



Abschließende Mitteilung

an das

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

über die Prüfung

Evaluierung von Maßnahmen der
Entwicklungszusammenarbeit

Teil I – Steuerung im BMZ

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: II 3 - 2019 - 0210

Potsdam, den 27. April 2021

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Begriffserläuterungen	4
0 Zusammenfassung	6
1 Vorbemerkung	8
2 Akteure bei der Evaluierung	9
2.1 Planung und Steuerung durch das Bundesministerium	9
2.2 Durchführungsorganisationen	10
2.3 Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	11
2.4 BMZ-Arbeitsgruppe zu Evaluierungen	11
3 Begriffsbestimmung und Regelungssystematik	11
4 Voraussetzungen für eine Evaluierung	14
4.1 Entwicklungspolitische Ziele	14
4.2 Indikatoren zur Messung der Erreichung der Ziele	15
4.3 Evaluierungskriterien	16
4.4 Verbesserungsbedarf	17
5 Evaluierungssystem	18
5.1 Evaluierungen auf Projektebene	18
5.2 Evaluierungen auf Programm- und Länderebene	21
6 Umsetzungsmonitoring	25
7 Abschließende Würdigung	26

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee (Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD); OECD ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e. V.
DO	Durchführungsorganisation(en)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ-/TZ-Leitlinien	Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
GVR	Gemeinsame Verfahrensreform des BMZ und der DO
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ODA	Official Development Assistance (englische Bezeichnung der Öffentlichen Entwicklungsleistungen)
SDG	Sustainable Development Goals - Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen aus der Agenda 2030
TZ	Technische Zusammenarbeit
Tz(n).	Textziffer(n)

Begriffserläuterungen

Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Evaluierung

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind Evaluierungen umfassende, systematische Analysen und Bewertungen von entwicklungspolitischen Projekten, Programmen, Instrumenten und Strategien. Dabei sind die Kriterien Relevanz, Effektivität, Kohärenz, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit zu bewerten.

Evidenz

Evidenz in der EZ liegt vor, wenn die entwicklungspolitischen Wirkungen im jeweiligen Partnerland durch belastbare Daten und Erfahrungen belegt werden können. Die hierfür erforderlichen Daten müssen mit wissenschaftlichen Methoden erhoben worden sein.

Interventionsbereich

Interventionsbereich ist der Bereich, in den die entwicklungspolitische Maßnahme (Projekt/Modul) mit dem Ziel der Verbesserung eingreifen soll.

Kooperationspartner/Partnerländer

Kooperationspartner der EZ sind Partnerländer (Entwicklungs- und Transformationsländer) und ihre regionalen Zusammenschlüsse sowie die regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen.

ODA

Official Development Assistance, kurz ODA, ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen. Dabei werden die öffentlichen Ausgaben entwickelter Länder für EZ zu ihrem Bruttonationaleinkommen in Verhältnis gesetzt.

Output/Outcome/Impact

Output bezeichnet die Wirkung eines Systemelements auf andere Elemente des gleichen Systems oder dessen Umwelt; es können Leistungen, Produkte, Güter oder Kapazitäten sein.

Outcome ist der gewünschte Nutzen bei den Zielgruppen, der durch das Erreichen von Outputs (zeitlich/logisch) nachgelagert erreicht wird.

Impact als höchste und abstrakteste Stufe der Zielerreichung fragt nach dem übergeordneten entwicklungspolitischen Nutzen einer Maßnahme.

Programme/Programmebene

Programme bündeln FZ- und/oder TZ-Projekte eines Sektors, die gemeinsame Wirkungen entfalten sollen. Sie sind politische und operative Steuerungsinstrumente der deutschen EZ. Sie übernehmen die Ziele der Länderstrategie und orientieren sich an den politischen Vorgaben des BMZ und des Partnerlandes.

Projekte/Projektebene

Projekte (das BMZ verwendet auch die Begriffe Module und Vorhaben) sind konkrete Maßnahmen der Finanziellen oder Technischen Zusammenarbeit (FZ/TZ).

Länderstrategie/Länderebene

Länderstrategien bilden den strategischen Rahmen für EZ. Sie beschreiben die Zusammenarbeit mit dem Partnerland, die Aktivitäten anderer Geber im Land sowie die Schwerpunkte des deutschen Engagements. Im Regelfall vereinbart die Bundesregierung mit den Partnerländern einen oder bis zu drei Schwerpunkte für die EZ. Sie definieren Ziele und Handlungsfelder im Schwerpunkt.

Wirkungsevaluierung

Wirkungsevaluierungen (oder englisch *Impact Evaluationen*) untersuchen die längerfristigen, übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Veränderung der Lebensbedingungen der Zielgruppen und/oder die übergeordnete entwicklungspolitische Bedeutung).

0 Zusammenfassung

Mit seiner Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ untersucht der Bundesrechnungshof die Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure im Evaluierungssystem für die deutsche staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Prüfungsreihe beschäftigt sich nicht mit der Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 Bundeshaushaltsordnung. In diesem ersten Teil der Prüfungsreihe hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Evaluierungen plant und steuert und inwieweit es aus den Evaluierungen Nutzen für die strategische Ausrichtung der EZ zieht. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMZ hat der Bundesrechnungshof abschließend Folgendes festgestellt:

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hält das Regelwerk des BMZ zu Evaluierungen für nicht ausreichend. Er empfiehlt, die grundlegende Verwaltungsvorschrift „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ zu überarbeiten und das Handbuch des BMZ zu ergänzen. Das BMZ sollte dabei die Rolle der Evaluierung im deutschen EZ-System festlegen. Das BMZ teilt diese Empfehlung. Es wird noch bis zum Ende der Legislaturperiode die „*Leitlinien Evaluierung*“ fertig stellen. Darin wird es Ziele, Prinzipien und Standards von Evaluierungen sowie Aufgabenverteilung und Vorgehensweisen erläutern (Tz. 3).
- 0.2 Durch eine Evaluierung soll festgestellt werden, ob mit einer Maßnahme die entwicklungspolitischen Ziele erreicht wurden und ob sie erfolgreich war. Die Zielerreichung wird dabei mittels Indikatoren gemessen. Wird die Maßnahme evaluiert, wird ihr Erfolg anhand von Evaluierungskriterien bewertet. Für jeden Indikator soll ein Basis- und Zielwert bestimmt werden. Der Bundesrechnungshof und das BMZ sind sich einig, dass sich die Zielerreichung nur messen lässt, wenn vor Beginn aller Vorhaben belastbare Basiswerte für die Indikatoren festgelegt werden. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Der Bundesrechnungshof hat auch Verbesserungen für die Qualität der Indikatoren angeregt. Diese hat das BMZ aufgegriffen und seine „Orientierungslinien“ für ein einheitliches Verständnis der Evaluierungskriterien aktualisiert (Tz. 4).

- 0.3 Aufgrund der dezentralen Organisation in Länder- und Sektorreferate hat das BMZ die Ergebnisse einzelner Projektevaluierungen nur selten übergreifend analysiert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Projektevaluierungen, Monitoring und Berichterstattung systematisch für übergeordnete Überlegungen und künftige Projekte auszuwerten. Hausinterne Kompetenzen hierfür sollten festgelegt und ein „lernendes System“ entwickelt werden. Das BMZ teilt den Befund. Es wird sein institutionelles Lernen aus Evaluierungen weiter ausbauen und die Abläufe von Evaluierungen in den „*Leitlinien Evaluierung*“ festhalten (Tz. 5.1).
- 0.4 Zur entwicklungspolitischen Steuerung sind auch auf der übergeordneten Länder- und Programmebene belastbare Analysen der langfristigen Wirksamkeit staatlicher EZ erforderlich. Da das BMZ seine Länderstrategien und Programme bisher nicht systematisch, sondern nur vereinzelt evaluiert hat, liegen nur bedingt Aussagen zu deren strategischer Relevanz und Wirksamkeit vor.
- Der Bundesrechnungshof empfiehlt Evaluierungen auch auf Länder- und Programmebene verbunden mit einer systematischen Berichterstattung. Dieses verbessert die Steuerung und Rechenschaftslegung über die Wirksamkeit der EZ. Der Aufwand der dafür erforderlichen Datenerhebung und -analyse muss verhältnismäßig sein. Außerdem sollten Zuständigkeiten, Verfahren und Schnittstellen festgelegt werden. Das BMZ beabsichtigt, ein Format für EZ-Programmevaluierungen und Länderportfolioevaluierungen zu entwickeln. Der Bundesrechnungshof bittet, dieses Format in zeitlicher Nähe zur Verabschiedung der „*Leitlinien Evaluierung*“ zu etablieren (Tz. 5.2).
- 0.5 Die Umsetzung der aus den Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse sollte durch eine von den operativen Referaten unabhängige Einheit nachgehalten werden. Das BMZ wird Ergebnisse eines Pilotprozesses zum Umsetzungsmonitoring auswerten, die im Laufe des Jahres 2021 vorliegen werden (Tz. 6).
- 0.6 Der Bundesrechnungshof wird die Zusagen des BMZ zur Fortentwicklung des Evaluierungssystems zum gegebenen Zeitpunkt überprüfen (Tz. 7).

