_dce_2011_3.pdf?ua=1

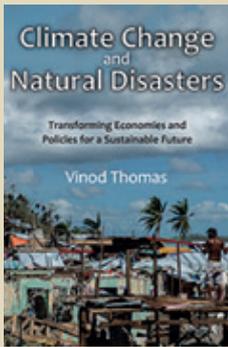
»» At the end of the day, needed are a shift in the mindset and a transformation in the approach to development. Traditional patterns of development relying on economic growth steered by investments in physical and financial capital, but sometimes neglecting human and social capital, and often damaging natural and environmental capital, will be self-defeating. This realization about the value of investing in all three forms of capital – physical, human and natural – is being driven home today perhaps more than any other calamitous impacts by the stark reality of runaway climate change. Economists and evaluators, among others, can facilitate this understanding by building into our calculus of growth and development the emerging impacts of hazards, crises and catastrophes, and the need for transformational change in policies and actions shaping better lives and livelihoods.

Die Regierung Äthiopiens, des mit fast 100 Millionen Menschen bevölkerungsreichsten Lands am Horn von Afrika, hat dies erkannt. 2010 verabschiedete sie den Plan „Growth and Transformation“, der Wachstum fördern und den strukturellen Wandel zu weniger Abhängigkeit von der Agrarwirtschaft einleiten soll. 2011 rief sie die „Climate Resilient Green Economy Strategy“ aus. Unterstützt durch internationale Geber konnte die Regierung bei der Bekämpfung von Armut und wirtschaftlicher Entwicklung zwar Erfolge verzeichnen. Die letzten Jahre brachten durchgängig sehr hohes wirtschaftliches Wachstum. Und dennoch: Nach aktuellen Schätzungen leidet immer noch jeder fünfte Äthiopier Hunger.⁹ Im Fragile States Index 2016 bekleidet Äthiopien Rang 20 von 177 Ländern – bei der Befriedung der Region und der Bekämpfung des Klimawandels kann Äthiopien ohnehin alleine wenig ausrichten, zumal die Regierung selbst in Konflikte involviert ist. Hier kann nur eine koordinierte Aktion der Weltgemeinschaft helfen.

Sektorübergreifendes Denken notwendig

Diese Fakten sollen nicht pessimistisch stimmen, sondern aufrütteln. Sie sollen die Dringlichkeit bewusst machen, dass von der

internationalen Gemeinschaft noch weit mehr als bisher gefordert werden muss. Ein grundlegender Wandel kann notwendig sein, um bedrohte Bevölkerungen zu schützen und nachhaltige Lebensperspektiven zu eröffnen. Dabei können wir auf vorhandenem Wissen aufbauen: Im Falle der Bekämpfung des Klimawandels etwa sind die Technologien zur Ersetzung fossiler Brennstoffe vorhanden. Wie für die Weltbevölkerung ausreichend Nahrungsmittel produziert werden können, ist ebenfalls bekannt. Dass Transformation nicht durch isolierte Veränderungen, sondern nur durch systemisches, sektorübergreifendes Denken und Handeln zu bewerkstelligen ist, liegt auch auf der Hand. Und ein Transformationsprozess ist ohne die Lösung sicherheitspolitischer Probleme nicht denkbar. Doch dieses Wissen reicht für ein erfolgreiches Handeln nicht aus. Zu Recht schlägt der WBGU 2011 „ein neues Forschungsfeld ‚Transformationsforschung‘ (Tf) vor. Dieses wendet sich gezielt der bevorstehenden Gestaltungsaufgabe der Transformation zu. Hier werden Übergangsprozesse exploriert, um Aussagen über Faktoren und kausale Relationen in Transformationsprozessen zu treffen.“ (WBGU 2011, S. 23) Die Wissenslücken liegen in den fehlenden Erkenntnissen, wie die Transformation einer ganzen Gesellschaft gelingen und angemessen unterstützt werden kann.



Dr. Vinod Thomas, Autor des 2017 erschienenen Buches „Climate Change and Natural Disasters – Transforming Economies and Policies for a Sustainable Future“, war bis 2016 Director General der unabhängigen Evaluierung der Asian Development Bank (ADB). Zuvor war er Director General der Independent Evaluation Group (IEG) und Vice-President der Weltbankgruppe.

Hoffnung darauf, dass Transformation möglich ist, gibt ein Selbsthilfeprojekt auf den südpazifischen Carteret-Inseln. Mit einer Lage von nur 1,5 Metern über dem Meeresspiegel droht diese Inselgruppe vollständig zu versinken. Die Bewohner haben unter lokaler Führung ein Umsiedlungsprojekt auf eine höhergelegene Insel gestartet, auf der ihnen die Kirche für den Anfang Land zur Verfügung stellte. Zugegeben, es ist ein kleines, überschaubares Beispiel für eine potentiell erfolgreiche Transformation – auf den Carteret-Inseln leben nur knapp 3.000 Menschen. Dennoch lässt sich hieraus über die Voraussetzungen einer erfolgreichen Transformation lernen: Ein gesellschaftlich breit verankertes Gefühl der Dringlichkeit eines grundlegenden Wandels und eine Vision, die unter gesellschaftlich akzeptierter Führung planvoll, Schritt für Schritt und unter Einbindung aller Akteure umgesetzt wird.¹⁰ Bisher ist offen, ob die EZ und damit auch die FZ Unterstützung für einen derartig geordneten grundlegenden Wandel bieten kann – eine Transformation.

Angesichts der vielschichtigen Bedrohungslagen in der Welt möchten wir anregen, dass sich die FZ nicht nur mit dem Thema der Stärkung von Resilienz, sondern auch mit Fragen der Transformation auseinandersetzt. Diverse wissenschaft-

liche Studien schätzen, dass bis zum Jahr 2050 bis zu 500 Millionen Menschen ihre Heimat wegen Klimawandel und Umweltdegradation verlassen müssen. Allein in den nächsten 15 Jahren werden Fluten, Dürren, der Meeresspiegelanstieg, Bedrohungen der Wasser- und Ernährungssicherheit und die Häufigkeit von Naturkatastrophen laut Schätzungen der Weltbank 100 Millionen Menschen verarmen lassen. Vielleicht kann die FZ mutiger sein und auch bei fundamentalen Herausforderungen, die Transformation verlangen, eine Rolle spielen.

⁹ Vgl. Handelsblatt, „Hungerkrise in Äthiopien – Die vergebliche Hoffnung auf zwei Mahlzeiten pro Tag“, 2. 7. 2016: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/hungerkrise-in-aethiopien-die-vergebliche-hoffnung-auf-zwei-mahlzeiten-pro-tag/13763724.html>

¹⁰ Vgl. Kotter, J. P. (1995): „Leading Change: Why Transformation Efforts Fail“, Harvard Business Review, March-April 1995.



Sentinel-Satellit des europäischen „Copernicus“-Programms.

Interview

Möglichkeiten und Grenzen der Fernerkundung im Krisen- und Katastrophenmanagement

Fernerkundung und Geoinformationssysteme (GIS) bieten eine Fülle neuer Möglichkeiten, um Krisenbewältigung und Prävention zu unterstützen. Doch wo liegen die Grenzen dieser Methodik? Einblicke gibt ein Gespräch mit zwei Katastrophenexperten, die ganz unterschiedliche wissenschaftliche Expertisen vertreten, dem Naturwissenschaftler Dr. Michael Judex, Referatsleiter im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), und dem Sozialwissenschaftler Prof. Dr. Martin Voss, Leiter der Katastrophenforschungsstelle an der Freien Universität (FU) Berlin.

FZ-E: Krisen, Katastrophen und Konflikte – diese Themen sind aktuell in aller Munde und stellen auch die

Entwicklungszusammenarbeit vor zunehmende Herausforderungen. Sie sind, wenn auch in unterschiedlichen Fachdisziplinen, Experten auf diesem Gebiet. Ist Ihr Rat nun mehr denn je gefragt?

Michael Judex: Das BBK ist zwar eine Bundesbehörde mit rein nationalem Mandat, doch das Ausland spielt für uns sehr wohl eine große Rolle. Deutsche Hilfsorganisationen müssen weltweit unterstützt und koordiniert werden. Das machen wir in Zusammenarbeit mit der europäischen Notfall-Koordinierungsstelle. Von ausländischen Organisationen erhalten wir auch immer mehr Anfragen, insbesondere im Hinblick auf Kompetenztransfer und Capacity-Building. Derzeit arbeiten wir hier etwa mit Jordanien und

der Ukraine im Bereich Bevölkerungsschutz und CBRN-Gefahren – das steht für chemische (C), biologische (B), radiologische (R) sowie nukleare (N) Gefahren – zusammen. Wir merken deutlich, dass die Nachfrage nach Einsatzmöglichkeiten der Fernerkundung stark zunimmt, z. B. seitens der Welthungerhilfe oder der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Die Themen, die mit Hilfe der Fernerkundung bearbeitet werden können, sind vielfältig. Mit Hilfe von Satellitenbildern können zum Beispiel die Auswirkungen von Dürreereignissen auf die Agrarproduktion analysiert werden, um drohende Ernährungsunsicherheit frühzeitig zu erkennen. Wir bekommen auch Anfragen zu Wald- oder Savannenbränden, Land-Degradierung oder Entwaldung – also zu Bereichen, die auch die

FZ interessieren. Vor diesem Hintergrund baut das BBK Fernerkundungskapazitäten auf, um im akuten Notfall besser unterstützen zu können. Zunehmend stellen wir fest, dass die Anwendungsbereiche der Fernerkundung und ihr Mehrwert weitaus größer sind als ursprünglich gedacht – in der Prävention und der Vermeidung von Krisenfällen, aber auch in der Nachsorge und Wiederaufbauphase.

Martin Voss: Auch im Rahmen der soziologischen Katastrophenforschung ist die Nachfrage deutlich angestiegen. Wir haben reichlich zu tun! Das wird auch durch das Sicherheitsforschungsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) begünstigt. Dadurch gibt es in Deutschland eine Forschungslandschaft, die anderswo kaum zu finden ist. Vor allem mit der neuen Zivilschutzkonzeption der Bundesregierung und dem Weißbuch zur zivilen Verteidigung haben wir auf einmal eine Bühne: Es wird nachgefragt, was wir in den letzten knapp zwei Jahrzehnten als Angebot entwickelt haben. Hier bewährt sich unsere Strategie, neue Leistungsangebote zu erarbeiten, bereits bevor es eine akute Nachfrage gibt. Trotz dieser derzeit hohen Nachfrage gibt es einen Punkt, der mir dabei noch nicht gefällt: Es ist die Art der Fragestellung, die an uns herangetragen wird. Wir gehen im Rahmen unserer Forschung von einem sehr breiten Krisen- und Katastrophenverständnis aus. Doch die meisten Akteure sehen noch mit der gleichen, eher eng fokussierten Brille auf sich völlig verändernde Konstellationen. Deshalb werden immer noch Partikularlösungen nachgefragt. Nach meinem Empfinden brauchen wir einen ganz anderen Ansatz, der in der Lage ist, sich miteinander vernetzende Prozesse integriert zu betrachten. Wir sehen ja, dass sich unser Umfeld verändert. Langsam involvieren wir in unser Denken auch gesellschaftliche Prozesse, die wir vorher nicht genuin als katastrophenrelevant erachtet haben: soziale Ungleichheit, freiwillige und unfreiwillige Migration, Fluktuationen an den Finanzmärkten, krasse Politikwechsel in als stabil eingeschätzten Staaten oder Kriege und Konflikte in einst fern erschienenen Weltregionen. Diese Themen sind mitein-

ander verflochten und erfordern deshalb eine andere Herangehensweise. Trotzdem bleiben wir noch zu sehr im alten Partikulardenken verhaftet – unsere Gesellschaft ist wohl noch nicht bereit anzuerkennen, dass die Krisen und Katastrophen von heute andere Ansätze erfordern.

Welche Ansätze fordern Sie, um die Krisen und Katastrophen von heute angemessener zu bewältigen?

Martin Voss: Zunächst muss man Institutionen schaffen, die sich in die gesamte Komplexität des Themas einarbeiten können. Wir benötigen eine nachhaltige Förderstruktur, die integriertes Denken – anstelle der Entwicklung von schnellen und schnell veraltenden Teillösungen – erlaubt, ein angemessenes Wissensmanagement ermöglicht und Kapazitäten zur Entfaltung verhilft. Man muss bedenken: Katastrophenprävention rechnet sich nach einer Einschätzung der Weltbank siebenfach! Der Aufbau von Einrichtungen, die – der Problematik angemessen – entsprechend größer und in der Lage sind, strukturiert zu arbeiten, lohnt sich. Davon bin ich tief überzeugt.

Michael Judex: Man darf aber nicht nur Deutschland betrachten, sondern muss auch die Partnerländer im Blick haben. Dort müssen die entsprechenden Einrichtungen etabliert und so verankert sein, dass sie handlungsfähig sind.

Martin Voss: Umgekehrt! Wenn wir selbst nicht über solche Strukturen verfügen, können wir sie auch anderswo nicht ausmachen und als „sparring partner“ aufbauen.

Was können Sie in Ihrem speziellen Tätigkeitsfeld zum Thema Krisen und Katastrophen beitragen? Was ist das Neue oder Besondere, das Sie mit Ihrem Profil beitragen können?

Michael Judex: Als ersten Punkt möchte ich auf den enormen technischen Fortschritt der letzten Jahre hinweisen. Es gibt mehr Radarsensoren, für die selbst Wolkenbedeckung keine Rolle mehr spielt, und immer mehr Sensoren mit sehr hohen Auflösungen. Der zweite wichtige Punkt sind



Dr. Michael Judex

Referatsleiter im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), verantwortlich für die Koordination des Emergency Management Service (EMS) im Europäischen Erdbeobachtungsprogramm „Copernicus“.



Prof. Dr. Martin Voss

Universitätsprofessor für sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung an der Freien Universität Berlin, Leiter der dortigen Katastrophenforschungsstelle (KFS).

die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen. Die Europäische Kommission hat viel Geld in die Hand genommen, für die Forschung und für den operativen Bereich. Mit dem Erdbeobachtungsprogramm „Copernicus“ hat die Kommission einen Mechanismus aufgebaut und einen Rahmen geschaffen, um Satellitendaten kommerzieller Missionen einzukaufen, aber auch, um eigene Satelliten, die Sentinels, bauen und betreiben zu können. Die Daten der Sentinel-Satelliten können kostenlos abgerufen werden. Die größte Besonderheit von „Copernicus“ sind aber die sogenannten Dienste. Die Endnutzer – dazu gehören auch wir, also das BBK – können einfach ein Bestellformular ausfüllen und entsprechende Produkte anfordern. Der „Copernicus“-Dienst für Katastrophen- und Krisenmanagement stellt zum einen Analysen zu Naturgefahren wie Hangrutschungen, Erdbeben oder Vulkanausbrüchen bereit. Zum anderen gibt es einen Notfalldienst, der rund um die Uhr arbeitet und Schadenskartierungen im Fall von Krisen und Katastrophen erstellen kann. Für diesen Notfalldienst hat jedes Mitgliedsland eine Stelle definiert, um die Anfragen für die „Copernicus“-Dienste zu bündeln. Für Nutzer aus Deutschland ist das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum im BBK die national autorisierte Stelle; wir beraten und klären natürlich auch über die Grenzen der Fernerkundung auf.

