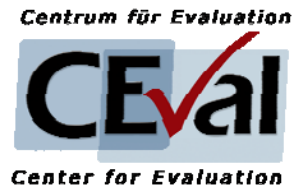




Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut



SYSTEMPRÜFUNG DER EVALUATION IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT FALLSTUDIE IM AUFTRAG DES BMZ

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG)



Autorin: Prof. Dr. Katharina Michaelowa
Endbericht vom: 16.10.08

Diplom Volkswirt Axel Borrmann | HWWI
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut gGmbH
Heimhuderstr. 71 | 20148 Hamburg
Fon: +49 (0) 40 / 34 05 76-447
Fax: +49 (0) 1212 510 350 498
a-borrmann@hwwi.org | <http://www.hwwi.org>

Prof. Dr. Reinhard Stockmann | CEval
Centrum für Evaluation | Universität des Saarlandes
Postfach 151150 | 66041 Saarbrücken
Fon: +49 (0) 681 / 302-3320
Fax: +49 (0) 681 / 302-3899
r.stockmann@mx.uni-saarland.de | <http://www.ceval.de>

Inhaltsverzeichnis

1	Organisationsprofil	1
1.1	Darstellung der Organisation	1
1.2	Ausgangslage bezüglich der vorangegangenen Systemprüfungen	2
2	Ziele der Evaluationspolitik	2
2.1	Existenz von Richtlinien, Grundsätzen der Evaluation	2
2.2	Inhalt der Evaluationsrichtlinien	3
3	Institutionalisierung der Evaluation	5
3.1	Organisatorische Verortung und Unabhängigkeit der Evaluation	5
3.2	Verknüpfung mit Qualitäts-, Wissens-, und Informationsmanagement und Verhältnis zu Controlling, Interne Revision	6
4	Planung und Ablauf der Evaluation	7
4.1	Planung der Evaluation	7
4.2	Ablauf von Evaluation	8
5	Formen und Umfang der Evaluation	9
5.1	Formen der Evaluation	9
5.2	Umfang der Evaluation	10
6	Qualität der Evaluationen	12
6.1	Überwachung, Sicherstellung und Verbesserung von Qualität der Evaluationen	12
6.2	Berücksichtigung bzw. Anwendung von und Erfahrungen mit Evaluationsstandards	12
6.3	Wirkungsorientierung: Erfassen von Wirkungen	13
6.4	Berücksichtigung bzw. Anwendung von und Erfahrungen mit Erhebungsdesigns, Erhebungsmethoden und Auswertungsverfahren	14
6.5	Einschätzung der Qualität der Evaluationen	14
7	Personal	15
7.1	Personalkapazität	15
7.2	Personalkompetenzen	15
7.3	Personalqualifizierung	15
7.4	Gutachter	16
8	Nutzung	16
8.1	Ziele und Zwecke der Nutzung	16
8.2	Produkte: Art und obligatorische Formen der Evaluationsprodukte	17

8.3	Prozesse der Nutzung.....	17
8.4	Zugang, Verbreitung, Nachfrage	17
8.5	Sicherung	18
9	Partner	18
9.1	Kompetenzen der Partner.....	18
9.2	Rolle der Partnerorganisation und Zielgruppen.....	18
9.3	Einstellungen und Bedarf der Partner hinsichtlich Evaluation.....	19
10	Vernetzung der Evaluation	20
10.1	Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene	20
10.2	Vernetzung mit Wissenschaft und Forschung	20
10.3	Vernetzung durch Präsenz und Mitwirkung in Evaluationsforen und Netzwerken	20
11	Fazit und Ausblick	21
11.1	Zentrale Ergebnisse.....	21
11.2	Veränderungen gegenüber der Ausgangslage 1999/2001	22
11.3	Geplante Weiterentwicklung der Evaluation der Organisation	22
11.4	Vergleich der Ergebnisse, Veränderungen und Planungen mit DAC-Prinzipien (Unabhängigkeit und Überparteilichkeit, Glaubwürdigkeit, u. a. m) zum Anzeigen von Defiziten.....	22
11.5	Handlungsempfehlungen	24
12	Anhang.....	25
13	Liste der Interviewpartner.....	26
14	Literatur	27
15	Abkürzungsverzeichnis.....	28

1 Organisationsprofil

1.1 Darstellung der Organisation¹

Die DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) ist ein gemeinnütziges Finanzierungs- und Beratungsinstitut mit dem Ziel der Privatsektorförderung in Entwicklungsländern, Ländern in Mittel- und Osteuropa (MOE) sowie den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS). Die DEG ist durch öffentliche Mittel mit einem Stammkapital von 750 Mio € ausgestattet und im Beteiligungsgeschäft steuerbefreit, wirtschaftet sonst jedoch privatwirtschaftlich und in eigenem Risiko, d.h. ohne staatliche Absicherung. Ihre Tätigkeit besteht vor allem in der Vergabe von Darlehen oder in der direkten Beteiligung an in diesen Ländern tätigen Unternehmen (DEG 2002). Die DEG führt somit nicht selbst Entwicklungsprojekte durch wie beispielsweise die GTZ, sondern die aktive Rolle kommt dem investierenden Partnerunternehmen zu. Die DEG-Finanzierungen werden mit Ausnahme der ursprünglichen Kapitalausstattung durch den Bund ohne Haushaltsmittel durchgeführt (Kapitalmarktfinanzierung)² und unterliegen den Bestimmungen und Restriktionen des Kreditwesengesetz / KWG und Basel II. Eine „EZ aus einem Guss“-Vorgabe hat dagegen für die DEG keinen verbindlichen Charakter, sondern ist eher ein allgemeiner Orientierungsrahmen.

Der Bestand an Finanzierungszusagen belief sich Ende 2006 auf 3,05 Mrd €. Hauptsektoren der Förderung sind der Finanzsektor (315 Mio €, bzw. 34% der Neuzusagen 2006), aber auch die Verarbeitende Industrie (27%) und Infrastruktur (21%). Der regionale Schwerpunkt der Förderung liegt derzeit auf Asien (388 Mio €) und dabei vor allem auf Indonesien, China, Pakistan und Indien, gefolgt von Lateinamerika (202 Mio €) und Südost- bzw. Osteuropa (175 Mio €). Die Förderung von Unternehmen in Afrika liegt bei 143 Mio € (DEG 2007b).

Seit Ende 2001 ist die zuvor selbständige DEG Teil der KfW Bankengruppe. Die DEG beschäftigt etwa 330 Mitarbeiter³, ganz überwiegend an ihrem Hauptsitz in Köln.

¹ Der vorliegende Bericht gibt den Sachstand zum Oktober 2007 wider. Er basiert zu einem großen Teil auf den Sachstandsdarstellungen im Self-Assessment der untersuchten Organisation (DEG 2007a). Zur besseren Lesbarkeit wurde im Allgemeinen auf das wiederholte Zitieren dieser Quelle verzichtet.

Die Autorin dankt den zahlreichen Gesprächspartnern und Kontaktpersonen in der DEG für ihre Bereitschaft, das Evaluationssystem in all seinen Facetten zu dokumentieren, zu erklären und zu diskutieren.

² Dies gilt zumindest für den überwiegenden Teil der Finanzierungen (DEG-Eigenmittel-Finanzierungen von 930 Mio EUR in 2006). Eine Ausnahme bilden Public-Private Partnership-Maßnahmen (PPP) sowie Begleitmaßnahmen, für die die DEG im Jahre 2006 Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt knapp 9,5 Mio € erhalten hat. Die PPP-Maßnahmen sind jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung, da sie bereits mehrfach begutachtet wurden.

³ Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

1.2 Ausgangslage bezüglich der vorangegangenen Systemprüfungen

Das Evaluationssystem der DEG wurde bereits 1998 und 2001 in die Systemprüfungen einbezogen (Borrmann et al. 1998, 2001). Von Anfang an besaß die DEG ein ausgereiftes betriebswirtschaftliches Monitoringsystem zur Projektsteuerung. 1998 fehlten jedoch die Analyse entwicklungspolitischer Ergebnisse und die Durchführung von tiefer gehenden Evaluationen. Demgegenüber wurde in 2001 mit der probeweisen Einführung des Geschäftspolitischen Projektratings (GPR) mit einer relativ umfassenden entwicklungspolitischen Komponente bereits ein erheblicher Wandel festgestellt.

Zudem erhielt die Bewertung, die zuvor allein den operativen Einheiten oblag, in 2001 durch die Einbindung der Stabsabteilung Volkswirtschaft/Entwicklung (Abteilung E) einen unabhängigeren Charakter. Der Abteilung E war zu diesem Zeitpunkt sowohl eine Kontrollfunktion als auch die Verantwortung für die endgültige Festlegung der entwicklungspolitischen Bewertung übertragen worden.

Insgesamt wurden an das neue Gesamtsystem von Monitoring und Evaluation relativ hohe Erwartungen formuliert. Die tatsächliche Umsetzung und die Bewährung dieses Systems in der Praxis konnte in 2001 noch nicht beurteilt werden.

2 Ziele der Evaluationspolitik

2.1 Existenz von Richtlinien, Grundsätzen der Evaluation⁴

Als Kreditinstitut unterliegt die DEG den Vorschriften des Kreditwesengesetzes und unterliegt der Überwachung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Evaluationsvorgaben des BMZ, die für andere Organisationen der öffentlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verbindlich sind, haben dagegen für die DEG nur einen Orientierungscharakter. Generell erfolgen Monitoring und Evaluationen bei der DEG aus eigenem Interesse und nicht aufgrund direkter gesetzlicher Vorschriften. Allerdings ist zum Erhalt des Gemeinnützigkeits-Status bzw. der Steuerbefreiung (für Beteiligungsfinanzierung) der Nachweis entwicklungspolitischer Effekte der Projektfinanzierung notwendig.

Dabei hat die DEG mit dem GPR ein Verfahren entwickelt, das starke Aspekte des Monitoring mit einem intensiven Beurteilungssystem verbindet und damit ein innovatives Instrument systematischer Projektbeurteilung darstellt. Es handelt sich dabei um ein Rating-system, wie es im Kreis der marktorientierten Entwicklungsbanken der Privatsektorförderung üblich ist. In diesem Kreise wird ein solches System in der Regel als Evaluationssystem verstanden, was sich u.a. aus den speziellen Evaluationsstandards der multilateralen Entwicklungsbanken ablesen lässt. Wie in den folgenden Abschnitten noch näher darzustel-

⁴ **Evaluation:** "The systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfillment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors." (OECD/DAC 2002, S. 21f.).

len sein wird, handelt es sich dabei jedoch nicht um Evaluation nach der vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD geprägten und auch in dieser Studie verwendeten Definition. Projektevaluationen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erfordern nach diesem Verständnis eine intensive (mehrwöchige) und gezielt auf die Bewertung ausgerichtete Auseinandersetzung mit dem Projekt, die auch einen längeren Prüfungsaufenthalt vor Ort zwingend voraussetzt. Dies ist beim GPR im Regelfall nicht gegeben.

Evaluationen im eigentlichen Sinn sind damit bei der DEG zurzeit auf ein einziges laufendes Pilotprojekt und eine Untersuchung des BMZ beschränkt. Dies genügt nicht als Basis für ausreichende Beurteilungen im Bereich Evaluation. Dies wird in den verschiedenen Abschnitten dieser Studie immer wieder zum Tragen kommen.

