

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer (FZ E)

DAS EX-POST-EVALUIERUNGSSYSTEM DER KfW

VORLESE ZUR SID – VERANSTALTUNG AM 27. MAI 2003 IN BONN

(1) Die KfW hat im Spätsommer 2000 eine zentrale, unabhängige Evaluierungsabteilung eingerichtet, die schrittweise in den nächsten Jahren die Durchführung der Schlussprüfungen von den Länderabteilungen übernehmen wird. Um die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit zu unterstreichen, ist die „Abteilung FZ-Evaluierung“ (FZ E) organisatorisch außerhalb der bestehenden Bereichsstrukturen unmittelbar dem für die FZ zuständigen Vorstandsmitglied der KfW zugeordnet. Darüber hinaus wurde die Leitung der Abteilung extern besetzt. Der Abteilungsleiter ist nur befristet eingestellt und darf nach Ende seiner Tätigkeit für die Evaluierungsabteilung keine andere Stelle in der KfW übernehmen. Die Stammbesetzung von FZ E besteht neben dem Abteilungsleiter aus einem stellvertretenden Abteilungsleiter, vier Projektmanagern/innen und einer Sekretärin/Sachbearbeiterin. Diese Stammbesetzung reicht natürlich nicht aus, um alle derzeit durchschnittlich rund 60 – 80 Schlussprüfungen pro Jahr eigenständig durchzuführen – zumal auch die Betreuung der im Auftrag des BMZ durchgeführten Einzelprojektevaluierungen sowie die allgemeine fachliche Vertretung und PR-Arbeit in Sachen Evaluierung zum Aufgabengebiet der Abteilung gehören. Deshalb sieht das neue Konzept vor, dass ein Teil der Schlussprüfungen durch externe Sachverständige sowie durch temporär abgeordnete Projektmanager/innen aus den mit den jeweiligen Projekten nicht befassten Länderabteilungen im Auftrag der Evaluierungsabteilung durchgeführt werden. Über die Abordnungen aus den Länderabteilungen soll auch verhindert werden, dass die Unabhängigkeit der Evaluierung zu Lasten des institutionellen Lernens geht – ein klassischer Zielkonflikt bei „externen“ Evaluierungen. Die Ergebnisse der Schlussprüfungen werden nicht zuletzt deshalb intensiv mit den zuständigen Länderabteilungen diskutiert, um ihre Erkenntnisse in laufende und neue Projekte einzuspeisen. Eine formale Abstimmung etwa der Erfolgseinstufung wird es jedoch nicht geben. Die Endverantwortung liegt klar bei der Evaluierungsabteilung. Diese konzeptionell zugesicherte Unabhängigkeit von FZ E wurde bisher ohne Einschränkung auch im Hause KfW akzeptiert und praktiziert: Keine einzige Schlussbewertung wurde von KfW-Gremien „abgeschossen“, trotz teilweise kontroverser interner Diskussionen. FZ E hat sich bisher immer mit seinen Bewertungen „durchgesetzt“.

(2) Gegenstand der in der Regel drei bis fünf Jahre nach Beendigung der Förderung durchgeführten Schlussprüfung (SP) ist die systematische Gegenüberstellung der zum Zeitpunkt der SP feststellbaren tatsächlichen Projektwirkungen (Ist-Werte) mit den bei der Projektprüfung erwarteten Projektwirkungen (Soll-Werte) anhand der formulierten Projekt- und Oberziele. Die Bewertung des Entwicklungserfolges bei der Schlussprüfung legt grundsätzlich die zu diesem Zeitpunkt geltenden fachlichen Anforderungen und Maßstäbe zugrunde. Diese ergeben sich aus den einschlägigen sektoralen und übersektoralen Förderkonzepten des BMZ und des Partnerlandes, sektorbezogenen operationalen Prüfungskriterien sowie generellen entwicklungspolitischen Kriterien und professionellen Standards. Außerdem sind Änderungen der Beurteilungsmaßstäbe für die Feststellung der Projektwirkungen im Vergleich mit dem Zeitpunkt der Projektprüfung (bspw. die Berücksichtigung von Umwelteffekten, selbst wenn diese nicht in der Projektkonzeption thematisiert waren) zu beachten (qualifizierter Soll-Ist-Vergleich).