1 Vorbemerkung

Mit unserer Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ untersuchen wir das deutsche Evaluierungssystem für die staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure. Mit der Prüfungsreihe richten wir den Fokus vor allem auf eine systematische und das gesamte Förderungsspektrum umfassende Evaluierungstätigkeit. Ein wichtiges Ziel hierbei ist der wirksame Einsatz von Haushaltsmitteln. Dabei ist auch von Bedeutung, ob die Evaluierungen Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit der EZ liefern. Die Prüfungsreihe beschäftigt sich nicht mit der Frage, ob die Evaluierungen den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 Bundeshaushaltsordnung genügen.

Mit diesem ersten Teil der Prüfungsreihe haben wir Ihre Rolle im Evaluierungssystem näher betrachtet. In einem zweiten Teil prüfen wir die Evaluierung der bilateralen Technischen Zusammenarbeit (TZ) durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ). In einem dritten Teil untersuchen wir die Evaluierungen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) durch die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Zudem ist als vierter Teil eine Prüfung der Evaluierungstätigkeiten des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) geplant.¹

Zu unserer Prüfungsmitteilung vom 25. Juni 2020 haben Sie mit Schreiben vom 24. September 2020 Stellung genommen. Unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahme schließen wir diesen Teil der Prüfung mit den folgenden Feststellungen ab:

¹ Durch alle diese Prüfungen soll das Thema Evaluierung in der deutschen EZ umfassend abgedeckt werden.

2 Akteure bei der Evaluierung

Im Evaluierungssystem für die deutsche staatliche bilaterale EZ² sind neben Ihnen als zuständigem Bundesministerium weitere Akteure beteiligt.³

2.1 Planung und Steuerung durch das Bundesministerium

Ein Grundsatzreferat Ihres Hauses ist für das Gesamtevaluierungssystem der staatlichen bilateralen EZ zuständig.⁴ Es soll Standards und Verfahren der Evaluierung in Leitlinien und Grundsätzen festlegen, Evaluierungskapazitäten in den Partnerländern aufbauen und das Evaluierungssystem nach außen kommunizieren.⁵ Es soll ausgewählte externe Evaluierungen, Reviews und Wirkungsmessungen Ihres Hauses koordinieren und steuern. Zudem soll es das Lernen aus Evaluierungen ermöglichen und die Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen planen.

Ein anderes Grundsatzreferat beschäftigt sich mit der Wirksamkeit und der Ergebnis- und Wirkungsorientierung der bilateralen EZ.⁶ Es ist auch für die Qualität der bilateralen EZ sowie den Wissenstransfer zu den Themen „Wirksamkeit“ und „Qualität“ zuständig.

Ein weiteres Grundsatzreferat ist für die Verfahren der FZ und der TZ allgemein zuständig.⁷ Grundlegende Verwaltungsvorschrift in der bilateralen EZ sind die *„Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“* (nachfolgend FZ/TZ-Leitlinien).⁸ Darin sind die Ziele, Aufgaben und

² Die staatliche bilaterale EZ mit Partnerländern wird vom deutschen Staat initiiert, finanziert und organisiert. Sie umfasst alle Vorhaben der TZ und FZ, die in Verträgen direkt mit den Regierungen der Partnerländer vereinbart wurden. Maßnahmen der TZ werden aus Kapitel 2301 Titel 896 03 und Maßnahmen der FZ aus Kapitel 2301 Titel 866 11 und 896 11 finanziert.

³ Die nichtstaatliche EZ, durchgeführt vor allem von Internationalen Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, ist nicht Bestandteil der Prüfung.

⁴ Referat GS 22 „Evaluierung und Ressortforschung, DEval, DIE“; im Weiteren Grundsatzreferat Evaluierung.

⁵ Vgl. *„Akteure und Arbeitsteilung im deutschen EZ Evaluierungssystem“* – Informationsblatt des BMZ.

⁶ Referat GS 21 – Wirksamkeit, Transparenz, Qualitätsstandards.

⁷ Referat GS 14 – Verfahren der FZ und TZ.

⁸ Die Leitlinien sind Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung, die von den beteiligten Ressorts (BMZ, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) beschlossen wurden. Sie richten sich an die Bundesregierung und die DO sowie an sonstige, auf deutscher Seite beteiligte Stellen; darüber hinaus sollen sie interessierten Dritten ein Bild von Zielen und Verfahren der

Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik, die Durchführungsformen, die Finanzierungsbeiträge und die Zuständigkeiten der Bundesregierung und der Durchführungsorganisationen (DO) festgelegt. Die Verfahrensabläufe haben Sie in sogenannte Handreichungen⁹ geregelt. Die FZ/TZ-Leitlinien und Handreichungen enthalten auch Regelungen, die für die Evaluierung relevant sind.

2.2 Durchführungsorganisationen

Für die von der deutschen Seite zu erfüllenden Aufgaben der Vorbereitung und Umsetzung von entwicklungspolitischen Vorhaben der TZ und der FZ bedient sich die Bundesregierung grundsätzlich deutscher DO.

Die TZ soll die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern erhöhen und sie in die Lage versetzen, eigene Ziele durch effektiven, effizienten und nachhaltigen Einsatz von Ressourcen zu verwirklichen. Aufgabe der TZ ist auch der Aus- und Aufbau von Trägerstrukturen (allgemeine Trägerförderung) sowie die Unterstützung von Planungs-, Durchführungs- und Steuerungsinstitutionen bei Programmen der Kooperationspartner. Das BMZ bedient sich hauptsächlich der GIZ.¹⁰

Durch die FZ sollen Investitionen der Kooperationspartner¹¹ durch Finanzmittel und ergänzende Maßnahmen gefördert werden. Es sollen u. a. die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur sowie der Umwelt- und Ressourcenschutz gefördert werden. DO ist vor allem die KfW.¹²

Zusammenarbeit geben. Die Bundesregierung kann in entwicklungs- und außenpolitisch begründeten Einzelfällen Abweichungen von den Leitlinien zulassen.

⁹ Die Handreichungen sind Teil Ihres Handbuches der bilateralen EZ.

¹⁰ Daneben sind auch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in geringem Umfang tätig.

¹¹ Kooperationspartner sind Partnerländer und ihre regionalen Zusammenschlüsse sowie die regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen.

¹² Weitere DO in der FZ ist die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG).

GIZ und KfW evaluieren ihre Vorhaben eigenständig.¹³ Sie haben dafür jeweils Organisationseinheiten eingerichtet, die als Stabstellen direkt dem Vorstand unterstehen und vom operativen Geschäft getrennt sind.¹⁴

2.3 Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) soll Maßnahmen der EZ unabhängig und wissenschaftlich fundiert evaluieren. Kerngeschäft des DEval ist die Durchführung strategisch relevanter Evaluierungen und Wirkungsanalysen der EZ. Zu den Aufgaben des DEval zählen auch die Methoden- und Kapazitätsentwicklung, die Wissensverbreitung und Vernetzung.

