

# **Querschnittsauswertung**

zu den unabhängigen Evaluierungen 2007

im Themenschwerpunkt

**Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)**

**gtz**

**Querschnittsauswertung**  
zu den unabhängigen Evaluierungen 2007  
im Themenschwerpunkt  
**Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)**

Erstellt durch Dr. Brigitte Späth

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65726 Eschborn

Eschborn, 6. November 2008

## Inhaltsverzeichnis

<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>4</b>
<b>VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN</b> .....	<b>6</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>8</b>
<b>Bewertung nach den DAC-Kriterien</b> .....	<b>8</b>
<b>Wesentliche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen</b> .....	<b>10</b>
<b>Empfehlungen</b> .....	<b>10</b>
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>12</b>
1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Gegenstand der Querschnittsauswertung ....	12
1.2 Zur Orientierung für den Leser .....	13
<b>2. ZIELE UND HANDLUNGSFELDER</b> .....	<b>15</b>
<b>3. BEWERTUNG NACH DEN DAC - KRITERIEN</b> .....	<b>25</b>
3.1 Relevanz .....	26
3.2 Effektivität.....	27
3.3 Impact .....	29
3.4 Effizienz.....	32
3.5 Nachhaltigkeit.....	33
3.6 Synopse aus 3.1 bis 3.5.....	36
<b>4. BEWERTUNG DER ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN QUERSCHNITTSTHEMEN</b> .....	<b>38</b>
4.1 Armutsminderung und MDG.....	38
4.1.1 Konzeptionelle Probleme .....	39
4.1.2 Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort) .....	42
4.1.3 Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung .....	43
4.1.4 Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse .....	46
4.1.5 Schlussfolgerungen - Empfehlungen .....	47
4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter .....	48
4.2.1 Entwicklungspolitischer Auftrag .....	48
4.2.2 Verteilung der Genderkennung.....	50
4.2.3 Genderwirkungen bei der Umsetzung .....	50
4.2.4 Schlussfolgerungen - Empfehlungen .....	52
4.3 Auswirkungen auf die Handlungskompetenz der Partner ( <i>Capacity Development</i> ).....	53
4.3.1 Der Ansatz der GTZ.....	54
4.3.2 Erfahrungen mit Capacity Development .....	55

4.3.3	Schlussfolgerung - Empfehlungen .....	58
<b>5.</b>	<b>LEITBILD DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG .....</b>	<b>58</b>
<b>6.</b>	<b>FACHLICHE BEWERTUNG .....</b>	<b>60</b>
6.1	Konzeptionelle Trends im Zeitverlauf .....	61
6.2	Konzeptionelle Ansätze und methodisches Vorgehen .....	63
6.2.1	Versuch einer Typisierung der Vorhaben .....	63
6.2.2	Erfolgs- und Misserfolgskriterien der PWE - Wiederkehrende Stärken und Schwächen .....	64
6.2.3	Reflektion deutscher Ansätze .....	67
6.3	Wirkungen und Monitoring .....	67
6.4	Veränderte Rahmenbedingungen für die PWE .....	70
<b>7.</b>	<b>AUFTRAGSMANAGEMENT .....</b>	<b>71</b>
<b>8.</b>	<b>ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND LERNERFAHRUNGEN .....</b>	<b>74</b>
<b>9.</b>	<b>EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>79</b>
9.1	Empfehlungen an die Fachabteilung .....	79
9.2	Empfehlung für die Steuerung von Vorhaben .....	83
9.3	Empfehlungen an den Auftraggeber .....	84
	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>85</b>

## Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Aufstellung der 17 Evaluierungsvorhaben nach Evaluierungstyp

Tabelle 2: Durchschnittliche Bewertung der DAC-Kriterien

Tabelle 3: Verteilung der Gesamtbewertung

Tabelle 4: Abweichungen von der Gewichtung

Grafik 1: Verteilung der Relevanzbewertung (N=17)

Grafik 2: Verteilung der Effektivitätsbewertung (N=17)

Grafik 3: Verteilung der Impactbewertung (N=17)

Grafik 4: Verteilung der Effizienzbewertung (N=17)

Grafik 5: Verteilung der Nachhaltigkeitsbewertung (N=17)

Grafik 6: Verteilung der Gesamtbewertung nach Evaluierungstyp

Grafik 7: Verteilung Armutskennung (N=17)

Grafik 8: Verteilung der Genderkennung (N=17)

Grafik 9: Capacity Development

Grafik 10: Trends in der PWE

## **Anhänge**

- Anhang 1** Terms of References für die Metaevaluierung Privatwirtschaftsentwicklung
- Anhang 2** Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben
- Anhang 3** Übersicht der Bewertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007
- Anhang 4** Auswertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007

## Verzeichnis der Abkürzungen

AURA	neuer entwicklungspolitischer Auftragsrahmen für die Technische Zusammenarbeit
BDS	Business Development Services (Unternehmensdienstleistungen)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BuH	Bosnien und Herzegowina
CIM	Centrum für Internationale Migration
CEFE	Competency based Economies through Formation of Enterprises - Unternehmenstraining
CEPAL	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika
GIK	Geschäfts- und Investitionsklima
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Schweizer Departements des Äusseren
DIP	Department of Industrial Promotion des thailändischen Industrieministeriums
d.V.	die Verfasserin
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FE	Fremdevaluierung
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
IBD	Integrierter Beratungsdienst für die Privatwirtschaft
IFC	International Finance Cooperation
ILO	International Labour Organisation (Internationales Arbeitsamt)
IT	Information Technologie
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KKMU	Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KZF	Kurzzeitfachkraft
LED	Local Economic Development – lokale Wirtschaftsentwicklung
LRED	Local and Regional Economic Development – lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung
LZF	Langzeitfachkraft
NWE	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
PACA	Participatory Appraisal of Competitive Advantage – Instrument von LRED
PFK	Projektfortschrittskontrolle
PIA	Poverty Impact Assessment
PN	Projektnummer
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)
PWE	Privatwirtschaftsentwicklung
PWF	Privatwirtschaftsförderung
REFA	Verband für Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung
REFA- Methodik	Methoden zur Erreichung der Ziele des REFA-Verbandes. Dabei konzentrieren sich die Methoden auf die Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmens- entwicklung
SADC	Southern African Development Community
SEQUA	Gemeinnützige Gesellschaft der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft
SFF	Studien- und Fachkräfte Fonds
SIDO	Small Industries Development Organisation
SHO	Selbsthilfeorganisation
SOE	Südosteuropa
SöM	Soziale und ökologische Marktwirtschaft

TZ	Technische Zusammenarbeit
USAID	United States Agency for International Development
WBF	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
WSK	Wertschöpfungskette
WiRAM	Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft
WoM	Wirkungsorientiertes Monitoring
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung

## Zusammenfassung

Im Rahmen des Evaluierungssystems der GTZ werden seit 2005 jährlich 30 unabhängige Evaluierungen zu zwei Schwerpunktthemen durchgeführt. Im Jahre 2007 war einer der beiden Schwerpunkte *Privatwirtschaftsentwicklung* (PWE). Evaluiert wurden 15 (17) Vorhaben:

- 5 (7) Zwischenevaluierungen (Georgien, Marokko, Nepal, Südosteuropa (Rumänien/Kroatien/Serbien), Südafrika),
- 6 Schlussevaluierungen (Benin, Bosnien und Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Mongolei, Southern African Development Community (SADC)),
- 4 Ex-post Evaluierungen (Kirgistan, Peru, Tansania, Thailand).

Um das Lernen aus Evaluierungen in der GTZ zu unterstützen beauftragte die Stabsstelle Evaluierung eine Querschnittsauswertung. Diese ermöglicht eine Gesamtschau der Ergebnisse der 17 Einzelevaluierungen; sie identifiziert wiederkehrende Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien und leitet übergreifende Lernerfahrungen und Empfehlungen ab. Ein Schwerpunkt liegt auf der Bewertung von entwicklungspolitischen Querschnittsthemen wie Armutsminderung und Gender.

Zu berücksichtigen ist, dass die Repräsentativität der Ergebnisse der unabhängigen Evaluierungen dadurch begrenzt wird, dass a) das Sample relativ klein ist, b) ein gewisses Maß an Subjektivität nicht auszuschließen ist und c) nicht die gesamte Bandbreite der aktuellen Leistungen von PWE abgedeckt ist. Ferner wirkte sich ein Wechsel des Planungssystems vom outputorientierten ZOPP zum wirkungsorientierten AURA erschwerend auf die Evaluierungen aus. Auch wenn dies die Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der Analysen und Bewertungen der unabhängigen Evaluierungen einschränkt, enthalten die Ergebnisse Querschnittsauswertung doch wichtige Tendaussagen.

### Bewertung nach den DAC-Kriterien

Mit einer durchschnittlichen Gesamtbewertung von 2,7 werden 14 der 17 evaluierten Vorhaben als erfolgreich eingestuft. Ein Vorhaben wurde mit ‚sehr gut, deutlich über den Erwartungen liegend‘, sieben weitere wurden mit ‚gut, den Erwartungen voll entsprechend‘ und sechs mit ‚zufrieden stellend, liegt unter den Erwartungen‘ bewertet. Zwei Vorhaben wurden in der Gesamtbewertung mit ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines mit ‚unzureichend‘ beurteilt. Keines der DAC-Kriterien oder Vorhaben wurde mit der Stufe 6 ‚gescheitert‘ bewertet.

Bewertung	Anzahl	Anteil
sehr gut (1)	1	6 %
gut (2)	7	41 %
zufrieden stellend (3)	6	35 %
nicht zufrieden stellend (4)	2	12 %
unzureichend (5)	1	6 %
gescheitert (6)	--	--
<b>erfolgreich (1-3)</b>	<b>14</b>	<b>82 %</b>
<b>nicht erfolgreich (4-6)</b>	<b>3</b>	<b>18 %</b>

In zwei Fällen erfolgte eine Herabstufung des Vorhabens:<sup>1</sup> Die nicht erfolgreichen Vorhaben setzen die insgesamt recht positiven Bewertungen herunter. Im Einzelnen wurden die verschiedenen DAC-Kriterien wie folgt bewertet:

<sup>1</sup> Ein Vorhaben ist nur dann ‚erfolgreich‘, wenn die direkten Wirkungen (Effektivität), die indirekten Wirkungen (Impact) und die Nachhaltigkeit mindestens mit ‚zufrieden stellend‘ bewertet werden.



DAC-Kriterien	Relevanz	Effektivität	Impact	Effizienz	Nachhaltigkeit	Gesamt
Durchschnittswert	1,8	2,6	2,8	2,7	2,8	2,7

- *Relevanz* bezeichnet das Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen. (*Tun wir das Richtige?*)

94 % der Entwicklungsmaßnahmen wurden als erfolgreich bewertet, mit einer durchschnittlichen Bewertung von 1,8 . Sechs Vorhaben wurden mit gut, d.h. sehr gut, neun mit 2 (gut) eingestuft.
- *Effektivität* ist das Ausmaß, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich). (*Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme?*) Dabei steht die Erreichung der in der Konzeption des Vorhabens (Angebot) formulierten „Wirkungsindikatoren“ im Vordergrund.

Bei 94 % oder 16 von 17 Vorhaben wurde die Zielerreichung bzw. der Zielerreichungsgrad als erfolgreich eingestuft (im Durchschnitt 2,6. Ein Vorhaben wurde mit sehr gut, sechs mit gut und neun mit zufrieden stellend bewertet.
- *Impact* ist das Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt die angestrebten übergeordneten Wirkungen zu erreichen. (*Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?*) Allerdings wurde die Mehrheit der Vorhaben ursprünglich vor Einführung von AURA und somit auch vor der ‚Orientierung auf Wirkungen‘ konzipiert; die Berichterstattung der Vorhaben war dementsprechend noch nicht konsequent auf Wirkungen ausgerichtet.

88 % oder 15 der 17 Vorhaben wurden als erfolgreich eingestuft. Die durchschnittliche Bewertung des Impacts lag bei 2,8. Nur ein Vorhaben wurde mit sehr gut, fünf mit gut, neun mit zufrieden stellend bewertet. Je ein Vorhaben erhielt die Noten 4 und 5.
- *Effizienz* bezieht sich auf die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Kosten-Nutzen-Verhältnis). (*Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?*)

Bei 88 % oder 15 der 17 Vorhaben ist die Wirtschaftlichkeit gut bis zufrieden stellend. (Durchschnittliche Bewertung 2,7) Ein Vorhaben wurde mit sehr gut, sieben mit gut, und weitere sieben mit zufrieden stellend eingeordnet, zwei Vorhaben mit eindeutig unzureichend (4).
- *Nachhaltigkeit* bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen. (*Sind die positiven Wirkungen von Dauer?*)

88 % oder 15 der 17 Vorhaben wird (sehr) gute bis zufrieden stellende Nachhaltigkeit attestiert (durchschnittliche Bewertung 2,8). Ein Vorhaben erhält 1, vier die Note 2, insgesamt 10 Vorhaben sind als zufrieden stellend und zwei als nicht ausreichend eingestuft (4).

Die Gesamtergebnisse unterscheiden sich relativ deutlich hinsichtlich der unterschiedlichen Evaluierungstypen: Alle laufenden Vorhaben (Zwischenevaluierung) werden mit ‚erfolgreich‘ bewertet. Von den sechs Schlussevaluierungen werden insgesamt fünf Vorhaben als erfolgreich angesehen; eines wird als ‚nicht zufrieden stellend‘ und somit als nicht erfolgreich eingestuft. Bei den vier Ex-post Evaluierungen werden zwei Vorhaben als ‚zufrieden stellend‘, eines als ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines als ‚unzureichend‘ bewertet.

## Wesentliche Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

### *Fachliche Bewertung*

Insgesamt ergeben die Gutachten kaum Defizite hinsichtlich der eingesetzten Ansätze und Instrumente der PWE. Das Instrumentarium der PWE wird als sehr ausgereift und ausdifferenziert beurteilt; zudem wurde es fortlaufend weiterentwickelt.

Dabei werden vor allem die folgenden konzeptionellen und methodischen Elemente als erfolgsrelevant bewertet:

- Capacity Development steht im Zentrum der PWE-Vorhaben;
- der ganzheitliche bzw. Mehrebenenansatz der PWE-Vorhaben, v.a. der zunehmende Fokus auf die Makro-Ebene, der eine verbesserte Hebelwirkung erlaubt;
- der werteorientierte Ansatz, d.h. die Verbindung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele sowie die Beiträge zu guter Regierungsführung;
- Ownership der Partner und Alignment mit nationalen Strategien;
- eine prozessorientierte Vorgehensweise;
- die Marktorientierung der Ansätze verbunden mit der Etablierung von Marktmechanismen und Wettbewerbselementen zwischen Dienstleistungsanbietern;
- Förderung der Interessensvertretung durch Kammern und Verbände;
- standardisierte bzw. aufbereitete Dienstleistungspakete (z.B. CEFE, PACA, Geschäfts- und Investitionsklima-Studien).

Ungünstig wirken sich jedoch häufige Wechsel der konzeptionellen Ansätze aus.

Drei wesentliche Defizitbereiche wurden anhand der Gutachten identifiziert. Dies sind:

#### *(i) Armutsminderung und MDG*

Insgesamt sind die Vorhaben in der PWE eher auf strukturelle Armutsminderung ausgerichtet. Bei der Mehrzahl der Vorhaben liegen keine ausreichende Zielgruppendifferenzierung sowie keine Armutsanalysen vor. Konzeption und Umsetzung sind nicht ausreichend auf armutsmindernde Wirkungen orientiert.

#### *(ii) Gleichberechtigung der Geschlechter*

Die Gleichstellung der Geschlechter ist noch zu wenig systematischer Bestandteil der Konzeption, der Durchführung und des Monitorings der PWE-Vorhaben. Sofern überhaupt berücksichtigt, liegt der Fokus eher auf frauenspezifischen Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Beteiligung von Frauen, die nicht ausreichend in den Gesamtansatz integriert sind.

#### *(iii) Wirkungen und Monitoring*

Von Ausnahmen abgesehen, ist das Wirkungsmonitoring in den evaluierten PWE-Vorhaben ungenügend. Zwar liegen in den meisten Vorhaben nachvollziehbare und plausible Wirkungsketten bei den direkten Wirkungen vor. Teilweise wurden sogar aufwendige Monitoringsysteme entwickelt, allerdings meist mit Schwerpunkt auf Inputs/Outputs und weniger auf die Nutzung und Wirkungen von Leistungen. Besonders defizitär ist die Erfassung der antizipierten entwicklungspolitischen Wirkungen. Problematisch sind (i) diffuse Wirkungszusammenhänge bzw. -hypothesen, (ii) fehlende Ausgangsdaten (differenzierte Zielgruppenanalysen) und (iii) mangelndes armutsorientiertes und geschlechterspezifisches Monitoring.

## Empfehlungen

Die Empfehlungen der Querschnittsauswertung setzen bei den identifizierten Defiziten an:

- (1) „Das Richtige tun“: Die richtige Einschätzung der Relevanz eines Vorhabens für das Partnerland sowie der möglichen Risiken ist zentral für dessen Ausgestaltung. Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen des Part-

nerlandes im Hinblick auf das ‚*Alignment*‘ sowie eine realistische Einschätzung der Eignung der Durchführungspartner und deren ‚*Ownership*‘. Die Relevanz sollte in regelmäßigen Abständen, jedoch immer bei Projektfortschrittskontrollen überprüft werden um zeitnah Anpassungen vornehmen bzw. Exit-Strategien entwickeln zu können.

- (2) „*Das Richtige richtig tun*“: Dies bezieht sich vor allem auf die richtige und kontextgerechte Anwendung von Instrumenten; die Berücksichtigung soziokultureller Aspekte sowie politischer, wirtschaftlicher und juristischer Strukturen; eine stärkere thematische Fokussierung von Ansätzen; die Auswahl von Branchen, Produktlinien, Wertschöpfungsketten auf der Grundlage entsprechender Studien und Berücksichtigung innovativer Branchen; Konzentration auf wenige Sektoren/Branchen und/oder Regionen; Verfolgen eines Mehrebenenansatz und Einbeziehung der Makroebene, wo möglich; sowie eine diversifizierte Durchführungsstruktur.
- (3) Eine *systematische Verankerung von Armutsminderung und Gleichstellung der Geschlechter* in der Konzeption des Vorhabens ist zentral. Dies erfordert die Erstellung differenzierter und partizipativer Zielgruppenanalysen, die auch Armuts- bzw. Gender-Aspekte abdecken, die Ausrichtung der Entwicklungsmaßnahmen auf entsprechende Wirkungen sowie die Verankerung der Armuts- und Gender-Orientierung im Wirkungsmonitoring. Empfohlen wird auch eine stärkere Zusammenarbeit mit den Sektorvorhaben für Armut und Gender.
- (4) Von zentraler Bedeutung sind der Aufbau und die weitere Ausgestaltung der projektinternen *Wirkungsmonitoring-Systeme*. Unter Nutzung des von der GTZ erstellten Leitfadens sollte ein einheitliches System erstellt werden, das u.a. (i) Wirkungshypothesen darstellt, (ii) die Datengewinnung einheitlich regelt, (iii) die Gewinnung und Nutzung der Daten in einem System festlegt, (iv) Partner in die Betreuung des Systems einbezieht und (v) Meilensteine für notfalls erforderliche Anpassungen definiert. Dabei sollten die Daten des Monitorings für die zeitnahe Steuerung der Vorhaben genutzt werden.

Bezogen auf die Steuerung der Vorhaben durch die projektverantwortlichen Bereiche wird vor allem empfohlen, abrupte konzeptionelle Änderungen und wechselnde organisatorische Anbindungen zu vermeiden sowie die Qualitätssicherung insbesondere in den Defizitbereichen Armutsminderung, Gleichstellung von Mann und Frau sowie dem Wirkungsmonitoring sicherzustellen.

Für die Steuerung durch den Auftraggeber ist wesentlich, die geeigneten Rahmenbedingungen für die Vorhaben zu schaffen (etwa über Politikdialog, Geberkoodinierung/-harmonisierung) und ihnen Planungssicherheit zu gewähren. Dies beinhaltet ebenfalls, Brüche hinsichtlich der Zuordnung zu Schwerpunkten, auf finanzielle Zusagen und den Zeitrahmen soweit wie möglich zu vermeiden.

## 1. Einleitung

### 1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Gegenstand der Querschnittsauswertung

Die GTZ hat 2005 ihr Evaluierungssystem erweitert und optimiert. Wichtigste Neuerung war die Einführung unabhängiger Evaluierungen („Fremdevaluierungen“) im Auftrag der GTZ. Mit der Durchführung beauftragt die Stabsstelle Evaluierung unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen, die einen externen Blick auf die Arbeit der GTZ werfen. Diese nehmen ihrerseits dafür jeweils eine(n) internationale(n) sowie eine(n) nationale(n) Gutachter/in aus dem Partnerland unter Vertrag. Jährlich vergibt die GTZ insgesamt 30 unabhängige Evaluierungen (Zwischen-, Schluss- und Ex-post Evaluierungen). Sie stehen jedes Jahr unter zwei thematischen Schwerpunkten. 2007 waren die Schwerpunkte **„Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)“** und **„Erneuerbare Energien“**. Einheitliche Evaluierungskriterien und ein einheitliches Bewertungsraster ermöglichen die Vergleichbarkeit der Evaluierungen.

Nachdem die Evaluierungsberichte der Gutachter/innen von der Stabsstelle Evaluierung abgenommen wurden, veranlasste sie im April 2008 für den Schwerpunkt Privatwirtschaftsentwicklung eine Querschnitts- oder Metaevaluierung. Die Querschnittsauswertung dient dem institutionellen Lernen der GTZ und der Berichterstattung an das BMZ. Die Ergebnisse fließen ins Wissensmanagement der GTZ ein. Darüber hinaus können sie für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

**Gegenstand** dieser Metaevaluierung sind 15 (17) Evaluierungsberichte des Jahres 2007 aus dem Themenschwerpunkt **„Privatwirtschaftsentwicklung“**:

- 5 (7) Zwischenevaluierungen (Georgien, Marokko, Nepal, Südosteuropa (Rumänien/Kroatien/Serbien), Südafrika),
- 6 Schlussevaluierungen (Benin, Bosnien und Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Mongolei, Southern African Development Community (SADC))
- 4 Ex-post Evaluierungen (Kirgistan, Peru, Tansania, Thailand)

Die Evaluierungen der Vorhaben in Rumänien, Kroatien und Serbien waren als Serienevaluierung geplant und wurden in einem Bericht zu Südosteuropa (SOE) zusammengefasst. Beim Vorhaben in Rumänien fand eine ‚normale‘ Evaluierung einschließlich einer Mission vor Ort statt. Bei den beiden weiteren Vorhaben (Kroatien, Serbien) wurde lediglich eine ‚desk study‘ vorgenommen, d.h. die Evaluierungen beruhen fast ausschließlich auf der Auswertung von Dokumenten und Telefoninterviews mit Projektbeteiligten.

Mit der vorliegenden Querschnittsauswertung der unabhängigen Evaluierungen sollen folgende Aspekte bearbeitet werden:

- Eine Gesamtschau der Ergebnisse der 17 Einzelevaluierungen,
- Die Identifizierung wiederkehrender Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien,
- Die Ableitung übergreifender Lernerfahrungen und Empfehlungen.

Eine ausführliche Aufgabenbeschreibung befindet sich in der Leistungsbeschreibung (ToR) im Anhang 1.

**Tabelle 1: Aufstellung der 17 Evaluierungsvorhaben nach Evaluierungstyp**

Evaluierungstyp	GESAMT-BEWERTUNG	Land	Titel des Vorhabens	
<b>SCHLUSS-EVALUIERUNG</b>	3	Benin	Förderung des Kleingewerbes	
	2	Bosnien und Herzegowina (BuH)	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	
	3	El Salvador	Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (5 Komponenten)	
	2	Guatemala	Programm zur Klein(st)- und Mittelunternehmensförderung (3 Komponenten)	
	4	Mongolei	Förderung von Klein- und Mittelunternehmen	
	3	SADC	Beratungsdienst für die Privatwirtschaft	
<b>ZWISCHEN-EVALUIERUNG</b>	2	Georgien	Privatwirtschaftsförderung	
	2	Marokko	Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der marokkanischen Wirtschaft	
	2	Nepal	Nepalesisch-deutsche integrierte Wirtschaftsförderung	
	1	Rumänien	Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	
	3	Kroatien	Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	
	2	Serbien	Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	
	2	Südafrika	Programm Stärkung lokaler Regierungsförderung; Komponente Lokale Wirtschaftsförderung	
	<b>EX-POST EVALUIERUNG</b>	5	Kirgistan	Export- und Investitionsförderung
		3	Peru	Förderung von Klein- und Mittelunternehmen in ausgewählten Regionen
4		Tansania	Förderung von Selbsthilfeorganisationen in der informellen Wirtschaft	
3		Thailand	Förderung der Kleinindustrie	

Bei Verweisen auf Textstellen der Gutachten wird im Gesamttext dieses Berichtes jeweils auf das Land bzw. im Fall von SADC und von SOE auf die Region verwiesen. Das Paragraphenzeichen (§) wird für Verweise auf nummerierte Textstellen benutzt, die mit Ausnahme des Texts zu Bosnien und Herzegowina alle Gutachten aufweisen.

## 1.2 Zur Orientierung für den Leser

Grundlage der vorliegenden Querschnittsauswertung sind die 15 Berichte, die im Jahr 2007 von unabhängigen internationalen Gutachter/innen (Gutachtende) gemeinsam mit lokalen für

die oben genannten 17 Vorhaben erstellt wurden. Die vorliegende Querschnittsauswertung erfolgte gemäß der in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen Gliederung und des darin ebenfalls enthaltenen Fragekatalogs (vgl. Anhang 1). Diese Gliederung gilt bislang für alle Querschnittsauswertungen. Darüber hinaus orientierte sich der Text an einer als gutes Praxisbeispiel vorgelegten Querschnittsauswertung aus dem Jahr 2007 (vgl. Bodemer).

Die Bewertung der Vorhaben (Kap. 3) durch die Gutachtendenerfolgte auf Basis der fünf von OECD/DAC festgelegten Kriterien (i) Relevanz, (ii) Effektivität, (iii) Impact, (iv) Effizienz und (v) Nachhaltigkeit mittels eines vorgegebenen Bewertungsrasters.<sup>2</sup> Damit wird Objektivität und Vergleichbarkeit angestrebt. Allerdings ist das Sample mit 17 Vorhaben relativ klein. Entsprechend stark schlägt sich eine sehr gute oder eine sehr schlechte Bewertung auf den Durchschnitt nieder.

Grundsätzlich wird bei den unabhängigen Gutachtenden neben der Evaluierungskompetenz auch die erforderliche Fachkompetenz vorausgesetzt. Allerdings bleibt ein nicht zu eliminierendes Maß an Subjektivität bei der Beurteilung der Entwicklungsmaßnahmen bestehen. Auch unabhängige Gutachtende legen ihren eigenen persönlichen Erfahrungshintergrund und Referenzrahmen zugrunde. Die vorgenommenen Schulungen der Gutachtenden und die erfolgte Bereitstellung von Hintergrunddokumenten sind wichtige Schritte, um entsprechenden Abweichungen vorzubeugen bzw. mehr Vergleichbarkeit herzustellen. Gänzlich ausschließen lässt sich die subjektive Komponente aber nicht. Mit Ausnahme der drei Vorhaben in SOE wurde jedes Vorhaben von anderen Gutachtenden evaluiert. Die angelegten Messlatten sowie das Verständnis davon, was eigentlich beurteilt werden soll, unterscheiden sich z.T. erheblich. Bei einigen der vorliegenden Dokumente ist die Bewertung zum Guten wie zum Schlechten für die Verfasserin (d.V.) nicht immer nachvollziehbar. Angesichts der doch begrenzten Aussagekraft der vorliegenden Dokumente (im wesentlichen die 17 Evaluationsberichte sowie Angebotstexte) kann die Verfasserin auch nicht alle Bewertungen bis ins Detail überprüfen; dies ist auch nicht ihre Aufgabe. Im Folgenden wird deshalb nur auf die größten Abweichungen bzw. Plausibilitätslücken aufmerksam gemacht.

Ferner ist die Repräsentativität der Ergebnisse der unabhängigen Evaluierungen nicht nur aufgrund der geringen Anzahl begrenzt. Eine Auswahl der zu evaluierenden Vorhaben kann auch kaum die gesamte Bandbreite der aktuellen Leistungen eines Fachgebietes abdecken. So waren neuere Themen der PWE wie etwa das Geschäfts- und Investitionsklima (GIK) bzw. das *Business Enabling Environment* (BEE), umweltschonendes Wirtschaften oder die Verbesserung der Arbeitsbedingungen entweder gar nicht oder nur sehr eingeschränkt im Leistungsspektrum der evaluierten Vorhaben vertreten.<sup>3</sup> Folglich konnten diese von den Gutachtenden kaum abgedeckt werden.

Für die Evaluierungen wirkte sich die Tatsache erschwerend aus, dass es im Zeitverlauf der Vorhaben einen Wechsel des Planungssystems und somit auch des Berichtswesens gab. Ab August 2002 wurde von der zielorientierten Projektplanung (ZOPP) auf die „Orientierung auf Wirkungen“ im Rahmen des neuen entwicklungspolitischen Auftragsrahmens (AURA) für die Technische Zusammenarbeit umgestellt.<sup>4</sup> Erst ab 2003 mussten alle neuen Angebote entsprechend dem neuen Format (AURA) erstellt werden. Die Angebote und Berichte der Vorhaben in Kirgistan, Peru, SADC, Tansania und Thailand beruhen noch auf dem alten Verfahren. Entsprechend orientiert sich die Berichterstattung noch nicht systematisch an den Wirkungen. Den Gutachtenden gelang es nicht immer die ZOPP-Terminologie in ein angemessenes AURA-Format und entsprechende Wirkungsketten zu übertragen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben im Anhang 2, ebenso die allgemeine Leistungsbeschreibung für die unabhängigen Evaluierungen (Zwischen- / Schluss- / Ex-post Evaluierungen) vom Mai 2007 sowie die ToR der Einzelgutachten.

<sup>3</sup> Einen aktuellen Überblick über das Leistungsspektrum von PWE und des Leistungsschwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung bietet der Reader von Küsel, Maenner, Meissner zur sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in Asien vom Mai 2008

<sup>4</sup> Dies war einer von mehreren Reformschritten, mit denen BMZ und GTZ die Technische Zusammenarbeit stärker auf Wirkungen und deren Nachweisbarkeit ausgerichtet haben.



Aber auch alle anderen evaluierten Vorhaben hatten noch Vorläufer, die nach der ZOPP-Methode und mit der entsprechenden Terminologie geplant wurden. So hatten etwa die beiden Vorhaben in Bosnien und Herzegowina sowie Georgien, deren Evaluierungen sich ausschließlich auf AURA-konforme Dokumente stützen konnten, bereits entsprechende Vorläufer. Bei den Vorhaben Benin, Rumänien, El Salvador, Guatemala, Kroatien, Marokko, Mongolei, Nepal, Serbien und Südafrika lagen zwar für die Evaluierungen bereits AURA-konforme Dokumente (Angebote und Berichte) zugrunde, jedoch waren auch hier frühere Phasen noch nach dem ZOPP-Verfahren geplant worden. Auch wenn der Anspruch bestand, dass das Gesamtziel und die dazu gehörenden Indikatoren für die gesamte Laufzeit eines Vorhabens gelten sollten, waren die Vorläuferphasen nicht immer adäquat in die AURA-Angebote übernommen worden. Als Beispiel kann hier etwa das Vorhaben in Nepal genannt werden. Das letzte AURA-Angebot galt jedoch bei der Evaluierung auch als aktuelles Angebot über die Gesamtlaufzeit und wurde somit der Bewertung zugrunde gelegt.

Insgesamt ist die Repräsentativität der Ergebnisse der unabhängigen Evaluierungen von PWE begrenzt, weil a) das Sample relativ klein ist, b) ein gewisses Maß an Subjektivität nicht auszuschließen ist und c) die gesamte Bandbreite der aktuellen Leistungen von PWE nicht abgedeckt ist. Darüber hinaus fand ein Wechsel des Planungssystems (ZOPP zu AURA) statt, der sich erschwerend auf die Evaluierungen auswirkte. Die Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der Analysen und Bewertungen der unabhängigen Evaluierungen in dieser Querschnittsauswertung sind deshalb limitiert. **Trotzdem** stecken in den Ergebnissen wichtige Trendaussagen.

## 2. Ziele und Handlungsfelder

Nachfolgend werden die insgesamt 17 Vorhaben mit ihrer Ausgangssituation, dem Kernproblem, der Zielsetzung, dem methodischen Ansatz, der Zielgruppen und Mittler zusammengefasst vorgestellt. Die Informationen sind den Gutachten bzw. den Angeboten entnommen.

### 1. Benin: Förderung des Kleingewerbe, Schlussevaluierung

Laufzeit 01/1998–01/2007, 9 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 5.240.742 EUR

Trotz des erkennbaren Willens zur politischen Neuorientierung schreiten wirtschaftspolitische Reformmaßnahmen in Benin nur langsam voran. Es fehlt an spezifischen Förderpolitiken und -ansätzen und die privaten Gewerbetreibenden sind noch zu wenig organisiert, um kompetent in einen Dialog mit den staatlichen/kommunalen Stellen zu treten oder gar die dringend benötigten Dienstleistungen anzubieten. Private Gewerbetreibende leiden weiterhin an ungünstigen Rahmenbedingungen und können die Leistungsfähigkeit ihrer Betriebe nicht ausbauen. Ihre Interessen bleiben unberücksichtigt und privatwirtschaftliche Potenziale ungenutzt (Kernproblem). Das Projekt hatte folgendes Ziel: „Private Gewerbetreibende wirken aktiv an der Schaffung von günstigeren ökonomischen Rahmenbedingungen mit und verbessern unmittelbar die Arbeitsbedingungen und wirtschaftliche Lage ihrer Betriebe“. Methodisch stützte es sich zunächst auf den prozessorientierten Ansatz (*Action Recherche*). Es unterstützte vor allem Organisationen privater Gewerbetreibender zur Verbesserung ihres Dienstleistungsangebotes und bei der Entwicklung von Mechanismen zur kompetenten Vertretung privatwirtschaftlicher Belange auf kommunaler und nationaler Ebene. Zielgruppen waren Handwerker/innen sowie ihre Beschäftigten, Unternehmer/innen kleiner und mittlerer Betriebe im städtischen und ländlichen Milieu, insbesondere der Sektoren Schneiderei, Frieurhandwerk, Medien, Schreinerei und Lebensmittelverarbeitung. Für die letzten drei Jahre wurden zusätzlich private Anbieter von Ausbildungs-, Beratungs- und sonstigen Förderdienstleistungen für die Privatwirtschaft und in lokale Wirtschaftskreisläufe eingebundene Händler/innen als Zielgruppen identifiziert. Mittler sind (i) Mitarbeiter/innen des Ministeriums für Kultur, Handwerk und Tourismus und des Ministeriums für Industrie, Handel und Be-

schäftigungsförderung inkl. ihrer dezentralen Dienste, (ii) Bürgermeister, Gemeinderäte und die für Wirtschaftsförderung zuständigen Angestellten in den Kommunen und (iii) Vertreter/innen des nationale Dachverbands des Handwerks in Benin, seine regionalen Vertretungen sowie deren Mitgliedsverbände.



## **2. Bosnien und Herzegowina (BuH): Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Schlussevaluierung**

Geplante Laufzeit 01/2003-12/2007, 5 Jahre, 5.500.000 EUR, deutscher Gesamtbeitrag: 2.908.600 EUR, Schweizer Beitrag: 1.500.000 EUR

Die Wirtschaft in Bosnien und Herzegowina (BuH) hat sich nach Ende des Bürgerkrieges trotz internationaler Unterstützung bislang nur zögerlich entwickelt. Wesentliche Ursachen auf Makroebene sind die politische, verwaltungsmäßige und ökonomische Teilung des Landes sowie Regelwerke, die wirtschaftliche Aktivitäten meist eher behindern als fördern. Auf Mikroebene kommt hinzu, dass viele Unternehmen mit zunehmendem Konkurrenzdruck ihre Marktstellung und Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Nach der tiefen Rezession infolge Bürgerkrieg und Transformation gibt es in Bosnien und Herzegowina noch kein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum; die Arbeitslosigkeit ist daher sehr hoch (Kernproblem). Das Gesamtziel lautet: „Private Unternehmen ausgewählter Branchen erschließen Wachstums- und Entwicklungspotenziale und tragen zu einer günstigeren Beschäftigungssituation bei; die Entfaltung des unternehmerischen Potenzials – in der Region Banja Luka / Tuzla – wird nachhaltig unterstützt.“ Das Programm besteht aus fünf Komponenten: 1) Förderung der Leichtindustrie (v.a. Bekleidungs- und Schuhhersteller) in BuH und auf Auslandsmärkten, 2) Erhöhung der Wertschöpfung und Markterschließung in der Holz- und Möbelbranche, 3) Aufbau neuer Lieferbeziehungen in der Automobilzulieferindustrie und der Metallverarbeitung, 4) Förderung des Tourismus, 5) Branchenübergreifende Beratung in einer Schwerpunktregion (Banja Luka/Tuzla). Der Förderansatz folgt einer komplexen Vorgehensweise, an der führende Unternehmen, Institutionen und Regierung beteiligt sind. Es werden Branchen gefördert, in denen sich eine wirtschaftliche Erholung abzeichnet (Leichtindustrie), sich erste regionale Schwerpunkte bilden (Holz/Möbel), die beschäftigungspolitisch relevant (Tourismus) oder technologisch von Bedeutung (Automobilzulieferindustrie) sind. In diesen Branchen wird die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen mit vor- und nachgelagerten Bereichen (Zulieferer, Abnehmer), mit Kammern, Verbänden, technischen Hochschulen, Anbietern von Unternehmensdienstleistungen, Prüflaboratorien, Banken und staatlichen Stellen Schritt für Schritt entwickelt. Zielgruppe des Vorhabens sind Existenzgründer, Eigentümer und Beschäftigte, vorzugsweise kleiner und mittlerer privater Unternehmen, aus dem produzierenden Gewerbe (Bekleidungsindustrie/Schuhproduktion, Möbel- und Holzverarbeitende Industrie, Metallverarbeitung) und aus dem Dienstleistungssektor. Begünstigt von dem Vorhaben ist derjenige Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung, für den Arbeitsplätze gesichert bzw. neu zur Verfügung gestellt werden. Mittler sind Fach- und Führungskräfte der Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft, Institutionen der Wirtschaftsförderung, Bildungseinrichtungen sowie lokale Fachkräfte, die im Programm zu Unternehmensberatern, Existenzgründungstrainern und Wirtschaftsförderungsexperten qualifiziert werden. Frauen sind bei den Zielgruppen und den Mittlern berücksichtigt und am Nutzen des Vorhabens gleichberechtigt beteiligt.

## **3. El Salvador: Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (5 Komponenten), Schlussevaluierung**

Geplante Laufzeit 04/2002–03/2008, 6 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 14.000.000 EUR

Die salvadorianische Regierung ist bemüht, sich im Rahmen globaler Wettbewerbsbedingungen einen Platz zu sichern. Dieser seit mehr als 10 Jahren laufende Übergangsprozess zeigt trotz tief greifender Reformen und umfangreicher Geberunterstützung noch nicht die anvisierten Erfolge. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut bei gleichzeitig hohem Bevölkerungswachstum stellen weiterhin sehr große Probleme für das Land dar, insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind nach wie vor nicht auf den internationalen Wettbewerb vorbereitet (Kernproblem). Das Gesamtziel des Programms lautet: „Ausgewählte staatliche und private Institutionen nutzen Instrumente, die ihre Wirksamkeit gezeigt haben, zur systemischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung auf regionaler und nationaler Ebene“. Dieses Ziel soll über die folgenden fünf Komponenten erreicht werden: (1)

Branchen, Cluster, Produktketten (BCP); (2) Lokale/regionale Wirtschaftsförderung (3) Jugendbeschäftigung; (4) Verbraucherschutz und (5) Politikdialog. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Umsetzung des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit auf der Ebene der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in der Region La Paz als Modell für andere regionale Wirtschaftsförderansätze. Das Vorhaben arbeitet mit dem Mehrebenenansatz, wobei die vertikale und horizontale Integration der verschiedenen Akteure des öffentlichen und privaten Sektors im Rahmen einer multiplen Trägerstruktur gefördert wird. Komplementär zum regionalen Bezug findet eine sektorale Ausrichtung des Programms auf die gemeinsam mit der salvadorianischen Regierung identifizierten Wachstumssektoren (Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Fischerei, Kunsthandwerk und lokaler Tourismus) statt. Zielgruppen des Programms sind Unternehmer/innen und Existenzgründer/innen in ausgewählten Wertschöpfungsketten mit Entwicklungspotenzial und deren Organisationen sowie Produktivgenossenschaften und andere Selbsthilfeorganisationen, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und Jugendlichen sowie Beschäftigte und Beschäftigungssuchende, v.a. ärmerer Bevölkerungskreise, Jugendliche und junge Erwachsene beiderlei Geschlechts bis 25 Jahren aus ausgewählten städtischen und ländlichen Armutsgebieten. Zu den Mittlern zählen Vertreter/innen der relevanten Fachministerien (Wirtschafts-, Landwirtschaft-, Bildungs- und Arbeitsministerium), darüber hinaus die Akteure der lokalen und regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Region La Paz, des Jugendsekretariats, der Verbraucherschutzverbände, der Nichtregierungsorganisationen und sonstiger Fachinstitutionen.

#### **4. Georgien: Privatwirtschaftsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 01/2005–12/2012, 8 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 4.300.000 EUR zuzüglich einer offenen Orientierungsphase von 06/2003 – 12/2004, 1,5 Jahre

Der politische Umbruch in Georgien nach 1990 hatte einen dramatischen Niedergang der Wirtschaft zur Folge. Die durch die Auflösung des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zusammengebrochenen Wirtschaftsbeziehungen mit der ehemaligen Sowjetunion sowie ausbleibende Subventionen und der wirtschaftliche Transformationsprozess führten zu einem Rückgang der gewerblichen Wirtschaft. Der Niedergang der Wirtschaft ist bis heute nicht überwunden. Die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen ist gering. Kernproblem im Zusammenhang des Vorhabens ist, dass in Georgien kein geeignetes institutionelles Umfeld des privaten und öffentlichen Sektors existiert, welches in der Lage wäre, die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung eigenverantwortlich zu planen und umzusetzen. Umsetzungsfähige Instrumente, mit denen die systemische Wettbewerbsfähigkeit von KKMU (kleinste, kleine und mittlere Unternehmen) gefördert und Beschäftigung signifikant erhöht werden könnte, stehen kaum zur Verfügung. Das Gesamtziel des Programms lautet: „Dienstleistungen von privaten und öffentlichen KKMU- Förderinstitutionen entsprechen dem Bedarf der KKMU und werden zunehmend nachgefragt“. Methodisch orientiert sich das Projekt an der systemischen Wettbewerbsfähigkeit. Daraus abgeleitet hat das Vorhaben seine Schwerpunkte in der Entwicklung von Unternehmensdienstleistungen und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft, um die Rollenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei der Entwicklung und Umsetzung von Beratungsdienstleistungen für KKMU in Georgien zu verbessern. Zielgruppen sind Beschäftigte und Eigentümer von KKMU, einschließlich Existenzgründer und Erwerbspersonen ohne existenzsichernde, dauerhafte oder qualifizierte Beschäftigung sowie einkommensschwache Haushalte und Arbeit suchende Frauen und Männer. Mittler sind die Fach- und Führungskräfte öffentlicher und privater Institutionen mit Mandat zur Verwaltung, Regulierung und Förderung privatwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, Unternehmensdienstleistungen und des Investitionsklimas sowie Gesellschafter und Führungskräfte von KKMU.

## **5. Guatemala: Programm zur Klein(st)- und Mittelunternehmensförderung (3 Komponenten), Schlussevaluierung**

Laufzeit 11/1997-12/2007, 10 Jahre 2 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 5.600.000 EUR

Das Vorhaben startete ein Jahr nach der Unterzeichnung der Friedensverträge (1996) und am Ende einer Phase wirtschaftlichen Wachstums, die bis 1998 angehalten hat. Danach erlebte die Wirtschaft bis 2003 eine Verlangsamung und erst Anfang 2004 kam es zu einer Wiederbelebung. Die makroökonomische Stabilität konnte zu dieser positiven Wirtschaftsentwicklung beitragen. Auf Grund der sozioökonomischen Ungleichheit profitiert die Mehrheit der Bevölkerung kaum vom Wirtschaftswachstum. Armut ist weit verbreitet, die indigene und ländliche Bevölkerung ist davon nochmals besonders stark betroffen. Darüber hinaus sind 70% der erwerbsfähigen Bevölkerung unter 25 Jahre alt. Das unternehmerische Potenzial von Personen und die Wettbewerbsfähigkeit der KKMU sind zur Schaffung von mehr Beschäftigung und Einkommen nicht ausreichend entwickelt. Das Gesamtziel des Programms lautet: „Unternehmerisch orientierte Personen und Betriebe mit Entwicklungspotenzial in ausgewählten Wirtschaftsräumen haben ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sowie auf dem Dienstleistungs- und Gütermarkt verbessert.“ Die Leistungen des Programms orientieren sich am Prinzip der systemischen Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Privatwirtschaft. Das Vorhaben erbringt auf mehreren Ebenen abgestimmte und sich ergänzende Leistungen: Für die Mikroebene wird das Beratungs- und Finanzierungsangebot der Dienstleister für KKMU auf deren Nachfrage und das Ausbildungsangebot für Jugendliche auf deren Integration in die Unternehmens- und Arbeitswelt zugeschnitten. Auf der Meso-Ebene werden Kammern und Verbände der Privatwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Finanzinstitutionen unterstützt, damit sie ihre Funktion als Dienstleister für KKMU voll- und eigenständig übernehmen können. Öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie NRO werden Lehr- bzw. Lernmethoden und -module über unternehmerisches Handeln übergeben. Auf der Makroebene werden Regierungsorgane direkt bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für KKMU beraten. Zielgruppen sind unternehmerisch orientierte Personen, insbesondere Jugendliche und Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmer/innen (KKMU) mit Entwicklungspotenzial des formellen und informellen Sektors sowie die Beschäftigten dieser Betriebe in den ausgewählten Wirtschaftsräumen. Aufgrund ihrer wirtschaftlich und sozial benachteiligten Situation wird dabei besonders darauf geachtet, dass Frauen und Angehörige indigener Gruppen gleichberechtigt Zugang zu den Leistungen des Programms und seiner Partner haben. Mittler sind Entscheidungsträger auf der Ebene der Sektor-, Regional- und Kommunalpolitik, Dienstleistungsinstitutionen (u. a. öffentliche Einrichtungen, halbstaatliche Institutionen, Organisationen der verfassten Wirtschaft (Kammern, Verbände), privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen, Mikrofinanzdienstleister, NRO, etc.).

## **6. Kirgistan: Export- und Investitionsförderung, Ex-post Evaluierung**

Laufzeit 01/2000–12/2002, 3 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 1.790.000 EUR

Zentrales Problem war die generelle Unerfahrenheit in der Entwicklung und Umsetzung von Export- und Investitionsmöglichkeiten bei kirgisischen Unternehmen, gepaart mit ungünstigen administrativen und institutionellen Rahmenbedingungen. Das Ziel des Vorhabens war: „Die internationalen einschließlich der regionalen Wirtschaftsbeziehungen kirgisischer Privatunternehmen sind intensiviert“. Es umfasste vier Tätigkeitsfelder: eines auf politischer oder Makroebene, eines im Bereich der Verbandsförderung (Mesoebene) und zwei auf Unternehmens- oder Mikroebene. Die Aktivitäten auf Makroebene bezogen sich hauptsächlich auf die Investitionsrichtung des Gesamtprojekts, während auf Mesoebene die Exportförderung im Mittelpunkt stand. Dafür wurden der Textil-, Kaschmir- und der Heilkräutersektor ausgewählt. Zielgruppen waren private kirgisische Unternehmer/innen des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, die bereits exportieren oder Exportpotential aufwiesen. Als Mittler waren die Fach- und Führungskräfte verschiedener staatlicher Agenturen und Verbände vorgesehen, u.a. die kirgisische Agentur für ausländische Investitionen, das Ministerium für Industrie und Außenhandel sowie die Handels- und Industriekammer Kirgistans und die sich im Aufbau befindenden Branchenverbände.

