



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

ISSN 1614-7618

- 32 *Carmen Busch*  
Bittersüße Schokolade  
Eine kritische Analyse des Kakaoweltmarktes unter besonderer Berücksichtigung der  
Produzentenseite  
ISBN 3-89821-556-3
- 33 *Raphaela Stolz*  
Konsequenzen des demographischen Wandels für das Personalmanagement  
Eine Analyse mit Beispielen aus der Pharmabranche  
ISBN 3-89821-555-5
- 34 *Thorsten Gröne*  
Private Equity in Germany  
Evaluation of the Value Creation Potential for German Mid-Cap Companies  
ISBN 3-89821-620-9
- 35 *Beatrix Lischka*  
Emotionale Intelligenz im Unternehmen  
Chancen und Herausforderungen für den Mittelstand  
ISBN 3-89821-677-2
- 36 *Rainhard Roscher und Jürgen Roth (Hrsg.)*  
Internationale Verständigung, Verantwortung und wirtschaftliches Handeln  
Festschrift für Eva Marie Haberfellner zu ihrem 60. Geburtstag  
ISBN 3-89821-607-1
- 37 *Timo Priester*  
An Analysis of the Philippine Retail Structure  
A Survey for GfK Asia Pte., Ltd (Philippines)  
ISBN 3-89821-693-4
- 38 *Dr. Rolf J. Daxhammer, Christoph A. Hagemeyer und Axel Täubert*  
Der Europäische Integrationsprozess  
Wirtschaftliche, Politische und Institutionelle Einigung Europas  
ISBN 3-89821-700-0
- 39 *Markus Gottschalk*  
Demographische Entwicklungen und deren Einfluss auf  
Unternehmensstrategien ausgewählter Medizintechnikunternehmen  
ISBN 3-89821-716-7

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 Bibliothek

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

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier  
Printed on acid-free paper

ISSN: 1614-7618

ISBN-10: 3-89821-685-3

ISBN-13: 978-3-89821-685-2

© *ibidem*-Verlag

Stuttgart 2006

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.

Printed in Germany

"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

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

<b>4</b>	<b>Zentrale Herausforderungen der Erfolgskontrolle .....</b>	<b>37</b>
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
<b>5</b>	<b>Transparenz im Evaluierungsgebaren der deutschen EZ – eine Analyse.....</b>	<b>55</b>
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
<b>6</b>	<b>Der Forderung nach Transparenz gerecht werden – abschließende Bewertung und Perspektiven .....</b>	<b>83</b>
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
<b>7</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>91</b>
	<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>94</b>
	<b>Anhangsverzeichnis.....</b>	<b>104</b>

---

## Abkürzungsverzeichnis

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

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

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1.1:</b>	Motive für Entwicklungszusammenarbeit.....	4
<b>Abbildung 1.2:</b>	Entwicklungspolitik im Interessensgeflecht.....	6
<b>Abbildung 1.3:</b>	Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland.....	7
<b>Abbildung 1.4:</b>	ODA im OECD-Vergleich .....	9
<b>Abbildung 1.5:</b>	Die Sektoren der EZ .....	11
<b>Abbildung 1.6:</b>	Phasen eines Entwicklungsprojektes .....	13
<b>Abbildung 1.7:</b>	Die Millenium-Development-Goals .....	16
<b>Abbildung 2.1:</b>	Ziele von M&E .....	18
<b>Abbildung 2.2:</b>	Akteure von Monitoring & Evaluierung .....	20
<b>Abbildung 2.3:</b>	M&E im Projektzyklus .....	21
<b>Abbildung 2.4:</b>	Übersicht Evaluierungsebenen .....	22
<b>Abbildung 2.5:</b>	OECD/DAC Evaluierungskriterien .....	26
<b>Abbildung 3.1:</b>	DAC-Grundsätze für Evaluierung .....	32
<b>Abbildung 4.1:</b>	Wirkungstypologien im Überblick .....	44
<b>Abbildung 4.2:</b>	Veranschaulichung der Wirkungskette.....	45
<b>Abbildung 4.3:</b>	Der durchbrochene Feedback-Loop .....	52
<b>Abbildung 4.4:</b>	Überblick über typische Agencyprobleme .....	53
<b>Abbildung 5.1:</b>	Die drei Dimensionen der Transparenz.....	58
<b>Abbildung 5.2:</b>	Rechenschaftspflichten verschiedener Gesellschaftsformen.....	59
<b>Abbildung 5.3:</b>	Verfügbarkeit von Evaluierungsberichten im Überblick .....	60
<b>Abbildung 5.4:</b>	Erfolgsquoten verschiedener Geber im Vergleich, 1996-2004 .....	64
<b>Abbildung 5.5:</b>	Klassifizierung von Lernprozessen.....	71
<b>Abbildung 5.6:</b>	Lernprozesse als Bindeglied zwischen Evaluierung und Neuplanung.....	72
<b>Abbildung 5.7:</b>	Typologisierung von Defiziten der Gutachterunabhängigkeit ..	78
<b>Abbildung 6.1:</b>	Leistungs-, Evaluierungs- und Lernkultur im Überblick .....	84



