



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

über die Evaluierung von Maßnahmen der
Entwicklungszusammenarbeit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des
§ 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des
Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 3 - 0000752

7. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Das BMZ sollte sein Evaluierungssystem weiter verbessern und noch mehr nutzen

Im bereits gut entwickelten Evaluierungssystem des BMZ gibt es noch Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten. Diese bestehen insbesondere auf projektübergreifender strategischer Ebene. Zudem sollten weitere Akteure noch stärker einbezogen werden. Die Erkenntnisse sollten noch besser für folgende Projekte und zum institutionellen Lernen genutzt werden.

Worum geht es?

Der Bundesrechnungshof hat das Evaluierungssystem für die deutsche staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) untersucht. Evaluierungen sollen Aussagen dazu liefern, ob Haushaltsmittel für die EZ wirksam eingesetzt und inwieweit die entwicklungspolitischen Ziele der EZ damit erreicht wurden. Das Evaluierungssystem hat sich bereits auf ein gutes Niveau entwickelt. In bestimmten Bereichen gibt es aber noch Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten.

Was ist zu tun?

Das BMZ sollte in das Evaluierungssystem die Beiträge der deutschen zivilgesellschaftlichen sowie der multilateralen Organisationen zur EZ noch stärker einbeziehen. Evaluierungen sollten auch auf projektübergreifender Ebene (Länder und EZ-Programme) stattfinden. Das BMZ sollte die Zieleerreichung noch präziser messen und die Erkenntnisse aus Evaluierungen noch besser für die Steuerung der EZ nutzen. Evaluierungsergebnisse sollten zusammen mit Projektinformationen öffentlich zugänglich sein.

Was ist das Ziel?

Evaluierungen könnten ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion noch stärker entfalten: Das BMZ sollte auch auf strategischer Ebene möglichst zuverlässig feststellen, ob mit den Haushaltsmitteln die beabsichtigten Wirkungen tatsächlich und dauerhaft erreicht werden. Sollte dies nicht der Fall sein, muss das BMZ frühzeitig umsteuern. Aus den positiven wie negativen Erkenntnissen sind Lehren für übergeordnete Überlegungen, aber auch für ähnliche Projekte oder die Projektfortsetzung zu ziehen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“	8
2 Das Evaluierungssystem des BMZ	9
2.1 Leitlinien des BMZ zur Evaluierung	9
2.2 Begriff und Zweck einer Evaluierung	10
2.3 Akteure im Evaluierungssystem des BMZ	11
2.4 Sicherung der Evaluierbarkeit	13
2.5 Evaluierungskriterien	15
2.6 Evaluierungsmethode Rigorose Wirkungsevaluierung	16
3 Strategische Evaluierungen	16
4 Projektevaluierungen	19
4.1 Projekte der GIZ	20
4.2 Projekte der KfW	21
5 Lernen aus Evaluierungen	22
6 Veröffentlichungen	25

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*
BMZ-E *Evaluierungseinheit des BMZ*

D

DAC *Development Assistance Committee, Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*
DEval *Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit*
DO *Durchführungsorganisation(en)*

E

EPE *Ex-Post-Evaluierungen*
EU *Europäische Union*
EZ *staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit*

F

FZ *Finanzielle Zusammenarbeit*
FZ-E *Evaluierungsabteilung der KfW*

G

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*

I

IATI *International Aid Transparency Initiative*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

L

Leitlinien *Leitlinien des BMZ zur Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit*

O

OGP *Open Government Partnership*

Q

QUER *QUick Evaluation Results*

R

RIE *Rigorose Wirkungsevaluierung*

T

Tz *Textziffer(n)*
TZ *Technische Zusammenarbeit*

Z

ZPE *Zentrale Projektevaluierung*

0 Zusammenfassung

Mit der Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ hat der Bundesrechnungshof die Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure im Evaluierungssystem für die EZ untersucht. Gegenstand der Prüfungsreihe war die Frage, wie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und seine deutschen Durchführungsorganisationen (DO) für die bilaterale entwicklungspolitische Zusammenarbeit durch Evaluierungen kontrollieren, ob Haushaltsmittel für die EZ wirksam eingesetzt wurden. DO sind hauptsächlich die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ). Dieser Bericht fasst die übergreifenden Erkenntnisse zusammen. Die Stellungnahme des BMZ zum Berichtsentwurf ist berücksichtigt (Tz. 1).

- 0.1 Evaluierungen sollen durch systematische, objektive Analysen und Bewertungen feststellen, inwieweit die entwicklungspolitischen Ziele von Maßnahmen der EZ erreicht wurden. Sie sollen Verbesserungen vorschlagen. Auch auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das BMZ im September 2021 Leitlinien zur Evaluierung der EZ erlassen. In diesem zentralen Dokument hat es Ziele, Prinzipien und Standards für Evaluierungen sowie Aufgabenverteilung und Vorgehensweisen in Grundzügen festgelegt (Tzn. 2.1 und 2.2).
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in das Evaluierungssystem des BMZ die Beiträge der deutschen zivilgesellschaftlichen sowie der multilateralen Organisationen und der Europäischen Union (EU) zur EZ noch stärker einzubeziehen. Das BMZ hat erwidert, dass es mit den deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen an der weiteren Vergemeinschaftung des Qualitätsverständnisses und einer Systematisierung von Evaluierungen arbeite. Es werde die Rolle von Evaluierungen für Steuerungsaufgaben in der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen noch stärker verankern. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit nachhalten, welche Fortschritte erzielt worden sind (Tz. 2.3).
- 0.3 Evaluierungen können die Zielerreichung von EZ-Maßnahmen dann aussagekräftig messen, wenn für die Ziele qualitativ hochwertige Indikatoren mit belastbaren Anfangs- und Zielwerten festgelegt werden. Der Bundesrechnungshof hatte gefordert, bereits bei den Vorschlägen von EZ-Projekten die Qualität der Indikatoren sicherzustellen. Das BMZ hatte in Verwaltungsvorschriften Qualitätsstandards für Indikatoren festgelegt. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass das BMZ im Jahr 2023 zu untersuchen beginnt, ob sich die Qualität der Projektvorschläge hierdurch inzwischen verbessert hat. Das BMZ hat geantwortet, dass es in jährlichen externen Prüfungen der Projektvorschläge ein besonderes Augenmerk auf die Qualität von Indikatoren legen werde. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit nachhalten, was diese Prüfungen ergeben haben (Tz. 2.4).
- 0.4 Der Erfolg von Projekten der EZ wird nach sechs international anerkannten Evaluierungskriterien bewertet. Für jedes Kriterium wird eine Note vergeben. Der

Bundesrechnungshof hatte eine differenziertere und aussagekräftigere Gesamtbewertung angemahnt. Das BMZ hatte anschließend in seinen Leitlinien bestimmte Evaluierungskriterien als „K.o.-Kriterien“ definiert. Ist der Erfolg nach einem dieser Kriterien nicht ausreichend, kann eine Maßnahme insgesamt nicht als erfolgreich angesehen werden. Der Bundesrechnungshof hat dies zwar begrüßt. Er hat aber auch die Befürchtung geäußert, dass die K.o.-Kriterien in Grenzfällen zu knapp positiven Bewertungen („gerade noch zufriedenstellend“) verleiten könnten. Das BMZ will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Auswirkungen der K.o.-Kriterien auf die Bewertungspraxis auswerten, sobald genügend relevante Fälle vorliegen. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit nachhalten, was die Auswertung ergeben hat (Tz. 2.5).

- 0.5 Das BMZ möchte die Evaluierungsmethode „Rigoreuse Wirkungsevaluierung“ (RIE) öfter, systematischer und effizienter anwenden lassen. Durch eine RIE lässt sich feststellen, inwieweit eine EZ-Maßnahme tatsächlich kausal für beobachtete Veränderungen war. Ergänzend zu Schlussevaluierungen können damit belastbare Aussagen zu den Wirkungen von EZ-Maßnahmen getroffen werden. Der Bundesrechnungshof hält die Anwendung der RIE dann für gerechtfertigt, wenn und soweit diese Methode einen deutlichen Mehrwert erbringt. Das BMZ teilt diese Ansicht. Ein Mehrwert sei etwa gegeben, wenn Aussagen zu erwarten seien, die für Steuerungsentscheidungen relevant sind. Wann und bei welchen Maßnahmen dies der Fall ist, möchte das BMZ herausfinden und dabei auch Kosten-Nutzen-Abwägungen im Blick behalten. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit über den zukünftigen Einsatzbereich der RIE und die diesbezügliche Evaluierungspraxis erkundigen (Tz. 2.6).
- 0.6 Das BMZ steuert die Zusammenarbeit mit seinen Partnerländern über Länderstrategien. Programme bündeln mehrere EZ-Projekte eines Themenbereiches (Sektors), die gemeinsam Wirkungen entfalten sollen. Sie sind politische und operative Steuerungsinstrumente der deutschen EZ. Auf Länder- und Programmebene liegen dem BMZ jedoch noch keine hinreichenden Erkenntnisse über die Wirksamkeit der EZ vor. Der Bundesrechnungshof hat daher Evaluierungen auch auf Länder- und Programmebene empfohlen, um die Steuerung der EZ zu verbessern. Der Aufwand der erforderlichen Datenerhebung und -analyse hierfür muss dabei verhältnismäßig zum Erkenntnisgewinn sein. Das BMZ hat diesen Empfehlungen zugestimmt und angekündigt, „perspektivisch“ ein geeignetes Format für Evaluierungen auf Länder- und Programmebene zu entwickeln. Es werde dazu gemeinsam mit den beteiligten Organisationen die Erfahrungen aus Pilotierungsprozessen auswerten. Danach werde es über Art und Umfang der Etablierung dieser Formate unter Abwägung von Kosten und Nutzen entscheiden. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit nachhalten, zu welchen Ergebnissen die Auswertung und die Kosten-Nutzen-Abwägung geführt haben (Tz. 3).
- 0.7 Die KfW und die GIZ evaluieren ihre Projekte grundsätzlich eigenverantwortlich. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die GIZ ihre laufende Projektkostenkontrolle und die nachträgliche Effizienzbewertung bei der Projektevaluierung IT-gestützt verknüpfen sollte. Die GIZ hat mitgeteilt, an einer digitalen Verknüpfung von Kosten- und Wirkungsmonitoring zu arbeiten. Der Bundesrechnungshof wird überprüfen, ob

und welches IT-System die GIZ eingeführt hat und wie es zur Projektsteuerung genutzt wird (Tz. 4.1). Die KfW hat zugesagt, der Anregung des Bundesrechnungshofes zu folgen und baldmöglichst Projekte querschnittlich auszuwerten, die durch mehrere Geber kofinanziert werden. Der Bundesrechnungshof wird das Ergebnis dieser Querschnittsauswertung verfolgen (Tz. 4.2).