## **7. Kroatien: Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 01/2005 – 12/2009, 5 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 2.650.000 EUR

Seit Mitte 2004 ist Kroatien mit der Europäischen Union (EU) assoziiert und hat den Status eines Beitrittslandes. Dies bedingt ein umfassendes und durchgreifendes Reformprogramm in Politik und Wirtschaft. Während die gesamtwirtschaftliche Erholung der letzten Jahre durch zweistellige Wachstumsraten im Küstentourismus getragen wurde, nehmen die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Landkreisen an den Küsten und den teilweise stark kriegsgeschädigten marginalen Standorten im Inneren des Landes zu. Arbeitslosigkeit und Abwanderung sind hier besonders hoch. Schwerfällige bürokratische Regeln, hohe Kosten, niedrige Produktivität, unzureichende Qualität und eine geringe Innovationsfähigkeit beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit von Waren und Dienstleistungen in heimischen, regionalen und internationalen Märkten. Das Angebot an Dienstleistungen der Wirtschaftsförderinstitutionen ist weder ausreichend am Bedarf orientiert, noch effizient, um zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU beitragen zu können (Kernproblem). Das Gesamtziel des Programms lautet: „Die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) ist in ausgewählten Sektoren und Regionen verbessert.“ Das Programm unterstützt den politischen Träger und Durchführungsorganisationen dabei, marktwirtschaftlich orientierte Strukturen zur KMU-Förderung aufzubauen und für Kroatien innovative Förderkonzepte und -instrumente einzuführen. Das Vorhaben umfasst die folgenden 4 Programmkomponenten: 1) Holzkompetenzzentrum, 2) nachhaltiger Tourismus in strukturschwachen Gebieten, 3) Energieeffizienz und 4) branchen – und regionenübergreifende KMU-Förderung (z.B. Aufbau eines Beratungsmarkts, Clusterentwicklung, Rahmenbedingungen für KMU). Zielgruppen sind Führungskräfte, Beschäftigte und Existenzgründer von KMU ausgewählter Branchen, vor allem in strukturschwachen armen Regionen wie Ostslawonien. Frauen und zum Teil auch junge Menschen werden durch die Förderung der Tourismusbranche besonders berücksichtigt. Begünstigt ist der Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung, für den Arbeitsplätze gesichert bzw. neu zur Verfügung gestellt werden. Mittler (voraussichtlich zu etwa 50% Frauen) sind Entscheidungsträger und Fachkräfte aus Politik und Verwaltung auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, in öffentlichen Einrichtungen wie Fachschulen, in Unternehmenszentren, Wirtschafts- und Handwerkskammern, Tourismusagenturen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie private Dienstleister (Berater).

## **8. Marokko: Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der marokkanischen Wirtschaft, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 11/1999–12/2010, 11 Jahre 2 Monate, voraussichtlicher Gesamtbeitrag: 13.000.000 EUR

Die Liberalisierung des Handels mit Europa sowie der Abschluss weiterer Freihandelsabkommen bedeuten für die marokkanische Wirtschaft - neben verbessertem Zugang zum europäischen Markt und zu modernen Technologien - auch eine steigende Konkurrenz. Insbesondere die Klein- und Mittelunternehmen (KMU) sind für diesen Wettbewerb schlecht gerüstet (Kernproblem). Die marokkanische Regierung hat in den vergangenen Jahren zwar eine Politik der Modernisierung zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit verkündet, jedoch bisher kein kohärentes Programm vorgelegt und sich bis vor kurzem auf die Umsetzung weniger Maßnahmen beschränkt. Das Projekt zielt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit marokkanischer Klein- und Mittelunternehmen über die Beratungs- und Dienstleistungen professioneller Mittlerorganisationen. Entsprechend lautet das Gesamtziel: „Marokkanische Unternehmen verbessern ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit“. Das Vorhaben setzt mit seinen Maßnahmen schwerpunktmäßig auf der Meso-Ebene an. Bei ausgewählten Verbänden sollen das Dienstleistungsangebot und die Vernetzungsfähigkeit gestärkt werden. In der 2. Durchführungsphase wird sich das Projekt vor allem auf die Bereiche Innovation, Umwelt und Gender konzentrieren, die bisher im Modernisierungsprozess vernachlässigt wurden, und in denen die deutsche TZ besondere Erfahrungen einbringen kann. Die Zielgruppe besteht aus marokkanischen Klein- und Mittelunternehmen, die wirtschaftliches



Entwicklungspotenzial besitzen sowie deren Beschäftigte. Mittler sind Wirtschaftsverbände, größere Unternehmen und Beratungsunternehmen sowie Mitarbeiter/innen des Trägerministeriums und des Dachverbandes ANPME. Sowohl auf der Ebene der Unternehmer als auch der Beschäftigten wird die marokkanische Industrie nach wie vor von Männern dominiert. Im Jahr 2002 hat sich ein erster Verband von Unternehmerinnen konstituiert.

### **9. Mongolei: Förderung von Klein- und Mittelunternehmen, Schlussevaluierung**

Laufzeit 10/1998–03/2007, 8 Jahre 6 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 6.202.000 EUR

Der politische Umbruch in der Mongolei nach 1990 hatte zunächst einen dramatischen Niedergang der Wirtschaft zur Folge. Die durch die Auflösung des ‚Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe‘ (RGW) zusammengebrochenen Wirtschaftsbeziehungen mit der ehemaligen Sowjetunion sowie ausbleibende Subventionen führten insgesamt zu einem Rückgang der Aktivitäten der gewerblichen Wirtschaft. Die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen auf den lokalen wie internationalen Märkten ist gering (Kernproblem). Das Gesamtziel des Vorhabens „Förderung von Klein- und Mittelunternehmen, Mongolei“ lautet: „Die Kompetenzzentren in den Branchen Holz, Bau, Druck, Leder, Wolle/Kaschmir und Tourismus verbessern ihr Dienstleistungsangebot für KMU“. Das wichtigste methodische Element des Vorhabens ist die Unterstützung eines Netzwerkes von Kompetenzzentren in den Branchen: Bau, Wolle/Kaschmir, Leder, Holz, Druck und Tourismus bei der Entwicklung eines bedarfsgerechten Dienstleistungsangebotes für KMU und die Unterstützung von Regierungsinstitutionen bei der Verbesserung von Rahmenbedingungen sowie bei der Entwicklung von Förderstrategien für KMU. Zielgruppen sind Inhaber und Mitarbeiter kleiner und mittlerer Unternehmen in den fünf Industrie-Branchen Bau, Wolle, Leder, Holz, Druck und der Dienstleistungsbranche Tourismus sowie Beschäftigung suchende Frauen und Männer. Mittler sind die Fach- und Führungskräfte von staatlichen Institutionen, insbesondere des Gewerbeaufsichtsamts und des Methodik-Zentrums für Berufsqualifizierung sowie Mitarbeiter der 6 branchenspezifischen Kompetenzzentren.

### **10. Peru: Förderung von Klein- und Mittelunternehmen in ausgewählten Regionen, Ex-post Evaluierung**

Laufzeit 10/1997-09/2003, 6 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 3.900.000 EUR

Anfang der 90er Jahre waren die ersten Erfolge der initiierten Wirtschaftsreformen schon spürbar. Gleichzeitig begann aber eine Zeit politischer Krise, ausgelöst durch den Angriff auf die demokratischen Institutionen und den Autoritarismus des für eine zweite Regierungszeit gewählten Präsidenten Fujimori, der 2000 von der Bevölkerung zum Rücktritt gezwungen wurde. Die KMU hatten bis dahin von der wirtschaftlichen und politischen Stabilität nicht profitieren können. Mit Hilfe des Vorhabens sollte folgendes zentrales Problem angegangen werden: Die kleinen und mittleren Unternehmen in Peru – gerade außerhalb der wirtschaftlichen Zentren – haben in der Mehrzahl noch nicht die erforderlichen Anpassungsprozesse durchlaufen, um sich erfolgreich der Konkurrenz und dem wirtschaftlichen Strukturwandel stellen zu können. Zur Unterstützung von internen Veränderungsprozessen benötigen sie insbesondere eine Verbesserung des Angebots an unternehmerischen Dienstleistungen. Das Ziel des Projekts war daher: „Klein- und Mittelunternehmen in prioritären Sektoren der ausgewählten Regionen verbessern ihre Unternehmensführung und Produktivität, organisieren sich zunehmend in den Kammern und greifen auf deren integrale und nachhaltige Dienstleistungen zurück“. Methodisch setzte das Vorhaben in drei Bereichen an, um die Förderung der KMU zu erzielen: a) eine Verbesserung nachfrageorientierter Unternehmensdienstleistungen, d.h. Veränderungen auf der Mikroebene, b) die institutionelle Stärkung der Kammern als Träger solcher Dienstleistungen, also Impulse auf der Mesoebene und c) die Verbesserung und Formalisierung von Koordinations- und Kooperationsinstrumenten zwischen den wichtigsten Akteuren auf regionaler und nationaler Ebene. Damit arbeitete das Vorhaben mit dem Ansatz der systemischen Wettbewerbsfähigkeit. Die Zielgruppe des Vorhabens waren die Besitzer/innen, das Management und Beschäftigte kleiner und mittlerer Unternehmen der prioritären Sektoren - agroindustrielle Branchen (Leder, Milch, Spargel,

Holz und andere landwirtschaftliche Produkte) und der Tourismus-Sektor - in den ausgewählten Regionen. Mittler sind Fach- und Führungskräfte im Industrieministerium (MITINCI). Durchführungsorganisationen sind die Industrie- und Handelskammern in den jeweiligen Regionen.

### **11. Rumänien: Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 01/2003–03/2009 6 Jahre 3 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 14.000.000 EUR

Rumänien befand sich in der Endphase des fast 10-jährigen Prozesses seiner Annäherung an die Europäische Union (EU) und trat dieser im Januar 2007 bei. In den letzten Jahren hat sich in Rumänien ein dynamisch wachsender Mittelstand herausgebildet. Es fehlt noch an ausreichenden wirtschafts- und technologiefördernden Strukturen sowie an betriebsnahen Fördermaßnahmen, damit Unternehmen – insbesondere des gewerblichen Mittelstands – Entwicklungs- und Wachstumspotenziale hinreichend nutzen können (Kernproblem). Das Gesamtziel des Programms lautet: „Effektive Förderstrukturen und –instrumente verbessern die Entwicklungs- und Wachstumschancen in ausgewählten Bereichen der privaten Wirtschaft“. Es besteht aus den vier Komponenten: 1. Branchen und Regionen übergreifende Wirtschaftsförderung; 2. Regionale Wirtschaftsförderung; 3. Branchenorientierte Wirtschaftsförderung und 4. TZ-Koordination. Das Programm folgt einem integrierten, in jährlichen Planungsgesprächen fortgeschriebenen Ansatz, der die Mikroebene (Unternehmen), die Mesoebene (unterstützendes Umfeld für KMU) und die Makroebene (Regierung, Gemeinden) einbezieht. Zielgruppen sind überwiegend Führungs- und Fachkräfte der Meso- und Makroebene. Zu den angesprochenen Institutionen zählen Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft, Institutionen der Wirtschaftsförderung, Bildungseinrichtungen, Ministerien, nachgeordnete Behörden der Zentralregierung sowie Behörden der regionalen und kommunalen Verwaltung. Mittler sind Fach- und Führungskräfte des Wirtschaftsministeriums und sonstigen staatlichen Stellen (Kammern, Verbände, Bildungseinrichtungen) sowie selbstständige Unternehmensberatern/innen, Wirtschaftsförderungsexperten/innen und Fachkräfte aus den betreffenden Kreisen und Kommunen.

### **12. Serbien: Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit: 09/2003–12/2010, 7 Jahre 4 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 2.650.00 EUR

Die serbische Wirtschaft steht – nach Jahren des Handelsembargos und daher erst spät begonnener Transformation - vor der Herausforderung, sich in einen globalisierten Markt zu integrieren. Serbische Unternehmen können derzeit jedoch kaum der Konkurrenz importierter Waren standhalten, geschweige denn neue Märkte erschließen. Von der Handelsliberalisierung (EU, Freihandelsabkommen in Südosteuropa) profitieren sie bisher wenig. Gleichzeitig steigt die Arbeitslosigkeit. Die serbische Regierung setzt daher vermehrt auf die wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigungswirkung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Das Kernproblem besteht darin, dass serbische private mittelständische Unternehmen wenig wettbewerbsfähig sind. Das Gesamtziel des Vorhabens lautet: „Die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen ist in ausgewählten Branchen und Regionen verbessert“. Methodisch stützt sich das Vorhaben auf integrierte Fördermaßnahmen, die auf mehreren Ebenen (Unternehmen, Institutionen, Regierung sowie Gemeinde, Region und Zentralstaat) ansetzen. Es arbeitet mit einer diversifizierten Durchführungsstruktur (staatliche und private Einrichtungen sowie Kammern und Verbände). Dabei kommen konzeptionelle Elemente der (i) lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung, (ii) Branchenförderung, einschließlich der Verbände und Cluster sowie, allerdings begrenzt, auch die (iii) Schaffung eines günstigen Geschäfts- und Investitionsklimas zum Tragen. Zusätzlich werden unternehmerisch tätige Frauen (z.B. beim Aufbau von Netzwerken) sowie weibliche und junge Arbeitskräfte (etwa über die Branchenauswahl) besonders berücksichtigt. Zielgruppen sind Existenzgründer/innen, Eigentümer/innen, Führungskräfte und Beschäftigte mittelständischer Unterneh-

men mit Wachstums- und Beschäftigungspotenzial. Mittelständische Unternehmen sind sowohl KMU (gemäß EU-Definition bis zu 250 Beschäftigte) als auch größere eigentümergeführte Unternehmen. Die Beschäftigten setzen sich aus dem Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung zusammen, für den Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen werden oder deren Einkommen wächst. Frauen sind bei den Zielgruppen durch die Wahl der Branchenschwerpunkte berücksichtigt. Mittler sind die Anbieter unternehmensorientierter Dienstleistungen sowie selbständige Unternehmensberater/innen. Etwa die Hälfte der Mittler sind Frauen. Junge Menschen sind sowohl bei den Zielgruppen (Softwareindustrie) als auch bei den Mittlern beteiligt.

### **13. Nepal: Nepalesisch-deutsche integrierte Wirtschaftsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 11/1998–12/2007, 9 Jahre 2 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 5.888.000 EUR

Die lang anhaltenden, sozio-ökonomischen Defizite, wie niedrige Einkommen, geringe Produktivität, ethnische Spannungen und schlechte Regierungsführung werden als die Hauptgründe für die aktuelle politische Krise Nepals angesehen. Die zentralen Probleme sind die schwache, vertikale Integration der Wirtschaftssektoren, mangelnde Bereitstellung von Dienstleistungen und Interessensvertretungen durch Kammern und Verbände sowie unzureichender Zugang zu Finanzdienstleistungen im ländlichen Raum. Gesamtziel des Projekts ist: „Die Wettbewerbsfähigkeit von mindestens fünf Wirtschaftssektoren und mindestens fünf Regionen ist verbessert, Industrie- und Handelskammern sind gestärkt und positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte sind unter Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen erzielt“. Dies soll durch die Förderung und Unterstützung von a) relevanten Wertschöpfungsketten, b) Initiativen der lokalen Wirtschaftsförderung und c) Organisationen der verfassten Wirtschaft erzielt werden. Zielgruppen sind Unternehmer/innen von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) des formellen wie auch des informellen Sektors sowie die Beschäftigten in diesen Betrieben, als auch Agrarbetriebe, die einen Überschuss erwirtschaften und kommerzialisieren. Branchen mit einem hohen Anteil an weiblichen Beschäftigten werden besonderes berücksichtigt. Mittler sind Entscheidungsträger auf der Ebene der Sektor- und Regionalpolitik, Dienstleistungsinstitutionen (u.a. halbstaatliche Institutionen), private Dienstleister, Organisationen der verfassten Wirtschaft sowie Repräsentanten (gewählte Vertreter der Kammern und Verbände) der Zivilgesellschaft.

### **14. Southern African Development Community (SADC): Beratungsdienst für die Privatwirtschaft,**

Laufzeit 1/1996-03/2007, 11 Jahre 3 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 6.000.000 EUR

Der Ausbau des regionalen Handels und die Umsetzung einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie mit einer starken wirtschaftlichen Dimension sind Kernelemente der SADC-Entwicklung. Im Zentrum dieses Integrationsvorhabens stehen die Unternehmen des privaten Sektors. Sie müssen letztlich den neuen Rahmen füllen und die entstehenden Potenziale nutzen, wenn die Integration wirtschaftlich erfolgreich und tragfähig sein soll. Die SADC ist nicht nur hinsichtlich des jeweiligen wirtschaftlichen Gewichtes der Mitgliedstaaten, sondern auch auf Grund der Einkommensverteilung sowie des Industrialisierungsgrades und des technologischen Entwicklungsniveaus von enormen Disparitäten gekennzeichnet. Während die Problemlage der einzelnen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in den bisherigen Projektländern ähnlich ist und sich auf fast alle innerbetrieblichen Funktionsbereiche bezieht, sind die Rahmenbedingungen in diesen Ländern unterschiedlich. Das zentrale Problem, dem sich das Vorhaben annimmt ist die Schwäche der nationalen Selbsthilfeorganisationen (SHO) der Privatwirtschaft, zum einen Dienstleistungen für ihre Mitglieder bereitzustellen und zum anderen sich erfolgreich für ihre Anliegen bei ihren jeweiligen Regierungen und dem SADC-Sekretariat einzusetzen. Das Projektziel ist: „Ausgewählte Organisationen der Privatwirtschaft leisten einen spürbaren Beitrag insbesondere zur regionalen Handels- und Investitionsförderung vor allem für kleinere und mittlere Unternehmen in der SADC-Region“. Ein

Projekt mit der oben beschriebenen Ausrichtung (multiple Trägerstruktur in mehreren Ländern, Organisationsentwicklung als Beratungsansatz, Kooperation mit anderen Geber) kann seine Wirkung nur dann entfalten, wenn die Vorgehensweise sehr flexibel und offen ist. Zielgruppe des Projektes sind die Inhaber/innen und Manager von Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Größe, der Privatwirtschaft von Namibia, Malawi, Sambia und Simbabwe sowie von allen SADC-Ländern im Falle der zwei bis drei ausgewählten Branchen. Mittler sind die gewählten Vertreter der Mitgliedsfirmen sowie die Fach- und Führungskräfte in den SHO der Projektländer bzw. des SADC Dachverbandes der Kammern (ASCCI) und der überregionalen Branchenverbände.

#### **15. Südafrika: Programm Stärkung lokaler Regierungsförderung; Komponente Lokale Wirtschaftsförderung, Zwischenevaluierung**

Geplante Laufzeit 11/2002-02/2010, 8 Jahre 4 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 5.300.000 EUR

Im November 2002 begann das 'Business Development Services (BDS) and Local Economic Development (LED) Project' in Südafrika. Es war ursprünglich als Kern des Sektorschwerpunkts "Wirtschaftsentwicklung" geplant. Allerdings wurde dieser Schwerpunkt im Rahmen der südafrikanisch-deutschen Regierungsverhandlungen noch im Jahr 2002 aufgegeben. Neben der Entwicklung des Marktes für BDS wurde nun vor allem auf die Entwicklung der lokalen Wirtschaft (LED) Wert gelegt. Das Vorhaben wurde in den Sektorschwerpunkt 'Kommunale Selbstverwaltung und Entwicklung' eingegliedert. In der 2. Phase wurde das ehemals selbständige Vorhaben zusätzlich als eine von fünf Komponenten in das Programm 'Stärkung lokaler Regierungsführung' eingegliedert. Dabei wird von folgender Situation ausgegangen. Die grundlegende Verwaltungsreform in Südafrika nach Aufgabe der Apartheidspolitik weist den Gemeinden wesentliche Aufgaben für die soziale, ökonomische und demokratische Entwicklung zu. Die Kapazitäten der Gemeinden zur Ausgestaltung einer guten Regierungsführung v.a. auf dem Gebiet der strategischen und kooperativen Entwicklungs- und Investitionsplanung, die Bereitstellung sozioökonomischer Dienstleistungen, integrierter Wirtschaftsentwicklung und die Bürgerbeteiligung sind allerdings unzureichend (Kernproblem). Das ursprüngliche Ziel des Vorhabens lautete: „Wachstumsorientierte Klein- und Mittelunternehmen (KMU) nutzen zunehmend kommerziell angebotene, unternehmensbezogene Dienstleistungen“. Aufgrund der konzeptionellen Änderungen wurde ein zweites Ziel formuliert, das auf das gemeinsame Engagement von öffentlichen und privaten Partnern zur lokalen Wirtschaftsentwicklung abzielte. Im aktuellen Programm lautet das relevante Komponentenziel 3 „Lokale Wirtschaftsentwicklung wird im Rahmen partizipativer und wettbewerbsorientierter Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft geplant und umgesetzt“. Methodisch stützt sich das Vorhaben sowohl auf den Lokalen und Regionalen Wirtschaftsentwicklungsansatz (LRED) als auch auf den BDS-Marktansatz zur Bereitstellung von Dienstleistungen. Zielgruppe des Programms ist die Bevölkerung der Gemeinden Südafrikas mit besonderem Fokus auf die Bewohner der Schwerpunktgebiete. Mittler sind Fach- und Führungskräfte der Partnerministerien und staatlicher Behörden auf nationaler, Provinz- und Distriktebene, Verwaltungsfach- bzw. Führungskräfte und Mandatsträger der Gemeinden und ihres nationalen Verbandes (SALGA), sowie nationale NRO, private und öffentliche Dienstleister und weitere Institutionen, die die Gemeindeentwicklung unterstützen.

#### **16. Tansania: Förderung von Selbsthilfeorganisationen in der informellen Wirtschaft, Ex-post Evaluierung**

Laufzeit 09/1991-04/2002, 10 Jahre 8 Monate, deutscher Gesamtbeitrag: 5.465.000 EUR

In der privaten gewerblichen Wirtschaft Tansanias dominieren Kleinst- und Kleinbetriebe, die ca. ein Drittel des BIP erwirtschaften. Die höchsten Wachstumsraten weist der städtische Klein(st)gewerbesektor mit ca. 12 % jährlich auf. Allein in Dar es Salaam wird die Zahl der Klein(st)betriebe auf 500,000 bis 600,000 geschätzt. Die relativ niedrigen Eintrittsschwellen, insbesondere im Handels- und Dienstleistungsbereich, ermöglichen es auch armen Bevölke-



rungsgruppen in diesem Sektor kurzfristig Beschäftigung und Einkommen zu finden. Das wirtschaftliche Potential dieses Sektors wird von der Politik kaum zur Kenntnis genommen; bestenfalls unter dem Aspekt kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten für arme Bevölkerungsschichten. Gleichzeitig ist das Wachstum des klein(st)gewerblichen Sektors mit einer Vielzahl von Konflikten mit den örtlichen Behörden verbunden, für die es keine Regelungsmechanismen gibt. Die Gewerbeförderungsorganisation SIDO kann ihr Mandat aufgrund vielfältiger Faktoren nur unzureichend wahrnehmen. Das Dienstleistungsangebot für den kleinst- und kleingewerblichen Sektor ist qualitativ und quantitativ unzureichend, die Interessenartikulation und –vertretung des Sektors ist schwach und die Gewerbeförderungsinstitution SIDO ist nur ungenügend in der Lage, nachfrageorientierte Dienstleistungen effektiv und effizient anzubieten (zentrales Problem). Das Projektziel lautet: „Kleinst- und Kleingewerbetreibende profitieren von verbesserten Dienstleistungen, die von SIDO und anderen Kooperationspartnern bereitgestellt werden.“ Die Zielgruppen des Projektes sind Klein(st)unternehmer/innen aus allen Gewerbezweigen. Eine besondere Zielgruppe bilden die in Selbsthilfeorganisationen (SHO) vernetzten Gewerbetreibenden. Selbsthilfeorganisationen sind freiwillige Zusammenschlüsse von Klein(st)gewerbetreibenden, die für die Dienstleistungserbringung auf Gegenseitigkeit und Selbstfinanzierung basieren. Das Vorhaben arbeitet in erster Linie über die SIDO Regionalbüros und bietet darüber hinaus den SHO-Ansatz anderen Organisationen und Institutionen an, die zum Beispiel Basisorganisationen unterstützen.

### **17. Thailand: Förderung der Kleinindustrie, Ex-post Evaluierung**

Laufzeit 1/1997–12/2003, 7 Jahre, deutscher Gesamtbeitrag: 5.000.000 EUR

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Neuorientierung der Politik des Industrieministeriums sowie auf Grundlage der Erfahrungen mit den Vorgängervorhaben wurde die konzeptionelle Neugestaltung und die Erstellung dieses Änderungsangebotes erforderlich. Das zentrale Problem ist, dass das unternehmerische Potential in den Regionen außerhalb des Großraums Bangkok und der Industriezentren unzureichend genutzt wird. Das Projektziel lautet: „Mehr und zunehmend kompetente Unternehmer/innen und Führungskräfte gründen Betriebe und leiten sie erfolgreich“. Der konzeptionelle und methodische Ansatz des Projekts basiert auf der neuen Partnerschaft für wirtschaftliche und soziale Entwicklung zwischen Staat und Privatsektor und dem Bemühen um gleichmäßige Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten und Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere in den Regionen außerhalb des Großraums Bangkok. Dabei sollte auf eine Mischung bewährter Aus- und Weiterbildungsinstrumente (CEFE) und Beratungsansätze für Unternehmen sowie Instrumente zur Politik- und Organisationsentwicklung zurückgegriffen werden. In der letzten Phase wurde zudem der LRED-Ansatz eingeführt. Zielgruppen waren potentielle und aktive Unternehmer/innen, Betreiber/innen von kleinen Betrieben des verarbeitenden Sektors sowie industrieller Dienstleistungen. Projektträger war das Industrieministerium, Durchführungsinstitution war das ‚Department for Industrial Promotion‘ (DIP), das von ausgewählten Industrial Promotion Centers (IPC) als Regionalbehörden auf der Durchführungsebene flankiert wurde (Mittler).

### **3. Bewertung nach den DAC - Kriterien**

Die Evaluierungen wurden jeweils entsprechend der vom OECD *Development Assistance Committee* (DAC) festgelegten fünf Kriterien (i) Relevanz, (ii) Effektivität, (iii) Impact, (iv) Effizienz und (v) Nachhaltigkeit sowie einem vorgegebenen Bewertungsraster beurteilt (vgl. Box 1). Für die abschließende Gesamtbewertung wird für jedes Kriterium entschieden und begründet, ob es im speziellen Kontext des jeweiligen Vorhabens ‚besonders wichtig‘ (3), ‚wichtig‘ (2) oder ‚weniger wichtig‘ (1) ist. Mit dieser Vorgehensweise wird Objektivität und Vergleichbarkeit angestrebt. Eine Übersicht der Auswertung befindet sich im Anhang 3 und 4.

**Box 1: Bewertungsraster**

**Stufe 1:** sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis

**Stufe 2:** gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel

**Stufe 3:** zufrieden stellendes Ergebnis, liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse

**Stufe 4:** nicht zufrieden stellendes Ergebnis, liegt deutlich unter den Erwartungen, und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse, die negativen Ergebnisse

**Stufe 5:** eindeutig unzureichendes Ergebnis, trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich

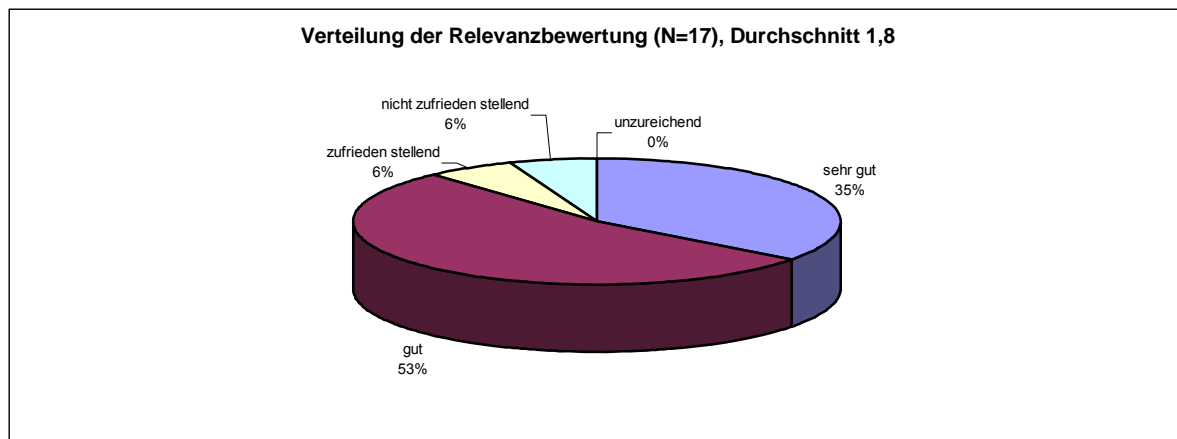
**Stufe 6:** das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert.

Quelle: Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben, GTZ, Stand 12.03.2007, S. 9

### 3.1 Relevanz

Als Relevanz wird das Ausmaß bezeichnet, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen. Die übergreifende Frage lautet: **Tun wir das Richtige?**

#### Grafik 1: Verteilung der Relevanzbewertung (N=17)



94 % der Entwicklungsmaßnahmen entsprachen den Entwicklungserfordernissen des Partnerlandes, der internationalen Gebergemeinde sowie der Bundesregierung. Die durchschnittliche Bewertung der Relevanz lag bei 1,8 und diese wurde durchschnittlich mit 2 gewichtet. Bei sechs Vorhaben (Georgien, Marokko, Mongolei, Rumänien, Serbien und Südafrika) wurde die Relevanz sogar mit 1, d.h. ‚sehr gut‘, bewertet. Für neun Vorhaben (Benin, Bosnien u. Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Nepal, Peru, Kroatien, SADC und Thailand) gilt die Bewertung 2 (gut).

Für die Maßnahme in *Kirgistan* (Bewertung 4, Gewichtung 2) wurde die Relevanz mit ‚nicht zufrieden stellend‘ bewertet. Im Gutachten von Kirgistan handelt es sich um eine, wenn auch sehr kritische, doch nachvollziehbar begründete Beurteilung (vgl. Kirgistan § 28-38). Als Grund für diese negative Bewertung wird vor allem die Auswahl ungeeigneter Sektoren bzw. Branchen - (i) der Textilbereich, der seitens der Regierung keinerlei Unterstützung erhielt; (ii) die Heilkräuterverarbeitung, die von Unternehmen meist im Nebenerwerb stattfand; (iii) der Baumwollsektor, der sich durch intransparente Eigentums- und Entscheidungsstrukturen auszeichnete und (iv) die bis dahin in Kirgistan unbekannte Kaschmirproduktion – genannt sowie das Fehlen entsprechender Machbarkeitsstudien, um die Sektoren bzw. Branchen wirksam zu unterstützen.

Ferner ist das Beispiel *Tansania* (Bewertung 3, Gewichtung 3) zu erwähnen, dessen Relevanz mit ‚zufrieden stellend‘ und gleichzeitig ‚mit besonders wichtig‘ gewichtet wurde. Das Gutachten vermerkt kritisch, die Projektkonzeption habe derartiges Neuland betreten, dass der Partner nicht mehr folgen konnte. Das waren zum einen die Selbstorganisation des in-

formellen Sektors und zum anderen der Versuch mittels politischer Interventionen auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen einzuwirken. Das Gutachterteam war gegenüber der Förderung des informellen Sektors äußerst skeptisch eingestellt (vgl. § 71 ff.). Weil die Gutachter dem Sektor nur eine sehr begrenzte Fähigkeit zur Modernisierung und für Wachstum einräumen, bezweifeln sie, dass dies der richtige Ansatzpunkt für Wirtschaftswachstum und Armutsminderung sei. Wobei die Bezeichnung ‚informeller Sektor‘ im Kontext des Vorhabens in Tansania vor allem Kleinstgewerbe bzw. Handwerk bedeutet. Ebenso könnten die Zielgruppen manch anderer Vorhaben als ‚informeller Sektor‘ bezeichnet werden, so etwa im Rahmen des ebenfalls evaluierten Vorhabens der geförderten Handwerker/innen im Benin. Jene Ansätze, die sich auf die Selbstorganisation bzw. Selbsthilfefähigkeit sowie politisches ‚Empowerment‘ dieser bisher weitgehend vernachlässigten Gruppen bezogen, galten Mitte der 1990’er Jahre als ausgesprochen innovativ.<sup>5</sup> Neben der inhaltlichen Kontroverse zum informellen Sektor wirft dies allerdings die Frage auf: Dürfen Entwicklungsmaßnahmen eine Vorreiterrolle einnehmen und innovative Ansätze einbringen, auch wenn die Durchführungspartner deren Sinnhaftigkeit (noch) nicht erkennen bzw. sie daraus folgend mögliche strukturelle Verwerfungen fürchten? Oder geht es nicht vielmehr darum, ob und wie die Partner adäquat – auch i.S. von Capacity Development, Multi-Stakeholder-Dialog etc. - an neue Themen herangeführt und in die Konzeption eingebunden werden?

Bei der Schlussevaluierung in Guatemala wurde die Relevanz als ‚weniger wichtig‘ (1) im Verhältnis zu den anderen Kriterien angesehen. Ebenso wurde bei der Zwischenevaluierung in Rumänien in der letzten Phase eines Vorhabens die Relevanz als weniger wichtig als bei Projektbeginn angesehen. Die Gewichtung mit 3 (besonders wichtig) im Fall Tansanias wird damit begründet, dass die Unterstützung des informellen Sektors insbesondere im Hinblick auf die Kriterien Relevanz und Nachhaltigkeit untersucht werden sollte (vgl. Tansania § 110).

**Insgesamt** kann anhand der vorliegenden Gutachten gefolgert werden, dass die Relevanz eines Vorhabens wesentlich abhängt:

- (i) vom Grad der **Übereinstimmung zwischen dem Konzept eines Vorhabens mit der entwicklungspolitischen Ausrichtung (*alignment*)** und deren Umsetzung durch die Partnerregierung oder die Durchführungspartner (Beispiele positiv: Südafrika, Marokko; negativ: Guatemala, Thailand);
- (ii) von der **Auswahl und Kenntnis der geförderten Sektoren, Branchen, Produktgruppen etc.** (Beispiele positiv: Rumänien, Bosnien und Herzegowina; negativ: Kirgistan);
- (iii) von der **Kenntnis/Analyse der Zielgruppen**, dies gilt insbesondere auch wenn Armut gemindert werden soll bzw. benachteiligte Zielgruppen (Frauen, Kasten, Jugendliche etc.) einbezogen werden sollen (vgl. Abschnitt 4.1 und 4.2);
- (iv) von der **Kontinuität bzw. Diskontinuität der deutschen Entwicklungspolitik** und den daraus resultierenden Änderungen (Beispiele positiv: Rumänien, Bosnien und Herzegowina, negativ: El Salvador, Südafrika);
- (v) von der **Angemessenheit der Anpassungen an internationale Themen bzw. Trends** (Beispiele positiv: Südafrika, Marokko; negativ: Tansania, Benin).

### 3.2 Effektivität

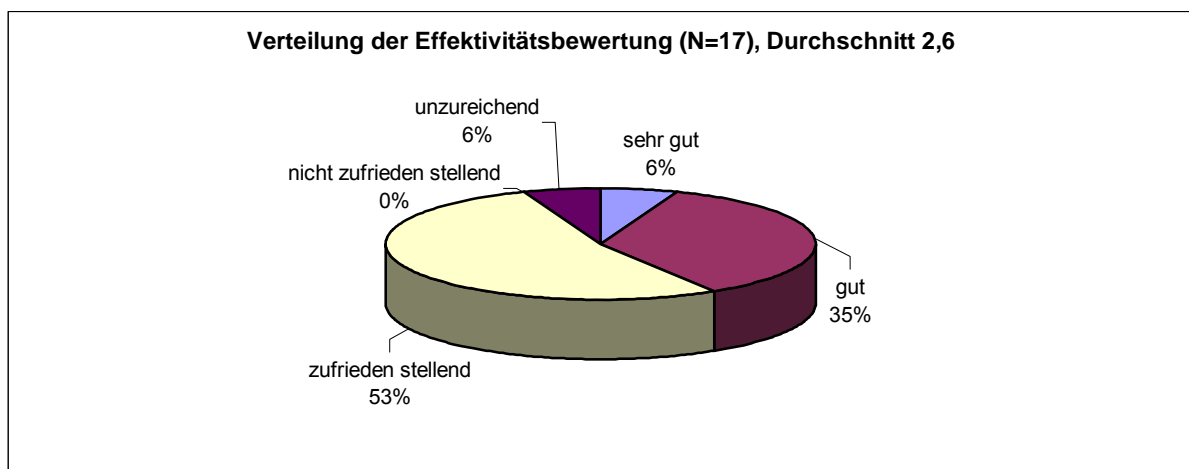
Als Effektivität wird das Ausmaß angesehen, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich). Die übergreifende Frage lautet: **Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme?** bzw. **Tun wir es richtig?** Dabei steht die Erreichung der in der Konzeption des Vorhabens (Angebot) formulierten „Wirkungsindikatoren“ im Vordergrund.

<sup>5</sup> Zum damaligen Stand der Diskussion: Klein(st)gewerbeförderung in Afrika südlich der Sahara, 1994.

Bei 94 % oder 16 von 17 Vorhaben wurde die Zielerreichung bzw. der Zielerreichungsgrad als erfolgreich eingestuft. Die durchschnittliche Bewertung der Effektivität lag bei 2,6 und diese wurde durchschnittlich mit 2 gewichtet. Ein Vorhaben (Bosnien und Herzegowina), wurde mit ‚sehr gut‘ (1) eingestuft. Sechs Vorhaben (Guatemala, Nepal, Rumänien, Kroatien, Serbien, Südafrika) wurden mit ‚gut‘ (2), sowie neun (Benin, El Salvador, Georgien, Marokko, Mongolei, Peru, SADC, Tansania und Thailand) mit ‚zufrieden stellend‘ (3) eingestuft.

Die ‚sehr gute‘ Beurteilung der Effektivität des Vorhabens in *Bosnien und Herzegowina* wird damit begründet, dass dieses seine im Angebot definierten Gesamtzielindikatoren bereits vor Ende der Laufzeit in sämtlichen Bereichen übererfüllt habe. Zusätzlich zu den im Angebot formulierten Zielen des Programms wurden fünf *Public-Private-Partnership* (PPP)-Projekte im Rahmen der PPP - Fazilität/Studien- und Fachkräfte Fonds (SFF) initiiert, beraten und kontrolliert.

**Grafik 2: Verteilung der Effektivitätsbewertung (N=17)**



Einzig das Vorhaben in *Kirgistan* wurde eindeutig als ‚unzureichend‘ (5) eingestuft. Dies wird damit begründet, dass keines der gesteckten Ziele gemäß den definierten Indikatoren erreicht wurde – und damit auch keine möglichen direkt zurechenbaren Wirkungen. Im einzelnen wurde folgendes bemängelt: (i) die nationalen Projektmitarbeiter waren für die Aufgaben, etwa für Beratung auf Makro-Ebene, fachlich nicht geeignet; (ii) die Verbände wurden zum Teil voll umfänglich subventioniert; (iii) bereits vorhandene Exportverträge wurden teilweise wieder eingebüßt; (iv) keines der geförderten Unternehmen entwickelte erfolgreiche Kooperationsansätze; (v) auch die Fördermaßnahmen in den neu identifizierten Exportsektoren haben mehrheitlich zu keinen weiteren Ergebnissen geführt (vgl. Kirgistan § 39-46).

Bei 15 Vorhaben wurde die Effektivität als ‚wichtig‘ (2) gewichtet. Eine Abweichung der Gewichtung gab es lediglich im Fall der Ex-post Evaluierung von Peru. In diesem wird die Effektivität als weniger wichtig (1) eingestuft, weil vier Jahre nach Ende des Projektes Fragen der Effektivität aus entwicklungspolitischer Sicht eine eher untergeordnete Rolle spielen würden (vgl. Peru § 73). Im Fall der Schlussevaluierung von Guatemala hingegen wurde das Kriterium Effektivität mit ‚sehr wichtig‘ (3) bewertet, weil es für eine Schlussevaluierung in erster Linie wichtig sei, festzustellen, inwieweit die direkten Wirkungen des Vorhabens erreicht wurden (vgl. Guatemala § 87).

**Insgesamt** konnte festgestellt werden, dass der Grad der Erreichung – abgesehen von der Verfasstheit nicht zu beeinflussender Rahmenbedingungen - der direkten Wirkungen abhängt von:

- (i) der **richtigen Einschätzung der Relevanz des Vorhabens im Partnerkontext** (Politik, Durchführungspartner, Sektor/Branchen, Zielgruppen) und damit verbunden eine angemessene und realistische Formulierung der Zielsetzungen (Wirkungsindikatoren) des Vorhabens (Beispiele positiv: Südafrika, Marokko; negativ: Guatemala, Thailand);
- (ii) der **personellen und politisch-strategischen Kontinuität auf der Partnerseite** – z.B. Regierung, Behörden, Durchführungsorganisationen (Beispiele negativ: Georgien, Guatemala, El Salvador);
- (iii) der **Ownership** der Durchführungspartner (Beispiele positiv: BuH, Rumänien, negativ: Mongolei, Tansania, SADC);
- (iv) der **Solidität der Planung und deren Umsetzung**:
  - der **realistischen Zielsetzungen bzw. Formulierung von Indikatoren** hinsichtlich der zu erwartenden direkten Wirkungen;
  - der **Machbarkeit**, aufgrund von Analysen/Studien/Pilotmaßnahmen zu den vorgesehenen Interventionsbereichen, Durchführungsorganisationen, Sektoren/Branchen/Produkten und Zielgruppen (Beispiele positiv: Südafrika, Marokko, negativ: Kirgistan, Mongolei);
  - der **Angemessenheit des Zeitrahmens** in dem etwa Capacity Development, Organisationsentwicklung sowie komplexe Beratungsvorhaben durchgeführt werden können (Beispiele positiv: BuH, Rumänien, Marokko, negativ: El Salvador, Tansania);
  - der **regionalen und fachlich-inhaltlichen Konzentration** im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln (Beispiele positiv: Marokko, Rumänien, BuH, negativ: El Salvador, Guatemala,);
- (v) dem **Management und der Steuerung** des Vorhabens:
  - der zeitnahen Bereitstellung einer angemessenen Zahl **kompetenten Personals** (international und national) (Beispiele negativ: Kirgistan, Marokko);
  - der **Professionalität bzw. Sozialkompetenz** des Personals (Beispiele positiv: BuH, Marokko, Rumänien, negativ: Benin, Tansania, SADC);
  - der geeigneten **Mischung von Kontinuität und Flexibilität**, um den Aufbau neuer Strukturen zu unterstützen, institutionellen Wandel zu begleiten und neue Instrumente zu verankern (Beispiele positiv: Südafrika, negativ: Benin, Guatemala, Mongolei).

### 3.3 Impact

Unter Impact wird das Ausmaß verstanden, in dem das Vorhaben dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Wirkungen erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten. Die übergreifende Frage lautet: **Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?** Dabei muss nochmals in Erinnerung gerufen werden, dass die Mehrheit der Vorhaben ursprünglich vor Einführung von AURA und somit auch vor der ‚Orientierung auf Wirkungen‘ konzipiert wurde.<sup>6</sup> Entsprechend war die Berichterstattung der Vorhaben noch nicht konsequent auf Wirkungen ausgerichtet. Gleichzeitig wird hier die Bedeutung der Wirkungsketten und ihrer Plausibilität im Hinblick auf die angestrebten entwicklungspolitischen Ziele deutlich.

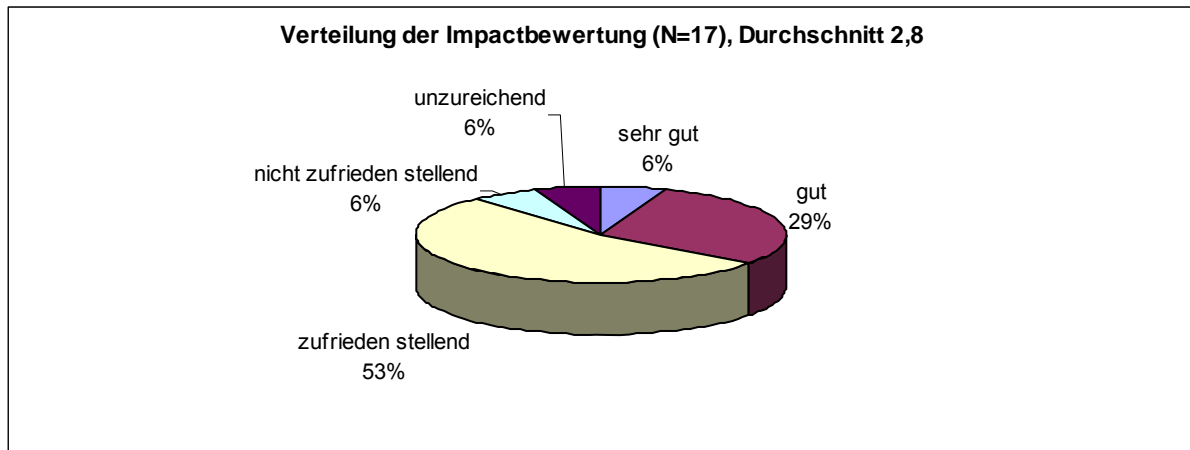
88 % oder 15 der 17 Vorhaben wurden als erfolgreich eingestuft. Die durchschnittliche Bewertung des Impacts lag bei 2,8 und diese wurde durchschnittlich mit 2,2 gewichtet. Insgesamt

<sup>6</sup> Mancher Gutachtende hatte dann auch Probleme, die Ziele und Ergebnisse der alten Angebotsformate in schlüssige Wirkungsketten zu überführen. Auch wurden mehrfach direkte und indirekte Wirkungen verwechselt.



samt wurde hier differenzierter und kritischer als bei den beiden vorgenannten DAC-Kriterien geurteilt. Etwa wurde häufiger darauf hingewiesen, dass Vorhaben hinter den Erwartungen zurückblieben.

**Grafik 3: Verteilung der Impactbewertung (N=17)**



Einzig die indirekten Wirkungen des Vorhabens in Bosnien und Herzegowina wurden als ‚sehr gut‘ (1) eingestuft. Fünf Vorhaben (Benin, Georgien, Guatemala, Rumänien, Serbien) wurden mit ‚gut‘ (2) beurteilt. Bei neun Vorhaben (El Salvador, Marokko, Mongolei, Nepal, Peru, Kroatien, SADC, Südafrika, Thailand) wurden ‚zufrieden stellende‘ indirekte Wirkungen festgestellt. D.h. der Impact lag hinter den Erwartungen zurück, obgleich die positiven Ergebnisse dominierten. Ein Vorhaben (Tansania) wurde mit einem ‚nicht zufrieden stellenden Ergebnis‘ (4) sowie eines (Kirgistan) mit ‚eindeutig unzureichendem Ergebnis‘ (5) bewertet.

Die Gewichtung erfolgte ebenfalls differenzierter als bei den beiden vorgenannten DAC-Kriterien, d.h. bei einem Vorhaben (Kirgistan) wurde der Impact als ‚weniger wichtig‘ (1), bei 12 (Georgien, Guatemala, Marokko, Mongolei, Nepal, Rumänien, Kroatien, Serbien, SADC, Südafrika, Tansania, Thailand) als ‚wichtig‘ (2) und bei 4 Vorhaben (Benin, Bosnien u. Herzegowina, El Salvador, Peru) wurde der Impact mit ‚sehr wichtig‘ (3) eingestuft.

