



Themenschwerpunktbericht

Unter erschwerten Bedingungen

Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten



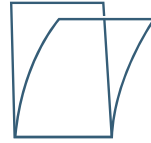
DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Themenschwerpunktbericht

Unter erschwerten Bedingungen

Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSIKITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Inhalt

Vorwort <i>Jörg Faust, DEval</i>	7
Einleitung: Fragilität stellt hohe Ansprüche an die Entwicklungszusammenarbeit <i>Thomas Wencker und Alexander Kocks</i>	8
1 ___ Strategie	15
Kontextrobuste Strategien: die richtige Basis für die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten <i>Lea Smidt und Thomas Wencker</i>	18
___ Der <i>Humanitarian-Development-Peace</i> -Nexus – Königsweg für fragile Kontexte <i>Jochen Flasbarth</i>	30
___ Für maximale Wirkungen: mehr Risiken wagen <i>Dan Honig</i>	34
___ Legitimität der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten <i>Jens Eger, Sebastian H. Schneider und Nora Sassenhagen</i>	36
___ Demokratisierung und Stabilisierung in hochfragilen Kontexten <i>Julia Leininger und Sebastian Ziaja</i>	38
2 ___ Implementierung	43
Realisierung von Umsetzungsprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten <i>Angela Heucher und Alexander Kocks</i>	46
___ Ansätze der GIZ für die Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten <i>Ingrid-Gabriela Hoven</i>	56
___ Was nichtstaatliche Akteure in fragilen Kontexten leisten können – und was nicht <i>Simone Dietrich</i>	58
___ Automatisierte Sprachverarbeitung, Georeferenzierung und Fragilität – wo wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten umgesetzt? <i>Verena Gantner und Thomas Wencker</i>	60

Evaluierungen und Studien des DEval zu Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten	62
<hr/>	
3 ___ Evaluierung	67
Evaluierung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten <i>Jörg Faust und Helge Roxin</i>	70
___ Wirkungsmessung kann auch in fragilen Kontexten funktionieren <i>Christoph Zürcher</i>	82
___ Rigorose Evidenz zum Aufbau friedlicher Gesellschaften <i>Marion Krämer, Lea Jechel und Birte Snilstveit</i>	84
___ Resilienzstärkung in fragilen Kontexten – eine georäumliche Wirkungsevaluierung in Mali <i>Martin Noltze und Mascha Rauschenbach</i>	87
<hr/>	
4 ___ Zusammenfassung und Ausblick	91
Evidenzbasierte Politikgestaltung für eine effektive Zusammenarbeit mit fragilen Staaten <i>Jörg Faust, Alexander Kocks und Thomas Wencker</i>	92
<hr/>	
Literaturverzeichnis	102
Organigramm des DEval	106
Zahlen und Fakten	108
DEval-Publikationen 2019 – 2022	109

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BO Nahost	Beschäftigungsoffensive Nahost
DAC	Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung <i>Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
EGM	Evidenzkarte <i>Evidence Gap Map</i>
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GAAP	Gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HDP-Nexus	<i>Humanitarian-Development-Peace-Nexus</i>
IS	sogenannter Islamischer Staat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PEPFAR	Krisenplan des US-Präsidenten zur Bekämpfung von Aids <i>President's Emergency Plan for AIDS Relief</i>
RIE	Rigoreuse Wirkungsevaluierung <i>Rigorous Impact Evaluation</i>
SDG	Ziel für nachhaltige Entwicklung <i>Sustainable Development Goal</i>
SR	Systematischer Review
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WASH	Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene <i>Water, Sanitation and Hygiene</i>
WFP	Welternährungsprogramm <i>World Food Programme</i>

Vorwort

Liebe Leser*innen,

„Unter erschwerten Bedingungen“ – bewusst haben wir uns am DEval für diesen Titel des vorliegenden Themenschwerpunktberichts entschieden, da fragile Staaten der wohl anspruchsvollste Kontext für eine wirksame und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind.

Staatliche Fragilität kennzeichnet eine substanzielle Einschränkung politischer Legitimität, gravierende Defizite bei der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols sowie eine mangelhafte Bereitstellung grundlegender Basisdienstleistungen für die Bürger*innen einer Gesellschaft. Für nachhaltige Entwicklungsprozesse ist fragile Staatlichkeit damit ein schweres Hindernis. Sie betrifft insbesondere die ohnehin bereits Benachteiligten, deren Rechte, Ressourcen und Repräsentationsmöglichkeiten durch Fragilität und den damit oft verschränkten Gewaltkonflikten weiter eingeschränkt werden. Zudem strahlt ein hohes Maß an staatlicher Fragilität auch international aus und behindert die Erstellung grenzübergreifender öffentlicher Güter, die in einer globalisierten Welt immer wichtiger für nachhaltige Entwicklungsprozesse sind – sei es in sicherheitspolitischen, sozialen, ökonomischen oder ökologischen Themenfeldern.

Es ist daher folgerichtig, dass die deutsche und internationale EZ in besonderem Ausmaß dafür arbeitet, zur Überwindung von Fragilität beizutragen. Gleichzeitig erschweren die Dysfunktionalität oder gar das Fehlen staatlicher Strukturen sowie die damit einhergehende Volatilität der lokalen Rahmenbedingungen diese Bemühungen sowohl bei der strategischen Steuerung als auch bei der Implementierung von Maßnahmen.

Umso wichtiger ist es, dass auch unabhängige Evaluierung ihren Beitrag für eine wirksamere und nachhaltigere EZ in fragilen Staaten leistet, indem sie praxisrelevante Erkenntnisse generiert, Lernimpulse setzt und zur Rechenschaftslegung beiträgt. Entsprechend hat das DEval während der letzten Jahre einen Schwerpunkt auf die Evaluierung entwicklungspolitischer Maßnahmen in fragilen Staaten gelegt. Dies ist auch für uns eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, denn Evaluierung selbst steht vor großen Anforderungen in solchen Kontexten, sei es im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Daten, den Zugang zu vulnerablen Gruppen oder die Verwirklichung des entwicklungspolitischen Prinzips der Schadensvermeidung.

Vor diesem Hintergrund fasst dieser Themenschwerpunktbericht wesentliche Erkenntnisse unserer Evaluierungsarbeit zusammen, ergänzt um Beiträge von renommierten Entscheidungstragenden und Expert*innen aus Wissenschaft, Politik und Implementierungspraxis. In der Hoffnung, dass diese Erkenntnisse und Erfahrungen von Nützlichkeit sind und einen Beitrag zu Verbesserungen in unserem Politikfeld leisten, möchte ich mich bei allen Autor*innen bedanken und wünsche allen Leser*innen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Prof. Dr. Jörg Faust

Direktor des DEval



Prof. Dr. Jörg Faust
Direktor des DEval

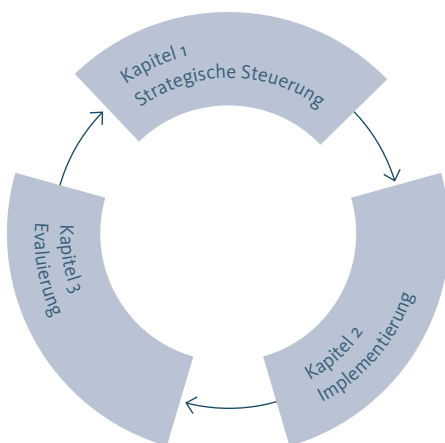
Fragilität stellt hohe Ansprüche an die Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in fragilen Staaten birgt große Herausforderungen. Die wirksame Verwendung der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel erfordert anspruchsvolle strategische und operative Maßnahmen ebenso wie besondere Anstrengungen bei der Wirkungsmessung und evidenzbasierten Politikgestaltung. Vor diesem Hintergrund hat das DEval in den letzten Jahren einen Schwerpunkt seiner Arbeit auf die Evaluierung und Analyse deutscher EZ-Maßnahmen in fragilen Staaten gelegt.

In diesem Bericht werden besonders relevante Ergebnisse dieser Evaluierungen präsentiert – ergänzt um Beiträge von DEval-externen namhaften Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis. Er ist entlang der drei idealtypischen Phasen des Politikzyklus strukturiert: strategische Planung und Steuerung, Implementierung und Evaluierung von EZ-Maßnahmen.

Auf diese Weise will das DEval Entscheidungsträger*innen und der Fachöffentlichkeit Erkenntnisse und Orientierungswissen aus Evaluierung und Wirkungsforschung zu den Herausforderungen und Potenzialen von EZ unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit vermitteln. Für Entscheidungsträger*innen auf der Policy-Ebene sind vor allem die Erkenntnisse und Denkanstöße zur strategischen Steuerung relevant. Akteursgruppen der Durchführungspraxis werden sich insbesondere für die Befunde zu Voraussetzungen wirksamer EZ in fragilen Kontexten interessieren. Erkenntnisse dazu, wie Evaluierung in fragilen Kontexten gefordert ist und dennoch gelingen und weiterentwickelt werden kann, sind für die Evaluierungsgemeinschaft, aber auch für die Nutzenden von Evaluierungen bedeutsam.

Der Politikzyklus



Quelle: eigene Darstellung.

1. Multidimensionales Verständnis von fragiler Staatlichkeit

Folgt man dem einflussreichen Verständnis Max Webers, so zeichnet Staaten aus, dass sie über das Monopol legitimer physischer Gewalt in einem bestimmten Territorium verfügen (Autorität). Wesentlich ist zudem ihre Fähigkeit, gesamtgesellschaftlich verbindliche Regeln zu schaffen und grundlegende Dienstleistungen bereitzustellen (Kapazität). Das Fundament stabiler Staatlichkeit ist zuletzt der in der Bevölkerung geteilte Glaube an die Rechtmäßigkeit staatlicher Herrschaft (Legitimität). Fragile Staatlichkeit liegt demnach dort vor, wo mindestens eine dieser drei Dimensionen – Autorität, Kapazität und Legitimität – deutlich eingeschränkt ist.

Innerstaatliche Gewaltkonflikte fordern das staatliche Gewaltmonopol heraus. Staaten, die Eigentumsrechte nur unzureichend schützen und an der Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen scheitern, sind in ihrer Kapazität eingeschränkt. Wenn Bürger*innen das Vertrauen in die Angemessenheit und Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns verlieren, mindert dies die staatliche Legitimität.

Ein solch multidimensionales Verständnis von Fragilität beugt einer unzulässigen Vereinfachung vor. Die Fragilitätsprofile von Staaten unterscheiden sich teilweise deutlich. Entsprechend unterscheiden sich auch die Entwicklungspotenziale fragiler Länder – je nachdem, welche Dimensionen von Staatlichkeit schwach ausgeprägt sind. In diesem Bericht wird der verbreiteten Versuchung widerstanden, den Fragilitätsbegriff zu stark auszuweiten, sodass seine Trennschärfe und damit sein analytischer wie politikpraktischer Nutzen verloren

gehen. Stattdessen wird ein Mittelweg eines vergleichsweise engen, aber multidimensionalen Verständnisses verfolgt.

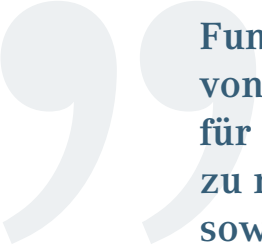
Unzweifelhaft ist, dass Staaten über ihr Gewaltmonopol, ihre Kapazität und ihre Regulierungskompetenz einen großen Einfluss auf die soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung von Gesellschaften ausüben. Dementsprechend breit und tiefgreifend sind die Auswirkungen fragiler, also defizitärer Staatlichkeit. Denn wenn das staatliche Gewaltmonopol angefochten wird, die gesamtgesellschaftlich verbindliche Kompetenz zur Setzung und Durchsetzung von Regeln eingeschränkt ist und/oder die Bevölkerung die staatliche Herrschaft nicht anerkennt, schränkt dies die Bereitstellung und Gewährleistung von öffentlichen Gütern für eine inklusive und nachhaltige Entwicklung ein.

2. Fragile Staatlichkeit und aktuelle Entwicklungsherausforderungen

Funktionierende Staatlichkeit ist von herausragender Bedeutung für die weltweite Transformation zu nachhaltigen, möglichst klimaneutralen und naturverträglichen Wirtschaftsformen sowie für die Stärkung von Frieden, Freiheit, Menschenrechten und der Gleichberechtigung der Geschlechter. Dies zeigt sich exemplarisch an vier entwicklungspolitischen Herausforderungen: die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (-folgen), die weltweit zu beobachtende Erosion von Demokratie, Ernährungskrisen und der Klimawandel.

Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat den Wert funktionierender Staatlichkeit wie unter einem Brennglas verdeutlicht. Massive Eingriffe ins



Funktionierende Staatlichkeit ist von herausragender Bedeutung für die weltweite Transformation zu nachhaltigen Wirtschaftsformen sowie für die Stärkung von Frieden, Freiheit, Menschenrechten und der Gleichberechtigung der Geschlechter.

öffentliche Leben, Freiheitseinschränkungen und erhebliche finanzielle und administrative Ressourcen waren zur Pandemiebekämpfung notwendig. Es bedurfte nicht nur finanzieller Ressourcen, leistungsfähiger Gesundheits- und sozialer Sicherungssysteme sowie eines staatlichen Gewaltmonopols zur Durchsetzung temporärer Einschränkungen. Staatliche Legitimität, also Vertrauen in die Angemessenheit und Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns durch die Bürger*innen, war ebenso essenziell, um effektives staatliches Handeln zu ermöglichen.

Demokratien unter Druck

Demokratien geraten weltweit unter Druck. Aktuelle Daten des Forschungsinstituts Varieties of Democracy (V-Dem) zeigen für das Jahr 2022 eine bedenkliche Erosion demokratischer Qualität. Demnach sinkt der Anteil der Weltbevölkerung mit demokratischen Beteiligungs- und freiheitlichen Grundrechten seit 2011. Vieles spricht daher für kontinuierliche Autokratisierungstendenzen, die Fortschritte bei der Verwirklichung von Menschenrechten, sozialer Gerechtigkeit und Gleichstellung der Geschlechter strukturell erschweren.

Diese Entwicklung ist eng mit dem Phänomen fragiler Staatlichkeit verknüpft.

So sind liberale Demokratien seltener von innerstaatlichen Gewaltkonflikten betroffen als Autokratien und untereinander friedlicher. Der Rückgang der Demokratien bedroht somit auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch das staatliche Gewaltmonopol. Für einen wachsenden Anteil der Weltbevölkerung birgt dies die Gefahr, Gewalt zu erfahren.

Für die Demokratieförderung ist funktionierende Staatlichkeit genauso relevant. Ergebnisse der vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung legen nahe, dass staatliche Kapazität die Erosion demokratischer Qualität verhindern kann, Demokratisierungsprozessen förderlich ist und Demokratien langfristig stabilisiert.

Ernährungskrise

Innerstaatliche Gewaltkonflikte, der Klimawandel, die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie und steigende Nahrungs- und Energiepreise – Letztere maßgeblich aufgrund der Verknappung des Nahrungsangebots auf dem Weltmarkt und der Unterbrechung von Lieferketten durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine – sind die wesentlichen Ursachen einer akuten Ernährungskrise. Laut Welternährungsprogramm der

Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) sind Konflikte die Hauptursache für Hungerkrisen (WFP, 2023).

Die Ernährungskrise ist für die Betroffenen katastrophal; sie berührt aber auch Staaten existenziell. Versagen Staaten darin, die Ernährung und Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, bedroht dies die Erfüllung des Staatszwecks. Staatliche Fragilität und Ernährungsunsicherheit sind somit eng miteinander verknüpft. Es überrascht daher nicht, dass die fragilsten Staaten der Welt besonders von Ernährungsunsicherheit betroffenen sind.

Auf Dauer entzieht Funktionsversagen Staaten ihre legitimatorische Grundlage. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Humanitäre Hilfe in akuten Ernährungskrisen zugleich auch Staaten existenziell stützen kann.

Um die Ursachen von Ernährungsunsicherheit nachhaltig zu adressieren, sollte EZ strukturbildend agieren und die staatliche Resilienz gegenüber zukünftig erwartbaren Herausforderungen stärken. Hierzu ist ein Mindestmaß an staatlicher Autorität und Kapazität erforderlich, die letztlich ebenfalls staatliche Legitimität bedingen.

Klima

Die Folgen des Klimawandels sind global spürbar. Mit dem Anstieg der Treibhausgase in der Atmosphäre droht gegenwärtigen, insbesondere aber zukünftigen Generationen die Zerstörung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen. Um dies zu verhindern, müssen der Klimawandel durch die Erreichung von Klimaneutralität (Mitigation) bekämpft und die Anpassung an seine Folgen (Adaption) verstärkt werden.

Staatliche Fragilität beeinflusst Mitigation und Adaption auf internationaler und

nationaler Ebene. Auf internationaler Ebene liegt eine besondere Herausforderung darin, dass ein intaktes Klima ein globales öffentliches Gut darstellt. Solche Güter kommen allen zugute, unabhängig davon, wer die Kosten trägt. Im internationalen System erwächst hieraus der Anreiz, Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. Um dieser Trittbrettfahrerproblematik zu begegnen, bedarf es bindender und sanktionsbewährter multilateraler Vereinbarungen. Deren Stabilität beruht letztlich darauf, dass die vereinbarenden Staaten als einheitliche und verbindliche Akteure in zwischenstaatlichen Verhandlungen auftreten. Kurzum, die Errichtung eines gemeinschaftlichen Regelsystems für die Transformation zur Klimaneutralität beruht auf durchsetzungsfähigen und legitimierten nationalen Akteuren. Wo staatliche Fragilität verbindliches außenpolitisches Handeln erschwert, gefährdet dies die Stabilität internationaler Regime, die zur Schaffung globaler öffentlicher Güter dringend erforderlich sind.

Auch auf nationaler Ebene bedarf es funktionierender Institutionen, um Maßnahmen der Mitigation und Adaption umzusetzen. Fragile Staaten sind aufgrund ihrer geografischen Lage besonders vom Klimawandel betroffen. Zugleich sind sie nur eingeschränkt in der Lage, die Resilienz der Bevölkerung zu erhöhen. Fragile Staaten sind also exponierter bei zugleich geringer adaptiver Kapazität. Hinzu kommt, dass dort, wo mangelnde Adaption die Zerstörung der Lebensgrundlagen durch den Klimawandel nicht aufhalten kann, Verteilungskonflikte drohen, in deren Folge Menschen fliehen. Diese Konflikte verschärfen staatliche Fragilität und die Migrationsbewegungen bedrohen die regionale Stabilität.

Hier setzt die deutsche EZ an, die vornehmlich Länder mit geringen Anpassungskapazitäten zur Klimawandelanpassung unterstützt (Noltze und Rauschenbach, 2019).

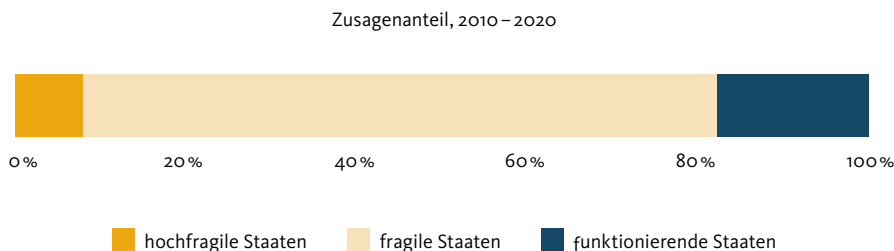
Entwicklungsfinanzierung in fragilen Staaten

Ein bedeutender Anteil der bilateralen deutschen staatlichen und nichtstaatlichen EZ kommt fragilen Staaten zugute (siehe Abbildung). Der Großteil der Mittel fließt dabei an Staaten, die nur in ein oder zwei Fragilitätsdimensionen eingeschränkt sind. Immerhin gingen 7 Prozent auch an hochfragile Staaten,

die sich durch eine niedrige Autorität, Kapazität und Legitimität auszeichnen. Dieser Fokus ist in Anbetracht der Herausforderungen staatlicher Fragilität für die Erreichung von Entwicklungszielen wenig verwunderlich.

Der vorliegende Bericht ist eine Reaktion auf die herausragende Bedeutung fragiler Staatlichkeit für die EZ und nachhaltige Entwicklung. Effektive EZ in fragilen Staaten ist herausfordernd. Grundlegend für den Erfolg ist dabei ein angemessenes Verständnis von fragiler Staatlichkeit und seinen Ursachen sowie eine anhaltend kritische Reflexion der gemachten Erfahrungen, um hieraus zu lernen. ■

Verteilung bilateraler EZ an hochfragile, fragile und funktionierende Staaten



Die Abbildung zeigt die Verteilung bilateraler Verpflichtungen für öffentliche Ausgaben für EZ (Official Development Assistance, ODA, Zusagen von Zuschüssen und Darlehen) differenziert nach der Fragilität des Empfängerlands. Länder, die nur in einer oder zwei der insgesamt drei Fragilitätsdimensionen (Autorität, Kapazität und Legitimität) geringe Werte aufweisen, werden als fragil dargestellt. Länder, die in allen oder keiner der Dimensionen niedrige Werte haben, werden als hochfragil beziehungsweise funktionierend dargestellt.

Quelle: eigene Darstellung mit Daten des Creditor Reporting Systems (CRS) des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, OECD DAC) und Ziaja et al. (2022).



Dr. Thomas Wencker
DEval-Teamleiter

Dr. Alexander Kocks
DEval-Teamleiter



STRATEGIE

Strategische Steuerung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

Fragilität, die sich in Konflikten oder wechselnden Machtkonstellationen äußert, erschwert es der Entwicklungszusammenarbeit, erfolgreich zu sein. Trotz vieler Unsicherheiten braucht es besonders in fragilen Kontexten beständige Strategien, um Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoll zu steuern. Was müssen und was können solche Strategien leisten?

Kontextrobuste Strategien: die richtige Basis für die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

1. Strategien für volatile und fragile Kontexte

Fragile Kontexte zeichnen sich durch ein besonders hohes Maß an Volatilität und Unsicherheit aus. Wenn etwa innerstaatliche Gewaltkonflikte eskalieren, Regierungen wechseln oder Regime sich wandeln, dann können entwicklungspolitische Vorhaben oft ihre Wirkungen nicht wie geplant entfalten. Derartige Veränderungen sind jedoch nicht oder nur bedingt vorhersagbar.