Martin Voss: Wir bieten einen stärker integrativen Ansatz und entwickeln verschiedene Rahmenkonzepte wie beispielsweise das der „Katastrophenkultur“. Das ist eine Art gesamtgesellschaftliches Tableau, in dem wir analysieren, was denn alles katastrophenrelevant sein oder werden könnte – von umweltbezogenen Aspekten, gesellschaftlichen Faktoren bis hin zu Normen und Werten. Ob Katastrophenvorsorge, Anpassung an den Klimawandel oder Nothilfe – es macht einen fundamentalen Unterschied, ob wir über Italien, Haiti oder Nordkorea sprechen. Das wird aber in den einschlägigen Diskursen kaum tiefgehend reflektiert. Wenn man solcherlei Rahmenbedingungen und Einflussgrößen grob kartographiert, dann führt dies meines Erachtens zu nachhaltigeren Lösungen – sowohl für die Nothilfe als auch für die langfristige Entwick-



Menschen in Nepal leben mit der Katastrophe.

lungszusammenarbeit. Es macht durchaus Sinn, solche Erkenntnisse mit Fernerkundungsdaten zu kombinieren, so sieht man vielleicht bereits andere Prozesse im Entstehen und kann fragen: Was brauchen wir jetzt eigentlich an gesellschaftlichem Know-how, um Krisen und Katastrophen vorzubeugen? Auf welche Akteure, Strukturen und Ressourcen vor Ort können wir zurückgreifen?

Sie plädieren in diesem Sinne für eine erweiterte Methodik der Kartographie. Was bedeutet das konkret, und welche Faktoren muss man da miteinander beziehen?

Martin Voss: Ich sehe den Begriff der Kartographie erst einmal sehr weit. Eine ideale Karte ist für mich eine, in die man verschiedene Infrastrukturen und Risikotypen einzeichnet. In einander überlagernde Schichten werden die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen integriert, aber beispielsweise auch die religiös-spirituellen Verhältnisse. Diese Faktoren sollten als eine Ressource begriffen werden. Ich kenne beispielsweise diesen speziellen Fall vom Vulkan Merapi in Indonesien, der die Spannweite katastrophenrelevanter Ressourcen vielleicht ganz gut veranschaulicht. Die dortige Mythologie ist darauf ausgerichtet, den Verlust von Angehörigen durch eine Eruption aufzufangen. Die Opfer werden als Märtyrer gesehen, die vom Vulkan gerufen wurden. Dadurch steigt das Ansehen der Familie, die ein Opfer zu beklagen hat. Das ist nur ein Beispiel für zahlreiche ähnliche Mechanismen, die hochkomplex, aber gleichzeitig grundlegend sind. Wenn man dort einen Geophysiker hinschickt, der ausschließlich technisch orientiert ist, dann ist das für die Leute vor

Ort schon ein Vergehen gegen ihre eigenen „Institutionen“. Ich halte es nicht für nebensächlich, sondern für wichtig, solche kulturellen Aspekte zu berücksichtigen. Schattierungen dieser Art gibt es überall auf der Welt! Selbst die aufgeklärtesten, rationalsten Gesellschaften haben ihre lebensweltlichen Formen, mit Schicksalsschlägen umzugehen. Eine aus rein naturwissenschaftlicher Perspektive kartographisch tiefrot – weil stark gefährdet – eingefärbte Region kann bei näherem Hinsehen ganz anders dastehen, weil die Menschen über Jahrhunderte und Jahrtausende Anpassungskapazitäten entwickelt und sich mit ihrem vermeintlich gefährlichen Lebensumfeld arrangiert haben. Wenn man die Region undifferenziert, also als „rot und gefährdet“, kartographiert und dies veröffentlicht, dann ziehen sich unter Umständen Investoren zurück, und es wird so womöglich eine Vulnerabilität produziert, die es vorher gar nicht gab.

Michael Judex: Das ist in der Tat ein spannender Ansatz. Er greift ein Problem auf, das ich auch sehe. Die ganze Technologie – Fernerkundung, aber auch GIS – kommt von ihrem Ursprung her aus den Naturwissenschaften, aus den Umweltwissenschaften. Folglich bildet man das ab, was mit der naturwissenschaftlichen Brille zu sehen ist. Die Welt ist aber viel komplexer. Es gibt Mechanismen, die sich nicht quantifizieren lassen, aber in Ländern mit hoher Vulnerabilität trotzdem für eine Stabilisierung der Gesellschaft sorgen. Dies sollte man nicht außer Acht lassen.

Gibt es – beispielsweise im Hinblick auf Missbrauch der Informationen – Risiken, die mit der Fernerkundung verbunden sind?

Michael Judex: Ja, es gibt Risiken. Dafür sind jedoch seitens der Europäischen Kommission bei jeder Aktivierung Prüfmechanismen entwickelt worden. Zunächst wird genau untersucht, von wem die Anfrage kommt. Anschließend wird geprüft, ob das Gebiet, über dem die Aufnahme gemacht wird, politisch sensitive – ich formuliere es abstrakt – Gegebenheiten beinhaltet. In diesem Fall kann eine Anfrage durchaus abgelehnt werden. Zuletzt gab es so einen Fall in Libyen, wo zunächst Aufnahmen für die humanitäre Hilfe gemacht wurden. Allerdings stellte sich dann heraus, dass dort zeitgleich militärische Operationen stattfanden. Die Genehmigung für die Aufnahmen wurde daraufhin zurückgezogen, und seitdem sind die Prüfkriterien noch einmal entsprechend schärfer gefasst worden.

Können Sie uns ein Beispiel nennen, wo Sie mit Ihrem Know-how zur Analyse von Krisen und Katastrophen bzw. zur praktischen Umsetzung erfolgversprechender Ansätze besonders hilfreich beitragen konnten?

Martin Voss: Die „Global Initiative on Disaster Risk Management“ verfolgt einen hilfreichen Ansatz, den wir unterstützen. Dieser fragt unter anderem: Was haben wir denn für Strukturen für das Katastrophenmanagement in Deutschland, und in welche kulturellen Rahmenbedingungen in anderen Teilen der Welt passt das hinein? Dieses Vorgehen berücksichtigt, dass wir es längst nicht überall besser können. Wir müssen zunächst die lokalen Gegebenheiten und Kapazitäten analysieren und sehen, ob den Menschen vor Ort mit unseren Systemen tatsächlich geholfen ist. Wir betrachten ein nationales System detailliert und bereiten es konzeptuell so auf, dass man es – wenn es ausreichend kompatibel ist – auch in andere Kulturen transferieren und übersetzen kann. Nicht so, dass man es eins zu eins anwendet, sondern es wird an den jeweiligen Kontext angepasst.

Michael Judex: Die ganze Methodik der Fernerkundung ist noch relativ jung. Jetzt ist man allmählich an dem Punkt, an dem die gewonnenen Erkenntnisse in den Alltag übertragen werden. Wir wurden vom Tech-

» Es gibt eine Perspektive vor Ort, die ist ganz anders als die Perspektive aus der Luft. Beides miteinander zu verschneiden, ist das Ideale.

Prof. Dr. Martin Voss

nischen Hilfswerk (THW) beauftragt, eine Kartierung des Flüchtlingslagers Zaatari in Jordanien, an der Grenze zu Syrien, vorzunehmen. Das THW leistete dort humanitäre Hilfe. Auf den Karten sieht man gut, wie das Flüchtlingslager aus relativ informellen, ungeordneten Strukturen in ein- einhalb Jahren zu einer Stadt mit knapp 100.000 Einwohnern angewachsen ist. Der Anlass für die Kartierung war ein Krisenereignis; das Lager war von Hochwasser betroffen. Mittels der Satelliten- und Radarbilder konnte man sehen, welche Bereiche betroffen sind und wo die Drainage gebaut werden muss, um das Wasser möglichst schnell abfließen zu lassen. Die endgültige Abbildung ist ein komplexes Produkt: ein Satellitenbild im Hintergrund und darüber die entsprechende Gefahrenanalyse, in diesem Fall Hochwasser.

Das heißt, man hat sie ex post angerufen?

Michael Judex: Ja. Das ist die Schwierigkeit in Notfällen: Es dauert meistens zwei bis drei Tage, bis die aus Satelliten- daten hergestellten Karten tatsächlich beim Nutzer sind. Die Satellitenbilder müssen erst aufgenommen und dann ausgewertet werden, bevor das Ergebnis zum Endnutzer geschickt werden kann. Das ist eine Zeitspanne, die wir leider immer noch nicht verkürzen können. Aus Systemgründen geht es noch nicht, dass wir innerhalb weniger Stunden nach Erteilung eines Auftrags die Daten haben.

Was ist Ihrer Meinung nach die größte Schwäche Ihrer eigenen Disziplin?

Michael Judex: Fernerkundung, „Copernicus“ und Geodaten sind immer nur ein Baustein von vielen. Das Interdisziplinäre, die soziologischen Aspekte sind ebenso grundlegend. Und diese kann man schlicht mit dem Satellitenbild nicht auf-

nehmen. Sie können Ereignisse mit der Satellitenbildfernerkundung nur quantifizieren, Ereignisse auf der Erdoberfläche, bestimmte Naturphänomene festhalten, aber Aspekte der Vulnerabilität sind ja viel komplexer. Das muss man immer im Blick haben. Wir stellen auch immer wieder fest, dass Fernerkundungsprodukte durchaus Fehler enthalten. Es können während der Bearbeitung und Auswertung der Satellitenbilddaten Ungenauigkeiten in den Karten entstehen, die Fehlinterpretationen nach sich ziehen. Auch wenn Satelliten eine hohe Auflösung haben, sehen sie immer nur von oben und eben nicht von der Seite. Dennoch: Wenn solche Karten auf dem Tisch liegen, dann bilden sie eine gute Grundlage für ein Gespräch, bei dem man die unterschiedlichen Perspektiven der Beteiligten herausarbeiten kann. Das scheint mir doch durchaus ein Mehrwert zu sein, auch wenn er vielleicht so von den Erfindern der Satelliten nicht unbedingt beabsichtigt war.

Martin Voss: Um unsere Ansätze besser zu vermarkten, müssen wir Sozialwissenschaftler lernen, über die Grenzen verschiedener Disziplinen hinweg zu kommunizieren und mehr den Nutzen dessen zu sehen, was wir in der Praxis meist zu pauschal kritisieren. So sehe ich beispielsweise beide Ansätze – die katastrophensoziologische Forschung und die Fernerkundung – durchaus als komplementär. Es gibt eine Perspektive vor Ort, die ist ganz anders als die Perspektive aus der Luft. Das miteinander zu verschneiden, ist das Ideale. Sobald beide miteinander kooperieren, kann sich ein wahrheitsgetreueres Bild ergeben.

Vielen Dank für das interessante Gespräch.

Das Interview führten Martin Dorschel und Roxana Duerr, KfW.



»» Themenwerkstatt

An aerial photograph of a vast, dense tropical rainforest. The forest is a deep, vibrant green, stretching far into the distance under a bright sky with scattered white clouds. The horizon line is visible in the upper third of the image.

Big Data und Vor-Ort-Recherche

Luftaufnahmen und Satellitenbilder eröffnen neue Möglichkeiten der Evaluierung. Doch die Erfahrung vor Ort können sie nicht ersetzen.



Klarer sehen aus Nah und Fern



Vor-Ort-Evaluierung in Madagaskar

Technologischer Fortschritt gibt der Forderung nach harter Evidenz für die Wirkungen von Entwicklungszusammenarbeit einen neuen Schub: Satellitendaten, Online-Befragungen oder IT-Systeme der Partner machen die Datensammlung aus der Ferne möglich – zu vertretbaren Kosten und auch an solchen Orten, die schwer oder aus Sicherheitsgründen gar nicht zu erreichen sind. Unsere ersten Versuche mit neuen Technologien zeigen: Die Möglichkeiten der Erkundung aus der Ferne sind wertvoll, doch die Erfahrung vor Ort ersetzen sie nicht. Gespräche und Beobachtungen mögen „nur“ Anekdoten und Eindrücke liefern; doch das nahe Erleben ist ein Schlüssel zum Verstehen.

Auch in diesem 14. Evaluierungsbericht stellt die „Themenwerkstatt“ unsere Arbeit an komplexen Themen und mit neueren Methoden vor – Evaluierungsprojekte, die den FZ-Standard für Ex-post-Evaluierungen in Zeit und Aufwand meist überschreiten. Diesmal wollen wir Einblicke gewähren in unsere jüngsten Erfahrungen mit der Sammlung und Auswertung von Datensätzen. Daten, selbst erhoben oder aber als Sekundärdaten aus anderen Quellen in täglich zunehmender Zahl verfügbar, gelten als Fundament von belastbaren Wirkungsmessungen. Doch mit der Sammlung von umfangreichen Daten aus der Nähe, in unmittelbarem Kontakt mit der Zielgruppe, sind häufig große Schwierigkeiten verbunden, besonders in einem instabilen, von Konflikten geprägten Umfeld. Nicht nur unter solchen Bedingungen eröffnet die Gewinnung von Daten aus der Ferne beachtliche neue Möglichkeiten. Unser Fazit wollen wir jedoch nicht bis zum Ende dieses Erfahrungsberichts aufheben: Harte Daten – und mögen sie auch aus der Ferne noch so zuverlässig zu erheben sein – sind nur „ein“ Baustein von aussagekräftigen Evaluierungen; um zu verstehen, ist das nahe Erleben oft unersetzlich.

Mit Satellitenaufnahmen bei Nacht lässt sich in den hintersten Winkeln der Welt die ökonomische Aktivität anhand der Beleuchtungsintensität abschätzen.



Nah- und Fernerkundung im brasilianischen Regenwald



Indigene Territorien aus zwei Perspektiven, die sich gegenseitig ergänzen.