Die ‚sehr gute‘ Beurteilung der indirekten Wirkungen im Fall von *Bosnien und Herzegowina* wird wie folgt begründet: Zum einen mit wirtschaftlichen Wirkungen wie (i) der direkten und indirekten Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, (ii) den zusätzlichen Steuer- und Deviseneinnahmen, (iii) der Verringerung von Armut bei marginalisierten Gruppen und (iv) der besseren Befriedigung der Grundbedürfnisse (vgl. BuH S. 29ff.). Zum anderen mit sozio-kulturellen Wirkungen, wie (i) Beitrag zum lokalen „Ownership“, (ii) zum „Human Capacity Building“ und (iii) zum Wertewandel (vgl. BuH, S. 32f.). Darüber hinaus wird der Aufbau zivilgesellschaftlicher Verbände, pluralistische Willensbildung, Gleichberechtigung der Geschlechter, ethnische Konfliktprävention (Gleichbeteiligung, Neutralität) und Umweltschutz als bedeutsam bewertet (vgl. BuH, S. 33ff). Die Gewichtung erfolgte hier mit 3 (sehr wichtig), was aber nicht näher begründet wurde, vermutlich liegt dies an dem von den Gutachtern erwähnten ‚Demonstrations- und Modellcharakter‘ des Vorhabens (vgl. BuH S. 44).

Im Fall *Tansanias* wurden auch die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit einem ‚nicht zufrieden stellenden Ergebnis‘ äußerst kritisch bewertet.<sup>7</sup> Auch wenn diese Beurteilung nur mit 1 gewichtet ist, führt eine negative Beurteilung zu einer Herabstufung des Gesamtvorhabens (vgl. 3.6). Auf der Informationsbasis des vorliegenden Gutachtens ist die

<sup>7</sup> Insbesondere wenn man bedenkt, dass das Vorhaben im Jahr 2002 beendet wurde und somit noch vor Einführung von AURA und der damit verbundenen ‚Orientierung auf Wirkungen‘ konzipiert wurde. Darüber hinaus scheinen die Gutachtenden hier häufiger direkte und indirekte Wirkungen miteinander zu vermischen bzw. zu verwechseln. Einige der angeführten Punkte müssten eigentlich unter Effektivität genannt werden, bzw. beziehen sich auf das Auftragsmanagement.

insgesamt sehr negative Beurteilung des Vorhabens aus Sicht der Verfasserin nicht gerechtfertigt. Im Gutachten wird dem Vorhaben zwar zugesprochen, dass es einen gewissen Beitrag zur Schaffung eines insgesamt förderlichen Umfeldes für die Klein(st)unternehmensentwicklung sowie zur Dialogbereitschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft, einschließlich dem informeller Sektor, geleistet habe. Insgesamt werden dem Vorhaben jedoch merkliche gesellschaftliche oder wirtschaftliche Wirkungen auf der Makroebene abgesprochen (vgl. § 88). Ferner wird zwar anerkannt, dass viele der vom Vorhaben initiierten SHO des informellen Sektors ihren Mitgliedern Beratung und Training zukommen ließen (Mikroebene). Einige dieser Betriebe hätten sich dann auch bemerkenswert erfolgreich entwickelt. Als mindernd wird jedoch der geringe Anteil der direkt erreichten informellen Betriebe angesehen, der in Dar es Salam bei nur etwa 1,5 % oder 2 % (ca. 15.000 Unternehmen) lag. Aufgrund dieser mangelnden Breitenwirkung (sic!) konnte das Vorhaben folglich keinen merkbaren Einfluss auf wirtschaftliche Entwicklung und auf die Querschnittsthemen Armutsreduzierung, Gender und Umwelt haben (vgl. § 89). Kritisiert wurde ferner, dass sich die SHO des informellen Sektors häufig auflösten und sich ständig neue SHO bildeten. Aus Sicht der Verfasserin könnte man dies durchaus positiv bewerten, da anscheinend unter den informellen Betrieben eine gewisse Mobilität bzw. Eigendynamik entstanden ist. Das Gutachten vermerkt ferner, dass der Verband der SHO des informellen Sektors durch die Unterstützung des Vorhabens eine starke Stellung erreicht und Erfolge erzielt habe (vgl. § 92). Mit Blick auf die institutionelle Ebene (Meso) wird dem Vorhaben zugestanden, dass es die Motivation, Erfolgs- und Geschäftsorientierung beim offiziellen Durchführungspartner (SIDO) und insbesondere in seinen Regionalbüros merklich erhöht habe. Auch wurden in den Regionalbüros erfolgreich neue Instrumente eingeführt, wie z.B. die Kombination von Kreditvergabe mit dem Training von Kreditnehmenden (vgl. § 91). Dem wird jedoch entgegen gehalten, dass es erhebliche Mängel im Verhältnis zum Durchführungspartner gegeben habe. So hätte das Vorhaben versäumt seine Ziele auf ausreichend breiter Basis zu vermitteln. Insgesamt habe dies ein sehr schlechtes Licht auf den Durchführungspartner und seine Fähigkeiten geworfen und dieser fühle sich nach wie vor düpiert (vgl. dt. Kurzbericht Tansania S. 4, Gesamtbericht § 93-95).

Das ‚eindeutig unzureichende Ergebnis‘ im Fall *Kirgistans* wird darauf zurückgeführt, dass sich die wichtigste indirekte Wirkung, eine Erhöhung der Export- und Investitionszahlen zwischen 2000 und 2003, zwar realisierte, gleichzeitig habe sich aber die Handels- und Zahlungsbilanz verschlechtert. Somit konnte entgegen dem angestrebten Projektüberziel nicht wesentlich zur wirtschaftlichen Stabilisierung Kirgistans beigetragen werden. Negative indirekte Wirkungen werden zudem dort vermutet, wo Maßnahmen seit vielen Jahren erfolglos laufen und damit unter Umständen lähmend wirken (z.B. im Weinsektor, Textilverband). Das Projekt leistete auch keinen Beitrag zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele und Querschnittsthemen wie Gender, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Partizipation (vgl. Kirgistan § 47-59). Der Impact wird vom Gutacherteam als ‚weniger wichtig‘ (1) angesehen, weil das Vorhaben noch vor Einführung des heute gültigen Wirkungsmodells konzipiert und umgesetzt wurde. Da das Projektkonzept damit keine Überlegungen und Vorgaben enthielt, die Beiträge zu Impact vorgesehen und möglich gemacht hätten, kann es auch nur bedingt danach beurteilt werden (vgl. ebd. § 78).

**Insgesamt** ergaben die vorliegenden Gutachten folgende Erkenntnisse zum Impact. Mehr noch als die Effektivität eines Vorhabens, hängt der Grad der Erreichung der indirekten Ziele ab von:

- (i) **der Formulierung plausibler Wirkungsketten** im Hinblick auf die angestrebten indirekten entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der konsequenten Umsetzung **entsprechender Strategien**.

Darüber hinaus hängt der Impact ab von:

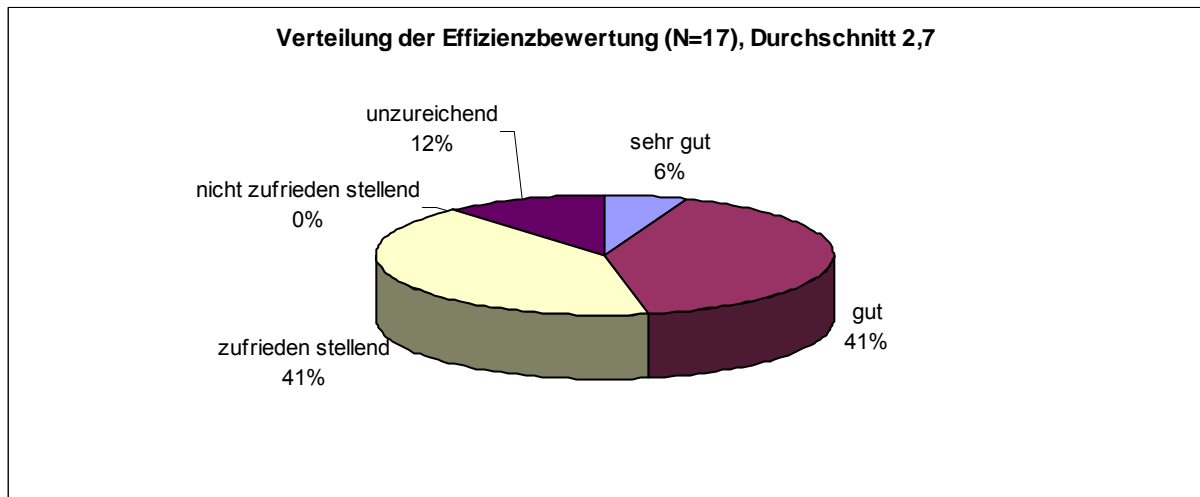
- (ii) der Verfasstheit der **Rahmenbedingungen**,
- (iii) der **Relevanz des Vorhabens im Partnerkontext**, der strategisch-politischen und personellen Kontinuität sowie dem Ownership der Partner,
- (iv) dem **Management und der Steuerung** des Vorhabens,

- (v) einem **angemessenen Zeitrahmen**,  
 (vi) ob es gelingt, **Modell- bzw. Pilotmaßnahmen** breitenwirksam und nachhaltig zu verankern.

### 3.4 Effizienz

Effizienz bezieht sich auf das Maß für die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Die übergeordnete Fragen lautet: **Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?**

**Grafik 4: Verteilung der Effizienzbewertung (N=17)**



Auch hier werden 88 % oder 15 der 17 Vorhaben eine gute bis zufrieden stellende Wirtschaftlichkeit zugestanden. Die durchschnittliche Bewertung bei der Effizienz lag bei 2,7 und diese wurde im Schnitt mit 1,6 gewichtet. Ein Vorhaben (Rumänien) wurde mit ‚sehr guter‘ (1) Effizienz bewertet. Sieben Vorhaben (BuH, Georgien, Marokko, Nepal, Peru, Serbien, Thailand) wurden mit ‚gut‘ (2) und weitere sieben (El Salvador, Guatemala, Mongolei, Kroatien, SADC, Südafrika, Tansania) mit ‚zufrieden stellend‘ (3) beurteilt. Zwei Vorhaben (Benin, Kirgistan) wurden mit ‚eindeutig unzureichend‘ (4) bewertet. Insgesamt ist die Effizienz bei sechs Vorhaben mit ‚weniger wichtig‘ (1) und bei den elf anderen Vorhaben mit ‚wichtig‘ (2) gewichtet.

Im Fall *Rumäniens* wird die exzellente Kosteneffizienz wie folgt begründet: Eine internationale Langzeitfachkraft (LZF) koordiniert einerseits erfolgreich die Tätigkeit von acht lokalen LZF, die ihrerseits fünf Sektoren (Textil und Bekleidung, Holz und Möbel, IT, Autozubehör, Tourismus und Wein) sowie ausgewählte Regionen beraten und stimmt andererseits die Aktivitäten mit der EU, über weitere deutsche Maßnahmen sowie mit Integrierten Fachkräften von CIM ab. Dadurch werden Synergien und Komplementarität sichergestellt. Ferner wird ein hoher Anteil des Budgets für internationale Kurzzeitfachkräfte (KZF) eingesetzt, die Wissen auf lokale Fachkräfte transferieren. Auch werden Investitionen vorwiegend in ausgewählte nachhaltige Institutionen getätigt, die Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit der Wirkungen sicherstellen (vgl. Gesamtbericht SOE § 236-244).

Die ‚eindeutig unzureichende‘ Effizienz im *Benin* wird mit der als unangemessen angesehenen Kostenstruktur des Projektes begründet. Konkret wurde die personelle Ausstattung (eine internationale LZF, fünf lokale LZF) als überbesetzt sowie mit einem Kostenanteil von 50 % als unverhältnismäßig hoch angesehen. Nur 10 % des Budgets floss in konkrete Aktivitäten und Maßnahmen, was in krassem Gegensatz zum Selbstverständnis des Vorhabens stand. Dieses sah in der Finanzierung von Fortbildungen, Austauschreisen, Gemeinschaftsprojekten etc. zentrale Elemente seiner Leistungen. Bemängelt wurde zudem, dass die internationale Fachkraft keine Beratungsleistungen erbrachte und ihre Anwesenheit nach der



Anfangsphase nicht mehr gerechtfertigt erschien. DED-Entwicklungshelfer/innen bzw. lokale Fachkräfte hätten durchaus eigenständig Aufgaben durchführen können. Durch die frühzeitige Eröffnung von Zweigstellen hätte die Laufzeit des Vorhabens zudem von 9 auf etwa 5 Jahre verkürzt werden können (vgl. Benin § 67-71).

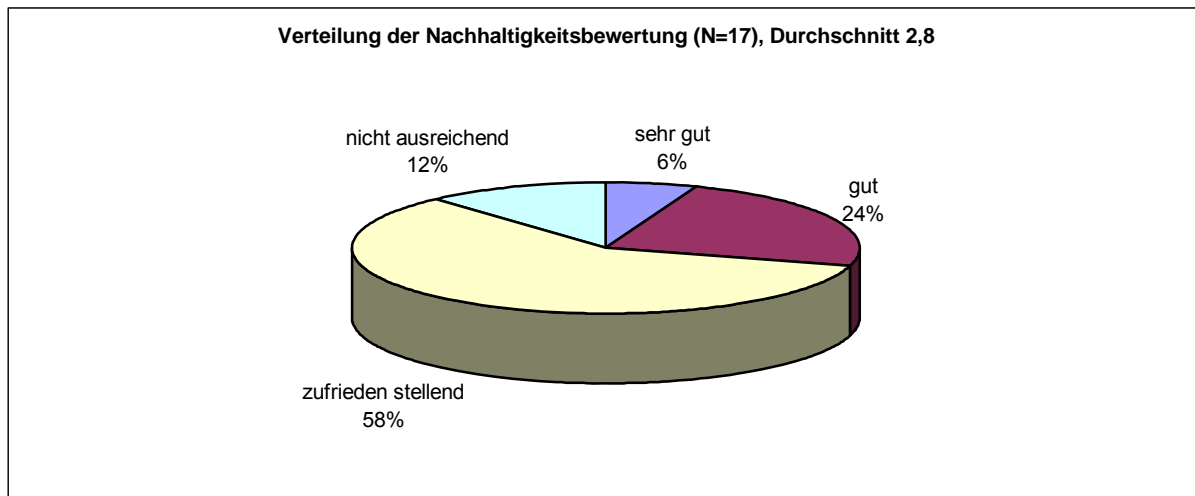
Im Falle *Kirgistans* wurde das Kosten-Nutzen-Verhältnis als bedenklich (Bewertung 4) eingestuft (vgl. Kirgistan § 60-68). Nachfolgende Gründe wurden angeführt: (i) die große Anzahl (10-12) lokaler Mitarbeitender bei gleichzeitig fehlender fachlicher Eignung, (ii) die intensive Betreuung, die einigen wenigen Unternehmen und Verbänden durch den Einsatz internationaler KZF und Integrierte Fachkräfte von CIM zu Teil wurde, (iii) die großzügigen örtlichen Zuschüsse für Messe- und Ausstellungsbesuche im nahen und fernen Ausland und (iv) die ebenfalls großzügige Subventionierung einzelner Verbände. Insgesamt kam das Gutachten zum Schluss, dass der wirtschaftliche Einsatz vorhandener Ressourcen ein stimmiges Durchführungskonzept erfordert. Ein solches fehlte jedoch.

**Insgesamt** ergaben die vorliegenden Gutachten die Erkenntnis, dass die Effizienz eines Vorhabens abhängt von:

- (i) einer realistischen Planung, insbesondere hinsichtlich des **Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln und den angestrebten Zielen** (Beispiele negativ: Kroatien, Mongolei)
- (ii) dem effektiven **Beitrag der Durchführungspartner** (Ownership), (Beispiele positiv: Südafrika, negativ: Kirgistan)
- (iii) der **Eigenbeteiligung der Zielgruppen** etwa durch Eigenarbeit bzw. Kostenübernahme für Dienstleistungen (Beispiele positiv: Benin, BuH, Rumänien, negativ: Kirgistan);
- (iv) dem geeigneten **Mix aus internationalen und nationalen Fachkräften** sowie aus Langzeit- und Kurzzeitfachkräften (Beispiele positiv: Rumänien, BuH, negativ: Benin);
- (v) dem **komplementären Einsatz anderer deutscher Maßnahmen** (DED, CIM, SEQUA, InWEnt, KfW etc.) sowie Public Private Sector Partnership (PPP), Dreieckskooperationen bzw. der Einbettung in einen entsprechenden Schwerpunkt (Beispiel positiv: Guatemala, El Salvador, Rumänien; negativ: Benin, Kirgistan)
- (vi) der **Zusammenarbeit mit anderen bilateralen und internationalen Gebern** (Beispiele positiv: Guatemala, BuH, El Salvador, negativ: Benin);
- (vii) der **Komplexität eines Vorhabens** u.a. durch die Diversifizierung von Regionen, Sektoren/Branchen/Produkten und Interventionsbereichen im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln und den Transaktionskosten (Beispiele positiv: Marokko, Rumänien, BuH, negativ: El Salvador, Guatemala,)
- (viii) dem **Management und der Steuerung** des Vorhabens (Beispiele positiv: Rumänien, negativ: Benin, SADC, Tansania).

### 3.5 Nachhaltigkeit

Die Bewertung der Nachhaltigkeit bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit, inwiefern die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen. Die übergeordnete Frage lautet: **Sind die positiven Wirkungen von Dauer?** Im Gegensatz zu den anderen Evaluierungskriterien wird die Nachhaltigkeit nur anhand einer vierstufigen Skala bewertet, d.h. 1 (sehr gute Nachhaltigkeit), 2 (gute Nachhaltigkeit), 3 zufrieden stellende Nachhaltigkeit) und 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit) (vgl. Anhang 2 Anleitung, S. 9f.).

**Grafik: 5: Verteilung der Nachhaltigkeitsbewertung (N=17)**

88 % oder 15 der 17 Vorhaben wird (sehr) gute bis zufrieden stellende Nachhaltigkeit attestiert. Die durchschnittliche Bewertung bei der Nachhaltigkeit lag bei 2,8 und diese wurde durchschnittlich mit 2,4 gewichtet.<sup>8</sup> Ein Vorhaben (Rumänien) ragt mit dem Prädikat ‚sehr gut‘ (1) hervor. Vier weitere Vorhaben (Benin, Marokko, SADC, Südafrika) sind mit ‚gut, (2) voll den Erwartungen entsprechend‘ bewertet. Bei insgesamt zehn Vorhaben wird zwar eine ‚zufrieden stellende‘ (3) Nachhaltigkeit beurteilt, d.h. die entwicklungspolitischen Wirkungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben (vgl. Anhang 2, Anleitung S. 9). Bei zwei Vorhaben (Kirgistan, Mongolei) wurde eine ‚nicht ausreichende Nachhaltigkeit‘ (4) festgestellt.

Bei zehn Vorhaben wurde die Nachhaltigkeit mit ‚wichtig‘ (2) und bei sieben (Benin, Bosnien u. Herzegowina, El Salvador, Kirgistan, Marokko, Peru, Tansania) mit ‚sehr wichtig gewichtet‘ (3). Als Begründung für die besondere Akzentuierung der Nachhaltigkeit (3) wird letztendlich die besondere entwicklungspolitische Bedeutung des Nachhaltigkeitskriteriums genannt.

Als Hauptgründe für die herausragende Bewertung der Nachhaltigkeit des Vorhabens in *Rumänien* werden angeführt, dass (i) die Interventionen marktbasierend oder durch gesicherte Subventionen abgestützt sind. Dazu gehören standardisierte Ausbildungspakete, wie etwa *„Business Start-up Training“*, *„Fit for Europe“* oder *„Structural Fund Training“*, aber auch branchenspezifische Trainingseinheiten wie die *„REFA-Methodik“* oder *„Schneidetechnik“*, die zu Marktpreisen angeboten werden. Vom Vorhaben eingeführte Wirtschaftsförderungsstrukturen, wie etwa *„IT Incubator“*, *„Innovation Centres“* und *„Professional Associations“*, seien selbstfinanzierend. Messeteilnahmen im Ausland werden als wirksames Förderinstrument anerkannt und von der rumänischen Regierung mitfinanziert; (ii) andere Instrumente wie spezielle *„business consultancies“* und Training, die von den KMU nicht voll bezahlt werden, von EU Strukturfonds übernommen werden können; (iii) das Vorhaben auch, basierend auf erweiterter Teilhabe des Privatsektors an den Diskussionen mit den jeweiligen Behörden, zu nachhaltigen Veränderungen der Gesetze und Regulierungen beiträgt.

Der Grund für die Feststellung einer ‚nicht ausreichenden Nachhaltigkeit‘ (4) für *Kirgistan* ist, dass nur einige wenige Unternehmen andauernden Nutzen aus den Projektleistungen zogen. Entsprechende Leistungen wurden jedoch nicht bei den Verbänden oder anderen Dienstleistern verankert. Insgesamt erschien das Vorhaben weder auf Breitenwirkung noch auf Nachhaltigkeit angelegt.

<sup>8</sup> Beim Kriterium „Nachhaltigkeit“ wird nur anhand einer vierstufigen Skala bewertet, vgl. GTZ, Anleitung für die Erfolgsbewertung, Stand 12.03.07, S. 9.

Die schlechte Beurteilung der Nachhaltigkeit im Fall der *Mongolei* wird vor allem der fehlenden Konsolidierung der Kompetenzzentren geschuldet. Für die fünf geförderten Sektoren - Bau, Druck, Holz, Leder, Tourismus - waren im Projektverlauf so genannte Kompetenzzentren aufgebaut worden, die selbständig Ausbildungs- und Beratungsleistungen erbringen sollten. Zwar wurde in der letzten Durchführungsphase eine organisatorische Anbindung an die Technische Universität gefunden. Allerdings ist der Träger wohl nicht in der Lage, vielleicht auch nicht daran interessiert, das vom Projekt ausgebildete Fachpersonal zu halten – diese wandern angesichts attraktiveren Gehältern rasch in die Privatwirtschaft ab - bzw. notwendige Investitionen zu tätigen, die es den Kompetenzzentren ermöglichen würden, mit der technischen Entwicklung ihrer Sektoren mitzuhalten. Die Aktivitäten im Sektor Tourismus hatten bereits Mitte der Projektlaufzeit keine Zuordnung zu einem Kompetenzzentrum mehr. Das Kompetenzzentrum für den Sektor Leder stellte seine Tätigkeit Mitte 2007 ein und der Baubereich stand vor erheblichen, existenziellen Herausforderungen.

**Insgesamt** ergaben die vorliegenden Gutachten die Erkenntnis, dass die Nachhaltigkeit eines Vorhabens abhängt

- (i) von nicht zu beeinflussenden **externen Rahmenbedingungen**, wie etwa dem Weltmarkt (Preisschwankungen, neue Konkurrenten, Finanzmarktentwicklung, Energiepreise), der politischen Stabilität bzw. Instabilität (Kriege, Unruhen, Umstürze) und Katastrophen (Erdbeben, Hurrikans, Überschwemmungen). Unter derartigen Schocks hatten u.a. Nepal mit Jahrzehnte langen Unruhen und Guatemala mit Hurrikans, Erdbeben etc. zu leiden.
- (ii) auf **Partnerseite** von
  - der **Makroebene** und den **strukturellen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen** (z.B. extreme Kluft zwischen Arm und Reich und Interesse an der Beibehaltung des Status Quo der herrschenden Gruppen in Guatemala; fehlende Bereitschaft und Fähigkeit, Politiken umzusetzen bzw. Veränderungen herbei zu führen in El Salvador bzw. Benin; Korruption und fehlende Rechtsstaatlichkeit (Nepal, El Salvador, Guatemala);
  - der **Eignung der unmittelbaren politischen und administrativen Partner** (Träger, Durchführungspartner), um Veränderungen zu ermöglichen und mitzutragen;
  - der **Mesoebene** und der **institutionellen sowie finanziellen Kapazität und Fachkompetenz der Durchführungspartner** (Fördereinrichtungen, Dienstleister, Kammern und Verbände, Unternehmensnetzwerke etc.), Neuerungen (Organisationsentwicklung, neue Ansätze und Instrumente) aufzunehmen und zu verstetigen sowie deren ‚Ownership‘;
  - der **personellen Kontinuität bei den Durchführungspartnern**. So werden in einigen Ländern (Georgien, Guatemala, El Salvador) bei jedem Regierungswechsel nicht nur die Entscheidungsträger, sondern auch die Fachkräfte in der Verwaltung und den Behörden abgelöst, was zu erheblichen Verlusten an ‚institutionellem Gedächtnis‘ und ‚Know-How‘ führt. In der Mongolei wird zudem Fachpersonal vom Privatsektor abgeworben;
  - der **Mikroebene der Zielgruppen (Unternehmen, Existenzgründungen, Arbeitskräfte)** und deren Fähigkeit aus den angebotenen Leistungen Nutzen zu ziehen und deren Bereitschaft, dafür auch Eigenleistungen zu erbringen;
  - der **Verbesserung der gesellschaftlichen Position**, etwa von Mitgliedern des informellen Sektors, Handwerker/innen, Arbeitskräfte. So haben etwa im Benin die Frauen ihre Position im sozialen Umfeld verbessert, die Selbsthilfeorganisationen des informellen Sektors in Tansania trugen ebenfalls zu einer Verbesserung der Lebenssituation und Verhandlungsposition bei.

- (iii) auf der Seite **der Entwicklungsmaßnahme von**
  - der **Angemessenheit des Zeitrahmens** und der Instrumente. So benötigen komplexe Beratungsansätze (wie LRED, BDS Marktentwicklung, Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas), aber auch *Capacity Development*, Organisationsentwicklung etc. als solches eine angemessene Zeit, bis sie vor Ort verankert sind und eigenständig angewandt werden können;
  - der Flexibilität, auf neue Herausforderungen angemessen reagieren zu können;
  - dem Vorhandensein von **Exit-Strategien**, insbesondere im Hinblick auf die Subventionierung von Leistungen. Als positives Beispiel kann hier Rumänien angeführt werden (s.o.).
- (iv) **auf Geberseite von**
  - dem **Einhalten von Zusagen** etwa hinsichtlich des Zeitrahmens bzw. der Mittel für die Entwicklungsmaßnahmen. So entfiel etwa in El Salvador die ursprünglich geplante Konsolidierungsphase aufgrund eines BMZ Entscheids;
  - der **strategischen und konzeptionellen Kontinuität**. So kam es im Fall von El Salvador zu mehrfachen Änderungen bei der Programmbildung durch Hinzufügung neuer Komponenten, Zusammenlegung vorhandener Komponenten zu einer konzeptionellen Komplexität des Vorhabens, die auch dessen Steuerung erschwerte.

### 3.6 Synopse aus 3.1 bis 3.5

Die durchschnittliche Bewertung der DAC-Kriterien ist nochmals in Tabelle 2 aufgezeigt. Auffallend ist die gute durchschnittliche Bewertung der Relevanz im Verhältnis zu den anderen Kriterien.

**Tabelle 2: Durchschnittliche Bewertung der DAC-Kriterien**

DAC-Kriterien	Relevanz	Effektivität	Impact	Effizienz	Nachhaltigkeit	Gesamt
Durchschnittswert	1.8	2.6	2.8	2.7	2.8	2.7

Wenn wir aber laut Gutachten ‚das Richtige tun‘, warum gibt es dann doch beträchtliche Differenzen von 0.8 bis 1.0 Punkten zu den anderen Kriterien? Tun wir es dann nicht richtig (Effektivität)? Wenn wir ‚das Richtige tun‘ und ‚dieses auch richtig tun‘, müssten dann nicht auch übergeordnete Wirkungen auftreten, bzw. die Wirkungen längerfristig sein? Oder ist etwa die Einschätzung des ‚richtigen Tuns‘ nicht korrekt? Ist der Wunsch der Vater des Gedankens, spricht der Bewertung der Relevanz? Dies sind offene Fragen, die an dieser Stelle nicht beantwortet werden können.

82 % oder 14 der insgesamt 17 evaluierten Vorhaben sind in der Gesamtbewertung erfolgreich (vgl. Tabelle 3). Ein Vorhaben wurde mit ‚*sehr gut, deutlich über den Erwartungen liegenden Ergebnissen*‘, sieben weitere wurden mit ‚*gut, den Erwartungen voll entsprechend*‘ und sechs mit ‚*zufrieden stellend, liegt unter den Erwartungen*‘ bewertet. Die durchschnittliche Bewertung liegt bei 2,7. Keines der DAC-Kriterien oder Vorhaben wurde mit der Stufe 6 ‚*gescheitert*‘ bewertet.

**Tabelle 3: Verteilung der Gesamtbewertung**

Bewertung	Anzahl	Anteil
sehr gut (1)	1	6 %
gut (2)	7	41 %
zufrieden stellend (3)	6	35 %
nicht zufrieden stellend (4)	2	12 %
unzureichend (5)	1	6 %
gescheitert (6)	--	--
<b>erfolgreich (1-3)</b>	<b>14</b>	<b>82 %</b>
<b>nicht erfolgreich (4-6)</b>	<b>3</b>	<b>18 %</b>

Quelle: Auswertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007, vgl. Anhang 4

Tabelle 4: Abweichungen von der Gewichtung

Kriterium	Durchschnittliche Gewichtung	Standard-Abweichung der Gewichtung	Abweichung von Standardfaktor 2,	
			1 - weniger wichtig	3 - sehr wichtig
Relevanz	2	0,5	2	2
Effektivität	2	0,3	1	1
Impact	2,2	0,5	1	4
Effizienz	1,6	0,5	6	0
Nachhaltigkeit	2,4	0,5	0	7

**Quelle:** Auswertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007, vgl. Anhang 4

Die in der Tabelle 4 aufgezeigten Abweichungen vom Standardfaktor „wichtig“ (2) bei der Gewichtung sind gering. In sechs Fällen wurde die Effizienz als ‚weniger wichtig‘ eingestuft, während in vier Fällen der Impact und in sieben Vorhaben die Nachhaltigkeit mit ‚sehr wichtig‘ eingestuft wurden. In nicht allen Gutachten wurde von der Möglichkeit der Ausdifferenzierung der Beurteilung mittels der Gewichtung Gebrauch gemacht. Dabei könnten bei den verschiedenen Evaluierungstypen (Zwischen-, Schluss- und Ex-post Evaluierung) die Kriterien durchaus unterschiedliches Gewicht haben.

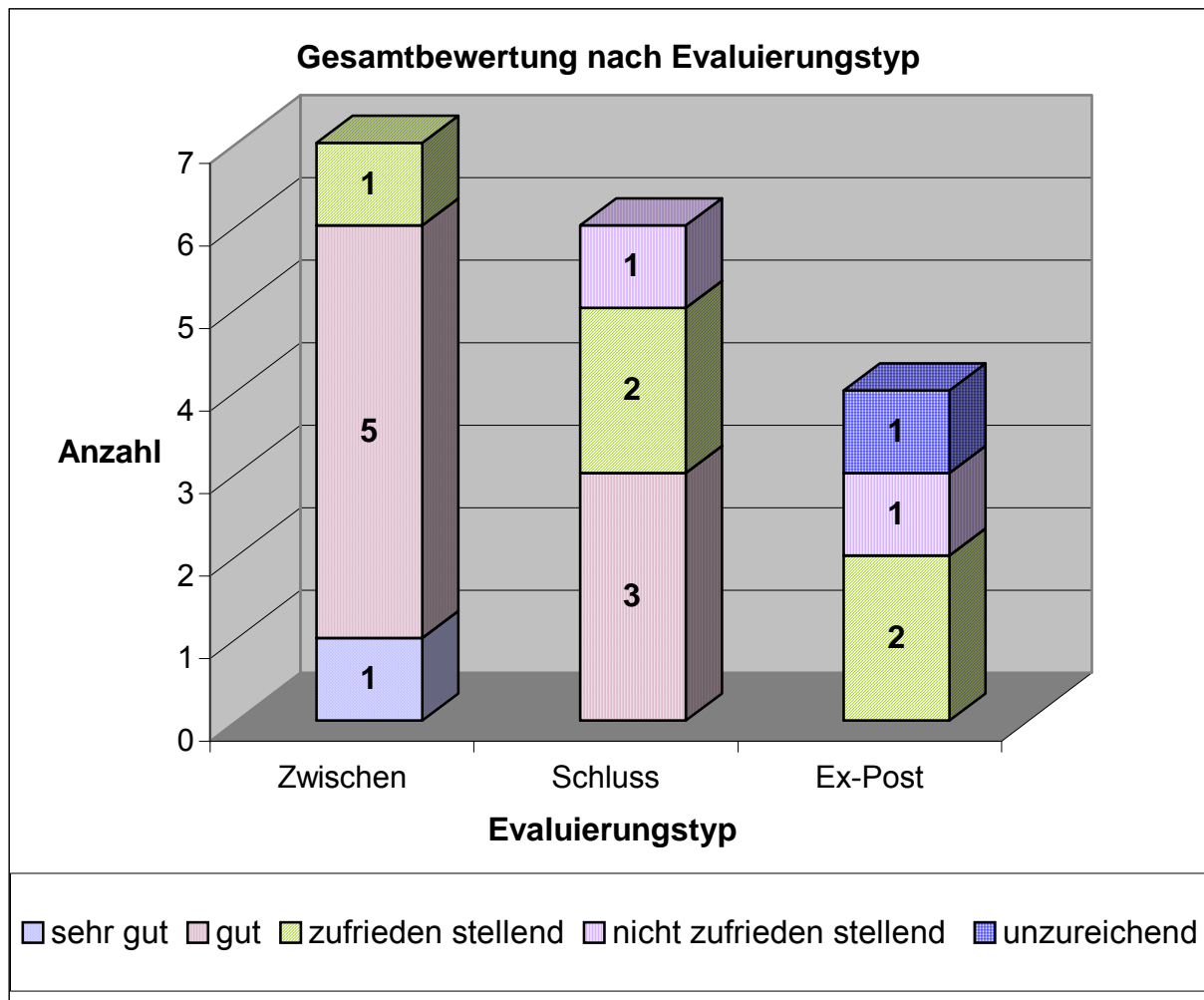
Die Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben (vgl. Anhang 2,) sieht vor, dass ein Vorhaben nur dann als ‚erfolgreich‘ eingestuft werden kann, wenn die direkten Wirkungen (Effektivität), die indirekten Wirkungen (Impact) und die Nachhaltigkeit mindestens mit ‚zufrieden stellend‘ bewertet werden. Trifft dies nicht zu, kommt es gegebenenfalls zu einer Herabstufung des Vorhabens. Aus der Gesamtbewertung ergeben sich daraus bis auf die beiden nachfolgenden Fälle keine neuen Erkenntnisse. In den beiden Fällen (Mongolei, Tansania) führte die schlechte Bewertung von Einzelkriterien zur Herabstufung der Gesamtbewertung. Das Vorhaben in der Mongolei hat einen Mittelwert von 3, erfährt aber durch die Bewertung der Nachhaltigkeit mit 4 eine Herabstufung auf insgesamt ‚nicht zufrieden stellend‘ (4). Auch das Vorhaben in Tansania hatte einen Mittelwert von 3, durch die Bewertung des Impact mit 4 erfährt auch dieses eine Herabstufung auf ‚nicht zufrieden stellend‘ (4). In beiden Fällen wird dies in den Gutachten nicht näher kommentiert. Diese Herabstufung trägt mit 0.12 Punkten zur Verschlechterung der durchschnittlichen Gesamtbewertung bei. Im Fall von Kirgistan war keine Herabsetzung erforderlich, da die Gesamtbewertung bereits schlechter als 4 war.

Bei den folgenden Vorhaben fand, aus der Sicht der Verfasserin, eine vergleichsweise zu positive Bewertung statt: Guatemala, Thailand und Benin. Eine zu negative Beurteilung gab es für El Salvador, Mongolei und Tansania.

Darüber hinaus hat sich die Evaluierung in Nepal fast ausschließlich auf die laufende dritte Phase (Nepal § 118) und somit auch nur 3 von insgesamt 8 Jahren konzentriert. Eine angemessene Beurteilung wurde zudem dadurch erschwert, dass das politische Umfeld (Friedensprozess) äußerst schwierig und wechselhaft war und sich das Vorhaben sowohl konzeptionell als auch personell im Umbruch befand. Das Vorhaben in Tansania wurde trotz der aufgezeigten Erfolge, sehr schlecht beurteilt. Dies erschien der Verfasserin dieser Querschnittsauswertung aufgrund der Argumentation im Gutachten zu Tansania nicht immer gerechtfertigt. Bei dem als ‚unzureichend‘ eingestuften Vorhaben in Kirgistan handelt es sich um ein eher ‚untypisches‘ Vorhaben, da dessen Konzeption sehr stark durch hochrangige politische Einflüsse vorgegeben war.

Wie bereits in Kapitel 1.2 ausgeführt, war es jedoch nicht die Aufgabe der Verfasserin die Bewertungen entsprechend zu korrigieren.

Grafik 6: Verteilung der Gesamtbewertung nach Evaluierungstyp



In Grafik 6 wird die Verteilung der Gesamtbewertung nach Evaluierungstyp aufgezeigt. So erhielten alle laufenden Vorhaben (Zwischenevaluierung) eine erfolgreiche Bewertung; konkret waren dies ein Vorhaben (Rumänien) mit der Bewertung ‚sehr gut‘, fünf (Georgien, Marokko, Nepal, Serbien, Südafrika) mit ‚gut‘ und eines (Kroatien) mit ‚zufrieden stellend‘. Von den sechs Schlussbewertungen werden insgesamt fünf als erfolgreich angesehen: d.h. zwei (Bosnien und Herzegowina, Guatemala) mit ‚gut‘ und drei (Benin, El Salvador und SADC) mit ‚zufrieden stellend‘. Das Vorhaben in der (Mongolei) wird als ‚nicht zufrieden stellend‘ und somit als nicht erfolgreich eingestuft. In den vier Ex-post Evaluierungen werden zwei Vorhaben (Peru, Thailand) als ‚zufrieden stellend‘, eines (Tansania) als ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines (Kirgistan) als ‚unzureichend‘ bewertet.

Insgesamt herrscht der Eindruck vor, dass gegen Ende eines Vorhabens (Schlussevaluierung) bzw. aus der Rückschau (Ex-post) die Bewertung kritischer wird. Bei noch laufenden Vorhaben erfolgte die Bewertung, trotz mancherlei Kritikpunkte im Gutachten häufig optimistisch und positiv. Die Gutachtenden gehen wohl davon aus, dass ihre Kritik aufgegriffen wird und sich mit den entsprechenden Korrekturen die angestrebten Wirkungen noch einstellen werden. Bei einer Schluss- oder Ex-post Evaluierung gibt es diese Hoffnung nicht mehr und es fallen nur noch die vorliegenden Fakten ins Gewicht.

#### 4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen

##### 4.1 Armutsminderung und MDG



In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 2 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil einige Punkte nicht Gegenstand der Evaluierungen waren oder in den Gutachten nicht beantwortet wurden.

#### Box 2: Armutsminderung und MDGs

1. **Konzeptionelle Probleme**
2. **Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort)**
3. **Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung**
  - Armutskennungen der Entwicklungsmaßnahmen (Verteilung)
  - In welchem Umfang werden/wurden die Entwicklungsmaßnahmen diesen Kennungen gerecht?
4. **Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse**
  - War die Konzeption des Projekts zielgruppendifferenziert und lag eine Armutsanalyse vor?

#### Weitere Fragen:

In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden „adäquate“ Armutswirkungen erzielt?

- Hat das Projekt die Beteiligung Armer an wirtschaftlichen und politischen Prozessen gefördert?
- Hat das Projekt positive Wirkungen auf die Armutsreduzierung?
- Trägt das Projekt zur Überwindung von Strukturproblemen bei, die in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie identifiziert sind?
- Wurden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit (z.B. Zugang zu Land) bearbeitet? Wenn ja, wie? (War nicht Teil der TOR)
- In welchem Verhältnis stehen direkte zu indirekten Wirkungen?
- Wie viele Menschen haben von den Armutswirkungen profitiert und/oder werden das in Zukunft tun?

Gründe für das Erreichen und das Nicht-Erreichen von Armutswirkungen?

Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?

#### 5. **Schlussfolgerungen-Empfehlungen**

Quelle: Anhang 1 ToR

### 4.1.1 Konzeptionelle Probleme

Unter den erwarteten sozioökonomischen Wirkungen eines Vorhabens nimmt der Beitrag zur Armutsminderung einen besonderen Rang ein. Eine entsprechende Einordnung nach den DAC-Kriterien (vgl. Abschnitt 4.1.3) und insbesondere der Nachweis entsprechender Wirkungen (vgl. Abschnitt 4.1.4 und 4.1.5) ist jedoch mit theoretischen und methodischen Schwierigkeiten verbunden. Eine internationale Standardisierung des Begriffs der „Armut“ existiert nicht. Mit dem MDG 1 wurde die Armutsfrage zunächst auf Hunger und Einkommensarmut gelenkt: Wer weniger als 1 US\$ täglich zu Verfügung hat, gilt als absolut arm. Unterschiedliche Methoden und Definitionen, Armut zu messen, kommen daher zu unterschiedlichen Resultaten für die Indizes der Armut, ihre Schwere und Tiefe.

Vom internationalen Geberkomitee für Unternehmensentwicklung wurde deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, die sich mit der Erfassung der Wirkungen von Entwicklungsmaßnahmen zur Unternehmensförderung auf Arme beschäftigt.<sup>9</sup> Dabei wird Wirtschaftswachstum als (Vor-)Bedingung genannt: ohne Wachstum - keine Armutsminderung! Die Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst. Es werden drei Hauptkanäle gesehen, durch die Maßnahmen zur Unternehmensförderung Armut reduzieren können (ebd. S. 6-7):

1. Erhöhung des Einkommens (armer Eigentümer/Unternehmer) der am Vorhaben teilnehmenden Unternehmen;
2. Erhöhung des Lohneinkommens in den am Vorhaben teilnehmenden Unternehmen;
3. Zusätzliches Wirtschaftswachstum, das zu einem Netto-Einkommenszuwachs bei den Armen führt.

Anhand dieser Modelle werden kausale Wirkungsbeziehungen zwischen den Interventionen der Geber und Armutsminderung hergestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass:

- Geber über verschiedene Mechanismen die Bereitstellung von Dienstleistungen für Unternehmen (BDS) unterstützen;

<sup>9</sup> Oldsman, Eric 2003: „Assessing the Poverty Impact of Small Enterprise Initiatives“, siehe auch Späth 2004 und 2005.

- durch die Nutzung von BDS sich die Fähigkeiten der Unternehmen verbessern;
- dies zu einer Steigerung der Produktivität und damit der Produktion / Dienstleistungen führt;
- was wiederum eine Steigerung der Nachfrage nach Produktionsfaktoren, einschließlich ungelernter Arbeitskräfte zur Folge hat sowie zu einer Erhöhung des Einkommens der Unternehmenseigner führt;
- dadurch wirtschaftliches Wachstum entsteht;
- und dies wiederum eine Zunahme der Beschäftigung von Menschen mit einem Einkommen von mindestens US \$ 1/Tag bewirkt<sup>10</sup>;
- folglich reduziert sich der Bevölkerungsanteil, der in absoluter Armut lebt.

Diese Wirkungsketten sind plausibel und können ohne weiteres auf Entwicklungsmaßnahmen der deutschen TZ übertragen werden. Gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, dass bei Interventionen, die vorwiegend auf die Ebene der Mittler (Meso) bzw. auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen (Makro) zielen, die Wirkungskette immer länger und die Wirkungszusammenhänge immer komplexer werden. Darunter fallen auch die meisten Entwicklungsmaßnahmen der deutschen TZ, die ja vorwiegend auf Meso- und Makroebene agieren. Es gibt also immer mehr Einflüsse, die von der Entwicklungsmaßnahme nicht zu beeinflussen bzw. zu verantworten sind. Im AURA Wirkungsmodell wird deshalb von einer Zuordnungslücke gesprochen.

Allerdings wird auch deutlich, dass es entsprechend schwierig ist, mit ‚rigorosen‘ ökonomischen Verfahren einen signifikanten Nachweis zwischen einer Entwicklungsmaßnahme und Armutsminderung zu führen. Dies könnte nur über relativ aufwendige statistische Verfahren (über Kosten, Zeit und Personal) erfolgen. Die Ergebnisse einer Projektfortschrittskontrolle (PFK) in Tansania führten zum selben Schluss: *„It is extremely difficult to measure changes of income within the informal sector and to isolate the effects of a particular project intervention“* (PFK-Bericht zit. in Tansania § 116). Darüber hinaus, reicht es nicht aus, allein Einkommensarmut zu erfassen. Armut ist mehrdimensional.<sup>11</sup> Es müssen somit auch die sozialen, rechtlichen und politischen Dimensionen davon erfasst werden, über die zwischenzeitlich Konsens herrscht. Entsprechend wichtig ist es, Wirkungszusammenhänge plausibel aufzuzeigen und gegebenenfalls Proxy-Indikatoren zu identifizieren. Mit Ausnahme der Vorhaben in Benin und Tansania wird nur ein indirekter oder struktureller Beitrag zur Armutsminderung angestrebt.

Darüber hinaus ist die Behandlung des Themas Armutsminderung in der PWE durch die deutsche TZ zum einen den politischen Vorgaben des Auftraggebers und zum anderen internationalen Vorgaben und Verpflichtungen (z.B. Paris Deklaration, Geberkomitee für Unternehmensentwicklung) unterworfen. Schließlich unterliegt auch dieses Thema konzeptionellen Konjunkturen (ausführlich dazu Abschnitt 6.1).

In den letzten 10 Jahren hat sich die konzeptionelle Grundausrichtung des Auftraggebers (BMZ) aber auch der anderen Geber allgemein stärker in Richtung Armutsminderung bewegt. In den für den Kompetenzbereich Privatwirtschaftsentwicklung (PWE) relevanten deutschen Politikdokumenten der 1990er Jahre ging man davon aus, dass die TZ-Vorhaben zur wirtschaftlichen Entwicklung vor allem strukturell auf Armutsminderung einwirken. *„Die Stärkung der Wirtschaftskraft ist ein entscheidender Faktor für die Beseitigung struktureller Ursachen der Armut...“* (Sektorübergreifendes Konzept PWF, 1996, S. 1). Im Sektorkonzept zur *„Förderung von Klein- und Kleinstgewerbe in Entwicklungsländern“* wurde allerdings davon ausgegangen, dass: *„für die Armutsbekämpfung ... Klein(st)gewerbe einen zentralen unmittelbaren oder mittelbaren Beitrag leisten (kann). Maßnahmen, die darauf abzielen selbständige Arbeit, Arbeitsplätze und damit Einkommen für Arme sowie deren Versorgung*

<sup>10</sup> Dabei wird die in der UN-Millennium Deklaration benutzte Messgröße für absolute Armut von einem täglichen Einkommen von US \$ 1 pro Tag und Person zugrunde gelegt.

<sup>11</sup> Im Sinne von Amartya Sen umfasst Armut auch die Dimensionen des Zugangs zu Ressourcen, (Aus-)Bildung und Teilhabe.



mit Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten, wirken unmittelbar armutsmindernd. Maßnahmen, die die Voraussetzungen für eigenständige und nachhaltige Entwicklung und gerechtere Einkommensverteilung verbessern, die die Wirtschafts- und Sozialstrukturen beeinflussen, wirken mittelbar armutsmindernd“ (1997, S. 5). Das damalige Verständnis von Armut war jedoch relativ diffus: Man sah die Mitglieder des informellen Sektors bzw. des Klein(st)gewerbes tendenziell als ‚arm‘ an. Alle evaluierten Vorhaben wurden noch auf der Basis der Vorgaben des sektorübergreifenden Konzepts PWF (BMZ 1996) und, wo es zutraf, gemäß dem Sektorkonzept Kleinst- und Kleingewerbeförderung (1997) entwickelt oder hatten entsprechende Vorläuferprojekte.

