



LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS

*Ein Analyseinstrument für die
deutsche Entwicklungszusammenarbeit*

Zusammenfassung

2019

Impressum

Verfasst von

Christoph Hartmann
Miriam Amine
Sarah Klier
Kirsten Vorwerk

Verantwortlich

Dr. Stefanie Krapp (bis 31.03.2018)
Dr. Stefan Leiderer (ab 01.04.2018)

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: © Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Bibliografische Angabe

Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk
(2019), Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstru-
ment für die deutsche Entwicklungszusammenar-
beit, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwick-
lungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval),
April 2019.

ISBN 978-3-96126-083-6 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-084-3 (PDF)

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäfer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwick-
lungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesmi-
nisterium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der
deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhän-
gig und nachvollziehbar zu analysieren und zu be-
werten.

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 und der Onlineanhang sind
auch auf der DEval-Website als PDF-Download ver-
fügbar unter:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten
Sie bitte an:

info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(BMZ) findet sich unter:

<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Ziele

Agenda 2030 stellt neue Ansprüche an die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird immer wieder dafür kritisiert, dass ihre Wirksamkeit beschränkt sei und sie somit kaum nachhaltige Entwicklung befördere. Unbestritten ist, dass vor allem defizitäre politische und institutionelle Rahmenbedingungen in den Partnerländern sowie ineffiziente Strukturen und Prozesse der internationalen Zusammenarbeit eine höhere Wirksamkeit der EZ verhindern. Die Institutionen der Partnerländer werden insbesondere durch die zunehmende Fragmentierung der EZ herausgefordert. Immer mehr Akteure sind in der EZ aktiv und in immer mehr Projekten tätig. Statt sich zu ergänzen, sind in einigen Partnerländern viele Geber in denselben Sektoren aktiv, was zu einem erhöhten Koordinationsaufwand für die Partnerregierungen führt.

Auch die Arbeitsstrukturen der Geber stehen oftmals einer wirksameren EZ entgegen: Bestehende Projekte und Programme werden aus politischen Gründen oder Eigeninteresse der Durchführungsorganisationen (DOs) fortgeschrieben, statt auf veränderte Kontextfaktoren zu reagieren. Entsprechend werden Entscheidungen nicht immer evidenzbasiert getroffen. Diese Herausforderungen verhindern oft, dass Entwicklungszusammenarbeit kohärent und wirksam auf die aktuellen Entwicklungsbedarfe in einem Partnerland eingeht und Regierungen in den Partnerländern Eigenverantwortung für gemeinsame Entwicklungsprojekte übernehmen.

Seit 2015 stellt die Agenda 2030 einen Orientierungsrahmen für die internationale Zusammenarbeit dar und soll für diese handlungsleitend sein. Mit ihr hat sich die internationale Gemeinschaft auf ein neues Entwicklungsverständnis und 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung geeinigt. Sie betont die Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit an Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer. Die Agenda zielt darauf ab, Entwicklungsherausforderungen holistisch zu betrachten und Wechselwirkungen zwischen den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen von Entwicklung stärker zu berücksichtigen, als dies bisher der Fall war.

Um vor diesem Hintergrund die Relevanz und letztendlich auch die Wirksamkeit der bilateralen EZ sicherzustellen, bedarf es übergeordneter Weichenstellungen auf verschiedenen Ebenen. Dies betrifft die Fokussierung der bilateralen EZ insgesamt (Makroebene), die strategische Ausrichtung und Kohärenz auf Länderebene (Mesoebene) sowie die Planung und Steuerung auf Programm- und Projektebene (Mikroebene).

Das BMZ hat auf diese neuen Ansprüche an die internationale EZ reagiert

Ganz in diesem Sinne hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den letzten Jahren strukturelle Veränderungsprozesse für die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in die Wege geleitet. Neben Anstrengungen des BMZ auf der Makroebene zur Fokussierung der bilateralen EZ werden vermehrt Veränderungen auf der Mesoebene umgesetzt. Anstatt den Fokus auf kleinteilige Einzelprogramme zu legen, sollen integrierte Gesamtkonzepte auf Länderebene in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung gerückt werden, wie auch das 2018 vorgelegte BMZ-Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030“ hervorhebt.

Die Veränderungen auf der Mesoebene entsprechen dem Entwicklungsverständnis der Agenda 2030: Sei es die kohärente Ausgestaltung der Länderportfolios, der Fokus auf übergeordnete Entwicklungsbedarfe und Trends im Partnerland, die Anbindung an aktuelle Reformdynamiken und Regierungsprioritäten oder die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen von Entwicklung – notwendige Steuerungsentscheidungen können nicht auf Ebene einzelner Projekte, sondern nur auf der Portfolioebene vorgenommen werden. Entsprechend strebt das BMZ bereits seit 2012 an, über Länderstrategien (LS) die Kohärenz der Länderportfolios zu stärken.