Die Volatilität fragiler Kontexte erschwert es entwicklungspolitischen Akteuren, Strategien für ihre Arbeit zu entwickeln und daraus Maßnahmen abzuleiten, da auch deren Auswirkungen nur bedingt vorhersagbar sind. Somit stellen die Formulierung langfristiger Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Schaffung nachhaltiger Organisationsstrukturen eine zentrale Herausforderung in fragilen Kontexten dar. Aber wie können in fragilen Kontexten – trotz ausgeprägter Volatilität und Unsicherheit – erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige und effektive EZ formuliert werden?

Das zentrale Argument in diesem Kapitel lautet, dass Strategien unter volatilen Bedingungen kontextrobuster formuliert werden sollten. Entwicklungspolitische Akteure sollten ihr Handeln so planen, dass es unter vielen möglichen Kontextszenarien zum Ziel führt. Hierzu eignen sich bestimmte Entscheidungsmodi wie breit angelegte Szenarienanalysen.

Strategien

Strategien bezeichnen hier Handlungsansätze zur Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele wie die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) der Agenda 2030. Strategien können länderübergreifend (wie ressortübergreifende Leitlinien oder entwicklungspolitische Sektorstrategien) oder länderspezifisch (Länderstrategien) sein. Ihnen gemein ist, dass sie übergeordnete entwicklungspolitische Ziele in handlungsleitende Prinzipien übersetzen und der Wahl entwicklungspolitischer Schwerpunkte sowie geeigneter Instrumente und Partner als Basis dienen. Über Strategien können entscheidungstragende das entwicklungspolitische Portfolio entlang des Policy-Kreislaufs von der Planung über die Durchführung bis hin zum Monitoring und zur Evaluierung steuern. Strategien werden meist in offiziellen Dokumenten ausformuliert. Es gibt allerdings auch weniger formalisierte Strategien, die die Form von durch viele Akteure geteilte Handlungsmuster annehmen (Mintzberg, 1987).

Die Anpassung der Entscheidungsmodi bei der Strategieformulierung ist eine Antwort auf eine zentrale entwicklungspolitische Debatte zwischen „Planenden“ und „Suchenden“. Dabei wird den Planenden vorgeworfen, durch ihr zentralisiertes Vorgehen etwa mittels vordefinierter, umfangreicher Strategien und detaillierter Pläne ein flexibles, problemorientiertes und innovatives Handeln lokaler Akteure in der EZ zu hemmen (Easterly, 2006). Stattdessen brauche es Suchende, die markt- und nachfrageorientiert handeln und besser in der Lage sind, sich an einen wandelnden Kontext dynamisch anzupassen

(Easterly, 2006; Moyo, 2009). Hingegen argumentieren die Planenden, dass die nachhaltige Beseitigung der strukturellen, multidimensionalen und miteinander verzahnten Ursachen von Armut den Einsatz umfassender finanzieller Ressourcen entlang einer kollektiven Strategie erfordere (Sachs, 2005).

Auch für die EZ in fragilen Kontexten manifestiert sich das Spannungsfeld dieser Debatte. Hier sind zentral geplante Strategien aufgrund ihrer geringen Flexibilität vermutlich nicht die beste Wahl. Eine maximal flexible Ausrichtung an lokalen Anreizen oder Stimmungen in der Bevölkerung hingegen erschwert strukturbildende und somit nachhaltige EZ. In Gesellschaften mit starken Interessenkonflikten könnte eine primär an den Interessen aller Akteure ausgerichtete EZ Konflikte sogar verschärfen oder die Interessen von Minderheiten außer Acht lassen.

Kontextrobuste Strategien stellen einen Kompromiss zwischen zentraler Planung und flexibler Anreiz- oder Stimmungsorientierung dar. Sie sind langfristig angelegt, berücksichtigen aber bei der Strategieformulierung und der Schaffung operativer Strukturen zugleich eine Vielzahl möglicher Veränderungen insbesondere der lokalen Rahmenbedingungen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Prozesse, mit denen entwicklungspolitische Akteure ihre Entscheidungen treffen und Länderstrategien formulieren. Sie umfassen unter anderem Verfahren zur Identifikation von Zielen und Handlungsoptionen. Es geht dabei also um die Fragen, auf welcher Basis die Akteure welche Informationen einbeziehen, entlang welcher Kriterien sie sich zwischen Handlungsoptionen entscheiden und wen sie an Entscheidungen beteiligen. Bei zunehmender Fragilität des Kontexts werden vor allem strategische Anpassungen

auf der Länderebene vorgenommen – je nach beteiligten Akteuren und der Ausprägung und des Grads der Fragilität. Länderstrategien sind ebenfalls von großer Bedeutung für die ressortübergreifende und internationale Kooperation sowie für die Ausrichtung der EZ an den Zielen ihrer Partner.

Kontextrobuste Strategien können daher die Chancen der EZ verbessern, ihre Ziele auch in volatilen, fragilen und von Unsicherheit geprägten Kontexten zu erreichen. Entwicklungspolitisches Handeln wird hierbei nicht nur auf den jeweiligen Kontext zum Zeitpunkt der Strategieformulierung ausgerichtet, sondern berücksichtigt schon bei der Formulierung nur bedingt vorhersagbare Veränderungen des Kontexts, beispielsweise einen Staatsstreich und damit einhergehend einen Wechsel des politischen Partners. So können Entscheidungstragende auch in volatilen Kontexten mittel- und langfristige Ziele, Prioritäten und Handlungsansätze kontextsensitiv definieren und gleichzeitig strategische Anpassungen ermöglichen (Schreiber und Loudon, 2020).

Die Evaluierungen des DEval sowie andere Befunde legen nahe, entwicklungspolitische Strategien in fragilen Kontexten kontextrobust zu formulieren. Diese Befunde sollten jeweils mit möglichen Nachteilen kontextrobuster Planung abgewogen werden. So erfordern kontextrobuste Entscheidungsmodi einen höheren Ressourceneinsatz in der Planungsphase, etwa für breite Szenarienanalysen. Die Priorisierung der Planungsbeziehungsweise Strategiebildungsphase kann somit aufgrund eines gestiegenen administrativen, konzeptionellen, personellen oder zeitlichen Aufwands mit finanziellen Kosten, geringerer Flexibilität und eingeschränkter Einsatzfähigkeit bei Handlungsdruck einhergehen.

1.1. Strategische Herausforderungen: Sicherheit, Partnerwahl und langfristige Wirkungen

Fragilität ist ein multidimensionales Phänomen, bei dem Staatlichkeit in einer oder mehreren Dimensionen eingeschränkt ist:

Das staatliche Gewaltmonopol ist gemindert (Autorität), die Fähigkeit des Staats ist begrenzt, Basisdienstleistungen und eine funktionierende staatliche Verwaltung bereitzustellen (Kapazität), oder die politische Herrschaft des Staats wird in der Bevölkerung nur bedingt akzeptiert (Legitimität). Jede dieser Einschränkungen erschwert es der EZ, nachhaltig strukturbildend und kontextsensitiv zu agieren.

Sicherheitsrisiken

Das Aufflammen gewaltsamer Konflikte aufgrund eingeschränkter staatlicher Autorität stellt für die Mitarbeitenden und Zielgruppen der EZ ein Sicherheitsrisiko dar und kann so die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele gefährden. So führte die Unberechenbarkeit der Sicherheitslage in Kolumbien, Irak und anderen hochfragilen Ländern dazu, dass Reisen von lokalen Mitarbeitenden und Projektaktivitäten in konfliktbetroffenen Gebieten eingestellt wurden. In Pakistan sind entwicklungspolitische Aktivitäten zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Gebieten, die von gewaltsamen Konflikten betroffen sind, nur eingeschränkt möglich. Dort versuchen konservative Teile der lokalen Bevölkerung, Projektmitarbeitende einzuschüchtern und damit deren Zusammenarbeit mit Frauengruppen zu verhindern. Im schlimmsten Falle können die Frauengruppen,

die mit ausländischen EZ-Akteuren zusammenarbeiten, einer größeren Gefahr ausgesetzt sein, weil ihre Sichtbarkeit und gesellschaftliche Autonomie steigen. Dort, wo das staatliche Gewaltmonopol stärker ist wie in Liberia und Sri Lanka, finden sich hingegen seltener Hinweise auf Sicherheitsrisiken (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

Erschwerte Partnerwahl

Eine schwach ausgeprägte staatliche Legitimität erschwert es der EZ, geeignete Partner auszuwählen. Hier muss sie ihren strategischen Grundsatz, *Ownership* der Partnerregierung für EZ-Maßnahmen zu fördern, gegen die Risiken einer bilateralen Zusammenarbeit abwägen. So kann es etwa notwendig sein, das Vorgehen anzupassen, wenn der Staat als Konfliktakteur an Menschenrechtsverletzungen beteiligt ist. Beispielsweise ist die bilaterale staatliche EZ mit Burundi aufgrund der dortigen politischen Situation seit 2015 suspendiert (AA, 2021). Deutsche EZ-Mittel fließen stattdessen über zivilgesellschaftliche Organisationen in das Land. Ein solches Vorgehen nennt sich *Bypassing* (Dietrich, 2013).

Wird nicht direkt mit einer Zentralregierung zusammengearbeitet, können EZ-Aktivitäten als Einmischung in interne Angelegenheiten gedeutet werden.

Beispielsweise wertete die irakische Zentralregierung die Zusammenarbeit des BMZ mit der Regionalregierung in Kurdistan-Irak (RKI) zur Aufnahme von Geflüchteten als Parteinahme Deutschlands zugunsten der Unabhängigkeitsbestrebungen der RKI (Hartmann et al., 2022). Daraufhin verstärkte das BMZ die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung.

In Sri Lanka erweist sich die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren als eine Herausforderung, weil nach Wahlen dort nicht nur die politische Spitze der Behörden neu besetzt wird, sondern umfangreiche personelle Wechsel in der öffentlichen Verwaltung stattfinden (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Bei der Steuerung entwicklungspolitischer Vorhaben gilt es, den in solchen Fällen auftretenden Verlust technokratischen Wissens bei der Formulierung strategischer Ziele zu berücksichtigen.

Kurzfristige versus langfristige Wirkungen

Eingeschränkte staatliche Kapazität erschwert es der EZ, ihrem Anspruch entsprechend nachhaltig strukturbildend zu wirken. Ist die staatliche Kapazität schwach ausgeprägt, eignen sich kurzfristige Maßnahmen, um die Lebensumstände der Zielgruppen unmittelbar zu verbessern. Dies untergräbt jedoch die Entwicklung nachhaltiger und langfristig eigenständig funktionierender staatlicher Strukturen. Die Irak-Evaluierung des DEval illustriert, dass die Ziele kurzfristigerer Maßnahmen wie die Rehabilitierung öffentlicher Basisinfrastruktur etwa von Schulen und Krankenhäusern oder Maßnahmen zur Stärkung der Lebensgrundlagen wie *Cash-for-Work*-Maßnahmen trotz eingeschränkter staatlicher Kapazität leichter zu erreichen sind als mittel- und langfristig angelegte Ziele wie die Förderung der Kompetenz lokaler Regierungsstrukturen. Größtenteils setzen staatliche Durchführungsorganisationen, nichtstaatliche oder multilaterale

Jede Einschränkung von Staatlichkeit in den drei Dimensionen von Fragilität – Autorität, Kapazität und Legitimität – erschwert es der EZ, nachhaltig strukturbildend und kontextsensitiv zu agieren.

Organisationen diese kurzfristigen Maßnahmen ohne die Beteiligung irakischer staatlicher Akteure um. Diese übernehmen erst nach Abschluss der Maßnahmen die Verantwortung für die Funktionalität der rehabilitierten Infrastruktur. Aufgrund der eingeschränkten staatlichen Kapazität stellt dies jedoch eine Herausforderung dar und gefährdet die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Somit erfordern auch eher kurzfristig angelegte strukturbildende Maßnahmen langfristige Verbesserungen der Regierungsführung. Die zeitweise Übernahme staatlicher Aufgaben durch EZ-Akteure kann zudem die staatliche Legitimität aus Sicht der Bevölkerung einschränken.

1.2. Der strategische Imperativ zur Kontextsensitivität

Der lokale Kontext, in dem EZ-Vorhaben stattfinden, beeinflusst maßgeblich deren Erfolg.

Eine Synthese von Evaluierungen der GIZ und der KfW Entwicklungsbank zeigt, dass die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Vorhaben eng mit staatlicher Kapazität im Partnerland korrelieren – insbesondere bei Vorhaben im Gesundheitssektor (Noltze et al., 2018; Wencker und Verspohl, 2019). Insofern ist es ratsam, strategische Ziele und Handlungsansätze eng an den lokalen Kontext anzupassen. Dies beinhaltet die Wahl geeigneter entwicklungspolitischer Instrumente, also die Wahl der EZ-Modalität sowie der Implementierungs- und Trägerorganisationen.

Wie die Volatilität des fragilen Kontexts die Dauerhaftigkeit von Projektwirkungen einschränkt, zeigt sich exemplarisch in der DEval-Analyse von Vorhaben der Beschäftigungsoffensive (BO) Nahost.

Das ursprüngliche Ziel, langfristige Perspektiven für Geflüchtete zu schaffen, wurde nicht erreicht. Ein bedeutender Grund dafür waren die geopolitischen Veränderungen im Kontext der Fluchtkrise. Insbesondere die Volatilität in der Zusammenarbeit mit der Türkei als entwicklungspolitischem Partner minderte die angestrebte langfristige Integrationsperspektive von syrischen Geflüchteten in der Türkei (Roxin et al., 2021).

Eine an Länderkontexte angepasste Entwicklungspolitik spiegelt auch die Erwartungen der deutschen Öffentlichkeit wider, vornehmlich mit Blick auf die Legitimität von Partnerregierungen.

Stehen Länder im

Fokus der medialen Berichterstattung und der öffentlichen Wahrnehmung wie einige Herkunftsstaaten von Migrant*innen, haben Forderungen der Öffentlichkeit einen stärkeren Einfluss auf die Ausrichtung der EZ. Die DEval-Studie „Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021“ (Schneider et al., 2021) stellt fest, dass deutsche Bürger*innen eine staatliche Zusammenarbeit zur Erbringung von Basisdienstleistungen hauptsächlich in sehr armen Ländern mit schwacher staatlicher Kapazität befürworten. Korruption und Einschränkungen des Gewaltmonopols oder der Anerkennung der Regierung durch die Bevölkerung hingegen verringern die Unterstützung der deutschen Bevölkerung für die Zusammenarbeit mit einem Staat (siehe Seite 36–37).

Länderübergreifende strategische Maßgaben des BMZ erfordern in vielen Bereichen eine systematische Anpassung der EZ an lokale Kontexte.

Wie die DEval-Evaluierung „Evaluationssynthese zur deutschen (staatlichen) EZ in fragilen Kontexten“ zeigt, formuliert das BMZ in seinen Strategien zur EZ in fragilen Kontexten seine Handlungsempfehlungen kontextsensitiv. Entscheidungsträger*innen wenden entwicklungspolitische Instrumente in Abhängigkeit der Art der Fragilität, der Regierungsführung und der Entwicklungsorientierung des Partnerlands an. Hierfür prognostizieren Vorhersageinstrumente zukünftige Entwicklungen. Detaillierte Kontextanalysen sowie Leitlinien dienen der kontextsensitiven Planung. Jedoch beruht die Projektplanung weitgehend auf einem wahrscheinlichsten Szenario oder wenigen solchen Szenarien.

Bei tiefer Unsicherheit können kaum Aussagen darüber getroffen werden, was voraussichtlich passieren wird, sondern nur darüber, was wahrscheinlich passieren kann.

1.3. Das Dilemma kontextsensitiver Strategien
Entwicklungspolitische Entscheidungsträger*innen stehen somit bei der Strategieformulierung für fragile Kontexte vor einem Dilemma. Einerseits wollen sie langfristige, strukturbildende und zugleich an den Kontext angepasste Ziele und Handlungssätze der Zusammenarbeit in Strategien festhalten. Andererseits sind fragile Kontexte sehr starken Änderungen unterworfen. Sie müssen also für besonders volatile Bedingungen kontextsensitive Strategien entwickeln.

Dabei sind sie mit tiefgreifender Unsicherheit konfrontiert. Diese betrifft einerseits mögliche Entwicklungen des Kontexts, in dem die EZ agiert. Andererseits fehlt das Wissen darüber, inwiefern entwicklungspolitisches Handeln lokale Kontextbedingungen verändert.

Grundsätzlich ist jegliche Art politischer strategischer Steuerung mit Unsicherheit behaftet. In vergleichsweise stabilen Kontexten können jedoch leichter Annahmen über die Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Szenarien getroffen werden. Strategische Entscheidungen sind dann eine Art vorausschauenden Handelns auf Basis dieser Annahmen (Courtney et al., 1997; Marchau et al., 2019).

Die Volatilität fragiler Kontexte führt jedoch zu einer noch tiefergreifenden Unsicherheit mit grundlegend anderer Qualität. Eine Prognose zukünftiger Entwicklungen ist oft kaum möglich. Tiefe Unsicherheit bedeutet, dass EZ in einer Vielzahl von Szenarien stattfinden kann. Es können somit kaum Aussagen darüber getroffen werden,

was voraussichtlich passieren wird, sondern nur darüber, was wahrscheinlich passieren kann. Dadurch sind weder die Folgen strategischer Entscheidungen noch die Wirkungen der EZ hinreichend genau vorhersagbar (Marchau et al., 2019).

Strategien basieren allerdings auf der Annahme vorhersagbarer Folgen und Wirkungen. Im Gegensatz zur Humanitären Hilfe ist die EZ per Definition strukturbildend und langfristig angelegt, was sich in prozeduraler Hinsicht etwa in langen Beauftragungsprozessen, Projektlaufzeiten und Wirkungsketten von Vorhaben äußert. Zudem stellen unterschiedliche Allokations- und Synthesestudien des DEval fest, dass nicht nur die deutsche EZ insgesamt, sondern insbesondere auch das Portfolio in fragilen Staaten starken Pfadabhängigkeiten unterliegt, was die flexible Anpassung an lokale Kontexte einschränkt (Wencker und Verspohl, 2019; Wencker, 2022). Somit sind Steuerungsvorgaben in Strategien unabhängig von aktuellen Anforderungen auf der operativen Ebene.

2. Lösung: kontextrobuste Strategien

Kontextrobuste Strategien sind eine mögliche Antwort auf die Herausforderung, langfristig und kontextsensitiv angelegte Vorhaben mit dem Ziel nachhaltiger Strukturbildung in besonders volatilen Kontexten erfolgreich umzusetzen. Das Dilemma zwischen tiefer Unsicherheit und strategischem Steuerungsanspruch adressieren kontextrobuste Strategien, indem sie Ziele und Handlungsansätze formulieren, die unter möglichst vielen unterschiedlichen Rahmenbedingungen erfolgreich sind. Es ist somit nicht das Ziel, eine Strategie möglichst passgenau an einen aktuellen oder prognostizierten geografischen, sozioökonomischen und politischen Kontext anzupassen. Kontextrobuste Strategien können sich somit insbesondere dann eignen, wenn fallbezogene Evidenz für eine Abwägung weniger Optionen mit klarer Prognose fehlt.

2.1 Wie können kontextrobuste Strategien entwickelt werden? Eine kontextrobuste Strategieentwicklung zeichnet sich durch vier Merkmale aus: die Nutzung von Szenarienanalysen, Konsultationen mit Stakeholder*innen, adaptive Planung sowie die Wahl von Politiken (*policies*), die unter vielen Kontextbedingungen vergleichsweise gute Ergebnisse erwarten lassen (geringer Bedauernswert). Diesen Elementen ist die Idee gemein, Unsicherheiten bei der politischen Entscheidungsfindung stärker zu berücksichtigen.

Vier Merkmale kontextrobuster Strategieentwicklung

- Die Modellierung von Was-wäre-wenn-Szenarien dient als Grundlage der Strategieentwicklung. Dabei geht es nicht darum, Kontextbedingungen in Partnerländern genau vorherzusagen und diese Prognose möglichst detailliert zu beschreiben. Stattdessen soll eine große Bandbreite möglicher Entwicklungen antizipiert werden. In Anbetracht tiefer Unsicherheit soll nicht bestimmt werden, was wahrscheinlich passieren wird, sondern was passieren könnte. Entwicklungspolitische Handlungsoptionen können dann für unterschiedliche Szenarien durchgespielt werden, um Risiken für das Scheitern von Vorhaben zu antizipieren.
- Für die Entwicklung plausibler Szenarien ist ein konsultativer Prozess bei der Strategieentwicklung hilfreich. Die unterschiedlichen Handlungsoptionen sollten möglichst partizipativ mit den für die erfolgreiche Umsetzung relevanten Stakeholder*innen abgewogen werden. So können möglichst viele Perspektiven auf potenziell bedeutende Einflussfaktoren und Unsicherheiten im Planungsprozess berücksichtigt werden. Auch die *Ownership* für strategische Entscheidungen wird so gestärkt.
- Eine adaptive Planung ersetzt die Entwicklung eines „optimalen“ Plans. Kontextrobuste Strategien sind von Beginn an so konzipiert, dass sie an mögliche Entwicklungen flexibel anpassbar sind. So können Reaktionen auf bestimmte Szenarien – wie ein unerwarteter Regierungswechsel oder der Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts – frühzeitig geplant werden. Zudem sollten strategische Vorgaben Raum lassen, um flexibel und rasch reagieren zu können, etwa indem Anforderungen an Abstimmungen und Genehmigungen gering gehalten werden.
- Im Ergebnis steht dann die Leitidee, gute Resultate in vielen plausiblen Szenarien zu erreichen (sogenannte *Low-Regret-Policies*, also Politiken mit geringem Bedauernswert). Es geht somit nicht darum, eine Strategie zu identifizieren, die die entwicklungspolitische Wirksamkeit unter eng definierten Annahmen möglichst kosteneffizient erreicht. Die tiefgreifende Unsicherheit fragiler Kontexte entzieht einem solchen optimierenden, vorausschauenden Handeln das Fundament halbwegs sicherer Prognosen. Stattdessen sollten entwicklungspolitische Ansätze gewählt werden, die möglichst unempfindlich gegenüber Veränderungen des Kontexts sind.

Kontextrobuste Strategieentwicklung bezeichnet somit ein Entscheidungs- und Implementierungsverfahren, das – basierend auf vielen Szenarien – flexibel mit einem geringen Bedauernswert agiert.

Ob Strategien stärker kontextrobust formuliert werden sollten, ist von der erwarteten Volatilität des Kontexts abhängig.