Insbesondere die Millenniumserklärung anlässlich des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen (Sept. 2000) gab dem Thema Armutsminderung neuen Auftrieb. Angestrebt wird u.a. mit dem ersten Entwicklungsziel (MDG 1) Beseitigung extremer Armut und Hunger bis zum Jahr 2015. Von besonderer Bedeutung für die vorliegenden Evaluierungen ist das MDG 1 mit seinen drei Unterzielen (i) Halbierung des Anteils der Menschen, die von weniger als einem Dollar am Tag leben, (ii) produktive und menschenwürdige Beschäftigung für alle, einschließlich Frauen und junge Menschen und (iii) Halbierung des Anteils der hungernden Menschen. Das Thema „Beschäftigung“ wurde erst vor kurzem (2007) als wichtiger Transmissionsriemen zur Beseitigung von Armut anerkannt und als eigenständiges Unterziel aufgenommen. Weitere für PWF-Vorhaben relevante Entwicklungsziele sind gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Gleichstellung der Geschlechter (MDG 3), Schutz der Umwelt und Ressourcen (MDG 7) sowie Globale Partnerschaft für Entwicklung (MDG 8) mit seinen verschiedenen Unterzielen.

**Box 3: Aktionsplan 2015, Ansatzpunkt 1, Aktionen:**

„Die Bundesregierung

- unterstützt **wirtschaftspolitische Reformen** (z.B. Verbesserung sektorpolitischer Regelwerke, Abbau bürokratischer Hemmnisse, die das Potential des informellen Sektors einengen, Institutionenstärkung) sowie die regionale und lokale Wirtschaftsförderung in den Partnerländern.
- unterstützt die privatwirtschaftliche Entwicklung durch **Maßnahmen zur Schaffung technologischer Kompetenz, zur Steigerung privatwirtschaftlicher Investitionen** und zum Aus- und Aufbau unternehmensrelevanter Infrastrukturen sowie durch die Förderung praxisbezogener Ausbildungssysteme, des Kreditzugangs und **der Bereitstellung privater Dienstleistungen für KMU**. Dies soll auch im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft umgesetzt werden.
- fördert die produktiven Potentiale der Armen und ihre Teilhabe an der Steigerung der Wirtschaftsdynamik durch **Maßnahmen zur Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten und zur Verbesserung des Zugangs zu produktiven Ressourcen (einschließlich Kredite für Frauen) und zu Märkten**. Dies geschieht u.a. durch die Unterstützung von Selbsthilfeorganisationen sowie des Ausbaus der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur insbesondere in armen Regionen.
- fördert **Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten** für arme Bevölkerungsschichten, insbesondere für Jugendliche“.

Quelle: Aktionsplan 2015, S.18, Hervorhebung d.V..

Die deutsche Politik, insbesondere zur Realisierung des ersten Entwicklungsziels, wurde im Aktionsprogramm 2015 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ niedergelegt (April 2001). Für den Kompetenzbereich PWF ist vor allem der Ansatzpunkt 1 „Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen“ von zentraler Bedeutung. Darin wird festgestellt, dass

„in vielen Entwicklungsländern (...) produktive Potenziale vor allem der Privatwirtschaft sowie des informellen Sektors und der Armen selbst brachliegen. Dies wird deutlich am hohen Maß von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit insbesondere auch junger Menschen. Effizientes und dynamisches Wirtschaften wird vielfach durch strukturelle und institutionelle Schwächen auch auf regionaler und lokaler Ebene blockiert“ (S. 16).

Die für den Kompetenzbereich PWF relevanten und von der deutschen EZ vorgesehenen Aktionen sind in Box 3 aufgelistet. Diese decken im Wesentlichen das Interventionsspektrum ab, das in den 17 evaluierten Vorhaben in unterschiedlicher Ausprägung vorkommt.

2007 wurden schließlich die „Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft (SöM) in der deutschen Entwicklungspolitik“ als handlungsleitende Orientierung für den Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“, zu dem auch der Kompetenzbereich PWE gehört, vom BMZ veröffentlicht. Darin wird Armutsminderung vor allem in den beiden Gestaltungsprinzipien - breitenwirksames Wachstum, Chancengleichheit – bedacht (vgl. Box 4). Die „Grundsätze SöM“ gehen von einem Junktim von Wachstum und Armutsminderung aus. Sie weisen aber auch darauf hin, dass Wachstum alleine noch nicht automatisch zu signifikanter Armutsminderung führt. Aus diesem Grund müssen gezielte Maßnahmen (z.B. Zugangsverbesserung zu Ressourcen, Gütern, Dienstleistungen, Beschäftigung, Empowerment etc.) ergriffen werden, um breitenwirksames Wachstum zu ermöglichen.<sup>12</sup>

#### Box 4: „Grundsätze SöM“

„(2.) **Breitenwirksames Wachstum anstreben:** Wirtschaftliches Wachstum ist notwendig, um Armut zu reduzieren. Das Ausmaß der armutsreduzierenden Wirkung von Wirtschaftswachstum hängt entscheidend von damit einhergehenden positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten ab. Um eine gerechte Verteilung des Wachstums zu gewährleisten, muss der Wachstumsprozess so gestaltet sein, dass Arme in besonderem Maße davon profitieren. Ansätze des breitenwirksamen Wachstums zielen daher darauf ab, sowohl das Wachstum als auch die Beteiligung armer Bevölkerungsgruppen daran zu erhöhen. Eine Reduzierung der Armut kann nicht allein durch „trickle down“ Effekte erreicht werden, sondern wird durch die Verbesserung des Zugangs armer und benachteiligter Bevölkerungsschichten zu Beschäftigung und Einkommen, Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen gefördert. (...)

(8.) **Chancengleichheit sichern:** Wirtschaftliche Entwicklung muss der Armutsminderung dienen und darf niemanden ausgrenzen. Der Staat soll Chancengleichheit sichern und das Verteilungsergebnis von Marktprozessen für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen auch durch eine auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger anknüpfende Steuerpolitik verbessern. Chancengleichheit erfordert zudem Empowerment bislang benachteiligter Gruppen sowie besonders leistungsfähiger Gruppen – insbesondere von Frauen –, deren Potential im wirtschaftlichen Prozess bisher nicht ausreichend genutzt wurde. (...) Der Kreislauf der Armut muss durchbrochen werden“ (BMZ 2007).

Insgesamt wird bei PWE-Vorhaben also vorwiegend von strukturellen Wirkungen auf Armut ausgegangen, die über Interventionen auf der Ebene der Rahmenbedingungen und der Mittelebene erfolgen. Für Vorhaben, die nach 2001 konzipiert wurden, hatten sowohl die Millenniumsziele als auch der Aktionsplan 2015 Gültigkeit. Entsprechende Passagen mussten in die Konzeption der Entwicklungsmaßnahmen mit einfließen.

#### 4.1.2 Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort)

In Abschnitt 3.1 zum DAC-Kriterium ‚Relevanz‘ wurde bereits der recht hohe Grad der Verankerung der Vorhaben in der Entwicklungsstrategie der Partnerländer angeführt. Die Erfolgsaussichten eines Vorhabens auf dem Gebiet der Armutsminderung direkte oder indirekte Wirkungen zu erzielen, steigen, wenn das Partnerland über eine nationale Armutsminderungsstrategie oder zumindest über Teile davon verfügt. Viele Partnerländer unterzogen sich mit der Einführung des *Comprehensive Development Framework* (CDF) und später den *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) den Vorgaben und Verfahren der Weltbank. Darüber hinaus haben die oben angeführten Millenniumsziele Gültigkeit für die Partnerländer.

In den Gutachten bzw. Angeboten wird in sieben der insgesamt 17 Vorhaben Bezug auf eine nationale Armutsstrategie genommen (vgl. dazu Benin, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Guatemala, Mongolei, Südafrika und Thailand). In allen anderen Gutachten wird keine entsprechende Strategie benannt. Allerdings wurden die Vorhaben in den Ländern Peru und Tansania vor der Einführung von PRSP und MDGs konzipiert. Die Tatsache, dass entsprechende Strategien in einem Land vorhanden sind und im Angebot formal darauf Bezug genommen wird, ist allerdings noch keine hinreichende Bedingung dafür, dass das

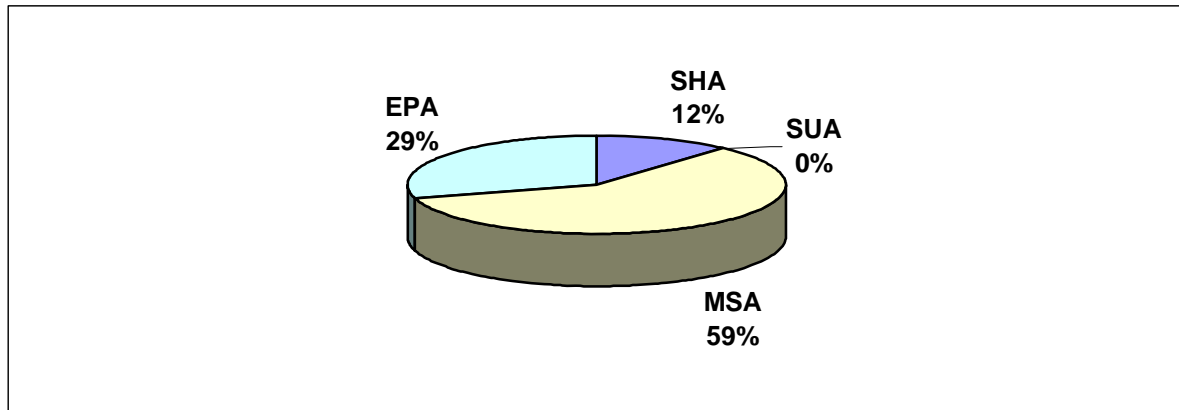
<sup>12</sup> Vgl. hierzu den brandaktuellen Bericht der OECD zur zunehmenden Ungleichheit der Einkommensverteilung in den OECD-Ländern (Okt. 2008).

Vorhaben bei der Umsetzung sich darauf ausrichtet, direkte oder indirekte Beiträge zur Armutsminderung zu erbringen.

#### 4.1.3 Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung

Mit der Einführung des neuen Auftragsrahmens (AURA) im Jahr 2003 schlugen sich die „neuen“ Richtlinien zur Armutskennung vermehrt in den Angebotskonzepten nieder. Von den 17 evaluierten Vorhaben wurden 12 noch vor Einführung von AURA konzipiert. Zwar erfolgten später z.T. konzeptionelle Anpassungen, jedoch wurden die Grundlagen weitgehend noch vor Einführung des Aktionsplans 2015 und der MDGs gelegt.

**Grafik 7: Verteilung Armutskennung (N=17)**



Zwei Vorhaben (Benin und Tansania) wurden mit der Kennung **SHA** – Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung versehen. Sowohl der konzeptionelle Ansatz im Benin (*Action Recherche*) als auch der in Tansania (Selbsthilfeorganisationen) basierte im wesentlichen auf der Unterstützung der Selbsthilfeorganisation und der –fähigkeit von Handwerker/innen respektive dem informellen Sektor. Was Armut im jeweiligen Kontext bedeutet, wurde jedoch nicht definiert.

**Box: 5 SHA- Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung:** Zielgruppe unmittelbar und über kurze Wirkungskette erreichbar; Anteil der Armen an der Zielgruppe erreicht mind. 50 % oder zumindest den Anteil der Armen an der Bevölkerung in der betreffenden Region (Unter-grenze 30 %); Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potenziale; Arme beteiligen sich eigenverantwortlich und organisieren sich; lokale Rahmenbedingungen im Projektumfeld ermöglichen ein armutsorientiertes Vorgehen; Freiräume für NRO sind gewährleistet. (AURA-Handreichung S. 36)

So ging man im *Benin* davon aus, dass Handwerker/innen grundsätzlich arm sind und deren Förderung somit automatisch direkt armutsmindernd wirkt (§ 90). Das Gutachten stellt fest, dass das Vorhaben eher besser gestellte Handwerker/innen in den urbanen Zentren förderte und damit sogar Strukturunterschiede etwa zwischen dem ländlichen und städtischen Handwerk vergrößerte (§94). Zusätzlich besagt das Gutachten, dass vor allem die Handwerkerinnen ihre Stellung im sozialen Umfeld verbessern konnten und so insgesamt ein ‚Empowerment‘ statt fand.

Im Fall *Tansanias* geht das Gutachten davon aus, dass die Betreiber/innen informeller Betriebe i.d.R. nur ein Bruchteil (ca. 1/10) dessen verdienen, was ein Regierungsbeamter erhält, aber doch immer noch etwa fünf Mal mehr als Tagelöhner bekommen (vgl. Tansania § 113). Allein schon die Existenz eines großen informellen Sektors würde auf Armut hinweisen. Das Gutachten stellt fest, dass das Vorhaben seinem Anspruch, Armut über die Unterstützung von SHO zu mindern, gerecht wurde. So wurde zur Verbesserung der Existenzgrundlage beigetragen, kleinere Investitionen über die Einrichtung von Spar- und Kreditfonds zu ermöglichen, selbst Notfälle wie Krankheit wurden dadurch abgesichert – bereits eine Art Vorform der *Micro-Insurance* – und vor allem wurden die Mitglieder

‚empowered‘, um ihre Interessen gegenüber Behörden entsprechend artikulieren zu können (vgl. Tansania § 37, 115).

Trotz einiger kritischer Anmerkungen kann man anhand der Gutachten davon ausgehen, dass die Vorhaben im Benin und in Tansania ihrer Kennung gerecht wurden.

Kein einziges Vorhaben wurde mit der Kennung **SUA - Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung** klassifiziert.

**Box 6: MSA - Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene:** Zielgruppe nicht abgrenzbar und nur mittelbar über längere Wirkungskette erreichbar; Arme ziehen nennenswerten Nutzen aus indirekten Wirkungen des Vorhabens; Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potenziale; wesentliche Mechanismen zur Beteiligung der Armen am politischen Prozess sind grundsätzlich vorhanden; die Wirkungskette zwischen Vorhaben und Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen kann plausibel hergeleitet werden. (AURA-Handreichung S. 36)

Zehn Vorhaben (El Salvador, Georgien, Guatemala, Marokko, Mongolei, Nepal, Peru, Rumänien, Südafrika, Thailand) und somit die Mehrheit waren mit der Kennung **MSA - Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene** - versehen. Dies ist konsistent mit den obigen Ausführungen zu den relevanten Sektorkonzepten und anderen Politikdokumenten der deutschen TZ. Entsprechende Wirkungshypothesen in den Angeboten gehen von langfristigen, übergeordneten armutsreduzierenden Wirkungen aus, die sich

etwa aus der Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bzw. aus gesteigerten Einnahmen und erhöhter Wettbewerbsfähigkeit ergeben (vgl. El Salvador § 37). Zudem wird meist von einem Automatismus zwischen Wachstum und Beschäftigung, und damit verknüpft, auch Armutsminderung ausgegangen (vgl. Guatemala § 77). Allerdings tritt dieser Automatismus nicht immer ein (vgl. ebd.).

Die Konzeption zu *Peru* erfolgte jedoch bereits vor Einführung der MDG und PRSP. Für *El Salvador* stellt das Gutachten keine ausdrücklichen Armutsstrategien fest. Das Vorhaben in *Guatemala* ist laut Gutachten durch eine klare Wirkungsorientierung gekennzeichnet, deren Zielgruppen in Armut lebende Menschen sind (§ 54, 94). Die Transmissionskanäle in der Wirkungskette seien jedoch relativ diffus. Mittels einer partizipativen Armutsanalyse hätte man etwa für die Komponente zur ländlichen und regionalen Wirtschaftsentwicklung die Armutsdimensionen noch besser herausarbeiten können. Durch seine Ausrichtung auf strukturschwache Regionen wird dem Vorhaben eine eindeutige Orientierung in Sachen Armut zugesprochen (§ 93). Allerdings muss man gerade auch an diesem Beispiel die Grenzen einer Entwicklungsmaßnahme, strukturelle Veränderungen herbei zu führen, sehen: In Guatemala bleibt ein wichtiges Entwicklungshemmnis die soziale Ungleichheit und damit verbunden verschiedene institutionelle Schwächen, einschließlich dem Beharrungsvermögen (vgl. Guatemala § 53). So stellte die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen zu Lateinamerika (CEPAL) 2007 fest, dass Guatemala keine Fortschritte in der Überwindung der Armut gemacht habe, im Gegenteil, sie sei sogar noch angestiegen (§ 54). Das Vorhaben konnte unter diesen Gegebenheiten nur sehr bedingt zur Beseitigung dieser strukturellen Schwächen beitragen und hatte deshalb auch nur eine geringe Armutswirkung.

Das Vorhaben in *Marokko* ist konzeptionell vorwiegend auf strukturelle Armutsminderung ausgerichtet. Zielgruppen mit Einkommensarmut werden in den Verbraucherverbänden, die auch für die Qualitätssicherung für Lebensmittel zuständig sind, in wirtschaftliche und politische Prozesse eingebunden (§ 103). Auch werden über die sich im Aufbau befindenden regionalen Fördernetzwerke und Verbände vermehrt einkommensschwache Gruppen und auch Frauen Zugang zu Fördermaßnahmen erhalten (ebd.).

Obwohl im Vorhaben in der *Mongolei* keine systematische Ausrichtung auf Armutsminderung festgestellt wurde, führen die Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung aufgrund der Nachfrage des Arbeitsmarkts unmittelbar einkommensschaffende Effekte herbei.

Auch beim Vorhaben in *Nepal* wird keine besondere Armutsorientierung festgestellt. Dies mag zum Teil mit der schwierigen politischen Situation und der Neuausrichtung des Vorhabens zum Zeitpunkt der Evaluierung zusammenhängen. Im Rahmen der Förderung von Wertschöpfungsketten wurden sogar mittelfristig negative Wirkungen bemerkt. So hatten die



Teeproduzenten durch die Umstellung von konventionellen auf ökologischen Anbau Einkommenseinbußen von bis zu 50 % hinzunehmen (§ 183). Dies war vorher nicht bedacht worden und wurde anscheinend auch nicht durch komplementäre Maßnahmen abgedeckt. Das Folgeprogramm ‚INCLUDE‘ in Nepal, das aus der Zusammenführung der beiden Vorhaben zur Privatwirtschafts- und zur Finanzsystementwicklung entstand, hat jedoch eine eindeutige Armutsorientierung. Zielgruppen sind vor allem arme und benachteiligte Gruppen (Ethnien, Kasten), Frauen und Jugendliche in ausgewählten städtischen und ländlichen Regionen. Es wurde deshalb neu mit SHA eingestuft.

Als Folge der Asienkrise (1997) stieg in *Thailand* die Armut innerhalb von kurzer Zeit auf 21,3 % an (§ 103). In der Folge wurde die Bekämpfung der Armut zu einem Hauptanliegen der thailändischen Regierung. Im Vorhaben fand jedoch keine entsprechende Umorientierung statt und es gelang ihm nicht, sich maßgeblich an entsprechenden Aktivitäten zu beteiligen (vgl. die entsprechende Passage in Abschnitt 4.3). Trotzdem stellt das Gutachten fest, dass das Vorhaben wohl die schlimmsten Auswirkungen der Krise auf die vom Vorhaben geförderte zahlenmäßig eng begrenzte Gruppe von Unternehmen (ca. 10.000) abfedern konnte. Ähnliches stellt es für die geförderten Regionen fest (vgl. § 104 ff.). Viel größere Bedeutung kommt jedoch einem ‚Nebenprodukt‘ des Vorhabens zu. Es machte die *Bank of Agriculture and Agricultural Cooperatives* (BAAC) mit dem Instrument des Aufbaus unternehmerischer Kompetenzen durch CEFE vertraut. Dies führte zum einen zu einer ‚Kulturveränderung‘, indem sich die Bankangestellten vermehrt am Markt orientieren und zum anderen erhielten die Kreditnehmenden die Möglichkeit, sich mit CEFE ausbilden zu lassen. Die Verbreitung von BAAC in armen ländlichen Regionen ist beträchtlich und damit sind voraussichtlich auch die Wirkungen auf Arme beachtlich (§ 108).

Auch das Vorhaben in *Südafrika* weist konzeptionell keine explizite Armutsorientierung auf. Die Politik der südafrikanischen Regierung ist sehr auf Wirtschaftsentwicklung in Verbindung mit Armutsminderung ausgerichtet. Im Rahmen der lokalen Wirtschaftsentwicklung schließt das Vorhaben die Förderung armer und strukturschwacher Gemeinden sowie Sektoren (Tourismus, Landwirtschaft etc.), die besonders armutswirksam sind, mit ein. Durch die daraus resultierende Beschäftigungsförderung werden vor allem strukturelle Armutswirkungen erwartet (vgl. Südafrika § 96).

Die Einstufung MSA ist in den meisten Fällen bei PWE-Vorhaben formal korrekt. Problematisch erscheint jedoch, dass bei der Umsetzung der PWE-Vorhaben der Armutsbezug oftmals auf der Strecke bleibt. Bemängelt wurde mehrfach, dass bei der weiteren Ausgestaltung des Wirkungsgefüges für operative Zwecke, aber auch für das Wirkungsmonitoring, oftmals keine Transmissionskanäle für Armutsminderung definiert werden. Dies wäre auch bei den angestrebten höher aggregierten indirekten Wirkungen sinnvoll, da so deutlicher werden würde, ob man auf dem richtigen Weg ist. Ferner, wurde darauf verwiesen, dass im Projektverlauf Chancen, die sich etwa im Rahmen von PRSP oder anderen Neuerungen ergeben, zum Teil ungenutzt blieben.

Fünf Vorhaben werden mit der Kennung **EPA** - Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung eingestuft. Dies sind die Vorhaben in Bosnien und Herzegowina, Kirgistan, Kroatien, Serbien und das überregionale Vorhaben mit SADC.

**Box 7: EPA- Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung:** Kriterien werden nicht oder nur teilweise erfüllt, Vorhaben sind aus allgemeinen entwicklungspolitischen Erwägungen förderungswürdig (AURA-Handreichung S. 36).

Aus Sicht der Gutachten hätten fast alle Vorhaben mit MSA klassifiziert werden können, da sie z.T. sogar direkt armutsmindernde Wirkungen beanspruchen.

So wurde im Gutachten zu *Bosnien und Herzegowina* zusätzlich zu den nachweislich direkt geschaffenen Arbeitsplätzen (1386) mittels eines so genannten ‚keynsianischen Beschäftigungs- und Einkommensmultiplikators‘ auch die indirekt geschaffenen Arbeitsplätze (1500 – 1600) errechnet und so Beschäftigungs- und Einkommenseffekte aus etwa 3000 neu geschaffenen Arbeitsplätzen nachgewiesen (vgl. BuH S. 30ff):

„Mit den Einkommens- und Beschäftigungseffekten des Programms gehen entsprechende Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensbedingungen/Verringerung der Armut marginalisierter Bevölkerungsgruppen aus: (a) Die Mehrzahl von Klein- und Mittelunternehmen beschäftigt schlechter qualifizierte/ärmere Arbeitnehmer, (b) insbesondere der Textil- und Bekleidungssektor (überwiegend passive Lohnveredelung) beschäftigt gering qualifizierte, angelernte allein stehende und ärmere Frauen, (c) eine vergleichbare Beschäftigungsstruktur existiert in der Holzindustrie (hier allerdings Männer) und im Tourismussektor (Bedienungen/Reinigungspersonal), (d) teilweise erreicht das Programm auch marginalisierte Beschäftigte im informellen Sektor, (e) Existenzgründungen vor allem im Einzelhandel (geringer Kapitalbedarf) werden überwiegend von ärmeren Gruppen unternommen, (f) regional ist das Programm auch in kleinstädtischen/ländlichen peripheren Räumen aktiv, in denen ein überdurchschnittlicher Anteil armer Bevölkerungsgruppen lebt. Zusätzlich hat das Programm direkt die Existenzgründung einer Fraueninitiative zum Export von Handstrickwaren erfolgreich unterstützt sowie das Programm "ländliche Gastfreundschaft", das ärmere Familienbetriebe anspricht. ... Die vom Programm direkt und indirekt geschaffenen Einkommen und Arbeitsplätze begünstigen daher überwiegend Bevölkerungsgruppen (2/3), die dem Armutsprofil BuH entsprechen“(z.B. BuH S. 47 f.).

Auch im Fall *Georgiens* (§ 93 f.) entstehen über die Auswahl der Sektoren (z.B. Weinbau) und der Regionen in denen das Vorhaben aktiv ist, armutsmindernde Wirkungen. Ähnliches wird auch von *Serbien* (SOE § 320) berichtet, wo über die Unterstützung strukturschwacher Regionen (etwa im Grenzgebiet zu Rumänien) mit der Förderung des Tourismus und der Textil- und Bekleidungsindustrie auch arme Bevölkerungsgruppen erreicht werden.

*Rumänien* ist dahin gehend ein Sonderfall, weil es laut Weltbank seine Armutsrate zwischen 2000 – 2004 von 35,9 % auf 18,8 % senken konnte (SOE § 312). Dies hat sicherlich mit der EU-Anbindung zu tun. Da aber das Vorhaben in der Wirtschaftsförderung erfolgreich aktiv ist, kann man ihm durchaus einen strukturellen Beitrag zu diesen Fortschritten zu sprechen. Darüber hinaus ist das Vorhaben auch in Aktivitäten zur Förderung armer ländlicher und Waldregionen aktiv (SOE § 316). In *Kroatien* ist laut Weltbankbericht die Armut derart gering, dass hier keine gesonderten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen notwendig erscheinen (SOE § 322).

Dem überregionalen Vorhaben *SADC* und jenem in *Kirgistan* wurden keine direkten oder indirekten Wirkungen auf Armut nachgewiesen.

#### 4.1.4 Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse

Bereits im Sektorkonzept zu Kleinst- und Kleingewerbeförderung wurde auf die Bedeutung einer „sozioökonomischen und geschlechterspezifischen Zielgruppenanalyse“ hingewiesen, „um insbesondere die Entfaltung der produktiven Fähigkeiten der Armen und ihre Teilnahme an Entscheidungen zu fördern...“ (BMZ 1997, S. 8). Mit Ausnahme von Guatemala (§ 93), wo im Angebot statistische Informationen zur Armutssituation im Land enthalten waren, haben die Gutachten in keinem der anderen Vorhaben eine differenzierte Zielgruppenanalyse, die etwa auch Armuts- bzw. Gender-Aspekte abdeckten, vorgefunden. Dies wird in den Gutachten als Mangel angesehen.

So wird etwa kritisiert, dass armutsspezifische Fragestellungen nur als vage Grundannahmen in den Bereichen der entwicklungspolitischen Wirkungen auftauchen (vgl. Mongolei, § 91). Zum anderen behindere das Fehlen einer differenzierten Zielgruppenanalyse die konkrete armutsmindernde Ausgestaltung der Vorhaben (vgl. Benin § 63f.). Eine partizipative Armutswirkungsanalyse, etwa auf der Basis des von OECD-DAC propagierten *Poverty Impact Assessment* (PIA) (vgl. OECD 2007), könne zudem die verschiedenen Dimensionen von Armut in einem spezifischen Kontext besser verdeutlichen (Guatemala § 102).

Auch Chancen, etwa durch neue Herausforderungen (Thailand) oder politische Programme (Südafrika, Benin), um vermehrt auf dem Gebiet der Armutsminderung aktiv zu werden, werden zum Teil nicht erkannt.



Das Fehlen entsprechender Informationen behindert die konzeptionelle Ausgestaltung und operationelle Umsetzung hinsichtlich der angestrebten Armutsminderung. Entsprechende Informationen könnten zur Auswahl bei den Branchen, Sektoren, Produkten bzw. Regionen zugrunde gelegt werden, um vermehrt armutsmindernde Wirkungen zu erzielen.

Mangels Grundlageninformationen gestaltet sich das *Monitoring entsprechender Wirkungen* äußerst schwierig. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Gutachten von wenigen Ausnahmen (BuH, Tansania, Thailand) abgesehen, kaum Daten vorlegen konnten.

#### 4.1.5 Schlussfolgerungen - Empfehlungen

Bei nur sieben Vorhaben wurde eine nationale Armutsstrategie identifiziert. Die Tatsache, dass entsprechende Strategien in einem Land vorhanden sind und im Angebot formal darauf Bezug genommen wird, ist allerdings noch keine hinreichende Bedingung dafür, dass das Vorhaben bei der Umsetzung sich darauf ausrichtet, direkte oder indirekte Beiträge zur Armutsminderung zu erbringen.

Sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung ist eine bewusste Entscheidung ob und wie armutsmindernde Wirkungen erzielt werden sollen, eine wichtige Handlungsvoraussetzung. Insgesamt wird bei PWE-Vorhaben also vorwiegend von strukturellen Wirkungen auf Armut ausgegangen, die über Interventionen auf der Ebene der Rahmenbedingungen und der Mittelebene erfolgen. 59 % der Vorhaben waren mit der Kennung MSA versehen. Auch die formale Kennung der sozioökonomischen Kategorie sagt noch wenig darüber aus, ob und wie letztendlich das Thema Armutsminderung in einem Vorhaben verfolgt wird. So haben einige der Vorhaben, die mit EPA klassifiziert wurden, eindeutig positive Wirkungen auf Armut erzielt. Diese Erfolge basieren auf einer gezielten Auswahl (i) der Sektoren, Branchen oder Produkte, die auch ärmere Menschen beschäftigen und (ii) benachteiligter bzw. strukturschwacher Regionen und Gemeinden sowie (iii) der Kenntnis der Zielgruppen (z.B. benachteiligte arme Gruppen, Frauen, Jugendliche, Ethnien, Kasten).

Für einzelne Vorhaben scheint die Einstufung MSA jedoch ein Freibrief dafür zu sein, sich bei der Durchführung nicht weiter mit den antizipierten entwicklungspolitischen Wirkungen zu beschäftigen. Auch wenn der (plausible) Nachweis geführt werden kann, dass das Vorhaben zu Wirtschaftswachstum und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt, so hat dies automatisch noch keine positiven Effekte auf Beschäftigung oder Armut. So räumt etwa auch das GTZ-Leitbild ‚Nachhaltige Entwicklung‘ ein, dass die drei Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Gerechtigkeit und einer intakten Umwelt zwar grundsätzlich komplementär seien, in der Realität aber häufig in Konkurrenz zueinander stehen und bei ihrer Umsetzung auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene Fragen von Macht und Interessen eine entscheidende Rolle spielen würden (vgl. Kap. 5).

Im Verlauf eines Vorhabens sollte deshalb das übergeordnete Ziel der indirekten Armutsminderung nicht aus dem Auge verloren werden. Selbst wenn die Vorhaben vor allem auf der Makroebene Rahmenbedingungen für Privatwirtschaftsentwicklung verbessern und auf der Mesoebene Mittler für Wirtschaftsförderung befähigen, so hat dies doch zum Teil recht unterschiedliche Wirkungen auf die Zielgruppen. Aus diesem Grund sollten jeweils die (möglichen) Wirkungen mittels differenzierter und vielleicht auch partizipativer Zielgruppenanalysen geprüft werden (vgl. OECD 2007). Das Know-How für entsprechende Analysen steht innerhalb der GTZ (z.B. Sektorvorhaben Armutsminderung) sowie über externe Fachkräfte zur Verfügung. Auch die GTZ-eigenen Aktivitäten zu *Pro-Poor-Growth* sowie die Arbeit des Netzwerks zur Armutsreduzierung (OECD-PovNet), das sich speziell mit dem Thema beschleunigter Armutsreduzierung durch die Entwicklung des Privatsektors befasst, kann für eine entsprechende Ausgestaltung der Strategien genutzt werden.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Vgl. OECD-Dokument zu ‚beschleunigter Armutsreduzierung durch die Entwicklung des Privatsektors‘ (2004). Ein Hintergrundpapier wurde zudem mit GTZ Unterstützung dazu erstellt, wie der marktorientierte „*Business Development Service (BDS)*“ Ansatz und andere neuere Ansätze der KMU-Entwicklung zur Armutsminderung beitragen können (vgl. OECD-PovNet 2005, Eiligmann 2005).

Konkrete Angaben, wie viele arme Menschen von den Vorhaben profitierten, gab es nur in den Vorhaben Bosnien und Herzegowina (S. 30 ff.), Tansania (§ 89) und Thailand (§ 107). In den letzten beiden Vorhaben wurde jeweils die fehlende Breitenwirkung bei der Schaffung von Arbeit und Einkommen bemängelt. Ob die in den Gutachten festgestellten Armutswirkungen ‚adäquat‘ sind oder nicht, kann an dieser Stelle nicht qualifiziert beantwortet werden. Trotz mancher Erfolge bleibt noch genügend Raum für Verbesserungen.

## 4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 8 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil einige Punkte nicht Gegenstand der Evaluierungen waren oder in den Gutachten nicht beantwortet wurden.

### Box 8: Gleichberechtigung der Geschlechter

- Wie ist die Verteilung der Genderkennungen der Entwicklungsmaßnahmen?
- In welchem Umfang werden/wurden die Entwicklungsmaßnahmen diesen Kennungen gerecht?
  - Bei G-1 und G-2: War die Konzeption des Projekts genderdifferenziert und lag eine Genderanalyse (geschlechtsspezifische Analyse der Ausgangssituation) vor? War die Beschreibung der Zielgruppe geschlechtsdifferenziert?
- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden „adäquate“ Genderwirkungen erzielt?
  - Leisten Frauen und Männer einen gleichberechtigten Beitrag zur Gestaltung des Projekts?
  - Ziehen Frauen und Männer gleichberechtigten Nutzen aus dem Projekt?
  - Trägt das Vorhaben zum Abbau struktureller geschlechtsspezifischer Benachteiligungen bei und damit zu einer positiven Veränderung des Geschlechterverhältnisses?
  - Fanden Benachteiligungen eines Geschlechts statt oder wurden diese durch positive Maßnahmen kompensiert?
  - In welchem Verhältnis stehen direkte zu indirekten Wirkungen?
- Gründe für das Erreichen und das Nicht-Erreichen von Genderwirkungen?  
Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgsk Faktoren ableiten?
- Schlussfolgerungen (auch im Sinne: wie lassen sich geschlechterdifferenzierte Aspekte in PWE-Maßnahmen integrieren)?

**Quelle:** Anhang 1 ToR

### 4.2.1 Entwicklungspolitischer Auftrag

Die Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau ist seit den 1990er Jahren ein Querschnittsthema der Vorhaben in der PWE. Bereits 1998 wurde ein Leitfaden „Gender - Hinweise zur Planung und Konzeption von Vorhaben der Wirtschaftsberatung“ erstellt. Auch liegt seit 1999 eine übergreifende GTZ-Anleitung für „Gender und Projektmanagement“ vor. Mit dem neuen Gleichstellungskonzept des BMZ vom Mai 2001 und in Verbindung mit den Schwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde im Rahmen des Sektorvorhabens „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“ (WiRAM) ein interaktives *Gender Sourcebook* (2002) erstellt. Dieses gab Hinweise darauf, welche Rolle das Thema Gender in den jeweiligen Handlungsbereichen, namentlich Wirtschaftspolitik, Handel, Beschäftigung, Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen etc., inne hat und wie genderorientiertes Vorgehen gestaltet werden kann. Darüber hinaus wurde anlässlich der Überarbeitung der Genderkategorien im Jahr 2005 von BMZ, GTZ und KfW gemeinsam eine Handreichung zu den „Wirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter in Vorhaben der EZ / G-Kennungen in TZ und FZ“ erstellt, in der auch konkrete Anwendungsbeispiele (u.a. für Genderanalysen) enthalten sind (März 2006).

Auch wird dem Thema Gleichberechtigung in der wirtschaftlichen Entwicklung in den Millenniumszielen (MDG 3), im Aktionsprogramm 2015 (Ansatzpunkt 8) und in den „Grundsätzen der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik“ (Gestaltungsprinzip 8) ausdrücklich Bedeutung beigemessen (vgl. Box 4). Das Thema wirtschaftliche Teilhabe von Frauen erhielt zusätzlich neuen Auftrieb, als die Weltbank 2006 den „*Gender Action Plan (GAP): Gender Equality as Smart Economics*“ vorstellte. Die Schirmherrschaft wurde von Frau Bundesministerin Wieczorek-Zeul übernommen. Im Februar 2007 fand daher eine internationale Konferenz „Klug wirtschaften - Stärkung der Frauen in der Wirtschaft“ mit hochrangigen Vertreter/innen aus Politik, Wirtschaft und Entwicklungsinstitutionen in Berlin statt. Zum Abschluss wurde ein Handlungsauftrag (BMZ, Feb. 2007) von den Teilnehmenden verabschiedet, der feststellt, dass die „... Stärkung der wirtschaftlichen Teilhabe der Frauen ... kein Thema für Frauen, sondern ein Kernthema der Entwicklung...“ sei. Am 17. April 2008 fand in Kopenhagen eine weitere hochrangige Konferenz zu „*Economic Empowerment of Women*“ (MDG 3 *Call to Action*) statt, die sich mit der Beschleunigung der wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen auseinandersetzte.

Im Rahmen des Sektorvorhabens „Innovative Ansätze der Privatwirtschaftsentwicklung“ wurde im Auftrag des vormaligen BMZ-Sektorreferats 315 (neu 300) im Laufe des Jahres 2007 eine Bestandsaufnahme zum Umgang der deutschen Durchführungsorganisationen mit dem Thema „Gleichberechtigung bzw. Frauen in der

#### Box 9: Ergebnisse des Workshops „Gender und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“

- „Der gleichberechtigte Zugang von Frauen und Männern zu und Teilhabe an wirtschaftlicher Betätigung ist nicht nur ein Menschenrecht, er ist Grundvoraussetzung dafür, mit Maßnahmen im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung umfassenden Erfolg zu haben. Er ist systemischer Bestandteil einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik und damit auch ein Wettbewerbsfaktor.“
- Wie in der übrigen EZ ist daher auch im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung das duale Konzept zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchgängig und systematisch zu berücksichtigen. In der Projektpraxis wird dies jedoch häufig nicht umgesetzt.
- Jede Durchführungsorganisation wird gebeten, in ihren internen Prüfungsrastern die Erhebung einer gender-differenzierten Datenanalyse und eine entsprechende Umsetzung bei den Zielen und Indikatoren einzubauen. Eine entsprechende Handreichung des BMZ wird im Zuge der laufenden Überarbeitung der Gender-Kennung erstellt.
- Die Durchführungsorganisationen werden weiterhin gebeten, sich untereinander in fachlicher Hinsicht auszutauschen (Welche geschlechtersensiblen und –differenzierten Ansätze sind unter welchen Bedingungen tauglich? Welche weiteren ökonomischen Argumente lassen sich aus der Erfahrung der Praxis ableiten und in den Gender-Dialog einbringen? Was können wir von bestehenden Ansätzen anderer bilateraler und multilateraler Organisationen lernen?) und eventuell auch gemeinsame Fortbildungen hierfür zu organisieren. Ein Forum für diesen Austausch könnte das sich beim BMZ in Vorbereitung befindende „Thementeam Gender“ bieten.
- Die konkreten Schritte zur besseren internen Verankerung des Gender-Aspektes sollen durch jede Durchführungsorganisation intern festgelegt und mit dem BMZ abgestimmt werden.
- Das BMZ trägt Sorge dafür, dass bei der Neuaufgabe und Überarbeitung seiner umsetzungsrelevanten Politikdokumente die Berücksichtigung des Gender-Aspektes durchgängig verankert wird.
- Das Thema soll stärker im politischen Dialog mit den Partnern vor Ort verankert werden.“

**Quelle:** Anschreiben des BMZ Sektorreferats 300 zum Protokoll des Workshops "Gender und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" am 27.06.08 im BMZ, datiert vom 21.07.2008.

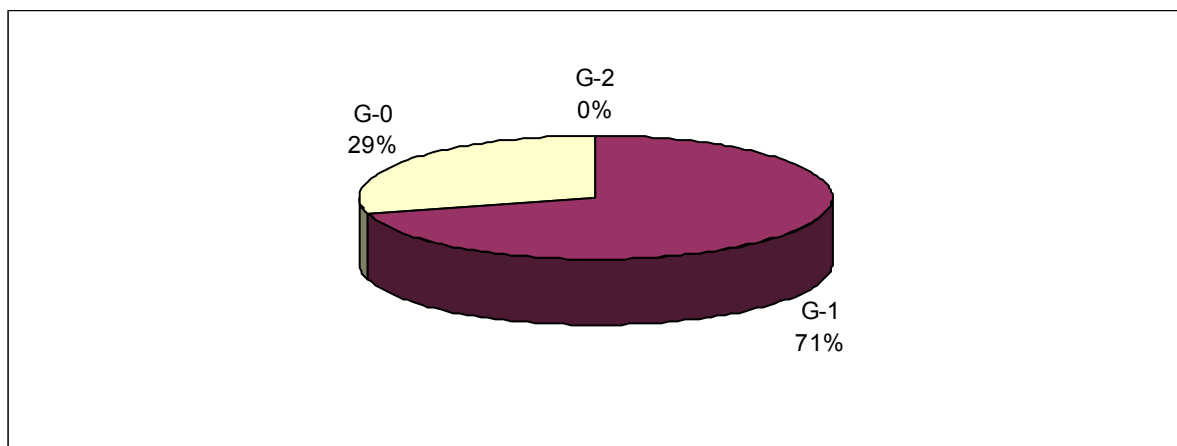
Privatwirtschaftsentwicklung“ erarbeitet. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse bildeten den Hintergrund für einen Workshop zu „Gender und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“, der am 27.06.2008 im BMZ stattfand und dessen Ergebnisse in Box 9 zusammengefasst sind.

Aufgrund dieser Vereinbarungen wird deutlich, dass es zum Thema „Wirtschaftliche Teilhabe von Frauen bzw. Gleichberechtigung der Geschlechter“ noch ausreichend Spielraum für Verbesserungen gibt.

#### 4.2.2 Verteilung der Genderkennung

Es gab insgesamt vier Angebote, die noch mit der alten F-Kategorie versehen waren:<sup>14</sup> Kirgistan mit FU, Thailand mit FR und Peru sowie Tansania, ursprünglich auch Benin, mit FP. Im Jahr 2000 wurde der OECD-DAC *Gender Policy Marker*, bekannt als G-Kennung, in der deutschen EZ eingeführt. Seit Oktober 2005 wird eine zwischenzeitlich überarbeitete G-Kennung verwandt.<sup>15</sup> Alle Angebote wurden vor 2005 konzipiert.

#### Grafik 8: Verteilung der Genderkennung (N=17)



**Anmerkung:** von den insgesamt 4 Vorhaben die noch nach der alten Kennung eingestuft wurden, wurden zwei der Kennung G-0 zugeschlagen; zwei weitere Vorhaben waren mit FP eingestuft und wurden G-1 zugeordnet.

Grafik 8 zeigt die Verteilung der Genderkennungen der Entwicklungsmaßnahmen. In keinem der Vorhaben ist Gleichberechtigung ‚Hauptziel der Entwicklungsmaßnahme‘ und deshalb mit Kennung G-2 eingestuft. In zwölf (71%) Vorhaben wird davon ausgegangen, dass ableitbare positive Wirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter entstehen. Fünf (29%) Vorhaben wurden mit der Kennung G-0 versehen, d.h. die Entwicklungsmaßnahme birgt nicht das Potential zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen‘. Diese Ergebnisse sind konsistent mit denen der bereits erwähnten Bestandsaufnahme zum Umgang mit dem Thema „Gleichberechtigung bzw. Frauen in der Privatwirtschaftsentwicklung“ durch deutsche Durchführungsorganisationen (2007, S. 24f.).

Von den insgesamt 17 Vorhaben gab es in 10 Angeboten genderdifferenzierte Aussagen zu den Zielgruppen bzw. Mittlern. Nur in zwei Fällen wurde das Thema in der ‚Ausgangssituation‘ erwähnt. Bei fünf Angeboten gab es genderdifferenzierte Indikatoren, in sechs Fällen entsprechende Angaben zur ‚methodischen Vorgehensweise‘ und in allen 17 Fällen wurden Aussagen zu den ‚soziokulturellen Wirkungen‘ gemacht.

#### 4.2.3 Genderwirkungen bei der Umsetzung

<sup>14</sup> Bei FU=frauenunspezifisch ging man von keinen Wirkungen aus, bei FR=Risiko für Frauen, hatte neben den Risiken für Frauen oder deren Nicht-Berücksichtigung im Vorhaben auch noch die Ausprägung, dass noch ungenügend Informationen vorliegen. Vgl. Handreichung für Angebot, GTZ, StS 04 Angebotsleitfaden 1999.

<sup>15</sup> Vgl. Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten S. 37ff.

Viel wichtiger, als die oben genannten formalen Anforderungen bei der Angebotserstellung, ist jedoch eine angemessene Berücksichtigung des Themas bei der eigentlichen Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen.

In den 17 evaluierten Vorhaben gab es laut Gutachten keine Genderanalyse. Das Fehlen solcher Analysen verhindert, dass der Blick für geschlechterspezifische Fragestellungen geschärft wird. Es mangelt an einer Grundlage für die genderdifferenzierte Ausgestaltung und am Monitoring (kritisiert in Guatemala § 89, El Salvador § 194f, Benin § 86). Dies erscheint vor allem für eine systemische Herangehensweise wichtig.

Auch trotz wiederholter Anweisung haben manche Vorhaben sich beständig der Aufgabe entzogen, eine Genderanalyse vorzunehmen und daraus folgend, gegebenenfalls genderspezifische Maßnahmen zu ergreifen. Im Fall *Thailands*, das noch mit FR eingestuft war, wurde sowohl in den Angeboten als auch in den verschiedenen Berichten (PFK 1999 etc.) auf das Fehlen dieser Informationen und auf die Notwendigkeit diese Lücke zu füllen, hingewiesen. Laut Evaluierungsbericht wurde im gesamten Projektverlauf dieses Manko nicht behoben. Auch wurden keine frauenspezifischen Maßnahmen ergriffen, sondern lediglich bei der Auswahl der Trainees darauf geachtet, dass Frauen gleichberechtigt Zugang erhielten. 47% der Teilnehmenden an den CEFE-Trainingskursen waren Frauen.

Aufgrund der Genderkennung (ab G-1) sind jedoch auch Indikatoren zur Gleichberechtigung in den Angeboten notwendig. Deshalb wird es auch häufiger als Quotenthema erfasst. Das heißt, dass in einigen Vorhaben ohne systematische und konzeptionelle Einbindung Aktivitäten für Frauen durchgeführt werden. Das Gutachten zu *Benin* stellt dazu kritisch fest: „Insgesamt schien es ein eher instrumentelles Verständnis des Genderthemas zu geben, dass sich vor allem auf die quantitative Beteiligung von Frauen an Fortbildungsmaßnahmen bezog, ohne dabei qualitative Faktoren wie etwa die Rechte, Chancen oder politische Einflussnahme von Frauen zu berücksichtigen“ (vgl. Benin § 87).

In der *Mongolei* sah man aus ganz anderen Gründen keinen Bedarf für eine genderdifferenzierte Zielgruppenanalyse bzw. für frauenfördernde Maßnahmen. Bei der Durchführung war das Vorhaben sogar damit konfrontiert, dass Frauen zum Teil überproportional, sowohl in der Zielgruppe als auch als Mitarbeiterinnen in den Partnerinstitutionen sowie im Projekt selbst, aktiv waren (vgl. Mongolei § 87f.). Angesichts der drohenden Unterrepräsentation der Männer bekam das Thema Gender eine andere Dimension. Frauen und Männer haben jedoch insofern gleichberechtigten Nutzen aus dem Vorhaben gezogen, als dass ihre Verteilung in den verschiedenen Trainingsmaßnahmen etwa ihrer Repräsentanz in den Wirtschaftssektoren (Bau, Holz, Druck, Leder, Tourismus, Wolle/Kashmir) entsprach.

