

Uwe Holtz, Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Brigitte Fahrenhorst / Stefan A. Musto (Hg.), Grenzenlos - Kommunikation, Kooperation, Entwicklung (SID-Berlin Berichte Nr. 13), Berlin 2000, S. 54-60.

## **Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit<sup>1</sup>**

Das Ziel, für größtmögliche nachhaltige Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu sorgen, ist gerade angesichts knapper werdender Finanzmittel von großer Bedeutung: Fehlschläge in der EZ werden sich nie ganz ausschließen lassen, sie müssen aber auf ein Minimum reduziert werden, auch um die Akzeptanz in der Bevölkerung für Entwicklungspolitik zu erhalten bzw. zu erhöhen.<sup>2</sup> Deshalb begrüße ich ausdrücklich diese Anhörung und orientiere mich bei meiner Stellungnahme an den vom Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung formulierten Fragen.

### **1. Wie definiert sich Nachhaltigkeit?**

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) hat bei dieser Anhörung offensichtlich weder die umweltverträgliche Nachhaltigkeit noch das in Rio 1992 beschlossene Leitbild einer generell nachhaltigen Entwicklung im Sinn, sondern den spezifischen Begriff der Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit.

Nachhaltig in diesem Sinne ist die EZ dann, wenn ihre Erfolge auf längere Sicht tragfähig sind - oder genauer: wenn ihre positiven Wirkungen nach Beendigung der Unterstützung von außen fortbestehen und wenn die EZ Hilfe zu einer - auch innovativen - Selbsthilfe leistet, die zu dauerhaften Erfolgen führt bzw. solche Erfolge anstößt.

---

<sup>1</sup> Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (29. Oktober 1997)

<sup>2</sup> Zwei Hauptzwecke lassen sich für Evaluationen anführen, wie schon die OECD in ihrer Veröffentlichung "DAC-Prinzipien für eine effektive Hilfe" von 1992 wußte: Verbesserung der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit, indem aus Fehlern der Vergangenheit gelernt wird; Bereitstellung einer Grundlage für Rechenschaftspflichtigkeit und Information der Öffentlichkeit. (Vgl. OECD: Development Assistance Manual - DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992, S. 132.)

Wegen der unterschiedlichen, besonders in der Öffentlichkeit zur Verwirrung führenden Bedeutung von Nachhaltigkeit empfehle ich, den Begriff "Nachhaltigkeit in der EZ" zu ersetzen, und zwar durch "nachhaltige Wirksamkeit" in der EZ.

(Im 1996 veröffentlichten Grünbuch der Europäischen Kommission über die Zukunft der EU-AKP-Beziehungen findet sich folgende Definition: "Die Nachhaltigkeit beschreibt die Dauerhaftigkeit der Ergebnisse und bezieht sich namentlich auf den Fortbestand der Ergebnisse nach Einstellung der Hilfsprogramme."<sup>3</sup>)

Die KfW betrachtet "ein Vorhaben dann als nachhaltig, wenn es nach der Beendigung der ausländischen Unterstützung über eine wirtschaftlich angemessenen Nutzungsdauer erfolgreich weitergeführt werden kann."<sup>4</sup>

Für die GTZ gelten Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit dann "als nachhaltig, wenn die erreichten Verbesserungen in den Partnerländern nach dem Ende der Förderung fortbestehen."<sup>5</sup>)

## **2. Gibt es Nachhaltigkeitskriterien, welche trägerübergreifend akzeptiert werden?**

Bislang hat die Bundesregierung darauf verzichtet, zusammen mit anderen in der EZ tätigen Organisationen umfassende Kriterien und Maßstäbe für die Beurteilung von Nachhaltigkeit in der EZ zu entwickeln, obwohl die OECD in ihrer Veröffentlichung "DAC-Prinzipien für eine effektive Hilfe"<sup>6</sup> von 1992 bereits wichtige Hinweise gegeben und weitere Anstrengungen angemahnt und der Rat der EU-Entwicklungsminister am 1. Juni 1995 Bestimmungen über "Verfahren und Durchführung der Evaluierung der entwicklungspolitischen Instrumente und Programme der Europäischen Union" beschlossen hatte.