Dennoch erfüllt auch das GPR eine Funktion der Analyse entwicklungspolitischer Effekte, insbesondere in Hinblick auf makroökonomische Zielgrößen wie Staatseinnahmen, Deviseneinnahmen, Beschäftigung usw. Bei der Beurteilung gesamtwirtschaftlicher Effekte ist das GPR sogar aussagefähiger und glaubwürdiger als die entsprechenden Rubriken vieler Evaluationsstudien im eigentlichen Sinne. Es wird daher im Folgenden der Versuch unternommen, das Projektbewertungssystem der DEG anhand desselben Rasters zu analysieren wie die Evaluationssysteme anderer deutscher Durchführungsorganisationen. Dabei muss allerdings immer wieder auch auf die Unterschiede zu einem eigentlichen Evaluationssystem hingewiesen werden.

Das GPR wird seit 2002 nach Ablauf der zweijährigen Testphase systematisch für die Projektplanung angewendet (GPR ex-ante). Seit 2004 erfolgt die Anwendung auch zur Beurteilung nach Durchführung der Investition (GPR ex-post). Zu den Inhalten, der Bedeutung der Einzelkomponenten (insbesondere auch der entwicklungspolitischen) und den Prozessen der Anwendung bei Projektplanung, während der Laufzeit und nach Abschluss der DEG-Finanzierung gibt es bei der DEG eine ausführliche Dokumentation, v.a. im Rahmen der DEG-Organisationsanweisung (OrgA) und dem GPR-Handbuch (DEG 2005).

In jüngerer Zeit wurden aus den verschiedenen GPR-Einzelberichten auch schon verschiedene Querschnitte gebildet, die den Informationsfluss innerhalb der DEG unterstützen und strategische Entscheidungen ermöglichen.

2.2 Inhalt der Evaluationsrichtlinien

Da Evaluationen im Sinne dieser Studie bei der DEG bisher mit Ausnahme einer BMZ-Querschnittsevaluation und einer ersten DEG-Pilotstudie (im Bereich Blumenanbau und -exporte) nicht existieren, so gibt es nahe liegender Weise auch keine detaillierten Evaluationsrichtlinien. Seit März 2007 gibt es eine erste Verfahrensregelung solcher Untersuchungen, die von der DEG auch als internes Evaluationskonzept bezeichnet wird.

Das GPR jedoch ist hervorragend dokumentiert. Es folgt unabhängig davon, an welcher Stelle des Projektzyklus es eingesetzt wird, demselben festgeschriebenen Raster. Dieses Raster orientiert sich an vier Messlatten:

(1) der langfristigen Rentabilität des Projekts,

- (2) den entwicklungspolitischen Effekten / Nachhaltigkeit,
- (3) der besonderen Rolle der DEG (z.B. Berater oder Kapitalmobilisierer, unter Berücksichtigung der Subsidiarität) sowie
- (4) der Eigenkapitalverzinsung der DEG.

Die hier besonders interessierenden entwicklungspolitischen Effekte gehen mit einem relativ hohen Anteil von 30% in die GPR-Gesamtwertung ein und sind bei produktiven Unternehmen beispielsweise weiter untergliedert in den Beitrag zu Staatseinnahmen, Volkseinkommen und Beschäftigung, Nettodeviseneffekte, Aus- und Fortbildungseffekte, Struktureffekte, Sozialeffekte / Corporate Social Responsibility, usw. Die im Einzelfall zu berücksichtigenden entwicklungspolitischen Bewertungsfelder richten sich nach jeweils sektorspezifisch spezifizierten Bewertungskriterien (vgl. GRP-Handbuch, DEG 2005). Knapp die Hälfte der Punkte werden dabei für quantitativ messbare, unmittelbar aus Unternehmensdokumentationen wie dem testierten Jahresbericht zu entnehmenden Kriterien mit harten Indikatoren vergeben.

Die OrgA definiert, wann ein GPR auszufüllen ist und wer daran in welcher Form beteiligt ist. Die Regionalabteilung bereitet die Qualifizierte Finanzierungsanfrage (QFA) vor, d.h. eine erste Kurzbewertung des Projekts auf Grundlage der GPR-Kriterien. Darauf aufbauend erfolgt die Projektprüfung durch die Sektorabteilung. Nach Auszahlung bzw. Ende des Investitionsvorhabens (Abschluss der ex-ante Phase) ist ein Projektübergabevermerk anzufertigen. Schließlich übernimmt die Abteilung Bestandsmanagement die Kundenbetreuung bis zum Ende der Laufzeit mit regelmäßigen Besuchen vor Ort, jährlichen Projektreports und weiteren GPRs mindestens alle zwei Jahre. Diese GPRs werden dann in der DEG als ex-post GPRs bezeichnet. Außer bei der QFA ist bei allen ex-ante und ex-post GPRs die Abteilung E als Zweitgutachter einbezogen (Vier-Augen-Prinzip), trägt die Verantwortung für die endgültige Einstufung und erstellt eine zusätzliche qualitative geschäftspolitische Würdigung bei Projektprüfung, bei der insbesondere auch auf den gesamtwirtschaftlichen Kontext intensiv eingegangen wird.

Ziel des GPR ist die detaillierte Untersuchung von Chancen und Risiken aller Projekte, auch in Bezug auf entwicklungspolitische Effekte, und deren kontinuierliches Monitoring bis zur Rückzahlung des Darlehens bzw. zur Beendigung der DEG-Eigenkapitalbeteiligung. Grundlage sind in erster Linie die testierten Jahresberichte und daneben Informationsreisen von operativen Einheiten und/oder externen Gutachtern. Letztere sind Teil des regelmäßigen Monitoringprozesses und werden nicht spezifisch in Hinblick auf das GPR durchgeführt. In Ausnahmefällen werden für das GPR ex-post zudem Reisen nicht durchgeführt, wenn das vorhandene Material ausreichend erscheint (ca. 15% der Fälle). (INT DEG 5, INT DEG 7).

Dies sind auch die zentralen Gründe, warum das Instrument des GPR in dieser Studie nicht als Evaluation angesehen wird. Aufgrund der großen Häufigkeit, der starken Standardisierung und der dafür eher geringeren Tiefe ist es insgesamt eher als Monitoringinstrument einzustufen. Die analytische Tiefe unterliegt allerdings von Fall zu Fall sehr großen Schwankungen, je nach der von den operativen Einheiten empfundenen Notwendigkeit, vor Ort vertiefte Untersuchungen vorzunehmen. Einzelne GPRs mögen daher durchaus Evalua-

tionscharakter besitzen. Aufgrund (i) des hohen diskretionären Spielraums, (ii) der Tatsache, dass GPRs nicht nach unterschiedlicher Tiefe unterschieden werden, und (iii) der Schwierigkeit einer objektiven Grenzziehung (wieviel Tiefe macht eine Evaluation aus?), lässt sich dieser Anteil jedoch nicht näher quantifizieren. Aufgrund der vorgenommenen Bewertungen ist das GPR allerdings gemäß der Definition in BMZ-E (2007) in jedem Fall auch mehr als ein *reines* Monitoringinstrument.

Mit dem GPR steht der DEG seit einigen Jahren ein ausgereiftes und vielschichtiges Projektbeurteilungssystem zur Verfügung, das auch entwicklungspolitische Effekte mit einbezieht und in der Gesamtbeurteilung hoch gewichtet. Das GPR ist eindeutig definiert, gut dokumentiert und durch die sektorspezifische Ausgestaltung dem jeweiligen Projektkontext angepasst. Damit wird das GPR in jeder Hinsicht den Erwartungen gerecht, die schon in der Systemprüfung 2001 an das damals in Planung befindliche Instrument gestellt wurden oder übertrifft diese Erwartungen sogar. Allerdings handelt es sich beim GPR um ein Rating-system, das aufgrund starker Standardisierung eine sehr häufige Anwendung ermöglicht, aber in der Regel nicht die analytische Tiefe einer Evaluation aufweist. Auch wenn dies dem Sprachgebrauch innerhalb der marktorientierten Entwicklungsbanken widerspricht, so erscheint das GPR somit eher als ein Monitoringinstrument. Entsprechend kann auch die durchaus umfangreiche und wohlgedachte Dokumentation des GPR nicht als „Evaluationskonzeption“ bewertet werden.

3 Institutionalisation der Evaluation

3.1 Organisatorische Verortung und Unabhängigkeit der Evaluation

Innerhalb eines GPR tragen unterschiedliche Abteilungen für unterschiedliche Teilbereiche Verantwortung. So ist die Abteilung E für die entwicklungspolitische Beurteilung, die Kreditabteilung (KR) dagegen für die betriebswirtschaftliche Beurteilung (KR-Rating) verantwortlich. In beiden Fällen handelt es sich um unabhängige Stabsstellen. Im Folgenden wird die Diskussion auf die entwicklungspolitische Beurteilung eingeschränkt, auch wenn einige Argumente auch auf das KR-Rating übertragbar wären.

Abteilung E ist Teil der übergeordneten Stabsstelle „Sekretariat der Geschäftsführung / Strategie / Kommunikation“. Sie trägt die eigenständige Verantwortung für die endgültige entwicklungspolitische Beurteilung im Rahmen aller GPRs (außer QFA-GPR) und die qualitative, geschäftspolitische Würdigung bei Projektprüfung. Dabei ist eine Veränderung der zuvor durch den operativen Bereich vorgenommenen Einschätzung durchaus nicht unüblich. Allerdings erfolgt die Überprüfung durch Abteilung E normalerweise nicht durch eigene Untersuchungen vor Ort, sondern nur auf Grundlage der Papierform und allgemeiner Länder- und Sektorinformationen (INT DEG 2).

Den operativen Einheiten verbleibt damit der Einfluss auf die Tiefe der Untersuchung, ggf. die Auswahl externer Gutachter. Die Experten der DEG internen Abteilung „Umwelt / Nachhaltige Entwicklung“ geben zu jedem Projekt eine Stellungnahme ab und setzen

vielfach externe Experten ein. Der Einfluss der operativen Einheiten auf das Gesamtergebnis erscheint daher trotz der zusätzlichen Prüfung/Freigabe durch Abteilung E erheblich und bringt Einschränkungen in der Unabhängigkeit mit sich. Gleichzeitig erscheint jedoch aufgrund der hohen Zahl der durchgeführten GPRs und dem vielfach überwiegenden Monitoringcharakter die Verantwortung auf operativer Ebene institutionell durchaus sinnvoll. Das mögliche Problem einer zu starken eigenen Nähe zum Projekt wird zudem dadurch eingeschränkt, dass im Rahmen eines Projektzyklus unterschiedliche operative Einheiten für dasselbe Projekt zuständig sind. So werden die ex-post GPRs vom Bestandsmanagement vorgenommen, während bis zum Abschluss des Investitionsvorhabens die Projektzuständigkeit bei Sektor- und Regionalabteilungen liegt. Die beobachtbaren Unterschiede in der durchschnittlichen Erfolgseinschätzung zwischen ex-ante und ex-post GPR lassen sich möglicherweise bis zu einem gewissen Grad auf die größere Unabhängigkeit der Bestandsmanager zurückführen.

Die einzige Einheit, die jedes Projekt von Planung bis Rückzahlung bzw. Beendigung der Beteiligung kontinuierlich begleitet ist die Abteilung E selbst. Auch hieraus könnte sich eine gewisse Abhängigkeit ergeben. So wäre denkbar, dass Abteilung E Projekte, die sie eingangs selbst als sehr gut bewertet hat, nicht im Nachhinein als gescheitert anerkennen will. Hier jedoch ist die besondere Aufgabe der DEG zu berücksichtigen, die das Eingehen von Risiken explizit zum Auftrag macht. Der tatsächliche Eintritt solcher Risiken muss somit auch nicht als Einschätzungsfehler ex-ante gewertet werden. Damit die DEG langfristig überlebensfähig ist und auch ihrem entwicklungspolitischen Auftrag gerecht wird, müssen allerdings im Durchschnitt die Risikoeinschätzungen einigermaßen realistisch ausfallen.