In den anderen Transformationsländern (*Rumänien, Kroatien, Georgien, Kirgistan*) wurde ebenfalls zunächst kein prioritärer Handlungsbedarf gesehen, frauenspezifische Maßnahmen zu ergreifen (vgl. SOE § 304 f., Georgien § 88ff., Kirgistan § 79f.). Trotzdem wird konstatiert, dass Frauen, vor allem über die Auswahl der Industrie-sektoren/Branchen, an den Maßnahmen partizipieren. Frauen sind als Arbeitnehmerinnen oder Führungskräfte/Unternehmerinnen darin vertreten. Auch für das Vorhaben in Bosnien u. Herzegowina wird festgestellt, dass es in gleicher Weise Männer und Frauen anspricht und diese daraus gleichermaßen Nutzen ziehen (vgl. BuH S. 46f). Diese Beispiele aus den Transformationsländern weisen darauf hin, dass die Auswahl der geförderten Branchen und Sektoren ein Schlüsselement für die wirtschaftliche Teilhabe von Frauen in den Vorhaben sind.

In anderen Vorhaben waren konzeptionell zwar explizit frauenfördernde Maßnahmen vorgesehen, die Umsetzung blieb dann aber weit hinter den Erwartungen zurück. So sollten etwa im Vorhaben in *Benin*, ursprünglich mit FP und später mit G-1 eingestuft, Frauen besonders gefördert werden: Mindestens 40 % der geförderten Teilnehmenden sollten Frauen sein (vgl. Benin, § 20, 27, 39). Jedoch wurde weder eine Analyse der spezifischen Situation von Frauen im Handwerk noch plausible Wirkungsketten erstellt. Schließlich wurden auch keine spezifischen Konzeptionen und Fördermaßnahmen entwickelt und durchgeführt (§ 86). Defizite werden auch bei den Vorhaben in *El Salvador* (vgl. 194 ff.) und *Guatemala* (vgl. §



89ff.) gesehen, obwohl von den Gutachter/innen jeweils einige frauenspezifische Maßnahmen bzw. positive Wirkungen auf Frauen identifiziert wurden.

Das Vorhaben in *Marokko* sollte sich laut Angebot in der 2. Durchführungsphase „...auf die Bereiche Innovation, Umwelt und Gender konzentrieren...“ (vgl. Angebot). Hier wurde ein eigenständiges Konzept zur Förderung des weiblichen Unternehmertums (*entreprenariat féminine*) und für die Unterstützung neuer Frauenfachverbände entwickelt (vgl. Marokko § 98 f.). Im Gutachten wird jedoch bemängelt, dass für die Umsetzung dieser Maßnahmen nur vergleichsweise geringe Mittel zur Verfügung stünde (vgl. Marokko § 68).

Das Gutachten zu Marokko kritisiert zudem, dass man sich nur auf die Förderung des weiblichen Unternehmertums beschränke, was eine sehr limitierte Sichtweise sei. Allerdings berücksichtigt das Gutachten hier einige Interventionen dieses sowie anderer Vorhaben in Marokko nicht. So gibt es zum einen ein weiteres GTZ Vorhaben in Marokko „Integration des Genderansatzes in die marokkanische Wirtschafts- und Sozialpolitik“, das u.a. ein sogenanntes ‚Gender-Audit‘ zur Situation der Frauen am Arbeitsplatz in einigen Firmen durchführte. Zum anderen gab es Maßnahmen des bis dahin noch unabhängigen deutschen Berufsbildungsvorhabens, die jedoch nicht berücksichtigt wurden. Dieses hat sich z.T. explizit mit der geschlechterspezifischen Ausbildung befasst.<sup>16</sup>

Auch in anderen Fällen kam es vor, dass *die* Gutachtenden das Thema Gleichstellung von Mann und Frau nicht adäquat behandelten. So wurden nicht immer alle Aktivitäten oder Dokumente berücksichtigt. Im Fall Serbiens bleibt eine internationale Konferenz „Business powered by Women“, die vom Vorhaben im Juni 2007 in Novi Sad ausgerichtet wurde, unerwähnt. Mit 600 internationalen Teilnehmer/innen aus 17 Ländern war diese rege besucht und hatte über eine große Medienpräsenz Auswirkungen auf das Rollenbild der Frau als Unternehmerin.

Im Fall *Nepals* bleiben einkommensschaffende Maßnahmen etwa in der Honigherstellung unerwähnt, mit denen Frauen zum einen Neuland betreten und zum anderen sich vermehrt aktiv in die Verbandsarbeit einbrachten. Gleichzeitig unterstreicht das Gutachten zu Nepal die Notwendigkeit, benachteiligte Gruppen (hier Frauen) zu ‚ermächtigen‘, damit sie entweder in eigenen oder gemischten Verbänden an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen partizipieren können. Frauen würden in manchen Industriesektoren oder Produktgruppen (z.B. Tee, Papierherstellung, Herstellung und Verarbeitung von Primärgütern) zwar die Mehrheit der Arbeitskräfte stellen, die Produktionsmittel würden aber den Männern gehören. Ebenso würden die Männer die relevanten Fachverbände dominieren (vgl. Nepal § 168 ff.).

Anderenorts wurde festgestellt, dass das Potential zur Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung noch nicht erschlossen wurde. So wurde etwa die südafrikanische Regierungspolitik zur Gleichstellung vom Vorhaben noch nicht angemessen reflektiert (vgl. Südafrika § 95).

Hier könnten noch weitere anekdotische Beispiele angeführt werden. Es konnte fast immer aufgezeigt werden, dass Frauen über verlängerte Wirkungsketten aus den Entwicklungsmaßnahmen Nutzen ziehen. Was dabei ‚adäquat‘ ist, bleibt interpretierbar.

#### 4.2.4 Schlussfolgerungen - Empfehlungen

Alles in allem stimmt die in den Gutachten festgestellte Praxis zur Umsetzung mit der oben genannten Bestandsaufnahme (2007) überein. Die mit der Genderkennung G-1 und G-2 verbundenen und seit Oktober 2005 geltenden Erfordernisse werden bisher nur selten und in den evaluierten Vorhaben gar nicht berücksichtigt. Diese sind (i) Ausrichtung der Entwicklungsmaßnahmen auf systemische Wirkung für Gender/Gleichberechtigung der Geschlechter und nicht allein auf Zielgruppenbeteiligung, (ii) Durchführung einer geschlechtsspezifischen Analyse bei der Vorbereitung der Entwicklungsmaßnahmen, (iii) Beitrag der jeweiligen Entwicklungsmaßnahme/Komponente zur Förderung der Gleichberechtigung auf Ziel- bzw.

<sup>16</sup> Vgl. etwa „*Evaluation d'impact socio-économique (genre) de la formation par apprentissage – (FPMT)*, par Sabah Chraïbi et Susanne Bauer, GTZ, Dez. 2006.



Indikatorebene wird klar herausgehoben (BMZ/GTZ/KfW 2006 S.9). Überhaupt wurde eine erhebliche Diskrepanz zwischen entwicklungspolitischen Ansprüchen und der Umsetzung (Umsetzungslücke) festgestellt (vgl. Bestandsaufnahme 2007, S.25, Synthesebericht 2008, S. 2f.).

Bei den PWE-Vorhaben handelt es sich meist um umfassendere und komplexere Vorhaben und sie sind dabei fast ausschließlich auf der Meso- und Makro-Ebene bzw. Mittler und Politikebene aktiv. Die Distanz zu den Zielgruppen ist meist groß. Die Zielgruppen werden fast ausschließlich über die Mittler und somit über längere Wirkungsketten erreicht. Zudem werden im Rahmen dieser Vorhaben meist mehrere entwicklungspolitische Aufgabenbereiche bearbeitet und es werden verschiedene Zielgruppen gefördert (vgl. Vorhaben in Guatemala, El Salvador, Marokko). Jedoch gibt es in diesen Vorhaben durchaus zielgruppenspezifische Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel, die der expliziten Förderung der wirtschaftlichen Beteiligung von Frauen bzw. ihrer Besserstellung dienen. Allerdings sind diese Maßnahmen auch angesichts der Komplexität der Vorhaben meist nicht so „sichtbar“. Deshalb ist es um so wichtiger, wie auch schon bei den Ausführungen zur Armutsminderung festgestellt, dass auch im Hinblick auf die Gleichstellung entsprechend plausible Wirkungsketten aufgestellt werden.

Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt, dass das Thema Gleichstellung meist mit frauenspezifischen Maßnahmen bzw. Quoten (wohl auch bedingt durch die Indikatoren) in Verbindung gebracht wird. Auch deshalb wird es vor allem als Zusatzaufgabe erfahren.

Die Defizite bei der Umsetzung auf dem Gebiet der Förderung der Gleichstellung sind bekannt. Die Handlungserfordernisse sind für den gesamten Förderschwerpunkt spätestens seit dem Workshop "Gender und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung" am 27.06.08 im BMZ geklärt. In der Abteilung „Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung“ hat sich darauf hin und in Folge der ebenfalls im Jahr 2008 durchgeführten „unternehmensweiten Zwischenevaluierung zur Umsetzung der Gender Mainstreaming Unternehmensstrategie“ eine Arbeitsgruppe zum Thema „Gender Mainstreaming und Frauenförderung“ gebildet. Diese hat bereits eine Strategie und einen Arbeitsplan zur Verankerung des Themas in der Abteilung entwickelt.

Insgesamt ist Gleichstellung noch zu wenig systemischer bzw. systematischer Bestandteil bei der Konzeption, der Durchführung und dem Monitoring der PWE-Vorhaben. Die Perspektive sollte integrativ sein, d.h. es sollte selbstverständlich werden, dass über den gesamten Projektzyklus hinweg und bei allen Interventionen jeweils geprüft wird, ob und wie das Thema Gleichberechtigung tangiert wird und ob gegebenenfalls korrigierende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Ein detaillierter Empfehlungskatalog befindet sich in Kapitel 9.

### 4.3 Auswirkungen auf die Handlungskompetenz der Partner (*Capacity Development*)

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 10 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden.

#### Box 10: Capacity Development

- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden (sehr) gute/ zufriedene stellende/ unzureichende Erfolge im *Capacity Development* erzielt und auf welchen Ebenen (individuell, institutionell, gesamtgesellschaftlich)?
- Haben sich die Beratungsleistungen auf die Handlungskompetenz der Partner ausgewirkt?
- Konnten Pilotansätze von den Partnerstrukturen erfolgreich multipliziert oder angepasst werden?
- Haben die Entwicklungsmaßnahmen auf die Gestaltung nationaler Politiken und Gesetze und auf die Gestaltungsfähigkeit der „Stakeholders“ gewirkt? Und auf ein Miteinander von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft?
- Gründe für erfolgreiches/nicht erfolgreiches *Capacity Development*? Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?
- Schlussfolgerungen

Quelle: Anhang 1 ToR

### 4.3.1 Der Ansatz der GTZ

Der spezifische Ansatz der GTZ zur Unterstützung von *Capacity Development (CD)* leitet sich aus ihrem Leitbild für nachhaltige Entwicklung (vgl. Kap. 5) ab, dessen Grundprinzipien (i) der ganzheitliche Ansatz, (ii) die Prozessorientierung und (iii) die Werteorientierung sind. (Verständnis der GTZ S.4). Das Verständnis der GTZ von Capacity ist in einem „Orientierungs- und Handlungsrahmen“ erläutert, dessen wesentliche Aussagen in Box 11 enthalten sind. Capacity existiert jedoch nicht abstrakt und allgemein, sondern bezogen auf konkrete Probleme, Herausforderungen und Handlungsbedarfe. Aus diesem Grund ist eine kontinuierliche Reflektion des gesellschaftlich-politischen Umfelds sowie die darin relevanten Interessenkonstellationen erforderlich, um die Beratungsleistungen zeitnah anzupassen.

#### Box 11: Capacity und Capacity Development im Verständnis der GTZ

Die GTZ hat, in Anlehnung an die aktuelle Definition des OECD/DAC, folgendes Verständnis von Capacity, Capacity Development (CD) und der Unterstützung von CD:

**Capacity** ist die Fähigkeit von Menschen, Organisationen und Gesellschaften, Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Hierzu gehören Entwicklungsprobleme zu erkennen, Lösungsstrategien zu entwickeln und diese erfolgreich umzusetzen. In der GTZ charakterisieren wir diese Fähigkeit häufig als Handlungs- und Regiekompetenz, worunter wir insbesondere das wirksame Zusammenführen von politischem Willen, Interessen, Wissen, Werten und finanziellen Ressourcen gemäß eigener Entwicklungsziele und –bedürfnisse verstehen. Mit dem Begriff Handlungs- und Regiekompetenz unterstreichen wir besonders, dass es nicht ausreicht, wenn die Fähigkeiten lediglich (ungenutzt) vorhanden sind; sie müssen sich auch in aktiver Handlung zur Gestaltung von Entwicklungs- und Veränderungsprozessen manifestieren.

**Capacity Development** ist ein ganzheitlicher Prozess, durch den Menschen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeit, Entwicklung nachhaltig zu gestalten, mobilisieren, erhalten, anpassen und ausbauen.

Die **Unterstützung von Capacity Development** durch externe Partner ist ein zentrales Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, um Menschen, Organisationen und Gesellschaften in die Lage zu versetzen, Handlungs- und Regiefähigkeiten zu entwickeln und auszubauen.

**Quelle:** Das Verständnis der GTZ von Capacity Development. Ein Orientierungs- und Handlungsrahmen der GTZ, 2007 S. 3f.

Aspekte des Capacity Developments werden auch in anderen Kapiteln dieses Berichts sowie in den Gutachten selbst behandelt, insbesondere bei den Ausführungen zu den DAC-Kriterien Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit sowie zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Die Gutachter/innen selbst hatten keinen expliziten Auftrag das Thema Capacity Development vertieft zu behandeln bzw. zu bewerten. In den Gutachten wird das Thema jedoch in Kapitel 3 mehr oder weniger ausführlich behandelt.<sup>17</sup> Auch nach eingehender Lektüre der Gutachten ist der Verfasserin eine ‚Bewertung‘ nicht möglich und erscheint auch nicht sinnvoll. Handelt es sich bei Capacity Development doch um einen

„...Prozess, der von den beteiligten Akteuren getragen werden muss und „Ownership“, d.h. hohe Identifikation und Engagement der Beteiligten hinsichtlich der angestrebten Veränderung, voraussetzt. Das schließt jedoch nicht aus, dass diese Ownership erst im Laufe eines Reformprozesses entsteht; externe Partner können die Entwicklung von Ownership unterstützen und während dieser Prozesse *temporär* Mitverantwortung übernehmen“ (Das Verständnis der GTZ ... a.O S. 3).

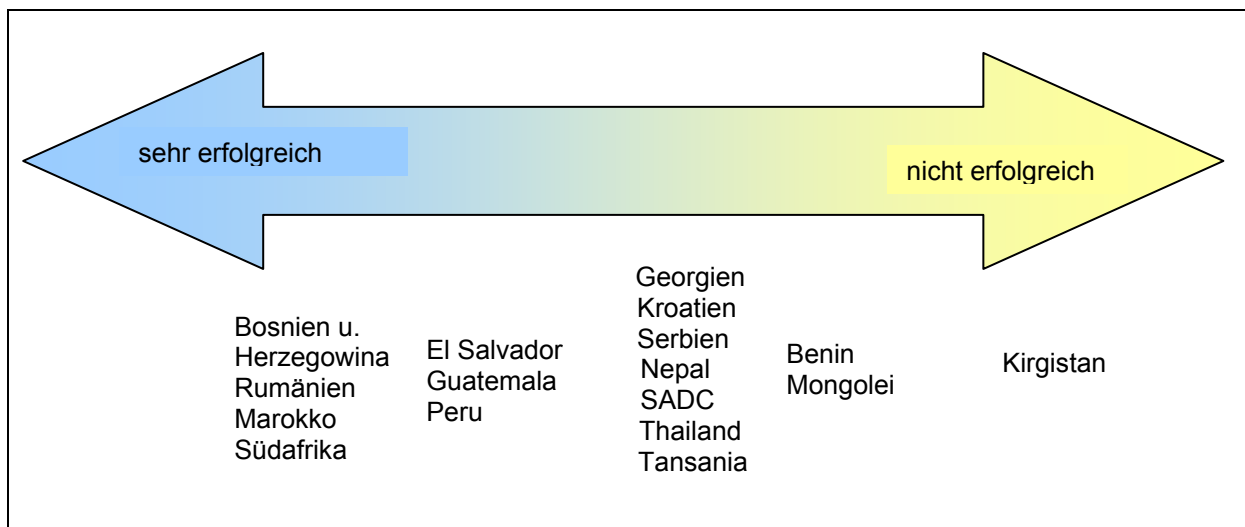
Auch verläuft Capacity Development keineswegs immer geradlinig. Der Prozess ist geprägt von Fortschritten und Erfolgen, aber auch von Rückschlägen, Konflikten und Blockaden. Derartige Veränderungsprozesse haben nur dann Erfolg, wenn sie das Gesamtsystem berücksichtigen. In Anlehnung an den Fragenkatalog (vgl. Box 10) werden einige Tendenzen und wichtige Erkenntnisse aufgezeigt, wobei versucht wird, noch nicht zu viel von den Aussagen zur ‚nachhaltigen Entwicklung‘ vorweg zu nehmen.

<sup>17</sup> So wurde z.B. bei Guatemala und Nepal fast ausschließlich nur Bezug auf die designierten politischen Durchführungspartner genommen.

### 4.3.2 Erfahrungen mit Capacity Development

Grundsätzlich stehen bei Vorhaben der PWE die Befähigung von Partnern, Organisationen und Systemen im Zentrum. Da die Vorhaben i.d.R. nicht als Blaupausen konzipiert werden, sollten sie jeweils auch entsprechend der spezifischen Situation des Partnerlandes, der Durchführungspartner, des Sektors und der Zielgruppen konzipiert sein und jeweils der Situation entsprechend angepasst werden. Dies kommt auch in der guten Bewertung (1,8) des Kriteriums ‚Relevanz‘ im vorhergehenden Kapitel zum Ausdruck. Eine Ausnahme stellt das Vorhaben in *Kirgistan* dar, das anscheinend ohne jeglichen Anspruch zum Aufbau nachhaltiger Kapazitäten geplant und durchgeführt wurde (vgl. Kirgistan, § 19-27).

**Grafik 9: Capacity Development**



In Grafik 9 sind die Tendenzen des Capacity Developments auf einem Kontinuum von nicht erfolgreich bis sehr erfolgreich aufgezeigt. Dabei kann es durchaus sein, dass ein Vorhaben in einer Durchführungsphase mit dem Capacity Development gut voran kam, sich dies aber aufgrund verschiedener Faktoren in der Folgephase wieder verschlechterte (z.B. Guatemala § 15, SADC, § 43 ff.).

Nachfolgend einige Beispiele für erfolgreiches und weniger erfolgreiches Capacity Development.

**Chancen auf der Ebene der Rahmenbedingungen:** Das Vorhaben in *Südafrika* war, trotz einiger widriger Umstände hinsichtlich der wiederholten konzeptionellen Anpassung und EZ internen institutionellen Anbindungen, insbesondere bei der nationalen Gesetzgebung und Politiken, äußerst erfolgreich (vgl. Südafrika § 30f.). Das Vorhaben konnte den politischen Partner ‚Department of Trade and Industrie‘ (DTI) bei der Revision der vorhandenen Politik unterstützen. So wurde etwa die Kompetenz des DTI Personals u.a. durch Unterstützung der Teilnahme an einem BDS-Kurs erhöht, der vom Springfield Centre, Großbritannien, ausgerichtet wurde. Zusätzlich wurden zwei BDS Marktstudien exemplarisch in zwei ausgewählten Regionen durchgeführt. Die Überprüfung der aktuellen Kleinunternehmenspolitik führte schließlich zu einer umfassenderen Erneuerung der Politik sowie zur institutionellen Reform, die zur Gründung der ‚Small Enterprise Development Agency‘ führte. Eine ähnlich bedeutende Rolle wird dem Vorhaben bei der Überprüfung und Erneuerung der lokalen Entwicklungsstrategie des neuen politischen Partners ‚Departments for Provincial and Local Government‘ zugesprochen. Das Vorhaben unterstützte auch hier mit Beratung, Ausbildung und Studienreisen und trug so zu einem ‚Paradigmenwechsel‘ des Rahmenwerks für lokale Wirtschaftsentwicklung bei, in dem heute nun neben der sozialen Dimension gleichwertig wettbewerbsorientierte Ansätze sowie die Partizipation des Privatsektors stehen (vgl. ebd. § 31). Gleichwohl ist das Vorhaben bei der regionalen Umsetzung vielfach noch im „Versuchsstadium“ und dabei mit schwachen Organisationen des Privatsektors und der lokalen

Regierung konfrontiert. Jedoch hat das Vorhaben die Chancen genutzt, die sich auf der Makro-Ebene boten und so über gezieltes Capacity Development des Personals der Partner die politischen Rahmenbedingungen beeinflussen können. Ähnliches wird aus dem Vorhaben in *Marokko* berichtet, das maßgeblich zur konkreten Ausgestaltung der marokkanischen Modernisierungsstrategie im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit der EU beitrug. Dies bezog sich nicht nur auf die Gründung einer entsprechenden Arbeitseinheit im Partnerministerium, sondern auch auf die aus dieser Arbeitseinheit hervorgehende nationale KMU-Förderungsagentur (vgl. Marokko § 26f.).

**Institutionelles Beharrungsvermögen und verpasste Chancen:** Anders hingegen das Vorhaben in *Thailand*<sup>18</sup>, dessen ausdrücklicher Auftrag (entsprechend dem mit dem Partner abgestimmten Angebot) es ursprünglich war, den politischen Träger und Hauptdurchführungspartner ‚Department of Industrial Promotion‘ (DIP) bei der Umsetzung einer neuen Arbeitsteilung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor sowie der Dezentralisierung der Kleinunternehmensförderung in den Provinzen und damit einhergehend eine Auslagerung der Dienstleistungen auf Nichtregierungsorganisationen und Private zu unterstützen (vgl. Angebot zur 1. Durchführungsphase). Bei der Durchführung wurde dann jedoch der Sinn der vorgesehen Politikberatung und vor allem der Maßnahmen zur Organisationsentwicklung vom Projektpartner in Frage gestellt. Stattdessen wünschte man ‚technische Unterstützung‘ vor allem bei der Ausbildung (CEFE-Training) von Existengründer/innen und Unternehmer/innen (ähnlich etwa in Georgien, Kroatien, Serbien). Dabei legte das DIP ein bemerkenswertes Beharrungsvermögen gegenüber Veränderungen bzw. Neuerungen an den Tag.

Mit der Asienkrise (1997) gewann die Förderung von KMU allgemein sowie von Kleinst- und Kleinunternehmen insbesondere in den ländlichen Regionen in Thailand politisch an Bedeutung. So wurde etwa im Jahr 2000 das ‚Office of Small and Medium Enterprise Promotion‘ und das ‚Institute for Small and Medium Enterprise Development‘ geschaffen, die aber nicht unmittelbare Durchführungspartner des Vorhabens wurden (vgl. Thailand § 10). Dem Vorhaben gelang es weder sich mit Politikberatung in die aktuelle Strategie- und Institutionenentwicklung einzubringen noch konnte das über viele Jahre hinweg geförderte CEFE-Trainingskonzept, trotz eines erhöhten Bedarfs an Aus- und Weiterbildung von KKMU, als richtungsweisende Methode verankert werden.<sup>19</sup> Letztendlich fand Capacity Development vor allem auf individueller Ebene statt, in dem es die Handlungskompetenz des Personals, insbesondere in einem regionalen Industrieförderzentrum und bei Mitgliedern von Verbänden, vor allem aber von CEFE-Trainer/innen sowie von mehr als 10.000 Unternehmer/innen erhöhte. Ferner entstanden als eine Art Nebenprodukt, bei den Angestellten der Landwirtschaftsbank (BAAC), die mit CEFE fortgebildet wurden, entsprechende neue Kompetenzen (vgl. Kap. 4.1.3).

**Prioritätenverschiebung der Regierung und Geberkonkurrenz:** Ein weiteres Beispiel ist das Vorhaben in der *Mongolei*, das sich im Rahmen der vom BMZ 2001 durchgeführten Länderevaluierung konzeptionell wie auch institutionell als sehr gut aufgestellt zeigte (Bewertung der Relevanz mit 1 bei der PWE Fremdevaluierung).<sup>20</sup> Mit Beginn des Bergbaubooms (2001/2002), der hohe staatliche Einnahmen einbrachte, ist die Aufmerksamkeit der mongolischen Regierung für den gesamten Bereich der Privatwirtschaftsförderung merklich zurückgegangen (vgl. Mongolei § 5). Entsprechend fruchteten auch die eingeleiteten Aktivitä-

---

<sup>18</sup> Die Verfasserin war längere Zeit fachlich für dieses Vorhaben in P+E zuständig und besuchte dieses Vorhaben zuletzt als Gutachterin im Jahr 1999. Das Gutachten der unabhängigen Evaluierung nimmt u.a. Bezug auf den daraus entstandenen Bericht.

<sup>19</sup> Neuere Ansätze, z.B. LRED, die in der letzten Durchführungsphase begonnen wurden, konnten aufgrund der begrenzten Zeit nicht mehr nachhaltig institutionalisiert werden.

<sup>20</sup> Die Verfasserin war im Jahr 2001 im Rahmen der BMZ Länderevaluierung Mongolei Gutachterin für ‚Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft‘ und selbst in der Mongolei. Im Unterschied zum Evaluierungsbericht sieht die Verfasserin die Ausgangssituation sowie die Projektkonzeption und – durchführung weitaus positiver. Die hier aufgezeigten Entwicklungen konnten damals noch nicht abgeschätzt werden.



ten zur Politikberatung bzw. zur Etablierung eines öffentlichen und privaten Sektordialogs nicht. Darüber hinaus erfreut sich die Mongolei aufgrund ihrer geostrategischen Lage mit den beiden großen Mächten Russland und China als Nachbarn großer Beliebtheit bei den internationalen Gebern. Dies hat nach Ansicht vieler Experten vor Ort im Laufe der Zeit zu einer „Überförderung“ des Landes jenseits seiner Absorptionsfähigkeit geführt (vgl. Mongolei § 6). Damit wurde es schwierig, den eigentlich auf die eigenständige Mittelerrwirtschaftung ausgerichteten Ansatz der fachlichen Kompetenzzentren erfolgreich umzusetzen. Anscheinend gelang es auch nicht, andere Geber und nur sehr beschränkt andere GTZ-Vorhaben für die Kompetenzzentren zu interessieren, während der mongolische Staat sich gänzlich heraushielt. Somit ist auch hier die erfolgte Kapazitätsentwicklung vor allem auf individueller Ebene zu finden.

**Mangelnder politischer Reformwille und schwache Institutionen** im Sinne von Regeln und ihren Durchsetzungsmechanismen: Beispiele dafür sind *Benin*, wo das Vorhaben zur Entwicklung einer Handwerkspolitik beitrug, die zuständige Abteilung sich diese jedoch nicht zu eigen machte und umsetzte (vgl. Benin § 32). Auch in *Peru* trug das Vorhaben zur Entwicklung einer KMU-Strategie bei. Das zuständige Ministerium war jedoch zu schwach, konnte die Zustimmung des Finanzministeriums nicht erhalten und es fehlte somit insgesamt an den entsprechenden Instrumenten zur effektiven Umsetzung der KMU-Strategie (vgl. Peru § 27). Ähnliches wird von *Guatemala* berichtet, wo etablierte Gruppen am Status Quo festhielten und damit etwa Gesetzesreformen zur Verbesserung des rechtlichen Rahmens für KMU blockieren (vgl. Guatemala § 78). Damit ist die Absorptionsfähigkeit für Capacity Development gestützte Innovationen begrenzt.

**Hohe Personalrotation bei Regierungswechsel:** In nicht wenigen Partnerländern wurde mit jedem Regierungswechsel das Personal in den staatlichen Behörden von der Führungsebene bis hinunter zur operativen Ebene des Fachpersonals ausgetauscht. Dies hat den Verlust von institutionellem Wissen aber auch des vom Vorhaben qualifizierten Personals zur Folge. Betroffen waren hier insbesondere die Vorhaben in *Guatemala* (§ 75), *El Salvador* (§ 51f) und *Georgien* (§ 27). Manchmal ergeben sich daraus aber auch Chancen. So wurde in Georgien nach der ‚Rosenrevolution‘ z.T. ‚rückwärtsgewandtes‘ Personal ausgewechselt. Neu eingestellt wurde zwar junges, unerfahrenes Personal, das aber i.d.R. gut ausgebildet, mit internationalen Erfahrungen sowie offen für Neues und einem Engagement für den Privatsektor war (vgl. Georgien § 28).

**Reformbereitschaft der Organisationen der Privatwirtschaft** (Kammern und Verbände) und andere privatwirtschaftliche Fördereinrichtungen: Als Beispiel für gelungenes Capacity Development kann hier das Vorhaben in *Rumänien* angeführt werden (vgl. SOE § 87 f.). Diesem gelang es, nach Anlaufschwierigkeiten bei der durch USAID initiierten Reform des Verbandswesens maßgeblich zur Organisationsentwicklung und dem Aufbau unternehmensrelevanter Dienstleistungen mit hoher Qualität beizutragen. Dies wurde durch den bevorstehenden EU-Beitritt begünstigt. Studienreisen nach Deutschland und Kammerpartnerschaften stifteten Rollenmodelle, an denen sich die Kammern etwa im Hinblick auf ihre Lobbying-Funktion orientierten. Als recht erfolgreich beim Capacity Development von Kammern, Verbänden und (regionalen) Wirtschaftsfördereinrichtungen werden zudem die Vorhaben in *Bosnien und Herzegowina* (S. 21ff) und mit starken regionalen Unterschieden in *Peru* (§ 22ff.) angesehen. Weniger erfolgreich hingegen ist bisher die Zusammenarbeit mit Kammern und Verbänden in *Kroatien* (vgl. SOE § 97ff.) und *Serbien* (vgl. SOE § 94ff.), die z.T. noch Vertretungsorgane der Staatsbetriebe sind. Insgesamt ist das Wirtschaftssystem noch sehr verkrustet und deshalb ist es für die Vorhaben relativ schwierig, mit anderen als den offiziellen politischen Partnern zusammenzuarbeiten und geeignete Organisationen des Privatsektors oder private Dienstleistungseinrichtungen zu finden. Ähnliches wird von *Georgien* berichtet (vgl. § 39ff.). Damit sind auch der Einführung neuer Mechanismen der Kooperation zwischen Staat und Privatsektor enge Grenzen gesetzt.

### 4.3.3 Schlussfolgerung - Empfehlungen

Abschließend kann festgehalten werden, dass Capacity Development im Zentrum von PWE-Vorhaben steht. Allerdings gibt es viele Gründe dafür, warum Capacity Development mehr oder weniger erfolgreich ist. Dies liegt:

- an den Bedingungen vor Ort, z.B. strukturelle und politische Rahmenbedingungen, Interessenskonstellationen, Kapazität des Partner;
- am Vorhaben selbst, z.B. Spielräume in der Projektdurchführung, (Selbst-)Verständnis und Professionalität des Projektpersonals, Steuerung des Vorhabens;
- an den Aktivitäten anderer Geber, Komplementarität *versus* Konkurrenz;
- am Zeitrahmen für entsprechende Interventionen;
- am Auftraggeber bzw. der GTZ selbst, z.B. veränderte Prioritätensetzung, Budgetkürzungen, Personalausstattung.

Wichtig erscheint ferner,

- den richtigen Zeitpunkt und geeignete Interventionen für Capacity Development zu identifizieren,
- mit Flexibilität auf entsprechende Chancen, aber auch Defizite zu reagieren und
- die Grenzen der TZ im jeweiligen Kontext zu erkennen.

Auch sollte man sich bewusst sein, dass Capacity Development nicht etwa mit einer Intervention endet, sondern ein kontinuierlicher Prozess ist. Auch ist ein angemessener Zeitrahmen erforderlich: Gerade Maßnahmen, die auf Veränderungen des (sozio-kulturellen) Verhaltens von einzelnen Personen oder von Institutionen abzielen, benötigen Zeit (vgl. Zweyner 2006).

## 5. Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 12 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden.

### Box 12: Nachhaltige Entwicklung

- Inwiefern und wie häufig wird/wurde in den Entwicklungsmaßnahmen, d.h. in der Arbeitsweise der GTZ das Leitbild Nachhaltige Entwicklung deutlich (ganzheitlicher, prozess- und wertorientierter Ansatz bzw. Arbeitsweise)?
- Ganzheitlicher Ansatz: Verknüpfung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zieldimensionen; von Fach-, Organisations- und Politikberatung; von Mikro-, Meso- und Makroebene
- Prozessorientierter Ansatz: Hilfe zur Selbsthilfe; Herstellen von Transparenz über Akteursinteressen; Vermittlung des Zusammenwirkens Staat – Zivilgesellschaft – Privatwirtschaft
- Wertorientierter Ansatz: Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten; Gleichberechtigung der Geschlechter; Guter Regierungsführung; sozialer und ökologischer Marktwirtschaft
- Schlussfolgerungen

**Quelle:** Anhang 1 ToR

Auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verständigt sich die Staatengemeinschaft 1992 auf das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung. Das Leitbild wurde in der Millenniumserklärung und den Millenniumsentwicklungszielen (2000), den Vereinbarungen von Monterrey (2002) und dem Aktionsplan von Johannesburg (2002) ebenso wie im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung weiterentwickelt und bestätigt (vgl. Nachhaltige Entwicklung – Leitbild 2005. S. 1). Für die GTZ heißt Nachhaltige Entwicklung:

- erfolgreich wirtschaften, um mehr Wohlstand zu ermöglichen,
- Chancen gerecht verteilen; zwischen arm und reich, Nord und Süd, Mann und Frau,



- die natürlichen Ressourcen zum Wohl der Menschen heute so nutzen, dass sie auch künftigen Generationen erhalten bleiben (ebd. S. 2).

Dabei wird eingeräumt, dass die drei Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Gerechtigkeit und einer intakten Umwelt zwar grundsätzlich komplementär sind, in der Realität aber häufig in Konkurrenz zueinander stehen und bei ihrer Umsetzung auf lokaler, regionaler, nationaler, und internationaler Ebene Fragen von Macht und Interessen eine entscheidende Rolle spielen. Nachhaltige Entwicklung impliziert somit einen permanenten Aushandlungsprozess, einen Prozess des Suchens und Lernens, der über den Rahmen einzelner Vorhaben weit hinausgeht (Prozessorientierung). Er ist schließlich ein ganzheitliches Konzept, das Fach-, Organisations- und Politikberatung einschließt und die Querverbindungen zwischen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Aspekten im Blick behält (ganzheitlicher Ansatz). Nachhaltige Entwicklung beruht ferner auf den Prinzipien der geteilten Verantwortung und der Hilfe zur Selbsthilfe sowie auf der Grundüberzeugung, dass der faire Ausgleich von Interessen am wirksamsten in demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnungen mit einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft möglich ist (Werteorientierung).

Aspekte der nachhaltigen Entwicklung werden auch in anderen Kapiteln dieses Berichts sowie in den Gutachten selbst behandelt, insbesondere bei den Ausführungen zu den DAC-Kriterien Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit, zur Armutsminderung, Gleichberechtigung der Geschlechter und Capacity Development. In den Gutachten wird das Thema Nachhaltige Entwicklung in Kapitel 5.3 relativ schematisch abgehandelt.

Ganzheitlicher Ansatz, Prozessorientierung und Werteorientierung sind die Grundprinzipien, die den spezifischen Ansatz der GTZ gemäß dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung prägen. Die BMZ ‚Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik‘ (2007) hoben dies für das weitere Politikfeld der Privatwirtschaftsentwicklung nochmals deutlich hervor. Grundsätzlich orientieren sich alle Vorhaben der PWE am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung. Auch hier gilt, dass Vorhaben nicht als Blaupausen konzipiert, sondern sie jeweils der spezifischen Situation des Partnerlandes, der Durchführungspartner, des Sektors und der Zielgruppen angepasst werden. Entsprechend finden sich die verschiedenen Zieldimensionen und Ansätze in unterschiedlicher Ausprägung in den evaluierten Vorhaben. Selbst beim Vorhaben in *Kirgistan* lassen sich Aspekte des Leitbilds erkennen (vgl. § 86f.).

**Zum ganzheitlichen Ansatz:** Konzeptionell wird bei allen Vorhaben zumindest von einem Mehrebenenansatz (Mikro-, Meso- und Makroebene) und einer Mischung aus Fach-, Organisations- und Politikberatung ausgegangen. Dies kommt je nach Situation vor Ort unterschiedlich zum Tragen. Die meisten Vorhaben konzentrieren sich vorwiegend auf die Ebene der Mittler, bzw. die Meso-Ebene. Nur noch selten interveniert ein Vorhaben direkt auf der Unternehmensebene, d.h. der Mikroebene (z.B. Kroatien). Diese meist wohlbegründeten Fälle der Interventionen auf der direkten Unternehmensebene erfolgt meist nur bei Pilotmaßnahmen oder weil etwa der Zugang zur Meso-Ebene verwehrt ist. Auch Interventionen auf der Makroebene sind Grenzen gesetzt, wie bereits zuvor (vgl. 4.3.2) ausgeführt wurde.

Nicht selten wird aber die soziale Dimension (Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen, Chancengleichheit), wie auch die ökologische (Umwelt- und Ressourcenschutz, Energieeffizienz) in **Konflikt mit der Zieldimension ‚Wettbewerbsfähigkeit‘** gesehen. Doch spielen angesichts globalisierter Wertschöpfungsketten und Märkte Umwelt- und Sozialstandards eine zunehmend wichtige Rolle; d.h. diese Aspekte können nicht mehr *per se* als wettbewerbsbeschränkend angesehen werden. Im Gegenteil, die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards stellen heute Marktchancen dar. So werden die Themen umweltschonende Produktion, z.T. auch in Verbindung mit Qualitätssicherung, in den Vorhaben in El Salvador, Bosnien und Herzegowina, Marokko und Rumänien sowie das Thema Energieeffizienz in Kroatien behandelt. Nicht selten geht dies auch mit einer Verbesserung des Arbeitsschutzes oder gar des Verbraucherschutzes einher. Die Abdeckung der sozialen Aspekte wurde in diesem Bericht bereits unter Kap. 4.1 und Kap. 4.2 ausführlich behandelt, ebenso die Verknüpfung der verschiedenen Beratungstypen im Kapitel 4.3.

**Prozessorientierte Vorgehensweise:** Die Herstellung von Transparenz der Akteursinteressen erfolgt nicht zuletzt über die Ansätze zur Schaffung eines Dienstleistungsmarkts für Unternehmen (BDS) (z.B. Südafrika, BuH, Mongolei, Nepal), Clusterentwicklung (z.B. Rumänien, BuH, Kroatien, Serbien, Georgien) sowie lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung (LRED) (z.B. Südafrika, Guatemala, El Salvador). Diese Ansätze sind auch gleichzeitig prozessorientiert, da sie die Selbsthilfefähigkeit der Wirtschaft über Selbsthilfeorganisationen, Kammern und Verbände der Wirtschaft (z.B. Benin, Rumänien, BuH, Marokko, Nepal, Tansania, Peru) sowie häufig auch das Zusammenwirken von Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft etwa in einem öffentlich-privaten Sektordialog unterstützten (z.B. El Salvador, Guatemala, Südafrika).

**Werteorientierter Ansatz:** Damit einhergehend werden die Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft gefördert. Je nach Ausprägung der einzelnen Aspekte in einem Vorhaben werden ebenso ‚Gute Regierungsführung‘, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Gleichberechtigung der Geschlechter mit unterstützt. Bei den zu erwartenden ökologischen Wirkungen sind acht (47%) Vorhaben mit die DAC-Kennung UR-1 oder UR-2 versehen. Bei den Wirkungen zur partizipativen Entwicklung/Gute Regierungsführung sind es sogar zwölf (71%) Vorhaben, die auf diesem Gebiet positive Wirkungen erwarten und deshalb die Kennung PD/GG-1 oder sogar PD/GG-2 erhielten.

**Insgesamt** kann festgehalten werden, dass das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung bei allen 17 PWE-Vorhaben zugrunde liegt. Dem jeweiligen Kontext eines Vorhabens entsprechend, finden sich die verschiedenen Zieldimensionen und Ansätze in unterschiedlicher Ausprägung in den evaluierten Vorhaben.

## 6. Fachliche Bewertung

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 13 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden.

### Box 13: Fachliche Bewertung

#### Konzeptioneller Ansatz / Methodisches Vorgehen

- Lassen sich Trends bei Konzeption und Beratungsansätzen auf der Zeitschiene feststellen?
- Welchen Stellenwert haben bestimmte Produkte/Ansätze in den verschiedenen Regionen bzw. Ländercluster (Stichworte: EU-Anrainer-Staaten, post-ODA, Ankerländer, *failed states*, etc.)?
- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen wurde der methodische Ansatz / das Beratungskonzept als adäquat (und zielführend) beurteilt?
- In wie vielen war dies nicht der Fall und warum?
- Gibt es wiederkehrende Stärken und Schwächen in den Ansätzen der Privatwirtschaftsentwicklung?
- Inwieweit sind die Widersprüche von lokalen/traditionellen Institutionen gegenüber unseren marktwirtschaftlich geprägten Ansätzen und globalen Wirtschaftsstrukturen in den Beratungsansätzen berücksichtigt?
- Überprüfung des Mehrebenenansatzes: Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der Interventionen auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene? Lassen sich Korrelationen zwischen der Interventionsebene einerseits und den (erzielten) direkten Wirkungen andererseits feststellen?
- Was waren/sind die Erfolgsfaktoren für den Ansatz der Privatwirtschaftsentwicklung? Inwieweit war eine gendersensible Ausgestaltung der Vorhaben ein Erfolgsfaktor?
- Reflektion deutscher Ansätze: inwieweit wurden deutsche Erfahrungen genutzt und inwieweit spiegeln sich spezifische Ansätze wider, also konzeptionelle Elemente der Sozialen und ökologischen Marktwirtschaft (SÖM), Strukturpolitik etc.?

**Quelle:** Anhang 1 ToR

## 6.1 Konzeptionelle Trends im Zeitverlauf

Die Wurzeln der meisten evaluierten Vorhaben reichen, wie bereits mehrfach festgestellt, bis in die frühen 1990er Jahre zurück. Entsprechend waren sie verschiedenen deutschen wie internationalen Trends in der EZ auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsentwicklung ausgesetzt.<sup>21</sup> Der Kompetenzfeld Privatwirtschaftsentwicklung entwickelte sich aus den beiden organisatorisch und konzeptionell getrennten Bereichen „Handwerks- und Kleingewerbeförderung“ und „Integrierter Beratungsdienst für die Privatwirtschaft“ (IBD).

Handwerks- und Kleingewerbeförderung sowie die Förderung des informellen Sektors wurden jahrzehntelang mit der Unterstützung armer Bevölkerungsgruppen gleichgesetzt (vgl. Gutachten zu Benin und Tansania). In der GTZ gab es verschiedene Ansätze und Methoden, etwa Trainingsprogramme zum Aufbau unternehmerischer Kompetenzen (CEFE), Kammerpartnerschaften, Aufbau von Selbsthilfeorganisationen des informellen Sektors und die *Action Recherche* Methode.<sup>22</sup> Hier sind die Wurzeln der Vorhaben im Benin sowie in Tansania, Thailand, z.T. auch in Guatemala, El Salvador und Nepal zu finden. Im Gegensatz dazu wurde mittelständischen Klein- und Mittelunternehmen eher ein Wachstumspotential zugesprochen. Sie wurden u.a. im Rahmen des Integrierten Beratungsdienstes für die Privatwirtschaft (IBD) und von PROTRADE mit Maßnahmen zur Export-, Messe- und Investitionsförderung unterstützt. Dieser Ansatz liegt den Vorhaben in Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kirgistan, Marokko, Mongolei, Rumänien und mit der SADC sowie zum Teil auch in Nepal und Peru zugrunde.

Ende der 1990er Jahre fand auf internationaler Ebene ein Paradigmenwechsel in der KKMU-Förderung statt: Mit dem Ansatz der *Business Development Services (BDS)*, der mit Unterstützung der GTZ entwickelt wurde und vom internationalen Geberkomitee für Unternehmensentwicklung propagiert wurde, fand eine dezidierte Abkehr vom Aufbau staatlicher Gewerbeförderungsinstitutionen sowie von der angebotsorientierten Bereitstellung meist voll subventionierter Dienstleistungen statt. In den Vordergrund rückte der Aufbau eines Marktes unternehmensrelevanter Dienstleistungen durch vorwiegend private Dienstleistungsanbieter, der radikale Abbau von Subventionen und eine angestrebte Vollkostendeckung dieser Leistungen durch die Kunden (vgl. *Business Development Services*, Guidelines des Geberkomitees von 2000 sowie Küsel 2008 und Wältring 2006). Vorhaben, die dahingehend konzipiert wurden, finden sich in Südafrika und Nepal; in anderen Vorhaben (Benin, Guatemala, El Salvador, Tansania, Thailand) wurde dieses Konzept nachträglich eingeführt. Der BDS-Ansatz bedeutete zunächst – zumindest vordergründig - eine Abkehr von einer spezifischen Zielgruppenorientierung, insbesondere von Armen und Frauen. Im Rahmen des OECD-DAC beschäftigte sich das Netzwerk zur Armutsreduzierung (OECD-PovNet) speziell mit dem Thema beschleunigter Armutsreduzierung durch die Entwicklung des Privatsektors (2004). In diesem Zusammenhang wurde ein Hintergrundpapier dazu erstellt, wie der marktorientierte „*Business Development Service (BDS)*“ Ansatz und andere neuere Ansätze der KMU-Entwicklung zur Armutsminderung beitragen können (vgl. OECD-PovNet 2005, Eiligmann 2005). Insgesamt hat jedoch der BDS-Ansatz, laut Aussagen der Fachabteilung, inzwischen zugunsten anderer Ansätze an Bedeutung verloren.

<sup>21</sup> Vgl. auch das Papier: Privatwirtschaftsförderung: Lernen aus der Produktgeschichte für zukünftige Ansätze 2004 sowie Küsel 2008.

<sup>22</sup> Zum damaligen Stand der Diskussion vgl. Klein(st)gewerbeförderung in Afrika südlich der Sahara, 1994.

**Grafik 10: Trends in der PWE**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2005	2006	2007
<b>Schwerpunktlegung des Auftraggebers BMZ</b>																	
														WiRAM			NWE/SöM
<b>organisatorische Veränderung der Durchführung bei der GTZ</b>																	
Programmbildung der GTZ-Vorhaben																	
WBF						WiRAM						NWE					
<b>inhaltliche und konzeptionelle Ausrichtung der TZ</b>																	
<b>Handwerks- und Kleingewerbeförderung</b>																	
Kammerförderung																	
CEFE																	
Action Recherche																	
Selbsthilfeförderung informeller Sektor																	
<b>Business Development Services - BDS</b>																	
<b>Systemische Wettbewerbsfähigkeit</b>																	
Lokale und Regionale Wirtschaftsförderung LRED																	
Wertschöpfungsketten – WSK Cluster																	
GIK																	
<b>IBD – Export- und Investitionsförderung</b>																	
PROTRADE – Produkt- und Messerförderung																	

**Abkürzungen:** IBD=Integrierter Beratungsdienst für die Privatwirtschaft, CEFE=Competency based Economies through Formation of Entrepreneurs, BDS=Business Development Services, LRED=Local and Regional Economic Development, WSK=Wertschöpfungskette, GIK=Geschäfts- und Investitionsklima, WBF=Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, WiRAM= Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft, NWE=Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Zur Jahrtausendwende wurde in der deutschen TZ mit der Einführung des Konzepts der systemischen Wettbewerbsfähigkeit das Wettbewerbspotential von Unternehmen ins Zentrum gerückt. In diesem Zusammenhang wurden die Ansätze zur Förderung von Wertschöpfungsketten (WSK) und branchenspezifischer Cluster sowie zur lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung (LRED) eingeführt. Die Vorhaben in Südafrika, Guatemala, El Salvador, Nepal, Peru, Rumänien, Serbien und Thailand verfügen über Elemente dieser Ansätze. Ab etwa 2005 kamen durch die Beschäftigung mit dem Geschäfts- und Investitionsklima neue Ansätze hinzu, die dann etwa auch in das Vorhaben in Marokko und SADC einfließen.