Die Evaluierungsmission in das brasilianische Amazonasgebiet war abenteuerlich: die Kanufahrt auf dem Fluss, die lange Wanderung durch den Regenwald, der Empfang im Indianerdorf, die Übernachtung in der Hängematte. Doch die Anstrengung half den Evaluierern, die Lebensweise der Indigenen etwas besser zu verstehen. Die Bewohner des Dorfes äußerten sich positiv über die FZ-Unterstützung zur rechtlichen Absicherung der angestammten Rechte auf ihr Territorium. Sogar harte Evidenz für gelungenen Waldschutz, das übergeordnete FZ-Ziel der Demarkierungsmaßnahme, brachten die Evaluierungsexperten mit. Satellitenaufnahmen ließen klar erkennen: Der Wald im Indianergebiet ist intakt – im Gegensatz zu den angrenzenden, von Farmern gerodeten Gebieten. Das im Ex-post-Evaluierungsbericht auf Basis der gesammelten Daten, Fakten und Erlebnisse gefällte Gesamturteil der Experten schien überzeugend: Die FZ-Unterstützung zur Demarkierung von Indianergebieten war eine erfolgreiche Maßnahme zum Schutz des Waldes und der Lebensweise der Indigenen.

Zurück in Deutschland inspirierten die mitgebrachten Bilder aus dem Weltraum zu einer neuen, weiterführenden Evaluierungs-idee: Mit Hilfe solcher Satellitenaufnahmen könnte das Expertenurteil über die Demarkierungsmaßnahme noch untermauert werden – durch eine rigorose, kausale Zusammenhänge belegende Messung der Wirkungen. Dazu müssen die unterstützten Gebiete mit sogenannten Kontrollgebieten verglichen werden, die zwar im Hinblick auf sozioökonomische Merkmale, Topographie etc. ähnlich sind, aber keine Demarkierungsunterstützung erhalten haben.

Sollte eine solche Messung anhand eines Mit-ohne-Vergleichs gelingen, so könnte zukünftig bei ähnlichen Maßnahmen vielleicht sogar auf den beschwerlichen Besuch vor Ort verzichtet werden. Geocodierte Daten für alle demarkierten Indianergebiete ließen sich beschaffen, ebenso wie für geeignete Kontrollgebiete, die zwar von Indianern bewohnt, aber noch nicht durch Demarkation abgesichert sind. Satellitenaufnahmen geben Aufschluss über die Veränderung der Waldbedeckung im Zeitverlauf für beide Typen von Gebieten. Eine Kooperation mit AidData, einer auf Wirkungsmessung mittels geocodierter Daten spezialisierten Forschungsinstitution in den USA, garantierte die Auswertung der Daten nach allen Regeln der ökonomischen Kunst. Das Ergebnis war verblüffend: Keinerlei statistisch signifikante Wirkung der Demarkierung auf den Schutz des Waldes ließ sich ausmachen.¹

Nach der ersten Enttäuschung begann das Nachdenken. Haben die Eindrücke vor Ort getäuscht? Oder wurde in der Ferndiagnose – trotz der Verwendung rigoroser, quasiexperimenteller Methoden der Wirkungsmessung – etwas übersehen? Durch die Gegenüberstellung der Bewertungen aus der Nähe und der Ferne ging uns auf: Die treibende Kraft für den Schutz des Waldes ist die Lebensweise seiner indigenen Bewohner, es sind nicht die Grenzsteine, die das Indianergebiet markieren. Doch dies muss nicht heißen, dass die Sicherung der Rechte auf das Territorium wirkungslos ist. Eingetragene Rechte erhalten dann ihre Bedeutung, wenn jemand sie streitig machen will. Dies gilt nicht nur heute, zum Zeitpunkt der Wirkungsmessung, sondern über die – jahrzehnte- oder gar jahrhundertelange – Gültigkeit des Rechtssys-

Wie Fernerkundung und das Erleben vor Ort sich befruchten

Satellitenbilder in Kombination mit der Geo-Codierung¹ von EZ-Maßnahmen eröffnen eine völlig neue Perspektive: Wirkungen auf der Erdoberfläche lassen sich aus weiter Ferne, aus dem Weltraum, beobachten und über die Zeit dokumentieren. Die Beleuchtungsintensität bei Nacht, messbar durch hochauflösende Satellitenbilder, erlaubt eine Abschätzung der ökonomischen Aktivität und ihrer Veränderung in den hintersten Winkeln der Welt; aus der Kombination von Tages- und Nachtaufnahmen entwickelten Forscher der Universität Stanford jüngst eine weltweit anwendbare automatisierte Methode zur Kartierung von Armut²; die Dokumentation von Landnutzung und Messung der Bodenbedeckung mittels Satellitenbildern gehört in Naturschutz und Forstwirtschaft schon fast zum Standard. Welche Chancen diese Techniken für Monitoring und Evaluierung von EZ-Maßnahmen bieten, beginnen Wissenschaft und Praxis auszuloten.

In den USA wurde mit AidData³ gar ein eigenes Forschungsinstitut gegründet, das sich ganz dem Thema der Analyse von „Aid“ mit Hilfe von Satellitenaufnahmen und Geo-Codierung verschrieben hat. FZ-E hatte die Gelegenheit, mit AidData zusammenzuarbeiten. Die Messung der Wirkung von FZ-Maßnahmen zur Demarkierung von Indianer-Territorien im brasilianischen Regenwald wurde für uns zum Schlüsselerlebnis: Die Ergebnisse standen in deutlichem Kontrast zur Erfahrung vor Ort – ein Anlass zur Reflexion über die Vorzüge und Schwächen der unterschiedlichen Evidenz aus Nah und Fern (siehe Textkasten).

¹ Eindeutige Erfassung eines Standorts mit Längen- und Breitengrad.

² Horton, M.: "Stanford scientists combine satellite data, machine learning to map poverty", Stanford News, 18. 8. 2016, verfügbar unter <http://news.stanford.edu/2016/8/18/combining-satellite-data-machine-learning-to-map-poverty>

³ Siehe <http://aiddata.org>

tems, unter dem die Eintragung des Rechtstitels vorgenommen wurde. Die Wirkungskette der FZ-Unterstützung für die Sicherung der indigenen Territorien ist komplex und langfristig. Kurzfristig lassen sich allenfalls weniger Landkonflikte erwarten; ein verbesserter Waldschutz stellt sich wenn, dann erst langfristig ein – nicht aber schon heute, zum Messzeitpunkt.

Ein zweiter Anlauf sollte erweisen, ob wir mit dieser Wirkungshypothese auf der richtigen Spur sind. Erneut sollte rigoros gemessen werden, diesmal allerdings, ob Demarkierung zu weniger Gebietsverletzungen im Vergleich zu nichtdemarkierten Indianergebieten führt. Eine geeignete Datenquelle fanden wir in den jährlichen Berichten des Indigenen Missionsrats CIMI, die derartige Vorfälle minutiös dokumentieren.

Das Ergebnis: Es lässt sich tatsächlich nachweisen, dass mit der Eintragung der Gebietsrechte ein Rückgang von Landkonflikten einhergeht. Für uns ein Erfolg, auch wenn der Nachweis für eine Reduktion der Entwaldung immer noch fehlt. Ohne das Erleben vor Ort hätten wir vermutlich das enttäuschende Ergebnis der ersten ökonometrischen Analyse hingenommen und keine weiterführenden Fragen gestellt, die uns dem Verstehen der Wirkungen näher gebracht haben.

¹ A. Ben Yishay, S. Heuser, D. Runfola, and R. Trichler (2015): "Improvements in Indigenous Land Rights and Deforestation: Evidence from the Brazilian Amazon", AidData Working Paper, Revise and Resubmit at the Journal of Environmental Economics & Management.



Naherkundung: Der Aufenthalt im Amazonasgebiet half den Evaluierern, die Lebensweise der Indigenen besser zu verstehen.

Der Stolz, mit dem Kleinbauern von ihren höheren Ernteerträgen berichten, hatte für die Gutachter eine ganz eigene Überzeugungskraft.

Satellitenbilder bei Standard-Ex-post-Evaluierungen – Möglichkeiten und Grenzen

Doch auch in anderen Evaluierungsprojekten kamen Satellitenaufnahmen zum Einsatz, wenn auch nicht immer – wie im Falle der Kooperation mit AidData – in Kombination mit rigorosen, auf dem Vergleich mit Kontrollgruppen basierenden Methoden der Wirkungsmessung. Für die Evaluierung von FZ-unterstützten Naturschutzmaßnahmen in Madagaskar spielten Satellitenbilder gleich eine doppelte Rolle: Sie dienten zum einen der Abschätzung des Erfolgs aus der Ferne durch Vergleich des Bewuchses vor und nach der Unterstützung wie auch mit anderen, nicht unterstützten Gebieten – wichtige Indizien, auch wenn diese Vergleiche wegen vielfältiger Einflussfaktoren keinen kausalen Rückschluss auf die Wirkung der FZ-Maßnahme erlauben. Zum anderen wurden durch die Aufnahmen die Geo-Koordinaten der Standorte identifiziert, die von der Vor-Ort-Mission aus der Nähe begutachtet werden sollten, denn nicht immer lassen sich die Bilder eindeutig interpretieren: Etwa degradiert das Schlagen einzelner wertvoller Stämme den Wald; derartige Eingriffe lassen sich aber bisher aus dem Weltraum nicht eindeutig identifizieren. Auch diese Erfahrung in Madagaskar zeigt, wie sich Fern- und Naherkundung ergänzen können, auch wenn die auf den Satellitenbildern markierten Stellen leider so schwer zugänglich waren, dass nur wenige mit vertretbarem Aufwand tatsächlich aufgesucht werden konnten.

Ein anderes sehr großes Projekt, wiederum zum Schutz des brasilianischen Regenwalds, wäre ohne die Satellitentechni-

nik nie zustande gekommen: der vor allem von Norwegen, aber auch von der deutschen EZ unterstützte Amazonienfonds. Er basiert auf der REDD-Idee (Reduction of Emissions from Deforestation and Forest Degradation), die auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 2005 geboren wurde: Entwicklungs- und Schwellenländer, die Entwaldung zum Wohle des Klimas eindämmen, sollen dafür durch Zahlungen der Industrieländer im Nachhinein belohnt werden. Dank der Satellitentechnik konnte Brasilien seine Erfolge in der Reduzierung von Entwaldung für Dritte nachvollziehbar belegen und erhielt dafür Zuwendungen von Norwegen und Deutschland, die gemäß Entscheidung der brasilianischen Regierung über den Amazonienfonds wiederum dem Waldschutz zugutekommen. Bei der Evaluierung der ersten deutschen FZ-Unterstützungstranche stellte sich die Frage, ob der Erfolg der Verwendung der Gelder ausschließlich an der aus der Ferne regelmäßig dokumentierten Entwaldung zu messen sei. Doch das reichte uns zur Beurteilung der Wirkung nicht aus. Warum?

Großflächige Entwaldung im brasilianischen Regenwald gehört dank der Eindämmung von illegaler Brandrodung und harter Durchsetzung der Waldgesetze der Vergangenheit an. Inzwischen bedrohen kleinflächiger illegaler Holzeinschlag und Rodungen durch häufig arme Kleinbauern den Wald. Zu spät wird dies „aus der Luft“ entdeckt, um rechtzeitig eingreifen zu können. Insofern macht es Sinn, dass der Amazonienfonds – ergänzend zur Unterstützung der Behörden bei ihren Maßnahmen zum Waldschutz durch Monitoring und Sanktionierung sowie Raum- und Bodennutzungsplanung – auch auf Überzeu-

gungsarbeit setzt. Schulungen von Farmern in Methoden der nachhaltigen Produktion und Forstwirtschaft oder Unterstützung der Indigenen beim Management ihrer Territorien sollen breite Teile der Bevölkerung für die Idee des Waldschutzes gewinnen und dem politischen Ausgleich dienen. Denn den indigenen Völkern wäre kaum vermittelbar, dass sie, die den Wald von jeher schützen und deshalb auch keine Reduzierung der Entwaldung in ihren Gebieten nachweisen können, leer ausgehen. Ob diese Strategie des Amazonienfonds aufgeht, lässt sich anhand von Satellitenbildern allenfalls in fernerer Zukunft prüfen. Die Stimmung in der Bevölkerung lässt sich jedoch schon heute bei den Begegnungen vor Ort erspüren. Der Stolz, mit dem Kleinbauern ihre Produkte auf einem Markt an der Transamazonica-Straße anboten und von ihren höheren Ernteerträgen dank ihrer neuen Kenntnisse in nachhaltigen Produktionsmethoden berichteten, hatte für die evaluierenden Gutachter eine ganz eigene Überzeugungskraft.

Fernerkundung in fragilem Kontext – das Zukunftsszenario für Evaluierungen

Das Sammeln von Primärdaten vor Ort ist ein mühsames Unterfangen. Dies gilt schon in stabilen Entwicklungsländern, denn die Informationen für eine geordnete Planung von Umfragen sind spärlich, die Wege weit und beschwerlich, die Interviewpartner bei einer zweiten Befragungswelle nicht immer wiederauffindbar. Um wie viel problematischer eine solche Datenerhebung unter fragilen Bedingungen ist, zeigt das von FZ-E und der Universität Mannheim begleitete Evaluierungsprojekt zur FZ-unterstützten



Innovatives Krankenversicherungsprojekt in Pakistan

Krankheit kann insbesondere arme Familien in Entwicklungsländern auch materiell in existenzbedrohende Notlagen stürzen, wenn ein Hauptverdiener ausfällt, die Behandlung unbezahlbar ist oder die Kosten die wenigen Reserven des Haushalts aufzehren. In Extremfällen müssen sich Haushalte Geld leihen oder die Kinder aus der Schule nehmen, damit sie dazuverdienen können – Bewältigungsstrategien, die der Familie langfristig schaden. Diesen Risiken soll ein FZ-Vorhaben entgegenwirken, das die Einführung einer Krankenversicherung in zwei Provinzen Pakistans unterstützt. Mit deutschen Zuschüssen werden die Versicherungsprämien für die 21 Prozent ärmsten Haushalte finanziert. Die Versicherung deckt für sieben Familienmitglieder die Kosten für Krankenhausaufenthalte sowie professionelle Schwangerschaftsbetreuung und Geburtshilfe bis zu einer Höchstgrenze von 25.000 pakistanischen Rupien pro Person und Jahr ab.

Das Projekt ist innovativ, denn es ist der Baustein einer Sozialversicherung für die Ärmsten. Zu Recht legt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Wert auf eine detaillierte Erfassung der Ergebnisse, nicht zuletzt, um für zukünftige Vorhaben zu lernen. Wenn möglich, soll eine rigorose Messung von Wirkungen durchgeführt werden. Für die hierfür erforderliche Datenerhebung wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt. Die Baseline, d.h. die Aufnahme des Istzustandes, musste vor dem Ausrollen der Versicherung Anfang 2016 abgeschlossen sein, denn andernfalls wäre eine Messung der bewirkten Veränderungen unmöglich.