Der Zugang von Abteilung E zur Geschäftsleitung ist problemlos. Dies ergibt sich einerseits durch die institutionelle Verankerung von Abteilung E, aber andererseits auch aufgrund des offensichtlichen Interesses der Leitung am GPR als Instrument der Informationsgewinnung, Portfolio-Steuerung und Außendarstellung. In der Leitungsrunde werden die GPR-Ergebnisse regelmäßig diskutiert. Zudem wird das GPR durch den Geschäftsführer für die Kooperation mit anderen Europäischen Entwicklungsfinanzinstitutionen (EDFI) u.a. im Rahmen einer Harmonisierung der Messung entwicklungspolitischer Effekte genutzt.

Trotz der intensiven Zusammenarbeit mit der Leitung sind von deren Seite keine Versuche erkennbar, auf die GPR-Ergebnisse Einfluss zu nehmen und damit die Unabhängigkeit der Auswertung einzuschränken.

3.2 Verknüpfung mit Qualitäts-, Wissens-, und Informationsmanagement und Verhältnis zu Controlling, Interne Revision

Da die Leitung der übergeordneten Stabsstelle „Sekretariat der Geschäftsführung / Strategie / Kommunikation“ gleichzeitig für den Bereich der Innenrevision zuständig ist (in Zusammenarbeit mit der KPMG), ist im Prinzip durch personelle Verbindungen die Verknüpfung beider Bereiche gesichert. Mit der verstärkten Einbeziehung entwicklungspolitischer Ziele in das GPR ging eine verstärkte allgemeine Orientierung von Steuerung und Controlling anhand des Gesellschaftszwecks Entwicklungspolitik einher (INT DEG 4). Ansonsten sind Evaluation und Monitoring wie jeder andere Bereich auch unmittelbarer Gegenstand der

Revision. So prüft die Revision, ob wie vorgesehen für jedes Neugeschäft und für die Projekte im Bestand entsprechende GPRs durchgeführt und dabei alle zu berücksichtigenden Punkte auch tatsächlich berücksichtigt werden. Die externe Prüfung durch PWC bezieht sich mehr auf allgemeine Fragen des Jahresabschlusses, ist von erheblicher Bedeutung für das allgemeine Management, aber wenig auf entwicklungspolitisch relevante Fragestellungen bezogen (INT DEG 4).

Hinsichtlich des Qualitätsmanagements wird insbesondere immer wieder auf OrgA verwiesen, die für jeden Prozess genaue Regeln vorgibt, die Ableitung von Lessons Learnt verlangt und im Sinne eines Qualitätsfeedbacks Rückmeldung an vorgelagerte Stellen vorsieht (INT DEG 7). Ein formales Qualitätsmanagementsystem wie z.B. EFQM gibt es bei der DEG nicht.

Wissensmanagement in Hinblick auf die im Rahmen von Evaluationen gewonnenen Erfahrungen und in Hinblick auf entwicklungspolitisches Know-How im Allgemeinen erfolgt im Rahmen regelmäßiger (z.T. auch verpflichtender) Workshops und durch die Einbeziehung von Abteilung E in alle Bereiche der Projektprüfung und des Bestandsmanagements. So kann im Rahmen der QFA für ein Neuprojekt die Erfahrung aus vorangegangenen Projekten eingebracht werden. Zudem sind alle GPRs elektronisch abgelegt, verschlagwortet und innerhalb der Organisation zugänglich. So können beispielsweise die ex-ante GPRs vom Bestandsmanagement als Grundlage der neu zu erstellenden ex-post GPRs herangezogen werden. Diese Möglichkeiten werden in der Regel intensiv genutzt.

Die unabhängige Stabsstelle Abteilung E trägt jeweils die Verantwortung für die entwicklungspolitische Endauswertung. Der Zugang zur Leitungsebene ist gegeben, ohne dass diese selbst Einfluss auf die Ergebnisse zu nehmen sucht. Dennoch würde ein Evaluationssystem, bei dem die unabhängige Evaluationseinheit nur Schreibtischprüfungen von in den operativen Einheiten erstellten Beurteilungen unternimmt, nicht insgesamt als unabhängig gewertet werden. Beim GPR als einem Projektbeurteilungssystem, das Großteils auf eindeutig quantitativ überprüfbaren Daten aufbaut, mag die Einschränkung geringer sein. In Hinblick auf den starken Monitoringcharakter des Systems erscheint die Einbindung der Projektmanager zudem durchaus sinnvoll. Insofern ist jedoch auch hier wieder der Vergleich mit einem eigentlichen Evaluationssystem ungeeignet.

Die wenigen, innerhalb der DEG eindeutig als Evaluation im engeren Sinne identifizierbaren Untersuchungen (BMZ und DEG-Pilotstudie zum Blumenportfolio) sind durch den Verzicht auf den Einsatz der Projektmanager tatsächlich unabhängig.

4 Planung und Ablauf der Evaluation

4.1 Planung der Evaluation

Da das GPR und seine Anwendung in den verschiedenen Phasen der Laufzeit eines Projekts (von Planung bis Beendigung des Finanzierungsverhältnisses mit dem Partner) in OrgA

festgeschrieben sind, ist ein flächendeckendes, intensives und regelmäßiges Monitoring sichergestellt.

Die Partner verpflichten sich unmittelbar mit Vertragsabschluss auch zur Kooperation hinsichtlich der entsprechenden Prüfungen. Dazu gehört u.a. auch die Verpflichtung zur Vorlage von durch internationale Wirtschaftsprüfer testierten Jahresabschlüssen (INT DEG 1). Insgesamt ist der Planungsaufwand im Rahmen des GPR als regelmäßigem und häufig angewendetem Bewertungsinstrument naturgemäß relativ niedrig.

Bei den zusätzlichen BMZ-Evaluationen und der von der DEG selbst als Pilotstudie in Auftrag gegebenen übergreifenden Querschnittsevaluation zu verschiedenen Projekten der DEG im Bereich Blumenanbau und -export („DEG-Blumenportfolio“) war die Planungsphase intensiver. Im Fall der BMZ-Evaluationen wurde von den Gutachtern auch ein Inception-Report erstellt.

4.2 Ablauf von Evaluation

Die GPRs der DEG werden rein hausintern erarbeitet. Externe Gutachter werden nur fallweise hinzugezogen, wenn der zuständige DEG-Mitarbeiter der Fach- oder der Stabsabteilung zusätzlichen Informationsbedarf z.B. hinsichtlich technischer, umweltbezogener oder sozialer Effekte erkennt. Bei den durch das BMZ in Auftrag gegebenen Evaluationen entspricht die Auswahl der Gutachter ebenso wie der sonstige Ablauf der üblichen Vorgehensweise des BMZ.

Der organisatorische Ablauf der DEG-internen GPRs sieht gemäß OrgA eine projektspezifische Prüfliste einschließlich entwicklungspolitischer Fragen und eine Umwelt- und Sozial-Checkliste vor. In Hinblick darauf erfolgt bei Projekten, bei denen die Investitionen bereits abgeschlossen sind, eine Berichterstattung des Partnerunternehmens anhand des testierten Jahresabschlusses und der Finanzplanung. Üblich sind darüber hinaus ein Bericht zur Arbeitsplatzentwicklung, zu Corporate-Social Responsibility Aktivitäten sowie zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards. Diese Unterlagen werden abgeglichen mit dem ggf. bei Besuchen durch DEG-Mitarbeiter oder Consultants in der Vergangenheit von dem Unternehmen gewonnenen Eindruck. Die zuständigen operativen Stellen der DEG erstellen auf dieser Grundlage eine GPR-Bewertung, die an Abteilung E weitergeleitet, dort geprüft und anschließend (ggf. nach Korrektur) von Abteilung E freigegeben wird. Hierbei geht es insbesondere um die Kontrolle der den Einschätzungen des GPR zugrunde liegenden Annahmen, z.B. hinsichtlich indirekter Beschäftigungseffekte. In diesem Zusammenhang muss letztlich die sachgerechte Beurteilung der gesamten makroökonomischen und politischen Rahmenbedingungen sichergestellt werden.

Der Gesamtprozess erfreut sich innerhalb der DEG auf allen Ebenen einer hohen Akzeptanz. Auch wenn GPRs von Projekten im Bestand nur alle zwei Jahre eingefordert werden, so greifen einige Mitarbeiter auf das Instrument von sich aus noch häufiger zurück. Der Ablauf wird als organisatorisch unproblematisch und die Ergebnisse eindeutig als sehr hilfreich für die Gesamteinschätzung des Projekts wahrgenommen. Die äußerst positive Einschät-

zung durch die operativen Stellen ergibt sich nicht zuletzt auch durch die hohe Benutzerfreundlichkeit des elektronischen GPR-Instrumentariums (INT DEG 5, INT DEG 7).

Mit der Regeleinführung des GPR wurden 2002 bzw. 2004 Planung und Ablauf standardisiert. Die verschiedenen abgefragten Kriterien sichern auch in entwicklungspolitischer Hinsicht heute die regelmäßige Überprüfung der Entwicklung sämtlicher Projekte, inklusive einer Analyse der aufgrund der gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Rahmenbedingungen zu erwartenden Wechselwirkungen. Allerdings wird starkes Vertrauen in die vom Partner zur Verfügung gestellten (testierten) Projektdokumente gesetzt, die nur bei berechtigtem Anlass durch eigene Untersuchungen/Gutachten vor Ort ergänzt werden. Dies entspricht erneut mehr dem Charakter eines (intensiven) Monitorings als einer Evaluation. Dennoch scheint es dem Charakter der DEG als Bank mit Privatsektorförderung (in anderen Bereichen kann man gar nicht auf testierte Unterlagen zurückgreifen!) durchaus angepasst zu sein, ist Standard im EDFI-Kreis und stößt entsprechend im Hause auch auf eine außerordentlich hohe Zustimmung.

5 Formen und Umfang der Evaluation

5.1 Formen der Evaluation

Auch hier muss zunächst grundlegend zwischen dem GPR und den einzelnen tatsächlichen Evaluationen unterschieden werden. Letztere (d.h. die BMZ-Evaluation und die Evaluation des DEG-Blumenportfolios) werden von externen Experten durchgeführt, die dann auch für die Ergebnisse verantwortlich zeichnen. Es handelt sich dabei somit um externe Evaluationen, d.h. den Evaluationstyp mit dem höchsten Grad an Unabhängigkeit. Für das GPR hingegen sind einerseits die Mitarbeiter der operativen Abteilungen, andererseits die Mitarbeiter der vom operativen Geschäft unabhängigen Abteilung E verantwortlich. Wäre das GPR als Evaluation zu betrachten, würde man somit hier von einer Mischform von „Selbstevaluation“ (d.h. die operativen Einheiten evaluieren ihre eigene Arbeit) und „interner Evaluation“ (d.h. eine unabhängige, aber hausinterne Stelle evaluiert die Arbeit der operativen Einheiten) sprechen. Um die Unabhängigkeit dieser Form der Überprüfung zu beurteilen, muss zudem auch wiederum berücksichtigt werden, dass die mit dem GPR unmittelbar betrauten operativen Einheiten der DEG nicht im eigentlichen Sinne die Projekte „durchführen“, sondern gerade eben für das Monitoring der Durchführung und der operativen Nutzung der Investitionsanlagen verantwortlich sind. Zudem handelt es sich, wie bereits angesprochen, bei den Bestandsmanagern, die für die ex-post GPRs zuständig sind, niemals um dieselben Personen, die die Projekte während der Planungs- und Investitionsphase betreuen. Allerdings baut sich im Rahmen der mehrjährigen ex-post Phase, in der mindestens alle zwei Jahre ex-post GPRs angefertigt werden, auch zwischen dem Bestandsmanager und dem durchführenden Partnerunternehmen ein direkter Kontakt auf.