Darüber hinaus gab es noch eine andere Entwicklung, die Mitte der 1990er Jahre einsetzte, die zunächst GTZ-interne Programmbildung Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF). Eingangs zielte diese Programmbildung darauf ab, vermehrt die Synergien verschiedener Politikfelder der Privatwirtschaftsentwicklung, beruflichen Bildung, Finanzsystementwicklung und ländliche Regionalentwicklung zu nutzen. Dies führte teilweise zu umfassenden Programmen mit recht unterschiedlichen Komponenten, wie etwa das Programm ‚Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung‘ in El Salvador, das Komponenten zu (i) Branchen, Cluster und Produktketten, (ii) LRED, (iii) Jugendbeschäftigung, (iv) Verbraucherschutz und (v) Politikdialog enthält; oder, Guatemala, wo es die Komponenten zu (i) Förderung von BDS und unternehmerische Ausbildung Jugendlicher, (ii) LRED und (iii) Zugang zu Finanzdienstleistungen gab. Ganz anders stellt sich das WBF-Programm in Bosnien und Herzegowina dar, dessen Komponenten sich primär an den geförderten Wirtschaftssektoren (in BuH etwa (i) Leichtindustrie, (ii) Holz- und Möbelbranche, (iii) Automobilzulieferung und Metallverarbeitung, (iv) Tourismus und (v) branchenübergreifende Dienstleistungen) ausrichten. Ähnliches trifft auf die Vorhaben in Georgien, Rumänien, Mongolei, Serbien und Kroatien zu.

Um die Jahrtausendwende führte das BMZ Schwerpunkte ein, reduzierte die Anzahl der möglichen Schwerpunkte pro Land und begann die Zahl der Partnerländer drastisch zu reduzieren. Gleichzeitig wurden die Maßnahmen für Wirtschaftsförderung in Lateinamerika zurückgefahren. Mit der Einführung von Schwerpunkten in der deutschen EZ wurde die ehemalige Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF) ohne größere inhaltliche Veränderungen als ‚Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft‘ (WiRAM) deklariert, um nur

wenige Jahre später mit einigen kleineren Anpassungen hinsichtlich der Programmgestaltung in ‚Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung‘ (NWE) umbenannt zu werden. Vor allem durch die Reduzierung der Schwerpunkte in den Ländern entstand das Dilemma, dass Projekte eigentlich fortgeführt werden sollten, diese aber eigentlich keine inhaltliche Anbindung an einen der fachlichen Schwerpunkte mehr hatten. Deshalb wurden diese Vorhaben zum Teil an Schwerpunkte und Programme angegliedert, zu denen sie vordergründig zunächst wenig Bezug hatten (z.B. Südafrika – an die ländliche Kommunalentwicklung, das Neuvorhaben in Nepal – ebenfalls an die Kommunalentwicklung). Im Fall Südafrikas hat sich diese organisatorische Anbindung, abgesehen von einigen administrativen Reibungsverlusten, zwischenzeitlich auch inhaltlich bewährt. Ähnliches ist für das neue Vorhaben INCLUDE in Nepal zu erwarten.

Insgesamt scheint sich die ‚Halbwertszeit‘ für konzeptionelle Ansätze und auch die organisatorischen Strukturen und Anbindungen immer mehr zu verkürzen. Andernorts wurde bereits darauf hingewiesen, dass dies z.T. zu erheblichen Reibungsverlusten führt. Es bleibt dahingestellt, in wie weit diese Änderungen tatsächlich von umfassender ‚konzeptioneller‘ Art sind, oder ob es sich nicht eher um ‚des Kaisers neue Kleider‘ handelt, d.h. herkömmliche Ansätze werden unter neuem Namen subsumiert.

## 6.2 Konzeptionelle Ansätze und methodisches Vorgehen

### 6.2.1 Versuch einer Typisierung der Vorhaben

Eine Typisierung der Vorhaben etwa nach regionalen Kriterien (etwa Mittelmeeranrainer) oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie von Entwicklungspartnern (Ankerländer, Post-ODA, Schwellenland, *failed-states*) kann mangels Masse nicht erfolgen. Möglich wäre die Kategorie Transformationsländer bzw. Länder mit einem gewissen Bezug zur EU. Aber auch dies greift zu kurz: Bei erstem würde Marokko herausfallen, bei letztem Georgien, Kirgistan und Mongolei. Trotzdem ist eine Typisierung der Vorgehensweise in Verbindung mit den wichtigsten Ansätzen und Ländermerkmalen möglich:

Der Ansatz zur **Selbst(hilfe)organisation von Handwerker/innen und des Kleingewerbes** (informeller Sektor) wurde vor allem in den armen Ländern Afrikas verfolgt (Benin, Tansania). Eine besondere Form stellte der prozessorientierte Ansatz dar, der vor allem im frankophonen Afrika als *Action Recherche* eingesetzt wurde. Der Grund besteht in der großen Bedeutung dieser Zielgruppen (Handwerksbetriebe, Kleinstgewerbetreibende, informeller Sektor) für die Wirtschaft und Beschäftigung dieser Länder. Der Ansatz stellte zudem einen Paradigmenwechsel zur jahrzehntelang von GTZ, UNIDO etc. verfolgten Politik der Förderung staatlicher oder halbstaatlicher Kleinindustrieförderagenturen (*small industries development organisations* – SIDO) dar. Mit dem neuen Ansatz wurde zum einen die ‚Ermächtigung‘ der Zielgruppen angestrebt, um ihre Interessen selbst wahrzunehmen (z.B. gegenüber der Kommune, wenn es um die Ausweisung von Gewerbegebieten oder der Versorgung mit Infrastruktur ging) und zum anderen, deren Selbsthilfefähigkeit in Gruppen bei der Lösung ihrer Probleme zu erhöhen. Diese Ansätze sind heute überholt, flossen aber in neuere Ansätze, wie etwa dem heutigen Nucleus-Ansatz, mit ein.

Die **Steigerung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit von KMU**, einschließlich Exportförderung, wird vor allem in Transformationsländern (BuH, Georgien, Kirgistan, Kroatien, Mongolei, Serbien, Rumänien) sowie dem EU-Anrainer und Mittelmeerland Marokko verfolgt. Die meisten dieser Vorhaben gingen aus dem einstigen IBD-Ansatz und dem Messesförderungsansatz hervor. Er eignet sich für fortgeschrittenere Länder, die über eine gewisse industrielle Tradition (Ausbildung, Erfahrung, Infrastruktur) verfügen; oder für jene, die sich wie Marokko angesichts der EU-Assoziierung einer beschleunigten Modernisierung unterziehen. Bei den ausgewählten Branchen handelt es sich i.d.R. um Industrie- bzw. Dienstleistungsbranchen (z.B. Tourismus), deren Wertschöpfung höher ist, als etwa in den auf landwirt-



schaftlichen Rohstoffen basierenden Branchen.<sup>23</sup> Dies kann in Form der Unterstützung industrieller Wertschöpfungsketten sowie auch von Clustern erfolgen. In diesem Kontext fällt auch die Einführung entwickelter standardisierter Instrumente, Methodenpakete oder Verfahren etwa zur Qualitätssicherung, Nahrungsmittelhygiene, umweltschonenden Produktion, Verfahrenstechniken, etc. auf fruchtbaren Boden. Darüber hinaus kommt hier der Unterstützung bei der Schaffung eines geeigneten Geschäfts- und Investitionsklimas sowie der Verbandsförderung Bedeutung zu.

**Umfassende Klein(st)- und Mittelunternehmensförderung** kann in allen übrigen Entwicklungsländern (El Salvador, Guatemala, Nepal, Peru, Südafrika, Thailand, auch das Vorhaben mit SADC) vermerkt werden. Hier handelt es sich im Wesentlichen um eine Mischung aus verschiedenen Ansätzen, die entweder im Zeitverlauf nacheinander oder komplementär zueinander eingesetzt werden. Neben der sektorübergreifenden Entwicklung eines Dienstleistungsangebots (BDS) für Unternehmen, werden produkt- bzw. regionalspezifische Ansätze gefahren. Im Gegensatz zur vorherigen Gruppe werden hier weniger industrielle Güter, sondern im Rahmen von Wertschöpfungsketten, Clustern etc. die Herstellung, Bearbeitung und der Vertrieb meist agrarischer Rohstoffe und handwerklicher Produkte unterstützt. Dies liegt zum einen an der antizipierten Armuts- und Beschäftigungswirkung aber auch an den Produktionsfaktoren vor Ort. Bei den regionalspezifischen Ansätzen (LRED) kommt zusätzlich der Unterstützung des Dialogs zwischen öffentlichen Einrichtungen und der Privatwirtschaft sowie manchmal auch mit der Zivilgesellschaft bei der Aushandlung lokaler bzw. regionaler Entwicklungspläne sowie deren Umsetzung Bedeutung zu. Eine zunehmend wichtigere Rolle nimmt auch die Unterstützung bei der Reform des Geschäfts- und Investitionsklimas, etwa mittels Umfragen zum Geschäftsklima, ein.

### 6.2.2 Erfolgs- und Misserfolgskriterien der PWE - Wiederkehrende Stärken und Schwächen

**Mehrebenenansatz:** Das Instrumentarium kann noch so verfeinert und ausdifferenziert sein, solange die politisch-administrativen, ökonomischen und legalen Rahmenbedingungen ungünstig sind, kann keine nachhaltige breitenwirksame Entwicklung erfolgen. Daraus ergeben sich auch die *Chancen und Grenzen der verschiedenen Interventionsebenen* (Makro, Meso und Mikro). Wenn es gelingt an der Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen mitzuwirken, wie etwa in den bereits mehrfach zitierten Fällen von Südafrika und Marokko, kann ungleich mehr an Entwicklung erfolgen, als wenn über ein Jahrzehnt auf der Meso- und Mikroebene interveniert wird. Wobei man auch in diesem Fall pragmatische Methoden und Instrumente für die Umsetzung politischer Strategien auf der Meso- oder Mikro-Ebene benötigt. Umgekehrt können auch ‚gute Praxisbeispiele‘ auf der Ebene der Institutionen und der Zielgruppen Türöffner für ergänzende Maßnahmen auf der Makro-Ebene sein (z.B. Rumänien). In manchen Ländern (z.B. Kroatien, Serbien) haben die Vorhaben jedoch aufgrund institutionellen Beharrungsvermögens vielfach noch gar keinen Zugang zur Meso- und schon gar nicht zur Makro-Ebene. Sie werden deshalb auf der direkten Unternehmensebene aktiv.

Aber manchmal nutzen die Vertreter/innen einer Entwicklungsmaßnahme auch nicht die Chancen, die sich für eine Beratung auf Politikebene, sei es nun von Ministerien oder nationalen Verbänden, bieten oder sie sind nicht in der Lage, sich Gehör zu verschaffen. Beispiele dafür sind die Vorhaben in Thailand (vgl. 4.3) sowie im Benin (§ 23). Optimal ist natürlich ein entsprechendes Zusammenwirken der Interventionen auf allen drei Ebenen, sei es nun im Zeitverlauf nacheinander oder ergänzend parallel. In der Praxis ist dies jedoch nur selten der Fall.

**Fehlendes Ownership/Alignment:** Umgekehrt kann ein ungünstiges politisches und institutionelles Umfeld auch die besten Ansätze ausbremsen. So war die politische Unterstützung für das Vorhaben in El Salvador (§ 34) lange Zeit begrenzt. Entsprechend wurden Partner-

<sup>23</sup> Ausnahmen stellen i.d.R. die Förderung von Produkten mit hohem Exportpotential dar, wie etwa Wein, Heilkräuter oder Bio-Produkte.

beiträge nicht geleistet und der Stand der Dezentralisierung, wichtig für die Umsetzung der LRED-Komponente, war gering. In Guatemala (§ 76ff.) behinderte fehlender politischer Wille, schlechte Regierungsführung, Menschenrechtsverletzungen und eine prekäre Sicherheitslage zusammen mit dem strukturellen Problem der sozialen Ungleichheit, vermehrte Wirkungen. In Kapitel 3.5 wurde die Frage aufgeworfen, wie es zur Diskrepanz zwischen der positiven Bewertung der Relevanz und der doch verhaltenen Bewertung der Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit kommt? Die obigen Beispiele legen den Schluss nahe, dass die Relevanz des Vorhabens im Sinne eines *Ownerships* des Partners zu positiv bewertet wurde. Vielleicht wurde auch zu wenig auf politische Veränderungen geachtet und man verpasste es entsprechende konzeptionelle Anpassungen bzw. Exit-Strategien zu entwickeln. Aus den Gutachten geht dies allerdings nicht eindeutig hervor.

**Wahl der Partnerinstitutionen:** Auf der Meso-Ebene sind zuweilen die *Partner zu schwach* oder aus anderen Gründen ungeeignet. So waren in Marokko (§ 18f., 114) und Peru die Verbände noch zu schwach, um die intendierten Wirkungen zu erreichen. In Bosnien und Herzegowina (S. 19f.) gab es zwei miteinander konkurrierende Verbandssysteme: eines basierte auf der habsburgischen Tradition der Zwangsmitgliedschaft und ein anderes auf dem US-amerikanischen Verbandswesen und Lobbying. Erst mit der Einführung der freiwilligen Mitgliedschaft in den Kammern, kam eine gewisse Dynamik in die vertrackte Situation (ebenso in Georgien). In Kroatien und Serbien verstehen sich die Kammern nach wie vor als Vertretungsorgane der Staatsbetriebe und eignen sich nur bedingt als Partner. Auch in Rumänien war man einige Zeit mit diesem Problem konfrontiert.

Entsprechend schwierig gestaltet sich die **Suche nach Alternativen**. Versucht man nun neue (Fach-)Verbände zu gründen, die sich aber womöglich gegenüber etablierten nicht behaupten können, wie z.B. beim Weinverband in Georgien. Oder unterstützt man andere Initiativen, wie etwa *Business Clubs, Business Incubators, Cluster, Investment-Fonds* (z.B. Georgien, Kroatien, Serbien) oder baut man auf der Basis einer z.T. maroden und veralteten Infrastruktur, wie etwa in der Mongolei geschehen, fachliche Kompetenzzentren auf? Auch noch so sorgfältige Vorabklärungen oder Analysen von Institutionen, wie etwa im Gutachten zur Mongolei vorgeschlagen, können angesichts der Dynamik des institutionellen Umbruchs in den Partnerländern nur wenig bewirken, ja vielleicht zu Projektbeginn schon überholt sein. Gefragt ist vielmehr eine gewisse Aufmerksamkeit für institutionelle Entwicklungen sowie Flexibilität in der Durchführung eines Vorhabens, um auf Chancen und Risiken angemessen zu reagieren.

Auch in den Fällen Nepal und Tansania wurden die designierten Partnerorganisationen als schwach eingestuft. Trotzdem bemängelten die Gutachter wiederholt, dass die Vorhaben sich zu wenig mit den offiziellen Durchführungsorganisationen beschäftigten. Hier tauchen gleich mehrere Fragen nach der **Interpretation der Paris Deklaration** auf, die eine Reihe von Prinzipien hinsichtlich der Partnerorientierung und –stärkung betont: Muss ein Vorhaben, auch wenn der offizielle Partner ungeeignet erscheint, auch weiterhin hauptsächlich mit diesem zusammenarbeiten? Oder ist es möglich, über eine flexibel mit den jeweils geeigneten Durchführungspartnern, also einer diversifizierten Durchführungsstruktur, zusammenzuarbeiten und so die Risiken zu verteilen?

**Wettbewerb unter den Dienstleistungsanbietern:** Das Konzept der Schaffung eines Dienstleistungsmarkts für Unternehmen (*BDS-Ansatz*) eignet sich hervorragend, um das Problem der schwachen, rückständigen oder starren Kammern und Gewerbeförderungseinrichtungen zu umgehen. Die Konzentration liegt nicht mehr auf dem Aufbau einer einzelnen Institution, sondern auf der Einführung von Marktmechanismen, die es ermöglichen bedarfsgerechte Dienstleistungen bereitzustellen, die von den Unternehmen auch gegen Entgelt nachgefragt werden. Die angestrebte Kostenbeteiligung bis hin zur Vollkostendeckung der Dienstleistungen trägt wesentlich zur Nachhaltigkeit der Maßnahme bei.

**Problematisch am BDS-Ansatz** ist, dass Dienstleistungen zunächst vor allem für jene Unternehmenssegmente angeboten wurden, die sich auch finanziell an den Kosten beteiligen konnten (vgl. Küsel 2008). Damit fielen viele arme Gruppen häufig als Kunden aus, weil sie nicht über die notwendigen Mittel zur Bezahlung von Dienstleistungen verfügen (vgl. Be-

nin § 64). Wenn man also arme Zielgruppen erreichen will, müssen die BDS-Interventionen zum einen entsprechend geplant und zum anderen wohl neue Wege für die Finanzierung der Leistungen gefunden werden (vgl. Eiligmann 2005).

**Finanzielle Nachhaltigkeit von Dienstleistungen:** Aber nicht nur aus Sicht der Armen scheint das Thema kostendeckende Bezahlung von unternehmensrelevanten Dienstleistungen ein Problem zu sein. So wird etwa in Marokko (§ 45) eine Degression der Subventionen für Dienstleistungen von der Regierung deshalb abgelehnt, weil angesichts des Modernisierungsdrucks die KMU nicht auch noch mit höheren Beiträgen für Dienstleistungen belastet werden könnten.

Ein weiteres Hindernis für zunehmende Eigenbeiträge der Unternehmen ist die Praxis, dass andere Geber die Förderleistungen weiterhin vollständig oder zum größten Teil *subventionieren*. Dies ist eine gängige Praxis der EU aber auch von USAID.<sup>24</sup> Dies wurde nicht nur im Fall von Marokko (§ 45), sondern etwa auch für Bosnien und Herzegowina (S. 19, 40) und Peru (§ 58) festgehalten.

**Wechsel der Ansätze:** Problematisch erscheint der all zu rasche Wechsel von einem Ansatz zum anderen, um damit entsprechenden entwicklungspolitischen Trends zu folgen. Im Fall von Guatemala (§ 71) war zunächst CEFE das Kernstück des Vorhabens, dann wurde BDS eingeführt und nicht lange darauf LRED. Der konzeptionelle und organisatorische Anpassungsprozess des Vorhabens in El Salvador (§ 5) wurde bereits mehrfach erwähnt. Auch dort gab es seit 1996 ein CEFE-Vorhaben, gefolgt von den BDS, WSK und LRED Ansätzen. Grundsätzlich müssen sich die verschiedenen Ansätze und Methoden gegenseitig nicht ausschließen, sondern können aufeinander aufbauen oder ergänzend sein. Bemängelt wurde jedoch mehrfach, dass Reibungsverluste durch zu abrupte konzeptionelle Veränderungen entstehen. Im Fall von Tansania (§ 107) war bereits klar, dass der Schwerpunkt, dem das Vorhaben zugeordnet war, beendet würde. Trotzdem wurde noch das BDS-Konzept eingeführt, obschon man, laut Gutachten, besser daran getan hätte, sich auf die Nachhaltigkeit des Erreichten zu konzentrieren.

**Komplexe prozessorientierte Ansätze**, wie jener für LRED, benötigen einen *gewissen Zeitrahmen*, um ihre Wirkungen entfalten zu können. In Guatemala wurde mit LRED erst in der Schlussphase begonnen und konnte somit gar nicht mehr verstetigt werden. Auch in Nepal zeigte sich, dass der einmalige Einsatz eines ‚*Participatory Appraisals of Competitive Advantage*‘ (PACA), einem der Instrumente von LRED, die lokale und regionale Wirtschaftsentwicklung noch nicht verselbständigt. Vielmehr benötigt man auch vor Ort qualifizierte Fazilitatoren/innen und Berater/innen, die diesen Prozess begleiten können. LRED benötigt Zeit, wie auch das Beispiel von Südafrika zeigt.

Überhaupt darf der **Zeitfaktor in der PWE und Vertrauensbeziehungen** nicht unterschätzt werden. Viele der Erfolge in PWE beruhen nicht zuletzt auf der langen Zusammenarbeit mit einem Land und mit den Partnerinstitutionen. Es wurde bereits mehrfach darauf verwiesen, dass viele der evaluierten Vorhaben auf Vorläuferprojekten aufbauten. Neben den fundierten Kenntnissen eines Landes und eines Wirtschaftssektors, dient dies auch dem Aufbau von Vertrauen. So wird etwa in den Gutachten zu Marokko (§ 21) und Bosnien und Herzegowina (S. 35) extra auf die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit verwiesen. In Verbindung mit der Professionalität des Personals war dies eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg.

**Standardisierte Instrumente:** Der Einsatz entwickelter und standardisierter Instrumente, Methodenpakete sowie klar strukturierter Verfahren (z.B. Qualitätsmanagement, umweltverträgliches profitables Management, CEFE, PACA, REFA) kann die positiven Wirkungen erheblich verstärken (vgl. Marokko § 48, § 113, Peru § 22ff., Thailand § 53).

---

<sup>24</sup> Ironischerweise haben sich gerade auch USAID, IFC und die Weltbank im Rahmen des Geberkomitees sehr für den BDS-Ansatz stark gemacht, für die Praxis hatte dies jedoch wenig Bedeutung.

**Lokale und traditionelle Strukturen:** Ein Verständnis der lokalen und traditionellen Institutionen (einschließlich Normen, Regeln etc.) ist für den Erfolg eines Vorhabens sicherlich förderlich. Denn diese können gegebenenfalls hemmende aber auch förderliche Wirkungen auf marktwirtschaftlich geprägte Ansätze haben. So wird etwa davon berichtet, dass die von der organisierten Handwerkerschaft gewählten Funktionsträger in alte Strukturen zurückfallen und vorwiegend ihre eigenen Interessen und die ihres Clans verfolgen (vgl. Benin § 24). Ähnliches kann auch bei Funktionsträgern in Transformationsländern (Georgien, Kirgistan, Kroatien, Serbien) beobachtet werden. Insgesamt wurde aber in den Gutachten kaum Bezug auf diese Thematik genommen.

### 6.2.3 Reflektion deutscher Ansätze

Spezifisch deutsche Erfahrungen fließen bei Ansätzen ein, die (i) das Kammern- und Verbandswesen stärken, (ii) zur Optimierung von Prozessabläufen beitragen, (iii) dem Aufbau von Qualitätssicherungssystemen, einschließlich Umwelt- und Ressourcenschutz, oder (iv) dem Verbraucherschutz dienen. Diese Erfahrungen können und sollten selbstverständlich nie direkt auf die Verhältnisse eines Partnerlandes übertragen werden. So haben sich im Fall des neuen EU-Mitglieds Rumänien, das sich mit dem deutschen Verbandswesen beschäftigte oder sich mit Qualitätssicherungsmethoden vertraut machte, ganz andere unmittelbar positive Wirkungen ergeben, als etwa im Falle Nepals oder El Salvadors.

Das Konzept der ländlichen und regionalen Wirtschaftsentwicklung (LRED) ist zudem geprägt von den Erfahrungen deutscher regionaler Wirtschaftsförderungsprogramme. Nicht zuletzt finden Fortbildungen dazu in Deutschland statt und sind i.d.R. mit Studienreisen verbunden. Im Fall von Südafrika ist diese Ausbildung auf fruchtbaren Boden gefallen.

Auch die Trainingsmethode *CEFE* ist von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt und lange Zeit als die beste Methodik zur Kompetenzsteigerung von Unternehmer/innen und Existenzgründer/innen propagiert worden. Auch diese Methode hat nach wie vor, wenn auch in abgeänderter Form – didaktische Methode für verschiedene Trainings – ihren Platz, etwa für Existenzgründungen in Bosnien und Herzegowina, für Jugendliche in Guatemala oder im Rahmen landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten im Folgevorhaben in Thailand.

In den PPP-Ansätzen fließt bei Kooperationen mit deutschen Unternehmen deutsches Know-How unmittelbar ein (vgl. z.B. Rumänien).

Darüber hinaus reflektiert die Konzeption und die Praxis einiger Vorhaben die Grundsätze der Sozialen und ökologischen Marktwirtschaft (SöM) (vgl. Kap. 4.1.1 bzw. Box 4). Besonders deutlich ist dies bei den Vorhaben in den Transformationsländern Bosnien u. Herzegowina, Georgien, Kroatien, Mongolei und Serbien, aber auch mit dem Mittelmeeranrainer Marokko und natürlich mit dem neuen EU-Mitglied Rumänien.

## 6.3 Wirkungen und Monitoring

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 14 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden.

In den meisten Vorhaben wurden **nachvollziehbare und plausible Wirkungsketten bei den direkten Wirkungen** aufgestellt. Es gab jedoch noch mehrere Angebotsdokumente, die noch nach dem alten Verfahren erstellt wurden und damit noch vor der ‚Orientierung auf Wirkungen‘. Nicht alle Versuche der Gutachter/innen, die alten Angebotsdokumente in eine AURA-konforme Wirkungskette zu überführen, gelangen. Exemplarisch wird hier das Gutachten zu Thailand angeführt, in dem eine positive Formulierung des ‚zentralen Problems‘ als ‚Gesamtziel‘ eingesetzt wurde.<sup>25</sup> Somit wurden aus der Problematisierung regionaler wirtschaftlicher Disparitäten in der ‚Ausgangssituation‘ des Angebots der Anspruch des Vorha-

<sup>25</sup> Dies ist nach der AURA-Logik zwar vorgesehen; es funktioniert jedoch nicht nach dem alten ZOPP-Verfahren.



bens abgeleitet bei der „Verringerung der Entwicklungskluft zwischen den Regionen und dem Großraum Bangkok“, direkte Wirkungen' zu erzielen. Dies erscheint angesichts der wirtschaftlichen Dynamik des Großraums Bangkok eher vermessen.

Manche Vorhaben haben z.T. **komplexe Wirkungssysteme** ausgearbeitet, die beabsichtigen den verschiedenen Interventionsbereichen gerecht zu werden (z.B. Südafrika, El Salvador, Nepal). Im Fall Nepals wurde bemängelt, dass (i) die Wirkungsketten erst nachträglich erstellt wurden, (ii) sie sich zu sehr an den Aktivitäten orientierten und (iii) der Zusammenhang zum Wirkungsmonitoring nicht hergestellt wurde (vgl. Nepal § 19-20, 25, 102).

Defizite bei den **Wirkungskanälen** wurden bereits in den Kapiteln 4.1 und 4.2 behandelt. In der Regel wird davon ausgegangen, dass über eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Steigerung des Wirtschaftswachstums a) eine Stabilisierung der Beschäftigung, b) eine Steigerung des Einkommens, c) die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und d) weitere Einkommensmöglichkeiten erfolgen. Dabei wird allerdings außer Acht gelassen, dass dies meist nicht automatisch erfolgt und deshalb insbesondere auch für benachteiligte

Gruppen (Arme, Frauen) zusätzliche Maßnahmen, etwa für armutswirksames Wachstum (pro poor growth), ergriffen werden müssen. In einigen Gutachten (z.B. Gutatemala § 94, Benin § 50) wurde kritisiert, dass die Transmissionskanäle, etwa zur Armutsminderung, nur diffus beschrieben wurden. Dem Vorhaben in Benin (§ 50) gelang es zudem nicht, seine qualitativen Wirkungen (Verhandlungsfähigkeit der organisierten Handwerkerschaft mit Kommunen) und deren Einfluss auf die Wirtschaftskreisläufe zu verdeutlichen.

**Defizitär** sind die Wirkungszusammenhänge bei den **antizipierten entwicklungspolitischen Wirkungen**. In den Kapiteln 4.1 zur *Armutsminderung* und Kapitel 4.2 zur *Gleichstellung der Geschlechter* wurde bereits ausführlich auf erhebliche Defizite hingewiesen: Dies sind (i) diffuse Wirkungszusammenhänge bzw. -hypothesen, (ii) fehlende Ausgangsdaten (differenzierte Zielgruppenanalysen) und (iii) mangelndes armutsorientiertes und geschlechterspezifisches Monitoring.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist es um das **Wirkungsmonitoring** in den evaluierten PWE-Vorhaben schlecht bestellt. In fast allen Vorhaben wurde es stark vernachlässigt. Manchmal steckt es noch in den Anfängen. Manchmal wurden aufwendige Monitoringssysteme entwickelt, die aber trotz intensiver Datensammlung nur Auskunft über quantitative Inputs und Outputs ergaben und nur wenige Informationen über die Nutzung und Wirkungen von Leistungen oder deren Qualität (z.B. Benin, El Salvador, Nepal, Tansania) lieferten. In einigen Fällen wurde das Monitoring nach der ersten Flut der Datenerhebung wieder vernachlässigt (Tansania, El Salvador). Entsprechend konnte das Monitoring auch nicht zum projektinternen Lernen bzw. der Weiterentwicklung von Ansätzen genutzt werden. Selten konnten die Partner vom Sinn des Monitorings überzeugt werden und es erstaunt deshalb nicht, dass nach Beendigung der Vorhaben auch das Monitoring eingestellt wurde (z.B. Tansania, Thailand). Nachfolgend einige Beispiele:

#### Box 14: Wirkungsmonitoring

- Wurden nachvollziehbare Wirkungshypothesen – auch in Hinblick auf Armutsminderung und die Gleichstellung der Geschlechter - aufgestellt, gemonitort und können die Wirkungszusammenhänge plausibel nachgewiesen werden?
- Welche Ansätze von Monitoring und Evaluierung wurden im Vorhaben durchgeführt? Waren Monitoring und Evaluierung des Vorhabens gendersensibel gestaltet? Gibt es Lernerfahrungen und methodische Empfehlungen, die sich für die Erfassung von direkten/indirekten Wirkungen der PWE-Vorhaben, auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interventionsebenen, festhalten lassen?
- Über welche Wirkungskanäle (z.B. Beschäftigung, Steuern/Subventionen, Zugang zu Dienstleistungen, Vermögens- und gesellschaftliche Machtverhältnisse) entstanden armuts- und genderrelevante beabsichtigte /nicht-beabsichtigte Wirkungen?
- Welche „Kernindikatoren“ eignen sich für die allgemeine Nutzung (bspw. in Form einer „Indikatorenbank“)?

**Quelle:** Anhang 1 ToR



In *Guatemala* (§ 19, § 102) wurde in der Konsolidierungsphase ein Monitoring-Ansatz entwickelt, mit dem Leistungen aber auch Zielerreichung detailliert dokumentiert wurden. Allerdings wurde das **Fehlen partizipativer Elemente beim Monitoring** bemängelt. Laut Gutachten hätte das ansonsten gute Monitoring-System durch eine stärkere Beteiligung der Zielgruppen und Durchführungsorganisationen noch gewinnen können. Hier wurde insbesondere auf die mögliche Verwendung des von der OECD-DAC propagierten *Poverty Impact Assessments* (PIA) verwiesen (vgl. OECD 2007).

In *El Salvador* (§ 32) wurde das interne Wirkungsmonitoringsystem bemängelt, denn die gewählten Indikatoren zeigten laut Gutachten verschiedene kritische definitorische Änderungen im Programmablauf und methodische Unzulänglichkeiten in der Datenerhebung. Zahlreiche erhobene Daten bezögen sich dabei stärker auf quantitative Aspekte bzw. auf Leistungen und deren Nutzung anstatt auf deren Wirkungen. Stichprobengrößen seien häufig nicht repräsentativ. Schließlich fand eine Neuausrichtung und Darstellung des Wirkungsmonitoringsystems im Rahmen von „**balanced score cards**“ statt. Positiv wurde vermerkt, dass dies den beteiligten Partnerinstitutionen erlaubte, (i) ihren Beitrag im Rahmen des Programms zu definieren und zu visualisieren, (ii) Kooperationsmechanismen und -möglichkeiten auch über die bestehenden Programmaktivitäten hinaus zu identifizieren und (iii) die Entwicklung des Programms und die Erreichung der Indikatoren zu verfolgen.

In *Marokko* (§ 23) wurde ein Monitoringsystem entwickelt, das auch nicht allen Anforderungen entsprach, jedoch über einige interessante Merkmale verfügt. Schon bei den Wirkungsketten wird deutlich, dass zur Begleitung der Modernisierungsstrategie Monitoringergebnisse und Nachfrageanalysen einbezogen werden (§ 9). So wird zu Beginn über Studien und Monitoring-Aktivitäten die Nachfrageorientierung der zu entwickelnden Angebote betont (§ 15). Allerdings war auch in Marokko die Wirkungsbeobachtung zunächst nicht gendersensitiv (§ 23). Anfang 2006 wurde eine Geschäftsklimastudie durchgeführt (§ 23). Diese Studie befragt ausgewählte Unternehmer über die subjektiv empfundene Geschäftslage und über die Entwicklung des eigenen Unternehmens (Entwicklung von Einkommen, Beschäftigung, Innovation, etc.). Sie lässt die befragten Unternehmer zudem die von der Partnerorganisation erbrachten Leistungen beurteilen. Die **Geschäftsklimastudie** ist damit ein wertvolles, vom Partner nachhaltig zu nutzendes Instrument, das plausible Zusammenhänge zwischen Geschäftsklimaentwicklung und höher aggregierten Wirkungen (gesteigertes Einkommen und Mehrbeschäftigung) aufzeigen hilft. Entsprechende Erhebungen zum Geschäftsklima waren auch in den Vorhaben Rumänien, SADC und Südafrika gemacht worden. Sie kann jedoch nicht die von der Entwicklungsmaßnahme erzielten direkten Wirkungen messen und ist daher auch weiterhin durch zusätzliche projektinterne Monitoringsysteme zu ergänzen.

Das Vorhaben in *Südafrika* (§ 28) hat sein Wirkungsmonitoringsystem ab 2005 entwickelt. Es reflektiert seine Anbindung an den Schwerpunkt „Kommunale Selbstverwaltung und Entwicklung“. Laut Gutachten ist das System ausgeklügelt und enthält Wirkungsketten für unterschiedliche Interventionsbereiche und Maßnahmenbündel. Die Indikatoren werden mit einer Mischung aus eigener Erhebung primärer Daten (Befragungen, Stichproben) und der Analyse von Sekundärdaten erhoben.

Im Gutachten zu Bosnien und Herzegowina wird ferner ein interessanter **methodischer Vorschlag** zur Erfassung der indirekten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gemacht. Das Gutachten benutzt dafür den so genannte **keynsianischen Beschäftigungs- und Einkommensmultiplikator**:

„Hierbei handelt es sich um eine empirisch feststellbare Größe, die angibt, wie viel zusätzliches Einkommen und Arbeitsplätze durch erstmals vom Programm geschaffenes Einkommen und Arbeitsplätze induziert wurden. Die induzierten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte umfassen alle Wirkungen, die durch die direkten vom Programm geschaffenen Arbeitsplätze und Einkommen hervorgerufen werden. Sie entstehen durch die Erzeugung von Vorleistungen zum nachgefragten Endprodukt und durch die Verwendung des Einkommens/Beschäftigung, welche durch die direkten Effekte entstanden sind. Quantifiziert werden die induzierten Effekte mittels des keynsianischen Multiplikators. Er lässt sich als das Ergebnis einer Reihe von Wirkungsrunden interpretieren. Die erste

Runde beinhaltet die Arbeitsplatz- und Einkommenseffekte der Investitionsausgaben und der Konsumausgaben. Die Folgerunden beinhalten die Effekte der Wiederverausgabung der in der ersten Runde entstandenen regionalen Einkommen, m.a.W. die Einkommen a) der direkten sowie b) der induzierten Einkommen generieren ihrerseits Einkommen. Allgemeinsich lässt sich der keynsianische Multiplikator als Ergebnis einer unendlichen Abfolge von Wirkungsrunden herleiten: Das Ergebnis der direkten Effekte (erste Runde) ist eine (als exogen aufgefasste) Erhöhung der regionalen Bruttowertschöpfung zu Faktor- und des regional verfügbaren Einkommens. Letzteres fällt geringer aus, da direkte Steuern anfallen und die staatlichen Transferzahlungen (sofern vorhanden) in die Region sinken (z.B. durch abnehmende Arbeitslosigkeit). Das gestiegene verfügbare Einkommen führt zur Erhöhung des regionalen Konsums. Dabei entfällt ein Teil auf Importe, dieser geht der regionalen Bruttowertschöpfung verloren. Diese Veränderung kennzeichnet das Ende der zweiten Wirkungsrunde und bedingt nun in einer dritten Runde die nächste Erhöhung der regionalen Wertschöpfung, bei der auch wieder ein Teil über Import verloren geht. Dieser Prozess läuft über viele Runden, bis die Effekte vernachlässigenswert klein werden“ (vgl. BuH S. 30).

Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, ob die Verwendung dieses keynesianischen Multiplikators eine valable Methode für die Erfassung indirekter Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen auch in anderen Vorhaben der PWE darstellt.

#### 6.4 Veränderte Rahmenbedingungen für die PWE

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 15 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden.

##### Box 15: Rahmenbedingungen für PWE

- Welche Rolle/welche Funktionen hat der Privatsektor (Privatunternehmen, Organisationen der verfassten Wirtschaft) in dem Vorhaben übernommen? Welche Formen der Zusammenarbeit waren besonders erfolgreich?
- Kernelement der Privatwirtschaftsentwicklung ist die Kooperation mit privaten und staatlichen Akteuren und die Unterstützung des Dialogs zwischen staatlichen und privaten Stakeholdern. Nimmt die Rolle staatlicher Akteure in der Umsetzung von Wirtschaftsförderstrategien zu und wird Wirtschaftsförderung zunehmend in staatliche Programme (im Kontext der Paris Erklärung) integriert?

Quelle: Anhang 1 ToR

In den vorhergehenden Kapiteln wurde bereits implizit wie explizit auf die Rolle des Privatsektors (Privatunternehmen, Organisationen der verfassten Wirtschaft) in den Vorhaben eingegangen. Der Privatsektor ist sowohl **Adressat** der Maßnahmen zur PWE als auch **Partner** bei der Erbringung von Dienstleistungen und als Interessenvertretung der Zielgruppen sowie auch Verhandlungs- und Implementierungspartner etwa in LRED-Ansätzen. Auch finden sich immer mehr öffentlich-private Partnerschaften mit lokalen Unternehmen. Je nach Land, Sektor oder Region ist der Privatsektor jedoch noch schwach und die TZ muss sich daher noch vermehrt auf staatliche und halbstaatliche Einrichtungen stützen.

Auch unterstützt durch die Vorhaben – etwa durch Dialogforen, GIK-Umfragen - bildet sich allmählich eine neue Aufgabenteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren heraus. Der Staat nimmt hier immer mehr die Rolle des Regulators und Förderers (Fazilitators) von Wirtschaftsentwicklung ein, während dem Privatsektor vermehrt die Verantwortung für die Erbringung entsprechender Leistungen übergeben werden. Die Beispiele Thailands (s. Kap. 6.1), El Salvadors (§ 34), Guatemalas (§ 76ff) und Perus (§ 27) zeigen jedoch, dass hier Vorhaben, trotz vordergründiger verbalpolitischer Interessensbekundungen (Relevanz) der politischen Träger, **die Umsetzung** am Beharrungsvermögen der ministeriellen staatlichen Förderstruktur, am fehlenden politischen Veränderungswillen oder an der Schwäche der politischen Partner **scheitern** können. Am Beispiel der Transformationsländer (z.B. Georgien, Kroatien, Serbien) zeigte sich wiederum, dass überkommene Strukturen sowohl der staatli-

chen Verwaltung als auch der ehemaligen Staatsbetriebe bzw. deren Vertretungsorgane (Kammern) diesen Veränderungsprozess hemmen (vgl. Zweynert 2006).

Dem Selbstverständnis von PWE durch die deutsche TZ entspricht derzeit, dass die Kooperation mit privaten und staatlichen Akteuren und die Unterstützung des Dialogs zwischen staatlichen und privaten Stakeholdern Kernelemente der Förderung sind. Welche Auswirkungen die Überlegungen und Prinzipien der **Paris Deklaration** etwa im Hinblick auf die Rolle staatlicher Akteure in der Umsetzung von Wirtschaftsförderstrategien haben, wurde im Rahmen der Gutachten nicht geklärt. An einem anderen Ort (Kap. 6.2.1, Kap. 6.2.2) wurde bereits die Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen die im Rahmen der Paris Deklaration aufgestellten Prinzipien des ‚Alignments‘ und des ‚Ownerships‘ auf die Gestaltung von PWE Vorhaben haben. Die Gestaltung effizienter Durchführungsstrukturen ist angesichts schwacher oder ungeeigneter Partner oder gar ‚failed states‘ nach wie vor eine gewaltige Herausforderung. **Problematisch** ist in diesem Zusammenhang auch, dass Vorhaben zwar versuchen Partnerregierungen bei der Ausarbeitung von Sektorpolitiken zu unterstützen und zur Entwicklung von Konzepten beitragen, diese dann aber nicht umgesetzt werden (z.B. Benin § 24, Mongolei § 21). Dies liegt zum Teil an der fehlenden Bereitschaft des politischen Partners zu Veränderungen, zum Teil aber auch am Vorhaben selbst. Nicht immer ist die Prozessorientierung eines Vorhabens erfolgreich und es gelingt etwa über Qualifizierungs- und Veränderungsprozessen bei den politischen Partnern ‚Alignment‘ und ‚Ownership‘ herzustellen. Als positive Beispiele einer **gelungenen Politikberatung** - auch im Sinne des ‚Alignments‘ und ‚Ownerships‘ - wurden bereits mehrfach die Beispiele Bosnien und Herzegowina, Marokko, Rumänien und Südafrika genannt.

## 7. Auftragsmanagement

In diesem Kapitel wird versucht, den in Box 16 angeführten Punkten und Fragen aus der Leistungsbeschreibung (ToR) gerecht zu werden. Dies gelingt nicht immer, weil sie in den Gutachten entweder nicht oder nur unzulänglich beantwortet wurden. Die Gutachten äussern sich sehr zurückhaltend bis gar nicht zum Auftragsmanagement. Letztendlich handelt es sich dabei um ‚sensitive‘ Themen, bei denen die Gutachter/innen sich verständlicherweise wohl besser nicht exponieren.

### Box 16: Auftragsmanagement

- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen waren die „Modes of delivery“ und das eingesetzte Personal angemessen und warum? In wie vielen war dies nicht der Fall und warum?
- War die TZ das geeignete Instrument? (Unterschiede in Anker- und Armutsländern?) Sind Voraussetzungen für Programm-based Approaches (z.B. SwAPs) geschaffen worden?
- Welche besonderen Stärken und Schwächen der Projektsteuerung traten (häufiger) auf und welche waren dies? Welche Schlüsse können daraus gezogen werden?
- Wie wurde die Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen beurteilt? Welche besonderen Stärken und Schwächen traten (häufiger) auf und welche waren dies?
- Wie wurden die Kooperationsbeziehungen und -qualität in der EZ/IZ beurteilt? (Zusammenarbeit und Abgrenzung FZ/TZ, EZ aus einem Guss, *donor coordination* und Rolle der GTZ, Anforderungen, die sich aus der Paris Deklaration ergeben) Welche besonderen Stärken und Schwächen traten (häufiger) auf und welche waren dies?

Quelle: Anhang 1 ToR

### „Modes of delivery“ und Personaleinsatz

Seit April 2008 liegt ein neuer Orientierungsrahmen zu den Leistungsmodalitäten vor.<sup>26</sup> 2007 erfolgten die Evaluierungen noch nach altem Verständnis der Leistungserbringung. Nach

<sup>26</sup> Übersicht über die Leistungsmodalitäten der GTZ – ein Orientierungsrahmen, GTZ, StS 04, April 2008.

Rücksprache mit der auftraggebenden Stabsstelle Evaluierung, wird hier nur Bezug auf die im Jahr 2007 noch geltende Version von ‚Leistungsmodalitäten‘ genommen.

Bis auf wenige Ausnahmen wurden die Leistungsmodalitäten einschließlich dem jeweiligen Mix aus internationalen und nationalen sowie Lang- und Kurzzeitfachkräften als angemessen beurteilt. Dies drückt sich unter anderem auch in der durchschnittlichen Bewertung der Effizienz mit 2,7 aus (s.a. Kap. 3.4).

**Kritisch** gesehen wurden etwa die Leistungsmodalitäten und der Personaleinsatz beim Vorhaben im Benin. Dieses verstand seine konkreten Inputs wie Finanzierung von Fortbildungen, Reisen, Gemeinschaftsprojekte, etc. als zentrales Element seiner Leistungen; allerdings setzte es effektiv nur 10% seiner Finanzmittel dafür ein. Vergleichbare Programme vor Ort würden dafür einen Anteil von 60% – 70% aufwenden. Auch die ständige Präsenz einer internationalen Fachkraft sah man als nicht gerechtfertigt an, da diese zum einen keine Beratungsleistungen erbrachte und zum anderen dies auch von einer nationalen Fachkraft in Zusammenarbeit mit einem anderen Vorhaben hätte erfolgen können. Weitere Beispiele mit **eher gemischter Einschätzung** werden im Folgenden angeführt:

- in El Salvador wirken zwar Instrumente wie Dreieckskooperation, PPP und Kooperation mit anderen Gebern effizienzsteigernd, allerdings limitieren hohe Transaktionskosten bedingt durch die konzeptionelle Komplexität des Vorhabens, eine starke Beanspruchung des Projektteams durch begrenztes „*leadership*“ sowie teilweise mangelndes ‚Ownership‘ der nationalen Partner die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens (vgl. El Salvador § 145-151);
- in Guatemala verfügte das Vorhaben über eine Vielzahl an Instrumenten und *Modes of Delivery*; eine Konzentration auf einige wenige Instrumente bzw. eine Bündelung verschiedener Instrumente auf eine Region hätte jedoch das Kosten-Nutzen Verhältnis verbessert (vgl. Guatemala § 62-72);
- in der Mongolei führten unvorhergesehene Investitionen in den Aufbau der Kompetenzzentren zu Mehrausgaben, die in der Planung nicht berücksichtigt und daher im Budget nicht vorgesehen waren (vgl. Mongolei § 62-68);
- in Kroatien ist das Verhältnis zwischen den bereitgestellten Mitteln und den ambitionierten angestrebten Wirkungen schlecht; um sinnvoll arbeiten zu können, benötige man entweder mehr Mittel oder müsse sich auf einige wenige Sektoren konzentrieren (vgl. Gesamtbericht SOE § 249-251);
- in der letzten Phase des überregionalen SADC Vorhabens wurde die ansonsten sehr kosteneffiziente Vorgehensweise, die jeweils Eigenbeiträge von den lokalen Partnerverbänden verlangte, durch schlechte Kommunikation, fehlende Koordination mit anderen Vorhaben bzw. Gebern und wohl auch Managementfehlern stark beeinträchtigt (vgl. SADC § 92-103),
- eine zeitlich frühere Kosten-Nutzen Analyse hätte den Einsatz der Mittel in Tansania erhöhen können (vgl. Tansania, § 96-100).

Bei allen anderen wurden die Leistungsmodalitäten als **positiv** eingeschätzt. So wird etwa für Südafrika festgestellt, dass das Vorhaben sehr erfolgreich verschiedene Leistungsmodalitäten (Beratung, Studienreisen, Ausbildung, Marktentwicklung etc.) anwandte und dabei durchweg auch den Mehrebenenansatz und den Multi-Stakeholder Ansatz applizierte. Ebenso positiv wurde etwa in Rumänien die Mischung aus internationalen Langzeitfachkräften und Kurzzeitfachkräften sowie nationalen Fachkräften, in Verbindung mit CIM-Expert/innen die erfolgte Beratung, Studienreisen, etc. sowie die Initiierung von PPP-Vorhaben erachtet.

Ferner wurde für keines der Vorhaben die **Eignung der TZ** als Instrument in Frage gestellt.

Die Gutachten halten sich sehr bedeckt, bei Aussagen zur **Qualität des Personals**. Auffallend ist deshalb, wenn in den Gutachten zu den Vorhaben in Bosnien und Herzegowina, Marokko und Rumänien die Professionalität des Personals sowie die Vertrauensbasis zum Partner herausgestellt wird.



