

DEUTSCHER BUNDESTAG

15. Wahlperiode
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Berlin, 9. Dezember 2004

Tel.: 227-33011 (Sekretariat)
Fax: 227-36008 (Sekretariat)

Mitteilung

Die 52. Sitzung
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
findet statt am

Mittwoch, dem 15. Dezember 2004, 09:00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus, Berlin
Sitzungssaal: E.800

Tel. 227-30304 (Sitzungssaal)
Fax 227-36304 (Sitzungssaal)

Tagesordnung

Öffentliche Anhörung zum Thema

Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit

[Ausschuss-Drucksachen 15(18)92 und 15(18)345]

Sachverständige: Dr. Dirk Messner, DIE (Einleitendes Statement)

StS Erich Stather, BMZ
Dr. Fred Brandl, GTZ
Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer, KfW

Rudolf Kraus, MdB
Vorsitzender

1. Vorbemerkung

Deutschland liegt in einem erstmals im Jahr 2003 durchgeführten entwicklungspolitischen Ranking nach einem Geberbewertungsindex (Commitment to Development Index, CDI) unter den wichtigsten 21 Industrienationen auf Platz 6 und damit an der Spitze der G7-Staaten. Der Index bewertet, ob die Politik der reichen Staaten in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Handel, Einwanderung, Investitionen und Umweltschutz den Entwicklungsländern eher hilft oder schadet. Am Ende der Liste der Geberländer stehen die Politiken Japans und der USA. Dies ist für Deutschland ein entwicklungspolitischer Erfolg.

Die deutsche EZ verfügt seit über drei Jahrzehnten über ein System der Evaluierung und gehört damit zu den wenigen Politikbereichen in Deutschland, in denen sich Erfolgskontrolle systematisch etabliert hat. Im Rahmen der deutschen EZ sind Monitoring und Evaluierung inzwischen zu einem festen Bestandteil der Steuerung von Lernprozessen sowie von Qualitäts-, Informations- und Wissensmanagementsystemen der beteiligten Institutionen geworden. Wesentliche Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Evaluierungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Durchführungsorganisationen GTZ und KfW werden regelmäßig veröffentlicht. Positiv zu bewerten ist außerdem, dass die Programmierung und Durchführung von BMZ-Evaluierungen inzwischen auf der Grundlage von zweijährigen Evaluierungsprogrammen erfolgt, die eine inhaltlich-strategische Ausrichtung auf die Schwerpunkte Armutsreduzierung und Modernisierung des deutschen EZ-Systems haben.

2. Problemstellung

Ein wesentliches Ergebnis einer Querschnittsevaluierung von 32 abgeschlossenen bilateralen deutschen EZ-Projekten Ende der 90er Jahre/Anfang 2000 war, dass 75 Prozent aller untersuchten Projekte ihre Ziele bis zum Förderungsende überwiegend erreichen konnten. Allerdings zeigen Nachfolgeuntersuchungen, dass die Wirkungen dieser Projekte und Programme überwiegend als nicht hinreichend nachhaltig bewertet wurden. Dies gibt Anlass zu Nachfragen, denn für die Legitimation der EZ in der deutschen Öffentlichkeit haben Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der durchgeführten entwicklungspolitischen Maßnahmen eine zentrale Bedeutung.

Vor dem Hintergrund des BMZ-Jahresberichtes 2001/2002 über die Aktivitäten im Bereich Erfolgskontrolle vom 25. Juni 2003 (ADrs. 15(18)92) und der Antworten der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Flächendeckende Evaluierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ - BT-Drs. 15/3550 - soll im Rahmen der Anhörung den Auswirkungen und der Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen ein besonderes Augenmerk geschenkt werden. Im Jahr 2003 wurde in einer Publikation dem Deutschen Bundestag Schweigen „attestiert“, weil er die Frage der Nachhaltigkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit „vergessen bzw. nicht weiter verfolgt habe“ (vgl. aus Politik und Zeitgeschichte B 13-14/2003) - ADRs. 15(18)345). Das Gegenteil ist der Fall. Die geplante Anhörung zeigt vielmehr, dass der Deutsche Bundestag der oben genannten Problemstellung weiterhin nachgeht und nachgehen wird.

3. Vorgehensweise

Die Institutionen der bilateralen deutschen EZ unterscheiden thematische Evaluierungen, Länder-, Sektor- und Einzelevaluierungen sowie Instrumentenevaluierungen. Im Rahmen der geplanten Anhörung kann aus praktischen Gründen nicht in vollem Umfang auf unterschiedliche methodische Fragen bzw. Evaluierungsebenen sowie die Evaluierungspraxis zahlreicher deutscher EZ-Institutionen eingegangen werden.