---

<sup>3</sup> European Commission, Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century, Luxembourg 1997, S. 8.

<sup>4</sup> KfW, Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit - Vierter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern, Frankfurt a. M. 1997, S. 96.

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag - Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ausschußdrucksache 13/162 (Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung "Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit" am 29. Oktober 1997), 20.10.97, S. 27.

<sup>6</sup> OECD: Development Assistance Manual - DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992, vor allem S. 131ff.

(Für die Europäische Kommission wird die Nachhaltigkeit "vor allem nach wirtschaftlichen und finanziellen Kriterien, nach dem Kriterium der soziokulturellen Integration, der Leistungsfähigkeit der lokalen Institutionen und der Eignung der eingesetzten Technologie" beurteilt."<sup>7</sup>)

Auch wenn sich wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kriterien auf viele EZ-Vorhaben nicht übertragen lassen (etwa bei Demokratisierungshilfen), so sollte doch nach dem Kosten-Nutzen- bzw. dem Kosten-Wirkungs-Verhältnis gefragt werden. Ist es z. B. wirklich immer notwendig, teure deutsche Experten einzusetzen, oder könnten nicht auch einheimische Experten ebenso gut im Entwicklungsland zum Einsatz kommen, ja - diene dies nicht sogar einer nachhaltigen Wirksamkeit?

Die 1957 in Washington D.C. gegründete weltweit tätige Nichtregierungsorganisation "Gesellschaft für Internationale Entwicklung/Society for International Development - SID" gehört zu jenen, die die Rio-Beschlüsse als Kompaßnadel für eine globale menschenwürdige, nachhaltige Entwicklung betrachten und die in Rio die Zivilgesellschaft aufgefordert haben, eine größere Verantwortung für eine solche Entwicklung zu übernehmen. Deshalb mag es nicht überraschen, wenn ich die Frage wie folgt beantworte: Trägerübergreifend könnten jene Kriterien für eine nachhaltige Wirksamkeit akzeptiert werden, die sich aus Rio und vor allem der AGENDA 21 herleiten. Demnach wäre zu untersuchen, ob die betreffende entwicklungspolitischen Maßnahme einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet hat bzw. leistet. Dabei wären quantitative und qualitative Kriterien zu berücksichtigen.<sup>8</sup>

Gemäß der AGENDA 21 ist unter nachhaltiger Entwicklung ein Konzept zu verstehen, das die nachhaltige Verbesserung der politischen und gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mit der langfristigen

---

<sup>7</sup> European Commission, Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century, Luxembourg 1997, S. 8.

<sup>8</sup> Bezogen auf die Überprüfung der nachhaltigen Wirksamkeit im Sinne eines möglichen Beitrags zu einer nachhaltigen Entwicklung steht man noch am Anfang, wie auch in der Stellungnahme der GTZ nachzulesen ist: Die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung hat einen Katalog von 134 Kriterien zur Messung der Nachhaltigkeit entwickelt; er soll in einigen Testländern überprüft werden; mit Ergebnissen und Erfahrungen ist erst in einigen Jahren zu rechnen. (Vgl. Deutscher Bundestag - Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ausschußdrucksache 13/162 (Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung "Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit" am 29. Oktober 1997), 20.10.97, S. 28.)

Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und einer gedeihlicheren Zukunft in Einklang bringt.

Bei den meisten Definitionsversuchen wird die politische Dimension unterschlagen, obwohl in der Agenda 21 an mehreren Stellen von Demokratie, Menschenrechten, Partizipation und Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Gruppen die Rede ist. Oft findet auch eine Verengung auf ökologische Nachhaltigkeit statt.

### **3. Welche methodischen Erfahrungen liegen hinsichtlich der Überprüfung der Nachhaltigkeit vor bzw. welche Methodendefizite existieren?**

Generell sind die Erfahrungen hinsichtlich der Überprüfung der nachhaltigen Wirksamkeit in der EZ dürftig - einmal, weil erst seit einigen Jahren verstärkt danach gefragt wird, zum anderen wegen des Zeithorizontes (so besitzen Staudämme eine durchschnittliche Lebensdauer von rd. 50 Jahren). Außerdem stellen der komplexe und prozeßhafte Charakter von Entwicklung und die verschiedenen internen und externen Akteure, die auf den Entwicklungsprozeß eines Landes einwirken, die Nachhaltigkeitsüberprüfungen vor große Herausforderungen, die es aber anzunehmen gilt.