---

## Einleitung

### Themeneinführung

*"Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist es, die Lebensbedingungen der Menschen, vor allem der armen Bevölkerungsschichten, in unseren Partnerländern zu verbessern."*<sup>1</sup>

Dieser Leitsatz unterstreicht den Anspruch, den Entwicklungszusammenarbeit nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene verfolgt. Doch ob Entwicklungspolitik tatsächlich erfolgreich ist, bleibt eine kontrovers diskutierte Frage. Während man auf der einen Seite versucht, den entwicklungspolitischen Erfolg mit Hochglanzbroschüren zu unterstreichen, hagelt es auf der anderen Seite immer wieder scharfe Kritik. Gescheiterte Entwicklungsprojekte und Mittelverschwendung trüben das Bild in den Medien.

Doch wie erfolgreich ist Entwicklungspolitik wirklich? Um dies zu erfassen, haben sich schon frühzeitig, und mehr als in allen anderen Politikbereichen, Systeme der Erfolgskontrolle entwickelt, welche jedoch bisher ebenfalls eine genaue Antwort schuldig blieben. Vor dem Hintergrund permanenten Legitimationsdrucks und den immer lauter werdenden Forderungen nach Wirksamkeit von Entwicklungspolitik, befindet sich daher nun auch zunehmend die Erfolgskontrolle selbst in der Diskussion.

### Zielsetzung und Methodik

Welche aktuellen Herausforderungen bestimmen also die zukünftige Entwicklung der Erfolgskontrolle und inwieweit kann sich eigentlich die Öffentlichkeit selbst ein realistisches Bild über den Erfolg von Entwicklungspolitik machen? Diese Fragen stehen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung.

Um ein möglichst aktuelles und umfassendes Bild der derzeitigen Diskussion zu erfassen, wurden unabhängige Experten aus dem Bereich der Entwicklungspolitik und der Erfolgskontrolle sowie die Verantwortlichen in den relevanten Institutionen

---

<sup>1</sup> Vgl. BMZ (2000), S. 35.

durch persönliche Gespräche direkt eingebunden. Diese umfassten vor allem Vertreter in leitender Position aus Ministerium, entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Universitäten und Instituten (eine Liste der Interviewpartner befindet sich im Quellenverzeichnis).

Die Befragung erfolgte anhand semi-direktiver Interviews, wobei der jeweilige Schwerpunkt auf die individuellen Hintergründe des Gesprächspartners zugeschnitten war (ein exemplarischer, aber eben nicht typischer, Interviewleitfaden befindet sich in Anhang 1). Die Untersuchung erstreckte sich über den Zeitraum vom 09. Oktober 2005 bis zum 05. Februar 2006. In dieser Periode wurden neben der erforderlichen Literaturrecherche insgesamt 18 Gespräche mit einer Dauer von durchschnittlich 60 Minuten, teils telefonisch und teils persönlich, geführt. Aufgrund der relativ hohen Zahl der Interviewpartner aus verschiedenen Bereichen, konnte so ein vergleichsweise repräsentatives Ergebnis erzielt werden. Die im Rahmen der Arbeit geäußerten Standpunkte geben jedoch lediglich die persönliche Auffassung des Autors wider, die nicht in jedem Fall mit der Meinung der einzelnen Gesprächspartner übereinstimmen muss.

### **Aufbau der Arbeit**

Um auch Lesern ohne Vorkenntnisse die Auseinandersetzung mit der gewählten Thematik zu ermöglichen, erklärt Kapitel eins zunächst die wesentlichen Zusammenhänge im Bereich der Entwicklungspolitik, bevor dann in Kapitel zwei auf die Grundlagen der Erfolgskontrolle näher eingegangen wird. Das dritte Kapitel präsentiert neben einem modellhaften Vergleich verschiedener Evaluierungssysteme auch die Rolle wichtiger Standards sowie die Grenzen der Erfolgskontrolle. Anschließend werden in Kapitel vier ausführlich die aktuellen Herausforderungen diskutiert. Daraus ergibt sich dann die in Kapitel fünf diskutierte Frage der Transparenz im Evaluierungsgebaren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wobei detailliert auf die verschiedenen Einflussfaktoren eingegangen wird. Schließlich wird in Kapitel sechs versucht, eine abschließende Bewertung vorzunehmen, sowie die für die Zukunft entscheidenden Handlungsaspekte herauszuarbeiten.