- 0.8 Evaluierungen sollen neben der Kontroll- und Steuerungsfunktion auch eine Lernwirkung entfalten. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMZ aus Projektevaluierungen nur selten übergreifende Schlussfolgerungen zieht. Das BMZ hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit den DO prüfen werde, wie die Relevanz von Querschnittsauswertungen bei den DO für übergeordnete Erkenntnisse weiter verbessert werden kann. Solche Erkenntnisse wolle es bei der Anpassung oder Neufassungen von Strategien berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof betont die Notwendigkeit, die aus den Evaluierungen gewonnenen positiven wie negativen Erkenntnisse für übergeordnete Überlegungen zu Schwerpunktthemen, Sektoren und Programmen zu nutzen. Dabei sind die daraus zu ziehenden Lehren konkret zu adressieren. Insbesondere hält der Bundesrechnungshof es für wichtig, die Erkenntnisse aus ex-post Evaluierungen für ähnliche Projekte zu nutzen und dies zu dokumentieren. Das gilt in gleicher Weise bei Zwischenevaluierungen mehrjähriger Projekte für die Entscheidung über die Projektfortsetzung (Tz. 5).
- 0.9 Das BMZ veröffentlicht seit dem Jahr 2013 Managementdaten zu Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Es hat sich dazu verpflichtet, ein nutzerfreundliches Portal zu entwickeln, um diese einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Eine Pilotversion seines „Transparenzportals“ ist seit dem 29. März 2023 öffentlich zugänglich. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMZ eine öffentlich zugängliche Datenbank zu Evaluierungen und sonstigen relevanten Analysen der EZ aufbauen sollte. Diese sollte mit dem Transparenzportal verknüpft werden. Erst durch diese Verknüpfung kann ein vollständiger Überblick über Mitteleinsatz und Wirkungen in der EZ gewährleistet werden. Das BMZ sieht keinen Bedarf für ein Evaluierungsportal. Das Transparenzportal enthalte bereits Informationen zu Evaluierungen. Der Bundesrechnungshof wird weiter untersuchen, ob das Transparenzportal seine Forderung nach einer öffentlich zugänglichen Datenbank mit Evaluierungsergebnissen erfüllt (Tz. 6).

1 Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“

Mit seiner Prüfungsreihe „Evaluierung von Maßnahmen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ hat der Bundesrechnungshof seit dem Jahr 2019 das Evaluierungssystem für die EZ und die Aufgaben und Rollen der einzelnen Akteure in diesem System untersucht.¹ Die EZ mit Partnerländern² wird vom deutschen Staat initiiert, finanziert und organisiert. Die **Zusammenarbeit des BMZ mit seinen Partnerländern** stellt den **Kern der Entwicklungspolitik** dar und bildet mit **über 5 Mrd. Euro jährlich** den größten Ausgabenblock im Haushalt des BMZ.³ Sie umfasst alle Projekte⁴ der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und der Technischen Zusammenarbeit (TZ)⁵. Die Bundesregierung vereinbart diese Projekte direkt mit den Regierungen der Partnerländer.⁶ Für die von der deutschen Seite zu

¹ Vgl. Abschließenden Prüfungsmitteilungen (s. Homepage: <https://www.bundesrechnungshof.de>)

- vom 27. April 2021, „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Teil I – Steuerung im BMZ“;
- vom 10. Mai 2021 „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Teil II – Maßnahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit“;
- vom 21. Januar 2022 „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Teil III – Maßnahmen der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit“ sowie
- vom 16. Dezember 2022 „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Teil IV – Evaluierungstätigkeit des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

² Partnerländer sind Entwicklungs- und Transformationsländer.

³ Das **Kapitel 2301** (Bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit) des Einzelplans 23 (BMZ) im Bundeshaushalt ist das volumenmäßig umfangreichste Kapitel. Es fasst die Ausgaben (rund 5,8 Mrd. Euro) und Verpflichtungsermächtigungen (rund 5 Mrd. Euro) für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit zusammen (Ansätze im Haushaltsjahr 2023). Die finanziell bedeutsamsten Ausgabenblöcke innerhalb der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sind die Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit rund 2,4 Mrd. Euro Ausgaben und rund 2,5 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (Kapitel 2301 Titel 866 11 und 896 11) und die Bilaterale Technische Zusammenarbeit (TZ) mit rund 1,9 Mrd. Euro Ausgaben und rund 1,9 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (Kapitel 23 01 Titel 896 03) (Ansätze im Haushaltsjahr 2023).

⁴ Projekte – auch „Module“ und „Vorhaben“ genannt – sind konkrete Maßnahmen der FZ oder TZ (FZ/TZ).

⁵ 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 sowie die Unterstützung von Planungs-, Durchführungs- und Steuerungsinstitutionen bei Programmen der Kooperationspartner. Durch die FZ sollen Investitionen der Kooperationspartner (d. h. der Partnerländer und ihrer regionalen Zusammenschlüsse sowie der regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen) durch Finanzmittel und ergänzende Maßnahmen gefördert werden. Es sollen u. a. die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur sowie der Umwelt- und Ressourcenschutz gefördert werden.

⁶ Die Bundesregierung sagt dem Kooperationspartner entweder bei Regierungsverhandlungen oder durch offizielle Mitteilung die Förderung geeigneter Entwicklungsmaßnahmen jeweils unter dem Vorbehalt des Abschlusses einer völkerrechtlichen Übereinkunft – auf der Grundlage von Rahmenabkommen – und der positiven Prüfung durch die DO zu.

erfüllenden Aufgaben der Vorbereitung und Umsetzung der bilateralen entwicklungspolitischen Projekte bedient sich die Bundesregierung deutscher Durchführungsorganisationen (DO).⁷

Neben der EZ finanziert das BMZ mit rund 5 Mrd. Euro jährlich die Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft, Kommunen, Privatwirtschaft, internationalen Organisationen und der EU.⁸ Gegenstand der Prüfungsreihe war die Frage, wie das BMZ durch Evaluierungen kontrolliert, ob Haushaltsmittel für die EZ wirksam eingesetzt wurden.⁹ Dieser Bericht fasst die übergreifenden Erkenntnisse zusammen. Die Stellungnahme des BMZ vom 21. April 2023 zum Entwurf dieses Berichts ist berücksichtigt.

2 Das Evaluierungssystem des BMZ

2.1 Leitlinien des BMZ zur Evaluierung

Im ersten Teil der Prüfungsreihe hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie das BMZ die Evaluierungen plant und steuert und inwieweit es aus den Evaluierungen Nutzen für die strategische Ausrichtung der EZ zieht. Er hat das Regelwerk des BMZ zu Evaluierungen für nicht ausreichend gehalten. Er hat empfohlen, die grundlegenden Verwaltungsvorschriften zu überarbeiten und dabei die Rolle der Evaluierung im deutschen EZ-System und die Abläufe von Evaluierungen festzulegen. Das BMZ hat diese Empfehlung geteilt und Leitlinien zur

⁷ Die DO verwenden Haushaltsmittel des BMZ. DO in der FZ sind die KfW und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH. In der TZ ist dies die GIZ, soweit die Maßnahmen nicht von der Bundesregierung und ihren Dienststellen durchgeführt werden (insbesondere Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und Physikalisch Technische Bundesanstalt). Die DO präzisieren mit den zuständigen Stellen des Kooperationspartners die Einzelheiten der in den völkerrechtlichen Übereinkünften geregelten Förderungen, i. d. R. in privatrechtlichen Verträgen.