Doch die Datensammlung ist nicht einfach in einem fragilen Land wie Pakistan. Ausländische Evaluierungsexperten können sich nicht frei bewegen; auch für lokale Kräfte ist eine Reise in entlegene Gebiete eine Herausforderung und nicht ohne Sicherheitsrisiken. Hier kamen Forscher der Universität Mannheim zu Hilfe, die aufgrund ähnlicher Studien in anderen pakistanischen Provinzen bereits über geeignete Kontakte und Strukturen vor Ort verfügten. Bewährte lokale Kräfte wurden für die Baseline-Erhebung des FZ-Projektes in der Hauptstadt geschult. Bevölkerungsdaten sowie zugehörige GPS-Koordinaten der Haushalte stellte die pakistanische Regierung bereit. Über 6000 Haushalte – sowohl solche, deren Prämie zukünftig finanziert werden würde, als auch geeignete Vergleichshaushalte – konnten so gerade noch rechtzeitig zu ihren sozialen und gesundheitlichen Umständen, zu Gesundheitsausgaben und ihren Kenntnissen und Einstellungen zum Thema Krankenversicherung befragt werden.

Bis die Wirkungen der inzwischen eingeführten Krankenversicherung mit Hilfe einer zweiten Welle der Datenerhebung messbar

werden, wird noch einige Zeit vergehen. Doch bereits die Auswertung der Ausgangsdaten lässt wichtige Schlussfolgerungen zu. Erstens zeigen die Ergebnisse, wie relevant das durch die FZ adressierte Problem ist. Fast keiner der befragten Haushalte verfügte bereits über eine Krankenversicherung, und 18 Prozent gaben an, dass im letzten Jahr trotz schwerer Krankheit eines Familienmitglieds kein Krankenhaus besucht wurde – weit überwiegend aus Angst vor den Kosten. 13 Prozent aller durch die Befragung erfassten Mütter hatten keinerlei professionelle Betreuung während der Entbindung, weil die nächste Gesundheitsstation zu weit entfernt war oder die Kosten gescheut wurden. Zweitens zeigen die Daten, dass die Versicherung zwar einen Haushalt mit durchschnittlicher Krankheitsbelastung angemessen schützen kann, nicht jedoch Haushalte mit extremen Krankheitslasten. Drittens geben auffällige Diskrepanzen zwischen den Krankheitskosten, die von den Haushalten angegeben werden, und den Fallpauschalen, mit denen Krankenhäuser rechnen, neue Fragen auf. Sind diese Differenzen auf hohe inoffizielle Zahlungen oder nicht einkalkulierte Kosten, z. B. für die Begleitung von Kranken durch Verwandte, zurückzuführen? Steht die Versicherung auch dann auf einer soliden finanziellen Basis, wenn die Kosten pro Fall deutlich höher als erwartet ausfallen und die Nachfrage gleichzeitig durch die Versicherung deutlich zunimmt? Und schließlich: Wird das Angebot der Krankenhäuser mit dem neuen Patientenstrom mithalten können?

Antworten sind durch die zweite Datenerhebung zu erwarten, deren Ausrichtung durch die aufgeworfenen Fragen noch einmal geschärft werden konnte. Es bleibt zu hoffen, dass die Fragilität vor Ort nicht noch weiter zunimmt und dadurch auch das Lernen über eine noch bessere Ausgestaltung der Krankenversicherung beeinträchtigt.



Krankenhausbehandlung wird dank Versicherung auch für arme Familien möglich.

Neuere FZ-Projekte in Afghanistan oder Togo setzen Mobiltelefone mit speziellen Apps zur Übersendung von Informationen zu Monitoring-Zwecken ein.

Einführung einer Krankenversicherung in Pakistan. Für die Erhebung eines umfangreichen Datensatzes, wie er zur robusten Messung von Wirkungen erforderlich ist, ist der Rückgriff auf lokale Institutionen und Interviewer ohnehin üblich; im Falle Pakistans mussten sie jedoch weitgehend aus der Ferne gesteuert werden. Ausländische Experten dürfen zwar noch nach Pakistan reisen, aber nur unter strengen Sicherheitsauflagen, die die Bewegungsfreiheit drastisch einschränken. Möglichkeiten für Begegnungen vor Ort halten sich in entsprechend engen Grenzen.

Trotz der schwierigen Bedingungen vor Ort ist es jedoch gelungen, mit der Baseline-Studie eine statistische Grundlage zu erstellen, die im Nachhinein die tatsächliche Wirkung der Krankenversicherung auf die Bevölkerung messbar machen kann. Dass zukünftig Fernsteuerung, Fernerkundung oder mit anderen Worten „remote evaluation“ das Erleben vor Ort in schwer zugänglichen Ländern oder Regionen gänzlich ablösen werden, ist nicht unrealistisch – wenn auch nicht wünschbar. Die FZ ist zunehmend in fragilen Ländern aktiv. Bereits heute ist in manchen Ländern und Regionen – wie in den unterstützten pakistanischen Provinzen – eine Evaluierungsmission nur unter strengen Auflagen gestattet, in anderen ist der Aufenthalt von ausländischen FZ-Evaluierungsexperten derzeit gar nicht möglich. Beispiele sind Afghanistan, Jemen, Syrien oder die besetzten Gebiete der Ost-Ukraine. Was tun, wenn wir unser Urteil über Erfolg oder Misserfolg auf aktuelle Informationen bauen wollen?

„Ausweichmanöver“ wie Treffen an sicheren Rückzugsorten sowie die Nutzung

von Technik, vom Telefoninterview über E-Mail-Kontakte bis hin zur Online-Befragung, können eine gewisse Abhilfe für die Informationsdefizite schaffen. Satellitenaufnahmen in Verbindung mit Geo-Codierung helfen bei der Evaluierung bisher nur begrenzt, da die zur Evaluierung anstehenden „alten“ FZ-Projekte in der Regel nicht mit Geo-Codes erfasst wurden. Voraussichtlich wird sich dies in absehbarer Zeit und mit zunehmender Arbeit in fragilem Kontext jedoch ändern. Schließlich zeigte eine Evaluierungsmission in Afghanistan im Jahr 2015, als das Reisen noch möglich war, dass sogar die besuchte Mikrofinanzinstitution bereits mit Geo-Codierung zur Erfassung von Kunden und ihren Geschäften experimentierte, denn eindeutige Adressen sind selbst in der Hauptstadt Kabul nicht immer vorhanden. Vor diesem Hintergrund sollte eine Geo-Codierung als Standard in der FZ nicht mehr lange auf sich warten lassen.

Doch auch in der Zukunft werden Satellitenbilder keine Auskunft über alle Wirkungsdimensionen geben können. Nicht erfassen lässt sich etwa die Nutzung von mit FZ-Unterstützung gebauter Infrastruktur durch die Bevölkerung. Diese Menschen sind aus der Ferne häufig auch über das Telefon nicht erreichbar. Die Entsendung von lokalen Gutachtern, die sich im Land frei bewegen können, ist meist die einzige Möglichkeit eines wenigstens indirekten Zielgruppenkontakts. Tägliche E-Mail-Berichte und die Übermittlung von Fotos ermöglichen den Evaluierern aus der Ferne wenigstens Vor-Ort-Erfahrungen aus zweiter Hand. Dank Fortschritten in der Technik sollten sich zukünftig direktere Möglichkeiten zur Kontakt-

aufnahme mit der Zielgruppe ergeben, vielleicht werden sogar umfangreiche Monitoring-Daten aus Zielgruppenperspektive verfügbar: Neuere FZ-Projekte setzen Mobiltelefone, ausgerüstet mit speziellen Apps zur Übersendung von Informationen, ein, so in Afghanistan oder Togo. Das geschieht bisher nur zur Dokumentation von Baufortschritten durch lokale Techniker. Eine Vernetzung mit Nutzern der neuen Infrastruktur über das Telefon ist aber für die Zukunft angedacht. Doch wer auf einer Evaluierungsmission je erlebt hat, wie sich zum Beispiel eine durch Zahlen dokumentierte Überbelegung eines Krankenhauses aus der Nähe anfühlt, der wird wissen: Einen vollwertigen Ersatz für das Erfahren vor Ort bieten Informationen über das Mobiltelefon nicht.

Sekundärdaten als reiche Quelle für Evaluierung und Weiterentwicklung von EZ

Ihr volles Potential zur Bereicherung von Evaluierungen kann die neuere Technik, die mit einer täglich reicheren Verfügbarkeit von Sekundärdaten einhergeht, dann entfalten, wenn – ganz im Sinne des für Evaluierungen üblichen Prinzips der Triangulation – die Auswertung von harten Daten mit dem Erleben vor Ort kombiniert werden kann. Zur Abrundung unseres Erfahrungsberichts soll deshalb ein Beispiel aus Uganda den optimistischen Schlusspunkt setzen: Hier gelang es, durch die Nutzung von Sekundärdaten, die ohnehin erhoben wurden, die Wirkungen eines FZ-Projektes weiterzuentwickeln. Die Idee dazu stammte aus Beobachtungen vor Ort, während mehrerer Standard-Ex-post-Evaluierungen.



„Credit Scoring“ in Uganda

Kleinstunternehmen und Haushalte in Entwicklungsländern führen häufig keine Bücher über ihre Einnahmen und Ausgaben. Um diesen Kundengruppen dennoch auf verantwortliche Art und Weise Kredit gewähren zu können, müssen Finanzinstitutionen vor jeder Kreditvergabe eine aufwendige Prüfung der finanziellen Situation durchführen. In ländlichen Regionen steigen die Kosten dieser Prüfung wegen langer Wege und den saisonal stark schwankenden und daher schwerer vorhersagbaren Zahlungsströmen in der Landwirtschaft sprunghaft an – ein wichtiger Grund, warum der Zugang zu Finanzdienstleistungen auf dem Land in den meisten Entwicklungsländern noch weit hinter dem in der Stadt zurückbleibt.

Eine Finanzinstitution in Uganda, die auf ärmere Bevölkerungsschichten spezialisiert ist, beschloss, dieses Problem mit einem neuartigen Kreditvergabeprozess anzugehen. Unterstützt wurde das Vorhaben durch den aus FZ-Mitteln finanzierten „Rural Challenge Fund“; von der Evaluierungsabteilung FZ-E wurde es durch eine Studie zur Beobachtung der Wirkung begleitet.

Was wurde im Kreditvergabeprozess verändert?

Seit vielen Jahren müssen ugandische Banken vor einer Kreditvergabe die Kredithistorie des Bewerbers vom ansässigen, ebenfalls in der Aufbauphase durch die EZ unterstützten Kreditbüro abrufen. Die neuen Möglichkeiten, die diese Informationsquelle bietet, wurden jedoch von den ugandischen Banken nicht umfassend ausgeschöpft. Die Berichte des Kreditbüros wurden lediglich als ein weiteres Dokument bei jeder einzelnen Kreditprüfung genutzt. Dies sollte sich bei der durch den „Rural Challenge Fund“ unterstützten Mikrofinanzinstitution ändern. Basierend auf den Daten der Vergangenheit wurde in Kooperation mit dem Kreditbüro ein für die Institution maßgeschneidertes, computerbasiertes Ampelmodell entwickelt, in der Fachsprache als Credit Scoring bezeichnet: Kunden, die aufgrund ihrer Merkmale und Kreditgeschichte den Ampeltest problemlos mit Grün bestehen, erhalten Kredit ohne neuerliche tiefgehende Prüfung; Kunden, bei denen gravierende finanzielle Probleme bereits hinreichend dokumentiert sind, werden auf Rot gestellt und abgelehnt, und nur die gelben Zweifelsfälle sowie Neukunden durchlaufen den aufwendigen Prüfungsprozess.

Die Hälfte der Filialen der Bank wurde per Zufall als Testfilialen für das neue Ampelmodell ausgewählt. Über vier Monate wurden die Entwicklungen von Kreditvergabe und Säumigkeit der Kunden beobachtet und nach dieser Testphase mit den Zahlen der nach herkömmlichem Prozess verfahrenen Filialen verglichen. FZ-E begleitete die Bank beim Design des Experiments und der



Die eindeutige Identifizierung von Kunden ist die Basis für ein funktionsfähiges Kreditbüro.

Datenauswertung. Das Ergebnis: Das computerbasierte Modell trifft ähnlich gute Entscheidungen wie das herkömmliche Verfahren der ausführlichen Prüfung, nur deutlich schneller. Die Befürchtung, die Säumigkeit der Kunden könne in den Testfilialen signifikant ansteigen, wurde nicht bestätigt. Das Ampelmodell trifft im Vergleich zum herkömmlichen Verfahren etwas vorsichtigere Entscheidungen. Angesichts dieser positiven Erfahrungen mit dem neuen, auf modernen statistischen Methoden und Big Data basierenden Verfahren führte die Finanzinstitution das Ampelmodell in allen Filialen ein und konzentrierte die freigewordene Kapazität ihrer Mitarbeiter auf die Betreuung neuer Kunden in ländlichen Regionen. Ein weiterer positiver Effekt: Auch dank der Einführung des Credit-Scoring-Modells wurde Uganda im Doing-Business-Index der Weltbank besser eingestuft.



»» Ergebnisse 2015/16



Wege bereiten

FZ-Vorhaben wollen Wege bereiten, um Lebensbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern. Wie gut dies gelingt, überprüfen Evaluierungen, damit die Wege zukünftig noch tragfähiger werden.



Erfolge bei der Verbesserung der Lebensbedingungen – darauf zielen direkt oder indirekt FZ-Vorhaben in jedem Sektor und jeder Region.

Ergebnisse 2015/2016

Erfolgsschätzung auf der Basis von Zufallsstichproben

Seit 2007 werden diejenigen FZ-Vorhaben evaluiert, die im Rahmen einer Zufallsstichprobe von 50 Prozent aus allen abgeschlossenen FZ-Vorhaben eines Jahres gezogen werden. Die Stichprobe erlaubt die Schätzung von Erfolgsquoten aller FZ-Vorhaben. Hier veröffentlichen wir unsere aktuellen Schätzungen und analysieren ihre Aussagekraft.

