

S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

Nachlese zum 21. Entwicklungspolitischen Fachgespräch

Das Ex – Post – Evaluierungssystem der KfW

Gespräch mit Prof. Hemmer

Prof. Hemmer konzentrierte seine Ausführungen auf die bei allen Vorhaben der KfW nach ca. 3 bis 5 Jahren durchgeführte Schlussprüfung. Diese erfasst den Grad der Zielerreichung, die entwicklungspolitischen Wirkungen, nimmt eine Erfolgseinstufung vor und sorgt für eine Rückkoppelung der „Lessons Learnt“.

Die Ziele der Evaluierung bestehen in der Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Steuerzahler, der Sicherstellung weitest möglicher Unabhängigkeit und der Einhaltung der DAC – Prinzipien für gute Evaluierung, die Stärkung der Glaubwürdigkeit der Eigenevaluierung der KfW und ihrer Ergebnisse sowie die Beförderung des institutionellen Lernens. Dies ist nach Prof. Hemmer das „Magische Viereck der Evaluierung“.

Bei Beendigung der Schlussprüfung wird der Projekterfolg ordinal in eine Skala von 1 bis 6 eingestuft.

Wirksamkeit der Evaluierungen der FZ-E

In der zentralen Diskussion über externe Evaluierung, deren Bedeutung in der unabhängigen Sichtweise der Gutachter, und der Eigenevaluierung, deren Vorteil im größeren Beitrag zum institutionellen Lernen liegt, hat sich die KfW für eine interne, aber vom operativen Geschäft unabhängige Evaluierungsabteilung „FZ-E“ entschieden.

Dennoch legt die FZ-E in ihren Evaluierungsverfahren bewusst Wert auf den Input externer Evaluierer. So werden ein Drittel der Evaluierungen direkt von MitarbeiterInnen der FZ-E, ein Drittel von externen Sachverständigen, sowie ein Drittel von MitarbeiterInnen der Länderabteilungen der KfW durchgeführt, dann allerdings außerhalb ihrer eigentlichen Region.

Auf Befragen stuft die Abteilung ihre im Spätsommer 2000 begonnene Arbeit als sehr positiv ein.

Um aber gerade eine Evaluierung im Kontext der Kosten-Nutzen Analyse als wirksam erscheinen zu lassen, so wurde eingewandt, sollten verstärkt auch die Nutzer von zu evaluierenden Projekten in den gesamtkonzeptlichen Evaluierungsprozess mit eingebunden werden. Denn wer, wenn nicht der Nutzer selbst, kann über möglicherweise auftretende Probleme bzw. Fehlallokationen berichten?

Diese Frage passte in die von Prof. Hemmer dargelegten „K.O. – Kriterien“ für die entwicklungspolitische Wirksamkeit der unerwünschten, aber gravierenden Nebenwirkungen, wie eine z.B. erhöhte Frauendiskriminierung oder eine Überschreitung von Grenzwerten im Umweltbereich. Noch 2 weitere Kriterien gehören dazu: die gesamtwirtschaftliche Effizienz unterschreitet ein bestimmtes Niveau bzw. die betriebswirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Projektträgers ist nicht gegeben.

Ist eines dieser 3 Kriterien erfüllt, gilt das Projekt unabhängig von den spezifischen Einzelheiten des Projektes als gescheitert.

Insistiert wurde, trotz des Hinweises auf die Einbeziehung der Nutzer in die Projektplanung und in die begleitende Evaluierung, dennoch hinsichtlich der Sinnhaftigkeit der direkten Einbeziehung der Nutzer auch in die Schlussprüfung. Dem wurde dann noch entgegengehalten, dass die FZ-E Vorortbefragungen bei der Evaluierung von Projekten in begrenztem Rahmen durchführt, sie aber generell an die Rahmenbedingungen ihrer Auftraggeber, des BMZ oder der KfW, gebunden sei. Weiterhin verhindere die Wirtschaftlichkeit der Kosten-Nutzen Analyse meist die umfangreichere Einbindung der Nutzer in die jeweiligen Evaluierungsprozesse, da klar die Frage gestellt wird: Was ist der Grenznutzen des erhöhten Aufwandes? Wird ein Projekt durch die Evaluierung zu kostenintensiv, wird die Evaluierung selbst in Frage gestellt.

Die Methodik der Kosten-Nutzen Analyse ist nicht, wie dem Namen nach anzunehmen wäre, dem Nutzen nahegelegt. Das Nutzenverständnis der FZ-E ist gleichzusetzen mit dem Erreichen der Projekt- und Oberziele.