⁸ Das **Kapitel 2302** (Zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement) umfasst die nicht-staatliche Entwicklungszusammenarbeit und hat ein Volumen von rund 1,4 Mrd. Euro Ausgaben und rund 1,1 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (Ansätze im Haushaltsjahr 2023). Das **Kapitel 2303** (Europäische Entwicklungszusammenarbeit, Beiträge an die Vereinten Nationen sowie andere internationale Einrichtungen) beinhaltet die Haushaltsmittel, die sich an eine supranationale Institution, internationale Einrichtungen und internationale Nichtregierungsorganisationen richten. Es hat ein Volumen von rund 2,4 Mrd. Euro Ausgaben und rund 2,4 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (Ansätze im Haushaltsjahr 2023). Das **Kapitel 2304** (Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken) beinhaltet die Haushaltsmittel, die sich an eine supranationale Institution, internationale Einrichtungen und internationale Nichtregierungsorganisationen richten. Es hat ein Volumen von rund 1,2 Mrd. Euro Ausgaben und rund 1,6 Mrd. Euro Verpflichtungsermächtigungen (Ansätze im Haushaltsjahr 2023). Die multilateralen Entwicklungsbanken erfüllen ihr Mandat durch die Vergabe von Darlehen und Zuschüssen, durch Beteiligung an Investitionen sowie durch Investitionsgarantien.

⁹ Der Bundesrechnungshof beschäftigt sich in seiner Prüfungsreihe Evaluierung nicht vertieft mit der nicht-staatlichen oder der multilateralen EZ. Ob Evaluierungen den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 Bundeshaushaltsordnung genügen, unterlag nicht der Prüfung in dieser Prüfungsreihe.

Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit (Leitlinien¹⁰) erstellt. Der Bundesrechnungshof hat das BMZ bei der Erstellung der Leitlinien während der Fortsetzung der Prüfungsreihe eng begleitet.

Durch die Leitlinien hat das BMZ im September 2021 ein zentrales Dokument geschaffen, das in Grundzügen Ziele, Prinzipien und Standards für Evaluierungen der EZ sowie Aufgabenverteilung und Vorgehensweisen im deutschen EZ-Evaluierungssystem festlegt.

Kernaussage der Leitlinien ist das Bekenntnis des BMZ zu seiner Verpflichtung, Haushaltsmittel in der EZ zweckentsprechend, sparsam und wirksam einzusetzen. Fundierte und evidenzbasierte¹¹ Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und die Leistungsfähigkeit der EZ sind dabei unverzichtbar. Die entscheidenden Fragen dabei sind:

- Inwieweit bewirkt die deutsche EZ hinreichend wirtschaftlich und nachhaltig positive Veränderungen im Hinblick auf relevante Entwicklungsziele? Was sind die Ursachen für die identifizierten Stärken und Schwächen?
- Was sollte ggf. verändert werden, um die Entwicklungswirksamkeit zu verbessern?

2.2 Begriff und Zweck einer Evaluierung

Das BMZ hat Evaluierungen in den Leitlinien als „systematische und objektive Analysen und Bewertungen von laufenden oder abgeschlossenen Entwicklungsmaßnahmen“ definiert. Sie sollen handlungsrelevante Erkenntnisse und in geeigneten Fällen Empfehlungen für Verbesserungen der Gestaltung enthalten. Das BMZ setzt voraus, dass allgemein geltende Qualitätsstandards und grundlegende Prinzipien Anwendung finden.¹²

¹⁰ „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit – Leitlinien des BMZ“, BMZ-Papier 4/2021, in Kraft seit September 2021 (<https://www.bmz.de/de/aktuelles/publikationen/publikationen-reihen/92884-92884>). Die Leitlinien werden durch die Orientierungslinien des BMZ „Evaluierungskriterien“ von September 2020 (<https://www.bmz.de/resource/blob/92894/3e098f9f4a3c871b9e7123bbef1745fe/evaluierungskriterien-data.pdf>), die „Orientierungslinien für ressortgemeinsame Evaluierungen“ von August 2019 (<https://www.bmz.de/resource/blob/92898/ressortgemeinsame-evaluierungen.pdf>) und das BMZ-Glossar der Schlüsselbegriffe im Bereich Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit (Glossar für Evaluierungen) von August 2021 (<https://www.bmz.de/resource/blob/92890/glossar-evaluierung.pdf>) ergänzt. Ressortgemeinsame Evaluierungen werden von mehreren Bundesministerien gemeinsam gesteuert.

¹¹ Evidenzbasiert ist eine Information, die auf systematisch erhobenen und belegbaren Daten beruht.

¹² Grundlegende Prinzipien von Evaluierungen sind: **Nützlichkeit der Erkenntnisse, Glaubwürdigkeit der Befunde, Unabhängigkeit der Bewertungen, Partnerschaftlichkeit und ethische Standards.** Eine Evaluierung muss eine methodisch belastbare und nachvollziehbare Analyse und Bewertung der empirischen Daten bezüglich der Kriterien und Bewertungsmaßstäbe enthalten.

Von der Evaluierung zu unterscheiden sind andere projektbegleitende Instrumente wie Monitoring¹³ und Berichterstattung¹⁴. Daneben werden Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Ordnungsmäßigkeit der EZ-Maßnahmen durch unabhängige Einrichtungen überprüft.¹⁵

Der gesamte Evaluierungsprozess besteht über die eigentliche Evaluierung hinaus idealtypisch aus vier Phasen: Vorbereitung (Konzeption), Durchführung (Erhebung und Analyse von Daten), Erstellung der Berichte sowie Umsetzung der Empfehlungen. Beteiligt am Prozess sind das Evaluierungsteam, die Evaluierungsstelle und weitere relevante Betroffene.¹⁶

2.3 Akteure im Evaluierungssystem des BMZ

(1) Das BMZ möchte eine qualitätsgesicherte Arbeitsteilung im EZ-Evaluierungssystem und eine bessere Nutzung der Evaluierungsergebnisse erreichen. Zentrale Akteure im Evaluierungssystem des BMZ sind

- die Evaluierungseinheit des BMZ (BMZ-E),
- das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)¹⁷ sowie
- die zentralen, strukturell unabhängigen Evaluierungsstellen der DO.

Die **BMZ-E** hat insbesondere eine steuernde Rolle in Bezug auf das Evaluierungssystem insgesamt sowie eine maßgebliche Rolle als Schnittstelle zwischen den entwicklungspolitischen Belangen des BMZ und dem DEval.

¹³ Zu Steuerungszwecken fortlaufende, gezielte Sammlung von Hinweisen und Daten zu erfolgskritischen Veränderungen und erzielten Fortschritten bei der Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen. Monitoring-Daten sind auch eine wichtige Grundlage für Evaluierungen und können diese beschleunigen und verbilligen. Evaluierungen wiederum können Hinweise für Verbesserungen des Monitorings bieten.

¹⁴ Die DO haben dem BMZ jährlich zu berichten. Die Projektfortschritts- und -schlussberichte dienen der Rechenschaft und Information des BMZ zu wesentlichen Aspekten der Projektdurchführung und bilden ferner eine wichtige Grundlage für die politische Steuerung.

¹⁵ Unabhängige Überprüfungen der Mittelverwendung innerhalb einer DO, im BMZ (Revision, Prüfgruppe), durch Wirtschaftsprüfer oder durch die externe Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofes und des Europäischen Rechnungshofes.

¹⁶ **Evaluierungsstellen** sind von der Projektdurchführung strukturell unabhängige Einheiten. Sie sind verantwortlich für die Steuerung und Qualität des Prozesses von der Planung bis zur Nutzung der Evaluierung zu Steuerungszwecken. Sie sichern dabei Unabhängigkeit und Qualität sowohl bei der Durchführung der Evaluierungen als auch der Produkte des Evaluierungsteams. Sie sorgen für Transparenz und Beteiligung der relevanten Akteure während des Prozesses. **Evaluierungsteams** bestehen aus den Evaluatorinnen und Evaluatoren. Sie sind verantwortlich für die professionelle Durchführung von Evaluierungen. Sie sollen fair, transparent und ethisch fundiert handeln und die Prinzipien und Standards berücksichtigen. **Relevante betroffene Akteure** (Stakeholder) sind u. a. die Adressaten der Empfehlungen. Sie steuern ihr Erkenntnisinteresse und relevante fachliche Informationen bei. Eine angemessene Beteiligung der Stakeholder während des gesamten Prozesses ist von entscheidender Bedeutung für die Qualität und spätere Nutzung (durch Lernen im Prozess) der Evaluierung.

¹⁷ Näheres zum DEval unter Tz. 3.

Die BMZ-E

- setzt Standards für die Evaluierung der EZ und fördert deren Umsetzung und Weiterentwicklung im Evaluierungssystem;
- sorgt für die strukturelle Komplementarität der vom DEval und von den DO durchgeführten Evaluierungen, um Doppelungen und umgekehrt Lücken zu vermeiden;
- bildet die Schnittstelle zwischen den Facheinheiten des BMZ und dem DEval zu grundsätzlichen Evaluierungsfragen;
- koordiniert und steuert die Erfassung des Evaluierungsbedarfs des BMZ;
- sichert die Qualität von BMZ-Stellungnahmen und Umsetzungsplanungen zu Evaluierungen des DEval.

Das **DEval** führt Evaluierungen auf politisch-strategischer Ebene¹⁸ durch. Die Evaluierungsstellen der **DO**, vor allem der GIZ und der KfW, sind für Projektevaluierungen zuständig.

