



European School of Business

Kevin Hempel

Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Zentrale Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung
der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit

Schriftenreihe des ESB Research Institute

Herausgegeben von Prof. Dr. Jörn Altmann

Band 40

SCHRIFTENREIHE DES ESB RESEARCH INSTITUTE

Herausgegeben von Prof. Dr. Jörn Altmann und Prof. Dr. Ottmar Schneck

ISSN 1614-7618

Kevin Hempel

ERFOLGSKONTROLLE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zentrale Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung
der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit

Schriftenreihe des ESB Research Institute

Herausgegeben von Prof. Dr. Jörn Altmann

Band 40

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel
oder direkt bei *ibidem* (www.ibidem-verlag.de) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-111-G

∞

ISSN: 1614-1111

ISBN-13: 978-3-8382-5111-1

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

"Honesty and transparency make you vulnerable.
Be honest and transparent anyway."

Mutter Theresa

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei allen bedanken, die durch ihre fachliche und persönliche Unterstützung zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Insbesondere danke ich all meinen Interviewpartnern, dass sie sich die Zeit für ein Gespräch genommen haben. Ohne sie, und ihre Bereitschaft mit mir ausführlich über ihre Einschätzungen und Erfahrungen zu sprechen, hätte die vorliegende Untersuchung so nicht zustande kommen können.

Folgende Personen haben diese Arbeit durch inhaltliche Beiträge ermöglicht:

Herr Prof. Dr. Nuscheler (INEF)

Herr Prof. Dr. Stockmann (Universität des Saarlandes)

Herr Prof. Dr. Kevenhörster (Universität Münster)

Herr Prof. Dr. Hemmer (KfW)

Herr Prof. Dr. Illy (ABI)

Herr Prof. Dr. Brüne (DÜI)

Frau Dr. Zintl (BMZ)

Herr Dr. Bodemer (IIK)

Herr Dr. Guenther (DWHH)

Herr Dr. Gohl (Impact +)

Herr Borrmann (HWWA)

Herr Mutter (AGEG)

Herr Krämer (BMZ)

Herr Lipp (GTZ)

Frau Nagel (InWEnt)

Herr Hamacher (DED)

Frau Mack (Misereor)

Herr Kawohl (Brot für die Welt)

Herr Hammerschmidt (ehemals GTZ)

Zusammenfassung

Die Entwicklungszusammenarbeit ist seit eh und je ein kontrovers diskutierter Politikbereich. Mit der Verabschiedung der ehrgeizigen Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 rückt nun ihre Erfolgskontrolle noch stärker in den Mittelpunkt.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass sich die Herausforderungen an die Erfolgskontrolle in den letzten Jahren zwar nicht grundlegend gewandelt, aber durchaus fokussiert haben. Und so werden neben dem noch jungen Ziel einer stärkeren Kohärenz unter dem Motto "Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss" auch alten Forderungen wie stärkerer Partizipation der Partner im Evaluierungsprozess eine für die Zukunft hohe Bedeutung eingeräumt. Die größte Herausforderung sehen aber alle Akteure in der Frage, wie die Wirksamkeit des eigenen Handelns, das heißt der tatsächliche Einfluss der geleisteten Entwicklungszusammenarbeit auf die Lebensbedingungen der in Armut lebenden Menschen, gemessen und nachgewiesen werden kann. Hier besteht noch großer Handlungsbedarf, zum einen was das gemeinsame Verständnis von Wirksamkeit, aber auch was die methodische Umsetzung von Wirkungsuntersuchungen angeht.

Um darüber hinaus auch die Legitimation von Entwicklungszusammenarbeit nach außen hin zu gewährleisten, muss es der Öffentlichkeit möglich sein, sich ein realistisches Bild über ihren Erfolg zu verschaffen. Dies ist bis dato jedoch definitiv nicht der Fall. Wie bereits einige Akteure erkannt haben, wird es daher für die Zukunft unausweichlich sein, mehr Transparenz zu erzeugen, und somit Vertrauen in die Entwicklungszusammenarbeit zu sichern.

Um dies zu ermöglichen, wird die Veröffentlichung von Evaluierungsberichten weiter zunehmen müssen und sollte insbesondere auch von den Nichtregierungsorganisationen gewährleistet werden. Die Verfügbarkeit allein ist entgegen dem bisherigen Verständnis jedoch nicht ausreichend. Wirkliche Transparenz wird nämlich nur dann erreicht werden, wenn gleichzeitig auch Vergleichbarkeit und Glaubhaftigkeit der Ergebnisse gegeben sind.

Executive Summary

Development co-operation represents a policy that has always been evoking controversy. With the adoption of the Millenium Development Goals in the year 2000 the measurement of its results has now become an even more important issue.