Wenn sich die entwicklungspolitischen Rahmenbedingungen vergleichsweise gut prognostizieren lassen, sind kontextrobuste Strategien wenig effizient. Deren Wahl kann dann sogar dazu führen, dass der Nutzen einzelner Vorhaben geringer ausfällt. In volatilen Kontexten hingegen können kontextrobuste Strategien die Häufigkeit des Scheiterns verringern. In diesen Fällen bedeuten sie eine Abkehr von unrealistischen Zielen auf der operativen Programmebene.

Im Kontext großer Unsicherheit sollte der Beitrag von Projektwirkungen zu strategischen entwicklungspolitischen Zielen nicht überschätzt werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Strategien ausschließlich auf schnelle Erfolge (*quick wins*) fokussieren und somit keine nachhaltigen Ansätze verfolgen sollten. Langfristige Strategien mit ambitionierten Zielen auf der Wirkungsebene sind sinnvoll, wenn Anpassungen auf der operativen Ebene möglich bleiben (Schreiber und Loudon, 2020).

2.2 Kontextrobuste Strategien in der EZ-Praxis

Elemente kontextrobuster Strategien werden in der internationalen EZ bereits angewendet. Die US-amerikanische Entwicklungsbehörde (United States Agency for International Development, USAID) nutzt sie in der Zusammenarbeit zur Anpassung an

Eigenschaften kontextrobuster Strategien



Quelle: eigene Darstellung.

den Klimawandel (USAID, 2014). Die Inter-amerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank, IDB) diskutiert währenddessen kontextrobuste Strategien für die Risikobewertung im Rahmen der Projektplanung im Allgemeinen und beschreibt eine idealtypische Umsetzung der einzelnen Prozessschritte anhand des Beispiels eines Infrastrukturprojekts. Konkret werden die Planung und Konstruktion einer Brücke und eines Straßenabschnitts unter bedingt vorhersagbaren klimatischen und verkehrstechnischen Veränderungen dargestellt (Barandiarán et al., 2019; Lempert et al., 2021). Ein Papier des britischen Department for International Development (DFID, heute Foreign, Commonwealth & Development Office) diskutiert insbesondere den Mehrwert von Szenarienanalysen für die Ermittlung von Risiken im Rahmen der EZ in fragilen Kontexten und von wirtschaftlichen Risiken in einkommensschwachen Ländern. Es erkennt Szenarienanalysen

und Notfallplanung als wichtige Hilfsmittel an und wendet sie in Einzelfällen an (DFID, 2010; The Futures Company and Institute for Development Studies, 2011).

In der deutschen EZ zeigt sich ein gemischtes Bild. Zwar erfolgt die entwicklungspolitische Strategieentwicklung in fragilen Kontexten im Rahmen einer adaptiven Planung unter Einbindung zahlreicher Akteure, zugleich wird jedoch das Potenzial der großen Bandbreite verfügbarer Analyseinstrumente noch nicht vollumfänglich ausgenutzt (Wencker und Verspohl, 2019). Zudem lautet die Handlungsmaxime der deutschen EZ auch in fragilen Kontexten vor allem ressourceneffiziente Nutzenmaximierung. In der bilateralen staatlichen EZ hält das BMZ die Durchführungsorganisationen an, die wirtschaftlichste Lösung zur Erreichung vorher festgelegter Ziele auszuwählen anstelle von Maßnahmen mit dem geringsten Bedauernswert in sich verändernden Kontexten (*low-regret policies*) (BMZ, 2019).

Dies ist problematisch, da Nutzenmaximierung auf der Annahme basiert, dass der Kontext relativ stabil bleibt oder Veränderungen und ihr Einfluss auf die Erreichung von Zielen vorhersagbar sind. Dies ist jedoch in fragilen Kontexten nicht der Fall. Die 2014 eingeführten Sonderinitiativen zeichnen sich durch eine vergleichsweise größere Flexibilität aus und sind somit zumindest hinsichtlich der Adaptivität kontextrobuster. Zugleich besteht aber zum einen die Gefahr, dass die Flexibilität auf Kosten

zeitintensiver Prozesse der Szenarienmodellierung geht. Zum anderen spielen konsultative Prozesse aufgrund geringerer Vorgaben für die Einbindung von Partnerregierungen und die thematische Vorfestlegung eine vergleichsweise kleinere Rolle.

Infolgedessen sind deutsche EZ-Strategien in fragilen Kontexten nur eingeschränkt kontextrobust. Ein Grund dafür ist, dass die dafür erforderliche Analyse einer großen Bandbreite plausibler Szenarien im Rahmen der Strategieentwicklung nicht vorgesehen ist. Länderspezifische BMZ-Instrumente wie Länderstrategien, interne Einschätzungen zu *Governance* und zum Potenzial des Ausbruchs gewaltsamer Konflikte sowie vorhabenbezogene Prüfungen der Durchführungsorganisationen wie die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, Zielgruppen- und Betroffenenanalysen (ZGBA) oder Schutzmaßnahmen (*safeguards*) dienen (mittelbar) der Bestimmung intendierter und nicht intendierter Wirkungen. Allerdings bilden sie zumindest in ihrer Aufbereitung für Entscheidungsträger*innen Unsicherheiten nur selten explizit ab. Zudem fokussieren Analyseinstrumente zur Prognose meist entweder auf die plausibelste Entwicklung – wie die Klassifikation des Eskalationspotenzials – oder sie zeigen lediglich einige wenige mögliche Entwicklungen auf wie etwa in politökonomischen Analysen.

Elemente der adaptiven Planung könnten in der deutschen EZ zur Entwicklung kontextrobuster Strategien in fragilen

3. Ansätze zur Stärkung der Kontextrobustheit in der deutschen EZ

Staaten beitragen. Das BMZ strebt an, proaktiv und adaptiv mit den Wechselwirkungen zwischen entwicklungspolitischer Intervention und lokalen Kontextbedingungen umzugehen. Dafür nutzt es Analyseinstrumente, die Länderstrategien in fragilen Kontexten anleiten, insbesondere Konfliktindikatoren für das fortlaufende Monitoring, die eine Veränderung des Kontexts und sich hieraus ergebende notwendige strategische Anpassungen anzeigen sollen. Das BMZ will die Adaption von Strategien in der Steuerung und Umsetzung zumindest durch die Bereitstellung zeitlicher Ressourcen und ein gewisses Maß an Flexibilität unterstützen.

Es gibt in der deutschen EZ wenig Hinweise auf eine Tendenz hin zu Politiken, mit denen gute Resultate in vielen plausiblen Szenarien erreicht werden (*policies* mit geringem Bedauernswert). In einer 2021 durchgeführten DEval-Umfrage unter BMZ-Länderreferent*innen gab die Mehrheit der Befragten an, dass sie die Modulooptionen mit dem maximalen entwicklungspolitischen Nutzen jenen vorziehen würden, die unter vielen unterschiedlichen Modulverläufen funktionieren. Dies gilt für Länderreferent*innen sowohl für fragile als auch für nicht fragile Staaten. Dies ist erstaunlich, da alle Referent*innen für fragile Länder der Aussage (eher) zustimmten, dass sich zum Zeitpunkt der Modulbeauftragung das Erreichen der entwicklungspolitischen Ziele eines Vorhabens nicht sicher bestimmen lässt.

Jüngst deutete sich eine wachsende Bedeutung kontextrobuster Planung an.

So wird in einem BMZ-Diskussionspapier aus dem Jahr 2018 gefordert, die Unvorhersagbarkeit im Rahmen der Strategieformulierung stärker zu berücksichtigen, und die Frage aufgeworfen, wie Szenarienanalysen in die Formulierung entwicklungspolitischer Strategien eingebunden werden können (BMZ, 2018). DEval-Evaluierungen haben hierzu konkrete Hinweise gegeben.

3.1 Proaktiver Umgang mit Unsicherheit

Erstens regt das DEval eine proaktivere Kommunikation und einen proaktiven Umgang mit tiefgreifender Unsicherheit in hochfragilen Kontexten an. Politische Entscheidungsträger*innen sollten bestehende Unsicherheiten deutlicher vermitteln. Sie thematisieren Unsicherheit zwar häufig und erkennen sie als Problem. Die im Rahmen der Steuerung verwendeten Analyseinstrumente hingegen bilden bestehende Unsicherheiten nur unzureichend ab, wie der Konzeptvergleich zur Bestimmung fragiler Kontexte im Rahmen der Evaluierung zur EZ in fragilen Kontexten zeigt (Wencker und Verspohl, 2019). Insbesondere auf Basis einer Kombination unterschiedlicher Analyseinstrumente könnte Unsicherheit bemessen und kommuniziert werden. Insofern birgt weniger die Verfügbarkeit geeigneter Instrumente, sondern deren Aufbereitung und systematische

Kombination im Prozess politischer Entscheidungsfindung Potenzial zur Entwicklung kontextrobuster Strategien.

Eine Möglichkeit hierfür liegt in der ressortgemeinsamen Nutzung von Informationen. Die ressortgemeinsame Evaluierung des Engagements in Irak zeigt, dass dies im Rahmen des zunehmend engeren Austauschs zwischen AA und BMZ bereits geschieht. Im Rahmen der gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung (GAAP) findet ein regelmäßiger Austausch von Analysen zwischen AA und BMZ statt. Gleichzeitig wird deutlich, dass dies nicht notwendigerweise zu einem gemeinsamen Problemverständnis führt. Entsprechend wird in der Evaluierung empfohlen, Analysen als Kooperationsvorhaben durchzuführen, um sowohl entwicklungs- als auch außenpolitische Kernprobleme in Irak zu identifizieren. Solche Analysen könnten eine Vielzahl entwicklungs- und außenpolitischer Expertisen der beiden Ressorts zusammenbringen und verschiedene Analyseinstrumente kombinieren, um auf Basis breiter Szenarienanalysen Strategien zu entwickeln, die unter einer großen Bandbreite möglicher zukünftiger Entwicklungen erfolgreich umgesetzt werden können.

3.2 Unzureichende Ressourcen und Daten

Eine mögliche Erklärung für den Mangel an Szenarienanalysen liegt in zu knappen oder fehlenden zeitlichen Ressourcen.

Die DEval-Evaluierungen „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ und „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt Kontexten“ kommen zu folgendem Schluss:

Es gibt zahlreiche Querschnittsthemen und damit verbundene Prozesse und Verfahren. Gleichzeitig sind die Projektmitarbeitenden der Durchführungsorganisationen mit einer hohen Arbeitsbelastung konfrontiert und müssen daher Prioritäten setzen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Polak et al., 2021). Szenarienanalysen können insbesondere dann hohe Kosten verursachen, wenn sie viele Themen berücksichtigen müssen. Wird diese thematische Komplexität durch eine Vielzahl an Zielgruppen weiter vergrößert, ist eine ressourcenschonende Erarbeitung vieler Szenarien kaum möglich. Entweder müssten die Durchführungsorganisationen hierfür zusätzlich Ressourcen in den Partnerländern bereitstellen und effizientere und mit anderen Entwicklungspartnern verzahnte Tools erarbeiten oder es müsste eine stärkere strategische Priorisierung von Querschnittsthemen durch das BMZ erfolgen.

Obwohl es eine Voraussetzung kontextrobusten Handelns ist, Kontextveränderungen rechtzeitig zu erkennen, basieren vergleichende Messinstrumente oftmals auf alten Daten. Die meisten der verwendeten Messinstrumente bieten nur wenig Einblick in kurzfristige Entwicklungen. Das zeigt die DEval-Evaluierung „Evaluationssynthese zur deutschen (staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten“, die unterschiedliche Verfahren zur Einschätzung entwicklungspolitisch relevanter Eigenschaften von Partnerländern untersuchte. So basieren insbesondere ländervergleichende Indizes oftmals nicht auf aktuellen Daten. Schnelles adaptives Handeln wäre einfacher möglich, wenn Messinstrumente kurzfristige und schwer vorhersehbare Entwicklungen vor Ort etwa

durch Echtzeit-Monitoring-Instrumente sowie Daten aus sozialen Medien oder Satellitendaten stärker berücksichtigen würden.

3.3 Enger Austausch ist notwendig Der enge Austausch mit Organisationseinheiten, die den Handlungsrahmen implementieren, sowie dessen Flexibilisierung bieten weiteres Potenzial, um adaptives Handeln zu ermöglichen.

Die DEval-Evaluierung der BO Nahost zeigt, dass der stetige Wandel der Rahmenbedingungen einen kontinuierlichen Austausch zwischen der Steuerungsebene im BMZ und der operativen Ebene im Partnerland, insbesondere mit den Durchführungsorganisationen, erfordert. Darüber hinaus sollten entlang von Kontexteinschätzungen und Lageberichten die Planungsvorgaben für die operative Arbeit so flexibel wie möglich gestaltet werden. Die Fallstudienbefunde der Evaluierung „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“ aus Sri Lanka zeigen, dass Vorhaben flexibel gestaltet sein sollten, um auf sich verändernde Bedingungen im Land reagieren zu können. Die aufmerksame Beobachtung des politischen Umfelds wird somit nicht durch eine Szenarienanalyse ex ante ersetzt. Sie muss permanent erfolgen, während die Szenarienanalyse bei der Strategieentwicklung hilft.

3.4 Fazit

Kontextrobustere Strategien sind eine Antwort auf eine langwährende entwicklungspolitische Debatte zwischen Planenden und Suchenden, da sie eine kontinuierliche Integration von Informationen der operativen Ebene ermöglichen und auch

unter veränderten Rahmenbedingungen effektiv sind. Eine kontextrobuste Formulierung von strategischen Zielen sowie die flexible Anpassbarkeit des operativen Handelns zur Verwirklichung dieser Ziele sind angesichts der Volatilität und der bedingten Vorhersagbarkeit in fragilen Kontexten erforderlich. Das *Empowerment* entwicklungspolitischer Akteure vor Ort insbesondere in volatilen Kontexten erhöht den Erfolg entwicklungspolitischer Maßnahmen (Honig, 2018). Auch die Kompetenz- und Kapazitätsentwicklung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure ist ein Weg zu mehr Resilienz und nachhaltigen entwicklungspolitischen Wirkungen in fragilen und von Krisen betroffenen Kontexten (de Coning, 2018; Vijayaraghavan et al., 2020). ■



Lea Smidt
DEval-Evaluatorin
(bis 12/2022)

Dr. Thomas Wencker
DEval-Teamleiter

Der *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* – Königsweg für fragile Kontexte

Fragilität ist eine enorme Hypothek für das Erreichen der Agenda 2030 und ein Prüfstein für die Entwicklungspolitik. Sie gefährdet Entwicklung, verstärkt Hunger und Armut und steigert das Risiko für Gewaltkonflikte. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, des Klimawandels und die globalen Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind alarmierende Anzeichen für diese negativen Verstärkungseffekte und zeigen den enormen Handlungsbedarf. Doch wie kann die Entwicklungspolitik angesichts so vieler Herausforderungen Prioritäten setzen? Ziel ist ein ganzheitliches Engagement in Krisenkontexten, das kurz-, mittel- und langfristige Ziele verbindet und die Transformation und Resilienz fördert. Unter den veränderten Bedingungen der „Zeitenwende“ sind für die Entwicklungspolitik damit besondere Herausforderungen verbunden. Im Kontext einer zunehmenden Fokussierung auf militärische Dimensionen von Sicherheit ist ein ganzheitliches Begriffsverständnis im Sinne „menschlicher Sicherheit“ von entscheidender Bedeutung, denn sie ermöglicht neben der körperlichen Unversehrtheit auch, ein erfülltes und selbstbestimmtes Leben führen zu können, in dem sich individuelle Talente und Potenziale zum gesamtgesellschaftlichen Nutzen entfalten können. Das BMZ hat sein Engagement auf nationaler, bilateraler und multilateraler Ebene gezielt angepasst und arbeitet weiterhin daran, den volatilen Bedingungen in fragilen Kontexten bestmöglich zu begegnen.

— Internationale Dimension: Deutschland als Vorreiter für HDP-Ansätze

In der deutschen EZ steht das Thema „fragile Staatlichkeit“ im Fokus – als globale Aufgabe und in der Kooperation mit unseren Partnerländern. Deutschland zählt zu den wichtigsten Gebern für fragile Staaten und hat auch im internationalen Diskurs über das Engagement in fragilen Kontexten eine Vorreiterrolle übernommen. Die Bundesregierung hat dazu 2018 den Vorsitz des International Network on Conflict and Fragility (INCAF) im Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD) übernommen (bis 2022 gemeinsam mit Großbritannien). So konnten wir dazu beitragen, Empfehlungen für die kohärente Verknüpfung von Humanitärer Hilfe, EZ und Friedensförderung (*Humanitarian-Development-Peace/HDP-Nexus*) auf den Weg zu bringen. Damit verfügt Deutschland über einen gemeinsamen Referenzrahmen für das Ineinandergreifen unterschiedlicher Politikfelder und Handlungsebenen und für eine verbesserte Wirksamkeit von Maßnahmen in fragilen Kontexten. Die Entwicklungspolitik ist dabei immer Teil eines abgestimmten Regierungshandelns und der Ressortzusammenarbeit im Sinne des HDP-Nexus. Ein bedeutendes Gemeinschaftsprojekt ist dabei die im Februar 2022

gegründete Nexus Academy¹ – eine gemeinsame Initiative von DAC-Mitgliedern, Unterorganisationen der Vereinten Nationen (VN) und Nichtregierungsorganisationen. Die Akademie zielt darauf ab, ein gemeinsames Verständnis von HDP-Nexus-Ansätzen zu schaffen, vermittelt Kenntnisse und entwickelt Kompetenzen für die Umsetzung in der Praxis weiter. Deutschland unterstützt die Nexus Academy maßgeblich und fördert damit das gemeinsame Lernen für nationale und internationale Akteure. Das BMZ stärkt Synergien mit anderen Gebern, um Doppelungen zu vermeiden und die jeweiligen komparativen Vorteile wirkungsvoll zu nutzen. Dazu zählen zum Beispiel die gemeinsame Beauftragung von VN-Organisationen (*joint programming*) oder die Zusammenarbeit in Team-Europe-Initiativen auf europäischer Ebene.

— **Evaluierungen, Analysen und Monitoring als Grundlage für verbesserte Wirksamkeit**

Gemeinsames Lernen und Erfahrungswissen sind in diesem Kontext besonders relevant. Ein wichtiges Element für unsere Politikgestaltung bleibt deshalb, entwicklungspolitische Beiträge kontinuierlich an das zunehmende Wissen über *Good Practices* für das Handeln in fragilen Staaten anzupassen und weiter zu verbessern. In fragilen Situationen mit unübersichtlichen Problemlagen können sich die Bedingungen vor Ort schnell ändern. Eine kontinuierliche Analyse, die konfliktsensible

Gestaltung der Zusammenarbeit und eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung von Strategien und Umsetzung sind daher wesentliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches Engagement.

— **(Good) Governance und fragile Staatlichkeit**

Erkenntnisse aus der Forschung und Praxis zeigen, dass mit höheren staatlichen Kapazitäten in den Partnerländern auch die Erfolgsbilanz von Entwicklungsmaßnahmen steigt. Dabei gilt es, insbesondere auch lokale Strukturen in den Blick zu nehmen. Daraus folgt für uns eine doppelte Zielsetzung: Staatliche Institutionen und Prozesse zu fördern, hilft bei der Überwindung von Fragilität und verbessert gleichzeitig die Chancen für eine wirksame und nachhaltige EZ. Mit der Zeitenwende und der zunehmenden Verschärfung von Systemrivalitäten in der internationalen Zusammenarbeit müssen wir uns fragen, wie wir mit autoritären Regimen umgehen wollen. Entwicklungspolitische Ansätze, die sich gezielt auf die Förderung demokratischen Regierens und legitimer Staat-Gesellschaft-Beziehungen richten, werden damit umso relevanter. Daher berücksichtigen wir konsequent Demokratie- und *Governance*-Aspekte bei der Umsetzung umwelt- und sozioökonomischer Ziele (*just transition*) und fördern eine aktive Zivilgesellschaft und inklusive Teilhabe marginalisierter Bevölkerungsgruppen – ganz im Sinne einer feministischen Entwicklungspolitik.

¹ <https://crisis.link/nexus>

Auf internationaler Ebene richtet sich das entwicklungspolitische Engagement gezielt auf relevante Treiber und Ursachen von Fragilität – besonders mit Blick auf Eskalations- und Verstärkungseffekte infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine.

Vernetzter Ansatz

In der Praxis erfordert ein vernetzter Ansatz für ein kohärentes Gesamtengagement ein hohes Maß an Abstimmung und Koordination – besonders unter den volatilen Bedingungen fragiler Staatlichkeit. Für die Verzahnung von Humanitärer Hilfe und EZ in fragilen Kontexten müssen die politische Steuerung und das Engagement vor Ort noch stärker ressortübergreifend erfolgen. Handlungsleitend dafür ist das „Konzept zur besseren gemeinsamen Analyse und abgestimmten Planung“ (GAAP) für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem AA und dem BMZ in Ländern, in denen beide Bundesressorts mit Maßnahmen aktiv sind. Dazu gehört ein kontinuierlicher und enger Austausch für eine möglichst effektive und bedarfsorientierte Unterstützung. Ein wichtiger Schritt dafür sind ressortgemeinsame Evaluierungen, um unser Politikhandeln zu überprüfen und stärker auf Wirkungen und Evidenzen auszurichten. Eine erste solche Evaluierung wurde mit Blick auf unsere Zusammenarbeit in Irak bereits abgeschlossen; seit 2022 läuft eine weitere Evaluierung zum Engagement des AA, des BMZ und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) in Afghanistan.

Relevante Ansätze und Instrumente der Entwicklungspolitik

Aus dem „*States of Fragility Report 2022*“ der OECD wissen wir: Das Fragilitätsbarometer weist weiter nach oben. Wie können vor diesem Hintergrund Konfliktursachen und fragile Staatlichkeit nachhaltig adressiert werden? Dem Zusammenspiel unterschiedlicher Politikfelder – im Sinne der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ – kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Der „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2021“ würdigt diesbezüglich die Kriseninstrumente des BMZ – die strukturbildende Übergangshilfe und die Sonderinitiative „Geflüchtete und Aufnahmeländer“ als Brücke zu allen drei Dimensionen des *Humanitarian-Development-Peace-Nexus*. Sie werden kontextspezifisch eingesetzt, passen sich an den Charakter der jeweiligen Krise an, können schnell und flexibel umgesetzt werden und erlauben zugleich einen mittelfristigen Planungshorizont. Auch auf internationaler Ebene richtet sich das entwicklungspolitische Engagement gezielt auf relevante Treiber und Ursachen von Fragilität – besonders mit Blick auf Eskalations- und Verstärkungseffekte infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine.