Für das BMZ, die DO und die Engagement Global gGmbH¹⁹ sind die Leitlinien verbindlich. Für das DEval setzen sie Mindestanforderungen. Sonstigen deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen dienen sie zur Orientierung und den internationalen Organisationen und der EU zur Information.²⁰

(2) Um umfassend Rechenschaft über die Verwendung der dem BMZ zugewiesenen Haushaltsmittel ablegen zu können, bedarf es fundierter Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und die Leistungsfähigkeit der Zusammenarbeit mit allen Akteuren der EZ. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, in das Evaluierungssystem des BMZ die Beiträge durch die Zusammenarbeit mit deutschen zivilgesellschaftlichen sowie mit multilateralen Organisationen und der EU noch stärker einzubeziehen. Auch sollten die Leitlinien genauer beschreiben, wie Evaluierungen zur Zusammenarbeit mit deutschen zivilgesellschaftlichen,

¹⁸ Je nach Reichweite des Untersuchungsgegenstands kann zwischen Projektevaluierungen und politisch-strategischen Evaluierungen unterschieden werden. Projektevaluierungen haben einzelne Entwicklungsmaßnahmen (Projekte) zum Gegenstand. Strategische Evaluierungen haben das Engagement in einem Sektor oder zu einem Thema, in einem Partnerland oder mit einem bestimmten EZ-Instrument zum Gegenstand und beruhen in der Regel auf Fallstudien mehrerer Einzelmaßnahmen. Auch institutionelle Evaluierungen (Evaluierungen von Organisationen oder Netzwerken) sowie Meta-Evaluierungen (Evaluierungen der Qualität von Evaluierungen) zählen zu den strategischen Evaluierungen.

¹⁹ Die Engagement Global gGmbH informiert und berät Einzelpersonen, Zivilgesellschaft, Kommunen, Schulen, Wirtschaft und Stiftungen zu entwicklungspolitischen Vorhaben und bewilligt finanzielle Förderung aus dem Einzelplan 23. Sie ist die zentrale Anlaufstelle für entwicklungspolitische Engagements und leistet Informations- und Bildungsarbeit.

²⁰ Die Zivilgesellschaft in den Partnerländern wird in der Regel über deutsche Trägerorganisationen gefördert. Machen Zuwendungen des BMZ bei einer Trägerorganisation ein erhebliches Volumen sowie einen erheblichen Anteil der Gesamtfinanzierung von Entwicklungsmaßnahmen aus, sollen größere Trägerorganisationen organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen für systematische Evaluierungen treffen. Dies soll ein wesentliches Kriterium bei der Entscheidung über die weitere Förderung von Entwicklungsmaßnahmen darstellen. Bei ausgewählten Trägern (Kirchliche Zentralstellen und politische Stiftungen) sorgen deren zentrale Evaluierungsstellen für eine systematische Auswahl von insbesondere projektübergreifenden (strategischen) Evaluierungen in Absprache mit dem BMZ.

multilateralen Organisationen und der EU im Evaluierungssystem des BMZ gewonnen und verwendet werden.

(3) Das BMZ hat erwidert, dass in den Leitlinien zwar allgemeine Ansprüche an die Evaluierungsarbeit dieser Organisationen festgehalten seien. Ein spezifischer übergreifender Regelungsanspruch werde der Eigenständigkeit von deren Evaluierungssystemen aber nicht gerecht. Das BMZ arbeite jedoch mit den deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen an der weiteren Vergemeinschaftung des Qualitätsverständnisses bei Evaluierungen. Die Durchführung von Evaluierungen der zivilgesellschaftlichen Träger solle weiter systematisiert und deren Erkenntnisse sollten besser genutzt werden. Im multilateralen Bereich werde das BMZ die Rolle der Evaluierungen für Steuerungsaufgaben in der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen in seinem Hause noch stärker verankern. Perspektivisch werde das DEval seine Evaluierungstätigkeit im multilateralen Bereich verstärken.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ seine Anregung in Bezug auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit im nicht-staatlichen und multilateralen Bereich aufgegriffen hat. Er wird zu gegebener Zeit nachhalten, welche Fortschritte bei der Verständigung mit den deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen über Qualität und Durchführung von Evaluierungen erzielt worden sind. Auch wird er – gesondert oder im Zusammenhang mit anderen Prüfungen – feststellen, inwieweit Evaluierungen Einfluss auf die Steuerung der Zusammenarbeit im multilateralen Bereich haben.

2.4 Sicherung der Evaluierbarkeit

(1) Strategien und Programme²¹ des BMZ sollen Ziele enthalten, die die angestrebten mittel- und langfristigen Veränderungen möglichst präzise beschreiben. Das BMZ strebt an, den Grad der Zielerreichung anhand von Indikatoren messbar zu machen (Operationalisierung). Allerdings liegen einer Strategie jeweils viele Entwicklungsmaßnahmen zugrunde, die sich oft stark unterscheiden. Daher ist es bei Strategien oft nicht möglich, Ziele zu operationalisieren.

Für EZ-Projekte soll durch eine Evaluierung festgestellt werden, ob und ggf. wie erfolgreich die EZ-Maßnahme war, d. h. inwieweit die entwicklungspolitischen Ziele dadurch erreicht wurden. Daher muss bereits im Projektvorschlag festgelegt werden, welche überprüfbaren Ziele und Wirkungen angestrebt werden. Um die Zielerreichung messbar zu machen, sollen Indikatoren festgelegt werden, die den Fortschritt in Richtung Ziel anzeigen. Die Indikatoren sollen dabei spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und terminiert sein.²² Für jeden Indikator soll ein Ausgangswert vor Vorhabenbeginn (Basiswert) und ein Zielwert bestimmt

²¹ Programme bündeln mehrere FZ- und/ oder TZ-Projekte eines Themenbereiches (Sektors), die gemeinsam Wirkungen entfalten sollen. Sie sind politische und operative Steuerungsinstrumente der deutschen EZ.

²² Sogenannte SMARTe Indikatoren: **spezifisch** (so präzise wie möglich definiert), **messbar**, Veränderungen sind durch die Aktivitäten und eingesetzten Instrumente **erreichbar** (englisch: achievable), **relevant** (für zentrale Dimensionen des Ziels/der Wirkung) und **terminiert** (bis wann muss das Ziel erreicht sein).

werden. Die Zielerreichung lässt sich grundsätzlich²³ nur messen, wenn vor Beginn aller Vorhaben belastbare Basiswerte für die Indikatoren festgelegt wurden. Die Qualität der Ziel- und Ausgangswerte der Indikatoren ist somit entscheidend zur Beurteilung des Projekterfolges. Das BMZ hat im August 2020 in einer Verwaltungsvorschrift Qualitätsstandards für Indikatoren²⁴ festgelegt, um mit Hilfe qualitativ hochwertiger Indikatoren kurz- und mittelfristige Wirkungen messbar zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die DO bei der Projektplanung die Indikatoren nicht immer so definiert hatten, dass sie für eine spätere Evaluierung verwendet werden konnten. Häufig mussten die Evaluierungsteams²⁵ diese Defizite bei der Evaluierung durch Rekonstruktion und auch Änderungen von Indikatoren berichtigen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Projektvorschläge so zu konzipieren, dass deren Indikatoren grundsätzlich für eine spätere Evaluierung brauchbar sind. Hierfür ist insbesondere die Qualität der Indikatoren sicherzustellen. Nötigenfalls sind sie im Projektverlauf rechtzeitig anzupassen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, im Jahr 2023 zu untersuchen, ob sich die Qualität der Indikatoren und ihrer Ziel- und Ausgangswerte in den Projektvorschlägen verbessert hat.

(3) Das BMZ hat die Auffassung geteilt, dass die GIZ bereits in den Projektvorschlägen strenge Maßstäbe an die Qualität der Indikatoren anlegen sollte. Dies sei nun Bedingung für die Beauftragung neuer Projekte. Bei Projektanträgen der KfW erwarte es noch mehr Ausführungen zu Projektplanung und -steuerung sowie angemessene Ziel- und Ausgangswerte, um später noch bessere Auswertungen zu ermöglichen. Das BMZ will in jährlichen externen Prüfungen der DO ein besonderes Augenmerk auf die Qualität von Indikatoren legen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ seine Anregung aufgegriffen hat zu untersuchen, ob sich die Qualität der Indikatoren und ihrer Ziel- und Ausgangswerte in den Projektvorschlägen verbessert hat. Er wird zu gegebener Zeit nachhalten, was die jährlichen externen Prüfungen von GIZ und KfW in dieser Hinsicht ergeben haben.

²³ Die Zielerreichung kann in einigen Fällen auch ohne besondere Ermittlung eines Basiswerts gemessen werden, etwa wenn der Basiswert „Null“ beträgt. Auch ein Basiswert „Null“ müsste aber im Projektantrag aufgeführt werden.

²⁴ Handbuch der bilateralen EZ, Verfahrensinformation Nr. VI083 „Qualitätsstandard für Indikatoren“ vom 15. August 2020.

²⁵ Vgl. zu Evaluierungsteams die Fußnote 16.

2.5 Evaluierungskriterien

(1) Der Erfolg von Projekten der EZ wird nach sechs international anerkannten Evaluierungskriterien²⁶ bewertet. Für jedes Kriterium wird eine Note vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die GIZ jede Einzelnote für die Gesamtbewertung gleich gewichtet. Hierdurch glich sich die Gesamtnote aus, so dass die weit überwiegende Zahl der Projekte „erfolgreich“ war. Der Bundesrechnungshof hat eine differenziertere und aussagekräftigere Gesamtbewertung angemahnt. Er hat vorgeschlagen, die Kriterien unterschiedlich stark zu gewichten, da sie nicht gleichbedeutend sind.