Dies führt unmittelbar weiter zu der Diskussion der beiden Kategorien ex-ante und ex-post innerhalb der GPRs. Wie bereits dargestellt beziehen sich beide Kategorien in der Termino-

logie der DEG auf den Bezugspunkt der Inbetriebnahme der Investitionsanlagen, nicht aber auf die Rückzahlung des Darlehens oder den Verkauf der DEG-Beteiligung. Bereits im Bericht der früheren Systemprüfung wurde in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, ob „ex-post“ nicht eigentlich einen Zeitpunkt nach dem Verkauf der DEG-Beteiligung bezeichnen sollte, da die DEG bis dahin erheblichen Einfluss auf die Weiterentwicklung behält, den sie erst anschließend verliert. Die bei der DEG mit „ex-post GPR“ bezeichneten Untersuchungen haben somit zumindest teilweise auch zum Ziel, bei ungünstiger Unternehmenspolitik noch rechtzeitig gegensteuern zu können und so die bessere Nutzung der Investition sicherzustellen. Dies sind Ziele, die üblicherweise in anderen Organisationen außerhalb des EDFI-Kreises „Evaluationen im Projektverlauf“ oder eben ein *begleitendes* Monitoring kennzeichnen und keine „ex-post Evaluationen“. Bei einem reinen Darlehensvertrag stellt sich die Situation freilich etwas anders dar.

In beiden Fällen gibt es für jedes Projekt abschließend auch ein „GPR erledigtes Projekt“, das kurz vor vollständiger Darlehensrückzahlung bzw. Veräußerung der Beteiligung erstellt wird. Das „GPR erledigtes Projekt“ wird jedoch von der DEG nur als eingeschränkt aussagefähig gehalten, da die notwendigen Informationen aufgrund der auslaufenden oder bereits ausgelaufenen Kundenbeziehung nur noch schwer erhältlich sind. Aus demselben Grund wird auch der Vorschlag der Systemprüfung von 2001 verworfen, zusätzliche Untersuchungen auch nach Ablauf des Darlehensvertrages bzw. Veräußerung der Beteiligung vorzunehmen (INT DEG 1) Die Vorgehensweise der DEG entspricht hierbei der üblichen Vorgehensweise der bi- und multilateralen Entwicklungsbanken der Privatsektorförderung.

Neben Einzelprojektevaluationen führt Abteilung E auch Querschnittsuntersuchungen durch. In erster Linie entstehen solche Querschnitte aus der Aggregation von GPRs aus einzelnen Ländern oder Sektoren. Sie werden nicht nur zur Gewinnung sektor- bzw. landesspezifischer Information über das eigene Portfolio, sondern auch zur Außendarstellung der DEG genutzt.

Einzelne Querschnitte werden zudem von BMZ oder der DEG direkt als Querschnittsevaluationen konzipiert und als solche geplant und durchgeführt. Diese Evaluationen zeichnen sich u.a. durch ihren stärker analytischen und weniger schematischen Ansatz und durch den systematischen Einsatz externer Gutachter aus. Die Durchführung dieser Form von komplementären Evaluationen erscheint als äußerst hilfreich, um einerseits in größeren Abständen ausgewählte Bereiche des DEG-Portfolios einer tiefer gehenden Untersuchung zu unterziehen und andererseits das „Alltagsinstrument“ des GPR immer wieder auf seine Tauglichkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen.

5.2 Umfang der Evaluation

Seit der Regeleinführung des Instruments in 2002 bzw. 2004 werden jährlich etwa 500 GPRs und EPRs (die analogen entwicklungspolitischen Ratings für PPP-Projekte) erstellt, davon über 60% im Rahmen des Bestandsmanagements nach vollendeter Investition. Bereinigt man um die Prüfungen vor Projektbeginn, so verbleiben immer noch ca. 400 Untersuchungen alle zwei Jahre im Bestandsportfolio. Mit über 600 (davon 440 ex-post) war die Zahl in 2006 sogar noch höher, weil in diesem Jahr als Grundlage einer übergreifenden Ge-

samtauswertung sämtliche Bestandsprojekte gleichzeitig in die Untersuchung einbezogen wurden. Auf dieser Basis wurden im selben Jahr 12 Regionen-, 6 Sektor- und eine GPR-Gesamtbestandsauswertung vorgenommen.

Da die Tiefe der einer GPR zugrunde liegenden Untersuchung vor Ort jedoch auf keiner Stufe vorgegeben ist und es sich somit in vielen Fällen auch um einfache Schreibtischprüfungen handelt, ist – wie bereits angesprochen – die Häufigkeit und Repräsentativität von GPRs, die relativ evaluationsnahen Charakter besitzen, nicht wirklich einschätzbar.

Anders ist dies bei der zusätzlichen Querschnittsevaluation des BMZ (Hartig und Lindlein 2004) und der von der DEG selbst initiierten Evaluation des Blumenportfolios. Die Querschnittsevaluation des BMZ umfasste verschiedene Länderevaluationen und insgesamt 21 Projekte, d.h. 4,5 % des Projektbestands der DEG und bemüht sich um eine gewisse Repräsentativität in der Projektauswahl. Die DEG-eigene Evaluation umfasste 6 Projekte. Für alle diese Projekte wurden zuvor auch schon GPRs durchgeführt. Geplant ist, dass BMZ-Evaluationen dieser Art zukünftig einmal in jeder Legislaturperiode stattfinden. Die Fortführung DEG-eigener Evaluationen für andere Sektoren wurde von der Geschäftsführung mit dem Evaluationskonzept vom 08.03.2007 verabschiedet.

Der finanzielle Aufwand für Evaluation und evaluationsnahe GPRs bei der DEG ist nicht ermittelbar. Dies liegt zum einen daran, dass im Zusammenhang mit den GPRs nicht eindeutig erscheint, welcher Anteil ggf. von der Intensität der Untersuchung her als „evaluationsnah“ zu werten ist. Zum anderen ist der überwiegende Teil der Mitarbeiter der DEG in der einen oder anderen Form mit GPRs beschäftigt. Deren unmittelbare Abfassung benötigt nur wenig Zeit (zwischen 30-180 Minuten) und verursacht entsprechend geringe Kosten. Größere Kosten entstehen für die Besuche vor Ort, die aber wiederum nicht zwangsläufig bestimmten GPRs zuzurechnen sind (und die auch schon stattfanden, bevor das Instrument des GPR bei der DEG überhaupt entworfen wurde). Ein spezielles Budget für Evaluation existiert nicht (INT DEG 6).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Regeleinführung des GPR den Umfang und auch die entwicklungspolitische Relevanz der Projektbeurteilung bei der DEG erheblich vergrößert und zudem interessante Querschnittsauswertungen ermöglicht hat. Aus entwicklungspolitischer Sicht überzeugt das GPR einerseits durch die sachgerechte Auswahl der entwicklungsbezogenen Einzelkriterien, andererseits durch die überlegte qualitative Einbettung der Beurteilung in den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang des jeweiligen Landes.

Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre zudem wünschenswert, Untersuchungen vor Ort mit systematischer und repräsentativer Befragung der eigentlichen Zielgruppen zu verstärken, wie dies bei Evaluationen üblicherweise der Fall ist. In diese Richtung gehen bereits die Evaluationen des BMZ ebenso wie die DEG-eigene Pilotstudie zum Blumenportfolio. Beide stellen daher wichtige Ergänzungen zum GPR dar. Bisher wurden beide nur einmalig durchgeführt, aber eine Beibehaltung dieser Instrumente erscheint äußerst wünschenswert. Dabei ist zu beachten, dass die DEG als im Wesentlichen privatwirtschaftlich agierende Bank möglicherweise wenig Anreiz hat, solche Evaluationen wie beim Blumenportfolio dauerhaft aus eigenen Mitteln durchzuführen. Es ist daher zu erwägen, für die DEG einen

6 Qualität der Evaluationen

6.1 Überwachung, Sicherstellung und Verbesserung von Qualität der Evaluationen

Die zentrale Rolle bei der Überwachung, Sicherstellung und Verbesserung der Qualität der GPRs spielt Abteilung E. Dies gilt erstens auf der Ebene der Qualitätsprüfung jedes einzelnen GPR. Hier nimmt Abteilung E beispielsweise stichprobenweise Kontrollen der Einhaltung der Testpflicht vor und kontrolliert die Plausibilität der insbesondere den qualitativen entwicklungspolitischen Einschätzungen zugrunde liegenden Annahmen. In diesem Kontext kommt es häufig zu Korrekturen des ursprünglichen Ratingvorschlags der zuständigen operativen Einheit.

Zweitens bemüht sich Abteilung E um die Schaffung und Vertiefung des allgemeinen Verständnisses entwicklungspolitischer Zusammenhänge. Dies geschieht u.a. durch ein umfangreiches und im Hause hoch angesehenes entwicklungspolitisches Trainingsprogramm. Das Verständnis dieser Zusammenhänge ist für die Ableitung von Erwartungen über entwicklungspolitische Effekte hochrelevant, kann jedoch in einer Bank wie der DEG nicht von vornherein von allen Mitarbeitern erwartet werden.

Drittens ist Abteilung E für die Entwicklung (und Fortentwicklung) des Instruments des GPR an sich verantwortlich. Hierbei geht es insbesondere um die Erarbeitung (bzw. zukünftig die Prüfung und Anpassung) sowie die Gewichtung der verschiedenen entwicklungspolitischen Unterkriterien. Dabei kann die DEG auch von dem Austausch mit anderen europäischen Entwicklungsfinanzierungsorganisationen (EDFI), der European Finance Partner (EFP), der European Investment Bank (EIB) sowie weiteren multilateralen Entwicklungsbanken profitieren, die das GPR inzwischen ebenfalls anwenden.

6.2 Berücksichtigung bzw. Anwendung von und Erfahrungen mit Evaluationsstandards

Im Kreise der EDFI werden als maßgebliche professionelle Standards üblicherweise die „Multilateral Development Banks – Evaluation Cooperation Group Good Practice Standards for Evaluation“ (MDB-ECG Standards) herangezogen. Die DAC-Kriterien und Prinzipien oder auch die Standards der DeGEval werden aus Sicht dieser Institutionen dem Tätigkeitsschwerpunkt marktorientierter Privatsektorförderung nicht ganz gerecht. Im Rahmen der Evaluation des Blumenportfolios wurde seitens der DEG eine angemessene Interpretation der DAC-Kriterien für Privatsektorvorhaben geprüft. Hier stellt sich u.a. die Frage, ob von einer Organisation wie der DEG, die betriebswirtschaftlich kostendeckend arbeiten soll, erwartet werden kann, über einfache Plausibilitätschecks hinaus langfristige entwicklungspolitische Wirkungen (beispielsweise im Hinblick auf die Erfüllung der MDGs) zu analysi-

seren. Zwischen den MDB-ECG Standards und den DAC-Prinzipien gibt es zum Teil sogar offensichtlich unvereinbare Widersprüche. Während erstere zum Schutz des Kunden die bankübliche Vertraulichkeit vorsehen, verlangen letztere die Transparenz der Evaluationsergebnisse.

Die MDB-ECG Standards umfassen eine umfangreiche Liste von insgesamt 80 Einzelkriterien, von denen die DEG etwa 75% vollständig und die restlichen 25% mit 3 Ausnahmen weitgehend erfüllt. Die drei Ausnahmen sind gut begründbar und erscheinen aus entwicklungspolitischer Sicht unproblematisch. Erwähnenswert ist dennoch, dass sich eine der derzeitigen Standardverletzungen auf die fehlende Offenlegung der Abweichungen in der GPR-Bewertung von operativen Einheiten und Abteilung E bezieht. Eine derartige Offenlegung unterschiedlicher Bewertungen könnte durchaus von Interesse sein, beispielsweise um das Management der DEG auf problematische Wahrnehmungen in bestimmten Bereichen hinzuweisen oder auch um das hausinterne Fortbildungsangebot entsprechend zu fokussieren.