Ein wichtiges Handlungsfeld sind dabei die globalen Auswirkungen für die Ernährungssicherheit. Im Mai 2022 hat Entwicklungsministerin Svenja Schulze daher gemeinsam mit der Weltbank das Bündnis für globale Ernährungssicherheit ins Leben gerufen. Diese gemeinsame Anstrengung ist ein Beispiel für schnelle sowie kohärente und nachhaltige Krisenreaktionen an der Schnittstelle von Humanitärer Hilfe und EZ.

— **Strategische Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik**

Den vernetzten Ansatz im Alltag umzusetzen, bleibt eine Daueraufgabe. Sie erfordert einen kontinuierlichen Austausch und ein kohärentes Gesamtengagement auf unterschiedlichen Handlungsebenen über Akteurs- und Sektor­grenzen hinweg. Das BMZ hat dafür in den letzten Jahren gute Voraussetzungen geschaffen und die Friedensdimension der Entwicklungspolitik noch stärker in den Mittelpunkt seines Handelns gestellt. In vielen Vorhaben adressieren wir zentrale Dimensionen fragiler Staatlichkeit und bündeln entwicklungspolitische Ansätze für Krisenprävention, zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung. Das BMZ ist damit international einer der größten Investoren für den Frieden.

Wir gestalten unsere Partnerschaften kontextspezifisch, flexibel und bedarfsgerecht. Entwicklungs- und Friedensbedarfe in fragilen Staaten können damit umfassend und gezielt bearbeitet werden.

— **Primat der Prävention**

Auch die beste Planung und Abstimmung sind kein Garant für Erfolg. Zivile Konfliktbearbeitung in fragilen Kontexten ist langwierig und mit hohen, schwer kalkulierbaren Risiken verbunden. Frieden und Stabilität entstehen nicht über Nacht. Sie erfordern kontinuierliches Engagement und langfristige Perspektiven. Gemeinsames Oberziel, Leitbild und Fundament für Politikhandeln in fragilen Kontexten bleibt deshalb das Primat der Prävention. Gewaltkonflikten und schweren Katastrophen vorzubeugen, verhindert menschliches Leid, bewahrt erreichte Entwicklungserfolge und ist deutlich wirksamer als ein reaktives Krisenmanagement. Und was noch zu oft verkannt wird: Prävention ist die weitaus bessere Investition als jede spätere Krisenintervention. Krisen können durch vorausschauende, strategische Präventionsarbeit im akteurs- und sektorübergreifenden Schulterschluss vermieden werden. Denn: Vorbeugen ist und bleibt besser als Heilen! ■



Jochen Flasbarth
Staatssekretär im
Bundesministerium
für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ)

Für maximale Wirkungen: mehr Risiken wagen

Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, die Entscheidungsbefugnis und die Leistungsbeurteilung an die vorherrschenden beziehungsweise sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Der Kontext macht einen Unterschied.

Die EZ hat diese Selbstverständlichkeit lange ignoriert. Sie hat auf Basis ähnlicher Entscheidungsstrukturen immer dieselben Ansätze in vielen verschiedenen Kontexten und für die Erreichung unterschiedlicher Ziele genutzt. Dies war ein kostspieliges Versäumnis, gerade in fragilen Kontexten.

— Besondere Anforderungen von fragilen Kontexten

Wenn die Partnerländer der EZ instabiler werden und die EZ-Aktivitäten schwieriger zu monitoren und zu quantifizieren sind, dann gilt: Je weniger sich die Zentralen von Entwicklungsorganisationen von ihrer Einschätzung einer individuellen Situation leiten lassen und Akteuren vor Ort die Möglichkeit verwehren, wichtige Entscheidungen zu treffen, desto größer sind die positiven Wirkungen entwicklungspolitischer Projekte. Außerdem gilt: Angemessene Umsetzungsmodalitäten für den Bau einer Brücke sind vermutlich nicht die gleichen wie solche für den Aufbau eines Justizsystems. Top-down-Planung, die in einem relativ stabilen Land wie Südafrika zu guten Ergebnissen führen, kann den Erfolg von Maßnahmen in einem fragileren Land wie Liberia durchaus untergraben.

Die EZ sollte das tun, wofür sie beauftragt ist – ihre Partnerländer unterstützen. Ihre größtmögliche entwicklungspolitische Wirkung ist in fragilen Staaten zu erwarten, insbesondere nach einem Konflikt. Umso

tragischer ist es, dass die konventionellen EZ-Durchführungsmodalitäten oft ungeeignet sind für fragile Staaten und für Aufgaben wie die Förderung guter Regierungsführung, den Aufbau von Institutionen und Versöhnung nach Konflikten. Wir müssen also entweder die Ziele der EZ oder ihre Durchführungsmodalitäten ändern.

— Welche Art der Leistungen für fragile Staaten?

Eine Möglichkeit besteht darin, die EZ auf die Bereitstellung leicht überprüfbarer Leistungen zu beschränken – auf die Lieferung von Nahrungsmitteln oder Impfstoffen oder auf den Bau von Schulen. Die Bereitstellung beobachtbarer Güter in einem fragilen Staat ist oft mit Schwierigkeiten verbunden, aber mit neuen Technologien im Wesentlichen nachzuverfolgen. Dies sind Aktivitäten, die den Empfänger*innen vermutlich einen echten Nutzen bringen. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass diese Ansätze die Entwicklung einer Gemeinde, Region oder eines Staats verändern. Ein Beispiel: Die externe Bereitstellung von Impfstoffen verbessert auf jeden Fall das Wohlergehen der Bevölkerung im Partnerland. Schwieriger abzuschätzen und zu fördern ist hingegen, wie das öffentliche Gesundheitssystem so in die Lage versetzt werden kann, dass es selbst Impfstoffe bereitstellen kann.

Größeren Erfolg versprechen meines Erachtens Versuche, lokale Entscheidungsträger*innen bei der Veränderung der Systeme zu unterstützen. Staaten sind fragil, wenn das vorherige institutionelle Gleichgewicht gescheitert und die Regierung nicht in der Lage ist, ihre Versprechen gegenüber

der Bevölkerung zu erfüllen. Fragilität zu überwinden, erfordert nicht die Rückkehr zum vorherigen Zustand, sondern eine deutliche Verbesserung gegenüber diesem Zustand und damit eine klare Verbesserung der Bildungs-, Gesundheits- und Regierungssysteme. Der beste Weg, um diese Ziele zu erreichen, ist allerdings nicht bekannt und wir müssen daher auf die Navigationsfähigkeiten derjenigen vertrauen, die dem Geschehen am nächsten sind. Eine solche Unterstützung bei der Veränderung von Systemen kommt einer risikoreichen, aber potenziell lukrativen Investition gleich und nicht einer Investition in eine Blue-Chip-Aktie.

— Risiken in Kauf nehmen

Um in fragilen Staaten tatsächlich erfolgreich zu sein, muss man das Risiko in Kauf nehmen, möglicherweise zu scheitern. Wir müssen akzeptieren, dass die Unterstützung fragiler Staaten von Natur aus unsicher ist. Ein Portfolio für fragile Staaten, das keine gescheiterten Interventionen aufweist, ist höchstwahrscheinlich suboptimal konservativ in seinen Ambitionen und lässt die Bevölkerung der Partnerländer umso ärmer zurück. Wir können und sollten aus unseren Misserfolgen lernen. Aber wir können nicht aus dem lernen, was wir nicht versuchen, weil uns der Ehrgeiz und das Engagement fehlen, um der Unterstützung für fragile Staaten die größtmögliche Chance auf eine transformative Wirkung zu geben.

Wir benötigen daher das Urteil derjenigen, die vor Ort sind, und zumindest ein mittelfristiges Engagement. Weiterhin braucht es ein System, in dem die Rechenschaftspflicht nicht ausschließlich auf das reduziert wird,

was gemessen und quantifiziert werden kann, und das kontinuierliche Anpassungen erlaubt, wenn diese nötig sind.

Entscheidungsträger*innen in Deutschland und anderen Ländern haben daher eine echte Wahl. Ein Weg für den Umgang mit fragilen Staaten wäre, die Unterstützung auf die wertvollen, wenn auch bescheidenen Dinge zu beschränken, die das derzeitige System ohne Weiteres leisten kann. Ein zweiter Weg wäre, weiterhin einen stärker transformativen Wandel anzustreben und die Durchführungssysteme so zu verändern und zu flexibilisieren, dass sie diesen Zielen auch in fragilen Kontexten entsprechen. Der erste Weg wird wahrscheinlich den Anteil der Projekte maximieren, die als erfolgreich bezeichnet werden können; die zweite Lösung die Wirkung der deutschen EZ maximieren. ■

Um in fragilen Staaten tatsächlich erfolgreich zu sein, muss man das Risiko in Kauf nehmen, möglicherweise zu scheitern. Ein Portfolio für fragile Staaten, das keine gescheiterten Interventionen aufweist, ist höchstwahrscheinlich suboptimal konservativ in seinen Ambitionen.



Dan Honig
Außerordentlicher
Professor für
öffentliche Politik,
University College
London

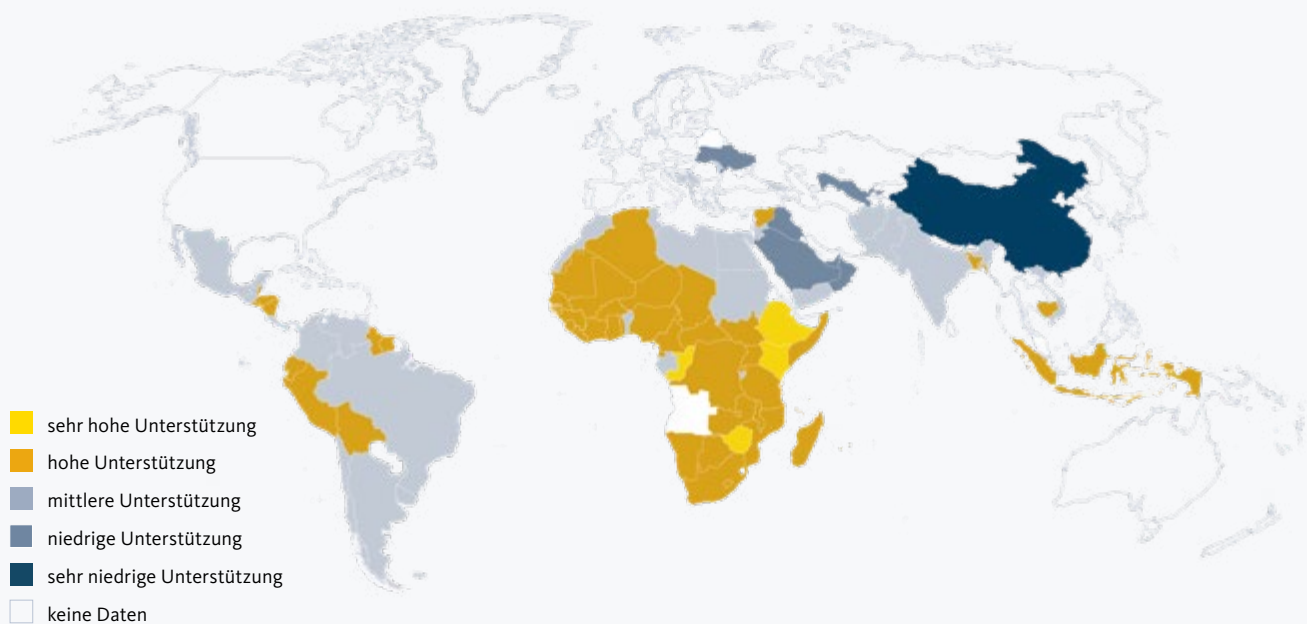
Legitimität der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten

Die EZ agiert in einem Spannungsfeld verschiedener Prinzipien: Einerseits soll sie sich am Prinzip der Bedürftigkeit orientieren und insbesondere der Bevölkerung der ärmsten Länder zugutekommen. Andererseits sollen die vorhandenen Mittel so effektiv wie möglich eingesetzt werden. Vor allem in fragilen Kontexten stehen beide Prinzipien oftmals in einem Zielkonflikt: Armut ist in hochfragilen Staaten weitverbreitet und häufig durch langandauernde Konflikte strukturell verankert. Gleichzeitig

erschweren fragile Staatsstrukturen den effektiven Einsatz von Entwicklungsgeldern.

Die Bevölkerungen in Geberländern unterstützen EZ dann besonders, wenn nicht nur der Bedarf an finanziellen Mitteln hoch ist, sondern auch deren effektive Nutzung gewährleistet erscheint (Cunningham et al., 2017; Feeny et al., 2019). Doch unterstützt die deutsche Bevölkerung angesichts dieses Zielkonflikts auch die EZ in fragilen Staaten?

Grad der Unterstützung für entwicklungspolitische Zusammenarbeit beispielhaft an ausgewählten Ländern



Anmerkung: sehr hohe Unterstützung = Land wurde in mehr als 60 Prozent der Auswahlentscheidungen gewählt, hohe Unterstützung = Land wurde in 50 bis 60 Prozent der Auswahlentscheidungen gewählt, mittlere Unterstützung = Land wurde in 40 bis 50 Prozent der Auswahlentscheidungen gewählt, niedrige Unterstützung = Land wurde in 30 bis 40 Prozent der Auswahlentscheidungen gewählt, sehr niedrige Unterstützung = Land wurde in weniger als 30 Prozent der Auswahlentscheidungen gewählt.

Der DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik

Dieser Frage widmet sich der DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik (2021). Dessen Umfrageergebnisse zeigen, dass die Bevölkerung in Deutschland eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit fragilen Staaten unterstützt. Auf die Frage, in welchen von zwei potenziellen Partnerländern die Bürger*innen EZ eher unterstützen, wählten diese sehr fragile Staaten wie Äthiopien, Südsudan und Somalia am häufigsten (53 Prozent), fragile Staaten am zweithäufigsten (49 Prozent) und stabile Staaten am seltensten (44 Prozent).²

Zudem wurde analysiert, ob die sehr fragilen Staaten aufgrund der vorherrschenden staatlichen Fragilität oder aufgrund eines – möglicherweise durch die Fragilität bedingten – höheren Unterstützungsbedarfs genannt wurden. Die Befragten sollten wählen, welches von zwei hypothetischen Ländern sie – basierend auf deren Eigenschaften, wie dem Fragilitätsniveau, dem Armutsniveau oder auch der religiösen Mehrheit – als unterstützenswerter erachten. Während bei mangelnder staatlicher Kapazität die Unterstützung von EZ mit einem Partnerland steigt, sinkt sie bei fehlender (politischer) Legitimität. Auch fehlende staatliche Autorität steht in einem negativen Zusammenhang mit der Wahrnehmung, dass ein Land unterstützenswert ist. Insofern stärken diese Befunde die existierende Evidenz, die eine größere Zurückhaltung der Bevölkerung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit besonders korrupten und undemokratischen Staaten und Regierungen mit fehlender Legitimierung identifiziert.

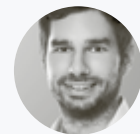
Unterstützung für fragile Staaten ist in der Bevölkerung weitverbreitet

Ob und inwieweit Bürger*innen die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten unterstützen, hängt maßgeblich davon ab, wie hoch ihre generelle Unterstützung für die EZ ist. Je höher diese ausfällt, desto größer die Unterstützung für eine Zusammenarbeit mit fragilen Staaten. Das Wissen über EZ, die Einschätzung ihrer Wirksamkeit sowie das Interesse daran haben hingegen keinen direkten Effekt. Dies gilt auch für die politische Orientierung der Befragten sowie soziodemografische Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildung und Wohnort.

Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik

Der Zielkonflikt zwischen dem Prinzip *Leave no one behind* der Agenda 2030 und einem effektiven Einsatz der finanziellen Mittel findet sich auch in der Bevölkerung wieder. Einerseits unterstützen die Bürger*innen eine Zusammenarbeit mit fragilen Staaten. Andererseits führen fehlende Autorität und Legitimität – welche einen effektiven Einsatz der finanziellen Mittel reduzieren oder zumindest deutlich erschweren – dazu, dass Länder als weniger unterstützenswert wahrgenommen werden. Dieser Befund ist besonders interessant vor dem Hintergrund, dass die Effektivität von entwicklungspolitischen Maßnahmen zwischen fragilen und nicht fragilen Kontexten kaum variiert (Wencker und Verspohl, 2019).

Daher muss die entwicklungspolitische Bildungsarbeit konsistent die Zusammenhänge zwischen Armutsbekämpfung und der Schaffung stabiler staatlicher Strukturen betonen. So kann mittel- bis langfristig ein erhöhtes Verständnis für die komplexen Umstände, in denen Entwicklungspolitik agiert, entstehen und die Unterstützung für die EZ stabilisieren. ■



Jens Eger
DEval-Evaluator



Dr. Sebastian H. Schneider
DEval-Teamleiter



Nora Sassenhagen
DEval-Evaluatorsin
(bis 12/2022)

2. Die Einteilung in die Kategorien sehr fragile, fragile und stabile Staaten beruht auf dem „Fragile State Index“ (The Fund for Peace, 2019).

Demokratisierung und Stabilisierung in hochfragilen Kontexten

Die internationale Kooperation in fragilen Kontexten zu steuern, ist schwierig. Die zu lösenden Probleme sind vielfältig und es gibt – noch weniger als in stabileren Kontexten – keine Blaupausen für entwicklungspolitisches Handeln. Ein Prinzip kann jedoch die Chancen auf langfristigen Erfolg auch in schwierigen Kontexten erhöhen: die frühzeitige Demokratisierung möglichst vieler Governance-Prozesse bei der Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen.

— Diversität fragiler Kontexte

Fragile Kontexte haben verschiedene Erscheinungsformen. Oft werden sie mit Kriegen oder einer Gewaltgeschichte assoziiert. Doch staatliche Fragilität beginnt viel früher, beispielsweise, wenn die Legitimität staatlichen Handelns in der Bevölkerung gering ist oder der Staat kaum Basisdienstleistungen vorhält. Diese Fälle sind nicht immer durch Gewalt geprägt, doch ist eine plötzliche Gewalteskalation wahrscheinlicher als in nicht fragilen Kontexten.

In den „*Constellations of Fragility*“, einer vom German Institute for Development and Sustainability (IDOS) entwickelten Klassifizierung von Staaten nach Fragilitätsmerkmalen, wird diese Diversität fragiler Kontexte sichtbar (Ziaja et al., 2019; Grävingsholt et al., 2018). Die Abbildung rechts zeigt die Verteilung verschiedener Fragilitätstypen auf der Welt im Jahr 2020. Hochfragile Kontexte (rot: dysfunktionale Staaten) kommen vorwiegend in Afrika vor. Das gilt auch für weitgehend friedliche, aber illegitime Staaten mit geringer staatlicher Handlungsfähigkeit (orange: geringe Kapazität und Legitimität).

Gerade mit hochfragilen, von Gewalt geprägten Kontexten scheint Demokratisierung schwer vereinbar zu sein. Selbst in handlungsfähigeren Staaten in Lateinamerika stellt

Gewalt eine permanente Bedrohung für Demokratie dar (magenta: geringe Kontrolle). Ohne Sicherheit können Wahlen weder frei noch fair sein. Und selbst wenn dort demokratisch legitimierte Regierungen an die Macht kommen, sind ihre Erfolgschancen gering. In der Regel fallen Staaten mit gewaltsamer Vergangenheit bald wieder in Konfliktkreisläufe zurück.

— Die Antwort der Geber: Demokratieförderung

Es ist wichtig, dass Geberländer ihr Engagement in solch verzwickten Situationen immer mit der Förderung demokratischer Regierungsführung verbinden. Diese Aussage mag überraschen, auch im Kontext der kürzlich beendeten und nicht selten als weitgehend erfolglos bewerteten Intervention der NATO in Afghanistan. Externen Demokratisierungsbemühungen wird zwar oft der Vorwurf gemacht, sie seien neokolonial geprägt und wollten anderen Gesellschaften manchmal sogar mit militärischen Mitteln eine „westliche politische Ordnung“ überstülpen. Doch diese Vorstellungen entsprechen nicht den Realitäten internationaler Demokratieförderung. Demokratieförderung durch militärische Gewalt ist die Ausnahme und nicht die Regel. Der Großteil der von der EZ durchgeführten Demokratieförderungsvorhaben basiert auf einem kooperativen Austausch mit lokalen Akteuren (Leininger, 2010). Zudem ist die Nachfrage nach Demokratie in der Bevölkerung vieler Länder des globalen Südens hoch.

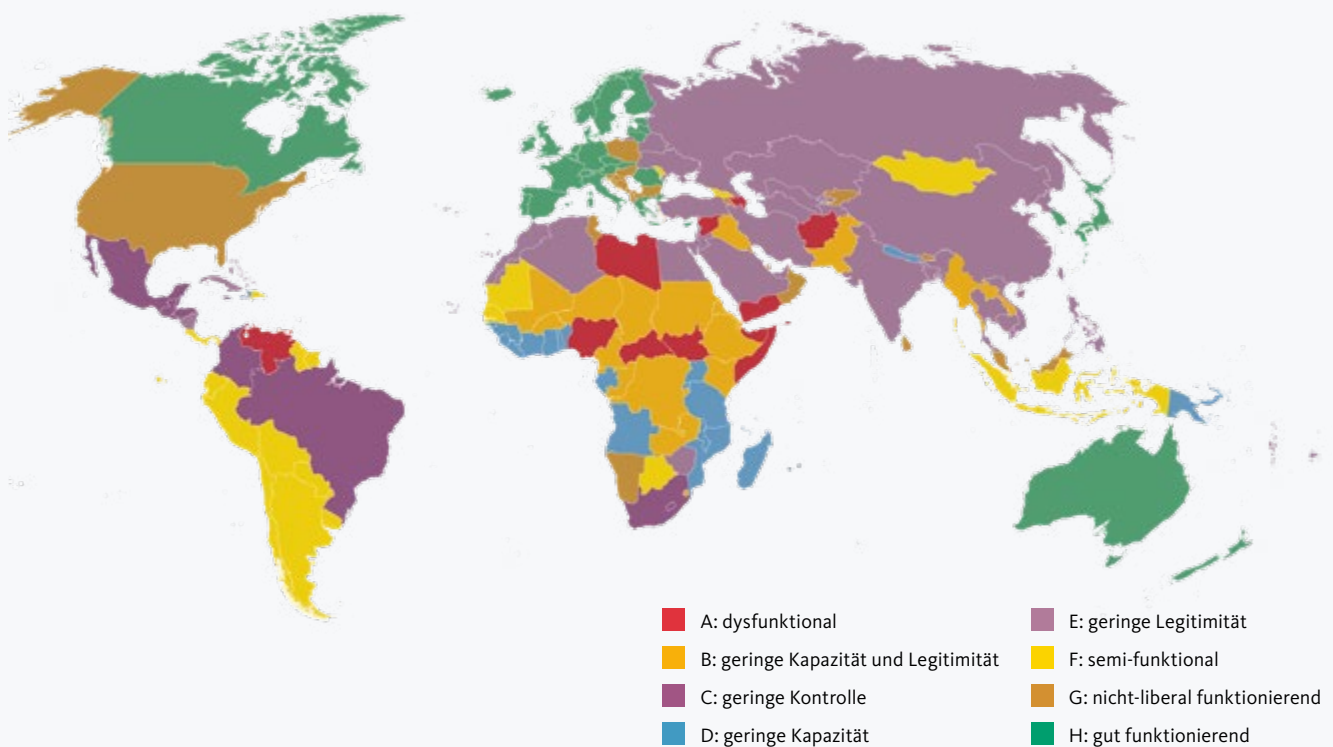
Als einzig bekannter langfristiger Konfliktbeilegungsmechanismus stellt Demokratie kein fehlerloses, aber ein in seinen vielen Ausprägungen universell anwendbares Regierungsprinzip dar. Dieses Prinzip muss auch in fragilen Kontexten handlungsleitend sein –

und nicht ein konkretes Modell von Demokratie, das von außen als Blaupause importiert wird. Sollen widerstandsfähige Institutionen entstehen, müssen lokale Akteure die konkrete Gestalt demokratischer Regierungsführung bestimmen. Geber können diesen Prozess unterstützen (Ziaja, 2020).