Das BMZ hat im Dezember 2021 in einer Verwaltungsvorschrift Orientierungslinien für Evaluierungskriterien in Kraft gesetzt.²⁷ Auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat es in seinen Leitlinien bestimmte Evaluierungskriterien²⁸ als „K.o.-Kriterien“ definiert. Ist der Erfolg nach einem dieser Kriterien nicht ausreichend, kann eine Maßnahme insgesamt nicht als erfolgreich angesehen werden.²⁹

(2) Der Bundesrechnungshof hat dies zwar begrüßt, aber auch die Befürchtung geäußert, dass die K.o.-Kriterien in Grenzfällen zu knappen Bewertungen („gerade noch zufriedenstellend“) verleiten könnten. Er hat empfohlen, im Jahr 2023 zu beginnen, die Auswirkungen der K.o.-Kriterien auf die Bewertungspraxis von KfW und GIZ auszuwerten.

(3) Das BMZ hat darauf angekündigt, es werde die Bewertungsmaßstäbe überprüfen, sobald genügend Fälle vorliegen, für die bereits die Leitlinien und die Orientierungslinien für Evaluierungskriterien anwendbar sind. Das BMZ teilt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes und will mit GIZ und KfW die Auswirkungen der K.o.-Kriterien auf die Bewertungspraxis von KfW und GIZ auswerten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ die Auswirkungen der K.o.-Kriterien auf die Bewertungspraxis von KfW und GIZ auswerten sowie die Bewertungsmaßstäbe überprüfen will. Er wird zu gegebener Zeit nachhalten, was die Auswertung ergeben hat.

²⁶ Die internationale Gebergemeinschaft im Development Assistance Committee (DAC), dem Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, hat sich auf sechs Kriterien zur Bewertung der Entwicklungswirksamkeit geeinigt:

- Relevanz (Ist es die richtige Maßnahme?),
- Kohärenz (Wie gut passt die Maßnahme?),
- Effektivität (Erreicht die Maßnahme ihre Ziele?),
- Effizienz (Wie wirtschaftlich werden die Ressourcen genutzt?),
- Impact (Erreicht die Maßnahme übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen?) und
- Nachhaltigkeit (Sind die Wirkungen von Dauer?).

²⁷ Die „Orientierungslinien für Evaluierungskriterien“ vom 15. Dezember 2021 sollen dem einheitlichen Verständnis der Evaluierungskriterien dienen. Vorschriften aus dem Jahr 2006 wurden damit aktualisiert.

²⁸ Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit.

²⁹ Die KfW hat K.o.-Kriterien bereits vor über 15 Jahren eingeführt. Werden bei Projekten der KfW die K.o.-Kriterien nicht mindestens mit „zufriedenstellend“ bewertet, darf ein Vorhaben nicht als insgesamt entwicklungspolitisch „erfolgreich“ gelten.

2.6 Evaluierungsmethode Rigorose Wirkungsevaluierung

(1) Zu den wissenschaftlichen Evaluierungsmethoden gehört die Rigorose Wirkungsevaluierung (RIE).³⁰ Durch eine RIE lässt sich feststellen, inwieweit eine EZ-Maßnahme tatsächlich kausal für beobachtete Veränderungen war. RIE können in geeigneten Fällen nicht nur nachträglich belastbare Belege für die Wirkung der Maßnahme bieten. Als Begleit-Evaluierung können sie schon während der Projekt-Durchführung einen effizienten Einsatz von Mitteln sicherstellen. Die KfW wendet die RIE bei einer geeigneten Begleit-Evaluierung an, um eine präzisere kausale Zuordnung einer Veränderung zu einer FZ-Maßnahme zu erreichen.

Das BMZ erachtet die RIE als eine wichtige Methode und unterstützt ihre häufigere Anwendung, wenn dies geeignet erscheint.

(2) Die Anwendung der RIE hält der Bundesrechnungshof dann für gerechtfertigt, wenn und soweit diese einen deutlichen Mehrwert erbringt. Er hat empfohlen, dass das BMZ gemeinsam mit den DO entscheidet, ob und in welchem Umfang die Durchführung von methodisch anspruchsvolleren Evaluierungen durch einen deutlichen Mehrwert gerechtfertigt ist.

(3) Das BMZ hat klargestellt, dass es die RIE nicht als eine höherwertige Evaluierungsmethode als die bei Standard-Evaluierungen angewandten Methoden ansieht. Die RIE sei kein Ersatz für systematische Evaluierungen von Einzelmaßnahmen durch die DO, sondern könne ergänzend zu deren Schluss- und Ex-post-Evaluierungen³¹ angewendet werden. Das BMZ teilt die Ansicht des Bundesrechnungshofes, RIE nur dann anzuwenden, soweit ein Mehrwert erwartet werden kann. Dies sei etwa der Fall, wenn von einer RIE besonders belastbare Aussagen zu den Wirkungen zu erwarten seien, die für Steuerungsentscheidungen relevant sind. Wann und bei welchen Maßnahmen dies der Fall ist, möchte das BMZ mit dem DEval und den DO herausfinden und dabei auch Kosten-Nutzen-Abwägungen im Blick behalten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ gemeinsam mit dem DEval und den DO den auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten sinnvollen Anwendungsbereich der RIE ausloten will. Er wird sich zu gegebener Zeit über das Ergebnis und die zukünftige Evaluierungspraxis erkundigen. Auch der Bundesrechnungshof sieht die RIE als ergänzende Methode zu Schluss- und Ex-post-Evaluierungen der DO an.

3 Strategische Evaluierungen

(1) Die Zusammenarbeit des BMZ mit seinen Partnerländern stellt den Kern der Entwicklungspolitik dar. Die entwicklungspolitischen Ziele auf Länderebene ergeben sich aus den mit

³⁰ Englisch „rigorous impact evaluation“. Es handelt sich um eine Analyse von Wirkungen, die beobachtete Veränderungen kausal einer Maßnahme zuordnet, unter Einsatz auch quantitativer Methoden.

³¹ Ex-post Evaluierungen sind Evaluierungen nach Abschluss von Entwicklungsmaßnahmen. Zweck ist es insbesondere, Wirkungen und die Nachhaltigkeit einer Maßnahme zu erfassen.

den Regierungen der Partnerländer vereinbarten thematischen Zielen. Das BMZ steuert die Zusammenarbeit über Länderstrategien. Die Länderstrategien als strategischer Rahmen beschreiben die Zusammenarbeit mit dem Partnerland, die Aktivitäten anderer Geber im Land, die Schwerpunkte des deutschen Engagements sowie Ziele und Handlungsfelder für diese Schwerpunkte. Programme und Projekte verschiedener Schwerpunktthemen bilden die Länderportfolios. Diese übernehmen die Ziele der Länderstrategien und orientieren sich an den politischen Vorgaben des BMZ und des Partnerlandes.

Zur entwicklungspolitischen Steuerung und Rechenschaftslegung über die langfristige Wirksamkeit der staatlichen EZ sind belastbare Analysen erforderlich. Hierzu gehören Evaluierungen, die über die Evaluierung von Projekten hinausgehen und sich mit den übergeordneten Zielen der Entwicklungspolitik – auf Themen, Länder oder Regionen bezogen – und deren Umsetzung befassen. Das BMZ lässt dazu in größeren Abständen das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele auf Länderebene analysieren. Dazu wertet es eigene Unterlagen aus und ergänzt diese in der Regel durch Länderportfolioreviews des DEval.³² Dabei soll das DEval bewerten, inwieweit das Länderportfolio nachhaltig, strukturell und breitenwirksam die entwicklungspolitischen Ziele des BMZ erreicht.

Durch ressortübergreifende Evaluierungen³³ möchte das BMZ bei gemeinsamen Handlungsfeldern mehrerer Bundesministerien zu einer abgestimmten Bewertung der Maßnahmen gelangen und das gemeinsame Lernen befördern. Zentrale Schnittstellen der Entwicklungs-

³² Die Bundesregierung gründete das DEval im Jahr 2011 als bundeseigenes Unternehmen. Ihm hat das BMZ die Aufgabe übertragen, politisch-strategische Evaluierungen durchzuführen. Evaluierungen des DEval sollen vorrangig helfen, die entwicklungspolitische Zielsetzung zu verbessern und das konzeptionelle Lernen zu fördern. Zur Geschäftstätigkeit des DEval gehören: **Durchführung von Evaluierungen**, Leistungsprüfungen und Wirkungsanalysen von Maßnahmen der EZ im In- und Ausland; Überprüfung und **Entwicklung von evaluierungsrelevanten Methoden und Standards**; **Aufbereiten der Ergebnisse** der Methodenforschung und von Evaluierungen; **Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen**; Eingehen nationaler und internationaler **Kooperationen**; und Förderung von **Evaluierungskapazitäten** in Kooperationsländern (*capacity building*). Das DEval arbeitet nach einem mehrjährigen Evaluierungsprogramm, das in einem jährlichen Konsultationsprozess mit dem BMZ und den Vertretern und Vertreterinnen aus dem Fachbeirat des Instituts (darunter Bundestagsabgeordnete aller Fraktionen) entsteht. Das Evaluierungsprogramm ersetzt ein eigenes Evaluierungsprogramm des BMZ. Auswahlkriterien für Evaluierungen des DEval sind politisch-strategische Relevanz, Risiken sowie Lern- und Innovationspotenzial. Durch die Auswahlkriterien wird zudem ein angemessener Deckungsgrad des BMZ-Portfolios über einen längeren Zeitraum hinweg angestrebt. Die Evaluierungen des DEval werden durch interne und externe Peer-Reviews sowie Referenzgruppen qualitätsgesichert.