6.3 Wirkungsorientierung: Erfassen von Wirkungen

Die Bewertungen der DEG auch im Rahmen der GPRs gehen durch die makroökonomische, sektorale und entwicklungspolitische Analyse klar über das einfache Erfassen von unmittelbaren Ergebnissen hinaus und reichen damit in die Wirkungsebene hinein. Während in üblichen Evaluationen auf der Mikroebene vor Ort wesentlich intensivere Analysen stattfinden, werden Makrozusammenhänge, die bei der im Rahmen des GPR vorgenommenen entwicklungspolitischen Beurteilung eine bedeutende Rolle spielen, bei Projektevaluationen häufig nur am Rande berücksichtigt. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte werden somit im Rahmen des GPR in der Regel sogar besser abgebildet als bei einer typischen Evaluation, die häufig auch diesen Anspruch gar nicht erhebt. Die DEG selbst unterscheidet hier zwischen „Effekten“ im unmittelbaren Projektumfeld und „Wirkungen“ in einem noch sehr viel umfanglicheren Sinne, insbesondere im Hinblick auf die MDGs. Darüber hinaus umfassen Wirkungen auch unintendierte Veränderungen durch ein Projekt, die ebenfalls im Rahmen des GPR i.d.R. nicht abgebildet werden können.

Effekte im unmittelbaren Projektumfeld werden im Rahmen des GPR systematisch und strukturiert abgefragt. Um darzustellen, wie weitgehend die entsprechenden Einschätzungen sind, sei wiederum das Beispiel der Beschäftigungseffekte, z.B. im Kontext der Förderung einer lokalen Bank für Kleinunternehmer herangezogen. Im Rahmen des GPR würde in diesem Zusammenhang festgehalten, wie viele Endkreditnehmer es gibt und wie viele neue Arbeitsplätze daraus vor dem Hintergrund der Art der Kreditnehmer, der allgemeinen Arbeitsmarktsituation sowie des sonstigen Kreditzugangs erwartet werden können.

In wieweit dies dann wiederum eine Verringerung der Armut im Sinne des MDG1 mit sich bringt, wird jedoch nicht mehr erfasst. Die DEG bemüht sich allerdings seit 2006, auch für diese umfassenderen Wirkungen und den Armutsbezug durch eine weitergehende Analyse des makroökonomischen Zusammenhangs zumindest Plausibilitätsüberlegungen anzustellen und diese im Rahmen der GPR-MDG-Bewertung ebenfalls zu dokumentieren.

6.4 Berücksichtigung bzw. Anwendung von und Erfahrungen mit Erhebungsdesigns, Erhebungsmethoden und Auswertungsverfahren

Im Zusammenhang mit Erhebungsdesigns und -methoden wurden bisher keine Erfahrungen dokumentiert. Die Diskussion der Methodik in der DEG bezieht sich bisher fast ausschließlich auf das Instrument des GPR selbst. Da Untersuchungen vor Ort vollkommen dezentral festgelegt werden und auch nicht unbedingt auf Evaluation hin konzipiert sind, sind die Tiefe und die Vorgehensweise extrem variabel. Möglich ist durchaus, dass sich ein Besuch vor Ort auf einige ad hoc festgelegte Gespräche mit Leitung und Mitarbeitern des geförderten Partnerunternehmens beschränkt, was keineswegs der Tiefe einer Evaluation entspricht.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich ein Teil der speziell im Rahmen privatwirtschaftlicher Unternehmensförderung sinnvollen Erfolgskriterien auf relativ einfache Weise anhand eindeutiger, quantitativer Indikatoren ablesen lässt, so dass mit entsprechendem volkswirtschaftlichen bzw. entwicklungsökonomischen Know-How und entsprechender Länderkenntnis sektorale und/oder gesamtwirtschaftliche entwicklungspolitische Effekte sinnvoll abgeschätzt werden können. Zu den Angaben für die benötigten Indikatoren werden zudem seitens der DEG regelmäßig durch internationale Prüfungsgesellschaften testierte Unterlagen und weitere Unternehmensdaten verlangt.

Als Auswertungsverfahren hat sich das GPR innerhalb weniger Jahre in der DEG voll etabliert, einschließlich der dahinter liegenden Projektrechnungen, Risiko-Chancen-Analysen, Stärken-Schwächen-Analysen, Nutzwertanalysen, Risikoanalysen und Renditeberechnungen (Projektvorkalkulation bei ex-ante sowie DEG-Kostenträgerrechnung zur ex-post-Ermittlung der DEG-Eigenkapitalverzinsung).

6.5 Einschätzung der Qualität der Evaluationen

Insgesamt besteht innerhalb der DEG auf allen Ebenen eine große Zufriedenheit mit der Qualität der Monitoring- und Evaluationsergebnisse und dem dafür überwiegend genutzten Verfahren des GPR (INT DEG 2, INT DEG 4, INT DEG 5, INT DEG 6, INT DEG 7). Diese Einschätzung wird auch durch den Zuspruch bestätigt, den das GPR auf internationaler Ebene erhält. So konnte das Ratingtool seit 2005 sogar bereits an eine Reihe anderer europäischer bilateraler Entwicklungsbanken weiterverkauft werden. Aber es bleibt dabei ein Ratingtool ohne Anspruch auf die Tiefe einer – insbesondere auch lokalen – Untersuchung, die eine Evaluation erhebt. Die sektoralen und makroökonomischen Analysen, die der entwicklungspolitischen Bewertung des GPR zugrunde liegen, sind jedoch häufig sogar überzeugender, als diejenigen im Rahmen einer typischen Evaluationsstudie.

Mit dem GPR ist in den letzten Jahren ein qualitativ hochwertiges Instrument entstanden, das insbesondere durch seine überzeugende sektorale und gesamtwirtschaftliche Analyse auch die sachgerechte Erfassung einer Reihe von relevanten entwicklungspolitischen Effekten ermöglicht. Die Qualitätskontrolle durch Abteilung E erfüllt dabei eine wichtige Aufgabe. Dennoch ist die Untersuchung im Rahmen des GPR nicht mit einer umfassenden Wirkungsanalyse gleichzusetzen. So ist der Ansatz beispielsweise nicht geeignet, un intendierte Veränderungen durch ein Projekt zu erfassen. Zudem zeigt sich erneut an der geringen Relevanz von Erhebungsmethoden und -designs, dass es sich beim GPR tendenziell mehr um

ein Monitoring- als ein Evaluationsinstrument handelt. Als solches ist seine Qualität jedoch überzeugend, was sich auch an der hohen Akzeptanz innerhalb der EDFIs und der Weiterverbreitung durch Verkauf an andere europäische und lateinamerikanische Entwicklungsbanken erkennen lässt.

7 Personal

7.1 Personalkapazität

Insgesamt sind in der DEG rund 250 Personen in der einen oder anderen Form mit dem GPR befasst. In der für die Prüfung des entwicklungspolitischen Erfolgs verantwortlichen Abteilung E sind neben dem Abteilungsleiter zwei Entwicklungsökonominnen und eine Sekretärin tätig. Die Personalkapazität in Abteilung E hat sich seit der Systemprüfung in 2001 nicht verändert (INT DEG 6). Neben unmittelbar Projektprüfung, -monitoring und -evaluation zuzurechnenden Tätigkeiten, ist Abteilung E auch mit dem Länderrating, der Abstimmung von PPP-Ansätzen, der Organisation der entwicklungspolitischen Fortbildung innerhalb der DEG und Sonderaufgaben der Geschäftsführung befasst. Die Tätigkeiten im unmittelbaren Kontext von Monitoring und Evaluation nehmen jedoch den ganz überwiegenden Teil der Arbeitszeit der betreffenden Mitarbeiter in Anspruch (INT DEG 3).

7.2 Personalkompetenzen

Für die Beschäftigung in Abteilung E sind neben bankbetriebswirtschaftlichen auch entwicklungspolitische Kenntnisse erforderlich. Dazu werden Verhandlungsgeschick mit internen und externen Kunden, Unabhängigkeit und Integrität, Sprachkenntnisse und eine mehrjährige Berufserfahrung erwartet. Evaluationsspezifische Methodenkenntnisse werden nicht verlangt, was im Rahmen des GPR – im Gegensatz zu Evaluationen mit dem Anspruch einer umfangreichen lokalen Analyse – jedoch auch nicht erforderlich erscheint.

7.3 Personalqualifizierung

Analog wird auch bei der Personalqualifizierung nicht auf Evaluationsmethoden, sondern auf entwicklungspolitische Kenntnisse abgehoben. Diese sind auch für die Abschätzung entwicklungspolitischer Effekte im Rahmen des GPR von erheblicher Bedeutung. In diesem Zusammenhang stellt Abteilung E ein umfangreiches, modular aufgebautes internes Fortbildungs-Angebot zusammen. Die Planung für 2007 sieht insgesamt zehn Veranstaltungen vor, darunter sechs Veranstaltungen des in regelmäßigen Abständen organisierten entwicklungspolitischen Forums (DEG 2007c). Dabei wird auch über DEG-interne Erfahrungen mit bestimmten Monitoring- und Evaluationsverfahren und über Ergebnisse der GPR-Gesamtauswertung diskutiert.

Der Besuch der Veranstaltungen wurde von der Leitung teilweise als verpflichtend erklärt. Unabhängig davon besteht jedoch ein großes Interesse an diesen Veranstaltungen, die insbe-

sondere von neuen Mitarbeitern als sehr hilfreich eingeschätzt werden. Die Teilnahme wird auch von den Vorgesetzten aktiv unterstützt (INT DEG 5, INT DEG 7).

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Teilnahme an externen Veranstaltungen. Der individuelle Bedarf an Fort- und Weiterbildung wird jährlich im Rahmen von Mitarbeitergesprächen überprüft.

7.4 Gutachter

Da die DEG ihre Projektbewertungen in der Regel mit eigenem Personal durchführt, gibt es keine festen Regeln für die Auswahl und den Einsatz externer Gutachter, und deren Einsatz wird auch nicht statistisch erfasst. Wie bereits angesprochen, werden nur bei den wenigen wirklichen Evaluationen externe Gutachter als Evaluatoren eingesetzt. GPR-Bewertungen werden nie von externen Gutachtern vorgenommen, auch wenn diese (bei von den Projektmanagern empfundenen Bedarf) im Vorfeld eingesetzt werden können. Bei einer Suche geeigneter Personen wird ggf. auf die Gutachterdatenbank der KfW zurückgegriffen.

Das Personal der DEG konnte in den letzten Jahren regelmäßig von entwicklungspolitischen Fortbildungen profitieren. Es ergibt sich der Eindruck, dass dies auch bei ursprünglich rein bankbetrieblich orientierten Mitarbeitern der DEG zu einem grundlegenden entwicklungspolitischen Verständnis geführt hat. Für die Einschätzung der Entwicklung der Partnerunternehmen im jeweiligen politischen, gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Kontext ist dies von erheblicher Bedeutung. Gleichzeitig fehlt in der DEG der Versuch, im Hause auch das Know-How im Bereich sozialwissenschaftlicher Evaluationsmethoden zu stärken. Das vorhandene bank- und betriebswirtschaftliche Know-How wird für die Untersuchung von Privatsektorprojekten als ausreichend angesehen. Dies passt zu der augenblicklichen, mehr auf Monitoring ausgerichteten Prüftätigkeit, in der für Kenntnisse im Bereich der Stichprobenerhebung oder spezifischer Interviewtechniken offenbar wenig Bedarf besteht.