Erstmals für die Jahre 1988/89 veröffentlichte die KfW Entwicklungsbank, bei welchem Anteil der abgeschlossenen FZ-Vorhaben die erzielten Wirkungen als erfolgreich bewertet wurden. Im Jahr 2007 wurde die Bewertung aller abgeschlossenen Vorhaben (Vollerhebung) durch die Evaluierung einer Stichprobe ersetzt. Als Verfahren wurde eine nach Sektoren geschichtete Zufallsstichprobe von

50 Prozent gewählt: Separat für jeden Sektor, von Bildung bis hin zu Energie, wird durch einen Zufallsmechanismus die Hälfte aller Vorhaben zur Evaluierung ausgewählt. Da der Zufall entscheidet, gibt es keine systematischen Verzerrungen im Vergleich zur Grundgesamtheit aller abgeschlossenen Vorhaben. Deshalb kann der Anteil der als erfolgreich eingestuften Vorhaben, also derjenigen, die

mit der Note Drei oder besser bewertet wurden, als Schätzung für den Erfolg der Gesamtheit aller abgeschlossenen Vorhaben dienen.

Wie weit kann einer Schätzung vertraut werden?

Jede Schätzung ist jedoch mit der Ungewissheit darüber verbunden, ob der geschätzte Wert dem wahren Wert in der zugrundeliegenden Grundgesamtheit entspricht. Deshalb wird in dem Balkendiagramm (Grafik 4.1.), das die geschätzte Erfolgsquote für die Zwei-Jahres-Zeiträume seit Übergang zur Stichprobenziehung zeigt, auch das sogenannte Vertrauens- oder Konfidenzintervall angegeben. Es stellt den Bereich dar, in dem mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit der geschätzte Wert – in unserem Fall also die Erfolgsquote – liegen würde, wenn nach der gleichen Methode neue und dadurch andere Stichproben aus der gleichen Grundgesamtheit gezogen würden. Dieses sogenannte 95-Prozent-Konfidenzintervall ist besonders groß – und damit gleichzeitig die Schätzung sehr unpräzise –, wenn die Grundgesamtheit, aus der eine Stichprobe von 50 Prozent gezogen wird, klein ist oder noch nicht alle Vorhaben der Stichprobe evaluiert werden konnten. Letzteres ist deutlich zu sehen für die Stichproben der letzten beiden Jahre 2015/2016. Da in diesen Jahren mit 325 eine ungewöhnlich hohe Anzahl abgeschlossener Vorhaben gemeldet wurde, konnten bis zur Drucklegung dieses Berichts längst nicht alle Vorhaben der Stichproben evaluiert werden. Die Erfolgsquoten in Höhe von 83,3 Prozent nach Anzahl und 85,2 Prozent nach Volumen der eingesetzten Haushaltsmittel sind mit entsprechender Vorsicht bzw. unter Berücksichtigung der großen Breite des Konfidenzintervalls zu interpretieren.

Wie die Schätzung mit zunehmender Anzahl der evaluierten Vorhaben präziser wird, lässt sich am Beispiel der Erfolgsquoten für die Jahre 2013/14 illustrieren. Während der Anteil erfolgreicher Vorhaben (Anzahl) für den Stichtag 31.12.2014 noch mit 83,3 Prozent geschätzt wurde, beträgt die Schätzung zum Stichtag 31.12.2016, die weitere

34 Evaluierungen aus den Stichproben 2013/2014 enthält, 81,5 Prozent. Gleichzeitig wurde das Konfidenzintervall deutlich schmaler (siehe Grafik 4.2.).

Da sich in Grafik 4.1. die Balken für die unterschiedlichen Zwei-Jahres-Perioden der letzten zehn Jahre deutlich überlappen, ist eine signifikante Änderung der „wahren“ Erfolgsquoten über die letzten Jahre unwahrscheinlich.

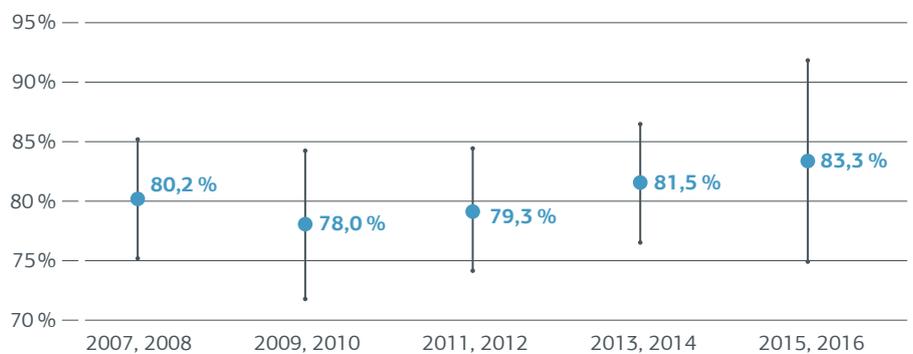
Erfolgsquoten und die Zusammensetzung der Finanzierung

Auch wenn bisher keine Hinweise auf signifikante Änderungen der Erfolgsquote im Zeitablauf bestehen, sind wir dem

potentiellen Einfluss eines Faktors nachgegangen, von dem wir wissen, dass er sich während der letzten Jahre geändert hat. Es ist die Art der Finanzierung der FZ-Vorhaben. Während noch vor wenigen Jahren nahezu alle evaluierten Maßnahmen entweder mit Zuschüssen oder durch hochsubventionierte Darlehen (FZ-Standardkredite) finanziert wurden, werden nun zunehmend solche Vorhaben evaluierungsreif, die ganz oder teilweise durch Kredite zu marktnäheren Konditionen, hier kurz als Beimischung von Marktmitteln¹ bezeichnet, finanziert wurden. Den

¹ Im internationalen Kontext wird die Beimischung von Marktmitteln als Blending bezeichnet.

4.1. Geschätzte Erfolgsquoten nach Anzahl für Zwei-Jahres-Zeiträume und mit 95-Prozent-Konfidenzintervall



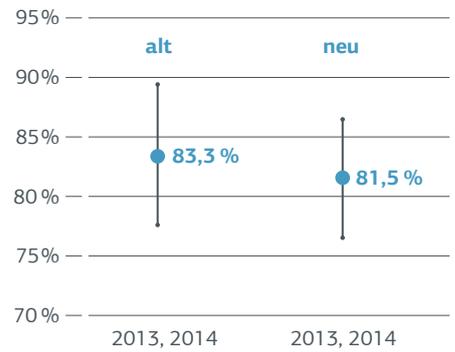
		Grundgesamtheit (GG)	Stichprobe (SB)	Ausstehend/nicht evaluierbar	Erfolgsquote
2007, 2008	Projektzahl	224	117	0/1	80,2 %
	HH-Mittel	2.130.728.790 €	1.063.525.100 €	0 €/5.061.790 €	79,4 %
2009, 2010	Projektzahl	212	111	1/1	78,0 %
	HH-Mittel	2.214.822.809 €	1.292.224.549 €	1.278.230 €/1.281.382 €	78,8 %
2011, 2012	Projektzahl	206	112	0/1	79,3 %
	HH-Mittel	1.643.967.156 €	952.994.842 €	0 €/5.000.000 €	83,6 %
2013, 2014	Projektzahl	259	137	13/0	81,5 %
	HH-Mittel	2.246.249.035 €	1.211.401.765 €	96.545.128 €/0 €	83,0 %
2015, 2016	Projektzahl	325	158	80/0	83,3 %
	HH-Mittel	3.556.709.262 €	1.998.669.612 €	1.252.274.606 €/0 €	85,2 %

Empfehlungen der Zwischenstaatlichen Expertenkommission der Vereinten Nationen zur Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung (2015) entsprechend, wird die Finanzierung zu marktnäheren Konditionen vor allem in relativ höherentwickelten Ländern und in solchen Sektoren eingesetzt, in denen Einnahmen generiert werden (siehe Grafik 4.3.). Ein typisches Beispiel wäre der Bau eines Windparks in Brasilien. Durch die Abstimmung der Finanzierung auf den Typ und Kontext des unterstützten Vorhabens sollen die Haushaltsmittel, die für die FZ zur Verfügung stehen, gezielt dort eingesetzt werden, wo sie am meisten benötigt werden, so dass die Unterstützung insgesamt eine größtmögliche Wirkung entfaltet.

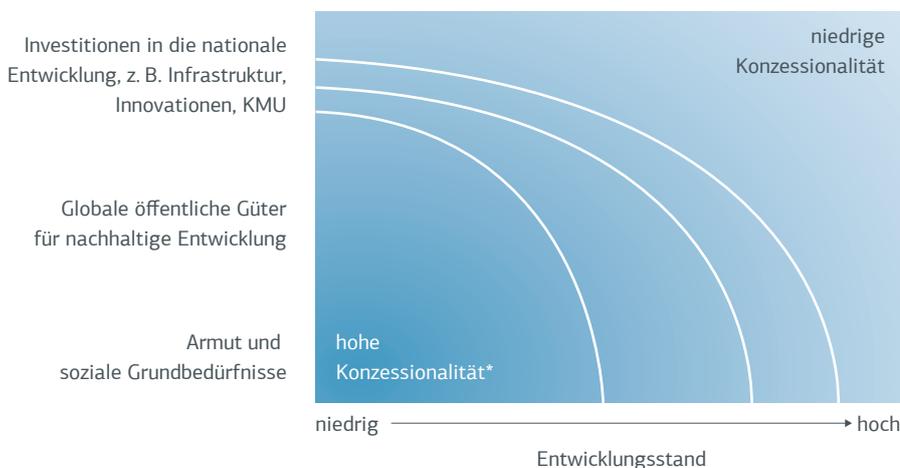
Vor diesem Hintergrund wäre es denkbar, dass diejenigen Vorhaben, in denen Marktmittel eingesetzt werden, tendenziell besser in der Evaluierung abschneiden. Es wäre plausibel, wenn sich der höhere Entwicklungsstand des Landes und das geschaffene Potential zur Erzielung von Einnahmen günstig auf z. B. die Nachhaltigkeit der Wirkungen und damit den Erfolg auswirken. Um dem Einfluss

der Finanzierungsart auf das Evaluierungsergebnis „erfolgreich“ oder „nicht erfolgreich“ nachzugehen, führte FZ-E im Herbst 2015 unter Rückgriff auf die gesamte Datenbank evaluierter Projekte eine Analyse durch. Sie zeigt: Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem Erfolg und der Art der Finanzierung, der jedoch komplexer ist als gedacht und nicht allein auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Länder zurückgeführt werden kann, in denen die Finanzierungsformen jeweils eingesetzt werden. Nachdem die Einflüsse von Region und Entwicklungsstand des Landes statistisch herausgefiltert wurden, sind die Erfolgsquoten sowohl bei der Beimischung von (teureren) Marktmitteln wie auch bei reiner Zuschussfinanzierung signifikant höher als bei der Finanzierung über FZ-Standardkredite. Dies ist ein Indiz dafür, dass nicht per se eine Finanzierungsform besser ist als eine andere, sondern es vielmehr darauf ankommt, Finanzierung und Projekttyp aufeinander abzustimmen (siehe Textkasten). Die vom Expertenkomitee der Vereinten Nationen entwickelten Empfehlungen, die sich in Grafik 4.3. widerspiegeln, finden insofern Bestätigung.

4.2. Alte und neue geschätzte Erfolgsquoten nach Anzahl mit 95-Prozent-Konfidenzintervall



4.3. Konzessionalität internationaler öffentlicher Finanzierung je nach Entwicklungsstand der Länder und ihren Anforderungen an nachhaltige Entwicklung



* Einschl. Zuschüsse

Quelle: Vereinte Nationen 2015: Bericht des Zwischenstaatlichen Expertenkomitees zur Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung, deutsche Ausgabe, Abbildung V, S. 36

Erfolgsquoten und die Art der Finanzierung

Die Erfolgsquoten von Vorhaben unter Einsatz von Marktmitteln (marktnähere Konditionen) sind – rein deskriptiv – durchschnittlich höher als diejenigen von Vorhaben, die durch reine Zuschüsse oder hochkonzessionäre FZ-Standardkredite finanziert wurden. Es lässt sich jedoch nicht belegen, dass dies am Einsatz von Marktmitteln liegt. Vielmehr wird der Unterschied

zwischen den Erfolgsquoten statistisch insignifikant, sobald für die Region und den Entwicklungsstand der Länder, in denen die Vorhaben durchgeführt werden, kontrolliert wird (Analyse nicht abgebildet). Höhere Erfolgsquoten sind also eher auf den Einfluss des Umfelds zurückzuführen als auf den Einsatz von Marktmitteln.

Art der Finanzierung	Mit Einsatz von Marktmitteln	Reine Zuschüsse oder FZ-Standardkredite
Anzahl gesamt (bis 10/2015) (davon Energie/Transport)	203 (82/69)	1.983 (188/376)
Erfolgsquote gesamt (Energie/Transport)	81,3 % (89,0 %/82,6 %)	74,9 % (75,0 %/74,2 %)

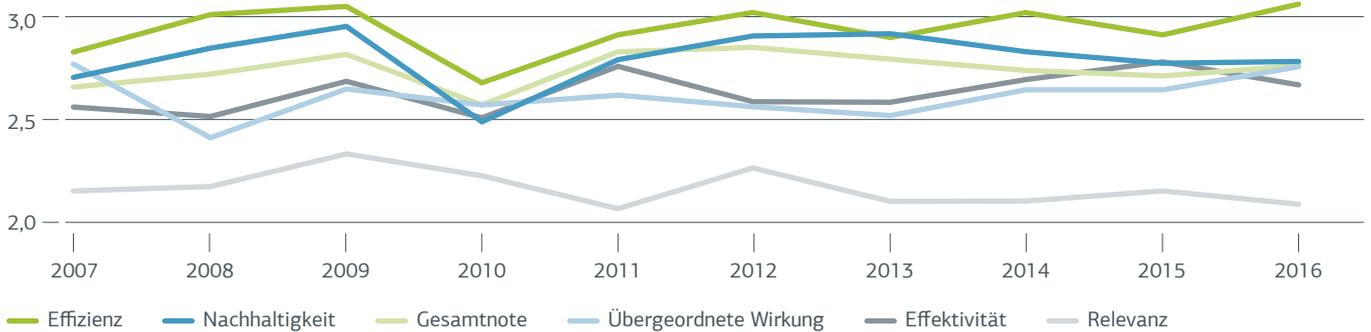
Das Bild wandelt sich jedoch, wenn die Art der Finanzierung differenzierter betrachtet wird. In der Tabelle unten werden drei Finanzierungsformen unterschieden: Finanzierung unter Beimischung von Marktmitteln (marktnähere Konditionen), FZ-Standardkredite (hochsubventioniert) und reine Zuschüsse. Jetzt zeigt sich statistisch eine Signifikanz der Finanzierung, sowohl für das gesamte Portfolio als auch in den Sektoren Energie und Transport, in denen Marktmittel besonders häufig zum Einsatz kommen. Im Vergleich zur Finanzierung mit Standardkrediten geht sowohl die Finanzierung unter Einsatz von Marktmitteln als auch die Zuschussfinanzierung mit signifikant höheren Erfolgsquoten einher. Eine plausible Erklärung für dieses Ergebnis: Wenn die Art der Finanzierung auf den Typ des Vorhabens abgestimmt ist, dann beeinflusst dies den Erfolg der Vorhaben positiv. Grundbildungs- oder Basis-Gesundheitsvor-

haben eignen sich nur für Zuschussfinanzierungen, während marktnähere Finanzierungsformen zum Beispiel zu Einnahmen generierenden Energievorhaben passen. Reine Zuschüsse gehen hier – wie die Tabelle zeigt – sogar mit einem signifikant negativen Effekt einher. Der Transportsektor dagegen umfasst sehr heterogene Vorhaben. Hier finden sich Stadtbahnen und Mautstraßen, für die sich eine Teilfinanzierung aus Marktmitteln anbietet, aber auch ländliche Wege in abgelegenen Regionen, die vorwiegend armen Menschen den Zugang zu Märkten, weiterführenden Schulen und politischer Teilhabe eröffnen sollen. Dafür sind Zuschüsse als Finanzierung angemessen – und angemessener als FZ-Standardkredite. Zusammenfassend deutet der Zusammenhang zwischen dem Erfolg von Vorhaben und der Art der Finanzierung darauf hin, dass die angemessene Gestaltung der Finanzierung zum Erfolg beiträgt.

