

WIRKUNGSORIENTIERTE BILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Der Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programm und Modul

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat in den letzten Jahren grundlegende Reformen angestoßen, damit die staatliche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gezielter und wirksamer zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens beitragen kann. Reformprozesse wie „BMZ 2030“ und die Gemeinsame Verfahrensreform (GVR) sind hierbei bedeutende Schritte.

Zudem hat das BMZ ein neues Steuerungsmodell für die bilaterale staatliche EZ eingeführt. Der sogenannte Dreiklang umfasst ein Zielsystem auf drei Ebenen: Länderstrategien, EZ-Programme und Module. Eine besondere Rolle nehmen die EZ-Programme ein, die als Schnittstelle zwischen den strategischen entwicklungspolitischen Zielen des BMZ und den konkreten Maßnahmen der Durchführungsorganisationen (DO) fungieren.

In seinem Evaluierungsbericht zur Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen stellt das DEval erste Erkenntnisse zur Anwendung und zu den Auswirkungen der neuen Verfahren und Vorgaben gemäß GVR vor und analysiert deren Wirkungsorientierung. Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass der Dreiklang ein grundsätzlich geeignetes Instrument zur wirkungsorientierten Planung und zum Monitoring von Vorhaben ist. In der Praxis besteht jedoch Handlungsbedarf, der zum Teil über die Programmebene hinausgeht. Als größte Herausforderungen wurden die folgenden identifiziert:

- i. unzureichend spezifizierte Zielsysteme über die drei Ebenen hinweg,
- ii. lückenhafte und teilweise nicht nachvollziehbare Wirkungsannahmen und
- iii. fehlende oder unzureichende Monitoringsysteme.

Diese Defizite sind unter anderem auf mangelndes technisches und methodisches Wissen von Verantwortlichen, auf unklare Zuständigkeiten bei der Qualitätssicherung von Zielen und Indikatoren sowie auf unzureichende Datenverfügbarkeit und Ressourcen zurückzuführen.

1. Umfassende Reformen in der deutschen EZ

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen, das Klimaschutzabkommen von Paris (2015) sowie die Vereinbarung von Busan zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (2011) sind für die deutsche Entwicklungspolitik handlungsleitend. In Bezug auf einen konkreten Beitrag zur Agenda 2030 hat sich das BMZ in der letzten Legislaturperiode um eine klare Fokussierung der deutschen EZ und Reformen der bestehenden Verfahren für die Planung und Umsetzung der staatlichen bilateralen Zusammenarbeit bemüht (BMZ, 2020).

Mit seinem Reformkonzept „BMZ 2030“ unternahm das Ministerium erneut einen Versuch, das vielfach kritisierte Gießkannenprinzip durch eine deutlichere Profilbildung zu ersetzen. Neben dem zielgerichteten Dialog mit Partnerländern und -organisationen, sollen die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des BMZ sowie die Wirksamkeit insgesamt erhöht werden. Die Reformen bezwecken die gezieltere Planung und Steuerung von Maßnahmen. Zudem sollen der Koordinationsaufwand und die Transaktionskosten für das BMZ und die Partner reduziert werden.

Demzufolge wurden ergänzend zu neuen inhaltlichen Schwerpunkten und Partnerschaftskategorien übergeordnete Planungsverfahren eingeführt. Das BMZ gibt explizit eine Verbesserung von Wirkungsorientierung und -nachweisen der EZ-Vorhaben als wichtiges Ziel an.

Auch die aktuelle Bundesregierung misst der Evaluierung und Wirkungsmessung im Koalitionsvertrag von 2021 eine hohe Bedeutung bei. Bisher wird jedoch selten darauf eingegangen, wie und durch wen beispielsweise die Wirkungsanalysen durchgeführt werden sollen.