2.4 BMZ-Arbeitsgruppe zu Evaluierungen

Zur gegenseitigen Information und zum Austausch über gemeinsame Themen haben Sie die Arbeitsgruppe der Leitungen der EZ-Evaluierungseinheiten (AG E) eingerichtet.¹⁵ Die AG E erörtert und bearbeitet auch ausgewählte Fragen bezüglich Kohärenz und Arbeitsteilung bei der Evaluierung. Sie soll Evaluierungen der DO weiterentwickeln. Die AG E trifft sich mehrmals im Jahr.

3 Begriffsbestimmung und Regelungssystematik

(1) Sie beschreiben den Begriff und den Zweck einer **Evaluierung** wie folgt:
„Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind Evaluierungen umfassende

¹³ Nach Ziffer 44 der FZ/TZ-Leitlinien führen die DO *„zur Beurteilung der nachhaltigen entwicklungspolitischen Wirksamkeit von Entwicklungsmaßnahmen und um Lehren für die Fördertätigkeit zu ziehen, [...] eigenverantwortlich Evaluierungen für eine aussagekräftige Stichprobe von abgeschlossenen und gegebenenfalls laufenden Entwicklungsmaßnahmen [...] durch. [...] Darüber hinaus führt die Bundesregierung in Ausübung ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung für die Förderung und mit dem Ziel, Erkenntnisse für die weitere Ausgestaltung der Förderung sowie damit verbundene Verfahrensfragen zu gewinnen, eigene Evaluierungen insbesondere zu Querschnittsfragen sowie von größeren Programmen [...] durch.“*

¹⁴ Auch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe haben Evaluierungseinheiten für die von ihnen durchgeführten Vorhaben eingerichtet.

¹⁵ Zur AG E gehören die Leitungen der Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank, der Stabsstelle Evaluierung der GIZ sowie der EZ-Evaluierungseinheiten der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe. Das DEval nimmt an den Besprechungen teil.

und systematische Erfolgskontrollen von entwicklungspolitischen Programmen, Instrumenten und Strategien. Sie dokumentieren und beurteilen,

- *ob und wie Entwicklungsmaßnahmen ihre **Ziele** erreicht haben und*
- *ob sie als **erfolgreich** gelten können.*"¹⁶

Von der nachträglichen Erfolgsmessung durch eine Evaluierung sind die Steuerungsinstrumente des Monitorings und der Berichterstattung sowie Reviews zu unterscheiden. Die DO haben Programmgestaltung und -umsetzung sowie Projektbeauftragung und -durchführung mit **Monitoring** und **Berichterstattung** zu begleiten. Dadurch sollen laufend Informationen gewonnen werden, die die Steuerung der Programme und Projekte auf die angestrebten Ziele und Wirkungen ermöglichen. Informationen über neue Entwicklungen oder Änderungen erfordern ggf. Anpassungen. Projektfortschrittsberichte und (nach Beendigung eines Projekts) Schlussberichte (TZ) bzw. Abschlusskontrollberichte (FZ) dienen auch der Rechenschaftslegung durch die DO und dem Wissensmanagement in der deutschen EZ sowie der Kontrolle der Umsetzung. Mit der aggregierten Ergebnisberichterstattung verfolgen Sie das Ziel, Ergebnisse gemeinsam mit GIZ und KfW in ausgewählten thematischen Bereichen zu kommunizieren.¹⁷

Neben Monitoring und Berichterstattung beauftragen Sie in ausgewählten Fällen auch Externe mit sogenannten **Reviews**. Reviews sind wie Evaluierungen analysierend und bewertend, untersuchen aber in der Regel nur ausgewählte Aspekte und bewerten nicht alle Evaluierungskriterien. Sie liefern Ergebnisse daher meist schneller, seien weniger aufwendig und weniger kostenintensiv. Reviews sollen Sie bei der Steuerung unterstützen und strategische Fragen beantworten, die im längerfristig geplanten regulären Evaluierungsprogramm nicht behandelt werden.¹⁸

In Ihren Handreichungen zur Programmgestaltung und -umsetzung sowie zur Projektbeauftragung und -durchführung haben Sie die Evaluierung inhaltlich noch nicht abgegrenzt und definiert. Ablauforganisatorisch haben Sie die

¹⁶ Vgl. <https://www.bmz.de/de/service/lexikon#lexikon=14352>; letzter Abruf: 6. April 2021.

¹⁷ Es handelt sich in erster Linie um Ergebnisse auf Output-Ebene oder Outcome-Ebene. Die Indikatoren eignen sich in den meisten Fällen nicht zur Portfolio- oder Projektsteuerung (keine unmittelbaren Rückschlüsse möglich, ob und wie sich Verhältnisse im Zeitablauf vor Ort verändern). Quelle: interne Vermerke des BMZ.

¹⁸ Vgl. <http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/reviews/index.html>.

Evaluierung in diesen Handreichungen zum Ende der Prozesse vorgesehen (in grafischen Verfahrensdarstellungen für die Programm- und Projektebene). In Fußnoten zu Ihren Handreichungen verweisen Sie auf die *„Erarbeitung des EZ-Evaluierungssystems“*. Weitere Konkretisierungen für die Evaluierung in der deutschen EZ enthalten die FZ/TZ-Leitlinien und die Handreichungen nicht. Derzeit entwerfen Sie sogenannte *„Leitlinien Evaluierung“*.

(2) Wir halten das bisherige Regelwerk zu Evaluierungen für nicht ausreichend. Weder für die Programmebene noch für die Projektebene haben Sie den Verfahrensschritt „Evaluierung“ bisher inhaltlich beschrieben, sondern lediglich in grafischen Verfahrensdarstellungen vorgesehen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, die *„Leitlinien Evaluierung“* alsbald fertigzustellen. Dabei sollten Sie festlegen, welche Rolle die Evaluierung im deutschen EZ-System einnehmen soll. Im Zuge dessen sollten auch die FZ/TZ-Leitlinien und die Handreichungen ergänzt werden. Um praxistaugliche Abläufe dauerhaft zu etablieren, sind auch Zielvorstellungen für Dauer und Aufwand der Evaluierungen erforderlich.

(4) Sie haben unsere Empfehlung geteilt und wollen noch bis zum Ende der Legislaturperiode *„Leitlinien Evaluierung“* verabschieden. Dort wollen Sie Ziele, Prinzipien und Standards von Evaluierungen sowie die Aufgabenverteilung und Vorgehensweisen im deutschen EZ-Evaluierungssystem erläutern. So könnten Nützlichkeit, Qualität und Unabhängigkeit dieser Analysen und Bewertungen im Einzelnen sowie Kohärenz und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems gewährleistet werden. Ausgangsbasis dabei seien die einschlägigen Prinzipien und Standards¹⁹, die Bundeshaushaltsordnung²⁰ sowie die internationale gute Praxis.²¹ Inwieweit auch die Anpassung der *FZ/TZ-Leitlinien* erforderlich sei, werden Sie nach der Verabschiedung der *„Leitlinien Evaluierung“* prüfen.

(5) Wir begrüßen, dass Sie die *„Leitlinien Evaluierung“* bis zum Ende der Legislaturperiode verabschieden und dabei unsere Empfehlungen aufgreifen wollen.

¹⁹ Die Prinzipien und Standards des DAC und der DeGEval - Gesellschaft für Evaluation.

²⁰ Die Bundeshaushaltsordnung mit Blick auf die Erfolgskontrolle nach § 7 BHO.

²¹ Einbeziehen wollen Sie Ihre gesamten Entwicklungsleistungen (nach ODA) sowie sonstige von Ihnen politisch verantworteten Entwicklungsmaßnahmen. Official Development Assistance (ODA) ist eine international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen. Dabei werden die öffentlichen Ausgaben entwickelter Länder für EZ zu ihrem Bruttonationaleinkommen in Verhältnis gesetzt.