(3) Da einzelne Projekte nur eine begrenzte Reichweite haben, ist ihre strategische Einbindung in umfassendere Entwicklungsstrategien erforderlich, die sich an Oberzielen orientieren. Insofern ist ein systemischer Ansatz zugrundezulegen, bei dem die Einbindung des Projekts in sein Umfeld und die daraus resultierenden gegenseitigen Einflussmöglich-

keiten zwischen Projekt und Umfeld berücksichtigt werden. Dies gilt auch für kleine Projekte. Die Bestimmung des relevanten Umfelds muss projektspezifisch vorgenommen werden.

(4) Zur Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit verwendet die KfW ein sechsstufiges Erfolgsstufensystem. Dieses System ermöglicht die Zuordnung eines Projekts zu den erfolgreichen oder nicht erfolgreichen Vorhaben. Als erfolgreich werden sollten vom Prinzip her nur solche Projekte eingestuft werden, die nach aktuellen Anforderungen und Maßstäben bei einer (hypothetischen) Neuprüfung zum Zeitpunkt der Schlussprüfung ein positives Prüfungsvotum erhalten würden.

Das System selbst sieht wie folgt aus:

a) Erfolgreiche Vorhaben

Stufe 1: Sehr gute und gute entwicklungspolitische Wirksamkeit

Das Projekt erfüllt nach einschlägigen Beurteilungskriterien alle Anforderungen gut oder sehr gut. Die Bewertung ist uneingeschränkt positiv. Das Vorhaben eignet sich als Beispiel für „best practice“.

Stufe 2: Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit

Das Projekt erfüllt alle einschlägigen Kriterien entweder gleichmäßig in befriedigender Weise oder es werden leichte Schwächen in Teilbereichen durch überdurchschnittlich günstige Wirkungen in anderen Bereichen voll kompensiert.

Stufe 3: Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit

Das Vorhaben erreicht entweder gleichmäßig oder unter Abwägung des Ausmaßes der Einzelwirkungen insgesamt eine ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit. Dabei können in Teilbereichen erhebliche Mängel vorliegen, sofern diese durch überdurchschnittlich positive Wirkungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden. In keinem Bereich sind jedoch so schwere Mängel zu verzeichnen, dass diese bereits ungeachtet aller übrigen Wirkungen zu einer ungünstigeren Gesamteinstufung (Stufen 4-6) führen müssen.

b) Nicht erfolgreiche Vorhaben

Stufe 4: Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit

Das Vorhaben unterschreitet insgesamt (eher knapp) die Mindestanforderungen an die Wirksamkeit. Dabei kann sowohl eine gleichmäßige knappe Unterschreitung als auch eine nicht ausreichende Kompensation von gravierenden Mängeln in einzelnen Bereichen vorliegen.

Stufe 5: Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit

Mindestanforderungen werden deutlich verfehlt, ohne dass indes ein Abbruch des Vorhabens bzw. seines Betriebes gegenüber einer Weiternutzung der geschaffenen Kapazitäten die günstigere Lösung wäre.

Stufe 6: Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Das Vorhaben ist weitgehend nutzlos oder die negativen Wirkungen sind so gravierend oder überwiegen die positiven so stark, dass das Vorhaben entweder bereits abgebrochen wurde/die Nutzung eingestellt wurde oder dies wegen der Nutzlosigkeit angezeigt oder gar zur Schadensbegrenzung erforderlich wäre.

(5) Die bei der Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen Erfolgsstufen relevanten Grundfragen können dem Einladungstext entnommen werden.

(6) Eine „Sonderbehandlung“ erfährt der **Nachhaltigkeitsaspekt**. Im Kontext der KfW-SP gilt ein Vorhaben als nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppen in der Lage und bereit sind, nach Beendigung der externen finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen

über eine angemessene Nutzungsdauer, die je nach Projekttyp unterschiedlich lange sein kann, weiterzuführen und die Projekt- und Oberziele weiterhin erreicht werden können. Die „angemessene Nutzungsdauer“ ergibt sich in der Regel aus der betriebsüblichen Nutzungsdauer der Investition unter Berücksichtigung der projektspezifischen Rahmenbedingungen (bspw. klimatischer oder gesellschaftspolitischer Art, aber auch unter Berücksichtigung von Instandhaltungsmaßnahmen mit investivem Charakter). Dabei ist eine regionen-, sektor- und zielgruppenbezogene Festlegung relevanter Maßstäbe vorzunehmen.