8 Nutzung

8.1 Ziele und Zwecke der Nutzung

Das Instrument des GPR ermöglicht durch seine klare und einheitliche Struktur eine sehr vielseitige Nutzung. Neben dem Ziel des Monitorings der Projektentwicklung sowohl vor als auch nach der Beendigung des Investitionsvorhabens wird es für das strategische Portfoliomanagement, die Sicherung des Lernens innerhalb der DEG und für die Außendarstellung eingesetzt. Alle diese Ziele sind etwa gleich gewichtet.

Die Querschnittsevaluationen (BMZ und DEG Pilotstudie zum Blumenportfolio) werden vor allem für grundlegende konzeptionelle Überlegungen und zum besseren Sektorverständnis, aber auch für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Auch hier ist ein reges Interesse an den Ergebnissen erkennbar.

8.2 Produkte: Art und obligatorische Formen der Evaluationsprodukte

Neben den Einzel-GPRs und der dazugehörigen geschäftspolitischen Würdigung durch Abteilung E sind in diesem Zusammenhang insbesondere die verschiedenen Formen der Querschnittsauswertungen erwähnenswert. Gerade diese eignen sich hervorragend als Grundlage des strategischen Portfoliomanagements sowie zur Außendarstellung. Jedes GPR muss eine Risiko- und Chancenanalyse, einen Soll-Ist-Vergleich mit Ursachenanalyse sowie klare Bewertungen und Entscheidungsempfehlungen enthalten.

8.3 Prozesse der Nutzung

Die Nutzungsprozesse des GPR sind vielseitig. Die Nutzung durch das betroffene Projekt, d.h. die Umsetzung von Auflagen und Empfehlungen wird z.T. vertraglich festgelegt und im Rahmen des Bestandsmanagements regelmäßig überprüft. Lernprozesse innerhalb der DEG werden insbesondere durch die bereits angesprochenen Fortbildungsveranstaltungen in Gang gesetzt, die u.a. auch Evaluationsergebnisse zum Inhalt haben. Darüber hinaus wird Lernen in Form einer allgemeinen entwicklungspolitischen Sensibilisierung durch die jährliche Vergabe eines GPR-basierten DEG-Leistungspreises angestrebt. Durch geeignete Zusammenstellung verschiedener GPRs können zudem relativ zeitnah Gesamtüberblicke über z. B. Länderportfolios erstellt werden, wenn dafür beispielsweise auf der Leitungsebene ein Bedarf besteht. Lernprozesse gehen aber auch über die DEG hinaus, da das GPR inzwischen zum Instrument der Harmonisierung und Standardisierung bei der Messung entwicklungspolitischer Effekte verschiedener europäischer Entwicklungsbanken geworden ist.

8.4 Zugang, Verbreitung, Nachfrage

Das GPR ist so flexibel, dass jeweils zügig auf hausinterne Nachfrage reagiert werden kann. Die Nachfrage gerade auf der Leitungsebene ist hoch. Im operativen Bereich werden die vorangehenden Einzel-GPRs genutzt, wenn das Projekt erneut beurteilt wird, um so einen Vergleich über die Zeit herzustellen oder die Erwartungen vor der eigentlichen Investition (ex ante) mit den Ergebnissen nach der Investition (ex post) zu vergleichen.

Gegenüber der Öffentlichkeit und anderen Organisationen werden die Inhalte der Einzelberichte jedoch als streng vertraulich gehandhabt. Dies entspricht den MDB-ECG Standards und der Verpflichtung der DEG auf das Bankgeheimnis. Nur in Einzelfällen wird bei Zustimmung der betroffenen Unternehmen eine Auswertung im Sinne eines Fallbeispiels veröffentlicht. Darüber hinaus sind auch die vom BMZ in Auftrag gegebenen Evaluationsberichte frei zugänglich. Dies zeigt jedoch, dass auch insgesamt eine etwas weniger restriktive Politik in Hinblick auf die Veröffentlichung von Auswertungsergebnissen in Absprache mit den Partnern möglich wäre. Dabei kann es naturgemäß nicht um spezifische Unternehmensdaten gehen, wohl aber um die entwicklungspolitischen Einschätzungen. Wenn die Zustimmung der Partner eingeholt werden soll, müsste die Darstellung allerdings in englischer Sprache erfolgen (INT DEG 3).

Verstärkt vorgesehen ist bereits heute die Publikation der projektübergreifenden Ergebnisse, also insbesondere der Sektorquerschnitte und der aggregierten GPR-Gesamtauswertungen. Hierbei ergeben sich keine Konflikte mit Geheimhaltungsvorschriften.

8.5 Sicherung

Die Sicherung der Nutzung der Evaluationsergebnisse obliegt überwiegend der Abteilung E. Durch ihre Einbeziehung in sämtliche GPRs erhält sie neben dem Bestandsmanagement eine Rolle bei der Prüfung der Umsetzung vorangegangener Empfehlungen. Der korrekte Ablauf dieser Prozesse wird zudem von der Innenrevision (Sekretariat der Geschäftsführung in Zusammenarbeit mit der KPMG) kontrolliert.

Insgesamt erscheint die DEG-interne Nutzung der GPR-Ergebnisse hervorragend. Defizite bestehen allerdings bei dem Zugang durch DEG-externe Institutionen und Personen, der auf wenige beispielhafte Einzelfälle beschränkt bleibt. Trotz der Verpflichtung der DEG auf das Bankgeheimnis und die MDB-ECG Standards wäre hier in Absprache mit den Partnerunternehmen durchaus mehr Transparenz möglich. Dies könnte insbesondere für das Verständnis der Öffentlichkeit von der entwicklungspolitischen Relevanz der DEG von Nutzen sein. Natürlich ist darauf zu achten, dass den betroffenen Unternehmen daraus kein Wettbewerbsnachteil entsteht. Aufgrund der Häufigkeit der GPR-Bewertungen und dem bei regelmäßigem Monitoring üblichen relativ geringen Zeitaufwand, wird jedoch das Bemühen um weitreichendere Transparenz nur in ausgewählten Fällen möglich sein.

Die Zahl der Evaluationen im eigentlichen Sinn ist noch so gering, dass Aussagen über die Nutzung nur eingeschränkt möglich sind. Der erste Eindruck weist jedoch auch hier auf ein allgemein reges Interesse, eine Nutzung für grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen und eine erfolgreiche Verwendung für die Öffentlichkeitsarbeit hin. Es spricht somit einiges dafür, dass tiefer gehende Evaluationsstudien dieser Art, wenn sie sich bei der DEG komplementär zum GPR etablieren sollten, ebenfalls intensiv genutzt würden.

9 Partner

9.1 Kompetenzen der Partner

Da es sich bei den Partnern der DEG i.d.R. um Unternehmen handelt, kann davon ausgegangen werden, dass gewisse Kompetenzen im Bereich von Monitoring und Evaluation im Rahmen der üblichen Managementkompetenzen abgedeckt sind. Weniger generell verbreitet ist dagegen bei diesen Partnern das entwicklungspolitische Know-How, das für eine Evaluation entwicklungspolitischer Effekte (im Gegensatz zu rein betriebswirtschaftlichen Effekten) ebenfalls von Nöten ist. Hier wird jedoch seitens der DEG keine Fortbildung verlangt oder angeboten.

9.2 Rolle der Partnerorganisation und Zielgruppen

Die Zielgruppen als diejenigen, denen die Intervention der DEG letztendlich Nutzen stiften soll, sind normalerweise in den Prozess der Evaluation nicht eingebunden und werden vielfach an keiner Stelle systematisch nach ihren Erfahrungen befragt. Laut Gesellschaftsvertrag der DEG und Richtlinien für die Geschäftstätigkeit sind jedoch auch die Partnerunterneh-

men bzw. Investoren als Zielgruppen zu bezeichnen. Diese werden im Rahmen des banküblichen Dialoges eingebunden. Dies bedeutet jedoch vor allem, dass er zur regelmäßigen Berichterstattung verpflichtet ist. Monitoring und Evaluation wird nicht als Serviceleistung an den Partner, sondern als Kontrolle des Partners interpretiert. Entsprechend wird der Partner normalerweise auch nicht nach eigenen Interessen aus einer Evaluation befragt und seine Kooperationsbereitschaft endet mit dem Ende seiner vertraglichen Verpflichtung gegenüber der DEG.

Die Ergebnisse der Untersuchungen der DEG werden mit dem Partner erörtert, um die Umsetzung der Empfehlungen sicherzustellen. Allerdings erhält er üblicherweise nicht den vollständigen GPR-Bericht, da dieser auch Bewertungen beinhaltet (Bonitäts-Einschätzung, DEG-Eigenkapitalverzinsung und entwicklungspolitisches Ranking), die die DEG als intern betrachtet. Im reinen Bankgeschäft mag eine solch restriktive Handhabung üblich sein, im reinen Bankgeschäft werden jedoch auch keine entwicklungspolitischen Wirkungen untersucht, und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit entspricht die Übermittlung des vollständigen Evaluationsergebnisses an den Partner den gängigen Standards, die auch vom BMZ für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden.

Ein praktisches Problem besteht dabei für die DEG allerdings auch darin, dass die Berichte derzeit nur auf Deutsch verfasst werden und eine Umstellung auf die englische Sprache erheblichen Mehraufwand verursachen könnte.

9.3 Einstellungen und Bedarf der Partner hinsichtlich Evaluation

Die Monitoring- und Evaluationstätigkeit der DEG wird als Teil der vertraglich vereinbarten Berichtspflichten allgemein akzeptiert. Diskussionen gibt es zuweilen, wenn die DEG in diesem Zusammenhang ex ante die Zertifizierung gewisser Verfahren und Standards oder die Prüfung des Jahresberichts durch internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften verlangt (INT DEG 4).

Eine Partnerbeteiligung bei der Monitoring und Evaluation findet nur im Rahmen der banküblichen Kundenbeziehung statt. Dabei ist der Partner Informationslieferant und gibt eine Selbsteinschätzung ab, die eine erste Basis für das DEG-seitig erstellte GPR bildet. Diese einseitige Einbindung ist aus entwicklungspolitischer Sicht insbesondere dann bedauerlich, wenn es sich bei dem Partner um ein Unternehmen aus dem Zielland handelt, so dass auch das Capacity Building innerhalb des Unternehmens als entwicklungspolitisches Ziel gelten kann. Zudem wird generell die langfristige Befolgung von Empfehlungen besser sichergestellt, wenn der Partner diese Empfehlungen selbst nachvollziehen kann. All dies spricht für eine erheblich umfassendere Einbeziehung der Partner in den Evaluationsprozess und für einen intensiveren beidseitigen Austausch der entsprechenden Dokumente.

Es wird offensichtlich, dass die DEG geprägt durch ihre marktorientierte Banktätigkeit die Beziehung zum geförderten Unternehmen / Investor mehr als privatwirtschaftliche Kundenbeziehung als ein Partnerschaftsverhältnis ansieht, wie es im entwicklungspolitischen Kontext üblicherweise angestrebt wird.

10 Vernetzung der Evaluation

10.1 Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene

Die DEG ist insbesondere auf internationaler Ebene hervorragend vernetzt. Im Kreis der EDFI wird das Instrument des GPR inzwischen nicht nur als Grundlage für allgemeine Harmonisierungsbestrebungen verwendet, sondern wurde von der DEG, wie bereits angesprochen, auch bereits an andere bilaterale Entwicklungsbanken weiterverkauft. So bestehen inzwischen GPR-Lizenz- und Dienstleistungsverträge mit den EDFI-Mitgliedern NORFUND, BIO, BMI-SBI, COFIDES, FINNFUND, PROPARCO und SIFEM und eine GPR-Nutzungs- und Auswertungsvereinbarung mit European Finance Partner (EFP), der Central American Bank for Economic Integration (CABEI) und der Banco Republica in Uruguay.