Im Sinne der regionalen Fokussierung reduzierte das BMZ zunächst die Anzahl seiner Partnerländer. Die Art und der Umfang der Zusammenarbeit mit diesen 60 Ländern werden über die drei Partnerschaftskategorien i) bilaterale Partner, ii) globale Partner sowie iii) Nexus- und Friedenspartner spezifiziert. Der Grundgedanke ist hierbei nicht, alles überall zu tun, sondern systematisch nach Zielen, Rahmenbedingungen und Kooperationsinteressen zu unterscheiden, um das Portfolio danach auszurichten. Gemäß dieser Devise kommt nur in den bilateralen Partnerländern weiterhin das gesamte Instrumentarium der staatlichen bilateralen EZ zum Einsatz. Um die Prozesse dabei effizienter und wirkungsorientierter zu gestalten, wurden die Verfahren mithilfe der GVR geprüft und angepasst.

Entwicklungs- und Schwellenländer mit denen keine bilateralen oder globalen Partnerschaften bestehen, werden ausschließlich über nicht-bilaterale Instrumente wie die europäische und multilaterale Zusammenarbeit, Zivilgesellschaft, Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und gegebenenfalls Förderkredite unterstützt.

Inhaltlich findet die Fokussierung über ein Themenmodell statt, welches Kernthemen, Initiativthemen und Qualitätsmerkmale definiert. Die Kernthemen stellen die langfristigen Hauptschwerpunkte – die sogenannte DNA – der bilateralen staatlichen EZ dar. Über die Initiativthemen werden kurz- bis mittelfristige Zielsetzungen und über die Qualitätsmerkmale themenübergreifende Gütesiegel für eine wertorientierte und nachhaltige Entwicklungspolitik festgelegt (BMZ, 2020). Die staatlichen DO sind dafür zuständig, themenspezifisch Maßnahmen umzusetzen und so die Erreichung der Ziele zu ermöglichen.

2. Die GVR als Voraussetzung zur Wirkungsorientierung

Im Rahmen der GVR wurden wesentliche Verfahren und Prozesse zur Planung und Implementierung von Maßnahmen der bilateralen staatlichen EZ neu geregelt, um diese effektiver und wirkungsorientierter zu gestalten. Sie schafft somit die administrativen Voraussetzungen für die Umsetzung der Reformziele und

verankert die stärkere Fokussierung und Wirkungsorientierung in den Verfahren für die Zusammenarbeit mit den DO (BMZ, 2020).

Um darüber hinaus die inhaltliche Fokussierung und Wirkungsorientierung sicherzustellen, führte die GVR weitere Änderungen ein, unter anderem als Steuerungsmodell den sogenannten Dreiklang bestehend aus Länderstrategien, EZ-Programmen und Modulen (OECD DAC, 2021). Über diese drei Ebenen werden entsprechend dem Themenmodell inhaltliche Schwerpunkte und Ziele für die Zusammenarbeit mit einem Partnerland festgelegt. Sie bilden den strategischen Rahmen und definieren die maßgeblichen Vorgaben für die Konzeption und Implementierung von einzelnen Vorhaben. Über den Dreiklang soll ein ineinandergreifendes Zielsystem von der Output- bis zur Impact-Ebene entstehen.

Die dem Dreiklang zugrundeliegende Wirkungsannahme ist, dass durch die Bündelung der Module (Output bis Outcome) gemeinsame mittel- und langfristige Wirkungen auf Ebene der Programme entfaltet werden (Outcome bis Impact). So werden über die Länderstrategien übergeordnete strategische Ziele und Schwerpunkte (Kernthemen) der bilateralen staatlichen EZ in einem Partnerland festgelegt, in denen zu langfristigen entwicklungspolitischen Veränderungen (Impacts) beigetragen werden soll. Die EZ-Programme konkretisieren die Förderung innerhalb eines Kernthemas, indem sie sich möglichst auf ein konkretes Aktionsfeld beschränken und mittelfristig angestrebte Programmziele pro Aktionsfeld (Impact- oder Outcome-Ebene) festlegen. Sie geben somit den Rahmen für die Konzeptionierung der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen (Module) durch die staatlichen DO vor.