Nun können in hochfragilen Kontexten demokratische Prinzipien aufgrund schwacher Staatsstrukturen nie zufriedenstellend umgesetzt werden. Auch dienen demokratische Fassaden autokratischen Machthaber*innen vielfach als Feigenblatt. Oft wird daher

argumentiert, auf Demokratieförderung oder auf EZ in fragilen, autokratischen Kontexten zu verzichten, da sie mehr Schaden anrichte als behebe (Mross, 2019). Jedoch haben gerade graduelle Ansätze, die Demokratieförderung und Stabilisierung zeitgleich anstreben, zu nachhaltigem Frieden in Post-Konflikt-Gesellschaften beigetragen (Fiedler et al., 2020). Und in einer hochgradig interdependenten Welt ist es kaum möglich, sich nicht einzumischen. Andere internationale autokratische Akteure würden die Lücken füllen, die demokratische Geber hinterlassen.

Konstellationen fragiler Staatlichkeit im Jahr 2020



Quelle: Aktualisierung von Ziaja et al., 2019.

Demokratie üben funktioniert

Ob eine härtere, auf raschen und radikalen Regimewandel zielende Konditionalität des Westens fragilen Partnern gegenüber zielführender wäre, ist aufgrund dieser potenziellen Autokratieförderer höchst fraglich. Zudem können übermäßiger Druck auf unliebsame Machthabende und mögliche Umstürze zwar den Frieden näherbringen, aber sie können ihn auch in noch weitere Ferne rücken. Die zu erwartenden Konsequenzen solcher radikalen Wandel sind in der Regel äußerst schwer einzuschätzen.

Die vier Jahrzehnte seit dem Ende der bipolaren Weltordnung haben allerdings gezeigt, dass sich auch in vielen „Scheindemokratien“ Voraussetzungen für die echte Ausweitung von Beteiligungsmechanismen und für Minderheitenschutz verbessert haben. Demokratie zu üben funktioniert. Wo nie demokratische Regeln praktiziert wurden, haben es Reformer*innen deutlich schwerer, wie etwa das enttäuschende Ergebnis des arabischen Frühlings in den Jahren 2011 und 2012 zeigt. Ländern mit demokratischer Erfahrung gelingt es hingegen öfter, solche Erfahrungen wiederaufzunehmen und dauerhafter zu institutionalisieren.

Langfristig verspricht also die Förderung demokratischer Regierungsführung selbst in schwierigsten Kontexten, Früchte zu tragen. Sie kann den Grund für zukünftige Demokratisierung bereiten und damit helfen, den Teufelskreis von Gewalt zu durchbrechen. ■



Dr. Sebastian Ziaja
Teamleiter, GESIS –
Leibniz-Institut für
Sozialwissenschaften

Dr. Julia Leininger
Programmleiterin,
German Institute of
Development and
Sustainability (IDOS)



IMPLEMENTIERUNG

Das Spannungsfeld zwischen kurzfristiger Hilfe und strukturbildender Entwicklungszusammenarbeit

Wenn Staaten schwach und autokratisch geprägt sind, übernehmen oft externe Akteure Basisdienstleistungen. Aber es braucht in diesen Staaten langfristig nachhaltige staatliche Strukturen, die die Entwicklungszusammenarbeit fördern muss. Kann Entwicklungszusammenarbeit mit angepassten Maßnahmen, den richtigen Partnern und mithilfe oft schwieriger Abwägungen auch in Gebieten mit eingeschränktem Gewaltmonopol ihre Ziele erreichen?

IMPLEMENTIERUNG

Angela Heucher und Alexander Kocks: Realisierung von Umsetzungsprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

In fragilen Staaten soll die EZ staatliche Strukturen, nicht aber autokratische Systeme stärken. Da bietet es sich an, mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenzuarbeiten. EZ am Staat vorbei kann aber Parallelstrukturen schaffen.

Ingrid-Gabriela Hoven: Ansätze der GIZ für die Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten
Die GIZ-Vorständin stellt die Leitprinzipien der GIZ für Maßnahmen in fragilen Kontexten vor. Dazu gehören eine kontinuierliche Anpassung an lokale Bedingungen, die Verknüpfung kurzfristiger und strukturbildender Maßnahmen sowie eine kontinuierliche Analyse von Risiken.

Simone Dietrich: Was nichtstaatliche Akteure in fragilen Kontexten leisten können – und was nicht
Die Professorin an der Universität Genf diskutiert die Auswirkungen der für Deutschland typischen Nutzung staatlicher Implementierungsstrukturen in fragilen Staaten. Hier gilt es, die oftmals höhere Wirksamkeit begrenzter nichtstaatlicher Maßnahmen gegen die Vorteile bilateraler Zusammenarbeit abzuwägen.

Verena Gantner und Thomas Wencker: Automatisierte Sprachverarbeitung, Georeferenzierung und Fragilität – wo wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten umgesetzt?

Das DEval-Team zeigt anhand innovativer Methoden, dass die deutsche EZ Vorhaben auch in ehemaligen Konfliktgebieten implementiert. Andererseits scheinen Vorhaben in Gebieten mit eingeschränktem Gewaltmonopol nicht unterdurchschnittlich erfolgreich zu sein.

Realisierung von Umsetzungsprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

Für die Implementierung von EZ-Vorhaben ist es eine große Herausforderung, dass die Mehrheit der Partnerländer der deutschen EZ von Fragilität betroffen ist (Wencker und Verspohl, 2019). Die deutsche EZ soll in diesen Ländern zur friedlichen und inklusiven Entwicklung im Sinne eines „positiven Friedens“³ beitragen (BMZ, 2022a). Dies ist allerdings gerade dort aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen besonders schwierig. So kann eine instabile Sicherheitslage den Zugang zu Projektregionen und Zielgruppen einschränken und fehlende Kapazitäten der Partnerregierung beeinträchtigen die Planungssicherheit und Durchführung von Vorhaben. Die EZ soll Fragilität also nachhaltig adressieren, ihre Effektivität wird aber zugleich durch Fragilität eingeschränkt.

Wie können EZ-Maßnahmen in fragilen Kontexten dennoch erfolgreich implementiert werden? Zur Beantwortung dieser Frage muss sich der Blick zunächst auf vier zentrale Handlungsprinzipien der EZ in fragilen Kontexten richten: *Leave no one behind* (Niemanden zurücklassen), *Do no harm*, Verzahnung und mehrdimensionale Nachhaltigkeit. Wie beeinflussen die drei Dimensionen von Fragilität – Autorität, Kapazität und Legitimität – die Implementierung von EZ-Vorhaben und inwieweit gelingt es der Implementierungspraxis dennoch, diese vier Prinzipien umzusetzen?

1. Prinzipien der Implementierung von EZ-Vorhaben in fragilen Kontexten

Vier Handlungsprinzipien leiten das deutsche Engagement in fragilen Kontexten: *Leave no one behind*, *Do no harm*, Verzahnung und mehrdimensionale Nachhaltigkeit.

Die Bundesregierung (2017, 2019) und das BMZ (2013, 2021) bezeichnen diese Prinzipien als grundlegend für das entwicklungspolitische und ressortgemeinsame Engagement Deutschlands in fragilen Kontexten.⁴ Zudem hat sich die Bundesregierung unter anderem im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und beim Humanitären Weltgipfel in Istanbul 2016 international diesen Prinzipien verpflichtet.⁵ Aus den Prinzipien lässt sich ein einheitliches internationales Verständnis darüber ableiten, was kontextangemessene und erfolgreiche EZ in fragilen Kontexten ausmacht. Sie ist

- auch auf die Schwächsten ausgerichtet (*Leave no one behind*),
- vermeidet unbeabsichtigte negative Effekte (*Do no harm*),
- verzahnt verschiedene Hilfsansätze miteinander (Verzahnung) und
- generiert möglichst nachhaltige Wirkungen (mehrdimensionale Nachhaltigkeit).

³ Während der negative Frieden lediglich die Abwesenheit von Gewalt bezeichnet, geht es beim positiven Frieden darum, „soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen und die strukturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte zu reduzieren, also zum Beispiel Armut, Perspektivlosigkeit, Ungleichheit, Verletzung der Menschenrechte und Einschränkung politischer Teilhabe“ (BMZ, 2022a).

⁴ Die hier aufgeführten Prinzipien erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. In der Gesamtschau der Dokumente werden sie aber am häufigsten genannt und, je nach Dokument, auch am ausführlichsten behandelt.

⁵ Auch die spezifischen Prinzipien der Humanitären Hilfe (UNOCHA, 2022) sowie die Prinzipien der Wirksamkeitsagenda (*Aid Effectiveness Agenda*) (OECD, 2005) sind dabei relevant.

1.1 *Leave no one behind*

„*Leave no one behind*“ ist ein zentraler Leitsatz der Agenda 2030, der bedeutet, auch die Schwächsten und Verwundbarsten zu adressieren. Dieses Prinzip ist besonders relevant für fragile Kontexte, in denen rund drei Viertel der weltweit in extremer Armut lebenden Menschen zuhause sind und in denen Fortschritte bei der Erreichung SDGs stagnieren oder zurückgehen (OECD, 2020). Oft sind vornehmlich vulnerable Gruppen in Konfliktkontexten Gefahren und Benachteiligungen ausgesetzt – also etwa Frauen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen, Menschen auf der Flucht sowie lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) und ethnische und religiöse Minderheiten (BMZ, 2022b). Zudem haben sie oftmals einen schlechteren Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu (öffentlichen und privaten) Dienstleistungen.

Die deutsche Bundesregierung hat das Prinzip *Leave no one behind* in ihren Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Bundesregierung, 2017) verankert. Auch die Menschenrechtstrategie des BMZ (BMZ, 2011, 2013) gibt den Anspruch einer inklusiven Entwicklung im Sinne dieses Prinzips für die gesamte EZ vor.

1.2 *Do no harm*

Das *Do-no-harm*-Prinzip beinhaltet, unbeabsichtigte negative Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen auf die Bevölkerung insgesamt sowie auf einzelne Gruppen und Individuen zu vermeiden.

Dies verlangt in fragilen Kontexten ein konflikt sensibles Vorgehen. Denn in fragilen Kontexten besteht die Gefahr, dass Maßnahmen der Humanitären Hilfe und der EZ unabsichtlich konflikttreibende Dynamiken befördern (Anderson, 1999; BMZ, 2013). Zudem fehlt es gerade in fragilen Staaten oft an Vertrauen

zwischen Bevölkerungsgruppen. So kann beispielsweise die einseitige Unterstützung von Geflüchteten in einem Aufnahmeland zu sozialen Spannungen mit der lokalen Bevölkerung führen. Auch die Stärkung staatlicher Strukturen eines autoritären Regimes kann unbeabsichtigt Repression gegenüber der Bevölkerung begünstigen (Dutta, Leeson und Williamson, 2013; Kocks et al., 2018). Vor diesem Hintergrund wird *Do no harm* auch als die „mit Abstand wichtigste Regel für Entwicklungszusammenarbeit in Krisensituationen“ (BMZ, 2013) bezeichnet. Eine Voraussetzung für die Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips ist, dass implementierende Akteure vor Ort als neutral wahrgenommen werden.

1.3 Verzahnung

Interventionen in fragilen Kontexten sind erfolgreicher, wenn Maßnahmen wie Humanitäre Hilfe, Übergangshilfe und EZ miteinander verknüpft werden. Dies begünstigt, dass tragfähige Brücken von kurz- und mittelfristigen hin zu strukturellen Wirkungen geschlagen werden. Beiträge zur Krisenbewältigung und zur Schaffung langfristiger Perspektiven in fragilen Kontexten können nur dann erfolgreich sein, wenn externe Entwicklungsorganisationen ihre Politiken und Maßnahmen im gesamten Policy-Zyklus gut miteinander verzahnen und untereinander kohärent ausrichten.⁶ Diese Erkenntnis ist nicht neu, hat aber insbesondere durch den Humanitären Weltgipfel in Istanbul 2016 mehr Implementierungsrelevanz erfahren (UN Doc. A/70/709, 2016). Die Bundesregierung (2017, S. 110 ff.) hat Verzahnung inzwischen zum zentralen Handlungsprinzip des ressortgemeinsamen Ansatzes gemacht (siehe Seite 30–33). Mit Blick auf die Implementierung von EZ-Vorhaben in fragilen Staaten gibt es dabei verschiedene Fluchtpunkte:

⁶ Für einen Überblick über die verschiedenen Konzepte und Debatten hierzu (unter anderem *Linking Relief, Rehabilitation and Development, Whole-of-Government, Connectedness*) siehe Kocks et al. (2018).

- die **ressortübergreifende Verzahnung** von Entwicklungs-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die unter anderem eine gemeinsame Durchführungsplanung sowie eine Sequenzierung der verschiedenen Maßnahmen beinhaltet (Kocks et al., 2018),
- die **ressortinterne Verzahnung** von kurz- und mittelfristigen mit strukturellen Maßnahmen innerhalb des BMZ-Portfolios und die
- die **geberübergreifende Verzahnung**, die bereits in der Erklärung von Paris (Paris Declaration) von 2005 unter dem Stichwort Geberharmonisierung postuliert wurde und unter anderem die gemeinsame Planung und das gemeinsame Monitoring von Maßnahmen beinhaltet.⁷

1.4 Mehrdimensionale Nachhaltigkeit

Im Sinne der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bezieht sich das Prinzip der mehrdimensionalen Nachhaltigkeit auf die Dauerhaftigkeit von Wirkungen in den drei Dimensionen ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit. Fortschritte in einem Bereich sollen sich idealiter nicht nachteilig auf andere Bereiche auswirken. Beispielsweise sollen Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit nicht zum Nachteil der Umwelt oder der sozialen Gerechtigkeit sein. Im Kontext von Fragilität kann die Dauerhaftigkeit von Wirkungen durch die Stärkung individueller und kollektiver Resilienz gefördert werden (Bahadur et al., 2015), sodass Individuen und Gesellschaften besser mit Krisen umgehen können. In ihrem Zusammenwirken sollen die verschiedenen Ansätze in fragilen Situationen darauf ausgerichtet sein, dauerhafte und selbsttragende Strukturen zu schaffen (Bundesregierung, 2017, S. 31).

2. Wie Fragilität die Implementierung von EZ-Vorhaben beeinflusst

Alle drei Dimensionen von Fragilität – Autorität, Kapazität und Legitimität – beeinträchtigen die Umsetzung der vier Prinzipien *Leave no one behind*, *Do no harm*, Verzahnung und Nachhaltigkeit.

Ein fehlendes oder eingeschränktes staatliches Gewaltmonopol (Autorität) geht mit Herausforderungen für die EZ einher. Nur wenn der Zugang zu Projektregionen und Sicherheit gewährleistet sind, können die Prinzipien *Leave no one behind* und *Do no harm* umgesetzt werden.

Fragen des Zugangs werden vor allem in der Humanitären Hilfe diskutiert (Menkhaus, 2012), sind aber auch für die EZ relevant. Stehen Gebiete eines Lands unter der Kontrolle nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen, ist deren (implizite) Zustimmung zur Durchführung von Projekten ebenso notwendig wie jene der Zentralregierung. Das ist dann relevant, wenn vulnerable Zielgruppen, die im Sinne des Prinzips *Leave no one behind* erreicht werden sollen, sich in solchen Regionen befinden. Zudem gilt es, die Sicherheit der Projektmitarbeitenden und Zielgruppen zu gewährleisten. Sehen nichtstaatliche Gewaltakteure ein Projekt als unzulässigen Versuch externer Einflussnahme an, kann dies Zielgruppen sowie Mitarbeitende gefährden. Das *Do-no-harm*-Prinzip fordert, solche unbeabsichtigten negativen Effekte zu vermeiden.

Die Kapazitäten des Partnerlands sind meist eine wichtige Grundlage für wirksame EZ. In fragilen Kontexten fehlen sie oft oder sind stark eingeschränkt. Das beeinträchtigt vor allem die Prinzipien der Verzahnung und der Nachhaltigkeit.

⁷ Zum Aspekt der Verzahnung mit Maßnahmen des Partnerlands siehe den Abschnitt zu mehrdimensionaler Nachhaltigkeit auf Seite 54–55.

Eingeschränkte Kapazitäten reduzieren die Planungssicherheit und bergen die Gefahr der Fehlallokation von Mitteln, wenn Maßnahmen über staatliche Stellen implementiert werden. Wenn die EZ alternative Wege wie die Umsetzung über Nichtregierungsorganisationen oder verstärkte *Capacity-Development*-Maßnahmen nutzt, muss sie abwägen: Besteht die Gefahr, zum Staat parallele Strukturen zu schaffen, was kurzfristig erfolgreich, aber langfristig gegebenenfalls die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen unterminieren kann (Bizhan, 2018)? Laufen Maßnahmen ins Leere, wenn mit dem Fokus auf *Capacity Development* Fragen des politischen Willens vernachlässigt werden (McCleod und Ganson, 2018; Zürcher, 2012)?

Informations- und Datenarmut erschweren zudem die Umsetzung der Prinzipien „Do no harm“ und „Leave no one behind“. Eingeschränkte administrative Kapazitäten gehen oft mit Umsetzungsproblemen auf Partnerseite einher und zeigen sich etwa in einer schlechten Datenqualität (Desrosiers und Muringa, 2012). Dabei ist eine gute Datengrundlage, vor allem im Hinblick auf disaggregierte Daten sowie umfassende Kontext-, Sektor- und Landesinformationen, oft wesentlich, um die beiden Prinzipien umzusetzen.

Schließlich geht die fehlende oder eingeschränkte Legitimität eines Staats insbesondere mit zwei Herausforderungen für Nachhaltigkeit und Do no harm einher: Erstens erschwert ein Mangel an Vertrauen die Erreichung nachhaltiger Projektziele. Zweitens können Anpassungen der EZ an die eingeschränkte Legitimität diese langfristig weiter untergraben.⁸ Gerade in konfliktgeprägten Regionen kann es für EZ-Akteure schwierig sein, herauszufinden, welche

Setzt die EZ angesichts eingeschränkter Legitimität ein Vorhaben mit einer Nichtregierungsorganisation „am Staat vorbei“ um, kann dies wiederum die Legitimität staatlicher Institutionen weiter schwächen.

nationalen oder lokalen Akteure die Bevölkerung als legitim betrachtet (Egreteau und Mangan, 2018). Ist die Legitimität eingeschränkt, kann es für Vorhaben schwerer werden, über staatliche Strukturen ihre Zielgruppen zu erreichen. Auch für die nachhaltige Nutzung (durch die EZ unterstützter) staatlicher Strukturen und Dienstleistungen ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung notwendig (vgl. unter anderem Zürcher, 2012).

Entscheidet sich die EZ angesichts eingeschränkter Legitimität (und eventuell auch limitierter Kapazitäten) dafür, ein Vorhaben mit einer Nichtregierungsorganisation „am Staat vorbei“ umzusetzen, kann dies wiederum die Legitimität staatlicher Institutionen weiter schwächen (siehe Seite 58–59). Dies verletzt das *Do-no-harm*-Prinzip. Für die EZ stellt sich die Frage, mit wem sie in fragilen Kontexten kooperieren kann, um nachhaltige Projektziele zu erreichen, und welche Auswirkungen dies langfristig auf die Legitimität der Partnerregierung hat.

⁸ Im Sinne der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der EZ aus dem Jahr 2005 strebt die EZ grundsätzlich *Ownership* (Eigenverantwortung) und *Alignment* (Ausrichtung an Strategien und Nutzung von Institutionen der Kooperationsländer) an.

3. Evaluative Befunde zum Erfolg der Implementierung deutscher EZ-Vorhaben in fragilen Kontexten

Verschiedene DEval-Evaluierungen zeigen, dass es der Implementierungspraxis teilweise gelungen ist, die vier Prinzipien *Leave no one behind*, *Do no harm*, Verzahnung und Nachhaltigkeit im Kontext von Fragilität umzusetzen. Als problematisch hingegen erweist sich die Sicherstellung (mehrdimensionaler) Nachhaltigkeit in kurz- bis mittelfristigen EZ-Vorhaben. Was eine Meta-Analyse von Evaluierungen zur Nachhaltigkeit der deutschen EZ (Noltze et al., 2018) generell festgestellt hat, gilt insofern ausdrücklich für fragile Staaten: Insbesondere mangelnde staatliche Kapazitäten vor Ort und eine zumeist allenfalls eingeschränkte staatliche Legitimität erschweren nachhaltige EZ.