4 Voraussetzungen für eine Evaluierung

4.1 Entwicklungspolitische Ziele

Nach Ihrer Definition sollen Evaluierungen dokumentieren und beurteilen, ob und wie Entwicklungsmaßnahmen ihre **Ziele** erreicht haben.²²

Das Zielsystem der bilateralen EZ beruht auf einem Dreiklang aus **Länderstrategien, Programmen und Projekten**:

Länderstrategien sind dabei „[...] das zentrale Instrument zur strategischen Planung und politischen Steuerung. Sie beschreiben die Zusammenarbeit mit dem Partnerland, die Aktivitäten anderer Geber im Land sowie Schwerpunkte des deutschen Engagements. Sie definieren Ziele und Handlungsfelder im Schwerpunkt und erläutern diese auch im Rahmen ihres Beitrags zur nationalen Umsetzung der Agenda 2030²³ sowie zu den zu beachtenden thematischen Steuerungsdokumenten. Sie können politische Akzente für die Ausgestaltung der EZ in Programmen setzen.“²⁴ Ihre Regional- und Länderreferate überarbeiten ihre Länderstrategien in der Regel nach sechs Jahren grundlegend. Durch die Erstellung oder Überarbeitung der Länderstrategie sollen die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit und das bisherige Länderportfolio überprüft und entwicklungspolitische Prioritäten im Länderkontext verankert werden.²⁵

Programme sind operative Steuerungsinstrumente der deutschen EZ. Sie bündeln die **FZ/TZ-Projekte**²⁶ eines Sektors²⁷, übernehmen die Ziele einer Länderstrategie und orientieren sich an den politischen Vorgaben.²⁸ Sie binden

²² Siehe Seite 11.

²³ Im September 2015 einigte sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf die Agenda 2030. Die Nachhaltigen Entwicklungsziele - Sustainable Development Goals (SDGs) - enthalten 17 Ziele mit 169 Unterzielen zur nachhaltigen Entwicklung.

²⁴ Vgl. Handreichung des BMZ Nummer HR 023.

²⁵ Nach den Handreichungen können Sie zur Überarbeitung der Länderstrategien von den DO als Teil der regulären Berichterstattung eine vertiefte Darlegung zur Erreichung der Ziele der Länderstrategie der EZ-Programme anfordern. In Ihren Publikationen haben wir keine offizielle Definition für den Begriff „Länderportfolio“ gefunden. Nach unseren Erhebungen setzt sich das EZ-Portfolio eines Landes aus verschiedenen Schwerpunktsektoren zusammen.

²⁶ Projekte (das BMZ verwendet auch die Begriffe „Module“ und „Vorhaben“) sind konkrete Maßnahmen der FZ oder TZ, die Beiträge zum Programmziel leisten.

²⁷ Sektoren werden Themenbereiche genannt, z. B. Gesundheit, Wasser, gute Regierungsführung oder Bildung. Sie bestimmen das Ziel des Programms (regionaler, thematischer, akteurs- oder zielgruppenspezifischer Zuschnitt, sofern dieser nicht in der Länderstrategie vorgegeben ist), das Ineinandergreifen der Projekte sowie die Wechselwirkungen mit anderen Sektoren des bilateralen EZ-Portfolios im Partnerland. Sie definieren die zeitliche

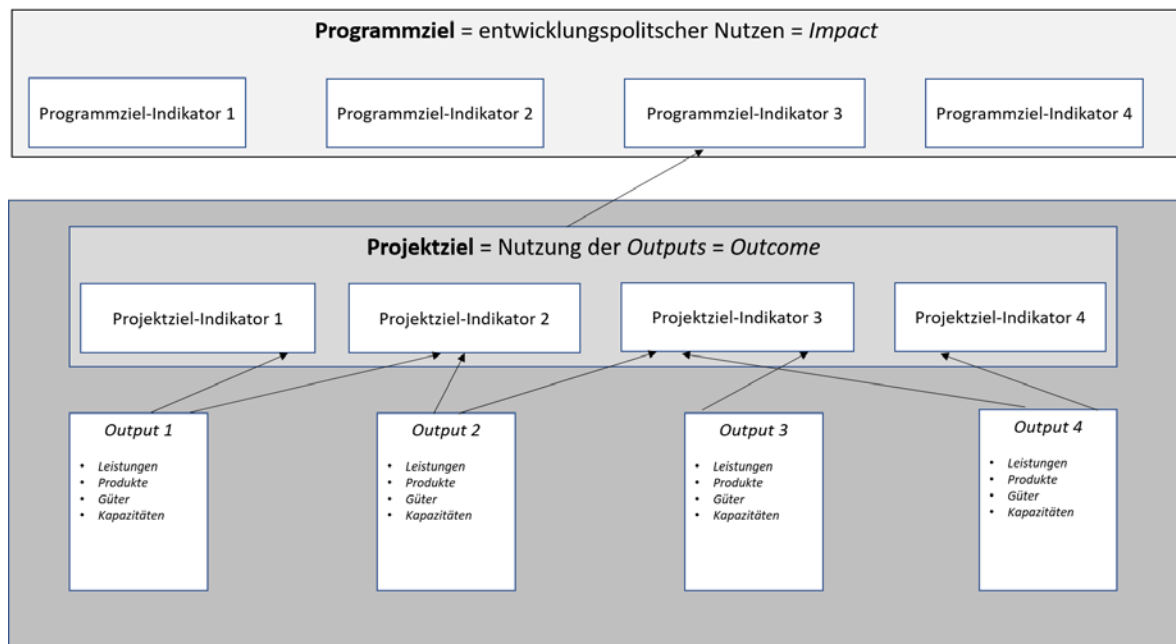
in der Regel die Partner in die Programmgestaltung über Regierungsverhandlungen und Regierungskonsultationen ein.²⁹

Auf allen Ebenen soll eine systematische und wirkungsorientierte Umsetzung der Agenda 2030 sichergestellt werden.³⁰

4.2 Indikatoren zur Messung der Erreichung der Ziele

Einer Entwicklungsmaßnahme soll nach Ihren Handreichungen von Beginn an eine Wirkungslogik zugrunde liegen. Diese Wirkungslogik stellt die geplanten Aktivitäten und die beabsichtigten Veränderungen (Wirkungen) im Hinblick auf das Zielsystem dar. Bei der graphischen Darstellung der Wirkungslogik werden die Wirkungsabläufe durch Pfeile gekennzeichnet:

Abbildung 1 : Darstellung der Wirkungslogik



Quelle: Handreichung und kommentierte Gliederung für Modulvorschläge des BMZ - HR 060 (vereinfachte und ergänzte Darstellung durch den Bundesrechnungshof).

Zur Messung, inwieweit die Ziele auf Programm- und Projektebene erfüllt worden sind, bedienen Sie sich Indikatoren. In Ihren Handreichungen legen Sie

Perspektive und Meilensteine sowie etwaige Risiken für die Erreichung der Ziele der Länderstrategie. Sie bestimmen im Einvernehmen mit den programmteilnehmenden DO eine koordinierende DO, welche für die Erstellung des Programmentwurfs, für das Monitoring des Programmfortschritts und für die Berichterstattung verantwortlich ist. Nach Überarbeitung der Länderstrategie werden die Zielsetzungen eines Programms angepasst.

²⁹ Vgl. Handreichung des BMZ Nummer 023.

³⁰ Vgl. „Ressortbericht zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs“ aus dem Jahre 2018.

fest, dass **Programmziel-Indikatoren** zur Messung des entwicklungspolitischen Nutzens des Programms (*Impact*) formuliert werden müssen. Auf der Projektebene sollen die DO nach den FZ/TZ-Leitlinien in ihrem Vorschlag für eine EZ-Maßnahme grundsätzlich **ein** überprüfbares Projektziel (*Outcome*) definieren. Zudem ist zu bestimmen, zu welchen Programmzielen und **Programmziel-Indikatoren** das Projektziel beiträgt. Zur Messung der Erreichung des Projektzieles sind vor Projektbeginn drei bis fünf **Projektziel-Indikatoren**³¹ zu definieren. Es sollen bis zu fünf messbare Ergebnisse (*Outputs*³²) und für deren Messung jeweils maximal zwei **Output-Indikatoren** definiert werden. Alle Indikatoren müssen Basiswerte (belastbare Daten für deren Ausgangslage) und Zielwerte haben und sollen SMART³³ sein.