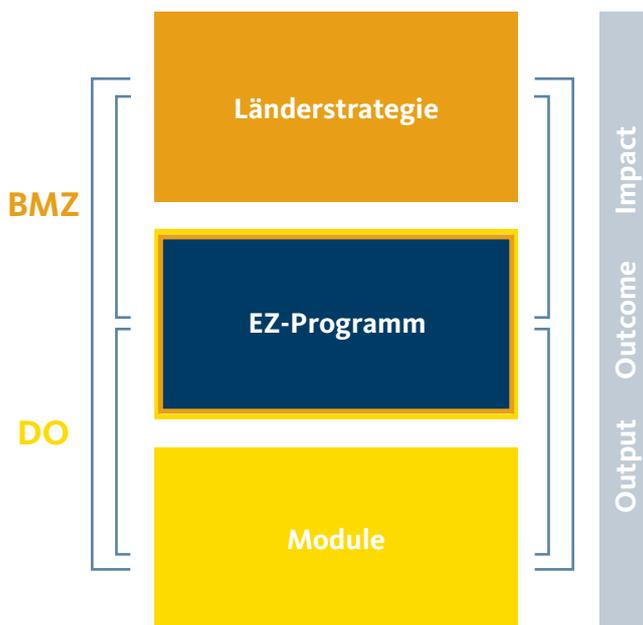
Die Implementierung der einzelnen Maßnahmen erfolgt auf der Modulebene durch die Finanzielle und/oder Technische Zusammenarbeit. Dort werden sowohl Leistungen bereitgestellt (Inputs und Outputs) als auch erste Effekte (Outcomes) erzielt. Durch die Bündelung mehrerer Module verschiedener DO in einem EZ-Programm sollen gemeinsam übergeordnete Ziele (Outcomes und Impacts) erreicht werden.

Den EZ-Programmen wird durch die GVR eine besondere Bedeutung beigemessen. Sie dienen als Schnittstelle zwischen den übergeordneten Vorgaben der Länderstrategie und den Modulen der DO. Sie sind somit wesentlich für die Ergebnis- und Wirkungsorientierung des BMZ innerhalb eines Kernthemas.

³ Mit einigen bilateralen Partnern wurden zudem Reform- oder Transformationspartnerschaften geschlossen, die mit zusätzlicher bilateraler Unterstützung einhergehen.

⁴ Globale Partner erhalten keine bilaterale Unterstützung, sondern sind Kooperationspartner zur Lösung von globalen Zukunftsfragen wie Klimaschutz, die ein gemeinsames Interesse beider Seiten darstellen.

Abbildung 1
Zielsystem und Wirkungsebenen der bilateralen staatlichen EZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung.

3. Inwiefern ist der Dreiklang wirkungsorientiert?

Die Evaluierung des DEval zur Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen untersuchte die Verfahren im Rahmen der Planung und Berichterstattung auf Programmebene sowie deren Anwendung anhand dreier Fallbeispiele aus dem Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ (Amine et al., 2022). Zudem wurde analysiert, wie angemessen und nachvollziehbar die Ziele über die drei Ebenen hinweg ineinandergreifen und aufeinander aufbauen, um mittel- und langfristige Veränderungen im Partnerland anzustoßen. Das Fazit der Evaluierung: Die dem Dreiklang zugeordnete Funktion ist zwar nachvollziehbar, die praktische Umsetzung weist jedoch grundlegende Schwächen auf. In puncto Wirkungsorientierung der EZ-Programme sind insbesondere die folgenden Defizite hervorzuheben:

Die Zielebenen des Dreiklangs bauen nicht immer nachvollziehbar aufeinander auf. Aus den analysierten Programmdokumenten geht nicht klar hervor, wie ein Ziel zur Erreichung des nächsthöheren

führen soll. Beispielsweise fehlen oft Erläuterungen, wie die Zielerreichung auf Modulebene zu den erwarteten Veränderungen auf der EZ-Programmebene führen und wie diese wiederum zu den erwarteten Ergebnissen auf Länderebene beitragen sollen. Die Ziele und Maßnahmen der Module fügen sich meist inhaltlich sinnvoll in die EZ-Programme ein, sodass ein positiver Beitrag plausibel erscheint. Welchen konkreten Beitrag sie zur Programmzielerreichung leisten sollen, bleibt in der Regel jedoch unklar.