Daher wird sich die Anhörung problemorientiert auf grundsätzliche Fragen konzentrieren, die für die methodische, instrumentelle und organisatorische Weiterentwicklung sowohl von Vorgehensweisen und Verfahren als auch des Monitorings im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ von besonderer konzeptioneller und/oder strategischer Bedeutung sind.

Die Anhörung wird durch ein Kurzreferat von Dr. Dirk Messner, DIE, zu grundsätzlichen Problemen der Evaluierung der EZ eingeleitet. Fragenkataloge werden an das BMZ und die Durchführungsorganisationen KfW und GTZ versandt, deren Vertreter anlässlich der Anhörung auch Gelegenheit zur persönlichen Stellungnahme haben. Zwei ausgewählte Sachverständige werden zu speziellen Fragen der Evaluierung darüber hinaus um schriftliche Stellungnahme gebeten.

Die Anhörung gliedert sich in drei Hauptthemen:

- Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Optimierung von Vorgehensweisen, Verfahren und Instrumenten der bilateralen staatlichen deutschen EZ,
- Möglichkeiten der Verbesserung des Wissens- und Qualitätsmanagements im Rahmen der deutschen EZ sowie
- Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeitsanalysen in der deutschen EZ.

4. Zielsetzungen der Anhörung

Es soll intensiv über die Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere deren Funktionen Lernen und Kontrolle diskutiert werden.

Darüber hinaus soll im Speziellen geprüft werden, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise die seit 1998 eingeleiteten Reformen in der deutschen bilateralen EZ (Länderschwerpunktsetzungen, Programmbildung, etc.) weiter konsolidiert bzw. angepasst und/oder weitergeführt werden sollen.

5. Spezielle Fragestellungen sowie Auswahlvorschläge für die Sachverständigen

5.1 Vorgehensweise, Verfahren, Instrumente

1. Wie, in welchem Umfang und mit welcher Systematik werden Ergebnisse von Evaluierungen in den jeweiligen Organisationen tatsächlich umgesetzt? Welche Gründe gibt es dafür, dass Ergebnisse eventuell nicht umgesetzt werden?
2. Welches sind die Stärken und Schwächen der drei Evaluierungssysteme von BMZ, KfW und GTZ?
3. Wie gestaltet sich der Dialog zwischen BMZ, den staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Kräften über Evaluierungsfragen und was bedeutet der Dialog für die Praxis?
4. Welche positiven Effekte können für künftige Projekte der EZ erwartet werden, wenn eine stärkere Einbindung von Partnern und Gutachtern aus den Projektländern bei Evaluierungen von laufenden Projekten stattfindet?

5. Bringt sich die staatliche EZ mit ihren Erfahrungen aus Evaluierungen auch in die nationale/internationale Evaluierung neuer EZ-Instrumente wie z.B. Budgethilfe ein?

5.2 Möglichkeiten und Grenzen der weiteren Optimierung von Vorgehensweisen, Verfahren und Instrumenten der bilateralen staatlichen deutschen EZ

In den letzten Jahren sind in

- der Ex-post-Evaluierung zu „Langfristigen Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihren Erfolgsbedingungen“,
- den Untersuchungen des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) über „Die Erfolgskontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und ihrer Reform“ sowie
- u.a. in den Instrumentenevaluierungen zu „TZ/FZ-Kooperationsvorhaben“, „Sicherung der fachlichen Kompetenz in der EZ“ und „Monitoringsysteme in der deutschen EZ“

Empfehlungen und Schlussfolgerungen erarbeitet worden, die für die Fortschreibung von Instrumenten und Verfahren der deutschen EZ von besonderer Relevanz sind und daher auch wesentliche Fragestellungen für die Anhörungen bestimmen.

5.2.1 Umsetzung von Empfehlungen aus Erfolgskontrollberichten des zentralen BMZ-Evaluierungsprogramms

6. In der HWWA-Studie aus dem Jahr 2001 wird kritisiert, dass in der deutschen EZ trotz einiger Ausnahmefälle Wirkungsanalysen und Nachhaltigkeitsprüfungen selten durchgeführt werden. Auch das BMZ hat in diesem Bereich Handlungsbedarf identifiziert. Wie kann sichergestellt werden, dass derartige Analysen und Prüfungen systematischer angewendet und weiterentwickelt werden?