Variablen	Alle Projekte	Energiesektor	Transportsektor
	Erfolg (ja/nein)	Erfolg (ja/nein)	Erfolg (ja/nein)
Beimischung von Marktmitteln	0,0812**	-0,0208	0,1486**
Reine Zuschüsse	0,0929***	-0,2243**	0,1337**
<i>Basiskategorie (weggelassen): FZ-Standardkredite (hochsubventioniert)</i>			
Subsahara-Afrika	-0,0289	0,0835	-0,0349
Europa/Kaukasus	-0,0271	0,105	-0,2776
Lateinamerika/Karibik	-0,0185	0,0558	-0,0490
Nordafrika/Naher Osten	-0,1274***	0,142	-0,5054***
<i>Basiskategorie (weggelassen): Asien/Pazifik</i>			
Gesamtkosten (in 10 Millionen)	0,0014	0,0003	-0,0022
BIP pro Kopf (in Tausend)	0,0115*	0,0069	0,0680**
Gesamtbevölkerung (in 10 Millionen)	-0,0003	0,0019	0,0040*
Lebenserwartung bei Geburt	0,0053***	0,0041	0,0016
Zahl der Beobachtungen	2.054	255	400

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

4.4. Durchschnittliche Benotung nach DAC*-Kriterien und Gesamt nach Stichproben 2007–2016



* Development Assistance Committee

Durchschnittsnoten und Durchschnittsteilnoten

Erfolgsquoten fassen die Noten Eins, Zwei und Drei unter dem Begriff „erfolgreich“ zusammen, Vorhaben mit den Noten Vier und Fünf (und der in dieser Berichtsperiode nicht vertretenen Note Sechs) werden in der Kategorie „nicht erfolgreich“ subsumiert. Dadurch wird die Schätzung präziser, als es eine nach Noten differenzierte Schätzung bei der gewählten Stichprobengröße sein könnte; gleichzeitig geht jedoch die Information, die in den Noten steckt, verloren. Diese Information soll in den folgenden Grafiken zumindest dokumentiert werden, Grafik 4.4. stellt die Durchschnittsnoten der evaluierten Stichprobenvorhaben im Zeitablauf dar, sowohl für die Gesamtnote als auch für die einzelnen Teilnoten, die jedem der OECD-DAC-Evaluierungskriterien (Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact und Nachhaltigkeit) zugeordnet wurden. Grafik 4.5. bildet die Notenverteilung für die Gesamtnote in den Zeiträumen 2013/2014 und 2015/2016 ab. Es wird ersichtlich, dass die Zwei und die Drei die am häufigsten vergebenen Noten sind. Eine Zwei bedeutet gute Wirkungen, die den ex ante erwarteten entsprechen, eine Drei bedeutet zufriedenstellende Wirkungen, die jedoch geringer sind als die bei Planung angestrebten. Die Durchschnittsnote aller Vorhaben liegt immer deutlich

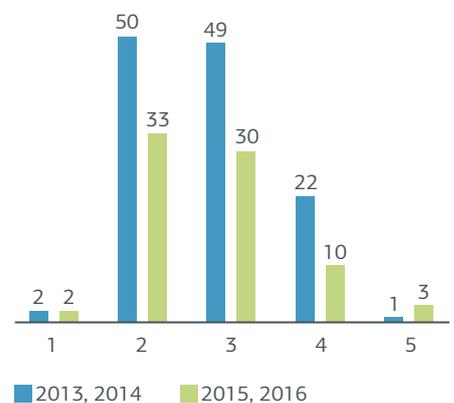
unter der Zwei, das Erreichte liegt somit im Durchschnitt unter der Ex-ante-Planung. Im Hinblick auf die Teilnoten liegt die Durchschnittsnote für Relevanz über den gesamten Zeitraum deutlich an der Spitze. Dies ist leicht dadurch erklärbar, dass Vorhaben selten bereits in ihrer Konzeption, also bei der Planung, deutliche Schwächen aufweisen. Diese ergeben sich erst im Verlauf der Durchführung. Verzögerungen und Kostenerhöhungen kommen leider sehr häufig vor – mit negativen Auswirkungen auf die Teilnote für Effizienz; auch ist die Nachhaltigkeit der Wirkungen längst nicht immer ohne jede Einschränkung gewährleistet. Es ist also durchaus plausibel, dass Effizienz und Nachhaltigkeit nahezu durchgängig die Schlusslichter bei den Teilnoten bilden.

Sind hohe Erfolgsquoten und gute Noten immer erstrebenswert?

Natürlich ist es erfreulich, wenn viele Vorhaben durch das Evaluierungsteam als erfolgreich, vielleicht sogar mit gut oder sehr gut bewertet werden. Angesichts der Aufgaben der FZ ist es jedoch unwahrscheinlich und auch gar nicht erstrebenswert, dass durchgängig sehr hohe Erfolgsquoten und sehr viele gute und sehr gute Bewertungen erzielt werden. Warum? FZ-Mittel werden von unseren Partnern in einem risikobehafteten,

immer häufiger sogar in einem fragilen Umfeld investiert. Die FZ hat die Aufgabe, gerade dort Finanzierung zu bieten, wo private Investoren oder nationale Budgets nicht bereitstehen. Angesichts dieser Risiken ist auch bei bester Vorbereitung und Betreuung eines Vorhabens nicht auszuschließen, dass widrige Umstände ein Projekt scheitern lassen.

4.5. Notenverteilung der Gesamtnoten in den Stichproben 2013/2014 und 2015/2016





In Indien werden ländliche Gemeinden mit Hilfe von Solarsystemen mit Strom versorgt.

Hochs und Tiefs aus Regionen und Sektoren

Jeder einzelne Evaluierungsbericht birgt eine Fülle von Informationen, die auf ihre Art einzigartig sind. Es fällt schwer, aus der Anzahl von 157 in den Jahren 2015 und 2016 evaluierten Vorhaben einzelne als besonders relevant hervorzuheben. Deshalb sind die folgenden Seiten weniger als Zusammenfassung, sondern eher als Anregung zu verstehen, doch einmal genauer in die im Internet¹ veröffentlichten Einzelberichte hineinzuschauen.

Das sektorale Spektrum aller in den Jahren 2015 und 2016 durchgeführten FZ-Evaluierungen (auch Nicht-Stichprobenvorhaben) gibt Tabelle 4.6. wieder – differenziert nach den erzielten Bewertungen.

**Wirtschaftliche Infrastruktur:
Ergebnisse im Energiesektor durch
Fehlschläge in China beeinträchtigt**

Der Sektor Energie weist in der Berichtsperiode 2015/16 unter 22 evaluierten Vorhaben fünf als nicht erfolgreich klassifizierte Vorhaben auf. Die hohe Anzahl von Fehlschlägen ist tendenziell untypisch und auf Besonderheiten in dieser Berichtsperiode zurückzuführen, denn sie enthält vier inhaltlich eng miteinander verknüpfte Vorhaben an vier Standorten in China. Die Idee zu Beginn der Projekte war durchaus überzeugend. Ländliche Gemeinden sollten elektrifiziert werden – mit Hilfe von dezentralen klimafreundlichen Solarsystemen. Die Evaluierungskommission musste jedoch feststellen, dass die Systeme teilweise nie benutzt wurden. Der Grund: Viel schneller als erwartet hatte der chinesische Staat die Anbindung an das zentrale Stromnetz ausgebaut. Die Solarsysteme waren einfach überflüssig. Diesen Fehlschlägen stehen im Energiesektor zahlreiche erfolgreiche Vorhaben

gegenüber, u. a. mehrere mit gut bewertete Vorhaben zur Förderung von regenerativer Energie in Lateinamerika oder ein ebenfalls mit gut eingestufte Windpark in Marokko, der zu den Pioniervorhaben der Erzeugung von regenerativer Energie im Lande zählt. Leider konnte ein Windpark in Ägypten nicht an den Erfolg seiner Vorgängervorhaben anknüpfen, denn die Stromerzeugung blieb weit hinter den geplanten Mengen zurück. Verantwortlich waren zu optimistische Annahmen in der Planung und technische Ausfälle.

Im Transportsektor wurde nur ein Vorhaben von insgesamt zehn als nicht erfolgreich bewertet. Dabei handelt es sich um

¹ <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Evaluierungen/Ergebnisse/>

den Ausbau eines Hafens in Mosambik, der nach dem Urteil der Evaluierer zwar voll funktionstüchtig ist und floriert; jedoch gibt es sehr starke Indizien, dass dieser Hafen illegale Holzexporte befördert hat. Deshalb wurden die übergeordneten Wirkungen und damit das ganze Vorhaben als nicht zufriedenstellend bewertet.

Im Finanzsektor wurde ein auf die Förderung der Agrarfinanzierung gerichtetes Vorhaben, die aufgrund ihrer Risiken als schwierig gilt, mit gut bewertet.

Ferner verdient die auf Wunsch der operativen Abteilungen evaluierte Microfinance Enhancement Facility (MEF) Erwähnung, die gemeinsam mit anderen Gebern während der globalen Finanzkrise 2008/2009 gegründet wurde. Die MEF sollte solchen Mikrobanken, die aufgrund von Krisen kurzfristig mit Liquiditätsengpässen konfrontiert sind, beispringen können. Auch wenn die MEF erst operativ wurde, als die globale Krise fast vorbei war, konnte sich die Facility seither in regionalen Krisen bewähren. Deshalb – und weil sie

durch innovative Vergabemechanismen und Konditionengestaltung eine echte Ergänzung zu anderen Mikrofinanzfonds darstellt – wurde die FZ-Unterstützung für die MEF mit gut bewertet.

Soziale Infrastruktur – gemischte Ergebnisse

Der Wassersektor ist neben dem Energiesektor in der diesjährigen Berichtsperiode der Sektor mit den meisten evaluierten Vorhaben. Viele dieser Vorhaben

4.6. Bewertung aller 2015/2016 evaluierten FZ-Vorhaben nach Sektoren*

Sektor	Anzahl	Haus- haltungsmittel*	Gesamtmittel*	Erfolgsstufe							
				1	2	3	1-3	4	5	6	4-6
Soziale Infrastruktur	59	402,34	427,64	6	27	15	48	10	1	0	11
Bildung	9	45,51	45,51	0	4	3	7	2	0	0	2
Gesundheitswesen	9	43,45	45,95	3	4	1	8	0	1	0	1
Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit	2	23,49	23,49	0	0	2	2	0	0	0	0
Wasser und Abwasser/Abfallentsorgung	23	206,46	229,27	3	8	6	17	6	0	0	6
Staat und Zivilgesellschaft	12	49,27	49,27	0	9	2	11	1	0	0	1
Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste	4	34,15	34,15	0	2	1	3	1	0	0	1
Wirtschaft und Infrastruktur	35	375,62	724,28	0	15	14	29	3	3	0	6
Transport	10	64,04	64,04	0	2	7	9	1	0	0	1
Energieerzeugung und -versorgung	22	287,11	635,67	0	13	4	17	2	3	0	5
Privatwirtschaft und andere Dienste	3	24,47	24,47	0	0	3	3	0	0	0	0
Finanzsektor	11	161,62	161,62	0	8	1	9	2	0	0	2
Finanzwesen	11	161,62	161,62	0	8	1	9	2	0	0	2
Produzierender Bereich	9	52,01	95,51	0	5	3	8	1	0	0	1
Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischerei	6	45,08	45,08	0	2	3	5	1	0	0	1
Industrie/Bodenschätze und Bergbau/Bauwesen	3	6,93	50,43	0	3	0	3	0	0	0	0
Übersektoral/Strukturhilfe	43	396,39	475,75	0	16	20	36	4	3	0	7
Umweltschutz allgemein	7	39,79	97,79	0	4	2	6	1	0	0	1
Andere multisektorale Maßnahmen	11	99,25	120,61	0	1	5	6	2	3	0	5
Soforthilfe	3	28,63	28,63	0	1	2	3	0	0	0	0
Allgemeine Budgethilfe	14	131,70	131,70	0	8	5	13	1	0	0	1
Sonstige (darunter 7 Nahrungsmittelhilfe-Vorhaben)	8	97,02	97,02	0	2	8	8	0	0	0	0
Summe	157	1.387,98	1.884,70	6	71	53	130	20	7	0	27

*Angaben in Millionen Euro

* Bei den hier erfassten Vorhaben handelt es sich um alle in der Berichtsperiode 2015/2016 evaluierten FZ-Vorhaben. Das können solche aus den Stichproben 2015/2016 sein, aber auch Vorhaben aus älteren Stichproben oder Nicht-Stichprobenvorhaben, die wegen räumlicher und inhaltlicher Nähe zu den Stichprobenvorhaben (z. B. Vorläuferphasen der Unterstützung) oder auf Wunsch der operativen Abteilungen zusätzlich evaluiert wurden. Deshalb sind in dieser Tabelle – im Vergleich zu Auswertungen, die streng auf die Stichproben beschränkt sind – Verzerrungen nicht auszuschließen, u. a. da mehrere Phasen der Unterstützung ein und desselben Projektträgers mit ähnlichen Noten enthalten sein können.

konzentrieren sich auf den Abwassersektor, der allgemein als deutlich schwieriger als der Trinkwassersektor gilt. Wie schwierig – davon zeugen die mit nicht zufriedenstellend bewerteten Maßnahmen in Vietnam. Die Kläranlagen funktionieren zwar ordnungsgemäß, leider kommt jedoch nur ein Bruchteil der Schmutzfracht dort an. Die Sanitäranlagen – meist für die zentrale Abwassersammlung unerreichbar hinter dem Haus gelegen – sind mit Sickergruben ausgestattet. Ein Entleerungs- und Entsorgungssystem, das diese Schmutzfracht den Kläranlagen zuführt, fehlt. Diesen und anderen Fehlschlägen stehen zahlreiche gute und sehr gute Vorhaben gegenüber, darunter die zu Anfang dieses Berichts porträtierten vorbildlichen Abwasservorhaben in Albanien.