Die Vorgaben sind teilweise zu unkonkret. Das führt zu Unsicherheit und Diskrepanzen in der Umsetzung. Entweder die EZ-Programmziele werden gleich in der Länderstrategie festgelegt und übernommen oder die Vorgaben aus den Länderstrategien werden in der Programmkonzeption noch weiter konkretisiert. Die Vorgehensweise wird oft erst durch die Programmverantwortlichen bestimmt. Klare Vorgaben wären daher eine wesentliche Voraussetzung, um ein einheitlicheres Vorgehen für die gesamte bilaterale staatliche EZ zu gewährleisten.

Eine angemessene und frühzeitige Auseinandersetzung mit der Frage, wie bestimmte Wirkungen eintreten sollen, ist für die Wirkungsorientierung entscheidend. In der Programmplanung werden die zugrundeliegenden Wirkungsannahmen jedoch unzureichend thematisiert, sodass häufig unklar ist, wie sich durch die Bündelung der Module gemeinsame übergeordnete Wirkungen entfalten sollen. Es fehlt an vorab formulierten nachvollziehbaren Wirkungshypothesen und an einer Auseinandersetzung mit (internen) Risiken. Demzufolge wird auch in den späteren Berichterstattungen nicht systematisch auf zugrundeliegende Wirkungsannahmen Bezug genommen. Es erfolgt insgesamt keine ausreichende Überprüfung der Angemessenheit der Planung und der erreichten Fortschritte.

Darüber hinaus ist die Datenbasis für die Überprüfung der Fortschritte, Zielerreichung und letztlich für die Messung von Wirkungen unzureichend. Dies liegt zum einen daran, dass die Ziele insbesondere ab der Programmebene oft nicht messbar formuliert sind. Des Weiteren operationalisieren die Indikatoren diese Ziele häufig unzureichend und erfüllen die vorgegebenen SMART-Qualitätskriterien nur teilweise. Derzeit existiert de facto kein Monitoringsystem auf Programmebene. Es werden – sofern verfügbar – Partner- und Sekundärdaten herangezogen. Diese reichen jedoch nicht aus, um die Indikatoren angemessen zu überprüfen. Ergänzende Erhebungen für das Monitoring von Programmzielindikatoren finden in der Regel nicht statt.

⁵ SMART steht für spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminierbar.

Hieraus ergeben sich teilweise substantielle Verbesserungsbedarfe mit Blick auf die Wirkungsorientierung von EZ-Programmen und des Dreiklangs insgesamt. Das DEval empfiehlt daher folgende Maßnahmen:

- Definition eines klaren und kohärenten Zielsystems über alle Wirkungsebenen des Dreiklangs hinweg und Anleitung für dessen Erstellung,
- Formulierung angemessener und nachvollziehbarer Wirkungsannahmen und Risiken in der Konzeptionsphase von EZ-Programmen, die es während der Implementierung über die Berichterstattungen zu überprüfen gilt und
- Festlegung von ausreichend qualitätsgesicherten Indikatoren für die Zielerreichung und Etablierung eines konzeptionell geplanten und ausreichend ausgestatteten Monitoringsystems, um diese Indikatoren zu messen.

Bereits angestoßene Maßnahmen

Die Ergebnisse der Evaluierung bestätigen und ergänzen die Befunde des OECD DAC Peer Review für Deutschland von 2021 sowie der abschließenden Mitteilung des Bundesrechnungshofs zur Prüfung der Evaluierung von Maßnahmen der EZ. Sie deuten somit auf eindeutigen Handlungsbedarf hin. Folgende Maßnahmen hat das BMZ bereits ergriffen oder beschlossen:

- Aktualisierung der GVR,
- Etablierung verschiedener BMZ-Arbeitsgruppen, die sich unter Einbeziehung der DO, des DEval und des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik mit konkreten Fragestellungen unter anderem zum Verständnis von Evidenz und Standardindikatoren befassen und
- Pilotierung eines Evaluierungsformats auf Programmebene durch die DO ab 2022.

Literaturhinweise

Amine, M. et al. (2022), *Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

BMZ (2021), *"BMZ 2030 Reformkonzept. Umdenken - Umsteuern."* Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

OECD DAC (2021), *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2021 (Kurzfassung): Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses (DAC)*, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Development Assistance Committee, Paris.



Miriam Amine
Teamleiterin



Amélie Gräfin zu Eulenburg
Abteilungsleiterin

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.