Eine Bewertung der nachhaltigen Wirksamkeit ist auch sehr schwierig: so sind etwa Zentren der beruflichen Ausbildung nach dem Ende der Förderung durch die deutsche Entwicklungshilfe in sich zusammengefallen, aber die den vielen jungen Menschen vermittelte Ausbildung wirkt noch Jahrzehnte fort.

### **4. Gibt es praktische Erfahrungen von "lessons learned" und ein "institutionelles Gedächtnis" der EZ?**

Nach rd. vier Jahrzehnten staatlicher deutscher Entwicklungspolitik läßt sich auch unter dem Gesichtswinkel der nachhaltigen Wirksamkeit feststellen: Es gibt viele Erfolge und Halb-Erfolge, aber leider auch eine zu große Menge an Fehlschlägen.

Ja, praktische Erfahrungen sind vorhanden, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit hat Lektionen gelernt:

- aus den Fehleinschätzungen der Vergangenheit (wie „Entwicklung ist technisch machbar“ und „Eine auf Dauer tragfähige Entwicklung kann von außen in Gang gesetzt werden“),
- aus den Fehlern (z. B. Basisferne, Vernachlässigung ökologischer Faktoren, Geringschätzung der Bedeutung der Frauen für den Entwicklungsprozeß und der internen Rahmenbedingungen - daß die internationalen Rahmenbedingungen auch eine gewichtige Rolle spielen, wird von der Bundesregierung weniger deutlich anerkannt).

Defizite sind immer noch zu beklagen. Ein wichtiges Defizit sehe ich darin, daß das oberste Prinzip der EZ, nämlich die Partizipation der betroffenen Bevölkerung und die Identifizierung mit den EZ-Maßnahmen sicherzustellen, immer noch nicht voll angewendet wird - noch zu selten sitzen die Menschen in den Entwicklungsländern am Steuer des Entwicklungsautos.

Das institutionelle Gedächtnis, zumindest das Langzeitgedächtnis, ist schwach entwickelt. Bereits in den sechziger Jahren wurde der deutschen Entwicklungshilfe dringend angeraten, fremde Kulturen und Mentalitäten besser verstehen und berücksichtigen zu lernen; andernfalls seien Fehlschläge vorprogrammiert. In seinem 1994er Prüfbericht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mußte der OECD-Entwicklungshilfesausschuß eine ähnliche Empfehlung aussprechen: „Eingehende und aktuelle Kenntnisse über die Konzepte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sowie über die Kultur, Geschichte und den Entwicklungsbedarf des Gastlandes sind unabdingbare Voraussetzungen“ für eine stärkere Vor-Ort-Präsenz und ein erweitertes Koordinierungsmandat für die Entwicklungseinheiten in den deutschen Botschaften; sie „sollten - falls notwendig - in Fortbildungskursen dem Personal vor seiner Entsendung vermittelt werden.“<sup>9</sup>

## **5. Wie sollten Evaluationen effektiv kostengünstig durchgeführt werden?**

Bei Evaluationen geht es um die Begutachtung entwicklungspolitischer Maßnahmen, um Wirkungsbeobachtungen und Erfolgskontrollen. Um effektiv zu sein, müssen Evaluationen so systematisch und objektiv, so situations- und auch kulturbezogen

wie möglich, unparteilich und unabhängig, methodisch adäquat, glaubwürdig und vor allem nützlich und policy-orientiert für die Entscheidungsträger sein. Gemäß den Prinzipien von Partnerschaft und Partizipation sollten prinzipiell alle am zu evaluierenden Entwicklungsvorhaben beteiligten Seiten am Evaluationsprozeß teilnehmen.<sup>10</sup>

Solche Evaluationen setzen kompetente und unabhängige Evaluierer/innen, die ihr Geld kosten, voraus. Soll die nachhaltige Wirksamkeit in der EZ überprüft werden, dann muß es auch zu Ex-post-Evaluationen kommen, die erst Jahre nach dem Auslaufen der externen Förderung durchgeführt werden; auf sie wurde bislang, von einigen wenigen Einzeluntersuchungen abgesehen, verzichtet - auch aus Kostengründen und wegen des Zeithorizontes. Aber gerade sie sind wichtig, wenn man die nachhaltige Wirksamkeit in der EZ beurteilen und verbessern will.