³³ Bei einer ressortübergreifenden Evaluierung werden die Maßnahmen mehrerer Bundesministerien analysiert und bewertet. Das BMZ strebt diese besonders bei größerem Engagement anderer Bundesministerien an. Sie können auch von Dritten, z. B. dem DEval, gesteuert werden.

politik mit anderen Politikfeldern sind insbesondere der Resilience & Humanitarian-Development-Peace Nexus der EU³⁴ sowie Klima- und Umweltprojekte.

Ein Prüfbericht des Development Assistance Committee (DAC)³⁵ und ein Bericht des DEval zu Länderportfolioreviews³⁶ zeigen Schwächen bei der Bewertung von Relevanz und Wirksamkeit der Programme auf. Dem BMZ fehlte danach die Evidenz³⁷ für die Steuerung auf Programm- und Länderebene.

Auch der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nur bedingt belastbare Aussagen über die langfristige übergeordnete Wirksamkeit der EZ vorliegen.

(2) Den Grund für die Evidenzlücke auf strategischer Ebene hat der Bundesrechnungshof darin gesehen, dass das BMZ seine Länderstrategien und Programme nicht systematisch, sondern nur vereinzelt evaluiert hat. Er hat daher Evaluierungen auch auf Länder- und Programmebene empfohlen. Dadurch könnte das BMZ besser Rechenschaft über die Wirksamkeit der EZ ablegen und die Steuerung der EZ verbessern. Dabei muss der Aufwand der Datenerhebung und -analyse verhältnismäßig zum Erkenntnisgewinn sein. Außerdem müssen vorab Zuständigkeiten und Verfahren – insbesondere bei ressortübergreifenden Evaluierungen – geregelt werden.³⁸

(3) Das BMZ hat diesen Empfehlungen zugestimmt und angekündigt, „perspektivisch“ ein geeignetes Format für Evaluierungen auf Programm- und Länderebene zu entwickeln. Es hat mitgeteilt, dass GIZ und KfW seit dem Frühjahr 2021 Evaluierungen für EZ Programme pilotierten und mögliche Formate dafür entwickelten. Die ersten Berichtsentwürfe für EZ-Programmevaluierungen lägen vor. Das DEval entwickle gegenwärtig ein Format für Länderportfolioevaluierungen und pilotierte eine erste Länderportfolioevaluierung in seinem

³⁴ Die EU macht die Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften in Krisen durch einen sog. Nexus-Ansatz zu einem zentralen Ziel ihrer Entwicklungshilfe und humanitären Hilfe. Der Nexus-Ansatz ist eine gemeinsame Anstrengung der EU, ihrer Mitgliedstaaten und ihrer Partner. Durch die Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensbemühungen sollen die Synergien zwischen den Mitgliedern der humanitären, Entwicklungs- und Friedensgemeinschaft genutzt werden. Dieser Ansatz soll gewährleisten, dass sich die humanitären Helfer auf die akuten Bedürfnisse und die Entwicklungshelfer auf die langfristige Widerstandsfähigkeit konzentrieren können, um friedliche und stabile Gemeinschaften zu fördern. Vgl. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en, letzte Abfrage vom 30. Mai 2023.

³⁵ Vgl. OECD (2015), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, Seiten 66 und 119: „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.“ Für die Abkürzung DAC, vgl. Fn. 26.

³⁶ Vgl. Bericht des DEval „Länderportfolioreviews – Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“, April 2019, Seiten 28 f: „Trotz der vorhandenen Informationssysteme wird auf Ebene der Länderportfolios eine Evidenzlücke deutlich, die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Portfolios darstellt.“

³⁷ Evidenz in der EZ liegt vor, wenn die entwicklungspolitischen Wirkungen im jeweiligen Partnerland durch systematisch erhobene und belegbare Daten belegt werden können. – s. a. Fn. 11.

³⁸ Es ist dabei erforderlich, Inhalte und Abläufe der Evaluierungen auf Länder- und Programmebene sowie Schnittstellen zu den Projekt- und Querschnittsauswertungen der DO, zu Länderportfolioreviews und zu DEval-Evaluierungen zu definieren.

laufenden Evaluierungsprogramm. Es zeichneten sich allerdings methodische Herausforderungen ab, die die Evaluierbarkeit sowohl von EZ-Programmen als auch von Länderportfolien einschränken könnten. Das BMZ werde gemeinsam mit den beteiligten Organisationen die Erfahrungen aus den jeweiligen Pilot-Prozessen auswerten und danach über Art und Umfang der Etablierung dieser Formate unter Abwägung von Kosten und Nutzen entscheiden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Anstrengungen des BMZ und der beteiligten Organisationen, systematische Evaluierungen auf strategischer Ebene zu etablieren. Er wird zu gegebener Zeit nachhalten, welche Evaluierungsformate eingeführt wurden, wie den methodischen Herausforderungen begegnet wird und wie die Abwägung zwischen Kosten und zur strategischen Steuerung erforderlichem Erkenntnisgewinn ausgefallen ist.

4 Projektevaluierungen

Projektevaluierungen sind grundsätzlich eigenverantwortliche Aufgabe der DO.³⁹ Sie werden aus jenen Haushaltstiteln finanziert, aus denen die zu evaluierenden Entwicklungsmaßnahmen finanziert werden. Zur Qualitätssicherung von Projektevaluierungen der DO sind darüber hinaus regelmäßige organisationsübergreifende Meta-Evaluierungen des DEval nach anerkannten Standards geplant.

Nach den Leitlinien sollen die zentralen, eigenständigen Evaluierungseinheiten in den DO (Evaluierungsstellen) strukturell unabhängig von Weisungen sein. Daher sollen sie getrennt von operativen Aufgaben und vorzugsweise direkt der Leitung der Organisation unterstellt sein. Ihre Aufgaben sollen insbesondere umfassen

- Erstellung eines jährlichen oder mehrjährigen Evaluierungsprogramms, das alle EZ-relevanten Maßnahmen berücksichtigt;
- Konzeption, Prozesssteuerung und Qualitätssicherung der Evaluierungen;
- unbeeinflusste Berichtslegung über die Erkenntnisse und Empfehlungen an die Leitung der Organisation und, soweit vorhanden, an ein Aufsichtsgremium;
- Veröffentlichung, Verbreitung und Dokumentation der Berichte;
- Regelung zur Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen;
- etablierte Prozesse zur internen, gezielten Verbreitung von Erkenntnissen;
- Erstellung einer Grundsatzregelung und ggf. ergänzender Verfahrenshinweise.⁴⁰

³⁹ Evaluierungen, die ihre jeweilige Organisation betreffen, führen die DO durch. Im Vordergrund stehen Schluss- und Ex-post-Evaluierungen, da direkte und entwicklungspolitische Wirkungen sowie die Nachhaltigkeit der Maßnahme sich in der Regel erst nach Ende der Förderung solide bewerten lassen. Jedoch können Evaluierungen von abgeschlossenen Phasen oder Komponenten von Modulen mit Programmcharakter mit hinreichend ähnlichen Einzelmaßnahmen wertvolle Erkenntnisse für weitere Phasen bieten. Auch mehrere Projektevaluierungen auf bestimmte Themen oder EZ-Instrumente auszuwerten (systematische Querschnittsevaluierung), gehört zu den Aufgaben der DO.

⁴⁰ So sollen die Evaluierungsarten, Abläufe, Aufgabenteilung und die Form der Qualitätssicherung festgelegt werden.

Bei der GIZ steuert seit dem Jahr 2017 die „Stabsstelle Evaluierung“ die Zentralen Projektevaluierungen (ZPE) der GIZ.⁴¹ Sie untersteht organisatorisch direkt dem Vorstand und ist von den operativen Einheiten unabhängig.

Projektevaluierungen der KfW werden durch die Evaluierungsabteilung der KfW (FZ-E) durchgeführt. Die FZ-E ist ebenfalls als Stabsstelle direkt dem Vorstand unterstellt. Sie wird von einer extern aus der Wissenschaft rekrutierten Person geleitet und arbeitet unabhängig von den operativen Länderabteilungen der KfW-Entwicklungsbank.

Nach den Leitlinien soll das Evaluierungsprogramm Informations- und Lernbedürfnisse der DO sowie Rechenschaftspflichten gegenüber den Finanzierungsgebern und Aufsichtsorganen berücksichtigen. Bevor ein Evaluierungsvorhaben in das Evaluierungsprogramm aufgenommen wird, soll geprüft werden, ob eine EZ-Maßnahme überhaupt evaluierbar ist.⁴² Die Kosten einer Evaluierung sollen zum intendierten Erkenntnisgewinn in einem angemessenen Verhältnis stehen.

4.1 Projekte der GIZ

(1) Die ZPE werden aus den Budgets der zu evaluierenden Projekte finanziert. Je nach Gesamtanzahl der Projekte in einem Jahr variiert die Anzahl der zu evaluierenden Projekte. In den vergangenen drei Jahren fanden pro Jahr rund 80 ZPE statt. Die durchschnittlichen Kosten je ZPE betrugen dabei rund 75 000 Euro.

Die GIZ bewertet mit ZPE auch die Effizienz einer EZ-Maßnahme u. a. durch nachträgliche Zuordnungen von deren Kosten zu deren Ergebnissen (Wirkungsmonitoring).⁴³ Die GIZ hat außerdem ein Kostenmonitoring eingeführt. Dafür berichten die Projektverantwortlichen jährlich zu den tatsächlichen Kosten pro Leistungen der GIZ. Kosten- und Wirkungsmonitoring für die Effizienzbewertung werden derzeit über ein Excel-Tool verknüpft.