(7) Nachhaltigkeit wird in den KfW-SP nicht als eigenständige Bewertungskategorie behandelt, weil bei der Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit eines Projekts auch die zukünftige (restliche) Nutzungs- bzw. Laufzeit des Vorhabens unter Berücksichtigung aller eventuell noch verbleibenden Risiken mitberücksichtigt und durch Risikoverweise ausgedrückt werden muss. Statt dessen wird der Nachhaltigkeitsaspekt bei der Bewertung der Schlüsselkriterien der Effektivität, Relevanz/Signifikanz und Effizienz mitberücksichtigt: Die KfW-SP bewerten insofern die nachhaltige Effektivität, die nachhaltige Relevanz/Signifikanz und die nachhaltige Effizienz eines Projektes. Dies lässt sich anhand der folgenden Box veranschaulichen:

Bewertungsebene:	Bewertungskriterium:	Relevante Fragestellung:
Input		
↓	} Nachhaltige Effizienz	Wird der Projektoutput unter angemessener Berücksichtigung betriebs- und volkswirtschaftlicher Erfordernisse während der als relevant angesehenen Projektlaufzeit erzeugt / genutzt / vermarktet?
Output		
↓	} Nachhaltige Effektivität	Werden die mit dem Vorhaben angestrebten Projektziele durch konkrete Produktions- und Versorgungsniveaus während der als relevant angesehenen Projektlaufzeit in ausreichendem Umfang erreicht?
Outcome		
↓	} Nachhaltige Signifikanz / Relevanz	Werden die mit dem Vorhaben angestrebten Oberziele aufgrund der Verwendung der erzeugten Waren und Dienste durch den Endnutzer/die Zielgruppe sowie die dadurch ausgelösten Wirkungen während der als relevant angesehenen Projektlaufzeit in ausreichendem Umfang erreicht?
Impact		

Nur bei einer solchen umfassenden Sichtweise kann verhindert werden, dass sich die Wirkungsbetrachtungen darauf beschränken, was nach einem kritischen Zeitpunkt vom Projekt erhalten bleibt (ob bspw. die Strasse noch ganzjährig befahrbar ist), statt herauszufinden, was vom Projekt in Gang gesetzt wurde: Beide Ergebnisse sind gleichermaßen wichtig.

(8) Da die Erfüllung der Schlüsselkriterien der nachhaltigen Effektivität, nachhaltigen Relevanz/Signifikanz und nachhaltigen Effizienz nicht gleichmäßig ausfällt, werden für sie getrennte Einstufungen gemäß der sechsstufigen Bewertungsskala vorgenommen. Die drei Teilbewertungen werden anschließend zu einer Endbewertung zusammengezogen, wobei den drei Teilbewertungen in Abhängigkeit vom betreffenden Vorhaben durchaus

unterschiedliches Gewicht zukommen kann. Ferner können sektorspezifisch variierende Mindestbedingungen bei allen drei Schlüsselkriterien festgelegt werden, deren Verletzung auf jeden Fall zur Gesamtbewertung „nicht erfolgreich“ führt.

(9) Der entwicklungspolitische Erkenntniswert solchermaßen durchgeführter SP ist insofern eingeschränkt, als im Prinzip nur die Wirksamkeit der schlussgeprüften Projekte, nicht aber die Wirksamkeit der FZ ermittelt werden kann. Dies liegt am Freisetzung- bzw. Umlenkungseffekt der FZ, der eine Folge der Fungibilität des Geldes ist. Diese ist, wenn auch häufig nur eingeschränkt, gegeben. Insofern würde jede FZ-Bewertung, die sich auf Projekte beschränkt und nicht den gesamtwirtschaftlichen bzw. –gesellschaftlichen Kontext einbezieht, auf enge Grenzen stoßen. Deshalb wird in der KfW bereits bei der Projektprüfung der gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Kontext in die Betrachtung einbezogen. Die SP überprüft aber die Art und Weise, wie dieses geschehen ist, um mögliche exogene Ursachen einer unbefriedigenden Projektnachhaltigkeit aufdecken zu können.