(Die Quote der nicht erfolgreichen Maßnahmen in der deutschen technischen und finanziellen Zusammenarbeit liegt laut Auswertungsberichten von GTZ und KFW bei 20-30 %; würde die Quote nur um wenige Prozentpunkte zukünftig reduziert werden können, dann machten sich die Ausgaben für derartige Evaluationen allemal bezahlt. Dabei gilt zu berücksichtigen, daß Evaluationen nur *eine* Komponente zur Steuerung und Verbesserung der entwicklungspolitischen Maßnahmen darstellen.)

Die direkten Aufwendungen für derartige Evaluationen ließen sich durch folgende Maßnahmen kostengünstiger gestalten:

1. Doppelarbeiten vermeiden (Evaluationen sowohl bei GTZ und KFW auf der einen und beim BMZ auf der anderen Seite - potentialiter zu gleichen Maßnahmen - sind zu kostenträchtig),
2. Evaluationen bündeln und vor allem bei kleineren Trägern das "Huckepack-Verfahren" anwenden (, indem z. B. für dieselbe Region bzw. denselben Sektor Evaluationen von verschiedenen Auftraggebern gebündelt werden),
3. das bereits vorhandene Potential besser nutzen (allein in Deutschland gibt es zum Teil hervorragende Studien etwa zu den politischen und kulturellen

---

<sup>9</sup> OECD: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe - Deutschland (Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit, Nr. 9), Paris 1995, S. 32.

Rahmenbedingungen in einem spezifischen Land oder zum Zustand natürlicher Ressourcen in einer Region, ohne daß deren Erkenntnisse den Wissenschaftsturm verließen - eine praxisorientierte Aufbereitung solcher Erkenntnisse findet immer noch zu selten statt),

4. sich auf wesentliche, die nachhaltige Wirksamkeit erhöhende Fragestellungen beschränken und nicht bei jeder Evaluation das gesamte Kriterienraster abarbeiten,
5. mit Partnern kooperieren - besonders mit Partnern in Entwicklungsländern und deren komparative Kostenvorteile nutzen.

Die eben aufgezählten fünf Maßnahmen könnte ein unabhängiges, interdisziplinäres und internationales Evaluierungsinstitut zum Tragen bringen.<sup>11</sup> Das Evaluierungsinstitut könnte zudem das "institutionelle Gedächtnis" - versehen mit Gedächtnisleistungen aus dem Süden und Norden - stärken. Es sollte im Zentrum für internationale Zusammenarbeit bzw. Nord-Süd-Zentrum Bonn angesiedelt werden und eng mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, das von Berlin nach Bonn umziehen wird, und dem Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn, zu dessen Aufgaben auch die Evaluation der Entwicklungszusammenarbeit gehört, kooperieren.

Da das Evaluierungsinstitut kein Monopol auf Evaluation besitzen wird, empfiehlt sich die Nutzung der an anderen Orten vorhandenen Evaluationskompetenz einschl. privatwirtschaftlich organisierter Kompetenz. Als Erstfinanzierung könnte das Institut die bislang von BMZ, GTZ und KfW verausgabten Gelder erhalten (allein das BMZ wendet im Schnitt jährlich fast 7 Mio DM für Evaluationen auf). Längerfristiges Ziel muß es sein, sich neben einer solchen Grundfinanzierung die Existenz über Drittmittel zu sichern, also am Markt erfolgreich zu sein (z. B. über Evaluationsaufträge außerhalb der deutschen staatlichen EZ, also etwa von der EU und anderen staatlichen und multilateralen Gebern, aber auch von NRO).

---

<sup>10</sup> Vgl. auch OECD: Development Assistance Manual - DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992, S. 131ff.