Durch die Gemeinsame Verfahrensreform wird seit 2018 der Dreiklang aus LS, Programmen und Modulen für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 in den Partnerländern befördert. Länderstrategien sind dabei das wesentliche Instrument zur strategischen Planung und Steuerung der bilateralen EZ auf der Länderebene. Sie setzen verbindliche und strategische Vorgaben und begründen, warum sich die deutsche EZ in dem jeweiligen Kooperationsland in bestimmten Schwerpunkten und Handlungsfeldern langfristig engagiert.

Herausforderungen auf Ebene der Länderportfolios bleiben bestehen

Mit den beschriebenen Anpassungen wurden die Steuerungsstrukturen des BMZ gestärkt. Dennoch steht das wirkungsorientierte Management weiterhin vor Herausforderungen, wie bereits im Prüfbericht des Development Assistance Committee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) zu Deutschland 2015 festgestellt wird. Hier wird besonders betont, dass es der deutschen bilateralen EZ an der notwendigen Evidenz fehle, um ihre allgemeine Relevanz und Wirksamkeit in einem Partnerland zu beurteilen. In der Konsequenz besteht die Gefahr, dass nicht die Evidenz, sondern andere Gründe, wie Überlegungen hinsichtlich der Fortführung bereits laufender Programme, die strategischen Portfolioentscheidungen über Gebühr beeinflussen (OECD, 2015).

Das BMZ hat auf diese Herausforderungen reagiert und Schritte in die Wege geleitet, um die evidenzbasierte strategische Portfoliosteuerung der bilateralen EZ zu stärken. So wurde bereits 2016 damit begonnen, die vorherrschenden Evidenzlücken zu analysieren, und die Entwicklung entsprechender Analyseinstrumente initiiert.

DEval unterstützt die strategische Portfoliosteuerung des BMZ

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat das Ziel, einen Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. In diesem Sinne hat es das BMZ dabei unterstützt, seine wirkungsorientierte Portfoliosteuerung zu stärken. Ziel von DEval war es, aufbauend auf den Vorarbeiten des BMZ, Evidenzlücken, die die strategische Portfoliosteuerung negativ beeinflussen, zu identifizieren. Daran anschließend sollte ein geeignetes Analyseinstrument entwickelt werden, das die bestehende Evidenzlücke auf Portfolioebene im BMZ langfristig und flächendeckend schließt.

Schlussfolgerung und strategische Empfehlungen an das BMZ

Vor dem Hintergrund der sich verändernden Anforderungen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat das BMZ die Prozesse zur strategischen Planung und Steuerung auf Portfolioebene gestärkt. Trotzdem besteht weiterhin eine Evidenzlücke, die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Länderportfolios darstellt. Ob das Portfolio insgesamt sinnvoll ausgerichtet ist, die vereinbarten Schwerpunkte noch die richtigen sind, wie die einzelnen Module und Programme ineinandergreifen und ob über das Gesamtportfolio beziehungsweise die Schwerpunkte systemische und nachhaltige Veränderungen angestoßen werden konnten – über diese Fragen gibt es nur wenig Evidenz auf der Portfolioebene.

Wie im nachfolgenden Bericht gezeigt wird, kann ein Instrument zur strategischen Portfolioanalyse den Strategiebildungsprozess und die strategische Steuerung des BMZ auf Länderebene sinnvoll unterstützen. Zum einen unterstützt ein solches Instrument die Regionalreferate bei der Erstellung der für die Steuerung wichtigen Länderstrategien, indem es eine unabhängige Bewertung des Länderportfolios vor dem Hintergrund zukünftiger Bedarfe im Partnerland vornimmt. So kann es dem BMZ dabei helfen, seinen internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf die Agenda 2030 stärker gerecht zu werden. Zum anderen können strategische Länderportfolioanalysen eine wichtige Informationsgrundlage für übergeordnete strategische Fragestellungen des BMZ darstellen, indem strukturelle Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ herausgearbeitet und analysiert werden.

1. Strategische Empfehlung: Die Bestrebungen des BMZ, ein strategisches Analyseinstrument auf Portfolioebene einzuführen, sind zu begrüßen. Das Instrument sollte fest im Steuerungssystem der bilateralen EZ verankert werden und zwei Funktionen erfüllen. Es sollte A) zur Schließung der Informationslücke auf Portfolioebene beitragen und so die strategische Steuerung der bilateralen EZ auf Ebene der Regionalreferate stärken; und B) Erkenntnisse generieren, die die Verbesserung der übergeordneten Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ unterstützen.