### **Stärken und Schwächen der Projektsteuerung**

An anderer Stelle wurde bereits mehrfach auf den negativen Einfluss **wiederholter und plötzlicher konzeptioneller Strategieänderungen** z.T. verbunden mit organisatorischen Anpassungen eingegangen (vgl. Kap. 6.1 und 6.2.2). Dies trifft insbesondere für El Salvador, aber auch Südafrika zu. Manche dieser Änderungen waren vom Auftraggeber ausgelöst, andere wiederum von der GTZ.

Ein anderer Punkt ist die **rechtzeitige und ausreichende Bereitstellung** von Finanzmitteln bzw. Personal. So gab es etwa in Marokko erhebliche Verzögerungen bei der Implementierung aufgrund unzureichender Personalausstattung und fehlender Finanzmittel. Eingeschränkte Mittelabflüsse und eine Verkürzung der Durchführungsdauer schränkten Wirkungen des Vorhabens in El Salvador ein. Das Vorhaben in Südafrika sah sich wiederholt mit der Verzögerung wichtiger Projektdokumente konfrontiert. Diese Hindernisse sind zwar meistens begründet, jedoch führen sie zum Teil zu erheblichen Reibungsverlusten und Leistungseinbußen.

Die **Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen** wurde mehrheitlich als gut bezeichnet. Wichtig für eine gute Zusammenarbeit ist u.a. der partnerschaftliche Umgang in Verbindung mit dem Aufbau von Vertrauen. So wird etwa in einigen Gutachten auf die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnern auf allen Ebenen verwiesen. Im Falle von Marokko wird festgestellt:

„Bei allen Beratungsleistungen wurde eigenständiges Arbeiten und Selbstverantwortlichkeit der Partner in den Vordergrund gerückt. Damit wurde Identifikation (ownership) mit den durchzuführenden Maßnahmen ermöglicht. In Steuerungsgruppen, wie dem «Comité de Pilotage», wurden Fortschritte dargestellt und erörtert. Gemeinsame Verständigungsprozesse wurden so eingeleitet und hinsichtlich der Konzipierung von verbesserten Angeboten vertieft. Angesichts dieses vorbildlich betriebenen «empowerment» der Partner konnten sich flankierende Beratungen und Fortbildungen auf Prozessbegleitung der von den Partnern selbst geleiteten Organisationsentwicklung konzentrieren. In Verbindung mit der Professionalität des Personals war dies eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg“ (vgl. (§21).

Im Fall des Vorhabens in Bosnien und Herzegowina heißt es:

„So ist es dem Programmmanagement gelungen, ein gutes Vertrauensverhältnis zu Partnern aller drei Ebenen aufzubauen. Die Arbeitsweise gilt als schnell, flexibel und serviceorientiert .... Auch die guten und transparenten Auswahlkriterien bei der Rekrutierung/Selektion internationaler wie lokaler Consultants und Trainer sind Indiz für eine Auswahl nach Leistung und Professionalität. Hierzu haben auch das Monitoring- und Evaluierungssystem beigetragen. Dem Programm ist es zudem gelungen, ethnische Neutralität zu wahren und sich von keiner Volksgruppe ‚vereinnahmen‘ zu lassen, was wiederum seinem Ruf als objektiver und professioneller Geberorganisation zugute gekommen ist“ (S. 35).

Allerdings gab es auch – wie bereits mehrfach angeführt – Partner (z.B. in El Salvador, Guatemala, Mongolei, Peru, Thailand), die selbst kein oder nur geringes Interesse an Veränderungen hatten oder die zu schwach waren, um Veränderungsprozesse (auch wenn diese politisch vorgesehen waren) umzusetzen. Darüber hinaus gab es in den Vorhaben Nepal, Tansania und SADC ein eher angespanntes Verhältnis, über den Projektverlauf manchmal auch wechselhaftes Verhältnis, mit dem offiziellen Durchführungspartner.

### **Zusammenarbeit mit anderen deutschen Maßnahmen und Gebern**

Gerade in der PWE fand in den letzten Jahren eine sehr positive Entwicklung in der Zusammenarbeit mit anderen deutschen Durchführungsorganisationen statt: hin zu einer EZ aus einem Guss. Zu nennen ist hier insbesondere die Zusammenarbeit mit dem DED und CIM, oder auch der SEQUA, die in manchen Vorhaben komplementär in Partnerinstitutionen oder gar Unternehmen arbeiten (z.B. Rumänien, Nepal, Mongolei, Südafrika). Im Fall von Guatemala gab es zudem eine gute Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen FES und KAS. Einzig im Fall von Benin sah sich das Vorhaben anscheinend in Konkurrenz mit dem DED



sowie auch mit der Schweizer Entwicklungsorganisation (DEZA) und war für eine Zusammenarbeit nicht aufgeschlossen.

Weniger eindeutig ist die Zusammenarbeit mit anderen Gebern. In Bosnien und Herzegowina gab es eine hervorragende Zusammenarbeit mit der DEZA, die sich auch finanziell am Vorhaben beteiligte. Andererseits gibt es auch häufiger Probleme gerade mit EU-Vorhaben, da diese häufiger nicht zum Austausch und für Absprachen bereit sind (z.B. BuH, Guatemala, Marokko). Die konkurrierenden Ansätze im Hinblick auf die Subvention von Dienstleistungen etwa durch die EU oder USAID wurde bereits erörtert.

## 8. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen

Insgesamt 14 der 17 evaluierten Vorhaben wurden mit einer durchschnittlichen Gesamtbewertung von 2,7 als erfolgreich eingestuft. Die durchschnittliche Bewertung der Relevanz liegt bei 1,8, Effektivität bei 2,6, Impact bei 2,8, Effizienz bei 2,7 und Nachhaltigkeit bei 2,8. Zwei Vorhaben wurden in der Gesamtbewertung mit ‚nicht zufrieden stellend‘ und eines mit ‚unzureichend‘ beurteilt. Bei dem als unzureichend eingestuften Vorhaben in Kirgistan handelt es sich um ein eher ‚untypisches‘ Vorhaben, da die Konzeption des Vorhabens sehr stark durch hochrangige politische Einflüsse vorgegeben war. Bei den anderen beiden Vorhaben, die als nicht zufrieden stellend beurteilt wurden, könnte über die Angemessenheit der unvoreilhaften Bewertung diskutiert werden. Fakt ist jedoch, dass diese drei ‚schlechten‘ Vorhaben die ansonsten recht positiven Bewertungen heruntersetzen.

Die quantitative Bewertung der Vorhaben erfolgte auf der Basis der fünf von der OECD-DAC festgelegten Kriterien (i) Relevanz, (ii) Effektivität, (iii) Impact, (iv) Effizienz und (v) Nachhaltigkeit. Hierbei wurde das Einzelkriterium Effizienz relativ homogen bewertet, während es bei den anderen vier Kriterien Relevanz, Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit zum Teil erhebliche Abweichungen gab

Basierend auf den Gutachten der 17 Vorhaben kann gefolgert werden, dass der Erfolg bzw. Misserfolg eines Vorhabens wesentlich abhängt von dessen **Relevanz**. Konkret bedeutet dies, dass die Relevanz abhängt:

- vom Grad der Übereinstimmung zwischen dem Konzept eines Vorhabens mit der entwicklungspolitischen Ausrichtung und deren Umsetzung durch die Partnerregierung oder den Durchführungspartner;
- von der Auswahl und Kenntnis der geförderten Sektoren, Branchen, Produktgruppen etc.;
- von der Kenntnis/Analyse der Zielgruppen, dies gilt insbesondere auch wenn Armut gemindert werden soll bzw. benachteiligte Zielgruppen (Frauen, Kasten, Jugendliche etc.) einbezogen werden sollen;
- von der Kontinuität bzw. Diskontinuität der deutschen Entwicklungspolitik und den daraus resultierenden Änderungen;
- von der Angemessenheit der Anpassungen an internationale Themen bzw. Trends.

Der erste Punkt zum politischen Partner und dessen Regierung ist zentral für die im Rahmen der Paris Deklaration herausgestellte Forderung nach ‚Alignment‘ und ‚Ownership‘ der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Erreichung der antizipierten **direkten Wirkungen** (Effektivität) – abgesehen von der Verfasstheit nicht zu beeinflussender Rahmenbedingungen - hängt ab von:

- der richtigen Einschätzung der Relevanz des Vorhabens im Partnerkontext (Politik, Durchführungspartner, Sektor/Branche, Zielgruppen) und damit verbunden eine angemessene und realistische Formulierung der Zielsetzungen (samt Wirkungsindikatoren) des Vorhabens;
- der personellen und politisch-strategischen Kontinuität auf der Partnerseite – z.B. Regierung, Behörden, Durchführungsorganisationen;
- dem Ownership der Durchführungspartner;

- der Solidität der Planung und deren Umsetzung: d.h. der realistischen Zielsetzungen bzw. Formulierung von Indikatoren hinsichtlich der zu erwartenden direkten Wirkungen; der Machbarkeit, aufgrund von Analysen/Studien/Pilotmaßnahmen zu den vorgesehenen Interventionsbereichen, z.B. Durchführungsorganisationen, Sektoren/Branchen/Produkten und Zielgruppen; der Angemessenheit des Zeitrahmens in dem etwa Capacity Development einschließlich Organisationsentwicklung sowie komplexe Beratungsvorhaben durchgeführt werden können; der regionalen und fachlich-inhaltlichen Konzentration im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln;
- dem Management und der Steuerung des Vorhabens: der zeitnahen Bereitstellung einer angemessenen Zahl kompetenten Personals (international und national); der Professionalität bzw. Sozialkompetenz des Personals; der geeigneten Mischung von Kontinuität und Flexibilität, um den Aufbau neuer Strukturen zu unterstützen, institutionellen Wandel zu begleiten und neue Instrumente zu verankern.

Die Erreichung der **indirekten Wirkungen** (Impact) hängt ebenfalls von der Formulierung plausibler Wirkungsketten im Hinblick auf die angestrebten indirekten, entwicklungspolitischen Zielsetzungen und der konsequenten Umsetzung entsprechender Strategien ab. Mehr noch als die direkten Wirkungen hängt der Impact ab von:

- der Verfasstheit der Rahmenbedingungen,
- der Relevanz des Vorhabens im Partnerkontext, der strategisch-politischen und personellen Kontinuität sowie dem Ownership der Partner,
- dem Management und der Steuerung des Vorhabens,
- einem angemessenen Zeitrahmen,
- ob es gelingt, Modell- bzw. Pilotmaßnahmen breitenwirksam und nachhaltig zu verankern.

Die **Wirtschaftlichkeit** (Effizienz) eines Vorhabens hängt wiederum ab von:

- einer realistischen Planung, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln und den angestrebten Zielen;
- dem effektiven Beitrag der Durchführungspartner (Ownership);
- der Eigenbeteiligung der Zielgruppen etwa durch Eigenarbeit bzw. Kostenübernahme für Dienstleistungen;
- dem geeigneten Mix aus internationalen und nationalen Fachkräften, sowie aus Langzeit- und Kurzezeitfachkräften;
- dem komplementären Einsatz (EZ aus einem Guss) anderer deutscher Maßnahmen (DED, CIM, SEQUA, InWEnt, KfW etc.), sowie Public Private Partnership (PPP), Dreieckskooperationen bzw. der Einbettung in einen entsprechenden Schwerpunkt;
- der Zusammenarbeit mit anderen bilateralen und internationalen Gebern;
- der Komplexität eines Vorhabens u.a. durch die Diversifizierung von Regionen, Sektoren/Branchen/Produkten und Interventionsbereichen im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln und den Transaktionskosten;
- dem Management und der Steuerung des Vorhabens.

Die **Nachhaltigkeit** eines Vorhabens hängt ab von nicht zu beeinflussenden externen Rahmenbedingungen, wie etwa dem Weltmarkt - Preisschwankungen, neuen Konkurrenten, Finanzmarktentwicklung, Energiepreise - der politischen Stabilität bzw. Instabilität - Kriege, Unruhen, Umstürze -, Katastrophen - z.B. Erdbeben, Hurrikans, Überschwemmungen. Zudem:

(i) auf der **Partnerseite** von:

- der Makroebene und den strukturellen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. Kluft zwischen Arm und Reich; Interesse an der Beibehaltung des Status Quo der herrschenden Gruppen; Bereitschaft und Fähigkeit, Politiken umzusetzen bzw. Veränderungen herbei zu führen; Ausmaß der Korruption und Rechtsstaatlichkeit;
- der Eignung der unmittelbaren politischen und administrativen Partner (Träger, Durchführungspartner), um Veränderungen zu ermöglichen und mitzutragen;

- der Mesoebene und der institutionellen sowie finanziellen Kapazität und Fachkompetenz der Durchführungspartner (Fördereinrichtungen, Dienstleister, Kammern und Verbände, Unternehmensnetzwerke etc.), Neuerungen (Organisationsentwicklung, neue Ansätze und Instrumente) aufzunehmen und zu verstetigen sowie deren ‚Ownership‘;
  - der personellen Kontinuität bei den Durchführungspartnern. So werden in einigen Ländern bei jedem Regierungswechsel nicht nur die Entscheidungsträger, sondern auch die Fachkräfte in der Verwaltung und den Behörden abgelöst, was zu erheblichen Verlusten an ‚institutionellem Gedächtnis‘ und Know How führt;
  - der Mikroebene der Zielgruppen (Unternehmen, Existenzgründungen, Arbeitskräfte) und deren Fähigkeit, aus den angebotenen Leistungen Nutzen zu ziehen und deren Bereitschaft, dafür auch Eigenleistungen zu erbringen;
  - der Verbesserung der gesellschaftlichen Position, etwa von Mitgliedern des informellen Sektors, Handwerker/innen, Arbeitskräfte;
- (ii) auf der Seite **der Entwicklungsmaßnahme** (des Vorhabens) von
- der Angemessenheit des Zeitrahmens und der Instrumente. So benötigen komplexe Beratungsansätze (wie LRED, BDS Marktentwicklung, Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas), *Capacity Development*, einschließlich Organisationsentwicklung eine angemessene Zeit, bis sie vor Ort verankert sind und eigenständig angewandt werden können;
  - der Flexibilität, auf neue Herausforderungen angemessen reagieren zu können;
  - dem Vorhandensein von Exit-Strategien, v.a. im Hinblick auf die Subventionierung von Leistungen;
- (iii) auf **Geberseite** von
- dem Einhalten von Zusagen etwa hinsichtlich des Zeitrahmens bzw. der Mittel für die Entwicklungsmaßnahmen;
  - der strategischen und konzeptionellen Kontinuität.

Die Repräsentativität der Ergebnisse der unabhängigen Evaluierungen von PWE ist begrenzt, weil a) das Sample relativ klein ist, b) ein gewisses Maß an Subjektivität nicht auszuschließen ist, c) die gesamte Bandbreite der aktuellen Leistungen von PWE nicht abgedeckt ist und d) ein Wechsel des Planungssystems (ZOPP zu AURA) stattfand. Die Möglichkeiten einer Verallgemeinerung der Analysen und Bewertungen der unabhängigen Evaluierungen in dieser Querschnittsauswertung sind deshalb limitiert. Trotzdem stecken in den Ergebnissen wichtige Tendaussagen.

Die Gutachten ergeben kaum Defizite hinsichtlich der **eingesetzten Ansätze und Instrumentarien**. Einzig der Ansatz zur Selbstorganisation des informellen Sektors in Tansania wurde von den Gutachtenden als nicht zielführend, i.S. einer Induzierung von Wirtschaftswachstum, angesehen. Da dieser Ansatz in dieser Form gar nicht mehr im Repertoire der PWE existiert, muss auch nicht weiter darauf eingegangen werden. Insgesamt erscheint das Instrumentarium für PWE sehr ausgereift und ausdifferenziert. Allerdings muss deren Anwendung jeweils im richtigen Kontext und zum richtigen Zeitpunkt erfolgen. Dies ist leider nicht immer der Fall, was dem Erfolg der Maßnahmen abträglich ist. Dabei zeigte sich deutlich, dass bei einer entsprechenden Kontextualisierung und einem günstigen Zeitpunkt, vor allem hinsichtlich der Rahmenbedingungen, ungleich mehr Wirkungen erzielt werden können.

Eine **Typisierung der Vorhaben** etwa nach regionalen Kriterien (etwa Mittelmeeranrainer) oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie von Entwicklungspartnern (Ankerländer, Post-ODA, Schwellenland, *failed-states*) kann mangels Masse nicht erfolgen. Allerdings macht eine Unterscheidung in industrielle Wettbewerbsförderung fortgeschrittenerer Wirtschaften (Transformationsländer, EU-Anrainer bzw. Mittelmeerländer) und umfassendere Förderung von Klein(st)- und Mittelunternehmen in den anderen Partnerländern Sinn. Insbesondere aber sollte darauf geachtet werden, dass klar gestellt wird, was (fortgeschrittenere Industrien und Dienstleistungen, Exportindustrien, agrarbasierte Wertschöpfungsketten, Kleinstgewerbe, etc.) und wer (junge Arbeitskräfte, Frauen, Arme, Arbeitslose, ausgebildete

Arbeitskräfte) gefördert werden soll. Je nachdem können unterschiedliche methodische Vorgehensweisen und Instrumente zur Anwendung kommen.

Der **Privatsektor** ist sowohl **Adressat** der Maßnahmen zur PWE als auch **Partner** bei der Erbringung von Dienstleistungen, Interessensvertretung der Zielgruppen sowie auch Verhandlungs- und Implementierungspartner etwa in LRED-Ansätzen. Auch finden sich immer mehr öffentlich-private Partnerschaften mit lokalen Unternehmen. Je nach Land, Sektor oder Region ist der Privatsektor jedoch schwach ausgeprägt und die TZ muss sich daher noch vermehrt auf staatliche und halbstaatliche Einrichtungen stützen. Dies ist ein Spannungsfeld, das es ‚kreativ‘ auszuloten gilt, um die intendierten entwicklungspolitischen Wirkungen zu erzielen.

Das **Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung** liegt allen 17 PWE-Vorhaben zugrunde. Dem jeweiligen Kontext eines Vorhabens entsprechend, finden sich die verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zieldimensionen und Ansätze – Prozessorientierung, ganzheitlicher Ansatz, Werteorientierung - in unterschiedlicher Ausprägung in den evaluierten Vorhaben. Dabei steht das **Capacity Development** im Zentrum von PWE-Vorhaben. Allerdings gibt es viele Gründe dafür, warum Capacity Development mehr oder weniger erfolgreich ist. Dies liegt an:

- den Bedingungen vor Ort, z.B. strukturelle und politische Rahmenbedingungen, Interessenskonstellationen, Kapazität der Partner;
- dem Vorhaben selbst, z.B. Spielräume in der Projektdurchführung, (Selbst-)Verständnis und Professionalität des Projektpersonals, Steuerung des Vorhabens;
- den Aktivitäten anderer Geber, Komplementarität versus Konkurrenz;
- dem Auftraggeber bzw. der GTZ selbst, z.B. veränderte Prioritätensetzung, Budgetkürzungen, Personalausstattung.
- Wichtig erscheint ferner,
- den richtigen Zeitpunkt und geeignete Interventionen für Capacity Development zu identifizieren,
- mit Flexibilität auf entsprechende Chancen, aber auch Defizite zu reagieren und
- die Grenzen der TZ im jeweiligen Kontext zu erkennen.

Auch sollte man sich bewusst sein, dass Capacity Development nicht etwa mit einer Intervention endet, sondern ein kontinuierlicher Prozess ist.

Der **Mehrebenenansatz** wird zwar grundsätzlich in allen PWE-Vorhaben verfolgt, jedoch kommt auch dieser je nach Situation vor Ort unterschiedlich zum Tragen. Die meisten Vorhaben konzentrieren ihre Interventionen auf die Meso-Ebene, d.h. Institutionen; vermehrt auch auf die Makro-Ebene der Politik und seltener auf die Mikro-Ebene der Unternehmen oder Individuen. Mit Blick auf den **ganzheitlichen Ansatz** sowie der mit der SöM angestrebten Aussöhnung von wirtschaftlicher mit sozialer und umweltverträglicher Entwicklung, konnten in einigen der evaluierten Vorhaben (Marokko, Bosnien und Herzegowina, Rumänien) erste Erfahrungen aufgezeigt werden. Allerdings bleibt der Zielkonflikt zwischen den verschiedenen Dimensionen bestehen. Deutlich wird auch die Bedeutung einer **prozessorientierten Vorgehensweise**. Angesichts oft ungünstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Entwicklung, dem Festhalten etablierter Gruppen am Status quo, dem institutionellen Beharrungsvermögen sowie häufig schwacher Durchführungspartner ist es um so wichtiger Chancen und Risiken zu erkennen und flexibel darauf reagieren zu können. Darüber hinaus wurde mit einer gewissen Kontinuität der PWE durch die deutsche TZ in einigen Ländern über einen längeren Zeitraum erhebliches regionales und institutionelles Wissen und Vertrauen aufgebaut. Dieses ermöglicht es erst in Verbindung mit geeignetem Fachwissen auch in politisch sensibleren Bereichen zu beraten.

Als bedenklich erwiesen sich zum Teil **rasche Wechsel der konzeptionellen Ansätze**, insbesondere wenn diese eher aufgrund entwicklungspolitischer (Mode-)Trends als auf der Grundlage festgestellter Bedürfnisse erfolgten. Bei der Planung aber auch der konzeptionellen Anpassung von Vorhaben sollte immer auch der **Zeitraum** im Blick behalten werden.

Manche Ansätze und Instrumente von PWE eignen sich eher für kurzfristige Interventionen während andere einen angemessenen längeren Zeitrahmen benötigen.

Deutlich wurde zudem, dass für den Erfolg oder Misserfolg eines Vorhabens die adäquate Erfassung der entwicklungspolitischen Relevanz des Vorhabens für die Partnerregierung Dreh und Angelpunkt ist. Ein weiterer Knackpunkt ist die Eignung der Durchführungspartner. Beides steht in engem Zusammenhang mit dem in der Paris Deklaration geforderten ‚**Alignment**‘ und ‚**Ownership**‘. Ob vor dem Hintergrund dieser politischen Vorgaben künftig auch weiterhin die bewährte multiple und diversifizierte Durchführungsstruktur möglich ist, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Überhaupt sagten die Gutachten zu den neuen Herausforderungen der TZ, wie etwa der Paris Deklaration und der ‚*new aid architecture*‘ und den damit verbundenen Änderungen nur wenig oder nichts aus. Dies hängt damit zusammen, dass diese Entwicklungen relativ neu und deshalb für die meisten der evaluierten Vorhaben (noch) nicht relevant sind.

**Drei Defizitbereiche** wurden anhand der Gutachten identifiziert. Dies sind (i) die Orientierung auf armutsmindernde Wirkungen, (ii) die Gleichstellung der Geschlechter und (iii) das Wirkungsmonitoring.

Insgesamt sind die Vorhaben in PWE eher auf strukturelle Armutsminderung ausgerichtet. Allerdings konnte für die **Armutsminderung** festgestellt werden, dass:

- es an einer Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalysen fehlt;
- die Tatsache, dass entsprechende Strategien in einem Land vorhanden sind und im Angebot formal darauf Bezug genommen wird, noch keine hinreichende Bedingung dafür ist, dass das Vorhaben sich bei der Umsetzung tatsächlich darauf ausrichtet, direkte oder indirekte Beiträge zur Armutsminderung zu erbringen;
- auch die formale Kennung der sozioökonomischen Kategorie noch wenig darüber aussagt, ob und wie letztendlich das Thema Armutsminderung in einem Vorhaben verfolgt wird;
- sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung eine bewusste Entscheidung, ob und wie armutsmindernde Wirkungen erzielt werden sollen, eine wichtige Handlungsvoraussetzung ist;
- Erfolge auf einer gezielten Auswahl (i) der Sektoren, Branchen oder Produktgruppen, die auch ärmere Menschen beschäftigen, und (ii) benachteiligter bzw. strukturschwacher Regionen und Gemeinden, sowie (iii) der Kenntnis der Zielgruppen (z.B. benachteiligte arme Gruppen, Frauen, Jugendliche, Ethnien, Kasten) basieren;
- auch wenn der (plausible) Nachweis geführt werden kann, dass das Vorhaben zu Wirtschaftswachstum und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt, dies nicht automatisch positive Effekte auf Beschäftigung oder Armut hat;
- im Verlauf eines Vorhabens deshalb das übergeordnete Ziel der indirekten Armutsminderung nicht aus dem Auge verloren werden sollte.

Auf dem Gebiet der **Gleichberechtigung der Geschlechter** konnte festgestellt werden, dass:

- der entwicklungspolitische Auftrag, die Gleichberechtigung der Geschlechter auch im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben, klar vorhanden ist;
- die formale Kennung bei der Angebotserstellung noch wenig darüber aussagt, ob und wie das Thema bei der eigentlichen Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen berücksichtigt wird;
- genderdifferenzierte Zielgruppenanalysen selten vorliegen;
- die Wirkungszusammenhänge und Transmissionskanäle für Gleichstellung eher diffus sind;
- das Monitoring selten genderdifferenziert gestaltet ist;
- das Thema Gleichstellung meist mit frauenspezifischen Maßnahmen bzw. Quoten (wohl auch bedingt durch die Indikatoren) in Verbindung gebracht wird. Auch deshalb es vor allem als Zusatzaufgabe erfahren wird;



- es in vielen Vorhaben durchaus zielgruppenspezifische Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel gibt, die der expliziten Förderung der wirtschaftlichen Beteiligung von Frauen bzw. ihrer Besserstellung dienen. Allerdings sind diese Maßnahmen auch angesichts der Komplexität der Vorhaben meist nicht so „sichtbar“.

Insgesamt ist Gleichstellung noch zu wenig systemischer bzw. systematischer Bestandteil bei der Konzeption, der Durchführung und dem Monitoring der PWE-Vorhaben.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist es um das **Wirkungsmonitoring** in den evaluierten PWE-Vorhaben schlecht bestellt. In fast allen Vorhaben wurde es stark vernachlässigt.

Zum **Auftragsmanagement** gab es nur wenige kritische Anmerkungen. Diese bezogen sich:

- auf die Kosten für den Personaleinsatz im Verhältnis zu den anderen Inputs;
- auf Verzögerungen bei der Bereitstellung von Personal, Finanzmittel sowie Projektdokumente;
- auf wiederholte und rasche Strategieänderungen, verbunden mit organisatorischen Anpassungen;
- dem in Einzelfällen schwierigen Verhältnis zwischen dem Vorhaben und der designierten Durchführungsorganisation;
- dem teilweise ambivalenten Verhältnis zu anderen deutschen Durchführungsorganisationen und anderen Gebern vor Ort.

Die Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen sowie auch mit einigen ausgewählten Gebern (DEZA) wurde mehrheitlich als gut bezeichnet. Probleme traten z.T. durch die **konterkarierenden Ansätze** anderer Geber (z.B. EU, USAID) etwa im Hinblick auf die Subventionierung von Dienstleistungen auf.

## 9. Empfehlungen

### 9.1 Empfehlungen an die Fachabteilung

An dieser Stelle soll nochmals die Frage nach dem Zusammenhang von Relevanz und Wirkungen aufgegriffen werden. Wenn wir laut Gutachten ‚*das Richtige tun*‘, warum gibt es dann eine doch beträchtliche Differenz von 0.8 bis 1.0 Punkten zu den anderen Kriterien? *Tun wir es dann nicht richtig* (Effektivität)? Wenn wir ‚*das Richtige tun*‘ und ‚*dieses auch richtig tun*‘, müssten dann nicht auch übergeordnete Wirkungen nachweislich eintreten, bzw. die Wirkungen längerfristig wirken?

#### (i) Das Richtige tun?

Die richtige **Einschätzung der Relevanz** eines Vorhabens für das Partnerland und auch der möglichen Risiken ist zentral für dessen Ausgestaltung. Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen des Partnerlandes und der Möglichkeiten, die sich für ein ‚*Alignment*‘ bieten. Ebenso gilt dies für eine realistische Einschätzung der Eignung der Durchführungspartner und deren ‚*Ownership*‘. Auch ist eine fundierte und gegebenenfalls differenzierte Einschätzung der zu fördernden Sektoren/Branchen bzw. Zielgruppen wichtig.

Die Einschätzung der Relevanz sollte deshalb nicht nur zu Beginn eines Vorhabens stehen, sondern sie sollte in regelmäßigen Abständen, etwa im Rahmen von Projektfortschrittskontrollen (PFK) immer wieder erneut erfolgen, damit zeitnah Anpassungen vorgenommen bzw. Exit-Strategien entwickelt werden können.

#### (ii) Das Richtige richtig tun?

Die konzeptionellen Ansätze und Instrumente der PWE sind relativ ausgereift, aufgefüllt und werden schrittweise fortentwickelt. Deshalb geht es darum, dass die vorhandenen Ansätze und Instrumente richtig angewandt werden. Dies bezieht sich vor allem auf:

**Kontextualisierung:** Soziokulturelle Aspekte, strategische und politische Kapazitäten sowie politische, wirtschaftliche und juristische Verhaltensmuster der jeweiligen Länder (Meta-

ebene) sollten in Zukunft vermehrt Eingang in den Planungsprozess finden. Dies setzt auch voraus, dass Konzeptionen nicht einfach kopiert werden können, sondern jeweils entsprechende Eigenheiten stärker berücksichtigt und Anpassungen vorgenommen werden müssen. Ferner spielt der geeignete Zeitpunkt eine wichtige Rolle für die Auswahl der Interventionen.

**Thematische Fokussierung:** Bei der Planung der Interventionen sollte jeweils klar sein, ob etwa eine Modernisierung einzelner Sektoren und Wirtschaftsbereiche im Hinblick auf deren internationale Wettbewerbsfähigkeit ansteht. Oder ob man eher unmittelbar einkommens- und beschäftigungswirksam die Förderung von Kleinstunternehmen, des informellen Sektors und des Agrarbereichs anstrebt. Diese thematische Fokussierung schafft Klarheit sowohl zu den in Frage kommenden Partnern als auch über die Auswahl der Instrumente. Dabei können in einem Vorhaben durchaus auch beide Themen zum Tragen kommen. Eine klare Zuordnung, etwa nach Komponenten wäre dabei von Vorteil. Bei der Arbeit mit Wertschöpfungsketten ist zudem zu beachten, dass globalisierte Wertschöpfungsketten bis in den informellen Sektor bzw. die Heimarbeit hinein reichen können.

**Auswahl der Branchen, Produktlinien, WSK, etc.:** Die Auswahl und Planung von Interventionen für einzelne Industriesektoren, Branchen, Wertschöpfungsketten, Cluster etc. sollte auf der Grundlage von ‚baseline studies‘ und/oder ‚value chain maps‘ erfolgen. Ferner sollte insbesondere im Rahmen von LRED-Maßnahmen die Auswahl möglichst partizipativ, unter Beteiligung von Vertreter/innen der Behörden sowie der Privatwirtschaft nach transparenten Kriterien erfolgen. Auch hier sollte klar sein, ob der Fokus eher auf Modernisierung bzw. internationaler Wettbewerbsfähigkeit oder die Betonung auf Einkommens- und Beschäftigungswirkungen liegt. Bei globalisierten Wertschöpfungsketten ist zu prüfen, ob etwa über ‚sub-contracting‘ auch ärmere informelle Betriebe tangiert sind.

Bei einem eher wettbewerbs- und wachstumsorientierten Ansatz sollte man die Auswahl der industriellen Branchen überprüfen. Noch all zu häufig findet eine ‚konservative‘ Auswahl von Branchen statt. Zu berücksichtigen sind aber auch vermehrt neue innovative Branchen (z.B. Plastik) bzw. ‚Querschnitts‘-Branchen, wie ‚Information und Kommunikation‘.

**Konzentration auf wenige Sektoren/Branchen und/oder Regionen:** Der Aktionsradius eines Vorhabens sollte den zur Verfügung stehenden Mitteln entsprechen. Dies bedeutet, dass man sich eher auf wenige ausgewählte Sektoren/Branchen, Leistungsbündel und/oder Regionen konzentrieren soll, als seine Aktivitäten zu breit zu streuen. Diese Grenzen sollten auch gegenüber den Partnern/Stakeholdern transparent gemacht werden, damit keine überhöhten Erwartungen an das Vorhaben entstehen.

**Interventionsebenen/Mehrebenenansatz:** Das Instrumentarium kann jedoch noch so verfeinert und ausdifferenziert sein, solange die politisch-administrativen, ökonomischen und legalen Rahmenbedingungen ungünstig sind, kann keine nachhaltige breitenwirksame Entwicklung erfolgen. Daraus ergeben sich auch die Chancen und Grenzen der verschiedenen Interventionsebenen (Makro, Meso und Mikro). Entscheidend ist es, die richtige Mischung passend für den Kontext zu finden.

Wenn es gelingt, an der Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen mitzuwirken, kann ungleich mehr an Entwicklung erfolgen, als wenn über ein Jahrzehnt auf der Meso- und Mikroebene interveniert wird. Wobei man auch in diesem Fall pragmatische Methoden und Instrumente für die Umsetzung politischer Strategien auf der Meso- oder Mikro-Ebene benötigt. Aus diesem Grund ist das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen wichtig. Erfahrungen, die durch Pilot-Interventionen auf der Meso-Ebene und zum Teil auch auf der Mikroebene gesammelt werden, sollten gezielt zur Verbreitung bzw. möglichst zur Gestaltung der Rahmenbedingungen genutzt werden.

Interventionen auf der Mikro-/Meso-Ebene sind dann sinnvoll, wenn diese zum einen für die Zielgruppen kurzfristig direkt wirksame (Einkommens-)Vorteile bringen und zum anderen Bedarfs- und Basisnähe sowie die Akzeptanz von Maßnahmen bei den Partnern fördern. Die Reichweite von Maßnahmen auf der Mikro-/Meso-Ebene, gemessen an der Zahl der Nutzer, bleibt begrenzt.

**Mittler/Durchführungsstruktur:** Eine diversifizierte Durchführungsstruktur hat sich insofern bewährt, als mit den sachnächsten und für die jeweilige Aufgabe geeignetsten Institutionen gearbeitet werden kann. Nicht zuletzt minimiert diese Strategie auch Risiken sowie Abhängigkeiten. Grundsätzlich gibt es das Problem der nicht immer richtig eingeschätzten Kapazität der Durchführungspartner seien es nun staatliche, halbstaatliche, private oder zivilgesellschaftliche Einrichtungen (z.B. Behörden, NRO, Kammern, Verbände, private Dienstleister).

Mittels Vorabklärungen oder Analysen von Institutionen kann man Informationen über infrastrukturelle und andere Schwachpunkte erhalten. Durch diese Analysen sollte ersichtlich werden, wie viele humane und finanzielle Ressourcen dem Durchführungspartner zur Bereitstellung von Leistungen für KMU zur Verfügung stehen. „Capacity development“ beinhaltet immer auch den Ausgleich von Defiziten und die Weiterentwicklung von fachlich nicht ausreichenden Kompetenzen. Für eine gute Planung ist es jedoch notwendig, über diese Defizite so früh wie möglich Bescheid zu wissen. Angesichts der Dynamik des institutionellen Umbruchs in den Partnerländern kann eine solche Analyse jedoch bei Projektbeginn schon überholt sein. Gefragt ist deshalb eine prozessorientierte Herangehensweise sowie Flexibilität bei der Durchführung eines Vorhabens, um auf Chancen und Risiken angemessen zu reagieren.

Über Prozessberatung kann die Basis für eigenständiges Arbeiten und Selbstverantwortlichkeit der Partner gelegt werden. Hierdurch sollte gegenseitiges Vertrauen entstehen, das es erst ermöglicht, auch schwierige Schritte (zum Beispiel die komplexe Aufgabe der Regionalisierung oder Dezentralisierung) gemeinsam anzugehen. Wesentlich für den Erfolg solcher Maßnahmen ist eine professionelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Dies ist leider nicht immer der Fall. Entsprechend müsste bei der Rekrutierung des Personals besonders auf die sozialen, kommunikativen und interkulturellen Kompetenzen geachtet werden. Gegebenenfalls können diese Kompetenzen durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen/Coaching ausgebaut werden.

Empfohlen wird ferner eine gezielte Auswahl von Kooperationsfeldern, die der Leistungsfähigkeit der Partnerinstitution entsprechen. Hierbei ist der Schwerpunkt auf Bereiche zu legen, in denen mit relativ geringem Einsatz möglichst große Wirkung erzielt werden kann. Eine institutionelle Unterstützung in Form von Personal- und Sachleistungen sollte nur in wohlbegründeten Ausnahmefällen erfolgen, da sie erfahrungsgemäß 'Nehmermentalitäten' fördert.

Vor dem Hintergrund sich verändernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft kommt der Förderung der Interessenvertretung durch Kammern und Verbände gesteigerte Bedeutung zu.

### **(iii) Defizitbereich: Armutsminderung und Gleichstellung**

Insgesamt weisen die Themen Armutsminderung und Gleichstellung zusammen mit dem Wirkungsmonitoring die größten Defizite auf. Die Verankerung der Querschnittsthemen Armutsminderung und Gleichstellung der Geschlechter hat bisher nicht in angemessener Form in den PWE-Vorhaben stattgefunden. Der **entwicklungspolitische Auftrag** für beide Themen ist innerhalb des letzten Jahres (z.B. Grundsätze der SöM, Workshop zu Gender in NaWi) nochmals zugespitzt worden.

Grundsätzlich wird die Erstellung **differenzierter Zielgruppenanalysen**, die auch Armutsbzw. Gender-Aspekte abdecken, empfohlen. Fehlende Armutsbzw. Genderanalysen haben dazu geführt, dass sowohl der Blick für eine genderdifferenzierte Ausgestaltung der Projektdurchführung nicht geschärft wurde, als auch armutsspezifische Fragestellungen nur als vage Grundannahmen im Umfeld entwicklungspolitischer Wirkungen auftauchen. Gerade bei Vorhaben, die sich mit ökonomischen Fragestellungen beschäftigen, erscheint die Analyse der sozioökonomischen und soziokulturellen Aspekte von großer Bedeutung. Ein Beitrag zur strukturellen Armutsminderung und Geschlechtergleichstellung erfolgt nicht automatisch und muss deshalb entsprechend geplant werden.

Im Verlauf eines Vorhabens sollte das übergeordnete Ziel der **indirekten Armutsminderung** nicht aus dem Auge verloren werden. Selbst wenn die Vorhaben vor allem auf der

Makroebene Rahmenbedingungen für Privatwirtschaftsentwicklung verbessern und auf der Mesoebene Mittler für Wirtschaftsförderung befähigen, so hat dies doch zum Teil recht unterschiedliche Wirkungen auf die Zielgruppen. Aus diesem Grund sollten jeweils die (möglichen) Wirkungen mittels differenzierter und vielleicht auch partizipativer Zielgruppenanalysen und einem entsprechenden Monitoring geprüft werden.

Sollten die erforderlichen **methodischen Kenntnisse** in der Fachabteilung nicht vorhanden sein, so kann GTZ-intern auf die Sektorvorhaben zu Armutsminderung bzw. zu Gender zurückgegriffen bzw. externes Fachwissen eingeholt werden. Methodisch wird u.a. das Instrument der ‚Partizipativen Armutorientierten Wirkungsanalyse‘ (PIA) empfohlen (vgl. Guatemala), das die wichtigsten Transmissionskanäle, das Zusammenwirken wichtiger Akteure und die unterschiedlichen Dimensionen der Armut berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser Analyse sollten für die Ausgestaltung der Ziel- und Indikatorendefinition genutzt werden. In dem diese Planung partizipativ verläuft, können zudem Risiken besser kalkuliert werden, die Teil der planerischen Vorbereitung sein müssen. Die Ergebnisse dieser Analysen sind zudem eine wichtige Grundlage für wirkungsorientiertes Monitoring.

Zu prüfen ist jeweils, ob jedes Vorhaben selbst eine solche Analyse vornimmt, oder ob sie im Rahmen der (Sektor-)Schwerpunkte bzw. gemeinsamer Programmvorläge von den beteiligten deutschen Vorhaben vorgenommen werden.

Zwar ist mit der Etablierung der Arbeitsgruppe zum Thema „**Gender Mainstreaming und Frauenförderung**“ in der Fachabteilung 41 bereits ein Schritt in die richtige Richtung getan worden, zur Verankerung des Themas in der PWE bleibt jedoch noch viel zu tun. Insgesamt ist Gleichstellung noch zu wenig systemischer bzw. systematischer Bestandteil bei der Konzeption, der Durchführung und dem Monitoring der PWE-Vorhaben. Die Perspektive sollte integrativ sein, d.h. es sollte selbstverständlich werden, dass über den gesamten Projektzyklus hinweg und bei allen Interventionen jeweils geprüft wird, ob und wie das Thema Gleichberechtigung tangiert wird und ob gegebenenfalls korrigierende Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Der GTZ-Zentrale, insbesondere der **zuständigen Fachabteilung 41** in Zusammenarbeit mit dem Sektorvorhaben Gender seien folgende Maßnahmen für die Umsetzung der Gendervorgaben empfohlen:

1. Mainstreaming: Überprüfung der Konzepte, Ansätze und Instrumente auf ihre Genderwirkung,
2. Adäquate Einweisung der Fachkräfte und Gutachter/innen in das Thema „wirtschaftliche Teilhabe von Frauen“ und dessen Stellenwert in der deutschen EZ,
3. Herausbildung einschlägiger Fachkompetenz: diese scheint sich in den letzten Jahren eher verringert, als ausgeweitet zu haben. Der Aufbau von Genderkompetenz kann zum einen durch Schulungen erfolgen und zum anderen über Anreize gefördert werden,
4. Wissensmanagement: eine zentrale Rolle kommt dabei der Dokumentation und Verbreitung guter Praktiken zu.

Auf der **Ebene der Planung und Durchführung von Vorhaben** empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

5. zielgruppen- und geschlechterdifferenzierte Analysen: diese Analysen könnten sowohl Armuts- als auch Geschlechteraspekte abdecken. Dies könnte gemeinsam mit anderen Vorhaben der deutschen EZ im Schwerpunkt oder sogar mit anderen Gebern erfolgen,
6. Aufbau zielgruppen- und geschlechterdifferenzierter Monitoringsysteme: dies könnte ebenfalls gemeinsam mit anderen Vorhaben der deutschen EZ im Schwerpunkt oder sogar mit anderen Gebern erfolgen,
7. die Auswahl der zu fördernden Industriesektoren, Branchen, Produktlinien ist anfänglich relevant für den Frauenanteil darin. Bei der Analyse entsprechender (industrieller) Wertschöpfungsketten sollte darauf geachtet werden, ob und wie Frauen darin einbezogen sind, bzw. ob sie spezieller Unterstützung bedürfen,

8. adäquate Berücksichtigung des Themas bei der Steuerung und Qualitätssicherung der Vorhaben, als eine der zentralen Aufgaben der Außenstruktur, AV und GTZ-Büro (vgl. Benin § 106),
9. Nutzung von Vorbildern: Frauen sind in PWE-Vorhaben nicht nur als Unternehmerinnen und vielleicht noch als Arbeitnehmerinnen präsent, sondern nehmen auch als Mitarbeiterinnen in den Projekten, Führungs- und Fachkräfte in Partnerorganisationen, Trainerinnen und Beraterinnen sowie als Entscheidungsträgerinnen und Politikerinnen wichtige Funktionen ein. Diese Frauen können für andere eine Vorbildfunktion darstellen und so eine Veränderung des Rollenbildes herbeiführen.
10. ‚Empowerment‘ von Frauen, damit sie sich mit eigenen Interessensverbänden oder in gemischten Kammern und Verbänden, Selbsthilfeorganisationen, Gewerkschaften oder NRO vermehrt in Dialogforen sowie in Entscheidungsgremien einbringen können (z.B. LRED-Gremien etc.),
11. Austausch, auch mit Vorhaben anderer deutscher Durchführungsorganisationen, mit verschiedenen regionalen und überregionalen Gremien, etwa als Thema von Arbeitsgruppen in den Fachverbänden,
12. Foren vor Ort, auch mit Vorhaben anderer Geber verknüpft, in denen das Genderverständnis diskutiert und geprüft werden kann und gegebenenfalls eine Unterstützung für eine notwendige Entwicklung gegeben wird (vgl. Benin § 106),
13. Nutzung der Chancen, die sich aus den Gleichstellungsstrategien der Regierungen der Länder (z.B. Südafrika) oder regionaler Zusammenschlüsse (z.B. der *Solem Declaration of Gender Equality in Africa* (2004) der Afrikanischen Union) ergeben, um gemeinsam mit den Partnern nach neuen und intelligenten Wegen für wirtschaftliche Gleichstellung zu suchen.

#### **(iv) Wirkungsmonitoring**

Wie bereits erwähnt, gehört das Wirkungsmonitoring nach wie vor zu den Defizitbereichen. Deshalb werden der Aufbau und die weitere Ausgestaltung der projektinternen Wirkungsmonitoring-Systeme (WiMo) dringend empfohlen. Aus den vorliegenden Gutachten geht nur wenig zu den verschiedenen Monitoringsystemen hervor. Allerdings gibt es in anderen Vorhaben (z.B. Philippinen, Vietnam) ausdifferenzierte und geprüfte Monitoringsysteme, auf die man zurückgreifen kann. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe werden in der Fachabteilung 41 gute Praxisbeispiele aufgearbeitet und über das Wissensmanagement zur Verfügung gestellt. Entsprechende Expertisen stehen hier vor allem über ein Netzwerk externer Fachkräfte zur Verfügung. Allerdings muss auch ein angemessenes Budget für das Monitoring eingestellt werden.

Unter Nutzung des von der GTZ erstellten Leitfadens sollte ein einheitliches System erstellt werden, das u.a. (i) Wirkungshypothesen darstellt, (ii) die Datengewinnung einheitlich regelt, (iii) die Gewinnung und Nutzung der Daten in einem System festlegt, (iv) Partner in die Betreuung des Systems einbezieht und (v) Meilensteine für notfalls erforderliche Anpassungen definiert. Darüber hinaus sollten die Daten des Monitorings für die zeitnahe Steuerung der Vorhaben genutzt werden bzw. als ‚Frühwarnsystem‘ fungieren, um Risiken durch rechtzeitige Planungsänderungen zu minimieren.

## **9.2 Empfehlung für die Steuerung von Vorhaben**

Die Empfehlungen zum Auftragsmanagement beziehen sich auf das Vermeiden abrupter konzeptioneller Änderungen und wechselnder organisatorischer Anbindungen. Hier sollte nicht einfach neuen Trends gefolgt, sondern diese müssen jeweils im Kontext und im Zeitrahmen gesehen werden. Nur so können z.T. unnötige Reibungsverluste vermieden werden.

Darüber hinaus sollte fachlich und persönlich geeignetes Personal in angemessener Zahl, die Finanzmittel sowie die notwendigen Projektdokumente möglichst zeitnah den Vorhaben zur Verfügung gestellt werden.



Zum anderen geht es um die Qualitätssicherung von Vorhaben, v.a. in den Defizitbereichen Armutsminderung, Gleichstellung von Mann und Frau sowie dem Wirkungsmonitoring. So sollen PFK - vielleicht auch als echte „Sollbruchstellen“ - zur Sicherung der Qualität der Vorhaben genutzt werden, um kritische Bereiche zu identifizieren und notwendige Anpassungen vorzunehmen.

### **9.3 Empfehlungen an den Auftraggeber**

Hier geht es im Wesentlichen darum, die geeigneten Rahmenbedingungen für die Vorhaben zu schaffen (etwa über Politikdialog, Geberkoodinierung/-harmonisierung) und ihnen Planungssicherheit zu gewähren. Letzteres bezieht sich vor allem auf die Vermeidung von Brüchen hinsichtlich der Zuordnung zu Schwerpunkten, auf finanzielle Zusagen und den Zeitrahmen.

## Literaturverzeichnis

Aktionsprogramm 2015 Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn, BMZ 2001a

Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben, Eschborn: GTZ, Stabsstelle Evaluierung, Stand 12. 03. 2007

BMZ 1997: Förderung von Klein- und Kleinstgewerbe in Entwicklungsländern, Sektorkonzept Nr. 75, Jan.

BMZ 1996: Privatwirtschaftsförderung in den Partnerländer des BMZ, Sektorübergreifendes Konzept Nr. 71, BMZ Sep.