Die allgemeinen Abstimmungen sind darüber hinaus inzwischen soweit fortgeschritten, dass 2006 erstmals eine alle EDFI umfassende Gesamtauswertung von der DEG organisiert werden konnte (INT DEG 1).

Auf nationaler Ebene ist die DEG u.a. durch die Teilnahme an der BMZ-Arbeitsgruppe der deutschen Evaluationseinheiten eingebunden. Auffällig ist jedoch eine zum Teil völlig andere Nutzung zentraler evaluationsbezogener Begrifflichkeiten, die sich vermutlich teilweise aus dem systemimmanenten Unterschied des Beurteilungssystems im Privatsektorkontext ergibt.

10.2 Vernetzung mit Wissenschaft und Forschung

Der Austausch mit der Wissenschaft wird von Abteilung E aktiv gesucht, indem in Form vielfältiger Vorträge und Publikationen das Instrument des GPR zur Diskussion gestellt wird (schon in der Anfangsphase, siehe z.B. Braun 2005; für aktuellere Veröffentlichungen, siehe z.B. Koch 2007a und 2007b). Daneben gibt es einen Austausch mit der London School of Economics / Evaluation of private sector development und dem International Development Research Center der Harvard University. Mitgliedschaften in speziellen Evaluationsgesellschaften bestehen allerdings nicht.

10.3 Vernetzung durch Präsenz und Mitwirkung in Evaluationsforen und Netzwerken

Die DEG ist Mitglied verschiedener Arbeitsgruppen der Internationalen Finanzinstitutionen – u.a. zu Private Equity Funds, für die 2004 ebenfalls ein speziell angepasstes GPR entwickelt wurde. Daneben leitet Abteilung E zurzeit die EDFI-Arbeitsgruppe „Assessment and harmonization of development impact“, welche das Evaluationsforum für europäische marktorientierte Entwicklungsbanken der Privatsektorförderung darstellt. Mit Evaluationsforen, die Evaluation im Sinne des DAC betrachten und diese klar von Monitoring- und Ratingaktivitäten unterscheiden, ist die DEG jedoch kaum vernetzt.

Die internationale Vernetzung der DEG, insbesondere im Rahmen der EDFI-Gruppe, ist sehr überzeugend. Dies betrifft allerdings nur eingeschränkt den Bereich Evaluation im Sinne des DAC und in erheblichem Umfang den Bereich Projektbewertung im Rahmen des GPR. Durch den Erfolg des GPR ist die DEG innerhalb der EDFI-Gruppe in den letzten Jahren immer aktiver in die Rolle eines Koordinators für Projektbewertung gewachsen. Auch der kontinuierliche Dialog mit der Wissenschaft ist offenkundig. Weniger klar erkennbar sind Koordinationsbemühungen mit anderen deutschen EZ-Organisationen, was jedoch auch an der Andersartigkeit des Auftrags und Tätigkeitsfelds der DEG liegen mag. Dennoch ist festzuhalten, dass die DEG auch mit Institutionen, die sich zentral mit Evaluationen im eigentlichen Sinn beschäftigen, um regelmäßigen Kontakt bemüht ist.

11 Fazit und Ausblick

11.1 Zentrale Ergebnisse

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich bei der DEG in den letzten Jahren eine ausgeprägte Projektprüfungs- und Bewertungskultur entwickelt hat, die in allen Bereichen des Hauses anerkannt und intensiv genutzt wird. Das von der DEG entwickelte System des GPR hat sich zudem mittlerweile auch schon international verbreitet. Die Unabhängigkeit von Abteilung E, die auf allen Ebenen die letzte Verantwortung für die entwicklungspolitische Beurteilung trägt, und der Wechsel der Verantwortlichkeiten im Projektverlauf innerhalb des operativen Bereichs bilden ein Gegengewicht zu dem erheblichen Einfluss, den die operativen Einheiten auf das Gesamtergebnis haben. Hinsichtlich der Qualität überzeugt die konsequente Analyse aller Projektergebnisse im Rahmen des politischen, sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Hintergrunds. Den GPRs fehlt jedoch ganz überwiegend die Tiefe einer (Mikro)- Analyse vor Ort, die nach dem Verständnis des DAC, das auch dieser Studie zugrunde liegt, ein zentrales Charakteristikum von Projektevaluationen in der Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Das GPR entspricht allerdings nahezu vollständig den MDB-ECG „Evaluationsrichtlinien“ sowie der „Evaluationspraxis“ im EDFI-Kreis, wobei die Bezeichnung „Evaluation“ dort offensichtlich in einem sehr viel weiteren Sinne unter Einschluss von Monitoring und Ratingverfahren verwendet wird.

Aufgrund der besonderen Situation der DEG als Bank und den damit verbundenen Besonderheiten ihrer entwicklungspolitischen Tätigkeit folgt daraus nicht, dass ersatzweise oder zusätzlich zum GPR ein umfangreiches Evaluationssystem aufgebaut werden müsste. Allerdings erweisen sich gerade vor diesem Hintergrund die ergänzenden Evaluationen durch das BMZ und die von der DEG selbst im Rahmen eines Pilotprojekts angestoßene externe Querschnittsevaluation als äußerst hilfreich und sollten in jedem Fall weitergeführt werden. Wie groß auch bei Einzelprojekten der Mehrwert einer Evaluation (z.B. durch die systematische Befragung von Zielgruppen) gegenüber dem GPR jeweils ist, hängt innerhalb der DEG-Tätigkeit vermutlich vom Projekttyp ab. Ein Erfahrungsaustausch mit der KfW-Entwicklungsbank hinsichtlich von Evaluation im Bereich der Unternehmensförderung wä-

re möglicherweise hilfreich, um Projekttypen zu erkennen, bei denen der Mehrwert besonders groß ist.

Beim GPR selbst bestehen zudem Defizite hinsichtlich der Einbindung der Partner und der Transparenz der Evaluationsergebnisse. Auch hierbei ist zwar die besondere Situation der DEG als Bank zu beachten, die naturgemäß zu einem vorwiegenden Verständnis der Evaluation als Kontrollinstrument führt und die DEG zudem auf die Wahrung des Bankgeheimnisses verpflichtet. Dennoch zeigt beispielsweise der sehr viel offenere Umgang mit den Ergebnissen der BMZ-Evaluation, dass zumindest in Einzelfällen eine größere Offenheit möglich ist.

11.2 Veränderungen gegenüber der Ausgangslage 1999/2001

In den letzten Jahren hat die Entwicklung des Monitoring- und Evaluationssystems des DEG eine außerordentliche Dynamik gezeigt. Im Jahr 2002 wurde das GPR ex-ante (von Projektprüfung bis zur Beendigung der Investitionsdurchführung) in den Standardbetrieb übernommen. 2004 folgte das GPR ex-post einschließlich einer aggregierten Messung entwicklungspolitischer Effekte (z.B. über Arbeitsplätze, Steuern und Nettodevisen). Zudem erfolgte eine sektorale Differenzierung, die Entwicklung des speziellen GPR für Private Equity Fonds und seit 2005 der Verkauf des GPR an andere europäische Entwicklungsbanken sowie seine Nutzung als allgemeine Grundlage für gemeinsame Bewertungen der entwicklungspolitischen Effekte bei allen EDFIs. Das GPR wird zunehmend für Querschnittsauswertungen aller Art eingesetzt und auch als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit herangezogen.

Darüber hinaus kam es durch die übergreifende Evaluation des BMZ in 2004 und die Pilotstudie zum Blumenportfolio auch über das (schematische) GPR hinaus zu weiteren Querschnittsevaluationen, deren Ergebnisse nicht nur die Glaubwürdigkeit des Evaluationssystems erhöhen, sondern zudem auch der Weiterentwicklung des GPR dienen können.

11.3 Geplante Weiterentwicklung der Evaluation der Organisation

Aus der beschriebenen Dynamik ergibt sich auch die Planung für die nächsten Jahre. So soll die gemeinsame Projektbewertung aller EDFIs weitergeführt werden und die Standardisierung der entwicklungspolitischen Evaluation von Privatsektorvorhaben auch auf Organisationen außerhalb des EDIFI-Kreises ausgedehnt werden.

Aufbauend auf der Pilotstudie zum Blumenportfolio soll zudem künftig verstärkt der konzeptionellen Frage nachgegangen werden, inwiefern die DAC-Kriterien angemessen auf die Evaluation von Privatsektorvorhaben angewendet werden können. Zudem wird die Durchführung von Querschnittsevaluationen dieser Art in anderen Sektoren in Erwägung gezogen.

Darüber hinaus ist eine Erweiterung der Instrumente des Wissensmanagements geplant.

11.4 Vergleich der Ergebnisse, Veränderungen und Planungen mit DAC-Prinzipien (Unabhängigkeit und Überparteilichkeit, Glaubwürdigkeit, u. a. m) zum Anzeigen von Defiziten

Die DEG ist als Entwicklungsbank den Standards der MDB-ECG verpflichtet, die nicht in allen Bereichen mit den DAC-Prinzipien kompatibel sind. Dies gilt insbesondere für das DAC-Prinzip der Transparenz, das darüber hinaus auch durch die Verpflichtung der DEG auf das Bankgeheimnis eingeschränkt wird. Dennoch sind in Absprache mit den Partnerunternehmen hier vermutlich etwas größere Freiräume möglich, als bisher genutzt werden.

Auch das Prinzip der Partnerschaftlichkeit wird von der DEG als Bank offenbar wenig gewichtet. Das Partnerunternehmen wird in die Evaluationen üblicherweise als Informationslieferant, nicht als Nutzer der Serviceleistung Evaluation einbezogen. Dies entspricht dem Verständnis der banküblichen Kundenbeziehung.

Die institutionelle Einbettung von Abteilung E und ihre Endverantwortung für die GPR-Bewertung sichert ein gewisses Maß an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die operativen Einheiten in erheblichem Umfang in den Beurteilungsprozess eingebunden sind. Für ein Evaluationssystem würde man aus Gründen der Glaubwürdigkeit eine vollständige Abkopplung vom operativen Geschäft fordern. Für das GPR, das mehr ein Monitoring- als ein Evaluationsinstrument darstellt, erscheint diese Vorgehensweise allerdings vertretbar.

Des Weiteren ist die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse dadurch eingeschränkt, dass die GPRs häufig allein auf der Grundlage schriftlicher Projektdokumente bzw. Gesprächen mit dem Projektpartner basieren. Auch wenn bei den Projektdokumenten immer auf Testate internationaler Wirtschaftsprüfer geachtet wird, können diese in der Regel eine repräsentative Zielgruppenumfrage oder andere tiefer gehende Untersuchungen vor Ort nicht ersetzen.

Gleichzeitig erfolgt jedoch bei jedem GPR eine sachgerechte Beurteilung einer Reihe relevanter entwicklungspolitischer Effekte, bei der die (überwiegend aus den Projektunterlagen gewonnenen) Informationen im Kontext der politischen, sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen analysiert werden. Diese Untersuchung ist häufig deutlich überzeugender, als dies bei typischen Evaluationsberichten der Fall ist.