Bildung und Gesundheit sind neben dem Wassersektor die bedeutendsten Sektoren der sozialen Infrastruktur. Die als Evaluierungsbeispiel zu Beginn dieses Berichts vorgestellten mangelhaften Ergebnisse im Gesundheitssektor Kameruns sind tatsächlich der einzige Fehlschlag der letzten zwei Jahre im Bereich Gesundheit. Zu den wenigen mit sehr gut bewerteten Projekten der Berichtsperiode zählen drei Vorhaben zur Tuberkulosebekämpfung in Tadschikistan. Das Land hat den Standard der ambulanten Directly Observed Treatment Strategy (DOTS), unterstützt durch die FZ und andere Geber, nachhaltig und mit deutlichen Behandlungserfolgen eingeführt. Im Bildungssektor ist erfreulich, dass es bei den sechs evaluierten Berufsbildungsvorhaben nur ein als nicht erfolgreich klassifiziertes Vorhaben gab, denn in der Vergangenheit zeigten sich häufiger unbefriedigende Wirkungen, insbesondere aufgrund mangelnder Absorption von Absolventen am Arbeitsmarkt.

Der „grüne“ Sektor – durch die Klimaproblematik geprägt

In negativem wie in positivem Sinne spielt die Problematik rund um den Klimawandel in die Ergebnisse dieser Berichtsperiode hinein. Zum einen gibt es viele gute und zufriedenstellende Ergebnisse bei Vorhaben zum Schutz von

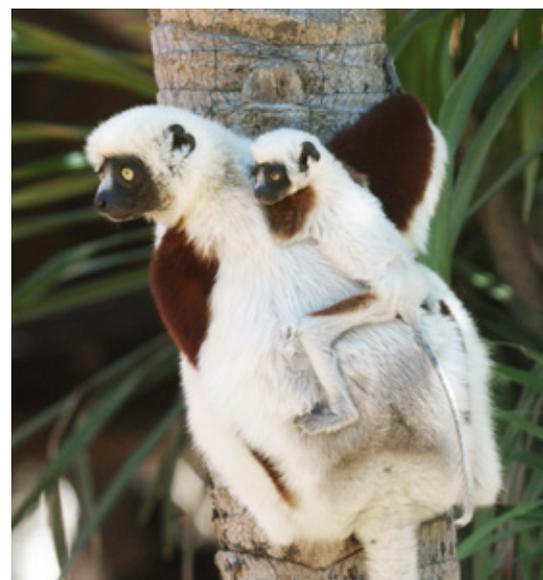
Umwelt, Klima und Biodiversität, darunter die EZ-Unterstützung für den Amazonienfonds zum Erhalt des brasilianischen Regenwaldes, die im Kapitel „Themenwerkstatt“ dieses Berichts ausführlicher beleuchtet wird. Erfolge waren auch in der Erosionsbekämpfung im Norden Chinas zu verzeichnen. Negativ beeinflusste der Klimawandel ein Bewässerungsprojekt in Nord-Mali. Die das Bewässerungssystem speisenden Wasserquellen gingen saisonal so weit zurück, dass die Zahl der Anbauperioden und damit auch die Ernteerträge weit hinter den geplanten zurückblieben.

Auch die bereits im Schwerpunktkapitel thematisierten Nahrungsmittelhilfen gehören zu den evaluierten Projekten mit Zusammenhang zur Klimaproblematik. Die Dürreperioden am Horn von Afrika werden immer häufiger; derartige Nothilfen können Hunger lindern, eröffnen aber keine Perspektiven für nachhaltige Lösungen.

Budgethilfe und Dezentralisierungsprojekte

Evaluierte Projekte zur Unterstützung staatlicher Strukturen gibt es zum einen in Form der Allgemeinen Budgethilfen. Das sind solche FZ-Mittel, die direkt in den Staatshaushalt des Partnerlandes fließen und den jeweiligen nationalen Budgetprozessen unterliegen. Evaluierungen der internationalen Gebergemeinschaft bescheinigen vielen Budgethilfen positive Ergebnisse, die sich auch in unseren Bewertungen spiegeln, da sie sich maßgeblich auf diese Evaluierungsberichte stützen.² Dennoch haben sich viele, insbesondere bilaterale, Geber aus der Allgemeinen Budgethilfe weitgehend zurückgezogen. Auch Deutschland engagiert sich hier nur noch in ausgewählten und speziellen Genehmigungsprozessen unterliegenden Fällen. Ein breites Ergebnisspektrum bieten diesmal die evaluierten Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Verwaltungsstrukturen, die sogenannten Dezentralisierungsvorhaben. Es reicht von einem klaren Fehlschlag in Mali, bedingt durch den Ausbruch gewaltsamer Konflikte, über die erfolgreiche – zu Beginn

² Eigene Missionen sind uns bei diesem Instrument nicht – oder nur in Kooperation mit anderen – möglich.



Lemuren in einem Vorhaben zur Erhaltung der Biodiversität in Madagaskar.



Arbeiten in einem Bewässerungsvorhaben in Mali.

dieses Berichts als Evaluierungsbeispiel vorgestellt – Unterstützung der Dezentralisierung in Palästina bis hin zu einem Dezentralisierungsvorhaben im Jemen. Letztgenanntes FZ-Vorhaben konnte – dank eines extrem leistungsfähigen und im Staat verankerten Sozialinvestitionsfonds – trotz gewaltsamer Auseinandersetzungen alle jemenitischen Regionen unterstützen. Der Ausbruch einer Krise führt, wie dieses Vorhaben zeigt, nicht zwingend zum Scheitern.

Aufschlüsselung nach Regionen – Subsahara-Afrika wieder Schlusslicht

Die Statistik nach Regionen (Tabelle 4.7.) hat im Evaluierungsbericht Tradition. Jedes Mal wird wieder mit einer gewissen Spannung beobachtet, ob Subsahara-Afrika den langjährigen letzten Platz in der Regionalstatistik an eine andere Region abgeben kann. Im letzten, dem 13. Evaluierungsbericht gelang dies, doch diesmal finden sich prozentual die meisten nicht erfolgreichen Vorhaben wiederum in Subsahara-Afrika – wenn auch

knapp hinter Asien und nur nach Anzahl, nicht aber nach Volumen. Wie viele Male zuvor muss aber auch hier wieder betont werden: Dies sagt wenig über die Güte der Projektvorbereitung und -durchführung. Die Umstände sind in den Ländern südlich der Sahara häufig problematischer. Weiterhin sind sowohl durchschnittliches Projektvolumen wie auch sektorale Zusammensetzung nicht in jeder Region identisch. Von FZ-E durchgeführte Analysen zeigen: Wenn für den Entwicklungsstand des jeweiligen Landes und die sektorale Zusammensetzung kontrolliert wird, dann lässt sich ein „Subsahara-Afrika-Effekt“ nicht mehr nachweisen.³

³ Siehe die Analyse im 10. Evaluierungsbericht 2009 und die Auswertung zur Art der Finanzierung zu Beginn dieses Kapitels.

4.7. Evaluierungsergebnisse nach Regionen

Region	Evaluierte Projekte	Anteil an Gesamt	Davon erfolgreich		Evaluierte Haushaltsmittel	Anteil an Gesamt	Davon erfolgreich Haushaltsmittel		Ø-Note
			absolut	relativ			absolut	relativ	
Subsahara-Afrika	64	41%	50	78%	492,4 Mio. €	37%	410,3 Mio. €	83%	2,92
Asien/Ozeanien	34	22%	27	79%	283,3 Mio. €	21%	220,1 Mio. €	78%	2,62
Europa und Kaukasus	24	15%	21	88%	201,5 Mio. €	15%	186,8 Mio. €	93%	2,54
Lateinamerika und Karibik	11	7%	11	100%	87,6 Mio. €	7%	87,6 Mio. €	100%	2,36
Nordafrika und Naher Osten	22	14%	19	86%	278,3 Mio. €	21%	230,6 Mio. €	83%	2,50
Gesamt	155⁴	100%⁵	128	83%	1.343,0 Mio. €	100%⁵	1.135,4 Mio. €	85%	2,59

⁴ Zusätzlich wurden zwei überregionale Vorhaben evaluiert.

⁵ Prozentangaben wurden gerundet, so dass die Summe der einzelnen Werte nicht 100 Prozent entspricht.

»»» Annex



Unberechenbare Naturgewalten

Der Vulkan Pico do Fogo auf den Kapverden zerstörte bei seinem Ausbruch 2014 Dörfer und Teile der FZ-finanzierten Infrastruktur.

Evaluierung: Wirkungsbeurteilung und Lernen aus Erfahrung

Mit den Evaluierungen lernt die KfW Entwicklungsbank aus ihren Erfahrungen, um ihre Arbeit stetig zu verbessern. Zudem legt sie auf transparente Weise Rechenschaft über den Erfolg der geförderten Vorhaben ab.

Repräsentative Zufallsstichprobe

Die evaluierungsreifen Vorhaben (etwa 3–5 Jahre nach Betriebsbeginn) werden jährlich in einer Grundgesamtheit zusammengefasst, aus der eine repräsentative, nach Interventionssektoren geschichtete Zufallsstichprobe gezogen wird. 2007 löste die Stichprobe sogenannte Vollerhebungen über alle abgeschlossenen FZ-Vorhaben ab,

da die deutlich gestiegene Anzahl von Projekten und Programmen mit einer Stichprobengröße von gut 50 Prozent eine zuverlässige Aussage über die Erfolgsquote aller abgeschlossenen Vorhaben erlaubt. Der Übergang von der Vollerhebung zur Stichprobe ermöglichte auch, bestimmte Vorhaben und Themen vertieft 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 mehr über Wirkungszusam-

menhänge, 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 bislang rund 3.000 Ex-post-Evaluierungen ab dem Jahr 1988 ermöglicht zudem Querschnittsauswertungen zu unterschiedlichen Fragestellungen.

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. Ausschlag-

gebend 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 nach fünf Schlüsselkriterien analysiert, auf die sich die internationale Gebergemeinschaft im Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) geeinigt hat: Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) 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 (1–6) zusammengefasst. Anhand dieser Gesamtbewertung lässt sich auf den ersten Blick erkennen, ob ein Projekt erfolgreich oder nicht erfolgreich gewesen ist und wie hoch der Projekterfolg eingestuft wird.

Die fünf Schlüsselkriterien der OECD für Evaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit

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 in Einklang mit den (Sektor-)Politiken und Strategien des Kooperationslandes (nationale Pläne, Armutsreduzierungsstrategie) und der Partnerinstitutionen sowie den Zielen und Richtlinien des BMZ und international vereinbarten Standards (internationale Konventionen, Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit etc.) steht.

Effektivität – Erreicht die Maßnahme das angestrebte Projektziel?

Mit dem Kriterium der Effektivität wird das Ausmaß beurteilt, „in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht worden sind...“². 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 zur Projektprüfung mit möglichst konkreten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung unterlegt werden. Beispiel: Ganzjährige Trinkwasserversorgung von 50.000 Einwohnern mit je 50 Liter Trinkwasser/Tag; 98 Prozent 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.

Effizienz – Werden die Wirkungen wirtschaftlich erreicht?

Effizienz ist „ein Maß dafür, wie sparsam Ressourcen/Inputs (Finanzmittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Ergebnisse umgewandelt werden“³. 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.

Impact – 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 Potentiale, 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.

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

² DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39119068.pdf>

³ DAC Criteria for Evaluating Development Assistance, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39119068.pdf>

Ex-post-Evaluierungen 2015 und 2016

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Soziale Infrastruktur – Bildung				
Bulgarien	Ausstattung von Berufsbildungszentren	4	1,5	-
El Salvador	Berufliche Bildung (Kreditgarantiefonds zur Absicherung von Bildungsdarlehen)	2	5,5	-
Jemen	Social Fund for Development (SFD) IV	2	5,0	-
Jordanien	Grundschulbauprogramm I (BSCP I)	3	9,5	-
Malawi	Primarschulbildung III (inkl. Primarschullehrer Ausbildung)	4	7,0	-
Mittelost-/Südosteuropa	Roma Education Fund	3	2,0	-
Namibia	Unterstützung des Nationalen Bildungsprogramms (ETSIP)	3	3,0	-
Palästinensische Gebiete	EGP Schulbau VII	2	5,0	-
	Technische Fachschule Nablus	2	6,9	-
Soziale Infrastruktur – Gesundheitswesen				
Afghanistan	Gesundheits- und Bildungsprogramm Badghis	3	2,0	-
Indonesien	Dr. Wahidin S. Husodo-Krankenhaus, Makassar	2	8,8	-
	Sektorprogramm Gesundheit	2	8,9	-
Kamerun	Sektorprogramm Gesundheit II	5	6,6	-
Pakistan	Tuberkulose-Kontroll-Programm	2	6,1	-
Tadschikistan	Schwerpunktprogramm Gesundheit Komponente Tuberkulose-Bekämpfung II	1	2,0	-
	Tuberkulose-Bekämpfung	1	2,6	-
	Komponente TBC-Bekämpfung, Phase III	1	4,0	-
Vietnam	Viet-Duc-Krankenhaus Hanoi	2	2,5	2,5
Soziale Infrastruktur – Bevölkerungspolitik und reproduktive Gesundheit				
Simbabwe	UNICEF Programme of Support (Fonds für Waisen und vulnerable Kinder)	3	17,9	-
Uganda	Programm zur Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten III	3	5,6	-
Soziale Infrastruktur – Wasserversorgung und Abwasser-/Abfallentsorgung				
Albanien	Abwasserentsorgung Korca III	1	5,0	-
	Abwasserentsorgung der Stadt Korca IV	1	6,0	9,0
Äthiopien	Städtische Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	3	10,2	-
Bolivien	Trinkwasserversorgung Potosí	3	7,4	-
Burkina Faso	Abwasserentsorgung Bobo Dioulasso I	3	3,1	-
	Abwasserentsorgung Bobo Dioulasso II	3	2,5	-
	Wasserversorgung Ouagadougou-Ziga	2	19,4	-
Irak	Notmaßnahmen Wasserver- und Abwasserentsorgung	4	3,0	-
Marokko	Abwasserentsorgung Khenifra/M'Rirt	2	10,7	-
	Abwasserentsorgung ländliche Zentren II	3	23,5	-
	Wasserversorgung Nord-Marokko (Regionalstädte)	2	13,8	13,8
Sambia	Ländliche Wasserversorgung Nordwestprovinz	3	5,3	-
Senegal	Wasserversorgung Dakar IV, Langfristlösung	2	10,2	-