3.1. *Leave no one behind*

DEval-Evaluierungen zeigen, wie den Herausforderungen zur Umsetzung des *Leave-no-one-behind*-Prinzips begegnet wurde. So war etwa der Zugang zu vulnerablen Zielgruppen in Irak durch die eingeschränkte Fähigkeit der irakischen Zentralregierung, Sicherheit zu gewährleisten (fehlende Autorität und Kapazität), erschwert. Zudem beeinträchtigten die autoritären, von Patronage und Klientelismus geprägten Herrschaftsstrukturen die Auswahl von Zielgruppen im Sinne des Prinzips *Leave no one behind* (eingeschränkte Legitimität). Während die volatile Sicherheitslage unter anderem den Zugang zu Zielgruppen in Gebieten, die von der Herrschaft des sogenannten Islamischen Staats (IS) befreit wurden, zunächst erschwerte, folgte die Auswahl von Maßnahmen, Standorten und

Zielgruppen in der Regel den Interessen der irakischen Regierungsstellen (Hartmann et al., 2021). Defizitäre Staats- und Verwaltungsstrukturen behinderten auch die regelkonforme Auswahl der Zielgruppen etwa gemäß ihrer Bedürftigkeit in den Anrainerstaaten Syriens (Roxin et al., 2021). So gab es Anzeichen, dass lokale Behörden Projektteilnehmende nicht immer entsprechend den (in den Projektvorgaben verankerten) Vulnerabilitätskriterien auswählten. Um etwaiger „Günstlingswirtschaft“ entgegenzuwirken, involvierten sich Durchführungsorganisationen und Implementierungspartner daraufhin stärker in die Auswahlprozesse.

Die Vorhaben differenzierten in der Regel jedoch nicht substantiell nach dem Grad der Vulnerabilität. So konnte das *Leave-no-one-behind*-Prinzip in fragilen Kontexten oftmals nicht mit Blick auf die vulnerabelsten Gruppen befolgt werden.

Dass die Vorhaben in Irak nicht immer die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen erreichten, ist auch dem hohen Zeitdruck bei der Krisenreaktion und dem begrenzten Zugang zu ländlichen Gebieten unter anderem aufgrund eingeschränkter Autorität der irakischen Zentralregierung geschuldet. Ähnliches gilt mit Blick auf die *Cash-for-Work*-Vorhaben in Jordanien und in der Türkei, die nur zu einem geringen Anteil Menschen mit Behinderungen, Alte, Kranke und Schwache beschäftigten, während die Mehrheit dieser Gruppen Grundversorgungen der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union erhielt (Hartmann et al., 2022; Roxin et al., 2021). Dies mag unter anderem – kapazitativ bedingt – an mangelnden Daten zu besonders vulnerablen Zielgruppen gelegen haben. Vor allem war es aber darin begründet, dass es sich bei den meisten *Cash-for-Work*-Vorhaben um arbeitsintensive

Beschäftigungsmaßnahmen handelte, die (noch) nicht auf diese Gruppen ausgerichtet waren. Vielmehr folgte die Logik größtmöglicher Breitenwirksamkeit: Die Errichtung von Infrastruktur, die im Interesse der Aufnahmeländer ist (unter anderem Straßen, Grünanlagen und Dämme), geschah durch arbeitsfähige Geflüchtete und Mitglieder der aufnehmenden Gemeinden, die von der Entlohnung wiederum ihre Familien mit ernähren konnten.

Um in fragilen Kontexten im Sinne von *Leave no one behind* zu operieren, sollten verschiedene vulnerable Gruppen gleichzeitig adressiert werden, um dem Eindruck einer Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Gruppen vorzubeugen. Ein zentraler Erfolgsfaktor für die (teilweise) Umsetzung dieses Implementierungsprinzips im Rahmen der BO Nahost war die BMZ-Vorgabe, dass die für arbeitsintensive *Cash-for-Work*-Programme verwendeten Mittel paritätisch zwischen bedürftigen Geflüchteten und bedürftigen Mitgliedern der aufnehmenden Gemeinden aufzuteilen waren (50-50-Regel). Dies trug wesentlich dazu bei, eine möglichst große Gruppe an Betroffenen zu berücksichtigen und dabei auch potenzielle soziale Spannungen zwischen Gruppen zu lindern (Roxin et al., 2021).

Die deutsche EZ bedient sich verschiedener Analysetools, die Informationen und Empfehlungen liefern können, wie Vorhaben im Sinne des *Leave-no-one-behind*-Prinzips ausgestaltet werden sollten. Hierzu gehören integrierte Friedens- und Konflikt- sowie Genderanalysen. Diese werden jedoch nicht vollumfänglich genutzt, wodurch Vorhaben wichtige Erfolgspotenziale in fragilen Kontexten verlieren. Analyseergebnisse tragen (zumindest teilweise) dazu bei, Vorhaben gender- und konfliktensibel

umzusetzen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Dies gelingt jedoch nicht durchgängig. In Vorhaben in Irak wurden etwa Frauen (obgleich Teil der Zielgruppe) nicht durch spezielle Projektaktivitäten gefördert (Hartmann et al., 2022), unter anderem weil Konflikt- und Genderanalysen – aufgrund des besonderen Zeitdrucks – teilweise erst nachträglich durchgeführt wurden. Generell folgten die untersuchten Vorhaben in Irak, Jordanien und der Türkei den BMZ-Vorgaben zur gendersensiblen Ausgestaltung der Maßnahmen (Roxin et al., 2021). Die DEval-Evaluierung der BO Nahost zeigt zudem, dass ärmere Haushalte und Frauen vergleichsweise stärker von den Maßnahmen profitierten. Ein Erfolgsfaktor hierfür war, männliche Familienmitglieder anzusprechen und zu sensibilisieren, um bei ihnen mehr Akzeptanz für die Projektteilnahme von Frauen zu schaffen. Somit wurden breitere Wirkungen im Sinne des *Leave-no-one-behind*-Prinzips erzielt.

3.2. *Do no harm*

Im Sinne des *Do-no-harm*-Prinzips soll die EZ verschiedene Bevölkerungsgruppen in ihre Vorhaben einbinden. Angesichts logistischer und politischer Herausforderungen ist das jedoch nicht immer realisierbar. Eine Analyse des Irak-Portfolios des BMZ zeigt, dass es Bemühungen hierzu gab, beispielsweise bei Maßnahmen zu Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (Water – Sanitation – Hygiene, WASH) in den Camps für Binnenvertriebene. Damit sollte dem Eindruck der Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Gruppen vorgebeugt und die Verstärkung bestehender Spannungen vermieden werden (Hartmann et al., 2022). Jedoch führten logistische und politische Einschränkungen dazu, dass Zielgruppen doch homogen zusammengesetzt waren.

Innerhalb der vulnerablen Bevölkerungsgruppen wird oft ein Augenmerk auf Frauen gelegt. Doch zeigen die DEval-Evaluierungen, dass Konflikt und Gender noch zu selten zusammengedacht werden, obwohl Konfliktsituationen klare genderspezifische Auswirkungen haben (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Hartmann et al., 2021).

Gerade in Flucht- oder Post-Konflikt-Kontexten können traumatisierende Erfahrungen wie geschlechtsspezifische Gewalt verhindern, dass Frauen und Männer gleichermaßen an Projektaktivitäten teilnehmen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Daher sind die Verschränkung der beiden Themen und ihre durchgängige Berücksichtigung in der Umsetzung zentral.

Es braucht geeignete Steuerungsinstrumente für die Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips in EZ-Vorhaben. Im Kontext Iraks lagen den einzelnen Projekten Informationen über nicht intendierte negative Wirkungen vor. Es gab jedoch im Rahmen der Portfoliosteuerung kein aggregiertes Monitoringssystem. Damit fehlten Instrumente, um über das Gesamtportfolio Steuerungsentscheidungen treffen zu können, wenn sich beispielsweise nicht intendierte negative Wirkungen in verschiedenen Projekten wiederholt hätten (Hartmann et al., 2022).

In fragilen und von Gewalt betroffenen Kontexten sind unabhängige und objektive Beschwerdemechanismen wichtig, um Informationen über mögliche nicht intendierte negative Effekte zu erhalten und das *Do-no-harm*-Prinzip umzusetzen. Sie existieren zwar häufig, doch oft sind Projektteilnehmende entweder nicht hinreichend über sie informiert oder haben wenig Vertrauen in diese. Beschwerdemechanismen sind – neben Präventions- und

Sensibilisierungsaktivitäten – wesentliche Instrumente, um den in vielen fragilen und Post-Konflikt-Kontexten verbreiteten Risiken von (unter anderem sexualisierter) Gewalt vorzubeugen. Zielgruppen sind jedoch oftmals nicht hinreichend über Beschwerdemechanismen informiert. Die DEval-Evaluierungen zum Themenschwerpunkt Fragilität zeigen zudem, dass Kontakt- und Beschwerdemöglichkeiten häufig bei staatlichen Behörden angesiedelt sind. Selbst wenn Projektteilnehmende die Beschwerdemechanismen kennen, nutzen sie diese eventuell nicht, weil sie kein Vertrauen in die Behörden und Angst vor möglichen Sanktionen haben (Roxin et al., 2021). In solchen Situationen ist es umso wichtiger, dass Vorhaben entweder über eigene unabhängige und objektive Beschwerdemechanismen verfügen und diese hinreichend bekannt sowie niedrigschwellig aufgesetzt sind oder es entsprechende geberübergreifende Systeme gibt. Existieren diese nicht, bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich der Umsetzung des *Do-no-harm*-Prinzips.

Evaluierungen des DEval bestätigten die Aussagen von EZ-Praktiker*innen, wonach die Auswahl geeigneter Implementierungspartner den Erfolg von EZ-Maßnahmen beeinflusst (siehe unter anderem Noltze et al., 2018). Dies gilt insbesondere für fragile Kontexte: Angesichts von Informationsarmut, Unsicherheit und (sexualisierten) Gewaltdynamiken sind lokale Partner mit einem ausgeprägten kontextspezifischen Wissen und Erfahrung besonders wichtig. Akteure mit ausgewiesener Expertise sind potenziell besser in der Lage, etwaige nicht intendierte negative Effekte frühzeitig zu erkennen. Wichtig ist daher, Implementierungspartner mit hoher Gender-Konflikt-Kompetenz auszuwählen,

da sexualisierte und genderbasierte Gewalt in vielen Konfliktkontexten weitverbreitet ist. Gerade in (hoch-)fragilen Kontexten gibt es jedoch oft nur wenige Implementierungspartner, die über diese Kompetenz verfügen. Ist das der Fall, sollte die deutsche EZ deren Gender-Konflikt-Kompetenz langfristig auf- und ausbauen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

3.3. Verzahnung

Verzahnung der Humanitären Hilfe und der EZ

Die ressortgemeinsame strategische Evaluierung des Engagements des AA und des BMZ in Irak kommt zu dem Schluss, dass es den beiden Bundesministerien im Rahmen des ressortgemeinsamen Ansatzes (Bundesregierung, 2017) zusammen mit anderen internationalen Gebern gelungen ist, zur unmittelbaren Stabilisierung und zum Wiederaufbau Iraks beizutragen. Die Portfolios beider Ministerien waren jedoch lange nicht miteinander verzahnt (Hartmann et al., 2021). Seit 2019 gibt es verstärkte Bemühungen zur Verzahnung zwischen AA und BMZ in Irak, was sich an dem sogenannten Nexus-Chapeau-Ansatz zeigt. Er soll Maßnahmen der Humanitären Hilfe und der strukturbildenden Übergangshilfe zusammenbringen. Erstmals wurde er mit Projekten von zwei Umsetzungsorganisationen pilotiert – einem Vorhaben der Welthungerhilfe im ländlichen Bereich und einem WASH-Projekt von Oxfam. Bei deren Umsetzung bestanden zahlreiche Herausforderungen, die zum Teil auf eine fehlende gemeinsame Konzeption zurückzuführen waren. Letztlich gab es nur wenige Verbesserungen hinsichtlich der ressortübergreifenden Kohärenz (Hartmann et al., 2021).

Verzahnung innerhalb der EZ

Die Evaluierung der BO Nahost untersuchte den Brückenschlag von kurz- zu mittel- und langfristigen Maßnahmen innerhalb des BMZ-Portfolios. Hier konnte die deutsche EZ zwar kurzfristig helfen, die anhaltende Flüchtlingskrise aber nicht mildern und die Bedingungen in den Aufnahmeländern syrischer Geflüchteter strukturell nicht verbessern. Die Herausforderungen bei der Verzahnung innerhalb der EZ im Rahmen der BO Nahost sind auf Implikationen der Fragilität zurückzuführen. Hierzu gehören vor allem der anhaltende Krisenkontext durch den Krieg in Syrien und die damit verbundene fehlende Rückkehrperspektive für die syrischen Geflüchteten ebenso wie die fehlende Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den Anrainerstaaten Syriens (Roxin et al., 2021). Diese Faktoren konnte die EZ allein kaum beeinflussen. Zu den potenziellen Erfolgsbedingungen für einen Brückenschlag hin zu strukturellen Wirkungen gehört insbesondere ein (gegebenenfalls durch wirtschaftliche Anreize flankierter) Politikdialog mit den Partnern, um *Ownership* gerade auch für die Langfristperspektiven der Geflüchteten zu stärken. Zudem sind bei der Verzahnung verschiedener Hilfsansätze innerhalb des BMZ-Portfolios die richtige Sequenzierung, das Timing und die gemeinsame Planung wichtig, um die Resilienz vulnerabler Personen in fragilen Situationen umfassend und nachhaltig zu stärken.

Die Herausforderungen bei der Verzahnung innerhalb der EZ im Rahmen der BO Nahost sind auf Implikationen der Fragilität zurückzuführen. Hierzu gehören vor allem der anhaltende Krisenkontext durch den Krieg in Syrien und die damit verbundene fehlende Rückkehrperspektive für die syrischen Geflüchteten ebenso wie die fehlende Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den Anrainerstaaten Syriens (Roxin et al., 2021). Diese Faktoren konnte die EZ allein kaum beeinflussen. Zu den potenziellen Erfolgsbedingungen für einen Brückenschlag hin zu strukturellen Wirkungen gehört insbesondere ein (gegebenenfalls durch wirtschaftliche Anreize flankierter) Politikdialog mit den Partnern, um *Ownership* gerade auch für die Langfristperspektiven der Geflüchteten zu stärken. Zudem sind bei der Verzahnung verschiedener Hilfsansätze innerhalb des BMZ-Portfolios die richtige Sequenzierung, das Timing und die gemeinsame Planung wichtig, um die Resilienz vulnerabler Personen in fragilen Situationen umfassend und nachhaltig zu stärken.

Verzahnung mit anderen Gebern

Bei der Bearbeitung der Flüchtlingskrise in den Anrainerstaaten Syriens stößt die Verzahnung mit anderen Gebern auf operativer Ebene auf Herausforderungen. Durch eine bessere Verzahnung ließen sich aber umfassendere Wirkungen erzielen.

—
Lässt sich das Nachhaltigkeitsprinzip umsetzen, wenn eingeschränkte oder fehlende Kapazitäten die Regel sind und Nachhaltigkeit aber ein hohes Maß an Kapazitäten braucht?
—

Die Maßnahmen der BO Nahost waren mit denjenigen internationaler Institutionen und nationaler Regierungen grundsätzlich abgestimmt (Roxin et al., 2021). In der volatilen Situation in den Anrainerstaaten gelang es den Gebern trotz institutionalisierter Koordinationsmechanismen unter dem Dach der UN-geführten *Regional Refugee and Resilience Plans* (3RPs) jedoch nicht ausreichend, sich mit flankierenden Maßnahmen anderer Geber zu verzahnen. Dies zeigt sich unter anderem mit Blick auf die syrischen geflüchteten Kinder. Sie wurden in der Mehrheit durch BMZ-finanzierte syrische und jordanische Lehrkräfte beschult, aber im außerschulischen Umfeld nicht ausreichend unterstützt. Eine Reihe essenzieller Lernbarrieren existierte fort, unter anderem frühe Verheiratung syrischer Mädchen und soziale Spannungen in den Aufnahmegemeinden. Mit einer engeren operativen Verzahnung hätten die Geber effektiver auf diese Missstände reagieren können.

— 4. Mehrdimensionale Nachhaltigkeit

In fragilen Kontexten operieren Vorhaben oftmals angesichts akuter Bedarfe unter einem hohen Zeit- und Handlungsdruck. Nicht jedes EZ-Vorhaben hat daher den Anspruch, dauerhafte Wirkungen in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu entfalten. In der BO Nahost lag der Fokus vor allem darauf, temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Damit war der Nachhaltigkeitsanspruch von Beginn an eingeschränkt (Roxin et al., 2021). Auch das BMZ-Engagement in Irak zeigte, dass Nachhaltigkeit im Sinne des Anschlusses an irakische Strukturen erst gegen Ende der Vorhaben stärker bedacht wurde (Hartmann et al., 2022).

Maßnahmen, die mehrere Nachhaltigkeitsdimensionen gleichzeitig adressieren, waren in den vom DEval untersuchten Vorhaben eher die Ausnahme. Im Rahmen der BO Nahost adressierten einige *Cash-for-Work*-Vorhaben alle drei Dimensionen von Nachhaltigkeit: Sie zielten auf die Rehabilitation und den Aufbau grüner Infrastruktur wie Bewaldung, Wasserdämme und Müllentsorgung ab. Die geschaffene Infrastruktur sollte nach Projektende wirtschaftlich selbsttragend sein und Projektteilnehmende weiter beschäftigen. Und schließlich sollten die Maßnahmen das soziale Miteinander zwischen der Bevölkerung der Aufnahmegemeinden und den Geflüchteten stärken.

Auch wenn die Vorhaben Nachhaltigkeit nicht durchgängig und vollumfänglich berücksichtigten, zeigten sich doch einzelne „Inseln“ der Nachhaltigkeit sowie Nachhaltigkeitspotenziale. Bei der BO Nahost wurden solche Potenziale hinsichtlich sozialer Nachhaltigkeit identifiziert, konkret über die Stärkung der sozialen Kohäsion und der

Resilienz der Aufnahmeländer (Roxin et al., 2021). EZ-Vorhaben in Irak wirkten vor allem in der sozialen Dimension, wo Trainingsprogramme und die Notbeschulung Erfolge zeigten (Hartmann et al., 2022). Doch stieß die Nachhaltigkeit des Engagements an Grenzen, weil angesichts von Korruption und fehlendem Reformwillen die Voraussetzungen für eine strukturelle Lösung der Probleme fehlten (Hartmann et al., 2022).

Vor allem fehlende oder eingeschränkte administrative Kapazitäten erschweren die Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit. In Irak beeinträchtigten fehlende Kapazitäten der irakischen Verwaltung und die eingeschränkte Handlungsfähigkeit irakischer staatlicher Akteure die Nachhaltigkeit der Vorhaben. Die Akteure waren nicht in der Lage, von der deutschen EZ begonnene Aufgaben fortzuführen und (wieder-)aufgebaute Infrastruktur instand zu halten (Hartmann et al., 2022). Es zeigt sich, dass EZ-Projekte in fragilen Kontexten erfolgreicher sind, wenn die Partnerländer über ein höheres Maß an administrativen Kapazitäten verfügen (Wencker und Verspohl, 2019); ein Befund, der nicht nur für fragile Kontexte gilt (Noltze et al., 2018).

Eine weitere Herausforderung für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips stellt fehlende oder eingeschränkte Ownership dar. Hier stehen die Eigenverantwortung und der politische Willen im Vordergrund. In Irak gingen beispielsweise zunehmende Verwaltungskapazitäten der irakischen Zentralregierung nach der Zurückdrängung des sogenannten IS nicht automatisch mit einer stärkeren Verantwortungsübernahme irakischer Akteure einher (Hartmann et al., 2022). Dabei zeigten sich jedoch Unterschiede auf subnationaler Ebene: Anders als die

irakische Zentralregierung bemühten sich die Partner in Kurdistan-Irak mehr um die Koordination und Steuerung der Vorhaben.

Weitere Herausforderungen bei der Implementierung des Nachhaltigkeitsprinzips liegen in der Planung und Umsetzung der Vorhaben durch die deutsche EZ selbst.

Die Irak-Evaluierung (Hartmann et al., 2022) zeigt zwar, dass sich viele individuelle Projekte an sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen. Gleichzeitig reagierte die deutsche EZ kaum, als mit dem Zurückdrängen des sogenannten IS Kapazitäten der irakischen Regierung frei wurden. Als sich die Fragilitätsdimension „Kapazität“ änderte, passte die deutsche EZ ihr Vorgehen nicht an. *Ownership* der irakischen Regierung wurde nicht gefördert und der Erfolg demnach dadurch gehemmt, dass auf einer übergeordneten Ebene keine kontinuierliche, aktive Anpassung und Nachsteuerung an sich verändernde volatile Kontexte erfolgte.

Die EZ kann in fragilen Kontexten vor einem Dilemma stehen: Lässt sich das Nachhaltigkeitsprinzip überhaupt umsetzen, wenn eingeschränkte oder gänzlich fehlende Kapazitäten die Regel sind und Nachhaltigkeit aber ein hohes Maß an Kapazitäten braucht? Kapazitäten sind in fragilen Kontexten in unterschiedlichem Maß vorhanden und können sich ändern, wie das Irak-Beispiel zeigt. Die deutsche EZ muss dementsprechend die Eigenverantwortung der Akteure vor Ort einfordern und fördern und die Kapazitäten ihrer Partner stärken (Hartmann et al., 2022). Zudem kann EZ zumindest kleinere „Nachhaltigkeitsinseln“ schaffen und Nachhaltigkeitspotenziale stärken, wenn es auch nicht immer möglich ist, das Nachhaltigkeitsprinzip vollumfänglich zu verankern. ■



Dr. Angela Heucher
DEval-Teamleiterin

Dr. Alexander Kocks
DEval-Teamleiter

Ansätze der GIZ für die Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

Fragilität stellt die Implementierung von Maßnahmen der entwicklungspolitischen und der internationalen Zusammenarbeit vor besondere Herausforderungen – sowohl konzeptionell als auch in der operativen Praxis. Entwicklungsorganisationen wie die GIZ haben dafür Ansätze entwickelt, die bestimmten Kriterien folgen.

Konzepte flexibel gestalten

Die Implementierung kann nur dann erfolgreich sein, wenn Umsetzungskonzepte an den spezifischen Gegebenheiten in hochfragilen und volatilen Kontexten ausgerichtet und kontinuierlich an sie angepasst werden – unabhängig vom jeweiligen Sektor. Dafür ist es erforderlich, die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage ausgesprochen gut zu kennen und sie kontinuierlich zu analysieren und zu bewerten. Wenn wir das Umfeld und unsere Wirkungen gemeinsam mit Partnern und lokalen Netzwerken beobachten, fördert dies kontinuierliches Lernen und erleichtert es, flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. So wollen wir nicht intendierte negative Wirkungen durch falsch gewählte Ansätze oder Instrumente vermeiden.