7. Die BMZ-Evaluierung zu Monitoringsystemen in der deutschen EZ kam zu der Schlussfolgerung, dass Wirkungsmonitoring als zentrales Steuerungselement in Vorhaben der bilateralen deutschen EZ noch nicht hinreichend verankert ist. Mit welchen Maßnahmen hat das BMZ reagiert, um in diesem Bereich grundlegende Veränderungen zu erzielen?

8. Die BMZ-Evaluierung zu TZ/FZ-Kooperationsvorhaben aus dem Jahr 2000/2001 hatte zum Ergebnis, dass die erwünschten positiven entwicklungspolitischen Potentiale des Instruments „Kooperationsvorhaben“ (erhöhte Wirksamkeit, Qualitätsverbesserung der EZ und Erzielung von Synergie-Effekten) aufgrund von inkonsequenter Anwendung auf Planungs- und Durchführungsebene nicht ausgeschöpft werden konnten. Welche Maß-

nahmen sind ergriffen worden, um den identifizierten Steuerungsdefiziten in diesem Bereich entgegenzuwirken?

9. Der BMZ-Jahresbericht 2001/2002 über die Aktivitäten im Bereich der Erfolgskontrolle vom 25. Juni 2003 (ADrs. 15(18)92) konstatiert, dass es Handlungsbedarf in den Bereichen Partizipation und Methodenentwicklung gibt, ohne in diesem Zusammenhang Details zu präzisieren. Bei welchen Problemstellungen, auf welchen Ebenen und in welchen Bereichen wurde dieser Handlungsbedarf identifiziert? Welche Maßnahmen wurden eingeleitet, um dem ermittelten Handlungsbedarf zu entsprechen?

5.2.2 Unabhängigkeit und Vergleichbarkeit von Evaluierungen

10. Wie erklärt sich, dass für Evaluierungen vom BMZ grundsätzlich externe Gutachter eingesetzt werden, bei den Durchführungsorganisationen KfW und GTZ Schlussprüfungen und -betrachtungen dagegen zumeist von Mitarbeitern der eigenen Organisation durchgeführt werden?

11. Warum werden im Rahmen der deutschen EZ Ex-post-Evaluierungen (d. h. Evaluierung mehrere Jahre nach Projektende) lediglich von der KfW systematisch durchgeführt?

12. Über die Einrichtung unabhängiger Evaluierungseinheiten innerhalb der einzelnen Institutionen könnten verstärkt externe Evaluierungen gefördert werden. Welche Konzepte verfolgt das BMZ in diesem Zusammenhang?

13. Welche Maßnahmen hat das BMZ eingeleitet, um die Vergleichbarkeit von entwicklungspolitisch relevanten Evaluierungskriterien in den verschiedenen EZ-Organisationen zu erreichen?

14. Projekte und Programme der deutschen EZ werden nach ihren Armutsbekämpfung- und Umweltwirkungen kategorisiert. Warum werden die Kriterien der Wirksamkeit und der Nachhaltigkeit von durchgeführten Maßnahmen in den BMZ-Datensätzen nicht erfasst und gesondert ausgewiesen?

5.2.3 Erfolgskontrolle in anderen Bundesressorts und in den Bundesländern

15. Bis zu 30 Prozent der bilateralen deutschen ODA entfallen auf andere Bundesministerien und die Bundesländer. Ist dem BMZ bekannt, in welcher Weise in anderen Bundesressorts und in den Bundesländern Erfolgskontrolle betrieben wird? Liegen dem BMZ die Ergebnisse derartiger Erfolgskontrollen vor und versucht das Ministerium, auf die Entwicklung und Einhaltung von Evaluierungsstandards in diesen Institutionen Einfluss zu nehmen?

5.2.4 Harmonisierung von Erfolgskontrollsystemen

16. Zukünftig wird die Tendenz zu programmorientierten Evaluierungen, Gemeinschaftsevaluierungen unterschiedlicher Geberinstitutionen und Sektorevaluierungen zunehmen. Dies verlangt von nationalen und internationalen Akteuren sowohl eine verbesserte Koordinierung von Evaluierungsvorhaben als auch eine methodische Schärfung der Erfolgskontrollsysteme der einzelnen EZ-Institutionen. Wie stellen sich das BMZ und die Durchführungsorganisationen auf diese neuen Herausforderungen ein?