(2) Der Bundesrechnungshof hat es als nachteilig angesehen, dass nur die für eine ZPE ausgewählten Projekte die Kosten der Evaluierung tragen. Dies könnte sich auch negativ auf die Motivation der Auftragsverantwortlichen auswirken.⁴⁴ Er hat empfohlen, die ZPE stattdessen

⁴¹ Durchgeführt wird eine Evaluierung durch externe Evaluierungsteams, die von der GIZ bei Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung unterstützt werden. Das Evaluierungsteam besteht in der Regel aus zwei Mitgliedern (internationale/r und lokale/r oder regionale/r Evaluators/Evaluatorsin) und kann je nach Umfang und Komplexität der Evaluierung auch größer sein. Der internationale Evaluator/die internationale Evaluatorsin wählt die weiteren Teammitglieder aus und benennt ihn/ sie vor Auftragserteilung durch die GIZ.

⁴² Voraussetzungen für die Durchführbarkeit einer Evaluierung sind z. B. ein ausreichend langer Implementierungszeitraum, Datenverfügbarkeit und -zugänglichkeit, auch Sicherheit insbesondere in Konfliktregionen.

⁴³ Vgl. zum Evaluierungsmerkmal Effizienz Tz. 2.5 und Fn. 26.

⁴⁴ Vgl. die Abschließende Prüfungsmitteilung vom 10. Mai 2021 „Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit Teil II – Maßnahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit“; Seiten 15 f.

über eine Umlage auf alle Projekte zu finanzieren. Das BMZ sollte in das Umlageverfahren auch Projekte einbeziehen, die aus weiteren Haushaltstiteln finanziert werden.⁴⁵

Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, dass die GIZ bereits **während der Maßnahme** die Effizienz einer EZ-Maßnahme misst, indem sie Kosten und Ergebnisse laufend IT-gestützt zuordnet.

(3) Das BMZ hat auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes hin im September 2020 mit der GIZ eine Vereinbarung getroffen, wonach zumindest die ZPE der aus dem Haushaltstitel der bilateralen TZ finanzierten Projekte umlagefinanziert werden.⁴⁶ Für die aus anderen Haushaltstiteln finanzierten Projekte hat es ein Umlageverfahren für nicht umsetzbar gehalten.⁴⁷ Außerdem sieht das BMZ zunächst keinen weiteren Anpassungsbedarf für das Umlageverfahren, da der Titel „Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung“ 2023 auslaufe.

Die GIZ hat mitgeteilt, an einer digitalen Verknüpfung von Kosten- und Wirkungsmonitoring zu arbeiten. Diese soll es ermöglichen, aktuelle Daten zur Erreichung der Ziele und Indikatoren der Einzelleistungen eines Vorhabens der Kostenentwicklung der Zielerreichung gegenüberzustellen und gegebenenfalls Steuerungsentscheidungen davon abzuleiten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ für die Finanzierung der ZPE ein Umlageverfahren eingeführt hat. Es sollte in das Umlageverfahren auch Projekte einbeziehen, die aus weiteren Haushaltstiteln finanziert werden, wenn hierfür eine ausreichende Projektanzahl vorliegt. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit nachhalten, wie sich die Kosten der Evaluierung – pro Jahr und pro ZPE – entwickelt haben und wie sie finanziert werden. Er wird auch überprüfen, ob und welches IT-System zur Verknüpfung von Kosten- und Wirkungsmonitoring die GIZ eingeführt hat und wie dieses zur Projektsteuerung genutzt wird.

4.2 Projekte der KfW

(1) Die FZ-E evaluiert seit dem Jahr 2007 rund die Hälfte aller abgeschlossenen Vorhaben ex post drei bis fünf Jahre nach Fertigstellung. Die jährlich zwischen 50 und 65 Ex-Post-Evaluierungen (EPE) werden entweder durch Mitarbeitende der FZ-E, Beschäftigte aus dem operativen Bereich der KfW Entwicklungsbank (sogenannte „Abgeordnete“) oder Externe erstellt.

⁴⁵ Einer titelübergreifenden Umlagefinanzierung stehen zumindest dann keine haushaltsrechtlichen Bedenken entgegen, soweit darin Titel einbezogen werden, die untereinander deckungsfähig sind, so bei den Haushaltstiteln „bilaterale TZ“ und „Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung“.

⁴⁶ Dabei trägt jedes Projekt durch einen festen Beitrag von 40 % der voraussichtlichen Evaluierungskosten zur Gesamtfinanzierung bei.

⁴⁷ Die geforderte Stichprobengröße von rund 40 % aller evaluierbaren Projekte könne bei einer geringeren Projektzahl als 20 nicht durchgängig eingehalten werden. Zudem widerspreche eine titelübergreifende Umlagefinanzierung haushaltsrechtlichen Prinzipien, weil der haushaltsmäßige Zweck den Kosten der Evaluierung nicht mehr zugeordnet werden könne. Daher finanziert die GIZ diese ZPE weiter durch das jeweilige Projektbudget.

Die Qualität der von „Abgeordneten“ durchgeführten Evaluierungen gewährleistet die FZ-E durch intensive Begleitung. Die Kosten für die Evaluierungen betragen im Durchschnitt rd. 2,3 Mio. Euro pro Jahr (durchschnittlich rund 40 000 Euro je EPE). Bei gemeinsamen Evaluierungen von Projekten, die durch mehrere Geber kofinanziert werden, kann Mehraufwand dadurch entstehen, dass das Evaluierungsteam sich mit den anderen Gebern organisatorisch und inhaltlich abstimmen muss.

(2) Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz von „Abgeordneten“ nicht nur wegen der im Vergleich zu den ZPE der GIZ günstigeren Kosten für sinnvoll gehalten. Darüber hinaus können auch beachtliche Lerneffekte der Beschäftigten entstehen, von denen sie bei zukünftigen Projekten profitieren können. Der Bundesrechnungshof hat zugleich betont, dass dabei die Qualität der EPE gewährleistet sein müsse.

Den Mehraufwand für die Evaluierung kofinanzierter Projekte hat der Bundesrechnungshof für gerechtfertigt gehalten, wenn aus einer gemeinsamen Evaluierung spezielle Erkenntnisse zum Nutzen von weiteren Projektkooperationen hervorgehen können. Er hat empfohlen, dass die KfW gezielt EPE kofinanzierter Projekte querschnittlich auswertet und so weitere Erkenntnisse über deren besondere Herausforderungen und Erfolgsfaktoren gewinnt.

(3) Die KfW hat den Vorschlag aufgegriffen, durch zusätzliche Schulungen eine ausreichende Qualifikation der „Abgeordneten“ sicherzustellen und so den Bedarf an externen Evaluierungen niedrig zu halten.

Die KfW hat zugesagt, kofinanzierter Projekte querschnittlich auszuwerten. Für gemeinsame Programme seien KfW und GIZ dabei, ein Evaluierungsformat für gemeinsame Programmevaluierungen zu erarbeiten, um die Kohärenz der Evaluierung in der EZ zu stärken.⁴⁸

Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, was die Querschnittsauswertung kofinanzierte Projekte ergeben hat.

5 Lernen aus Evaluierungen

(1) Evaluierungen sollen neben der Kontrollfunktion auch eine Lernwirkung entfalten. Die aus Evaluierungen gewonnen Erkenntnisse sollen gezielt verbreitet werden. Dazu sollen Formate benutzt werden, die das Lernen der relevanten Beteiligten und anderer Interessierter adressatengerecht unterstützen können. Das BMZ erwartet vor allem von seinen Fach- und Grundsatzreferaten, dass sie ihre EZ-Maßnahmen – angefangen von deren Planung – konsequent auf deren Wirkung hin orientieren. Die Fachreferate sollen Erkenntnisse aus Evaluierungen außerdem für die strategische Gestaltung der EZ nutzen.

⁴⁸ In Abstimmung mit dem BMZ und vom DEval beratend begleitet.

Das BMZ möchte die Evaluierungserkenntnisse nicht nur für die wirkungsorientierten Steuerung der EZ nutzen. Darüber hinaus soll auch die Arbeit der gesamten Institution von den Evaluierungserkenntnissen profitieren (institutionelles Lernen). Der Bundesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass das BMZ aus den einzelnen Projektevaluierungen der DO nur selten übergreifende Schlussfolgerungen zieht oder ziehen lässt. Einen Grund hat er darin gesehen, dass die Länder- und Sektorreferate des BMZ die Evaluierungsberichte erhalten und nicht die Grundsatzreferate.

Dem BMZ ist wichtig, dass auch die DO Evaluierungserkenntnisse für ihr institutionelles Lernen nutzen. Ein wesentliches Element des institutionellen Lernens in der KfW ist das Wissensmanagement. Dazu hat die FZ-E ein digitales Wissensportal entwickelt, genannt „**QU**ick **E**valuation **R**esults (QUER)“. Seit Ende des Jahres 2020 stellt die FZ-E damit den operativen Bereichen Informationen aus rund 700 EPE aus den Jahren 2008 bis 2020 bereit. Mitarbeitende können so Erkenntnisse und Kurzbeschreibungen der Projekte für laufende und neue Vorhaben nutzen. Perspektivisch soll eine Version von QUER auch anderen Akteuren der deutschen EZ und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und mit der öffentlich zugänglichen Datenbank des BMZ verbunden werden.

(2) Fester Bestandteil des Evaluierungsprozesses muss auch sein, die Umsetzung der Empfehlungen nachzuverfolgen („Umsetzungsmonitoring“). Der Bundesrechnungshof hat für diese Aufgabe eine von den operativen Referaten unabhängige Einheit empfohlen. Auch für projektübergreifende Erkenntnisse aus Evaluierungen der Programme und Länderportfolios hat er ein Umsetzungsmonitoring für notwendig gehalten.