Partner klug auswählen

Die Implementierung in hochfragilen Kontexten erfordert besondere Aufmerksamkeit für alle involvierten Akteure mit ihren Interessen, vor allem für Projektpartner und Zielgruppen. Eine wirksame Umsetzungsstrategie zeichnet sich durch eine kluge Auswahl geeigneter

Partnerakteure aus. Sie strebt nach größtmöglicher Akzeptanz und Verankerung vor Ort. Dazu ist es wichtig, von Beginn an mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie anderen, weniger formal organisierten Basisgruppen wie lokalen Fraueninitiativen, Jugendgruppen, religiösen Gruppen und Autoritäten zusammenzuarbeiten. Auch die Perspektiven von nichtstaatlichen Gewaltakteuren wie Bürgerwehren, Nachbarschaftswachen, Gruppen von Ex-Kombattant*innen oder Rebellenbewegungen sind zu betrachten, denn sie können das Gelingen oder Scheitern der Ansätze beeinflussen.

Multisektoral denken

Vorhaben in hochfragilen Kontexten verfolgen typischerweise einen multisektoralen Ansatz. Das bedeutet: Die vielgestaltigen Herausforderungen verlangen Ansätze, die über enge sektorale Grenzen hinausgehen und den Blick auf das Ganze richten. Nur so ist eine flexible, mitunter auch rasche Umsteuerung möglich. Ein Beispiel: In Irak setzt die GIZ Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft um. Komplementär dazu konzentrieren sich Aktivitäten zur Beschäftigungsförderung auf Berufsbilder entlang der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Gleichzeitig werden lokale Verwaltungen darin unterstützt, mögliche Land- und Ressourcenkonflikte vorherzusehen und Mechanismen der friedlichen Streitschlichtung anzubieten. Diese Verknüpfung soll langfristig den sozialen Zusammenhalt auf der lokalen Ebene stärken.

„Entscheidend für den Erfolg von Vorhaben in fragilen Kontexten ist es, kontinuierlich die Risiken der Durchführung zu analysieren und zu bewerten.“

Strukturen schaffen

Die Verbindung kurzfristiger Maßnahmen mit strukturbildenden Elementen ist ein zentrales Merkmal der Umsetzung in hochfragilen Kontexten. Im Jemen stellte die GIZ dringend benötigten Treibstoff für Wasserpumpen bereit, um kurzfristige Bedarfe an Trinkwasser zu decken. Ergänzend dazu brachten Schulungen zur Pumpenwartung verschiedene von der Wasserversorgung abhängige Gemeinden zusammen. Diese organisierten mithilfe der GIZ nicht nur den geregelten Betrieb der Pumpen, sondern auch die gerechte Verteilung der knappen Ressource Wasser. Es entstand Vertrauen und ein Mechanismus, mit dem die Gemeinden auch andere Interessenkonflikte friedlich lösen können. Maßnahmen zur Bewältigung akuter Krisen setzen auf humanitären Hilfsleistungen auf und stärken damit die Resilienz der Bevölkerung. Konkrete Hilfe zur Selbsthilfe wird mit langfristig angelegten Konzepten verknüpft, die es örtlichen Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen ermöglichen, Träger*innen einer nachhaltigen und auf Inklusion und Krisenprävention zielenden Entwicklung zu werden.

Risiken im Blick haben

Entscheidend für den Erfolg von Vorhaben in fragilen Kontexten ist es, kontinuierlich die Risiken der Durchführung zu analysieren und zu bewerten. Während der Konzeption und im Laufe der Durchführung wird daher jedes Vorhaben der GIZ auf Risiken für die Zielerreichung und die Vermeidung von nicht

intendierten negativen Wirkungen geprüft. Je nach Kontext kann die Arbeit vor Ort erfolgen – oder bei zu großen Risiken auf Remote-Management umgestellt werden, also auf die Durchführung von einem anderen Ort aus. Denn immer, wenn Menschenleben in Gefahr sind, müssen Schutzmaßnahmen rasch ergriffen werden.

Die COVID-19-Pandemie und ihre sozialen und ökonomischen Folgen haben die Fragilität und die damit verbundenen Herausforderungen in vielen Ländern noch einmal verstärkt. Nicht zuletzt deshalb wird es auch in Zukunft notwendig sein, entwicklungspolitische Ansätze konsequent auf diese fragilen Kontexte auszurichten. Zentral wird bleiben, im Interesse der in den betroffenen Ländern lebenden Menschen weiter ambitioniert nach Lösungen für die Überwindung der strukturellen Ursachen für Konflikte und Ungleichheit zu suchen und dafür im politischen Kontext Partner zu mobilisieren. ■



Ingrid-Gabriela Hoven
Vorstandsmitglied der
Deutschen Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ)

Was nichtstaatliche Akteure in fragilen Kontexten leisten können – und was nicht

Eine der schwierigsten Aufgaben der EZ besteht darin, Ressourcen in schlecht regierten und fragilen Ländern wirkungsvoll einzusetzen. Solche Kontextbedingungen bergen einerseits enorme Herausforderungen für die erfolgreiche Implementierung, während andererseits breite Teile der Bevölkerung meist in besonderem Maße auf externe Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Rahmenbedingungen lässt sich in den letzten Jahrzehnten der Trend beobachten, dass Regierungen aus Geberländern in überproportional hohem Maße auf nichtstaatliche Akteure bei der Durchführung entwicklungs-politischer Maßnahmen setzen.

Als Implementierungsakteure sind auch nichtstaatliche Akteure rechenschaftspflichtig gegenüber den sie finanzierenden Geberagenturen und -regierungen. Zugleich agieren sie oftmals unabhängiger von prekären staatlichen Strukturen im Partnerland und sind eng mit lokalen Akteuren und vulnerablen Gruppen verbunden. Dadurch kommt die Unterstützung potenziell eher dort an, wo sie gebraucht wird. Zum Beispiel hat das Programm *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) der USA durch nichtstaatliche Akteure über 13 Millionen Menschen mit antiretroviralen Therapien versorgt und über zwei Millionen pränatale Infektionen verhindert. Das Programm hat aufgrund seiner lokalen und nichtstaatlichen Implementierungsstruktur nicht nur breite Akzeptanz auf lokaler Ebene gewonnen und damit seine Wirksamkeit erhöht. Zudem genießt es aufgrund seines klaren und begrenzten Zuschnitts auch breite innenpolitische Zustimmung in den USA, was die fortlaufende Programmfinanzierung begünstigt hat.

Strukturelle Herausforderungen

Projekte und Programme von nichtstaatlichen Akteuren können aber auch mit strukturellen Herausforderungen einhergehen. Vertikale Programme wie PEPFAR und die durch sie finanzierten Gesundheitszentren tragen wenig zur strukturellen Stärkung des Gesundheitssystems im Partnerland bei und sind enger auf einzelne Wirkungsbereiche ausgerichtet. Andere drängende Versorgungsprobleme, auf die ein Gesundheitssystem reagieren müsste und die nicht im Fokus solcher Programme stehen, werden so nicht adressiert. Manche Kritik geht sogar so weit, dass hierdurch gut ausgestattete nichtstaatliche Parallelstrukturen entstehen, die der Kapazitätsentwicklung und Legitimität staatlicher Strukturen abträglich sind und auch Ungleichheiten provozieren können. Es besteht die Gefahr, dass gutes Personal zu den besser bezahlten Jobs im nichtstaatlichen Bereich abwandert und die Bevölkerung staatliche Einrichtungen als vergleichsweise schlechter wahrnimmt.

Insofern stellt sich gerade in fragilen Kontexten mit schwacher Staatlichkeit beziehungsweise prekärer Regierungsführung eine typische Herausforderung für die Wahl der richtigen entwicklungspolitischen Implementierungsinstrumente. Einerseits sind Maßnahmen nichtstaatlicher Organisationen oftmals besonders wirksam. Gleichzeitig gehen mit den eng begrenzten Wirkungen oftmals strukturelle Schwächen einher, da solche Maßnahmen einen nachhaltigen und resilienten Staatsaufbau untergraben können.

Neoliberale Reformen versus korporatistische Traditionen

Meine Forschung zeigt zudem, dass die Nutzung von nichtstaatlichen Organisationen durch Regierungen der Geberländer nicht nur durch die Bedingungen in Partnerländern beeinflusst wird, sondern auch durch den Kontext im Geberland. Während Geber wie die USA, das Vereinigte Königreich und skandinavische Staaten bei der Implementierung stärker auf nichtstaatliche Akteure setzen, ist dies für Geber wie Frankreich oder Deutschland nicht der Fall. Letztere setzen stärker auf staatliche Implementierungsstrukturen wie etwa die GIZ oder die KfW Entwicklungsbank.

Dieser teilweise markante Unterschied lässt sich auch auf die neoliberalen Reformen in angelsächsischen und skandinavischen Ländern während der 1980er- und 1990er-Jahre zurückführen. Diese Reformen waren darauf ausgerichtet, staatliche Implementierungsstrukturen in innergesellschaftlichen Politikfeldern zurückzufahren und an private Akteure zu transferieren. Dieser allgemeine Trend erreichte auch die EZ und die Humanitäre Hilfe und eignete sich, um auf Kritik an mangelnder Effizienz und Effektivität der EZ besser reagieren zu können. Die Implementierungslogik dieser Ansätze zielte auf eher kurzfristige, in der Zielsetzung zwar beschränkte, aber dafür effizientere Maßnahmen, für die nichtstaatliche Implementierungsansätze besser geeignet schienen, ohne dabei die strategische Steuerungskompetenz durch oberste Regierungsbehörden aufzugeben. In der EZ ging damit aber der Nachteil einher, dass diese nichtstaatlichen Umsetzungsakteure allenfalls sehr begrenzt dazu in der Lage waren, stärker systemische – und schwerer messbare –

Wirkungen anzustreben und nachhaltig Staatsstrukturen zu fördern.

Doch nicht alle Geberstaaten wurden in gleichem Maße von neoliberalen Staatsreformen erfasst. In Staaten mit stärker korporatistischen Traditionen wie Deutschland und Frankreich fanden zwar ebenfalls Reformen der Entwicklungsbürokratien statt. Doch die Reform des deutschen EZ-Systems von 2011 reduzierte nicht die Bedeutung staatlicher Durchführungsorganisationen. Nach wie vor verfügt es über Implementierungsstrukturen, die langfristige systemische Ziele verfolgen und gegebenenfalls eng und auf Augenhöhe mit staatlichen Akteuren im Partnerland zusammenarbeiten können. Insofern ist das Vorhandensein starker staatlicher Implementierungsorganisationen ein nicht zu unterschätzender komparativer Vorteil im Konzert der internationalen EZ.

In diesem Zusammenhang deutet auch der Zusammenbruch des afghanischen Regimes darauf hin, dass eine Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren auf Dauer kaum Alternativen bietet. Denn nichtstaatliche Parallelstrukturen können zwar in ihren engen Wirkungsbereichen erfolgreich sein, eine Stärkung staatlicher Strukturen kann hierdurch allerdings nicht gelingen. Dieser Befund impliziert aber auch einmal mehr die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen Gebern in fragilen Staaten. Die sich aus innergesellschaftlichen Reformen ergebenden Unterschiede bei den Implementierungsstrukturen der EZ müssen berücksichtigt werden, um in fragilen Staaten ein angemessen ausbalanciertes und wirkungsorientiertes Angebot von staatlichen und nichtstaatlichen Implementierungsorganisationen sicherzustellen. ■



Prof. Dr. Simone Dietrich

Professorin für Politische Wissenschaft und Internationale Beziehungen, Universität Genf, Mitglied im Beirat des DEval

Automatisierte Sprachverarbeitung, Georeferenzierung und Fragilität – wo wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten umgesetzt?

Kern der Agenda 2030 ist es, Ungleichheiten in und zwischen Ländern zu beseitigen. Das Prinzip *Leave no one behind* fordert, diejenigen mit Entwicklungsmaßnahmen zuerst zu erreichen, die von sozialer Ausgrenzung, Armut und Ungleichheit am meisten betroffen sind. Sie leben hauptsächlich in den wenig entwickelten Ländern und Regionen der Welt, die oftmals zugleich von fragiler Staatlichkeit betroffen sind. Daher verdienen fragile Kontexte hier besondere Aufmerksamkeit.

Regionale Unterschiede erfordern räumlich disaggregierte Daten

Obwohl Fragilität gemeinhin als Eigenschaft von Nationalstaaten verstanden wird, sind Gebiete innerhalb eines Lands oft unterschiedlich fragil. Diese regionalen Disparitäten gehen meist mit großen Unterschieden der Lebensbedingungen einher. Zudem beeinflussen lokale Bedingungen die entwicklungspolitische Arbeit erheblich. Bislang fehlen jedoch systematische Analysen, inwiefern subnational variierende Faktoren mitbestimmen, wo entwicklungspolitische Maßnahmen stattfinden und wie wirksam sie sind.

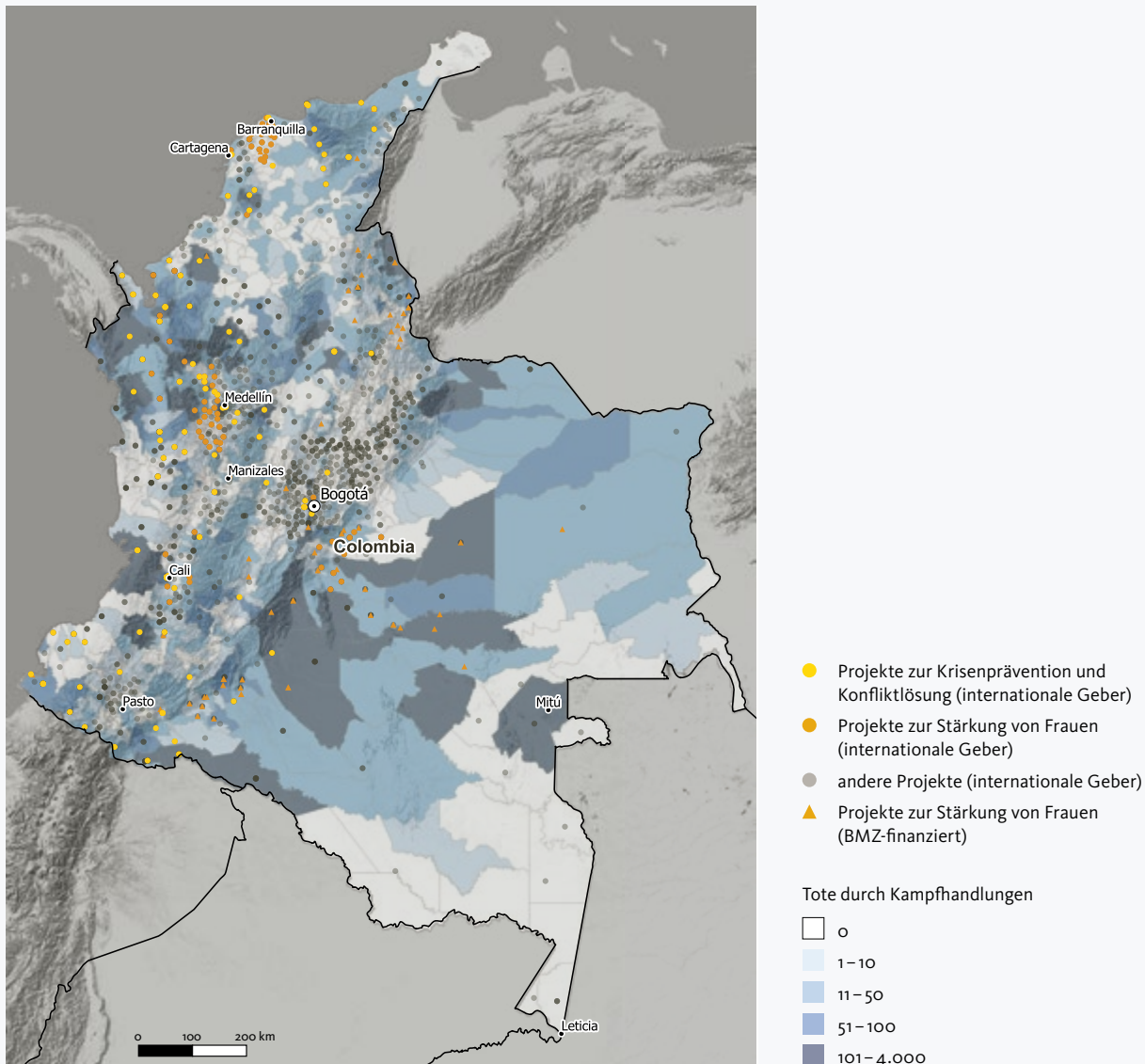
Räumlich disaggregierte Analysen zur deutschen EZ scheiterten bisher meist an der mangelnden Verfügbarkeit subnational disaggregierter Daten. Verfahren automatisierter Sprachverarbeitung erlauben hier jedoch inzwischen Fortschritte. Sie ermöglichen es,

Ortsangaben aus großen Mengen unstrukturierter Texte wie Projektdokumenten zu extrahieren und mit Koordinaten zu versehen. DEval-Evaluierungen wenden diese Verfahren zunehmend an, um räumlichen Disparitäten besser gerecht zu werden und geografische Muster der EZ auch unterhalb der Ebene eines Nationalstaats systematisch zu analysieren.

Beispiel: der Gender-Konflikt-Nexus in Kolumbien

Die DEval-Evaluierung „Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“ (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) untersucht, inwieweit Prozesse der deutschen EZ geeignet sind, um gleichzeitig zur Geschlechtergleichstellung sowie zur Förderung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften beizutragen. Insbesondere Gebiete in Ländern, die von Konflikten und oftmals auch von hoher sozialer Ungleichheit betroffen sind, sollten für diese Arbeit am Gender-Konflikt-Nexus Anknüpfungspunkte bieten. Daher untersucht die Evaluierung am Beispiel Kolumbiens auf subnationaler Ebene, wo BMZ-geförderte Vorhaben, die diese Ziele gemeinsam adressieren, verortet sind. Sie zeigt wie auch eine weiterführende Analyse internationaler Entwicklungsvorhaben (Nawrotzki et al., 2022), dass derartige Vorhaben in ehemaligen Konfliktgebieten durchgeführt werden und dort genderspezifische Bedürfnisse

Projektorte und Tote durch Kampfhandlungen in Kolumbien



adressierten. Die Vorhaben sind somit trotz erschwelter Bedingungen strategisch in ehemaligen Konfliktgebieten verortet.

Innovative Verfahren

Die länderübergreifende DEval-Evaluierung zur deutschen Entwicklungspolitik in fragilen Kontexten (Wencker und Verspohl, 2019) nutzte Verfahren automatisierter Sprachverarbeitung zur Synthese und Georeferenzierung von Evaluierungsberichten der GIZ und KfW Entwicklungsbank. Die Analyse zeigt, dass Vorhaben in Staaten, die generell in der Lage sind, die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, eher ihre Ziele erreichen

und dabei nachhaltig positive Wirkungen erzielen. Vorhaben, die in Gebieten mit eingeschränktem Gewaltmonopol implementiert werden, sind hingegen nicht weniger erfolgreich als Vorhaben in weniger fragilen Gebieten.

Zusammenfassend erlauben geografisch disaggregierte Analysen bisher seltene Einblicke in die Verortung entwicklungspolitischer Vorhaben und ihren Erfolg in Abhängigkeit vom räumlichen Kontext. Es zeigt sich, dass die deutsche und internationale EZ Vorhaben durchaus in fragilen Kontexten implementiert und somit voraussichtlich auch diejenigen erreicht, die am wenigsten zurückgelassen werden sollen. ■



Verena Gantner
DEval-Evaluatorsin
(bis 12/2022)



Dr. Thomas Wencker
DEval-Teamleiter

➤ Evaluierungen und Studien des DEval zu Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

— Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak (2022)

Das deutsche und internationale Engagement in Irak zielte darauf ab, gemeinsam mit der irakischen Regierung die Terrorherrschaft des sogenannten Islamischen Staats (IS) zu beenden und zur Stabilität des Lands beizutragen. Das AA und das BMZ unterstützten mit ihren Beiträgen die übergeordneten Ziele der Bundesregierung in Irak. Das dortige Engagement beider Ressorts war Gegenstand einer ressortgemeinsamen Evaluierung, bei der das DEval die Federführung für die Untersuchung des BMZ-Engagements von 2014 bis 2019 innehatte. Mit Blick auf die kurz- und mittelfristigen Ziele wurde das Engagement – besonders vor dem Hintergrund des volatilen Kontexts in Irak – überwiegend positiv bewertet. So gelang es, zur Linderung der akuten Not und zum Wiederaufbau von Basisinfrastruktur größtenteils einen signifikanten Beitrag zu leisten. Bei der Umsetzung des *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* und der dafür notwendigen ressortgemeinsamen Zusammenarbeit bestand jedoch Verbesserungsbedarf. Auch die mittel- und langfristige Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des Engagements waren begrenzt.



— Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021. Medieninhalte, Informationen, Appelle und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung (2021)

Der DEval-Meinungsmonitor 2021 gibt entwicklungspolitischen Entscheidungsträger*innen Feedback zur Einstellung der Bevölkerung gegenüber Entwicklungspolitik. Damit liefert er ihnen Orientierungswissen, um das Politikfeld und die Kommunikation mit der Bevölkerung auf Basis solider Informationen zu gestalten. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Erwartungen der Bevölkerung an die EZ unter Berücksichtigung fragiler Staatlichkeit in den Partnerländern. Darüber hinaus wird beleuchtet, wie sich die öffentliche Meinung zu Entwicklungspolitik und zu konkreten entwicklungspolitischen Maßnahmen während der Corona-Pandemie entwickelte. Der Meinungsmonitor 2022 knüpft an die Analyse zu fragiler Staatlichkeit an und untersucht die Einstellungen zu Reaktionen der EZ auf Autokratisierungstendenzen in den Partnerländern. Der Meinungsmonitor 2024 wird besonders auf die öffentliche Meinung zu Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine eingehen.