4.3 Evaluierungskriterien

Nach Ihrer Definition sollen Evaluierungen dokumentieren und beurteilen, ob Entwicklungsmaßnahmen als **erfolgreich** gelten können.³⁴ Der Erfolg einer Maßnahme wird anhand von Evaluierungskriterien bewertet. Die konzeptionelle Grundlage für die Evaluierung der deutschen EZ bilden die DAC-Evaluierungskriterien³⁵ der internationalen Gebergemeinschaft zur Bewertung des Erfolges von Maßnahmen der EZ. Hierzu muss die Evaluierung Fragen in Bezug auf folgende Kriterien beantworten:

- **Effektivität** (Erreicht die Maßnahme ihre Ziele?)³⁶,
- **Relevanz** (Ist es die richtige Maßnahme?),

³¹ Die Zielwerte der Projektziel-Indikatoren stellen die beste Annahme zu Qualität, Quantität und Reichweite der Wirkungen dar, die zum Zeitpunkt des Projektvorschlags möglich ist. Nach Möglichkeit werden nationale Indikatoren verwendet, die zur Messung der nationalen Umsetzung der Agenda 2030 zugrunde gelegt werden.

³² Outputs sind Leistungen, Produkte, Güter oder Kapazitäten.

³³ Ein Indikator ist nur dann **SMART**, wenn er **s**pezifisch (Indikatoren müssen so präzise wie möglich definiert sein), **m**essbar (Indikatoren müssen zu angemessenen Kosten messbar sein), **e**rreichbar – **a**chievable (durch den Indikator erfasste Veränderungen sind durch die Aktivitäten und eingesetzten Instrumente erreichbar), **r**elevant (Indikator misst die zentralen Dimensionen des Ziels/der Wirkung) und **t**erminiert (zu jedem Indikator gehört eine klare zeitliche Eingrenzung, bis wann das Ziel erreicht sein muss) ist.

³⁴ Siehe Seite 11.

³⁵ Die internationale Gebergemeinschaft hat sich im Development Assistance Committee (DAC) auf sechs Schlüsselkriterien geeinigt. Das DAC ist ein Komitee der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Siehe auch BMZ-Orientierungslinie zum Umgang mit den OECD-DAC-Evaluierungskriterien in Evaluierungen der deutschen bilateralen EZ, Neufassung vom 3. September 2020.

³⁶ Siehe unter Tz. 4.1.

- **Kohärenz** (Wie gut passt die Maßnahme?),
- **Effizienz** (Wie wirtschaftlich werden die Ressourcen genutzt?),
- **Impact** (Welchen Unterschied macht die Maßnahme?³⁷) und
- **Nachhaltigkeit** (Sind die Wirkungen von Dauer?).

4.4 Verbesserungsbedarf

(1) In einem Review-Bericht wurde festgestellt, dass bei der Evaluierung auf Projektebene deutlicher Verbesserungsbedarf bestehe. Die Vorhaben hatten in der Regel keine belastbaren Basiswerte für die Indikatoren erstellt.³⁸ Anwendbar war die damalige Fassung der Orientierungslinie zu den „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale EZ“.³⁹

(2) Wir sehen es als Grundvoraussetzung für jegliche Wirkungsmessung an, vor Beginn aller Vorhaben geeignete Indikatoren und belastbare Daten für deren Ausgangslage festzulegen. Nur so lassen sich Veränderungen auf dem Weg zur Zielerreichung beobachten. Einheitliche Indikatoren für die sechs DAC-Kriterien würden die Messung der Wirksamkeit deutscher Entwicklungspolitik verbessern.

(3) Wir haben empfohlen, die DO zu verpflichten, vor Vorhabenbeginn Indikatoren mit belastbaren Basiswerten festzulegen. Zur Bewertung des Erfolgs und zur vereinfachten Berichterstattung über die Wirksamkeit deutscher Entwicklungspolitik sollten Sie Standard-Indikatoren aufstellen, die auch Fortschritte bei den SDGs⁴⁰ abbilden können.

(4) Sie haben unsere Ansicht geteilt, dass vor Beginn eines Vorhabens Indikatoren und belastbare Daten für deren Ausgangslage festzulegen sind. Da die Praxis in der Vergangenheit nicht immer zufriedenstellend war, haben Sie im August 2020 eine *Verfahrensinformation für Qualitätsstandards von Indikatoren* in Kraft gesetzt. Darin weisen Sie ausdrücklich auf eine belastbare „Wertbestückung“ von Indikatoren (einschließlich der Basiswerte) schon bei der Erstellung eines Programm- oder Projektvorschlags hin.

³⁷ Wie ist der übergeordnete entwicklungspolitische Nutzen?

³⁸ Vgl. BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan 2016, Schlussbericht, Christoph Zürcher, Mai 2017, Empfehlung 7 – Besseres Lernen.

³⁹ BMZ-Orientierungslinie zu den „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit“, ursprüngliche Fassung 2006.

⁴⁰ Vgl. Fn. 23 und Fn. 30.

Zu unserem Vorschlag, einheitliche Indikatoren aufzustellen, haben Sie die Ansicht vertreten, dass sich nicht alle Wirkungen nach den DAC-Kriterien durch einheitliche Indikatoren messen ließen. Zudem halten Sie auch bei einem einheitlicheren und standardisiertem Indikatoren-System eine gewisse Heterogenität und Flexibilität für erforderlich, um Besonderheiten der teils sehr unterschiedlichen Ansätze auf TZ- wie FZ-Seite Rechnung tragen zu können. Gleichwohl haben Sie in der AG E ein einheitliches Verständnis der DAC-Kriterien, verbindliche Bewertungsdimensionen und Prüffragen erarbeitet und bei der Aktualisierung der *BMZ Orientierungslinien zu den DAC-Evaluierungskriterien*⁴¹ bereits festgelegt. Ferner wollen Sie im „BMZ 2030“-Prozess⁴² Standardindikatoren erarbeiten, mit deren Hilfe u. a. der Beitrag der deutschen EZ zur Erreichung der SDGs besser abgebildet werden könne.

(5) Wir nehmen Ihre Ausführungen zu den Standardindikatoren und den Grenzen der Bildung von Indikatoren zur Kenntnis. Wir werden diese Thematik nach der Erarbeitung der Standardindikatoren wieder aufgreifen.

5 Evaluierungssystem

5.1 Evaluierungen auf Projektebene

(1) An den einzelnen Schritten im Verfahren der Projektbeauftragung und -durchführung bis einschließlich der Evaluierung sind Sie im Wechsel mit den DO beteiligt.

In ihren Projektvorschlägen analysieren die DO den Interventionsbereich⁴³, die Ausgangslage und die Partnerbedarfe. Sie definieren den Beitrag des Projekts zum Programm und nennen ein Projektziel. Die DO haben die vereinbarten Outputs zu erbringen oder durch Partner erbringen zu lassen. Sie haben durch Monitoring zu überprüfen, ob ihre Outputs zum Projektziel führen und ob das Projekt zu dem Programmziel beiträgt.

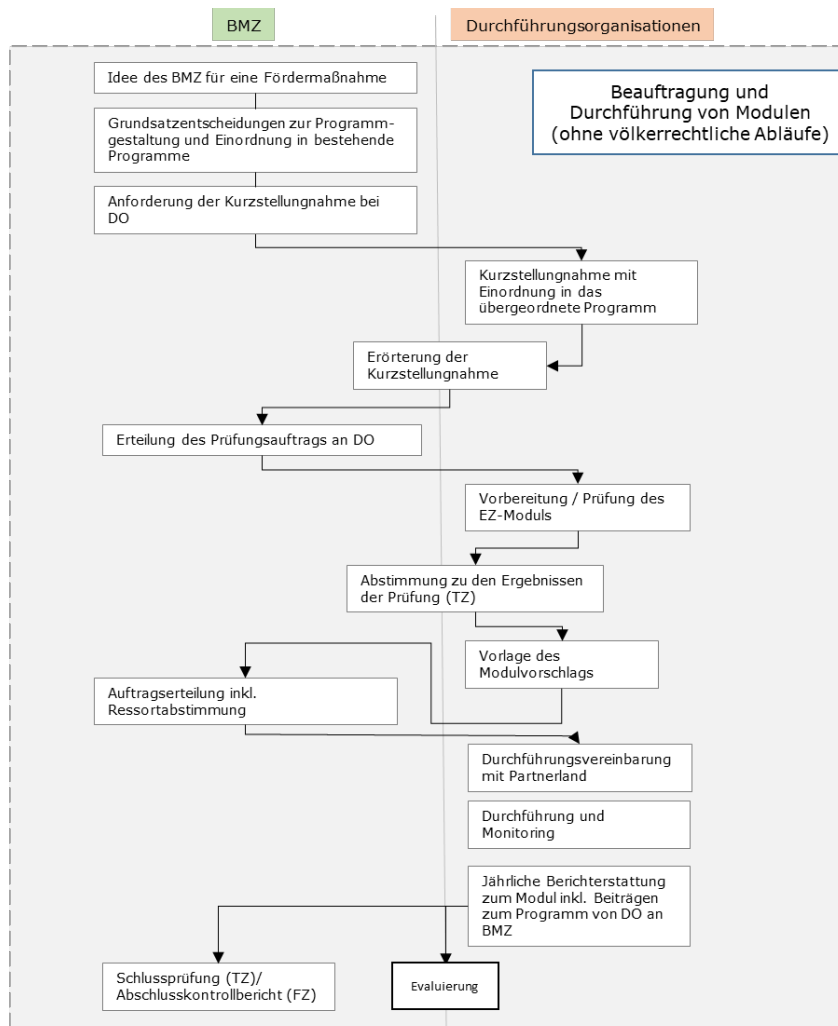
⁴¹ Neufassung vom 3. September 2020.

⁴² Mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ sollen nach Ihren Ausführungen Maßnahmen und Mittel noch wirksamer und effizienter eingesetzt werden. Kern des Reformkonzeptes ist eine neue Qualität der Zusammenarbeit. Sie werden damit von den Partnerländern noch stärker als bisher messbare Fortschritte bei guter Regierungsführung, der Einhaltung der Menschenrechte und im Kampf gegen die Korruption fordern. Es gehe um mehr Effizienz durch die Konzentration auf Schwerpunktthemen.

⁴³ Die Analyse soll eine problem- und potentialorientierte Darstellung der Ausgangssituation im unmittelbaren Interventionsbereich des Projekts beschreiben und darstellen, auf welche Gegebenheiten die Maßnahme antwortet und welches Kernproblem sie adressiert. Aus dieser Analyse leitet sich das Projektziel ab.

In den komplementären Verfahrensschritten sollen die zuständigen Referate Ihres Hauses dafür Sorge tragen, dass das Projekt an den Zielvorgaben der Programme und Länderstrategien ausgerichtet ist und laufend zu deren Erreichung beiträgt.

Abbildung 2: Verfahren der Projektbeauftragung und -durchführung



Quelle: Auszug aus BMZ-Grafik in den Handreichungen (in vereinfachter Form)

Nach den Handreichungen sind bei Folgemaßnahmen die erreichten Wirkungen unter Bezugnahme auf eventuell vorliegende Evaluierungsergebnisse und -empfehlungen im Überblick darzustellen. Sie haben in den Handreichungen zur Projektbeauftragung und -durchführung jedoch nicht dargestellt, in welcher Art und Weise aus den Evaluierungen Lehren für weitere Projekte gezogen werden sollen.

In Ihrem Hause werden die Ergebnisse der einzelnen Projektevaluierungen nur selten nach Themen oder Ländern aggregiert und für übergeordnete Überlegungen analysiert.

In einem Review-Bericht wurde festgestellt, dass bei Monitoring, Berichterstattung und Evaluierung auf Projektebene einer DO deutlicher Verbesserungsbedarf bestehe.⁴⁴ Ein externes Gutachten empfahl, bei der Prüfung neuer TZ-Maßnahmen oder Folgemaßnahmen die Zielsysteme stärker als bisher als Teil einer größeren Intervention zu betrachten.⁴⁵

(2) Das Verfahren der Projektbeauftragung und -durchführung sieht vor, dass der Bezug des einzelnen Projekts zum übergeordneten Programm in allen Phasen sichergestellt sein muss. Diesem Anspruch werden Sie und die DO als Verfahrensbeteiligte noch nicht hinreichend gerecht. Auch gibt es keinen systematischen Prozess, mit dem Erfahrungen aus abgeschlossenen Projekten in neue TZ-Maßnahmen oder Folgemaßnahmen eingebracht werden („Feedback-Loop“). Für ein lernendes System wäre es außerdem notwendig, die Erfahrungen aus den einzelnen Evaluierungen systematisch zu aggregieren und nach übergeordneten Gesichtspunkten zu analysieren. Auch die Erkenntnisse aus dem Monitoring und der Berichterstattung sollten darin einfließen. Aufgrund der dezentralen Organisation Ihres Hauses mit Länder- und Sektorreferaten fehlt es an der übergeordneten Auswertung. Trotz der Beschreibungen zur Evaluierung in den Handreichungen gibt es keinen standardisierten Verfahrensablauf zur referatsübergreifenden und verallgemeinernden Auswertung und Nutzung der Ergebnisse von Projektevaluierungen. Dies halten wir aber für erforderlich, um die Prozesse der EZ zu verbessern.

(3) Wir haben empfohlen, die Kompetenzen Ihrer Referate für die notwendigen Dokumentationen, Aggregationen und übergeordneten Überlegungen festzulegen und in Ihrem Hause zu kommunizieren. Das betrifft insbesondere das Verhältnis von Länder- und Sektorreferaten einerseits und den Grundsatzreferaten für Evaluierung, Standardisierung und FZ/TZ-Verfahren andererseits.⁴⁶

Die Ergebnisse einzelner Evaluierungen sollten Sie systematisch für übergeordnete Überlegungen auswerten. Erfahrungen aus einzelnen Evaluierungen, dem Monitoring und der Berichterstattung sollten Sie auch für weitere Projekte systematisch nutzbar machen.

⁴⁴ Vgl. BMZ Strategische Portfolio Review Afghanistan (Fn. 38), Empfehlung 7.

⁴⁵ Ergebnisbericht der externen Qualitätskontrolle der GIZ zu den Grunddaten für die Wirkungsmessung im Jahre 2016.

⁴⁶ Siehe hierzu auch Tz. 2.1.

(4) Sie haben unsere Feststellung bestätigt, dass das institutionelle Lernen aus Evaluierungen im BMZ weiter ausbaufähig ist. Im laufenden Reformprozess „BMZ 2030“⁴⁷ seien inzwischen verfahrensmäßige Vorkehrungen getroffen worden, Evaluierungserkenntnisse für thematische Strategien zu nutzen. Die Aggregierbarkeit von Evaluierungserkenntnissen zur Entwicklungswirksamkeit der deutschen EZ stoße allerdings noch an Grenzen der Vergleichbarkeit der zugrunde liegenden Evaluierungen. Bei der Harmonisierung der Evaluierungspraxis mittels der AG E seien weitreichende Ergebnisse erzielt.

(5) Wir nehmen Ihre Ausführungen zur Kenntnis. Zum gegebenen Zeitpunkt werden wir dieses Thema wieder aufgreifen.

5.2 Evaluierungen auf Programm- und Länderebene

(1) Anfragen aus Politik und Öffentlichkeit zur Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik haben zugenommen. Dies dürfte auch in der Verdoppelung Ihres Budgets innerhalb von fünf Jahren begründet sein.⁴⁸

Sie sprachen sich bereits im Jahr 2008 in einem Referenzdokument zu methodischen und konzeptionellen Fragen bei Ihren Evaluierungen für sogenannte Wirkungsevaluierungen⁴⁹ aus, um belastbare Aussagen zu Wirkungen der EZ treffen zu können: „[...] *Somit untersuchen [Wirkungsevaluierungen] weitaus mehr, als lediglich die Zielerreichung oder die kurzfristigen Effekte einer Maßnahme auf die Zielgruppe. Die interessierenden Ebenen von [Wirkungsevaluierungen] sind vielmehr die mittelfristigen, direkten sowie die langfristigen, übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen einer Maßnahme.*“⁵⁰ „'Echte' Wirkungsevaluationen, die analysieren, inwieweit Veränderungen auf Seiten der Zielgruppe einer bestimmten Maßnahme eindeutig zugeschrieben

⁴⁷ Zum Reformkonzept „BMZ 2030“, vgl. Fn. 42.

⁴⁸ Soll des Einzelplans 23 im Jahr 2015 rund 6,5 Mio. Euro; in den Jahren 2020 und 2021 je rund 12,4 Mio. Euro.

⁴⁹ Wirkungsevaluierungen (englischer Begriff „*Impact Evaluations*“) untersuchen die längerfristigen, übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen.

⁵⁰ Vgl. „Evaluation Working Papers – Wirkungsevaluierungen – Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ aus dem Jahre 2008, Abschnitt 4.

Die von Ihnen herausgegebenen „Evaluation Working Papers“ behandeln methodische und konzeptionelle Fragen im Zusammenhang mit Ihren Evaluierungen oder generelle Fragen der Methodik und Herangehensweisen von Evaluierungen. Nach den einleitenden Ausführungen dienen Sie daher als Referenzdokumente für Evaluierungsberichte und als Diskussionsbeitrag für die Fachöffentlichkeit.

[...] werden können, müssen der Frage nachgehen, was ohne Programm geschehen wäre, [...]. Dies erfordert härtere/rigorosere Methoden."⁵¹

Sie steuern ihre Länderportfolios durch ergebnisorientierte flächendeckende Projekt- und Programmberichterstattung sowie Länderportfolioreviews.⁵²

*Das DAC betonte in seinem Prüfbericht aus dem Jahr 2015, „dass es für das BMZ vorteilhaft sein könnte, regelmäßige Portfolioprüfungen vorzunehmen, um die allgemeine Relevanz und Wirksamkeit seiner Ansätze in einem Land zu beurteilen und eine Informationsgrundlage für künftige Programmentscheidungen zu erhalten. [...] Es ist nicht immer gesichert, ob das BMZ über genügend Befunde verfügt, um zu beurteilen, ob die Auswahl der Prioritäten und Programme in diesen Sektoren relevant und effektiv genug ist, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen.“*⁵³

Das DEval führte in seinem Bericht „Länderportfolioreviews“ vom April 2019 aus⁵⁴: *„Trotz der vorhandenen Informationssysteme wird auf Ebene der Länderportfolios eine Evidenzlücke⁵⁵ deutlich, die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Portfolios darstellt. [...] Ob das Portfolio insgesamt sinnvoll ausgerichtet ist, die vereinbarten Schwerpunkte noch die richtigen sind, wie die einzelnen Module und Programme ineinandergreifen und ob über das Gesamtportfolio beziehungsweise die Schwerpunkte systemische und nachhaltige Veränderungen angestoßen werden konnten – über diese Fragen gibt es häufig nur wenig Evidenz auf der Portfolioebene. Diese strukturelle*

⁵¹ Vgl. *Evaluation Working Papers* (Fn. 50), Abschnitt 2.

⁵² Strategischer Analysen auf Länderportfolioebene lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen: Länderportfolioevaluierungen und Länderportfolioreviews. Länderportfolioevaluierungen und -reviews unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihrer Funktion, können bezüglich des inhaltlichen Fokus, der methodischen Ausgestaltung sowie der Durchführungsaspekte jedoch durchaus Überschneidungen aufweisen. Eine eindeutige definitorische Abgrenzung existiert bislang nicht. **Länderportfolioevaluierungen** orientieren sich bei der Bewertung an den DAC-Evaluierungskriterien. **Länderportfolioreviews** dienen der Anpassung von Länderportfolios an sich verändernde Rahmenbedingungen. Sie nehmen vor allem Relevanz und Fragen der strategischen Steuerung in den Blick, zum Beispiel Kohärenz, Koordination und Komplementarität auf Portfolioebene. Fragen bezüglich der Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitischen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit werden hingegen nicht systematisch abgedeckt.

⁵³ Vgl. OECD (2015), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, Seiten 66 und 119.

⁵⁴ Vgl. Bericht des DEval „Länderportfolioreviews – Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“, April 2019, Seiten 28 und 29.

⁵⁵ Evidenz in der EZ liegt vor, wenn die entwicklungspolitischen Wirkungen im jeweiligen Partnerland durch belastbare Daten und Erfahrungen belegt werden können. Die hierfür erforderlichen Daten müssen mit wissenschaftlichen Methoden erhoben worden sein.

Herausforderung liegt in den derzeitigen M&E-Systemen [Monitoring- und Evaluierung-Systemen] von BMZ und DO begründet. Das BMZ bezieht den überwiegenden und wichtigsten Teil seiner Informationen für die strategische Steuerung der bilateralen Portfolios über die M&E-Systeme der DO. Diese erlauben aber kaum Aussagen zur strategischen Relevanz und Wirksamkeit auf Portfolioebene. Dies ist zum Ersten darin begründet, dass die M&E-Systeme der DO auf die Projektebene fokussieren. Auf der Ebene einzelner Programme wird zwar berichtet, allerdings werden nur sehr selten Evaluierungen durchgeführt. Berichterstattung oder Evaluierungen auf Portfolioebene sind nicht vorgesehen und liegen derzeit auch nicht im Mandat der DO. Folglich vergrößert sich die Evidenzlücke von der Projekt- hin zur Portfolioebene. Zum Zweiten spiegelt die Berichterstattung die Perspektive der DO wider. Dies kann dann zu Herausforderungen führen, wenn sich die DO nicht kritisch genug mit der eigenen Arbeit auseinandersetzt haben oder die Informationsweitergabe interessengeleitet stattfindet. [...]"

Das DEval führt zum übergreifenden Lernen auf Länderportfolioebene aus: *„Bisher existiert im BMZ kein flächendeckender Mechanismus, um die verschiedenen Informationsquellen systematisch zusammenzufassen und zu bewerten oder eigenständige Datenerhebungen und Analysen auf Portfolioebene durchzuführen. Vor dem Hintergrund begrenzter personeller Ressourcen und der Vielzahl an Verantwortlichkeiten in den Regionalreferaten kann die Anzahl der Informationsquellen vielmehr zu einer Überforderung des aufnehmenden Systems führen. In der Konsequenz ist auf übergeordneter Portfolioebene die Informationslage, die das BMZ bei der strategischen Portfoliosteuerung unterstützen soll, häufig stark eingeschränkt.“*⁵⁶

Bei unseren Erhebungen haben wir festgestellt, dass in Ihrem Hause zwar in Einzelfällen auf Projektebene die Ergebnisse verschiedener Evaluierungen aggregiert und für übergeordnete Überlegungen analysiert wurden (s. o. Tz. 5.1). Sie haben aber keine Regelung getroffen, nach welchen Kriterien Sie übergeordnete Evaluierungsthemen auswählen. Über die einzelfallbezogenen aggregierten Auswertungen der Projektanalysen hinaus ist nicht vorgesehen, Evaluierungen standardmäßig auch auf Programm- und Länderebene durchzuführen und zu nutzen.

⁵⁶ Vgl. Länderportfolioreviews (Fn. 54), Seite 7.

(2) Wir sind wie DAC und DEval der Meinung, dass zur entwicklungspolitischen Steuerung auf Programm- und Länderebene belastbare Analysen der langfristigen übergeordneten Wirksamkeit staatlicher EZ erforderlich sind.

Aus unserer Sicht haben Sie noch keine geeigneten Formate für die Berichterstattung und Evaluierung auf Programm- und Länderebene geschaffen. Die Ergebnisse des Prüfberichtes des DAC und der Länderportfolioreview des DEval zeigen⁵⁷, dass das zusammen mit den DO entwickelte System für das Monitoring und die Berichterstattung auf Projektebene Ihnen nur bedingt ermöglicht, Relevanz und Wirksamkeit der Programme zu bewerten. Dadurch fehlen Ihnen Erkenntnisse für die evidenzbasierte Steuerung auf Programm- und Länderebene. Eine Berichterstattung auf Länderportfolioebene sehen Sie nicht vor. Evaluierungen auf Programm- und Länderebene setzen Sie nicht systematisch, sondern nur vereinzelt ein. Für regelmäßige Wirkungsevaluierungen als Verfahrensbestandteil der EZ-Steuerung auf Länder- und Programmebene fehlt es an den notwendigen Grundsatzdokumenten.⁵⁸ Da Sie kaum Aussagen zur Relevanz und Wirksamkeit auf Länderportfolioebene gewinnen, ist eine strategische Steuerung erschwert. Auch auf Programm- und Länderebene können Fehler (projektübergreifend) ermittelt und analysiert werden, größtmögliche Lernerfolge erzielt und bewährte Abläufe nach dem besten Beispiel standardisiert werden. Zugleich bedarf es einer geeigneter Datenerhebung und Datenanalyse. Dabei muss der Erhebungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den besseren Steuerungsmöglichkeiten stehen.