The following analysis shows that challenges of result measurement have not substantially changed but that they are now more concentrated on a few aspects. Besides the relatively recent focus on coherence within the German donor community themed "donor co-operation from one source" the prior demand for participation of partners also seems to be of great interest for the future. However, the biggest challenge is considered in how to measure and prove the influence of development co-operation on the living conditions of the poor. In this regard there is still great need for action to align the different understandings of result orientation and to implement an impact oriented evaluation framework.

Moreover, to ensure legitimation of development co-operation, the possibility to get a realistic idea of its success must be given to the public. Until now this is definitely not the case. As some players already realized, it will thus be necessary to provide more transparency in the future and thereby assure trust in development co-operation.

In order to guarantee this, the accessibility of evaluation reports to the public will have to improve and should also be respected by non governmental organizations. But contrary to todays understanding the availability itself will not be sufficient. In fact, real transparency will also require comparability and credibility of evaluation results.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	VII
Zusammenfassung	IX
Executive Summary	X
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
1 Einführung in die Entwicklungszusammenarbeit	3
<i>1.1 Wieso überhaupt Entwicklungszusammenarbeit?</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Die verschiedenen Akteure der EZ</i>	<i>7</i>
<i>1.3 Die verschiedenen Sektoren der EZ</i>	<i>11</i>
<i>1.4 Die Funktionsweise eines Entwicklungsprojektes</i>	<i>13</i>
<i>1.5 Aktuelle Themen der Entwicklungszusammenarbeit</i>	<i>14</i>
2 Grundlagen der Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit	17
<i>2.1 Monitoring & Evaluierung – eine Begriffsdefinition</i>	<i>17</i>
<i>2.2 Die Ziele von M&E</i>	<i>18</i>
<i>2.3 Die Akteure von M&E</i>	<i>19</i>
<i>2.4 Die verschiedenen Evaluierungsformen</i>	<i>21</i>
<i>2.5 Die verschiedenen Evaluierungskriterien</i>	<i>26</i>
3 Erfolgskontrolle in der Praxis	27
<i>3.1 M&E Konzeptionen im Wandel – ein Vergleich von BMZ, GTZ und KfW</i> ...	<i>27</i>
<i>3.2 Evaluierungsstandards – Bemühung um Qualität und Harmonisierung</i>	<i>31</i>
<i>3.3 Grenzen von Monitoring & Evaluierung</i>	<i>34</i>

4	Zentrale Herausforderungen der Erfolgskontrolle	37
4.1	<i>Gestern: Die HWWA-Studie als wegweisende Analyse</i>	37
4.2	<i>Heute: Die wichtigsten Themen sieben Jahre nach der HWWA-Studie</i>	39
4.3	<i>Der Wirkungsnachweis als größte Herausforderung.....</i>	43
4.4	<i>Die schwierige Erfüllung der Legitimitätsfunktion.....</i>	52
5	Transparenz im Evaluierungsgebaren der deutschen EZ – eine Analyse.....	55
5.1	<i>Ausgangsüberlegung</i>	55
5.2	<i>Grundsätzliche Bedeutung von Transparenz</i>	56
5.3	<i>Kriterium 1: Verfügbarkeit der Evaluierungsergebnisse.....</i>	59
5.4	<i>Kriterium 2: Vergleichbarkeit der Evaluierungsergebnisse</i>	64
5.5	<i>Kriterium 3: Glaubhaftigkeit der Evaluierungsergebnisse.....</i>	76
5.6	<i>Zusammenfassung.....</i>	81
6	Der Forderung nach Transparenz gerecht werden – abschließende Bewertung und Perspektiven	83
6.1	<i>Der überfällige Schritt zu einer Leistungs-, Evaluierungs- und Lernkultur</i>	83
6.2	<i>Die immer wiederkehrende Frage nach der Notwendigkeit eines unabhängigen Evaluierungsinstituts</i>	85
6.3	<i>Die Umsetzung der konkreten Empfehlungen</i>	87
6.4	<i>Ein 10-Punkte Programm für mehr Transparenz im Evaluierungsgebaren der deutschen EZ</i>	89
7	Fazit	91
	Quellenverzeichnis.....	94
	Anhangsverzeichnis.....	104

Abkürzungsverzeichnis

AFD	Agence Française de Développement
AURA	Entwicklungspolitischer Auftragsrahmen
AwZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt)
BRH	Bundesrechnungshof
CEval	Centrum für Evaluation
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DO	Durchführungsorganisation
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HWWA	Hamburgerisches Welt-Wirtschafts-Archiv
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
M&E	Monitoring & Evaluierung
MDGs	Millenium Development Goals
NRO	Nichtregierungsorganisation
o.V.	ohne Verfasser
OA	Official Aid
ODA	Official Development Assistance

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PFK	Projektfortschrittskontrolle
PPP	Public Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PZ	Personelle Zusammenarbeit
RBM	Results Based Management
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Program
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
ZEP	Zentraler Evaluierungsplan
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung