



NACHHALTIGKEIT IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Meta-Evaluierung

Zusammenfassung

2018

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Verfasst von

Dr. Martin Noltze
Dr. Michael Euler
Ida Verspohl

Verantwortlich

Prof. Dr. Jörg Faust (bis Juni 2016)
Dr. Sven Harten (ab Juni 2016)

Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin
www.mediamondi.de

Bildnachweis

Gui Yongnian/123rf.com (Cover), Olaf Speier/Alamy Stock
Foto (Kap. 1), dbimages/Alamy Stock Foto (Kap. 2 + 3),
Dzianis Apolka/Alamy Stock Foto (Kap. 4), imageBROKER/
Alamy Stock Foto (Kap. 5), Riccardo Lennart Niels Mayer/
123rf.com (Kap. 6), Oleksandr Roslyak/123rf.com (Kap. 7)

Bibliografische Angabe

Noltze, M., M. Euler und I. Verspohl (2018),
*Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut
der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Januar 2018

ISBN 978-3-96126-067-6 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-068-3 (PDF)

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 die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter:
www.DEval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Evaluierungsgegenstand

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung betont die globale Bedeutung des Prinzips der Nachhaltigkeit. Mit ihr definiert sich Nachhaltigkeit nunmehr entlang von Kernprinzipien nachhaltiger Entwicklung: Ein universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftspflicht, das Zusammenspiel von sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung und Inklusivität bilden die Prinzipien des modernen Nachhaltigkeitsverständnisses für Entwicklung.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat sich zu den Prinzipien der Agenda 2030 bekannt und zu ihrer Umsetzung verpflichtet. In der deutschen EZ ist der Begriff der Nachhaltigkeit bereits seit geraumer Zeit fester Bestandteil der entwicklungspolitischen Debatte. Prinzipiell wird dabei zwischen den Aspekten „nachhaltige Entwicklung“ und „Dauerhaftigkeit von Wirkungen“ unterschieden. Inwieweit sich diese beiden Aspekte nun in dem modernen Verständnis von Nachhaltigkeit nach der Agenda 2030 wiederfinden bzw. diesem entsprechen, ist bislang eine offene Frage. Weder das Verständnis von noch der praktische Umgang mit Nachhaltigkeit in der deutschen EZ wurden bis heute einer systematischen Analyse unterzogen. Die aktuelle Entwicklungsagenda gibt nun Anlass für eine umfassende Auseinandersetzung mit dem langjährigen Leitprinzip der deutschen EZ.

Ziel der vorliegenden Meta-Evaluierung ist eine erste umfassende und systematische empirische Auseinandersetzung mit der Evaluierungs- und Bewertungspraxis von Nachhaltigkeit in der deutschen EZ im Sinne einer Bestandsaufnahme. Die empirische Betrachtung der bisherigen Praxis dient der Rekonstruktion des bislang schwer greifbaren Verständnisses von Nachhaltigkeit in der deutschen EZ als Voraussetzung für einen Abgleich mit dem modernen Verständnis von Nachhaltigkeit nach den Prinzipien der Agenda 2030. Zweck der Meta-Evaluierung ist es somit, die Ausgestaltung einer Agenda-2030-konformen Evaluierungs- und Bewertungspraxis zu unterstützen.

Den Gegenstand der Meta-Evaluierung bildet die Evaluierungs- und Bewertungspraxis der Nachhaltigkeit von Vorhaben der deutschen EZ, dargestellt in den Evaluierungsberichten der beiden großen deutschen staatlichen Durchführungsorganisationen (DO), der KfW Entwicklungsbank (KfW) und der Deut-

schen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Beide DO bewerten die Nachhaltigkeit von Vorhaben entlang der internationalen Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC). Auf der Grundlage einer Orientierungshilfe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aus dem Jahr 2006 bildet der Aspekt der Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit den Kern des Evaluierungskriteriums Nachhaltigkeit. Zu Beginn der Meta-Evaluierung wurde ferner angenommen, dass sich hinter dem Wirkungsbegriff und im Zusammenspiel mit den anderen Evaluierungskriterien – Relevanz, Effektivität, Effizienz und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) – auch der Aspekt der nachhaltigen Entwicklung verbirgt.