(3) Wir haben Ihnen zur besseren Steuerung auf Programm- und Länderebene und zur verbesserten Rechenschaftslegung über die Wirksamkeit der EZ als Gesamtsystem empfohlen, ein System für die Berichterstattung und Evaluierung auch auf Programm- und Länderebene zu schaffen. Dazu halten wir es für erforderlich:

- Evaluierungen auf Länder- und Programmebene inhaltlich und ablauforganisatorisch zu definieren.

⁵⁷ „dass es für das BMZ vorteilhaft sein könnte, regelmäßige Portfolioprüfungen vorzunehmen“, und dass „auf Ebene der Länderportfolios eine Evidenzlücke deutlich [wird], die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Portfolios darstellt.“

⁵⁸ Die einzige Regelung zu Evaluierungen in der deutschen EZ findet sich in Ziffer 44 der FZ/TZ-Leitlinien, vgl. Fn. 13.

- In Abstimmung mit den beteiligten Evaluierungsakteuren festzulegen, wer die unabhängigen Evaluierungen auf Länder- und Programmebene in einem für die regelmäßige Steuerung der EZ notwendigen Umfang ausführen soll.
- Die internen Kompetenzen und Abläufe in Ihrem Haus für die übergeordnete Auswertung der Berichterstattungen und der Evaluierungen zu regeln.
- Schnittstellen des Systems zu den Projekt- und Querschnittsauswertungen der DO, zu Länderreviews und zu DEval-Evaluierungen zu definieren.

(4) Sie haben unseren Empfehlungen zu Evaluierungen auf Länder- und Programmebene zugestimmt. In den Handreichungen seien zwar im Grundsatz bereits erhebliche Vorkehrungen getroffen worden, die die Auswertung und Nutzung von Projekt- und Programmserfahrungen und damit die Portfoliosteuerung des BMZ verbesserten. Mit den Akteuren im deutschen EZ-Evaluierungssystem würden zusätzliche Evaluierungsformate arbeitsteilig entwickelt – komplementär zu den bereits vorhandenen Instrumenten der Länderportfoliosteuerung. Dabei werde darauf geachtet, dass deren Aufwand verhältnismäßig zu den zu erwartenden Erkenntnissen sei. Länderportfolioreviews könnten helfen, die Angemessenheit, Relevanz und Kohärenz des deutschen Länderportfolios evidenzbasiert zu analysieren und steuerungsrelevante Verbesserungsmöglichkeiten zu entwerfen. Da das Format für EZ-Programmevaluierungen und Länderportfolioevaluierungen noch zu entwickeln sei, könnten Sie standardisierte Verfahrensabläufe (mitsamt Kompetenzen, zeitlichen Zielvorstellungen und Schnittstellen) hierzu erst zu einem späteren Zeitpunkt festlegen. In die „*Leitlinien Evaluation*“ würden Sie grundsätzliche Ausführungen zu künftigen Evaluierungen auf Programm- bzw. Länderebene und zur arbeitsteiligen Vorgehensweise der Akteure im EZ Evaluierungssystem aufnehmen. Deren Umsetzung sei jedoch als „perspektivisch“ anzusehen.

(5) Zur Umsetzung künftiger Evaluierungen auf Programm- und Länderebene sowie der Kompetenzverteilung der Akteure legen Sie sich zeitlich nicht fest. Sie sollten diese in zeitlicher Nähe zur Verabschiedung der „*Leitlinien Evaluation*“ etablieren. Wir werden dies zu geeigneter Zeit erneut prüfen.

6 Umsetzungsmonitoring

(1) Sie haben festgelegt, dass im Anschluss an eine DEval-Evaluierung Ihr zuständiges Fachreferat einen Plan entwerfen soll, ob und wie die Empfehlungen

umgesetzt werden. Das Fachreferat soll mit dem Grundsatzreferat Evaluierung und den DO unter beratender Teilnahme des DEval den Umsetzungsplan besprechen. Bei der Finalisierung des Umsetzungsplans durch das federführende Fachreferat soll das Grundsatzreferat Evaluierung eine (formal) qualitätssichernde Rolle übernehmen. Ende 2019 starteten Sie gemeinsam mit dem DEval einen Pilotprozess, um die Umsetzung der Empfehlungen aus DEval-Evaluierungen nachzuhalten (Empfehlungs-Monitoring). Ziel sei es, das Lernen aus strategischen DEval-Evaluierungen gemäß internationaler Praxis in einem festen System mit klaren Verantwortlichkeiten und Prozessen zu verankern. Auf Basis erster Auswertungen im Pilotprozess sollen Schlüsse für die weitere Ausgestaltung des Systems gezogen werden.⁵⁹

(2) Wir halten es zur Qualitätssicherung und Wissensbündelung für erforderlich, dass die Umsetzungspläne der Fachreferate für DEval-Empfehlungen durch eine unabhängige Einheit nachgehalten werden. Auch für künftige projektübergreifende aggregierte Erkenntnisse sowie Evaluierungen der Programme und Länderportfolios ist ein Umsetzungsmonitoring notwendig.

(3) Die Umsetzung der aus den Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse sollte durch eine von den Fachreferaten unabhängige Einheit – intern in Ihrem Haus oder extern – nachgehalten werden. Sie sollten die Erkenntnisse aus den Evaluierungen und deren Umsetzung auswerten und für ein lernendes System nutzbar machen.

(4) Unsere Empfehlung unterstützen Sie. Die Ergebnisse des Umsetzungsmonitorings sowie des Pilotprozesses würden voraussichtlich Mitte 2021 vorliegen. Nach deren Auswertung wollen Sie Schlüsse für die weitere Verbesserung des Systems ziehen.

(5) Wir begrüßen, dass Sie unseren wesentlichen Empfehlungen zustimmen. Wir werden Ihr Umsetzungsmonitoring zu geeigneter Zeit erneut prüfen.

7 Abschließende Würdigung

Wir haben Ihnen Hinweise zur besseren Steuerung auf Programm- und Länderebene und zur verbesserten Rechenschaftslegung über die Wirksamkeit der

⁵⁹ Die Auswertungen sollen dazu dienen, Hürden, Erfolgsfaktoren und Voraussetzungen für die Akzeptanz und Umsetzung von DEval-Evaluierungsempfehlungen im BMZ und bei durchführenden Organisationen zu identifizieren.

EZ als Gesamtsystem gegeben. Idealtypisch ist ein Evaluierungssystem zu entwickeln, das in einem kaskadischen Aufbau von der Länderportfolio- bis zur Projektebene standardisierte Evaluierungen beschreibt. Diese Beschreibung sollte sich auf die Bedeutung, den Inhalt, den Ablauf, die einzelnen Akteure und deren Kompetenzen sowie den notwendigen Aufwand beziehen. Außerdem müssen die einzelnen Akteure verpflichtet werden, die Evaluierungen wie geplant auszuführen. Eine Verpflichtung könnte über die alsbald fertig zu stellenden „*Leitlinien Evaluierung*“ oder die FZ-/TZ-Leitlinien hergestellt werden.

Um den Erfolg und die Wirksamkeit deutscher Entwicklungspolitik einfacher und einheitlicher messen zu können, sollten Sie möglichst Standard-Indikatoren verwenden. Die Ergebnisse einzelner Evaluierungen, des Monitorings und der Berichterstattung sollten Sie für übergeordnete Überlegungen und künftige Projekte systematisch nutzbar machen.

Die Umsetzung der aus den Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse sollte durch eine von den operativen Fachreferaten unabhängige Einheit nachgehalten und für ein lernendes System nutzbar gemacht werden.

Wir werden zu gegebener Zeit prüfen, wie Sie Ihre Zusagen zur weiteren Fortentwicklung des Evaluierungssystems umgesetzt haben.

Reinert

Steinkamp