Gerade aufgrund dieser interessanten entwicklungspolitischen Bewertungen ist sehr bedauerlich, dass die Transparenz über die Evaluationsergebnisse nach außen relativ gering ist, da weder die Partner, noch die Öffentlichkeit Zugang zu den Endberichten erhält. Trotz Bankgeheimnis sollten sich Möglichkeiten finden lassen, zumindest die entwicklungspolitische Beurteilung in stärkerem Umfang der interessierten Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen. Im Gegensatz zu Evaluationen kann vom GPR als regelmäßigem, häufigem und mit geringem Zeitaufwand durchzuführenden Monitoring jedoch vermutlich keine generelle Regelung in dieser Richtung verlangt werden. Im Hause ist die Transparenz (und darüber hinaus die Akzeptanz) jedoch hervorragend.

Vorbildlich sind bei der DEG zudem die internationale Vernetzung mit anderen europäischen Entwicklungsbanken sowie der aktiv gesuchte Austausch mit der Wissenschaft. Dieser Austausch findet zwar überwiegend, aber keineswegs ausschließlich mit anderen Ent-

wicklungsbanken statt, sondern auch mit anderen Organisationen der EZ, deren Evaluationseinheiten, sowie mit wissenschaftlichen Organisationen im Evaluationsbereich.

11.5 Handlungsempfehlungen

Aus der obigen Diskussion ergeben sich vor allem zwei zentrale Handlungsempfehlungen:

(1) Systematische Ergänzung des GPR durch zusätzliche externe Evaluationen

Das GPR ist ein äußerst innovatives Verfahren der Projektbeurteilung einschließlich der Beurteilung entwicklungspolitischer Effekte und hervorragend auf die spezifischen Bedürfnisse der Privatsektorförderung abgestimmt. Dennoch kann es ein wirkliches Evaluationssystem im Sinne des DAC nicht ersetzen. Eine Fortsetzung der komplementären Evaluationen wie sie mit der Pilotstudie zum Blumenportfolio bereits begonnen haben, ermöglicht eingehendere Analysen vor Ort, gibt einen tieferen Einblick in ausgewählte Bereiche und erlaubt Vergleiche mit den Ergebnissen des GPR. Damit ermöglicht sie nicht nur die Weiterentwicklung des Projektbeurteilungssystems insgesamt, sondern auch eine höhere Glaubwürdigkeit. Eine ähnliche Rolle könnten die vom BMZ direkt in Auftrag gegebenen Evaluationen übernehmen. Die Glaubwürdigkeit des gesamten Prüfungssystems würde erheblich erhöht, wenn diese Evaluationen in Zukunft einen systematischen, komplementären Bestandteil davon bilden würden.

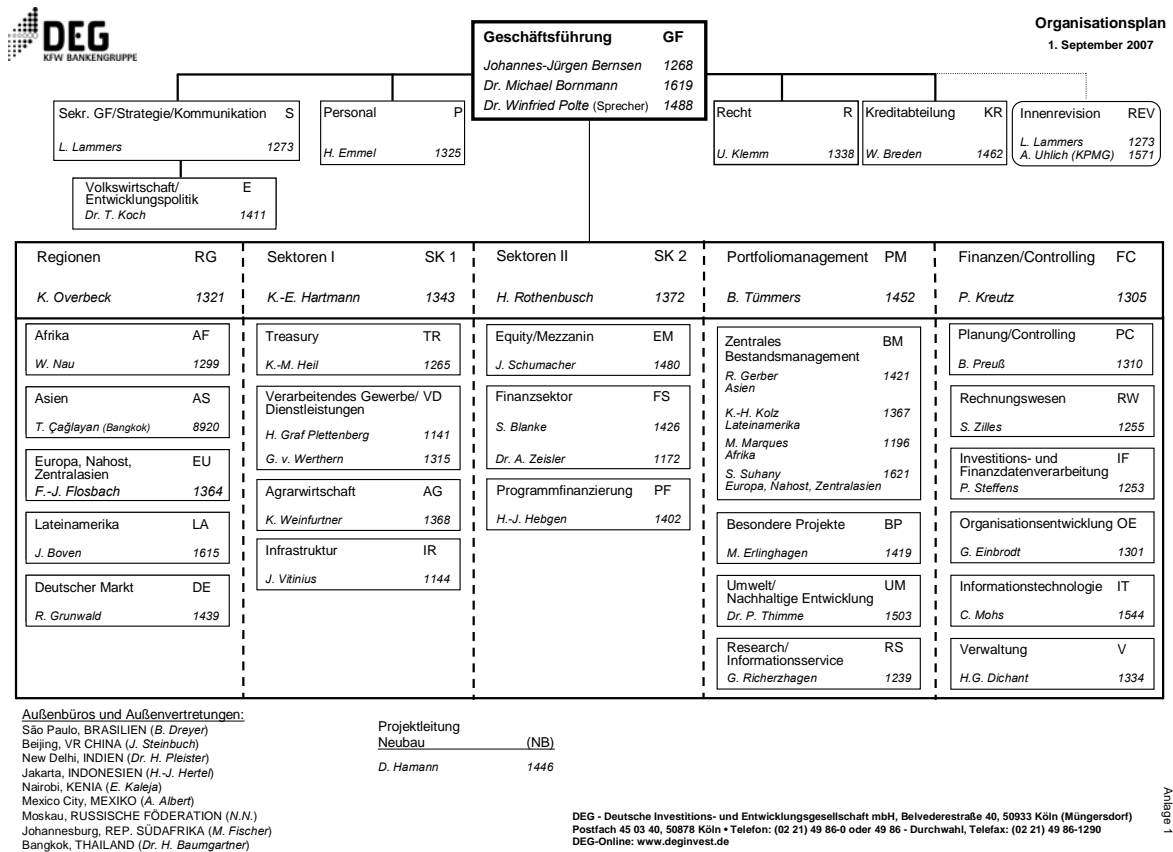
(2) Transparenz stärken

Schließlich erschiene hilfreich, die Öffentlichkeit stärker über die Ergebnisse der DEG-Projektprüfung zu informieren. Die Transparenz über das Ratinginstrument GPR ist durchaus hoch, nicht jedoch über die Ergebnisse seiner Nutzung. Ein erster Schritt ist die bereits geplante verstärkte Veröffentlichung von Querschnittsauswertungen und den zugehörigen entwicklungspolitischen Auswertungen. Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, ob nicht auf Anfrage und bei Zustimmung des betroffenen Unternehmens auch die entwicklungspolitische Würdigung von Einzelprojekten offen gelegt werden kann. Eine große Nachfrage nach diesen Berichten wäre nicht zu erwarten, aber das Ratingsystem der DEG könnte damit insgesamt an Glaubwürdigkeit gewinnen. Allerdings kann von dem stark auf Monitoring ausgerichteten GPR nicht dieselbe Transparenz erwartet werden, die für Evaluationen nach DAC-Standards eingefordert wird. Allerdings sollte nach Möglichkeit zumindest dem Partner ein vollständiger GPR-Bericht zur Verfügung gestellt werden.

Bei allen Handlungsempfehlungen an die DEG muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie anders als andere Organisationen der EZ nicht über ein öffentlich finanziertes Budget für Evaluation verfügt und somit alle zusätzlichen Leistungen in diesem Bereich aus Überschüssen in anderen Bereichen finanzieren muss. Insbesondere wenn zusätzlich zum umfangreichen Beurteilungssystem des GPR tiefer gehende Evaluationen systematischer Teil des Prüfungssystems werden sollen, ist vermutlich eine Finanzierung aus BMZ-Mitteln erforderlich.

12 Anhang

12.1. Organigramm der DEG (September 2007)



12.2. Kriterien für obligatorische Evaluationen / Häufigkeit nach Formen.

Alle Projekte werden in allen Projektstadien dem GPR unterzogen, nach Fertigstellung der Investition weiterhin alle zwei Jahre bis zur vollständigen Darlehensrückzahlung bzw. zum Verkauf der Beteiligung durch die DEG.

Evaluationen im eigentlichen Sinne bisher nur sporadisch (siehe Detailangaben im Text).

13 Liste der Interviewpartner

Name	Funktion
Claudia BÖING	Senior Investmentmanagerin, Bestandsmanagement Afrika
Dr. Thomas KOCH	Leiter der Abteilung Volkswirtschaft/Entwicklungspolitik (Abteilung E)
Petra KOTTe	Senior Investmentmanagerin, Infrastruktur
Lothar LAMMERS	Leiter des Sekretariats der Geschäftsführung / Strategie / Kommunikation sowie Innenrevision
Oliver LENZE	Senior Entwicklungsökonom, Abteilung E
Roger PELTZER	Senior Investmentmanager, Region Afrika
Dr. Winfried POLTE	Sprecher der Geschäftsführung

Die im Text verwendeten Kurzbezeichnungen sind wie folgt zu lesen:

INT DEG 1 Interviewpartner (**INT**) der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (**DEG**) mit der zufällig zugeteilten Nummer **1**.

14 Literatur

- BMZ-E (2007): Evaluierung in der EZ: Definitionen. Internes Dokument des BMZ Evaluierungsreferats. BMZ. Bonn.
- Borrmann, Axel/Fasbender, Karl/Holthus, Manfred/von Gleich, Albrecht/Reichl, Bettina/Shams, Rasul (1998): Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Analyse, Bewertung, Reformen. Baden Baden: Nomos.
- Borrmann, Axel/von Gleich, Albrecht/Holthus, Manfred/Shams, Rasul (2001): Reform der Erfolgskontrolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Zwischenbilanz. Baden Baden: Nomos.
- Braun, Hans-Gert (2005): Das Geschäftspolitische Projektrating der DEG und das Evaluierungssystem der EBRD. In: Ahrens, Heinz (Hg.): Zur Bewertung der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin: Duncker & Humblot, S. 31-45.
- DEG (2002): Gesellschaftsvertrag der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Fassung des Gesellschafterbeschlusses vom 12.8.2002. Köln.
- DEG (2005): GPR-Handbuch, internes Handbuch der DEG, Köln.
- DEG (2007a): Self Assessment der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Antworten zum Fragebogen vom 5.3.2007. Köln.
- DEG (2007b): Presseinformation 02/07, Köln.
- DEG (2007c): Entwicklungspolitische Fortbildung, Planung 2007. interner Vermerk vom 22. Februar. DEG/Abteilung E.
- Hartig, Peter/Lindlein, Peter (2004): Entwicklungspolitische Wirkungen von DEG-Finanzierungsvorhaben. Evaluation im Auftrag des BMZ. Berlin.
- Koch, Thomas (2007a): Messung von entwicklungspolitischen Effekten langfristiger Projektfinanzierung in Entwicklungsländern. In: Zeitschrift für Evaluation 2007 (1), S. 7-29.
- Koch, Thomas (2007b): Geld ist doch anstreichbar. In: eins 2007(2-3), S. 45-48.
- OECD/DAC (2002): Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Paris.

15 Abkürzungsverzeichnis

BIO	Belgian Investment Company for Developing Countries
BMI-SBI	Belgische Maatschappij voor Internationale Investering - Société Belge d'Investissement International
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CABEI	Central American Bank for Economic Integration
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
DAC	Development Assistance Committee
DEG	DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
ECG	Evaluation Cooperation Group
EDFI	European Development Financial Institutions
EFP	European Finance Partner
EFQM	European Foundation for Quality Management
EIB	European Investment Bank
EPR	Entwicklungspolitisches Projektrating
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FINNFUND	Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd.
GPR	Geschäftspolitisches Projektrating
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KPMG	KPMG Deutsche Treuhandgesellschaft AG
KR	Kreditabteilung
MDB	Multilateral Development Banks
MDG	Millennium Development Goals
NORFUND	Norwegian Investment Fund for Developing Countries
NUS	Neue Unabhängige Staaten, Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion
OrgA	Organisationsanweisung
PROPARCO	Promotion et Participation pour la Coopération économique
PPP	Public Private Partnership
PWC	PricewaterhouseCoopers
QFA	Qualifizierte Finanzierungsanfrage

SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
-------	--