Methodisches Vorgehen

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um eine thematische Meta-Evaluierung. Dabei wurde das klassische Meta-Evaluierungsdesign einer reinen Qualitätsbewertung um die systematische Auseinandersetzung mit dem inhaltlichen Bewertungskriterium der Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben erweitert. Die Datengrundlage der Meta-Evaluierung bildet eine repräsentative Stichprobe von 513 Evaluierungsberichten von Vorhaben der deutschen technischen und finanziellen EZ. Die Ergebnisse der Meta-Evaluierung fließen im Rahmen eines integrierten Forschungsdesigns zudem auch in die begleitende Evaluierungssynthese ein, die sich mit den Einflussfaktoren der Nachhaltigkeit auseinandersetzt.

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Bewertung von Nachhaltigkeit in der deutschen EZ

Die Ergebnisse der vorliegenden Meta-Evaluierung bestätigen die Vorabannahme, dass sich in den Evaluierungskriterien neben dem Aspekt der Dauerhaftigkeit auch der Aspekt der nachhaltigen Entwicklung verbirgt; damit belegen sie erstmals empirisch, dass Nachhaltigkeit in der deutschen EZ-Evaluierungspraxis bereits umfassend verstanden, evaluiert und bewertet wird. Gleichzeitig besteht eine deutliche Abweichung von den Ansprüchen der Agenda 2030. Wesentliche Prinzipien der Agenda 2030, etwa das Zusammenspiel der Dimensionen der Nachhaltigkeit, sind noch kein systematischer Bestandteil der Bewertungspraxis. Somit widerlegen die Ergebnisse zwar

die mögliche Annahme, in den DAC-Evaluierungskriterien sei ausschließlich ein enges Nachhaltigkeitsverständnis im Sinne der Dauerhaftigkeit von Wirkungen angelegt; sie weisen jedoch auf deutliche Diskrepanzen zum modernen Nachhaltigkeitsverständnis im Sinne der Agenda 2030 hin.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Evaluierung und Bewertung von Nachhaltigkeit in der Praxis aufgrund eines fehlenden konzeptionellen Rahmens für ein umfassendes Nachhaltigkeitsverständnis bislang unsystematisch und uneinheitlich erfolgt. Auch die seit 2006 vorgeschlagenen Prüffragen der Orientierungshilfe des BMZ werden bislang nicht systematisch berücksichtigt. In der Gesamtschau zeigt sich, dass die derzeitige Konzeption der DAC-Kriterien die Evaluierung von Nachhaltigkeit im umfassenden Sinne zwar zulässt, jedoch keinesfalls systematisch und verbindlich vorgibt. Für die aggregierte Betrachtung der Nachhaltigkeitsnote über verschiedene Vorhaben hinweg bedeutet dies – aufgrund der fehlenden Systematik – eine eingeschränkte Vergleichbarkeit, die dem strategischen Lernen aus Evaluierungen entgegensteht. Eine rigorose vergleichende Perspektive auf die Nachhaltigkeit von Vorhaben ist derzeit nur unter erheblichem Aufwand – wie mit der vorliegenden erweiterten Meta-Evaluierung und der begleitenden Evaluierungssynthese verbunden – möglich.

Der zukünftige Umgang mit der Agenda 2030 und der Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben in Evaluierungen ist eine globale Aufgabe. Mit Blick auf die deutsche EZ hat die vorliegende Meta-Evaluierung konkreten Handlungsbedarf identifiziert. Die Schlussfolgerungen rufen nach einer Reform der bisherigen Evaluierungs- und Bewertungspraxis. Neben dem Harmonisierungs- und Koordinierungsgedanken der Erklärung von Paris zur Effektivität der EZ und dem Aktionsplan von Accra verlangt der universelle Charakter der Agenda 2030 dabei auch nach Austausch und Abstimmung auf internationaler Ebene. Die nun folgenden Empfehlungen zielen darauf ab, die laufenden Reformprozesse auf Ebene der deutschen EZ zu unterstützen und die Diskussionen auf internationaler Ebene zu bereichern. Zunächst werden die wesentlichen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Evaluierungspraxis dargestellt. Anschließend folgen die grundlegenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Evaluierungssystems.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Evaluierungspraxis:

Dem BMZ und den DO wird empfohlen, die Nachhaltigkeit von Vorhaben im Sinne der Prinzipien der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung künftig im Rahmen eines zusätzlichen Bewertungskriteriums zu evaluieren.

Einhergehend mit dem Einbeziehen von Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030 als zusätzliches Bewertungskriterium werden dem BMZ die konzeptionelle Schärfung der DAC-Kriterien und eine höhere Verbindlichkeit der BMZ-Orientierungshilfe für den Umgang mit den DAC-Kriterien empfohlen.