Stichprobe in Blau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Serbien	Wasserver- und Abwasserentsorgung in Nis und Belgrad, Phase II	4	5,1	-
	Wasserver- und Abwasserentsorgung in Serbien, Phase III	4	8,0	-
Sri Lanka	Sofortmaßnahmen Wasserversorgung Galle I (Tsunami-Hilfsprogramm)	2	7,0	-
	Wasserversorgung Nawalapitiya	1	4,1	-
	Wasserver- und -entsorgung Ampara	2	2,4	-
	Wasserversorgung Galle II	2	18,2	-
Tschad	Ländliche Trinkwasserversorgung Mayo Dallah und Kabbia (Mayo Kebbi West)	2	5,0	-
Tunesien	Wasserversorgung ländliche Streusiedlungen IV	4	7,3	-
Vietnam	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Programm Zentrum (Vinh)	4	12	-
	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Programm Nord I (Bac Ninh, Hai Duong)	4	17	-

Soziale Infrastruktur – Staat und Zivilgesellschaft

Benin	Allgemeine Budgethilfe	3	2,0	-
Jemen	Social Fund for Development (SFD)/PublicWorks	2	4,0	-
	Social Fund for Development II	2	5,0	-
	Social Fund for Development III	2	6,0	-
Mauretanien	Kommunalentwicklung und Dezentralisierung	4	1,6	-
Ruanda	Programm zur Förderung der Dezentralisierung - Common Development Fund	2	3,0	-
	Programm zur Förderung der Dezentralisierung – Common Development Fund I, 2. Tranche	2	1,8	-
	Programm zur Förderung der Dezentralisierung – Common Development Fund II, 1. Tranche	2	2,0	-
	Programm zur Förderung der Dezentralisierung – Common Development Fund II, 2. Tranche	2	3,5	-
	Programm zur Unterstützung der Dezentralisierung und guten Regierungsführung – CDF II, 3. Tranche	2	5,3	-
Ukraine	Förderung der sozialen Infrastruktur (Sozialinvestitionsfonds)	2	7,0	-
	Ukrainischer Sozialinvestitionsfonds II (USIF)	3	8,1	-

Soziale Infrastruktur – Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste

Burkina Faso	Arbeitsintensiver Pistenbau (HIMO) III	4	3,7	-
Indien	Housing Development Finance Corporation III (Einfachwohnungsbau)	3	15,3	-
Palästinensische Gebiete	Armutsorientierte Infrastruktur, EGP IV	2	10,0	-
	Beschäftigungsprogramm Schulbau, EGP VI	2	5,1	-

Wirtschaftliche Infrastruktur – Transport

Guatemala	Rehabilitierung Straße San Pedro Carcha – Fray Bartolomé	3	10,2	-
Kamerun	Brückenrehabilitierung II	2	2,5	-

Stichprobe in Blau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Kamerun	Brückenrehabilitierung III	2	4,0	-
	Rehabilitierung der Nationalstraße 5	3	7,2	-
	Rehabilitierung der Nationalstraße 5, Phase II	3	6,7	-
Kenia	Verbesserung ländliche Straßen und Wege im Mt.-Kenya-Gebiet	3	8,1	-
	Verbesserung des ländlichen Straßen- und Wegenetzes im Mt.-Kenya-Gebiet, Phase II	3	4,0	-
Laos	Ländliche Infrastruktur Laos III	3	5,0	-
	Ländliche Infrastruktur Laos IV	3	6,0	-
Mosambik	Instandsetzung Hafen Quelimane	4	10,4	-

Wirtschaftliche Infrastruktur – Energieerzeugung und -versorgung

Afghanistan	Stadtnetzrehabilitierung Kabul	2	6,0	-
Ägypten	Rehabilitierung der Generatoren des Aswan-Hochdamms	2	43,5	43,5
	Windpark Zafarana IV	4	37,5	37,5
Albanien	400-kV-Übertragungsleitung Tirana (Albanien) nach Podgorica (Montenegro)	2	8,8	35,0
	Elektrizitätsversorgung Südalbanien	3	20,4	-
	Elektrizitätsversorgung Südalbanien – Phase II	3	3,3	10,0
Armenien	Rehabilitierung Stromübertragung Armenien-Georgien	3	4,7	-
Brasilien	Windparkprogramm BNDES	2	16,8	100,0
Chile	Programm RE/EE III: Kreditlinie	2	5,0	10,0
	Programm RE/EE IV: Kreditlinie	2	8,4	65,0
China	Programm Energieeffizienz – Fernwärme Qingdao	2	7,2	7,2
	Solarenergie Gansu (Photovoltaik/Dorfstromversorgung)	5	1,7	-
	Solarenergie II Qinghai	5	7,9	-
	Solarenergie Xinjiang	4	4,7	-
	Solarenergie Yunnan	5	4,7	-
Georgien	Regionaler Stromverbund I	3	10,0	-
	Rehabilitierung Stromverteilung I	2	9,0	-
	Sektorbezogenes Programm Stromversorgung	2	8,3	-
Marokko	Windpark Tanger II	2	25,0	25,0
Montenegro	Rehabilitierung Wasserkraftwerk Perucica – Phase I	2	4,5	3,4
Pakistan	Umspannstation Ghakkar	2	41,8	-
Serbien	Rehabilitierung des Fernwärmesystems – Phase III	2	8,0	12,0

Wirtschaftliche Infrastruktur – Privatwirtschaftliche und andere Dienste

Afrika	Deutscher Beitrag zur Investment Climate Facility for Africa (ICF) II	3	14,0	-
	Investment Climate Facility for Africa (ICF)	3	10,0	-
Südosteuropa	PPP-Fazilität Südosteuropa	3	0,5	-

Finanzsektor

Afghanistan	First Microfinance Bank II	2	4,0	-
Afrika	Mikrofinanzinitiative für Sub-Sahara-Afrika (MIFSSA II), Tranche I	2	11,0	-
	Mikrofinanzinitiative für Sub-Sahara-Afrika (MIFSSA II), Tranche II	2	25,0	-

Stichprobe in Blau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Alle Entwicklungsländer	Refinanzierungsfazilität zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, Phase I	2	25,0	-
	Refinanzierungsfazilität zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, Phase II	2	20,0	-
Georgien	Programm Agrarfinanzierung (Treuhandbeteiligung)	2	9,0	-
Ghana	Mikrofinanzierung II	4	4,4	-
Indien	Small Industries Development Bank of India III (SIDBI)	4	15,2	-
Nigeria	Förderung der AB Microfinance Bank Nigeria	2	0,7	-
Ukraine	Treuhandbeteiligung „Unterstützungsprogramm ukrainische Banken“	2	30,0	-
Usbekistan	Finanzsektorprogramm (KMU-, Mikro- und Hypothekenfinanzierung)	3	17,3	-
Produzierender Bereich – Industrie/Bergbau/Bauwesen				
Indien	Finanzierung und Entwicklung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (SIDBI)	2	4,9	43,5
Moldau	Unterstützung von KKMU durch Beteiligung an ProCredit-Bank, Tranche I	2	1,0	-
	Unterstützung von KKMU durch Beteiligung an ProCredit-Bank, Tranche II	2	1,0	-
Produzierender Bereich – Landwirtschaft/Forstwirtschaft/Fischerei				
China	Aufforstung Innere Mongolei	2	8,2	-
	Aufforstung Liaoning	3	6,1	-
	Kleinbäuerliche Aufforstung Hebei II	3	5,1	-
Mali	Bewässerung N'Débougou III	4	12,0	-
Marokko	Kleine und mittlere Bewässerungs-Perimeter im Dades-Tal	2	8,9	-
Mauretanien	Fischereiüberwachung III	3	4,8	-
Übersektoral/Strukturhilfe				
Äthiopien	Ernährungssicherungsmaßnahmen	3	7,0	-
	Ernährungssicherungsmaßnahmen II	3	8,0	-
Äthiopien	Flüchtlingsoperation und Unterstützung in humanitärer Krisensituation und Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Nahrungsmittelunsicherheit	3	14,8	-
	Unterstützung in humanitärer Krisensituation und Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Nahrungsmittelunsicherheit (WEP) I	3	24,0	-
	Unterstützung in humanitärer Krisensituation und Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Nahrungsmittelunsicherheit (WEP) II	3	19,5	-
Brasilien	Amazonienfonds	2	18,0	-
	Amazonienbecken (Fast Start)	2	3,0	-
China	Programm Stadtentwicklung	2	13,6	21,4
Dschibuti	Nahrungsmittelhilfe für vulnerable Gruppen und Flüchtlinge	2	3,8	-
El Salvador	Kreditprogramm Umweltschutz und erneuerbare Energien	2	3,9	19,5

Stichprobe in Blau

Land	Projektname	Erfolgsstufe	Haushaltsmittel (Mio. EUR)	Eigenmittel der KfW (Mio. EUR)
Ghana	Gemeinschaftsfinanzierung zur Unterstützung der Armutsbekämpfungsstrategie	3	12,5	-
	Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung, Phase II	3	10,0	-
	Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung, Phase IV	3	10,0	-
Guyana	Tropenwaldschutz	3	2,6	-
Indien	Mehrzweck-Zyklenschutzbauten Orissa II	2	5,1	-
	SIDBI Umweltkreditlinie	3	5,7	38,5
Jemen	Maßnahmen zur Minderung der Nahrungsmittelkrise	3	10,1	-
	Nahrungsmittelhilfe für vulnerable Bevölkerungsgruppen	2	21,5	-
Kenia	Nahrungssicherheit über Gesundheitsdienste	3	6,0	-
	Ernährungssicherungsmaßnahmen	2	6,0	-
Liberia	Schuldenrückkauf (Beteiligung an der Liberia Debt Reduction Facility)	3	5,0	-
Madagaskar	Umweltaktionsplan IVa	4	1,5	-
Mali	Stadtentwicklung und Dezentralisierung (AGETIPE II)	5	5,1	-
Mauretanien	Kommunalentwicklung und Dezentralisierung III	4	3,1	-
Mosambik	Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung	2	15,0	-
	Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung V	2	13,0	-
	Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung VI	2	9,0	-
	Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung VII	3	5,0	-
	Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung VIII	3	11,0	-
Palästinensische Gebiete	Kommunalentwicklungsprogramm (MDLF II)	3	7,5	-
	Kommunalentwicklungsprogramm (MDLF III)	3	9,5	-
Paraguay	Nachhaltiges Naturressourcenmanagement II	3	6,7	-
Türkei	Abfallwirtschaft Samsun	3	9,2	-
	Programm kommunale Infrastruktur I – Sivas, Siirt	3	31,0	-
Uganda	Kofinanzierung des Poverty Reduction Support Credit (PRSC) II	2	4,0	-
	Kofinanzierung des Poverty Reduction Support Credit (PRSC) III	2	4,0	-
	Poverty Reduction Support Credit (PRSC) IV	2	4,0	-
	Poverty Reduction Support Credit (PRSC) V–VI	2	7,2	-
	Kofinanzierung Poverty Reduction Support Credit (PRSC) VII–IX	2	14,0	-
	Programm zur gemeinschaftlichen Unterstützung des National Development Plan (Budgethilfe)	4	13,0	-
Zentralafrikanische Republik	Ländliche Entwicklung Ouham-Pende, Phase III	5	3,3	-
	Ländliche Entwicklung Ouham, Phase IV	5	2,6	-
	Sektorbezogenes Programm	4	7,7	-

■ Ex-post-evaluierte Vorhaben der Stichprobe

■ Zugebundelte Vorhaben: Vorhaben, die in den Jahren 2015/2016 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

Druck
BEISNER DRUCK GmbH & Co. KG

Bildnachweis

Deckblatt, S. 2 (u.l.), 18, 23 (beide), 35, 54/55, 56 (l.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Jashim Salam; Rückseite: KfW Bankengruppe/Fotograf: Thavivanh Phanakhone; S. 1: KfW-Bildarchiv/Jens Steingässer; S. 2 (o.l.), 6/7: KfW Bankengruppe/Fotograf: Roberth Roth; S. 2 (o.r.), 16/17: Uwe Ohls; S. 2 (m.l.): ESA; S. 2 (m.r.), 44/45, 48 (l.): KfW Bankengruppe/Fotograf: Bojan Auhagen; S. 2 (u.r.), 65: KfW Bankengruppe/Fotograf: Lotte Westermann; S. 4 (alle), 5 (alle): KfW Bankengruppe/Fotograf: Dominik Pietsch; S. 8: REUTERS; S. 10/11: Monika Kluza/VISUM; S. 11 (o.r.), 12 (beide), 13, 53: KfW Bildarchiv/Fotograf: auslöser – photographie; S. 14: KfW Bankengruppe/Fotograf: Dirk Vallerien; S. 15: Prof. Dr. Andreas Lenel; S. 26, 29 (u.l.), 31: KfW Bankengruppe/Fotograf: Lena Hauck; S. 28: KfW Bankengruppe/Fotograf: Pietro Sutura; S. 29 (o.), 42: KfW Bankengruppe/Fotograf: Peter Rooney; S. 29 (u.r.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: Susanne Esche; S. 32 (beide): UNICEF Nigeria; S. 33: KfW-Bildarchiv/Fotograf: photothek.net; S. 36, 37: KfW Bankengruppe/Fotograf: Burkhard Hinz; S. 39: Asian Development Bank; S. 40: ESA; S. 41 (beide): KfW Bankengruppe/Fotograf: Roxana Duerr; S. 46: NASA; S. 47, 63: KfW Bankengruppe/Fotograf: Matthias von Bechtolsheim; S. 48 (r.), 49: KfW Bankengruppe/Fotograf: Silke Heuser; S. 51: KfW Bankengruppe/Fotograf: Joachim Schüürmann; S. 56 (l.): KfW Bankengruppe/Jashim Salam; S. 56 (u.r.): Katrin Reinhart; S. 56 (o.r.): KfW-Bildarchiv/Fotograf: Rendel Freude; S. 61: KfW Bankengruppe/Fotograf: Corinna Peters; S. 64: KfW Bankengruppe/Fotograf: Karsten Tolle



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 4003