Er hat weiterhin empfohlen, dass

- das BMZ Projektevaluierungen, Monitoring und Berichterstattung systematisch für übergeordnete Überlegungen und künftige Projekte auswertet oder auswerten lässt. Hausinterne Kompetenzen sollte es hierfür festlegen und „ein lernendes System“ entwickeln.
- die DO auch die generelle Eignung sowie den konkreten Beitrag eines Projekts zur Erreichung der übergeordneten Ziele des BMZ bewerten sollten, um Projektevaluierungen auch auf strategischer Ebene besser nutzbar zu machen. Dafür könnte das Evaluierungskriterium „übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“ stärker genutzt werden. Harmonisierte Berichtsformate könnten die Auswertungen erleichtern und für eine einheitliche Außendarstellung sorgen.
- die DO aus Erkenntnissen und Empfehlungen der Projektevaluierungen Schlussfolgerungen für bereits laufenden Anschlussmaßnahmen und die Gestaltung ähnlicher Entwicklungsmaßnahmen ziehen sollten. Voraussetzung dafür ist, dass die fachlich zuständigen Stellen von Erkenntnissen und Empfehlungen der Projektevaluierungen Kenntnis haben.
- die GIZ die Evaluierungsergebnisse noch gezielter in adressatengerechten Formen an unternehmensinterne Beteiligte weitergibt. Zumindest die in den ZPE ausgesprochenen wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen sollte sie thematisch übersichtlich in einer Datenbank zur Verfügung stellen. Außerdem sollte sie Art und Umfang der Empfehlungsumsetzung noch stärker nachhalten.

- die KfW die EPE verstärkt querschnittlich auswerten und daraus projektübergreifende Schlussfolgerungen ziehen sollte. Das BMZ sollte diese für die Ausrichtung der FZ nutzbar machen.

(3) Das BMZ hat in seinen Leitlinien festgelegt, dass das für eine EZ-Maßnahme, ein Programm oder ein Länderportfolio operativ zuständige Referat auch für die Umsetzung der Empfehlungen hierzu verantwortlich ist. Die BMZ-E bzw. die zuständigen Evaluierungsstellen der DO sollen die Umsetzung der Empfehlungen nachverfolgen und dem BMZ mitteilen, in welcher Form dies geschehen ist. Das BMZ hat mitgeteilt, dass die GIZ ein geeignetes Verfahren der Nachverfolgung von Empfehlungen in Abstimmung mit dem BMZ entwickeln werde. Zumindest bei komplexeren strategischen Evaluierungen ist nach den Leitlinien eine formale Umsetzungsplanung⁴⁹ notwendig. Die unabhängige Einheit soll zumindest stichprobenartig überprüfen, ob die Empfehlungen tatsächlich umgesetzt wurden und das Ergebnis dokumentieren.⁵⁰ Die Aufgabe des Umsetzungsmonitoring für die strategischen Evaluierungen hat das BMZ dem DEval übertragen.

Das BMZ hat mitgeteilt, übergeordnete Erkenntnisse bei der Anpassung oder Neufassungen von Strategien berücksichtigen zu wollen. Es habe in den Leitlinien die Institutionalisierung von Evaluierung, einschließlich der komplementären Aufgaben sowie der geteilten Verantwortung der Akteure sowie der Verankerung von Evaluierungen im BMZ-Steuerungsmodell detailliert beschrieben. Eine weitergehende Regelung übersteige die Mandatierung des BMZ-E. Gleichwohl werde seit Verabschiedung der Leitlinien noch konsequenter auf ein „komplementäres“ System hingearbeitet. Zudem werde versucht, das Zusammenspiel von Monitoring, Berichterstattung und Evaluierung weiter zu vervollständigen und Möglichkeiten für übergeordnete Auswertungen zu verbessern. In seiner neuen Unterabteilung "Daten und Wirksamkeit" und seiner Projektgruppe „Datenlabor“ möchte das BMZ sein Berichtswesen und Auswertungen, die Datenqualität und auch sein institutionelles Lernen aus Evaluierungen vorantreiben.

Das BMZ hat mitgeteilt, dass es gemeinsam mit den DO prüfen werde, wie die Relevanz der in den DO durchgeführten Querschnittsauswertungen für übergeordnete Erkenntnisse weiter verbessert werden kann. Die GIZ werde ihre Evaluierungen perspektivisch IT-gestützt auswerten und vermehrt und systematischer Erkenntnisse aus den Evaluierungen für das institutionelle Lernen aufbereiten. Die KfW werde verstärkt Querschnittsauswertungen zu verschiedenen Themen durchführen, u. a. eine Querschnittsauswertung kofinanzierter Projekte.

⁴⁹ In einem formalisierten internen Verfahren ist deutlich zu machen, welche Empfehlungen von den Fachzuständigen akzeptiert werden oder warum Empfehlungen nicht gefolgt werden soll. Die Umsetzung soll mit konkreten, termingebundenen und überprüfbaren Teilschritten geplant werden. Nach Fertigstellung einer strategischen Evaluierung des DEval nimmt das BMZ öffentlich dazu Stellung.

⁵⁰ Evaluierungsteams können bei der Umsetzungsplanung beraten. Bei Projektevaluierungen soll sich die Nachverfolgung von Empfehlungen an den Regelungen für strategische Evaluierungen orientieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom BMZ und den DO eingeleiteten Maßnahmen, institutionelles Lernen und Umsetzen der Evaluierungsempfehlungen zu verbessern. Er hält an der Notwendigkeit fest, Evaluierungen, Monitoring und Berichterstattung von Projekten systematisch für übergeordnete Überlegungen und zukünftige Projekte auszuwerten. Die aus den Evaluierungen gewonnenen positiven wie negativen Erkenntnisse sollten für übergeordnete Überlegungen zu Schwerpunktthemen, Sektoren und Programmen genutzt werden. Dabei sind die daraus zu ziehenden Lehren konkret zu adressieren. Insbesondere hält der Bundesrechnungshof es für wichtig, die Erkenntnisse aus ex-post Evaluierungen für ähnliche Projekte zu nutzen und dies zu dokumentieren. Das gilt in gleicher Weise bei Zwischenevaluierungen mehrjähriger Projekte für die Entscheidung über die Projektfortsetzung.

6 Veröffentlichungen

(1) Der DAC hinterlegt die Evaluierungen der OECD-Mitgliedsstaaten in einem Verzeichnis. Darin tragen die DO und das DEval ihre Evaluierungen ein. Deutschland ist Gründungsmitglied der International Aid Transparency Initiative (IATI). Das BMZ veröffentlicht seit dem Jahr 2013 Managementdaten zu Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit entsprechend des IATI Datenstandards. Im zweiten Nationalen Aktionsplan der Open Government Partnership (OGP) hat sich das BMZ verpflichtet, ein nutzerfreundliches Portal zu entwickeln, um die IATI-Daten des BMZ einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Seit dem 29. März 2023 ist eine Pilotversion seines „Transparenzportals“ öffentlich zugänglich.⁵¹

(2) Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, ergänzend zu den auf Maßnahmen bezogenen Finanzdaten auch Informationen über die Evaluierung des deutschen Projektengagements bereitzustellen. Er hält es für angebracht, eine öffentlich zugängliche Datenbank mit Evaluierungsergebnissen zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang sollte das BMZ die Rolle des DEval festlegen und die Auswahl und Qualitätssicherung von in die Datenbank aufzunehmenden Evaluierungen regeln. Dabei bietet sich eine Verknüpfung mit dem Transparenzportal an, um einen vollständigen Überblick über Mitteleinsatz und Wirkungen in der EZ erhalten zu können. Auch um ressortübergreifend das gesamte internationale deutsche Projektengagement der Bundesregierung darzustellen, könnte das Transparenzportal des BMZ genutzt werden.

(3) Das BMZ sieht keinen Bedarf für ein gesondertes nationales Evaluierungsportal. Es beteilige sich vielmehr gemeinsam mit dem DEval und den DO an Diskussionen, wie Funktionalität und Nützlichkeit des Evaluierungs-Verzeichnisses des DAC erhöht werden können. Das Transparenzportal enthalte bereits Informationen zu Evaluierungen. Projekte könnten danach gefiltert werden, ob sie evaluiert wurden; Evaluierungen der DO seien verlinkt. Zudem seien auch Evaluierungen des DEval in einer Publikationsliste verlinkt.

⁵¹ <https://www.transparenzportal.bund.de>

Der Bundesrechnungshof erkennt das Transparenzportal des BMZ als einen Fortschritt an, über die Finanzierung von Projekten in Partnerländern zu berichten. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMZ seine Empfehlung aufgegriffen hat, in das Transparenzportal auch Evaluierungen aufzunehmen. Das BMZ sollte bereits jetzt gemeinsam mit dem DEval und den DO prüfen, inwieweit auch Informationen aus dem Evaluierungs-Verzeichnis des DAC für das Transparenzportal genutzt werden können. Ob das Transparenzportal seine Forderung nach einer öffentlich zugänglichen Datenbank mit Evaluierungsergebnissen erfüllt, wird der Bundesrechnungshof weiter untersuchen. Bereits mit der Prüfung „Konsistenz der Projektdaten beim BMZ und seinen DO“ untersucht er u. a. die Entwicklung des Transparenzportals.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Bersch, AI

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.