Im Rahmen der Reform der Evaluierungskriterien für die Erfolgsbewertung von EZ-Vorhaben wird dem BMZ empfohlen, das bisherige Evaluierungskriterium der Nachhaltigkeit nach OECD-DAC im Sinne der Dauerhaftigkeit von Wirkungen zu erhalten und die entsprechenden Prüffragen auf diesen Aspekt auszurichten.

Mit Blick auf die Prinzipien der Agenda 2030 sollten GIZ und KfW untersuchen, wie in Evaluierungen künftig die nicht intendierten Wirkungen eines Vorhabens und die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen der Nachhaltigkeit identifiziert und geprüft werden können.

Die Umsetzung und konzeptionelle Ausgestaltung der Empfehlungen zur Evaluierungspraxis sollten in Deutschland auf der Grundlage eines gemeinsamen Prozesses unter Federführung des BMZ und unter Beteiligung der DO und des DEval erfolgen. Es wird empfohlen, diesen Prozess inklusive einer Pilotphase bis Ende 2018 abzuschließen, um eine Agenda-2030-konforme Evaluierungs- und Bewertungspraxis der deutschen EZ ab 2019 zu gewährleisten. Gleichzeitig sollten die laufenden Reformbemühungen innerhalb der deutschen EZ auf internationale Anschlussfähigkeit geprüft und in die entsprechenden Foren eingebracht werden.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Evaluierungssystems

Dem BMZ wird empfohlen, eine übergeordnete Evaluierungsstrategie zu entwickeln, die sich über die Zeit thematische Schwerpunkte setzt.

In der Evaluierungsstrategie sollte das BMZ definieren, welche Anforderungen sich aus den Fragestellungen um die Agenda 2030 für die jeweiligen Evaluierungen – also auf Ebene der Module, der Programme und der Länderstrategien – ergeben.

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Qualität der Evaluierungspraxis

Im Rahmen der Meta-Evaluierung wurde die Auseinandersetzung mit der Bewertung von Nachhaltigkeit in der deutschen EZ von der Analyse der Evaluierungsqualität begleitet. Dabei geben die Ergebnisse der Qualitätsbewertung Hinweise auf die Belastbarkeit der Ergebnisse und der Schlussfolgerungen der Evaluierungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit deutscher EZ-Vorhaben.

Die Ergebnisse zeigen, dass GIZ und KfW die aus Modulevaluierungen hervorgehenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen auf eine dem Umfang dieser Evaluierungen angemessene evaluatorische Grundlage stellen. Neben der Gegenstandsbeschreibung enthält die Mehrheit der Evaluierungsberichte eine nachvollziehbare Darstellung der zu überprüfenden Wirkungszusammenhänge und der methodischen Vorgehensweise. Die deutsche EZ zeichnet sich zudem durch einen hohen Deckungsgrad in der Evaluierung aus: Die GIZ unterzieht nahezu alle Module einer systematischen Erfolgsbewertung, die KfW arbeitet mit einer repräsentativen Stichprobe.

Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass die Evaluierungsqualität auf Modulebene verbessert werden kann. Dabei sollten durch systematische Analyse- und Triangulationsverfahren vor allem die Anstrengungen zur Aufdeckung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen erhöht werden. Dasselbe gilt für die Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen und Schlussfolgerungen in den Evaluierungsberichten. Dabei gilt es auch, die zur Verfügung

stehenden Ressourcen auf den Zweck einer Evaluierung auszurichten. Bei den dezentralen Evaluierungen umfasste das Erkenntnisinteresse bisher neben der Evaluierung selbst auch den Aspekt der Prüfung. Ein belastbarer Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweis lässt sich ferner durch die geeignete Wahl des Evaluierungszeitpunktes erreichen: Im Rahmen von Ex-Post-Evaluierungen besteht die Möglichkeit, Wirkungen und deren Nachhaltigkeit in gewissem zeitlichem Abstand zum Ende der Vorhaben tatsächlich zu beobachten. Bei den dezentralen Evaluierungen, die im Verlauf eines Vorhabens durchgeführt werden, erfolgt der Nachhaltigkeitsnachweis hingegen auf einer reinen Zukunftseinschätzung. Vor dem Hintergrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit im Kontext der EZ bieten Monitoringdaten eine relevante Datenquelle. Deren Potenzial für einen belastbaren Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweis wird allerdings bislang nicht ausgeschöpft.