Quantifizierung vs. Qualifizierung

Eingewendet wurde, dass Evaluierungen der FZ-E hauptsächlich unter quantitativ - ökonomischen Gesichtspunkten durchgeführt werden. Eine Evaluierung, die von einem nur ökonomischen Standpunkt ausgeht, berge die Gefahr, in ihrer Aussage und Wirksamkeit verfälscht zu werden. Trinkwasserprojekte in Afrika zum Beispiel sollten besser innerhalb einer qualitativen Dimension betrachtet werden, als sie durch eine quantifizierende Betrachtungsweise erfasst werden könnten. Die Anwendung einer qualitativen oder einer quantitativen Bewertungsweise hängt aber nicht zuletzt auch von der Art und dem Umfang des Projektes ab, da zu viele externe wie auch interne Faktoren eine Rolle spielen. Die FZ-E betont deshalb, dass für sie nicht nur die ökonomische Betrachtung eine Rolle spielt, sondern vielmehr die Frage: Was wird durch das Projekt angestoßen?

Paradigmenwechsel innerhalb von Evaluierungen

In der Diskussion um die Wirksamkeit von Evaluierungen wurde verstärkt auch an ein institutionelles Umdenken appelliert. Evaluierungsverfahren im Allgemeinen sollten sich einer methodischen Weiterentwicklung unterziehen. Zu oft werde ein Projekt mit einer intendierten Denkweise betrachtet, welche zu einer Blindheit gegenüber nichtintendierten Erfolgen eines Projektes führen kann. In diesem Zusammenhang wird auch von einem nötigen Umgang mit Perspektivwechseln innerhalb von zu evaluierenden Projekten gesprochen, um nicht den Erfolg eines Projektes an sich aus den Augen zu verlieren. Hierfür müsste auch die Arbeit mit lokalen Mitarbeitern intensiviert werden.

Die FZ-E bemüht sich deshalb mehr und mehr um lokale Evaluierer, stößt dabei aber auf einen qualitativen Engpass. Die Gefahr, einen lokalen Evaluierer durch

regelmäßige Aufträge der FZ-E in eine ökonomische Abhängigkeit zu bringen, widerspricht auch dem Unabhängigkeitscharakter der FZ-E, da man damit rechnen müsse, dass eine Anpassung der Evaluierer an die Richtlinien und Gewohnheiten der Evaluierungsabteilung stattfinden und es dadurch zu einer unerwünschten Verfälschung von Evaluierungsergebnissen kommen könnte.

Evaluierungen von Kooperationsprojekten

Innerhalb von Kooperationsprojekten mit anderen Institutionen der EZ werden auch vermehrt Kooperationsevaluierungen durchgeführt, wobei die zu evaluierenden Projekte durch zwei von einander unabhängige Evaluierungsabteilungen untersucht werden. Obwohl an gleiche oder ähnliche entwicklungspolitische Ziele gebunden, können die Evaluierungen der FZ-E auf der einen Seite und z.B. der Evaluierungsabteilung der GTZ auf der anderen Seite zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Stuft die FZ-E ein Projekt als erfolgreich ein, bedeutet das nicht, dass die Partnerevaluierungsabteilung dem Projekt entwicklungspolitische Wirksamkeit nachweist oder es als unwirksam einstuft. Diese unterschiedlichen Ergebnisse seien hauptsächlich durch die unterschiedlichen Betrachtungsweisen und die angewendete Methodik der Evaluierungen der separaten Abteilungen begründet. Die FZ-E betont dabei, dass sie bei ihrer Evaluierung bewusst auf die Wirksamkeit eines Projektes achtet und nicht nur wie andere Institutionen auf den Prozess. Es bestand Konsens, dass eine Harmonisierung der Evaluierungsmethoden sinnvoll sei.

Institutioneller Lernprozess

In der FZ-E ist neben Rechenschaftslegung, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit die Beförderung des institutionellen Lernens einer der Eckpunkte ihres magischen Vierecks. Durch diesen Prozess soll eine stetige Weiterentwicklung und Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen der KfW im Querschnitt sowie im Längsschnitt stattfinden, so dass die Länderabteilungen gezielt in diesen stetigen Prozess miteingebunden werden. Erste Ziele wurden erreicht, das Konzept entfaltet seine Wirkung sehr gut. Mitarbeiter der FZ-E sind ständige Vertreter in den Ausschüssen, Fachzirkeln und dem Qualitätssicherungsgremium der KfW. Die Länderabteilungen fragen verstärkt bei der FZ-E nach Rat und Unterstützung nach. Ein Ziel des institutionellen Lernprozesses, so sollte hervorgehoben werden, ist, dass Projekte schon während des Prozesses immer kritisch betrachtet werden sollten – auch in Zusammenarbeit mit FZ-E - und dass im gegebenen Falle, wie z.B. bei einem absehbaren Scheitern, nötige Schritte unternommen werden, um Geld, Zeit und Kapazitäten für die KfW zu schonen.

P.S.

**Im Nachgang zur Nachlese über das Gespräch mit Dr. Deutscher kommt aus dem Referat 302 des BMZ der Hinweis, dass es zur Zusammenarbeit mit den regionalen Entwicklungsbanken mittlerweile entsprechende BMZ – Papiere gibt:: Das BMZ – Spezial Nr. 76.
SID Bonn bedankt sich für diesen Hinweis.**