BMZ, GTZ, KfW 2006: Wirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter in Vorhaben der EZ G-Kennungen in TZ und FZ Anwendungsbeispiele und Standards Arbeitsmaterialien, Eschborn: GTZ, März Bestandsaufnahme zum Umgang mit dem Thema „Gleichberechtigung bzw. Frauen in der Privatwirtschaftsentwicklung“ durch deutsche Durchführungsorganisationen, von Brigitte Späth für das ‚SV ‚Innovative Ansätze der Privatwirtschaftsförderung‘, GTZ, Eschborn, Dezember 2007.

Bodemer, Klaus 2007: Querschnittsauswertung Evaluierungsschwerpunkt 2006: „Öffentliche Finanzen im Kontext der Dezentralisierung“, für die GTZ, Stabsstelle Evaluierung, Dezember.

Business Development Services for Small Enterprises: Guidelines for Donor Intervention (“THE BLUE BOOK”) prepared for the Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development by Jim Tanburn (ILO), Gabriele Trah (GTZ), and Kris Hallberg (World Bank) Revision 7 July, 2000.

Capacity Development ist politisch. Warum die Arbeitsweise der GTZ einen besonderen Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit leistet, von Ulrike Ebeling, Dr. Dieter Kattermann, Harald Küpers, Dr. Claudia Maennling, Team Politik und Strategie StS 04, GTZ, Eschborn, Februar 2006.

Eiligmann, Alfons 2005: Making Business Development Service markets work for the poor, Background paper, elaborated for the OECD-PovNet Working Group on Private Sector Development and Pro-poor Growth, by the GTZ Economic Reform and Private Sector Development Section Sector Project ‘Innovative Tools for Private Sector Development’, Eschborn

Das Verständnis der GTZ von Capacity Development, Ein Orientierungs- und Handlungsrahmen der GTZ, Eschborn: GTZ, Andreas Proksch, Leiter StS 04, 2007

Gender - Hinweise zur Planung und Konzeption von Vorhaben der Wirtschaftsberatung, GTZ: Arbeitsfeld: Privatwirtschaftsförderung (4111) erstellt von Herrmann, Gabriele 1998.

Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ, GTZ, Stabsstelle 04, Grundsatzfragen der Unternehmensentwicklung, erstellt von Osterhaus, Juliane; Schäfer, Stefanie, Sept. 1999

Gleichberechtigungskonzept - Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess, , 2. überarbeitete Fassung, Bonn: BMZ, Mai 2001.

Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn: BMZ, 2007.

Handlungsaufruf – *Call for Action*, Berlin, BMZ, Feb. 2007.

Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten, BMZ-Ref. 222/GTZ-Stabsstelle Unternehmensentwicklung/Unternehmensorganisation, Eschborn, Nov. 2006.

Leistungsbeschreibung für die Fremdevaluierung eines laufenden Vorhabens, Schlussevaluierung / Ex-post Evaluierung, GTZ StS 08, Mai 2007

Nachhaltige Entwicklung – Leitbild für die GTZ. Eschborn: GTZ, 2005.

Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (Gleichstellungskonzept), Bonn, BMZ 2001b.

Klein(st)gewerbeförderung in Afrika südlich der Sahara, von Brigitte Späth. Veröffentlichungen der Abteilung 404, Förderung der Privatwirtschaft, Unternehmensberatung. Eschborn: GTZ, 1994.

Küsel, Corinna: GTZ’s Approach to Supporting Private Sector Development in Asia – Undelying Principles and Practical Experieces, in: Küsel, C.; Maenner U.; Meissner, R. (Hrsg.), May 2008, pp. 354-379.

Küsel, C.; Maenner U.; Meissner, R. (Hrsg.): A Social and Ecological Market Economy – A Modell for Asian Development? Eschborn, GTZ Sector Network Sustainable Economic Development Asia, Division 41 Economic Development and Employment, May 2008

OECD 2008: Growth Unequal? Paris, Oktober.

OECD-DAC 2007: Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to *Ex Ante* Poverty Impact Assessment, Paris: OECD 2007.

OECD-DAC 2005: Making BDS Markets Work for the Poor, Hot Topic, the Working Group on PSD and PPG, Paris.

OECD-DAC 2004: Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development, An Analytical Framework, DAC Network on Poverty Reduction, Paris .

Oldsman, Eric 2003: „Assessing the Poverty Impact of Small Enterprise Initiatives“, prepared for: Working Group for Impact Measurement and Performance Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Nexus Associates, Inc. 25. December 2003.

Privatwirtschaftsförderung: Lernen aus der Produktgeschichte für zukünftige Ansätze; von Uwe Miesner für das SV Innovative Ansätze der PWF, GTZ OE 4121, Juni 2004.

Späth, Brigitte 2005: État de l'art en matière d'évaluation de l'impact des programmes d'appui aux petites entreprises, in: *L'actualité des services aux entreprises* » n° 10, octobre 2005, Paris: Un produit d'information de la DGCID (MAE), 7 pp.

Späth, Brigitte 2004: Current State of the Art in Impact Assessment: With a special view on small enterprise development, Swiss Agency for Development and Cooperation, Employment and Income Division, August,

Synthese der Bestandsaufnahme zum Umgang mit dem Thema „Gleichberechtigung bzw. Frauen in der Privatwirtschaftsentwicklung“ durch deutsche Durchführungsorganisationen, von Brigitte Späth für das ‚SV ‚Innovative Ansätze der Privatwirtschaftsförderung‘, GTZ, Eschborn, April 2008.

Übersicht über die Leistungsmodalitäten der GTZ – ein Orientierungsrahmen, GTZ, StS 04, April 2008

Wältring, Frank 2006: „From Idea into Action“ The implementation and Metamorphosis of the BDS concept, in co-operation with the BDS Task force of GTZ's Sector Network “Assets for Asia” Peter Bolster, Jim Tomecko, Paul Weijers, and Binh Le Duy for the GTZ Economic Reform and Private Sector Development Section Sector Project ‘Innovative Tools for Private Sector Development’, Eschborn: February

WiRAM Gender Sourcebook mit Hinweisen zu weiteren Sektoren von Sabine Hartig, 2002, GTZ, [www.wiram.de](http://www.wiram.de) – (Website, 2006 vom Netz genommen).

Zweynert, Joachim 2006: Wirtschaftskultur und Transformation, HWWA-Forum, Wirtschaftsdienst 12, S. 801-808.

# Anhang 1

## Terms of Reference für die Metaevaluierung Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)

(Stand 24.04.2008)

### I. Hintergrund und Gegenstand der Evaluierung

Die GTZ hat 2005 ihr Evaluierungssystem erweitert und optimiert. Wichtigste Neuerung war die Einführung von unabhängigen Evaluierungen („Fremdevaluierungen“) im Auftrag der GTZ. Mit der Durchführung beauftragt die Stabsstelle Evaluierung unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen, die einen externen Blick auf die Arbeit der GTZ werfen. Diese nehmen ihrerseits dafür jeweils eine(n) internationale(n) sowie eine(n) nationale(n) Gutachter(in) aus dem Partnerland unter Vertrag. Jährlich vergibt die GTZ insgesamt 30 unabhängige Evaluierungen (Zwischen-, Schluss- und Ex-post Evaluierungen). Sie stehen jedes Jahr unter zwei thematischen Schwerpunkten. 2007 waren die Schwerpunkte „Privatwirtschaftsentwicklung (PWE)“ und „Erneuerbare Energien“. Einheitliche Evaluierungskriterien und ein einheitliches Bewertungsraster ermöglichen die Vergleichbarkeit der Evaluierungen.

Sobald die Evaluierungsberichte der Gutachter/innen von der Stabsstelle abgenommen sind, veranlasst sie jährlich für jeden Schwerpunkt Querschnitts- oder Metaevaluierungen. Sie dienen dem institutionellen Lernen der GTZ und der Berichterstattung an das BMZ. Die Ergebnisse fließen ins Wissensmanagement der GTZ ein. Darüberhinaus können sie für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

**Gegenstand** der Metaevaluierung sind:

15 Evaluierungsberichte des Jahres 2007 aus dem Themenschwerpunkt **„Privatwirtschaftsentwicklung“**:

- 5 Zwischenevaluierungen (Georgien, Marokko, Nepal, Südosteuropa (Rumänien/ Kroatien/Serbien), Südafrika )
- 6 Schlussevaluierungen (Benin, Bosnien und Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Mongolei, SADC,)
- 4 Ex-post Evaluierungen (Kirgistan, Peru, Tansania, Thailand)

### II. Ziele der Metaevaluierung

Mit der Evaluierung sollen folgende Aspekte bearbeitet werden:

- Eine Zusammenschau der Ergebnisse der 15 Einzelevaluierungen
- Die Identifizierung wiederkehrender Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien
- Die Ableitung von vorhabenübergreifenden Lernerfahrungen und Empfehlungen

### III. Aufgabenstellung

Die jeweils 15 Evaluierungsberichte des Jahres 2007 aus dem Themenschwerpunkt PWE sollen vergleichend (quantitativ und qualitativ) ausgewertet und aufbereitet werden.

Die zu beantwortenden Fragestellungen ergeben sich aus der nachfolgenden **Berichtsgliederung**:

Inhaltsverzeichnis

## 1. Einleitung

1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Gegenstand der Querschnittsauswertung

1.2 Zur Orientierung für den Leser

## 2. Ziele und Handlungsfelder

## 3. Bewertung nach den DAC - Kriterien

3.1 Relevanz

3.2 Effektivität

3.3 Impact

3.4 Effizienz

3.5 Nachhaltigkeit

### Dabei jeweils:

- Bewertung (Durchschnitt und Verteilung) und Gewichtung (Durchschnitt und Verteilung) des Kriteriums in den Berichten
- Gründe für vom Standard (Faktor 2) abweichende Gewichtungen? Waren diese stichhaltig?
- Gründe für gute und für schlechte Bewertungen (Häufigkeit!)? Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?
- Schlussfolgerungen

Falls es sich lohnt, könnten hier auch Aussagen zu Untergruppen oder Subsektoren gemacht werden (z.B. „WBF“ oder „Kleingewerbeförderung“)

3.6 Synopse aus 3.1 bis 3.5

- Gesamtbewertung (Durchschnitt und Verteilung) in den Berichten
- In wie vielen Fällen führten (schlechte) Bewertungen von Einzelkriterien zur Herabstufung der Gesamtbewertung?

## 4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen

### 4.1 Armutsminderung und MDG

4.1.1 Konzeptionelle Probleme

4.1.2 Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort)

4.1.3 Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung

4.1.4 Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse

- Armutskennungen der Entwicklungsmaßnahmen (Verteilung)?
- In welchem Umfang werden/wurden die Entwicklungsmaßnahmen diesen Kennungen gerecht?
  - War die Konzeption des Projekts zielgruppendifferenziert und lag eine Armutsanalyse vor?
- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden „adäquate“ Armutswirkungen erzielt?
  - Hat das Projekt die Beteiligung Armer an wirtschaftlichen und politischen Prozessen gefördert?
  - Hat das Projekt positive Wirkungen auf die Armutsreduzierung?
  - Trägt das Projekt zur Überwindung von Strukturproblemen bei, die in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie identifiziert sind?
  - Wurden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit (z.B. Zugang zu Land?) bearbeitet, wenn ja, wie? (War nicht Teil der TOR)



- In welchem Verhältnis stehen direkte zu indirekten Wirkungen?
- Wieviele Menschen haben von den Armutswirkungen profitiert und/oder werden das in Zukunft tun?
- Gründe für das Erreichen und das Nicht-Erreichen von Armutswirkungen? Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?
- Schlussfolgerungen

#### 4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter

- Wie ist die Verteilung der Genderkennungen der Entwicklungsmaßnahmen?
- In welchem Umfang werden/wurden die Entwicklungsmaßnahmen diesen Kennungen gerecht?
  - Bei G-1 und G-2: War die Konzeption des Projekts genderdifferenziert und lag eine Genderanalyse (geschlechtsspezifische Analyse der Ausgangssituation) vor? War die Beschreibung der Zielgruppe geschlechtsdifferenziert?
- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden „adäquate“ Genderwirkungen erzielt?
  - Leisten Frauen und Männer einen gleichberechtigten Beitrag zur Gestaltung des Projekts?
  - Ziehen Frauen und Männer gleichberechtigten Nutzen aus dem Projekt?
  - Trägt das Vorhaben zum Abbau struktureller geschlechtsspezifischer Benachteiligungen bei und damit zu einer positiven Veränderung des Geschlechterverhältnisses?
  - Fanden Benachteiligungen eines Geschlechts statt oder wurden diese durch positive Maßnahmen kompensiert?
  - In welchem Verhältnis stehen direkte zu indirekten Wirkungen?
- Gründe für das Erreichen und das Nicht-Erreichen von Genderwirkungen? Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?
- Schlussfolgerungen (auch im Sinne: wie lassen sich geschlechterdifferenzierte Aspekte in PWE-Maßnahmen integrieren)?

#### 4.3 Auswirkungen auf die Handlungskompetenz der Partner (Capacity Development) (Siehe Kapitel 3 der Evaluierungsberichte)

- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen werden/wurden (sehr) gute/zufriedenstellende/unzureichende Erfolge im Capacity Development erzielt und auf welchen Ebenen (individuell, institutionell, gesamtgesellschaftlich)?
  - Haben sich die Beratungsleistungen auf die Handlungskompetenz der Partner ausgewirkt?
  - Konnten Pilotansätze von den Partnerstrukturen erfolgreich multipliziert oder angepasst werden?
  - Haben die Entwicklungsmaßnahmen auf die Gestaltung nationaler Politiken und Gesetze und auf die Gestaltungsfähigkeit der „Stakeholders“ gewirkt? Und auf ein Miteinander von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft?
- Gründe für erfolgreiches/nicht erfolgreiches Capacity Development? Lassen sich hieraus „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien ableiten?
- Schlussfolgerungen

#### 5. Leitbild Nachhaltige Entwicklung

- Inwiefern und wie häufig wird/wurde in den Entwicklungsmaßnahmen, d.h. in der Arbeitsweise der GTZ das Leitbild nachhaltiger Entwicklung deutlich? (ganzheitlicher, prozess- und werteorientierter Ansatz bzw. Arbeitsweise)

- Ganzheitlicher Ansatz: Verknüpfung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen Zieldimensionen; von Fach-, Organisations- und Politikberatung; von Mikro-, Meso- und Makroebene
- Prozessorientierter Ansatz: Hilfe zur Selbsthilfe; Herstellen von Transparenz über Akteursinteressen; Vermittlung des Zusammenwirkens Staat – Zivilgesellschaft - Privatwirtschaft
- Werteorientierter Ansatz: Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten; Gleichberechtigung der Geschlechter; Guter Regierungsführung; sozialer und ökologischer Marktwirtschaft
- Schlussfolgerungen

## 6. Fachliche Bewertung

(Siehe Kapitel 2.3 der Evaluierungsberichte)

- In wie vielen Entwicklungsmaßnahmen wurde der methodische Ansatz / das Beratungskonzept als adäquat (und zielführend) beurteilt?
- In wie vielen war dies nicht der Fall und warum?
- Welchen Stellenwert haben bestimmte Produkte/Ansätze in den verschiedenen Regionen bzw. Ländercluster (Stichworte: EU-Anrainer-Staaten, post-ODA, Ankerländer, failed states, etc.)?
- Gibt es wiederkehrende Stärken und Schwächen in den Ansätzen der Privatwirtschaftsentwicklung?
- Lassen sich Trends bei Konzeption und Beratungsansätzen auf der Zeitschiene feststellen?
- Inwieweit sind die Widersprüche von lokalen/traditionellen Institutionen gegenüber unseren marktwirtschaftlich geprägten Ansätzen und globalen Wirtschaftsstrukturen in den Beratungsansätzen berücksichtigt?

### 6.1 Konzeptioneller Ansatz/Methodisches Vorgehen

- Überprüfung des Mehrebenenansatzes: Inwieweit funktioniert das Zusammenspiel der Interventionen auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene? Lassen sich Korrelationen zwischen der Interventionsebene einerseits und den (erzielten) direkten Wirkungen andererseits feststellen?
- Was waren/sind die Erfolgsfaktoren für den Ansatz der Privatwirtschaftsentwicklung? Inwieweit war eine gendersensiblen Ausgestaltung der Vorhaben ein Erfolgsfaktor?
- Reflektion deutscher Ansätze: inwieweit wurden deutsche Erfahrungen genutzt und inwieweit spiegeln sich spezifische Ansätze wider, also konzeptionelle Elemente der Sozialen und Ökologischen Marktwirtschaft (SOEM), Strukturpolitik etc.?

### 6.2 Wirkungen

- Wurden nachvollziehbare Wirkungshypothesen – auch in Hinblick auf Armutsminderung und die Gleichstellung der Geschlechter - aufgestellt, gemonitort und können die Wirkungszusammenhänge plausibel nachgewiesen werden?
- Welche Ansätze von Monitoring und Evaluierung wurden im Vorhaben durchgeführt? Waren Monitoring und Evaluierung des Vorhabens gendersensibel gestaltet? Gibt es Lernerfahrungen und methodische Empfehlungen, die sich für die Erfassung von direkten/indirekten Wirkungen der PWE-Vorhaben, auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interventionsebenen, festhalten lassen?

- Über welche Wirkungskanäle (z.B. Beschäftigung, Steuern/Subventionen, Zugang zu Dienstleistungen, Vermögens- und gesellschaftliche Machtverhältnisse) entstanden armuts- und genderrelevante beabsichtigte/nicht-beabsichtigte Wirkungen?
- Welche „Kernindikatoren“ eignen sich für die allgemeine Nutzung (bspw. in Form einer „Indikatorenbank“)?

### **6.3 Veränderte Rahmenbedingungen für die PWE**

- Welche Rolle/welche Funktionen hat der Privatsektor (Privatunternehmen, Organisationen der verfassten Wirtschaft) in dem Vorhaben übernommen? Welche Formen der Zusammenarbeit waren besonders erfolgreich?
- Kernelement der Privatwirtschaftsentwicklung ist die Kooperation mit privaten und staatlichen Akteuren und die Unterstützung des Dialogs zwischen staatlichen und privaten Stakeholdern; nimmt die Rolle staatlicher Akteure in der Umsetzung von Wirtschaftsförderstrategien zu und wird Wirtschaftsförderung zunehmend in staatliche Programme (im Kontext der Paris Erklärung) integriert?

### **7. Auftragsmanagement**

- In wievielen Entwicklungsmaßnahmen waren die „Modes of delivery“ und das eingesetzte Personal angemessen und warum? In wievielen war dies nicht der Fall und warum? War die TZ das geeignete Instrument? (Unterschiede in Anker- und Armutsländern?) Sind Voraussetzungen für Programm-based Approaches (z.B. SwAPs) geschaffen worden?
- Welche besonderen Stärken und Schwächen der Projektsteuerung traten (häufiger) auf und welche waren dies? Was schließen Sie daraus?
- Wie wurde die Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen beurteilt? Welche besonderen Stärken und Schwächen traten (häufiger) auf und welche waren dies?
- Wie wurden die Kooperationsbeziehungen/-qualität in der EZ/IZ beurteilt? (Zusammenarbeit und Abgrenzung FZ/TZ, EZ aus einem Guss, donor coordination und Rolle der GTZ, Anforderungen, die sich aus der Paris Deklaration ergeben) Welche besonderen Stärken und Schwächen traten (häufiger) auf und welche waren dies?

### **8. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen**

8.1 Sektorübergreifende Schlussfolgerungen

8.2 ggf. für den/die Subsektor/en X (WBF, o.a.) bzw. für die relevanten Produkte

8.3 ggf. Empfehlungen zum Auftragsmanagement

8.4.....

### **9. Empfehlungen**

9.1 Sektorübergreifende Empfehlungen

9.2 ggf. für den/die Subsektor/en X

9.3 ..... (Aus den obigen Kapiteln 2. - 7.) Bitte hierzu auch die Kap. 5 der Einzelberichte (der Einzelgutachter) heranziehen.

## Anhang 2      Anleitung für die Erfolgsbewertung von Vorhaben

### 1.    Vorbemerkungen

Das vorliegende Papier ist eine Anleitung zur Erfolgsbewertung von Vorhaben, die die GTZ durchführt. Es enthält die zentralen Evaluierungskriterien, die zu ihrer Bearbeitung entwickelten Leitfragen und ein für die Gesamtbewertung entwickeltes Bewertungsrastrer.

Die in einer Arbeitsgruppe „Evaluierung aus einem Guss“<sup>27</sup> entwickelten und für die Mitglieder verbindlichen Evaluierungskriterien basieren auf den fünf, innerhalb des OECD-DAC<sup>28</sup> vereinbarten Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit.

Zu den Evaluierungskriterien wurden Leitfragen entwickelt, die wichtige Orientierungslinien zur Bewertung der Kriterien darstellen.

Die Bewertung eines Vorhabens nach den einzelnen Evaluierungskriterien geschieht anhand einer sechsstufigen Skala (Ausnahme: für das Kriterium Nachhaltigkeit wird eine vierstufige Skala verwendet).

#### Erläuterung der Begriffe:

##### *Entwicklungsmaßnahme:*

Der in diesem Papier verwendete Begriff „Entwicklungsmaßnahme“ fasst die Begriffe Projekte, Programme, Programm-orientierte Gemeinschaftsfinanzierungen, Vorhaben und Entwicklungsinterventionen zusammen.

##### *Resultate (results):*

Der in der internationalen Debatte und in diesem Papier verwendete Begriff „Resultate“ (*results*) umfasst die Leistungen, die Nutzung von Leistungen, die direkten und indirekten Wirkungen als auch die hoch aggregierten Wirkungen.

---

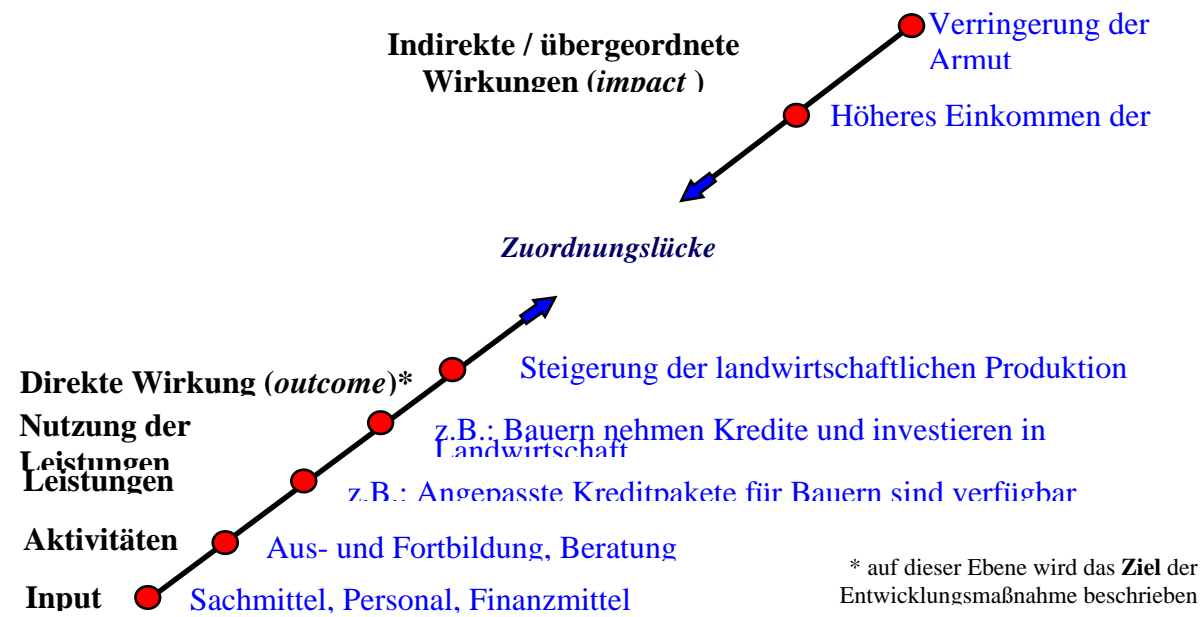
<sup>27</sup> Federführung BMZ, weitere Mitglieder: GTZ, KfW, ded und InWEnt

<sup>28</sup> OECD-DAC: Entwicklungsausschuss (*Development Assistance Committee; DAC*) der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), Paris

Dieser Anleitung liegen außerdem die Logik und die Begrifflichkeiten des Wirkungsmodells der GTZ zugrunde.<sup>29</sup>

**Das Wirkungsmodell der GTZ**

(Beispiel: Vorhaben im Bereich Agrarkredit)



Grundlage der Bewertung

Die Evaluierung einer Entwicklungsmaßnahme erfordert eine systematische Auseinandersetzung mit den ihr zugrunde liegenden Wirkungshypothesen. Diese Auseinandersetzung erfolgt in folgenden Schritten:

- Die Qualität der Wirkungskette der Entwicklungsmaßnahme wird überprüft und (klar begründet) bewertet.<sup>30</sup> Überprüft werden z.B. die Plausibilität der Wirkungshypothesen und das Anspruchsniveau der Zielsetzung (Zielformulierung und Indikatoren).
- Werden die Wirkungshypothesen und die Zielsetzung der Entwicklungsmaßnahme als in sich schlüssig eingeschätzt, dann werden sie als Grundlage für die Bewertung des Vorhabens zugrunde gelegt.
- Werden die Wirkungshypothesen und die Zielsetzung als nicht schlüssig eingeschätzt, dann erarbeiten die Gutachter eigene Wirkungshypothesen, Ziele bzw. Indikatoren, die ihnen angemessener erscheinen. Diese bilden dann die Basis für die Erfolgsbewertung des Vorhabens.

<sup>29</sup> vgl. auch „Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten“, GTZ November 2006

<sup>30</sup> Es gelten die in den Angeboten verbindlich definierten Ziele und Indikatoren und nicht die in sonstigen Projektunterlagen beschriebenen Angaben.



### Allgemeine Hinweise zur Bewertung

Bewertet wird ausschließlich die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens, wie sie in den Evaluierungskriterien definiert ist.<sup>31</sup>

Bewertet wird primär die Situation, wie sie zum Zeitpunkt der Evaluierung gemessen bzw. festgestellt werden kann. Ausnahmen sind in Kapitel 2 bei der Darstellung der entsprechenden Evaluierungskriterien erläutert.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung schwer einschätzbare Wirkungen werden über Proxi-Indikatoren oder über die Verifizierung zentraler Annahmen der Wirkungskette plausibel abgeleitet und beschrieben.

---

<sup>31</sup> Die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme ist nicht gleich zu setzen mit der Qualität der Arbeit der GTZ und ihrer Durchführungspartner. Z.B. führt eine gute Steuerung allein nicht notwendigerweise zu positiver entwicklungspolitischer Wirksamkeit.

## 2. Die fünf Evaluierungskriterien

### 2.1 Relevanz

#### Tun wir das Richtige?

Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen.

#### Leitfragen zur Bewertung der Relevanz<sup>32</sup>

- Inwiefern ist die Entwicklungsmaßnahme geeignet zur Lösung zentraler Entwicklungsfragen des Partnerlandes und der Zielgruppen (differenziert nach Geschlecht, ethnischen Gruppen, Konfliktparteien), insbesondere armer Bevölkerungsgruppen?
- Inwiefern steht die Entwicklungsmaßnahme in Einklang mit den (Sektor-) Politiken und Strategien des Partnerlandes (Nationalpläne, PRSP etc.) und den Partnerinstitutionen?
- Inwieweit steht die Entwicklungsmaßnahme im Einklang mit internationalen Themen und Standards, Konventionen?
- Hat das Vorhaben bei den verantwortlichen Institutionen im Partnerland bzw. der Zivilgesellschaft eine hohe oder geringe Priorität? Woran zeigt sich dies?
- Stimmt die Entwicklungsmaßnahme mit der entwicklungspolitischen Grundausrichtung des/der Auftraggeber(s) überein? <sup>33</sup>
  - Welche der Querschnittsthemen sind relevant? Inwieweit sind diese in der Konzeption des Vorhabens berücksichtigt?
  - Inwieweit zielt die Entwicklungsmaßnahme auf Armutsbekämpfung und die MDG?
  - Inwieweit fügt sich das Vorhaben in das Länderkonzept, die Schwerpunkt- und Programmbildung und die Sektorkonzepte ein?
- Inwieweit wird das Vorhaben dem GTZ-Leitbild zur Nachhaltigen Entwicklung gerecht, d.h. inwieweit trägt es durch einen ganzheitlichen Projektansatz, durch Prozessorientierung und durch Werteorientierung dazu bei, dass die Wirkungen des Vorhabens und die Entwicklungen im Partnerland nachhaltig sein können. <sup>34</sup>

<sup>32</sup> Die Relevanz des Vorhabens wird bewertet zum Zeitpunkt, zu dem die Konzeption formuliert bzw. angepasst wurde. Bewertungsrelevant ist jedoch auch eine nicht erfolgte Konzeptanpassung, obwohl diese erforderlich gewesen wäre.

<sup>33</sup> Derzeit sind dies: Bekämpfung der Armut, Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter, partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung (Good Governance), Umwelt- und Ressourcenschutz, Krisenprävention, Bekämpfung von Drogenmissbrauch, Ländliche Entwicklung, Tropenwaldschutz. Vgl. auch Homepage des BMZ: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

<sup>34</sup> vgl. auch Homepage der GTZ: <http://www.gtz.de/de/top-themen/15534.htm>

## 2.2 Effektivität

### Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme?

Ausmaß, in dem die direkten Wirkungen (Ziele) der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden (Soll-Ist-Vergleich).

### Leitfragen zur Bewertung der Effektivität<sup>35</sup>

- Inwieweit sind die Ziele der Entwicklungsmaßnahme erreicht (Soll-Ist-Vergleich anhand der definierten Indikatoren)? <sup>36</sup> Werden ggf. erfolgskritische Grenzwerte der Zielerreichung unter- bzw. überschritten?
- Welches sind die entscheidenden Gründe dafür, dass die Ziele erreicht oder nicht erreicht werden?
- Inwieweit beeinflussen die politischen Partner (politischer Träger im Partnerland und BMZ) sowie die Durchführungsorganisationen (nationale Durchführungspartner und GTZ) die Zielerreichung positiv oder negativ?
- Welche nicht intendierten positiven und negativen direkten Wirkungen sind eingetreten? Wie sind diese im Gesamtkontext zu bewerten? Wie wird darauf reagiert?

---

<sup>35</sup> Bei der Evaluierung laufender Vorhaben bewertet man die Effektivität, indem der Grad der Zielerreichung zum Evaluierungszeitpunkt bewertet wird, d.h. ob sich das Vorhaben im „Zielkorridor“ befindet. Bei Schlussevaluierungen und Ex-post Evaluierungen geschieht die Bewertung der Effektivität auf Grundlage des Grads der Zielerreichung zum Ende des Vorhabens.

<sup>36</sup> Die Bewertung erfolgt auf Grundlage der als angemessen betrachteten Ziele und Indikatoren, vgl. auch die Erläuterungen zur „Bewertungsgrundlage“ auf Seite 2 dieses Papiers.

## 2.3 Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact)

### Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?

Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Wirkungen erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten.

### Leitfragen zur Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen

- Welche (positiven und negativen) Veränderungen auf der Ebene der indirekten Wirkungen lassen sich im weiteren sektoralen und regionalen Umfeld der Entwicklungsmaßnahme beobachten?
- Welche dieser Veränderungen sind dem Vorhaben auf verschiedenen Ebenen (Bevölkerung, Sektor, Institutionen und Regelwerke) plausibel zuzuordnen?  
Beispielsweise: <sup>37</sup>
  - Inwieweit werden durch das Vorhaben wichtige Entwicklungshemmnisse strukturell beseitigt oder reduziert?
  - Wie verändern sich die Lebensbedingungen bzw. Entwicklungschancen?
  - Wie stärkt das Vorhaben die Problemlösungsfähigkeit der Zielgruppen (des Vorhabens und auch anderer), Mittler und Institutionen?
  - Welche Beiträge leistet das Vorhaben zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele (z.B. Millenniumsziele und Umsetzung der Millenniumserklärung, strukturelle Reduzierung von Armut - z.B. Förderung von Pro-Poor-Growth, Pro-Poor-Governance)?
  - Welche Wirkungen werden hinsichtlich weiterer Querschnittsthemen erreicht: Gender, Umwelt und Ressourcenschutz, Partizipation und Governance, Krisenprävention und Konfliktsensibilität?
- Welche Beiträge kann die Entwicklungsmaßnahme zur Erreichung dieser indirekten Wirkungen realistischerweise leisten (Anspruchsniveau an das Vorhaben)?
- Wie wird der tatsächliche Beitrag der Entwicklungsmaßnahme zur Erreichung dieser indirekten Wirkungen bewertet?
- Welches sind die entscheidenden Gründe dafür, dass indirekte Wirkungen erreicht oder nicht erreicht werden?
- Inwieweit wird die Wirksamkeit der Entwicklungsmaßnahme von anderen Politikfeldern, Strategien oder Interessen (deutsche Ressorts, bi- und multilaterale Entwicklungspartner) positiv oder negativ beeinflusst? Welche Konsequenzen hat das Vorhaben daraus gezogen?
- Welche Breitenwirkung tritt ein: z. B. durch Modellhaftigkeit, strukturelle Veränderungen, Replizierung von Ansätzen?

<sup>37</sup> Abhängig vom Einzelfall können die hier angeführten Beispiele für indirekte Wirkungen ggf. auch direkte Wirkungen sein und müssen dann beim Kriterium „Effektivität“ berücksichtigt werden. Zur Entscheidung, ob eine Wirkung direkt (Kriterium „Effektivität“) oder indirekt (Kriterium „übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) ist, muss die Frage beantwortet werden, ob die Erzielung der Wirkung kausal der Entwicklungsmaßnahme zuzuschreiben ist (direkte Wirkung) oder ob die Entwicklungsmaßnahme plausibel begründbare Beiträge zur Erzielung der Wirkung leistet (indirekte Wirkung).

## 2.4 Effizienz

### Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?

Maß für die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen zu den damit erzielten Resultaten (Leistungen und Wirkungen).

### Leitfragen zur Bewertung der Effizienz

- Welche Ressourcen nutzt die Entwicklungsmaßnahme für die verschiedenen Formen der Leistungserbringung (Langzeitfachkräfte, Kurzzzeitfachkräfte, Beschaffungen, Betriebs- und Verwaltungskosten, Fortbildungen, Örtliche Zuschüsse und Finanzierungen, sonstige Leistungen)?
- Inwieweit ist die Struktur der Entwicklungsmaßnahme (z.B. Projekt, Programmstruktur, Programm-orientierte Gemeinschaftsfinanzierung) angemessen, die Leistungen und Wirkungen wirtschaftlich zu erbringen bzw. zu erreichen? Durch welche Struktur könnten sie ggf. wirtschaftlicher erbracht bzw. erreicht werden?
- Inwieweit sind die Ziele und Leistungen / Aktivitäten des Vorhabens mit denen anderer abgestimmt, komplementär bzw. arbeitsteilig konzipiert (deutsche EZ aus einem Guss, programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen wie SWAp, Baskets oder Budgethilfe)?
- Inwieweit gibt es eine adäquate Koordinierung der Geber untereinander? Wodurch wird diese gefördert bzw. behindert?
- Inwieweit ist die Zusammensetzung der Leistungsarten / Inputs („modes of delivery“: Personalkonzept und Personaleinsatz, Sachmittelausstattung, Fortbildungen, Finanzierungen) wirtschaftlich, d.h. inwieweit werden die eigenen Ressourcen effizient eingesetzt?  
Welche alternativen Lösungen der eingesetzten „modes of delivery“ gibt es, welche wäre ggf. wirtschaftlicher?
- In welchem Umfang erfolgt die Erbringung der Leistungen wirtschaftlich (Kosten-Nutzen-Verhältnis)? Welche alternativen Lösungen gibt es, welche wäre ggf. wirtschaftlicher?
- Inwieweit sind die direkten und indirekten Wirkungen nach betriebs- und volkswirtschaftlichen bzw. sektor-spezifischen Maßstäben auf wirtschaftliche Weise erreicht worden?
- Werden die Leistungen und Wirkungen zum richtigen Zeitpunkt und in einem angemessenen Zeitraum erbracht bzw. erreicht?



## 2.5 Nachhaltigkeit

### Sind die positiven Wirkungen von Dauer?

Maß für die Wahrscheinlichkeit, dass die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung hinaus fortbestehen.

### Leitfragen zur Bewertung der Nachhaltigkeit

- Welcher Zeitraum für das Fortbestehen der Wirkungen ist angemessen / realistisch, welche auf diesen Zeitraum bezogenen erfolgskritischen Mindestanforderungen (Ansprüche an Nachhaltigkeit) sind für das Vorhaben angemessen?
- Welche Ansätze, Instrumente, Methoden oder Konzepte werden dauerhaft von den Zielgruppen, Partnerinstitutionen oder anderen Akteuren genutzt, institutionalisiert oder weiter entwickelt? Wie geschieht dies?
- Auf welche Weise bestehen nach Ende der Unterstützung die Wirkungen für die Zielgruppen, Partnerinstitutionen und das Partnerland weiter?  
Inwieweit können die (direkten und indirekten) Wirkungen des Vorhabens aufrechterhalten werden, oder ist eine Verbesserung bzw. Verschlechterung zu erwarten?
- In welchem Umfang sind die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit gegeben?
  - Inwieweit stehen (organisatorische, personelle, finanzielle, wirtschaftliche) Ressourcen und Kapazitäten im Partnerland (längerfristig) für den Fortbestand der erzielten Wirkungen zur Verfügung? Inwieweit ist die erforderliche Anpassungs- und Problemlösungsfähigkeit für sich ändernde Rahmenbedingungen gegeben?
  - Wie sind die vier Dimensionen von Nachhaltigkeit<sup>38</sup> und deren Risiken und Chancen zu bewerten und woran zeigt sich dies: wirtschaftliche, politische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit?
  - Wie wirken diese Dimensionen der Nachhaltigkeit zusammen? Inwieweit ist das Ergebnis unter den gegebenen Bedingungen ausgewogen, stabil und längerfristig anpassungsfähig?
- Welches sind die wesentlichen Risikofaktoren für eine längerfristige Nachhaltigkeit der Wirkungen? Wie wird die Entwicklung dieser Faktoren eingeschätzt?
- Konkretisierung der vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zur Bewertung der Nachhaltigkeit:
  - Wirtschaftlich: Wie sind die erzielten Leistungen und Wirkungen betriebs- oder volkswirtschaftlich verankert? Wie stabil bzw. anpassungsfähig sind sie im Hinblick auf die wirtschaftliche Dynamik (lokal, regional, national, global)?

<sup>38</sup> In der Fachdiskussion werden üblicherweise die drei Dimensionen wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit unterschieden. Für eine differenziertere Darstellung wird die soziale Nachhaltigkeit in diesem Papier unterschieden in politische Nachhaltigkeit (gesellschaftliche Ebene) und soziale Nachhaltigkeit im engeren Sinne (individuelle Ebene).

- Politisch: Wie trägt das Vorhaben zu einem fairen und friedlichen Ausgleich von Interessen bei? Inwieweit sind Veränderungen der politischen Kultur, Verhaltens-, Einstellungs- und Bewusstseinsveränderungen bei Zielgruppen und Institutionen feststellbar? In welchem Umfang und auf welche Weise ist „ownership“ auf Seiten von Zielgruppen und Institutionen notwendig und gegeben? Inwieweit ist der für die Veränderungen notwendige rechtliche Rahmen gegeben? In welchem Maße ist der politische Wille für Veränderung erkennbar?
- Sozial: Wie trägt das Vorhaben zu mehr Chancengleichheit, sozialer Gerechtigkeit, besserem Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Ressourcen bei?
- Ökologisch: Wie ist eine langfristige ökologische Tragfähigkeit sichergestellt? Welche Risiken bestehen, dass langfristige und dauerhaft negative Umweltwirkungen entstehen?

### 3. Bewertungsraster

#### 3.1 Bewertung der einzelnen Evaluierungskriterien

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien „Relevanz“, „Effektivität“, „übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“ und „Effizienz“ wird eine sechsstufige Skala verwendet. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen, und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive Bewertung, die Stufen 4-6 eine nicht positive Bewertung.

Das Kriterium „Nachhaltigkeit“ wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

##### Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit)

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

##### Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit)

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das, was man erwarten kann“).

##### Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit)

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben.

Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher

Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

#### Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit)

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern.

Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

### 3.2 Gesamtbewertung

Die Gesamtbewertung errechnet sich aus der Bewertung und einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien. Sie erfolgt auf einer sechsstufigen Skala:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen, und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Ein Vorhaben kann jedoch nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die direkten Wirkungen (Effektivität), die indirekten Wirkungen („übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) und die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.<sup>39</sup>

Für jedes Kriterium wird entschieden und begründet, ob es im speziellen Kontext des Vorhabens „besonders wichtig“ (Gewichtung 3), „wichtig“ (Gewichtung 2) oder „weniger wichtig“ (Gewichtung 1) ist. Ohne besondere Begründung einer höheren oder niedrigeren Gewichtung ist ein Kriterium „wichtig“ (Gewichtung 2).

Bewertungen und Gewichtungen werden grundsätzlich in ganzen Zahlen vorgenommen, wobei eine Auf- bzw. Abrundung nach den mathematischen Regeln geschieht.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> In Ausnahmefällen ist für ein „erfolgreiches“ Vorhaben auch die Nachhaltigkeitsstufe 4 akzeptabel, wenn dies von Anfang an so geplant und projektbedingt unvermeidbar war und wegen der hohen entwicklungspolitischen Bedeutung des Vorhabens auch zum Zeitpunkt der Evaluierung noch vertretbar erscheint. In diesem Fall muss das Kriterium „Nachhaltigkeit“ mit „1“ gewichtet werden.

<sup>40</sup> Für die Berechnung der Gesamtbewertung hat die Stabsstelle Evaluierung ein Excel-Makro entwickelt, in dem nur noch die Werte für die Bewertung und Gewichtung der einzelnen Kriterien eingetragen werden; die Berechnung der Gesamtbewertung erfolgt durch das Makro.

Beispiel für eine Gesamtbewertung eines Vorhabens:

(1) Kriterium	(2) Bewertung des Kriteriums	(3) Gewichtung des Kriteriums	(4) = (2) x (3)
Relevanz	3	2	6
Effektivität	2	2	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact)	3	3	9
Effizienz	4	1	4
Nachhaltigkeit	3	3	9
<b>Summe</b>		<b>11</b>	<b>32</b>
<b>Gesamtbewertung: Summe (4) / Summe (3)</b> <b>Beispiel: 32 / 11 = 2,9 =&gt; Stufe 3</b>			

### Anhang 3 Übersicht der Bewertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007

		1. Relevanz Bewer- tung	1. Relevanz Gewich- tung	2. Effektivität Bewert.	2. Effektivität Gewicht.	3. Impact Bewert.	3. Impact Gewicht.	4. Effizienz Bewert.	4. Effizienz Gewicht.	5. Nachhaltig- keit Bewert.	5. Nachhaltig- keit Gewicht.	Gesamt bewertung gerundet
Benin 81096362	Förderung des Kleingewerbes 2002.2544.1	2	2	3	2	2	3	5	2	2	3	3
Bosnien u. Herz. 81095807	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung 2002.2251.3	2	2	1	2	1	3	2	1	3	3	2
El Salvador 81096196	Programm Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Fortalece (5 Komponenten) 2004.2112.3	2	3	3	2	3	3	3	2	3	3	3
Georgien 81097249	Privatwirtschaftsförderung 2004.2158.6	1	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2
Guatemala 81097315	Programm zur Klein(st)- und Mittel- unternehmensförderung (PROMOCAP) (3 Komponenten) 2004.2119.8	2	1	2	3	2	2	3	1	3	2	2
Kirgistan 81095907	Export- und Investitionsförderung 1999.0079.6	4	2	5	2	5	1	5	1	4	3	5
Marokko 81098190	Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der marokkanischen Wirtschaft 2003.2011.9	1	2	3	2	3	2	2	2	2	3	2
Mongolei 81097778	Förderung von Klein- und Mittelunternehmen 2004.2058.8	1	2	3	2	3	2	3	2	4	2	4



		1. Relevanz Bewer- tung	1. Relevanz Gewich- tung	2. Effektivität Bewert.	2. Effektivität Gewicht.	3. Impact Bewert.	3. Impact Gewicht.	4. Effizienz Bewert.	4. Effizienz Gewicht.	5. Nachhaltig- keit Bewert.	5. Nachhaltig- keit Gewicht.	Gesamt bewertung gerundet
Nepal	Nepalesisch-deutsche integrierte Wirtschaftsförderung											
81095872	2003.2461.6 2001.2033.7 1995.2560.1	2	2	2	2	3	2	2	2	3	2	2
Peru	Förderung von Klein- und Mittelunternehmen in ausgewählten Regionen											
81096922	1997.2003.8	2	2	3	1	3	3	2	1	3	3	3
Rumänien	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung											
81096143	2004.2195.8	1	1	2	2	2	2	1	2	1	2	1
Kroatien	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung											
81096143	2004.2218.8	2	2	2	2	3	2	3	1	3	2	3
Serbien	Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in Serbien											
81096143	2004.2182.6	1	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2
SADC	Beratungsdienst für die Privatwirtschaft, ASPB											
81098681	2002.2181.2	2	2	3	2	3	2	3	2	2	2	3
Südafrika	Programm Stärkung lokaler Regierungsförderung; Komponente Lokale Wirtschaftsförderung											
81098582	2006.2155.7.8	1	2	2	2	3	2	3	2	2	2	2
Tansania	Förderung von Selbsthilfeorganisationen in der informellen Wirtschaft											
81096304	1997.2028.5	3	3	3	2	4	2	3	1	3	3	4
Thailand	Förderung der Kleinindustrie											
81098638	1995.2299.6	2	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3

## Anhang 4 Auswertung der unabhängigen Evaluierungen PWE 2007

	1. Relevanz Bewertung	1. Relevanz Gewichtung	2. Effektivität Bewert.	2. Effektivität Gewicht.	3. Impact Bewert.	3. Impact Gewicht.	4. Effizienz Bewert.	4. Effizienz Gewicht.	5. Nachhaltigkeit Bewert.	5. Nachhaltigkeit Gewicht.	Gesamt bewertung gerundet	
<b>Bewertung</b>												
Anzahl der bisher bewerteten Vorhaben	17		17		17		17		17		17	
durchschnittliche Bewertung	1,8		2,6		2,8		2,7		2,8		2,7	
Standard-Abweichung der Bewertung	0,8		0,8		0,9		1,0		0,7		1,0	
beste Bewertung	1		1		1		1		1		1	
schlechteste Bewertung	4		5		5		5		4		5	
Anzahl der mit "1" bewerteten Vorhaben	6		1		1		1		1		1	6%
Anzahl der mit "2" bewerteten Vorhaben	9		6		5		7		4		7	41%
Anzahl der mit "3" bewerteten Vorhaben	1		9		9		7		10		6	35%
Anzahl der mit "4" bewerteten Vorhaben	1		0		1		0		2		2	12%
Anzahl der mit "5" bewerteten Vorhaben	0		1		1		2		0		1	6%
Anzahl der mit "6" bewerteten Vorhaben	0		0		0		0		0		0	0%
Anzahl der erfolgreichen Vorhaben ("1"- "3")	16		16		15		15		15		14	82%
Anzahl der nicht erfolgreichen Vorhaben ("4"- "6")	1		1		2		2		2		3	18%
Anteil der erfolgreichen Vorhaben	94%		94%		88%		88%		88%		82%	
<b>Gewichtung</b>												
Anzahl der bisher bewerteten Vorhaben		17		17		17		17		17		
durchschnittliche Gewichtung		2,0		2,0		2,2		1,6		2,4		
Standard-Abweichung der Gewichtung		0,5		0,3		0,5		0,5		0,5		
geringste Gewichtung		1		1		1		1		2		
höchste Gewichtung		3		3		3		2		3		
Anzahl der mit "1" gewichteten Vorhaben		2		1		1		6		0		
Anzahl der mit "2" gewichteten Vorhaben		13		15		12		11		10		
Anzahl der mit "3" gewichteten Vorhaben		2		1		4		0		7		