Die Ergebnisse der Meta-Evaluierung haben darüber hinaus einen interessanten Zusammenhang zwischen evaluatorischer Qualität und inhaltlichem Erkenntnisgewinn aufgedeckt: Mit zunehmender Qualität der Evaluierungen erhöht sich die Zahl der für die Nachhaltigkeitsbewertung hinzugezogenen Kriterien. Anspruchsvollere Evaluierungen stellen die Bewertung von Nachhaltigkeit auf eine breitere Basis und sind zudem auch der Belastbarkeit der Aussagen zuträglich. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Evaluierungsqualität und der Einzelbewertung eines Kriteriums oder der Gesamtbewertung der Nachhaltigkeit eines Vorhabens besteht nicht.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen der Qualität und der Ausführlichkeit, mit der das Thema Nachhaltigkeit in Evaluierungen behandelt wird, sowie des engen Zusammenhangs von Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweis ergeben sich eine Reihe von Empfehlungen, die sich auf die Qualität von Evaluierungen und das zugrunde liegende Evaluierungssystem beziehen. Auch hier werden zunächst Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Evaluierungspraxis dargestellt. Anschließend folgen die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Evaluierungssystems.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Evaluierungspraxis:

Vor dem Hintergrund zunehmender Anforderungen an die Evaluierung als Instrument für Lernen und Rechenschaftslegung sollten GIZ und KfW Maßnahmen entwickeln, die sicherstellen, dass weitere Potenziale zur Erhöhung der Evaluierungsqualität, insbesondere im Bereich des Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweises, ausgeschöpft werden.

Aufgrund der anhaltend geringen Bedeutung, die Monitoringdaten in Modulevaluierungen beigemessen wird, sollten die DO systematisch untersuchen, welche Hindernisse hier bestehen und wie diese überwunden werden können. Dabei sollten sie prüfen, inwieweit sich die Monitoringsysteme der Vorhaben über die Zielsysteme der Vorhaben mit dem Zielsystem der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) verknüpfen lassen.

Im Sinne der Transparenz und als Anreiz für eine nachvollziehbare Berichtslegung sollten GIZ und KfW unter Abwägung der Chancen und Risiken die Möglichkeit prüfen, die Evaluierungsberichte – gegebenenfalls zunächst in einer Pilotphase – vollständig zu veröffentlichen und das BMZ über die Erfahrungen hierzu in Kenntnis setzen.

Um die Evaluierungsqualität zu steigern, wird der GIZ empfohlen, die Funktion der Qualitätssicherung langfristig in der Stabsstelle Evaluierung zu verankern. Alle Modulevaluierungen sollten künftig durch die Stabsstelle gesteuert werden.

Die Erhöhung der Qualität von Evaluierungen sollte in der GIZ durch eine Trennung zwischen Prüfung und Evaluierung unterstützt werden.

Im Hinblick auf den geeigneten Zeitpunkt für einen aussagekräftigen Wirkungs- und Nachhaltigkeitsnachweis sollte das Format von Ex-post-Evaluierungen in der GIZ erneut an Bedeutung gewinnen. Bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen sollten sowohl GIZ als auch KfW darauf

achten, die Steuerungsrelevanz sicherzustellen. Dies kann beispielsweise durch thematische Fokussierung oder durch die geeignete Wahl des Evaluierungszeitpunktes erfolgen.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Evaluierungssystems:

Im Sinne des gemeinsamen Lernens und der Rechenschaftslegung wird dem BMZ empfohlen, die Evaluierungspraxis von GIZ und KfW auf der Grundlage der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR) und der Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit zu harmonisieren. Dabei sollte das BMZ verbindliche Vorgaben zu Zeitpunkt, Umfang und Benotungssystem schaffen, um die Evaluierungstypen für Modulevaluierungen zu vereinheitlichen.

Dem BMZ wird empfohlen, durch die Festlegung einheitlicher Mindeststandards das Ausschöpfen von Potenzialen zur Erhöhung der Evaluierungsqualität in Modulevaluierungen zu unterstützen.

Das BMZ sollte die DO dazu anhalten, die Evaluierungsberichte in sich nachvollziehbar zu gestalten, sodass sie für sich stehen können. Je nach Ausgang einer entsprechenden Prüfung sollte das BMZ die DO zu einer vollständigen Veröffentlichung der Evaluierungsberichte anhalten.

Das BMZ sollte dafür sorgen, dass neben der Qualitätssicherung der Modulevaluierungen durch die Evaluierungseinheiten von GIZ und KfW regelmäßig eine externe, organisationsübergreifende Meta-Evaluierung zu einer Stichprobe von Evaluierungen stattfindet.