(10) Langfristige Wirkungen über das Projektende hinaus können sich ferner nur entfalten, wenn das entsprechende Umfeld (z.B. eine insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung oder eine entsprechende politische Priorität des Sektors) dies begünstigt oder gar erst ermöglicht. Zu diesem Hinweis passt auch der empirische Befund, dass wirklich anhaltende strukturelle Wirkungen in einem Sektor meist nur erzielt werden können, wenn ein Projekt in größere Programme gemeinsam mit anderen Gebern oder der Regierung des Partnerlandes eingebettet ist, so dass Synergieeffekte erzielt werden können, oder wenn das betrachtete Projekt einen pointiert aussagefähigen Vorbildcharakter aufweist.

(11) Ex-post-Evaluierungen eignen sich nicht dazu, in laufenden Projekten durch Steuerungsmaßnahmen Korrekturen anzubringen. Dazu bedarf es eines Wirkungsmonitorings. Aus Ex-post-Evaluierungen kann man aber lernen, was bei neuen Projekten besser berücksichtigt werden müsse als bisher. Entsprechend ist bei SP zu untersuchen, welche Lehren die KfW aus den Erfahrungen mit dem Vorhaben für die Durchführung ähnlicher Vorhaben ziehen kann („lessons learnt“). Hierzu gehören auch Erfahrungen der Zusammenarbeit mit anderen Gebern sowie Erfahrungen, die für die Weiterentwicklung sektoraler oder regionaler Förderkonzepte bzw. den „Praxistest“ dieser Konzepte hilfreich sind.

(12) Verschiedentlich wird der Wert von Ex-post-Evaluierungen mit dem Hinweis darauf bezweifelt, dass die meisten Fehlentwicklungen bereits während der Projektlaufzeit erkannt und Abhilfemaßnahmen gegen sie ergriffen würden. Daher gebe es kaum relevante neue Erkenntnisse aus Ex-post-Evaluierungen. Diese Einschätzung dürfte vor allem in Bezug auf die Wirksamkeit der meisten exogenen Rahmenbedingungen zutreffen. Dagegen lässt sich der Einfluss vieler projektendogener Determinanten der Nachhaltigkeit eines Projekts erst feststellen, wenn die externe Förderung beendet wurde. Die Annahme, man wisse, wie es nach Förderende weitergeht, nach dem Motto: Es lief bisher ganz gut, und deshalb wird es auch in Zukunft weiter gut laufen, erweist sich allzu leicht als Irrtum. Wie die KfW-SP-Erfahrungen belegen, ist mehrmals das Gegenteil von dem eingetreten, was zum Förderende hin erwartet wurde, ohne dass diese Entwicklung antizipiert werden konnte. Manchmal werden nach Förderende Energien des Partners freigesetzt, die sich vorher nicht entfalten konnten; in anderen Fällen tauchen im Projektverlauf nicht vorhergesehene exogen verursachte Probleme auf, die gelöst werden müssen. Insofern betrachtet die KfW ihr SP-Verfahren als notwendig für ihre Aufgabenerfüllung, nicht aber seine flächendeckende Anwendung. Zweckmäßiger wäre die Bündelung der KfW-SP auf solche Vorhaben, bei denen ein besonderes Erkenntnisinteresse vorliegt, bzw. eine repräsentative Stichprobe davon des zur Prüfung anstehenden Projektportfolios. Zur Bestimmung solcher Vorhaben wären spezielle Auswahlkriterien zugrunde zu legen bestimmen, auf die im vorliegenden Beitrag jedoch nicht eingegangen werden soll. Außerdem könnte die aktuelle SP-Politik noch durch die wirkungsorientierte (Zwischen-) Evaluierung laufender Schwerpunktprogramme ergänzt werden, um bereits während der Projektlaufzeit erkannte Schwächen beseitigen und damit bessere Ergebnischancen erzeugen zu können.