Um die beschriebenen Funktionen zu erfüllen, sollten die Analysen möglichst flächendeckend und regelmäßig in allen Partnerländern durchgeführt und die Informationen rechtzeitig zur Ausarbeitung der Länderstrategie in die strategische Steuerung der staatlichen bilateralen EZ eingespeist werden. Dabei bedarf es einer detaillierten Bewertung der Relevanz der deutschen bilateralen EZ vor dem Hintergrund globaler Verpflichtungen wie der Agenda 2030 sowie der Erarbeitung evidenzbasierter Optionen zur strategischen Ausrichtung des Portfolios.

Der Vergleich mit verschiedenen Instrumententypen für eine solche Länderportfolioanalyse, zum Beispiel mit Länderprogrammevaluierungen, hat deutlich gemacht, dass Länderportfolioreviews (LPRs) das geeignete Analyseinstrument darstellen. Aufgrund ihres schlanken, zukunftsgerichteten und auf die Fortschreibung oder Neuausrichtung von Länderstrategien fokussierten Charakters sowie des Schwerpunkts auf übergeordnete Relevanz und Steuerungsaspekte erfüllen Länderportfolioreviews viele der beschriebenen Ansprüche.

2. Strategische Empfehlung: Zur Unterstützung der Portfoliosteuerung und Länderstrategieerstellung sollte das BMZ Länderportfolioreviews als strategisches Analyseinstrument einführen.

Das DEval hat ein entsprechendes LPR-Instrument entwickelt. Dem ging ein intensiver Entwicklungs- und Erprobungsprozess voraus. Das Instrument wurde so aufgebaut, dass es sowohl passgenau auf die Bedarfe der deutschen bilateralen EZ zugeschnitten ist als auch die Einhaltung grundlegender Evaluierungsstandards und Lernerfahrungen anderer Geber bei der Durchführung von LPRs sicherstellt. Gleichzeitig wurde bei der Entwicklung deutlich, dass es durchaus noch Bereiche gibt, in denen das Instrument weiterentwickelt werden sollte. Insbesondere vor dem Hintergrund zukünftiger Veränderungen im System der bilateralen EZ sollte die Weiterentwicklung des Instruments daher auch zukünftig ein Bestandteil der Durchführung von LPRs bleiben.

3. Strategische Empfehlung: Die Umsetzung von LPRs sollte entsprechend den erarbeiteten Verfahrensleitlinien erfolgen. Um die Qualität der LPRs weiter zu erhöhen und Veränderungen im deutschen EZ-System zu berücksichtigen, sollte das Instrument kontinuierlich auf seine Nützlichkeit überprüft und weiterentwickelt werden.

Die Evidenzlücken auf Portfolioebene sind kein länderspezifisches Phänomen, sondern treten in den meisten Partnerländern der deutschen bilateralen EZ auf. Die Ausgestaltung des Reflexionsprozesses zur Erstellung beziehungsweise Überarbeitung der LS unterscheidet sich zudem stark zwischen den Regionalreferaten. Folglich unterscheidet sich auch die Qualität der zugrunde gelegten Evidenz. Um sicherzustellen, dass alle LS auf der Basis einer unabhängigen und robusten Informationsgrundlage erarbeitet werden, sollten Länderportfolioreviews langfristig als verbindliches Element im Reflexionsprozess verankert werden. Nur so ist es außerdem möglich, im Sinne des organisationalen Lernens ein möglichst repräsentatives Bild der Stärken und Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ zu erzeugen.

4. Strategische Empfehlung: Um den Mehrwert von LPRs für die strategische Steuerung der bilateralen EZ in allen Partnerländern sicherzustellen, sollte das BMZ LPRs langfristig als verbindliches Element in der Reflexionsphase zur Erstellung der Länderstrategien aufnehmen. Dabei sollte das BMZ über die eindeutige Festlegung von Zuständigkeiten innerhalb des Ministeriums gewährleisten, dass die Ergebnisse sowohl auf Länderebene zur Steuerung der Portfolios als auch auf übergeordneter Ebene für die Beantwortung strategischer Fragestellungen genutzt werden.

Die angemessene institutionelle Verankerung des LPR-Instruments ist eine wichtige Grundvoraussetzung für dessen qualitativ hochwertige Durchführung. Dies erfordert neben der langfristigen Verankerung von LPRs in den Prozess der LS-Erstellung ebenso den Aufbau einer kontinuierlich für die LPRs verantwortlichen Einheit. Bisherige nationale und internationale Erfahrungen mit der Durchführung von LPR-ähnlichen Formaten haben deutlich gemacht, dass LPRs in der Lage sein müssen, unabhängige Ergebnisse zu produzieren und darüber transparent zu berichten. Dies kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass die LPR-Einheit organisational unabhängig und vom operativen Geschäft getrennt ist.