5.3 Möglichkeiten der Verbesserung des Wissens- und Qualitätsmanagements im Rahmen der deutschen EZ

Die BMZ-Evaluierung zur Sicherung der fachlichen Kompetenz in der Entwicklungszusammenarbeit kam zu der Schlussfolgerung, dass Probleme des Wissensmanagements auf die institutionelle Pluralität des deutschen EZ-Systems zurückzuführen sind.

17. Welche Maßnahmen wurden eingeleitet, um den identifizierten Defiziten in diesem Bereich wirksam zu begegnen (z. B. durch die stärkere Beteiligung der Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit in den deutschen Auslandsvertretungen an Evaluierungen oder deren Information über die Ergebnisse von Evaluierungen)?

18. Werden auf der Basis von Erfolgskontrollberichten in den EZ-Institutionen systematisch interne Lernprozesse gestaltet? Gilt dies auch für sektorübergreifende Fragestellungen?

19. Wie werden die Ergebnisse von Evaluierungen in Prozesse des Qualitätsmanagements eingespeist und umgesetzt?

20. Wie kann die politische, fachliche, wissenschaftliche und allgemeine Öffentlichkeit stärker in den Informationsfluss und in Lernprozesse einbezogen werden?

21. In welchem Umfang und mit welcher Intensität werden Erfahrungen des BMZ mit Evaluierungsmethoden und -ergebnissen an nationale und internationale Wissensnetzwerke weitergegeben? Wie setzt sich das BMZ gegenüber anderen deutschen nichtstaatlichen sowie bi- und multilateralen EZ-Akteuren für die verbesserte Koordinierung und die weitere Institutionalisierung von Wissens- und Qualitätsmanagement sowie die Intensivierung von Wirkungsmonitoring ein?

22. Welche Möglichkeiten gibt es, die Ergebnisse von Evaluierungen für andere Organisationen der EZ zugänglich zu machen? Gibt es dazu in Deutschland bereits Ansätze, beispielsweise für eine gemeinsame Datenbank mit den Ergebnissen aller EZ-Evaluierungen?

23. Welche Erkenntnisse gibt es über die Realisierung von Lerneffekten bei den verschiedenen Akteuren der deutschen EZ, insbesondere bei Akteuren der nichtstaatlichen EZ?

Einleitendes Kurzreferat:

Dr. Dirk Messner

Geschäftsführer des DIE

Sachverständige für die Fragenkomplexe 5.1 – 5.3:

Erich Stather

Staatssekretär im BMZ

Prof. Dr. Hans-R. Hemmer

Leiter der Evaluierungsabteilung der KfW

Dr. Fred Brandl

Leiter der Abteilung interne Evaluierung der GTZ

5.4 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit in der deutschen EZ

24. Die seit 1998 eingeleiteten Reformen im Bereich der Erfolgskontrolle hatten Chancen eröffnet, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in der deutschen EZ zu einer größeren Berücksichtigung zu verhelfen. Wurden diese Chancen genutzt und Prinzipien der Wirtschaftlichkeit bei den verschiedenen staatlichen Durchführungsorganisationen institutionell wirkungsvoll verankert?

25. Sind die bisherigen Methoden, Instrumente und Strukturen der deutschen EZ zur Kontrolle von Nachhaltigkeit geeignet? Welche Stärken und Schwächen haben diese Methoden, Instrumente und Strukturen in Hinblick auf die Kontrolle von Nachhaltigkeit?

26. Warum kommen wissenschaftliche Untersuchungen zu der Schlussfolgerung, dass bilaterale deutsche Projekte, die in der Mehrzahl ihre Ziele bis Projektende überwiegend erreichen, nur geringe Nachhaltigkeit aufweisen?

27. Mit welchen evaluatorischen Methoden könnte die Nachhaltigkeit von EZ-Projekten und EZ-Programmen zukünftig überprüft werden? Was sind die Voraussetzungen dafür?

28. Zu welchen Kosten im Vergleich zu bisher angewendeten Evaluierungsmethoden ist dies möglich?

29. Welche Maßnahmen sollten im Rahmen der bilateralen deutschen EZ ergriffen werden, um den Anteil nachhaltiger Projekte signifikant zu erhöhen?

Zum Fragenkomplex 5.4

wurden die Sachverständigen

Prof. Dr. Reinhard Stockmann, Institut für Soziologie und Methoden der empirischen Sozialforschung an der Universität des Saarlandes,

Axel Borrmann, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

gebeten, schriftlich Stellung zu nehmen. Aufgrund der Komplexität der Fragen ist es den beiden Sachverständigen in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich, eine Stellungnahme auszuarbeiten.