## 6. Welche Transparenz ist erforderlich?

"Die Transparenz des Evaluierungsprozesses ist von entscheidender Bedeutung für Glaubwürdigkeit und Legitimität."<sup>12</sup> Ein hoher Grad von Transparenz ist auch für eine bessere Politikgestaltung erforderlich; die gegenüber Abgeordneten praktizierte Geheimhaltung einzelner Evaluationsberichte der staatlichen Entwicklungspolitik verhindert eine umfassende Unterrichtung und Meinungsbildung - die vom BMZ der Öffentlichkeit vorgelegten Zusammenfassungen sehen sich zu Recht dem Vorwurf ausgesetzt, oft genug zu glätten und zu schönen.

Die Erfolgswahrscheinlichkeit bei der Umsetzung von Evaluationsempfehlungen ist dann am höchsten, wenn alle Beteiligten - Projektträger hier und dort, Zielgruppen, Nichtregierungsorganisationen - an der Formulierung von Ergebnissen und Empfehlungen mitwirken, die von daher transparent und nachvollziehbar sind. Zur Transparenz gehört auch eine verständliche Sprache.

## 7. Welche Hemmnisse stehen der Nachhaltigkeit entgegen?

Wichtige Hemmnisse für die nachhaltige Wirksamkeit sind: Mängel bei der finanziellen und institutionellen Absicherung der Vorhaben, den allgemeinpolitischen und sektoralen Rahmenbedingungen, der Akzeptanz und dem Verhalten der Zielgruppen,<sup>13</sup> aber auch Inkompetenz auf der Seite der Geber, die Überfrachtung der EZ mit anderen Zielen und mangelnde Kohärenz entwicklungspolitischer Ziele und Maßnahmen mit anderen Politikbereichen, wie der Agrarexportpolitik.

Bei der Überprüfung der nachhaltigen Wirksamkeit in der EZ muß man sich auf ein Langstreckenrennen einlassen. Hierzu muß man den nötigen langen Atem mitbringen. Ein weiteres Hemmnis sehe ich darin, daß die Politik - hier wie dort - aus innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Opportunitätsgründen nicht immer ein Interesse daran haben könnte, die Fehler und Schwächen entwicklungspolitischer Vorhaben aufgedeckt zu sehen.

---

<sup>11</sup> Ein ähnlicher Vorschlag wurde von Prof. Reinhard Stockmann 1992 gemacht und 1996 auch in Form eines Antrages von der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag eingebracht.

<sup>12</sup> OECD: Development Assistance Manual - DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992, S. 134.

<sup>13</sup> Vgl. auch BMZ, Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342 (14.12.95), S. 106.



Nachtrag: Die Anhörung hat offensichtlich einiges bewirkt

So berichtet der vom Deutschen Bundestag herausgegebene „Blickpunkt“ (Ausgabe 2/98): „Die Bundesregierung soll die Anstrengungen zu einer erhöhten Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wesentlich verstärken. Zu diesem Zweck soll sie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragen, den notwendigen Dialog mit den Empfängerländern kontinuierlich fortzusetzen.“

Das beschloß der Bundestag am 18. Juni in seiner entwicklungspolitischen Debatte, als er eine interfraktionelle EntschlieÙung zu dem Antrag der SPD-Fraktion "Systematische Erfolgskontrolle von Projekten und Programmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit" (13/4120), die der Fachausschuß erarbeitet hatte (13/10857), annahm.

Das BMZ soll nach dem Willen des Parlaments gewährleisten, daß insbesondere die geförderten Zielgruppen in den Entwicklungsländern als die eigentlichen Träger und Garanten von nachhaltiger Entwicklung in die Planung, Durchführung und Evaluation von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingebunden werden. ... In dem Bundestagsbeschuß heißt es weiter, die **nachhaltige Wirksamkeit** von Programmen und Projekten der EZ gehöre zu den obersten Zielen der deutschen Entwicklungspolitik und sei damit zentrales Kriterium für die Vergabe von Fördermitteln. Der Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit sei entscheidend von der Partizipation der geförderten Zielgruppen in den Entwicklungsländern abhängig.“