Die Schaffung einer unabhängigen LPR-Einheit im BMZ wäre prinzipiell möglich, würde aber erhebliche administrative Herausforderungen mit sich bringen und mit höherem BMZ-internen Ressourcenaufwand einhergehen als die externe Verankerung. Für eine externe Verankerung spricht außerdem, dass so der langfristige Aufbau von LPR-Expertise einfacher umgesetzt und die Unabhängigkeit leichter gewährleistet werden könnten.

5. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte die Durchführung des LPR-Instruments so verankern, dass dessen Unabhängigkeit und Qualität sichergestellt sind. Es wird empfohlen, das Mandat zur Durchführung der LPRs für eine Testphase an eine unabhängige externe Organisation zu übertragen. Gestaltet sich diese Testphase erfolgreich, sollte eine langfristige Verankerung in einer externen Organisation angestrebt werden.

LPRs bearbeiten wichtige Fragen der Strategiebildung. Dabei setzen sie den Fokus auf Aspekte der Relevanz- und Kohärenzbewertung. Damit liefern LPRs wertvolle unabhängige Informationen zur strategischen Portfoliosteuerung.

So deutlich der Mehrwert von LPRs für das deutsche EZ-System auch ist, werden die Grenzen dieses Instruments gleichfalls deutlich. Im Entwicklungsprozess zeigte sich, dass LPRs als strategisches Analyseinstrument auf Länderportfoliobene nur einen Teil der Informationsbedarfe abdecken können, die das BMZ für eine moderne und wirkungsorientierte Portfoliosteuerung benötigt.

Zwar diskutieren LPRs das Wirkpotenzial der Länderportfolios, also inwiefern das Zustandekommen nachhaltiger, systemischer Wirkungen als plausibel eingeschätzt wird. Evidenzbasierte Aussagen über Effektivität, Wirksamkeit oder Nachhaltigkeit auf Programm- oder Projektebene können durch LPRs aber nicht getroffen werden. Dies ist vor allem in der fehlenden Verfügbarkeit entsprechender Sekundärdaten begründet. Eigene Datenerhebungen zur Wirkungsmessung sind im Rahmen von LPRs nicht möglich. Fragen zu Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz einzelner Programme oder gar Module/Projekte können nur beantwortet werden, wenn qualitativ hochwertige Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Projektebene vorliegen. BMZ, DOs und DEval haben bereits punktuell Erfahrungen mit Review- beziehungsweise Evaluierungsansätzen auf Schwerpunkt- oder Programmebene gesammelt. Ein standardisiertes Vorgehen existiert derzeit allerdings nicht.

6. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte weiterhin die systematische Einführung von Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Schwerpunktebene prüfen. Dabei kann auf bestehenden Überlegungen und Erfahrungen von BMZ, DOs und DEval aufgebaut werden. Die Evaluierungen sollten nach Möglichkeit Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz von Programmen bewerten. Idealerweise werden sie zeitlich so durchgeführt, dass sie als Informationsgrundlage für LPRs und damit die Erstellung der Länderstrategien genutzt werden können. Analog zum LPR-Instrument scheint hierfür die Ausarbeitung eines Instruments für Programm- beziehungsweise Schwerpunktevaluierungen sinnvoll.

Länderportfolioreviews auf einen Blick

Mit der Verankerung eines Instruments für die Durchführung von Länderportfolioreviews würde das BMZ ein zusätzliches Instrument für eine effizientere und modernere strategische Portfoliosteuerung einführen. Die nachfolgende Grafik stellt die Kernaspekte des entwickelten Instruments für Länderportfolioreviews dar.

LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS

Auf einen Blick



Ziel und Gegenstand von LPRs

LPRs unterstützen die **Regionalreferate des BMZ** bei der Erstellung der Länderstrategien



und analysieren **systematisch und unabhängig** die **staatliche bilaterale EZ**.



LPRs beantworten die Frage

Tut die deutsche EZ im Partnerland (noch) das Richtige?



und legen folgende Kriterien zugrunde:

- 1 Entwicklungsbedarfe im Partnerland
- 2 Reformdynamiken und Regierungsprioritäten
- 3 Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren
- 4 Prioritäten und Stärken der deutschen EZ im Partnerland
- 5 Risiken und Herausforderungen

Phasen der Umsetzung



Ergebnisse

LPRs unterstützen die **Regionalreferate**

LPRs generieren

strategische Empfehlungen

& Optionen

für das Länderportfolio.

LPRs unterstützen das **organisationale Lernen**



übergreifende Erkenntnisse

zur Verbesserung der bilateralen EZ.