— **Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost (2021)**

Die BO Nahost wurde 2016 ins Leben gerufen, um zur Perspektivbildung von Flüchtlingen in den Anrainerstaaten Syriens beizutragen. Dabei zielt sie auf einen Brückenschlag von kurzfristigen Hilfsleistungen zu langfristigen, strukturbildenden Maßnahmen für möglichst viele vulnerable Menschen ab. Zentrales Ergebnis der Evaluierung ist, dass die BO Nahost bei der Schaffung von Beschäftigungen vor allem temporär wirksam ist und damit zeitweise materiell wirkt. Darüber hinaus ließen sich potenziell anhaltende soziale Wirkungen nachweisen, etwa zum Abbau sozialer Spannungen. Der anhaltend unsichere Krisenkontext vor Ort sprach dafür, den Fokus der BO Nahost weiterhin auf möglichst viele Bedürftige zu legen und dies mit dem Aufbau respektive der Instandhaltung von Infrastruktur zu kombinieren, die den Aufnahmeländern auch langfristig zugutekommen.



— **Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration (2018)**

— *Brückenschlag zwischen internationaler humanitärer und entwicklungspolitischer Reaktionen auf erzwungene Migration (2018)*

In diesem Literatur-Review in Zusammenarbeit mit der schwedischen Expert Group for Aid Studies (EBA) wurde der Frage nachgegangen, wie Humanitäre Hilfe und langfristig angelegte EZ als Antworten auf Migrationskrisen wirksamer verknüpft werden können. Als Fallbeispiel wurde die durch die Krise in Syrien erzwungene Migration in dessen Nachbarländer untersucht. Die Studie zeigt auf, dass unterschiedliche Prinzipien, operative Strukturen und Ziele zu einer Kluft zwischen der Humanitären Hilfe und der längerfristig ausgerichteten EZ führen. Im Hinblick auf die Syrienkrise täteten sich beide Bereiche schwer, aufgrund unterschiedlicher Arbeitskulturen und Misstrauen enger zusammenzuarbeiten, auch wenn es bereits Beispiele für recht gute institutionelle Verknüpfungen gebe. Es wurde empfohlen, eine Wirkungskette für solche Verknüpfungen zu erstellen und Fallstudien für weitere Länder sowie Evaluierungen der Kooperation von Humanitärer Hilfe und EZ durchzuführen.



Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten (2021)

In dieser Evaluierung wurde untersucht, inwieweit die Prozesse der deutschen bilateralen EZ geeignet sind, die Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten zu fördern. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die Verfahren zum Gender-Mainstreaming hierfür grundsätzlich geeignet sind und einzelne Vorhaben relevante Wirkungen erzielten. Allerdings würden die Verfahren und die Analysetools in der Praxis selten so genutzt, dass der Gender-Konflikt-Nexus konsequent in den Vorhaben adressiert wird. Somit gingen Potenziale verloren, Wirkungen hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter zu entfalten. In der Evaluierung wurden daher konkrete Empfehlungen formuliert, wie die Steuerung des BMZ sowie die Umsetzung durch die staatlichen Durchführungsorganisationen verbessert, die Strukturen und Prozesse der staatlichen EZ weiterentwickelt sowie das notwendige Wissen und die relevanten Kompetenzen gestärkt werden können.



Deutsche Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten (2019)

Die Evaluierung unterstützt Entscheidungsträger*innen dabei, EZ an die Ausgangsbedingungen in fragilen Ländern anzupassen und unter anderem geeignete Indizes ihren Entscheidungen zugrunde zu legen. Die Evaluierung identifizierte zwei Ansätze in der deutschen EZ mit fragilen Staaten: die Friedensförderung und den Aufbau staatlicher Institutionen. Eine Schlussfolgerung der Evaluierung war, dass die institutionelle Spezialisierung im BMZ angemessen sei und die Mittelallokation weitgehend der Strategie des BMZ folge. Eine der zentralen Herausforderungen der strategischen Ausrichtung deutscher EZ liege darin, geeignete lokale Partner für eine erfolgreiche EZ in fragilen Kontexten zu identifizieren. Die Mobilität von Evaluator*innen sowie die Qualität der Monitoring- und Evaluierungssysteme auf Ebene der Vorhaben seien zentrale Ansatzpunkte, um die Evaluierungsqualität in fragilen Kontexten weiter zu verbessern.



Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan (2014)

Der Review enthält eine Bestandsaufnahme zu Art, Umfang, Qualität und Nutzung von Evaluierungen des deutschen EZ-Engagements in Afghanistan. Zudem werden Empfehlungen für ein mögliches Evaluierungsprogramm ausgesprochen, das eine evidenzbasierte Gestaltung des BMZ-Länderportfolios in Afghanistan unterstützt. Als Ergebnis zeigte sich eine relativ gute Qualität der Evaluierungsberichte, deren Ergebnisse auf Projektebene von der deutschen EZ genutzt wurden. Allerdings konzentrierten sich diese Evaluierungen auf Outputs und lieferten kaum empirische Nachweise für die Effekte von Vorhaben auf der Outcome- oder Impact-Ebene. So konnten kaum Aussagen darüber gemacht werden, in welchem Maße die übergeordneten Ziele der deutschen EZ in Afghanistan erreicht wurden. Es wurde daher empfohlen, die Fragmentierung des Monitoring- und Evaluierungssystems durch einen integrativen Evaluierungsansatz zu beheben und zur Komplettierung des internen Systems externe und unabhängige Evaluierungen durchzuführen.





EVALUIERUNG

Evidenzbasierte Politikgestaltung durch Evaluierung

In fragilen Kontexten ist es häufig schwierig, Evaluierungen zu planen und durchzuführen. Diese sind aber auch hier unabdingbar für Lernen und Rechenschaftslegung. Welches Vorgehen ist für Evaluierungen in fragilen Kontexten besonders erfolgversprechend und welche Instrumente helfen, unter erschwerten Rahmenbedingungen an Informationen zu gelangen?

EVALUIERUNG

Jörg Faust und Helge Roxin: Evaluierung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

Fragile Kontexte werfen für die Planung, Durchführung und Nutzung von Evaluierungen zahlreiche Herausforderungen auf, die sich negativ auf die Nützlichkeit, Genauigkeit oder Fairness der Evaluierungen auswirken. Aber die Evaluierungsgemeinschaft hat Praktiken entwickelt, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Christoph Zürcher: Wirkungsmessung kann auch in fragilen Kontexten funktionieren

Der Professor an der Universität Ottawa wirbt für anspruchsvolle und rigorose Wirkungsevaluierungen in hochfragilen Kontexten. Zu selten gebe es länderbezogene systematische Reviews. Besonderes Potenzial liege in der innovativen Erhebung und Verknüpfung von Daten.

Marion Krämer, Lea Jechel und Birte Snilstveit:

Rigorose Evidenz zum Aufbau friedlicher Gesellschaften
Das DEval und die Forschungseinrichtung zie haben Evidenzkarten entwickelt, die einen einfachen Zugang zu relevanten Studien zur EZ bieten. Die Evidenzkarte „*Building Peaceful Societies*“ stellt Studien zu Maßnahmen der Resilienzförderung in fragilen Kontexten und Staaten dar.

Martin Noltze und Mascha Rauschenbach: Resilienzstärkung in fragilen Kontexten – eine georäumliche Wirkungsevaluierung in Mali

Eine DEval-Evaluierung zeigt, wie rigorose georäumliche Wirkungsevaluierungen auch in Konfliktkontexten verlässliche Ergebnisse liefern können. Sie sind besonders geeignet, um Evidenzlücken zu den Auswirkungen des Klimawandels in Konfliktkontexten zu schließen.

Evaluierung von Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten

Die Evaluierung von Maßnahmen der EZ in fragilen Staaten steht vor zahlreichen Herausforderungen, die sich auf unterschiedliche Gütekriterien von Evaluierungen auswirken. Die Erfahrungen des DEval illustrieren, wo hierbei die besonders relevanten Probleme bestehen und welche Lösungen es gibt, etwa in Form angepasster Abläufe oder Methoden.

Evaluierungen generieren als Instrument evidenzbasierter Politikgestaltung praxisrelevante Erkenntnisse über Programme und Politiken, geben Lernimpulse für deren strategische Steuerung und stärken Transparenz und Rechenschaftslegung.

Die Erfüllung dieser Evaluierungsfunktionen ist jedoch besonders anspruchsvoll in fragilen Staaten, die zumindest in einer der drei Kerndimensionen von Staatlichkeit (Autorität, Kapazität, Legitimität, siehe Kapitel 1) substanziale Defizite aufweisen.

1. Herausforderungen in allen Evaluierungsphasen

Die besonderen Ansprüche an Evaluierungen in fragilen Kontexten erstrecken sich über alle Evaluierungsphasen von der Konzeption und Planung über die Umsetzung bis zur Nutzung. In der **Planungsphase** wird das Fundament für eine gute und nützliche Evaluierung gelegt und es werden Evaluierungsgegenstand, -fragen und -design bestimmt. Doch geringe Zeitressourcen der die Maßnahmen implementierenden Akteure, politisch oftmals besonders sensible Fragestellungen sowie die Unsicherheit über die sich vor Ort entwickelnde Dynamik erschweren die Evaluierungsplanung in fragilen Staaten.

Ebenso herausfordernd ist die **Umsetzungsphase**, in der die Datenerhebung, deren Auswertung und Synthese sowie das Verfassen des Evaluierungsberichts (inklusive der Empfehlungen) stattfindet. In Konfliktkontexten ist der Zugang zu vulnerablen Zielgruppen erschwert, die Datenerhebung eingeschränkt und Akteure haben oft stark konfliktgeprägte Perspektiven. Besondere Umsicht ist gefragt, um während der Datenerhebung der Evaluierung nicht konfliktverschärfend zu wirken. Zudem gehen geringe staatliche Kapazitäten auf Partnerseite oft mit Einschränkungen bei der Datenerhebung und ihrer Qualität einher und erschweren die Kooperation mit staatlichen Akteuren vor Ort.

Schließlich ist auch die **Nutzungsphase**, bei der die Vermittlung der Erkenntnisse einer Evaluierung sowie die Umsetzung ihrer Empfehlungen im Fokus stehen, besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Konkrete Empfehlungen können aufgrund des dynamischen Umfelds schnell ihre Gültigkeit verlieren. Die mit der Umsetzung von Maßnahmen Befassten haben aufgrund hoher Arbeitsbelastung zumindest bei fortdauernden Krisen oftmals nur geringe Kapazitäten, um Empfehlungen aufzunehmen und umzusetzen. Zudem müssen sie in Krisenkontexten oft besonders schnell und pragmatisch reagieren und haben wenig Zeit, auf Evaluierungsergebnisse zu warten. Bei der Verbreitung von Evaluierungsergebnissen besteht die Gefahr, dass diese von etwaigen Konfliktparteien instrumentalisiert werden. Auch bergen Evaluierungen zu fragilen Staaten häufig sensible Ergebnisse, die auf Zielkonflikte, unzureichende Ressourcenausstattung, Koordinationsversäumnisse und Limitationen zivilen Engagements

hinweisen, deren konstruktive Aufnahme eine ausgeprägte institutionelle Lernkultur erfordert.

Solche potenziellen Beeinträchtigungen können die Güte von Evaluierungen in fragilen Staaten schmälern. Dies kann geschehen, indem sie die Umsetzung von Standards guter Evaluierung unterminieren und bereits existierende Spannungsfelder zwischen einzelnen Standards verstärken. So sind etwa die Genauigkeit der Ergebnisse und mithin auch die Nützlichkeit von Evaluierungen eingeschränkt, wenn die Datenerhebung vor Ort erschwert oder unmöglich ist. Wenn Evaluierungen ähnlicher Maßnahmen in unterschiedlichen Ländern aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen unterschiedliche Fokusse wählen, kann dies die Vergleichbarkeit ihrer Ergebnisse und damit projektübergreifendes Lernen beeinträchtigen. Auch die Integrität von Evaluierungen kann leiden, zum Beispiel wenn

- das Prinzip der Schadensvermeidung (*Do no harm*) verletzt wird,
- ihre Unabhängigkeit in Frage steht, weil Auftraggebende die unabhängige Analyse sensibler Fragestellungen vermeiden wollen, oder
- der Zugang zum Feld durch lokale Akteure so kanalisiert wird, dass ein systematischer Bias in der Informationserhebung resultiert.

Zudem können Spannungsfelder zwischen einzelnen Evaluierungsstandards durch fragile Staatlichkeit verstärkt werden.

Dies ist etwa der Fall, wenn die eigentlich anzustrebende Transparenz der Analyse, Bewertung und Herleitung von Empfehlungen durch Konfliktparteien missbraucht wird, indem diese die Informationen für ihre Interessen im

Konflikt einsetzen. Oftmals steht auch der Standard möglichst hoher Genauigkeit gerade bei Arbeiten zu fragilen Kontexten in einem besonders stark ausgeprägten Spannungsfeld mit der rechtzeitigen Nutzbarkeit der Ergebnisse.

2. Anpassungen in der Evaluierungspraxis

Die mannigfaltigen Ansprüche an hochwertige Evaluationsarbeit in fragilen Staaten haben auch Innovationen und Anpassungen generiert. Evaluierung ist in der EZ im Vergleich zu vielen anderen Politikfeldern stärker institutionalisiert. Sie verfügt über international bewährte Kriterien und Prozessstandards, ein ausgebildetes Methodenrepertoire und eine mehrere Jahrzehnte lange Erfahrung, auch unter besonders schwierigen und dynamischen Bedingungen zu arbeiten. So befand eine Studie des DEval bereits 2019, dass Evaluierungen von Maßnahmen der GIZ und KfW Entwicklungsbank in fragilen Kontexten insgesamt nicht von schlechterer Qualität sind als in nicht-fragilen Kontexten (Wencker und Verspohl, 2019). Auf institutioneller Ebene sind die 2021 in Kraft getretenen Evaluierungsleitlinien des BMZ Ausdruck dieser grundsätzlich positiven Entwicklung (BMZ, 2021). Die Evaluierungs-Policy verweist auf die Herausforderungen von Evaluierungen in fragilen Staaten und betont die Bedeutung von organisationsübergreifenden Evaluierungen an den Schnittstellen von Humanitärer Hilfe und strukturbildender EZ. Schließlich gewinnen menschenrechtsbasierte Evaluierungen mit ihrem Fokus auf besonders vulnerable Gruppen und Rechteinhabende an Bedeutung.

DEval-Standards für Evaluierungen



Quelle: eigene Darstellung.

Das DEval versucht, die hohen Erwartungen und Anforderungen an Evaluierungen gemäß der skizzierten Gütekriterien unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit zu erfüllen.

Dies manifestiert sich unter anderem in

- der Anwendung von Methoden und Technologien wie *Text Mining* und der verstärkten Nutzung von Geodaten,
- interdisziplinären Teams mit hoher Konfliktsensibilität, interkultureller Erfahrung und mit Gender- und Menschenrechtskompetenz,
- einer flexibleren Planung und Durchführung von Evaluierungen in Kontexten bei fortlaufenden Kontextanalysen,
- angepassten Prozessstandards bei ressortgemeinsamen Evaluierungen und
- virtuellen Formen der Zusammenarbeit mit lokalen Gutachtenden.

Diese Beispiele für Anpassungen der Evaluierungsarbeit in fragilen Kontexten wurden teilweise unter den erschwerten Bedingungen der COVID-19-Pandemie beschleunigt.

2.1 Planungsphase

In der Planungs- und Konzeptionsphase werden wichtige Eckpunkte festgelegt, die in hohem Maße die Güte und Aussagekraft einer Evaluierung beeinflussen. Hierbei

werden für Evaluierungen der Gegenstand konkretisiert, Fragen formuliert, das (methodische) Design entwickelt sowie die Zeit- und Ressourcenplanung festgelegt. Idealerweise erfolgen Konzeption und Planung nach der Konsultation mit wichtigen Stakeholdern und Adressat*innen der Evaluierungen, da in dieser Phase getroffene Entscheidungen erhebliche Auswirkungen auf die Relevanz, Genauigkeit und Nützlichkeit von Evaluierungen haben.

In fragilen Kontexten kann die Einhaltung wichtiger Evaluierungsstandards bereits in der Planungsphase gefährdet sein.

Fragile Kontexte bergen gerade für strategische Evaluierungen mit ihren vielen Stakeholdern, vergleichsweise hoch angesiedelten Wirkungsebenen und damit verbundenen multikausalen Zusammenhängen eine Reihe von planerischen Herausforderungen, unter anderem

- die Planung eines rechtzeitigen Abschlusses einer Evaluierung bei gleichzeitiger Entwicklung eines der Komplexität des Gegenstands angemessenen Evaluierungsdesigns,
- eine realistische Planung des Zugangs zu vulnerablen Gruppen und lokalen Stakeholdern sowie von deren Einbindung und
- die Sicherung der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit in der Konzeptionsphase.

Die Zugangsmöglichkeiten in Konflikt- oder Post-Konfliktregionen können sich in fragilen Staaten rasch ändern –

und damit auch die Möglichkeiten, empirische Evidenz gemäß ursprünglicher Planung zu generieren. Das illustrieren DEval-Fallstudien in Kolumbien, Pakistan, Jordanien, Irak und in der Türkei. Es gilt daher schon während der Planung zu berücksichtigen, dass dynamische Konfliktverläufe Anpassungen bei der Auswahl von Primärdatenquellen erfordern können. Das ist etwa der Fall, wenn sich die Sicherheitslage ändert oder implementierende Akteur*innen, Vertreter*innen von Partnerregierungen oder lokale Interviewpartner*innen nur noch eingeschränkt verfügbar sind. So stand das Team bei der Evaluierung der BO Nahost vor der Herausforderung, dass eine in den syrischen Anrainerstaaten geplante Befragung aufgrund kurzfristiger Kontextveränderungen und der damit zusammenhängenden Belastung des EZ-Personals vor Ort nicht wie geplant durchgeführt werden konnte. Außerdem erwies sich bei Flüchtlingen eine Zweitebefragung als schwierig, weil sie meist keinen längerfristig festen Wohnort haben und damit schwerer auffindbar sind (Roxin et al., 2021).

Mithin gilt es, den Spagat zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit der Planung für Evaluierungen in fragilen Kontexten zu bewältigen. Ein Versuch, dieses Problem zu lösen, besteht darin, alternative Erhebungszeitpunkte und -methoden vorzusehen und die Prozessagilität zu erhöhen. In einem übergeordneten Planungsrahmen werden anpassungsfähige Planungsmodule in verschiedene Erhebungsszenarien eingepasst (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Hartmann et al., 2022; Roxin et al., 2021). Bei strategischen

Evaluierungen sind solche agilen Szenarien allerdings auch durch die Komplexität der Evaluierungsgegenstände und die Vielfalt von Einflussfaktoren und Stakeholdern anspruchsvoll. Sie erfordern eine kontinuierliche Kontextbeobachtung und Abstimmung mit den Akteuren vor Ort und den relevanten Entwicklungsorganisationen (u. a. Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Hartmann et al., 2022; Roxin et al., 2021). So musste etwa die Anfang 2021 in das DEval-Evaluierungsprogramm aufgenommene Evaluierung des zivilen Engagements in Afghanistan nach der Machtergreifung der Taliban im Sommer 2021 an den neuen Kontext angepasst werden.

Bei der Methodenplanung ist darauf zu achten, dass methodische Ansprüche für die Erarbeitung möglichst valider Ergebnisse nicht zu Lasten einer zeitnahen Nutzung der Ergebnisse gehen. Es ist daher wichtig, existierende (rigorose) Evidenz in Form von Evidenzkarten oder systematischen Reviews zu ähnlichen Fragestellungen zu Rate zu ziehen, bevor Entscheidungen über zeitintensive Wirkungsstudien getroffen werden. Dennoch besteht grundsätzlich ein hoher Bedarf an solch anspruchsvollen Evaluierungen im Kontext fragiler Staatlichkeit (Sonnenfeld et al., 2020). Exemplarisch verdeutlicht die Evaluierung des *Cash-for-Work*-Ansatzes im Rahmen der BO-Nahost (Roxin et al., 2021) das Spannungsfeld zwischen dem Ziel, zeitnah Ergebnisse vorzulegen (Nützlichkeit), und der Notwendigkeit, dass die Ergebnisse für wichtige Entscheidungen hinreichend präzise und nachvollziehbar sind. Die Diskussion mit den Nutzer*innen einer Evaluierung über vorhandenes Wissen und existierende Evidenzlücken – auch aufgrund der identifizierten

In fragilen Kontexten ist der Zugang zu vulnerablen Gruppen oft schwierig. Daher können Informationen zu Menschenrechten und Gender für eine Evaluierung eventuell nicht erhoben werden.

Monitoring-Lücken – begünstigte in diesem Fall die Akzeptanz für die Durchführung zeitintensiver Wirkungsstudien.

Bereits in der Planungsphase einer Evaluierung gilt es, dem Prinzip der Schadensvermeidung (*Do no harm*) Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass Informationen von oder zu vulnerablen Gruppen vertraulich behandelt werden. Eine menschenrechtssensible Evaluierung muss hierbei sowohl die Erreichbarkeit als auch die potenzielle Identifizierung von Befragten vor Ort überprüfen und dabei besonders auf vulnerable und/oder gefährdete Gruppen achten. Wenn solchen Gruppen aufgrund von Befragungen im Rahmen einer Evaluierung Repressionen drohen, müssen sie notfalls von der Erhebung ausgeschlossen werden. Oftmals ist in fragilen Kontexten der Zugang zu vulnerablen Gruppen schwierig, sodass wichtige Informationen für menschenrechtsorientierte und gendertransformative Komponenten einer Evaluierung nicht immer erhoben werden können. Die DEval-Evaluierung zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) belegt, dass der frühzeitige Einbezug von Projektdokumenten wie (Post-)Konfliktanalysen und Gender-Analysen helfen

kann, den Ausschluss relevanter Gruppen bereits in der Planungsphase zu verhindern, um nicht zuletzt auch deren Belangen und Erfahrungen Ausdruck in der Evaluierung zu geben. Zudem erweist sich die Einbindung von Projektverantwortlichen in die Planung als Schlüssel für einen angemessenen Zugang für die Untersuchungen vor Ort (Hartmann et al., 2022; Roxin et al., 2021).

Schließlich gilt es, bereits während der Planungsphase auf die Unabhängigkeit einer Evaluierung zu achten, damit deren Konzeption auch die Beantwortung sensibler Fragen erlaubt. Ziviles Engagement in fragilen Staaten wird in der Öffentlichkeit teils kontrovers diskutiert, ist mit Wirkungsrisiken behaftet, erfordert hohe inter-organisationale Koordination und ist mit anspruchsvollen Spannungsfeldern und Zielkonflikten konfrontiert. Die Unabhängigkeit einer Evaluierung ist in der Planungsphase daher vor allem wichtig, um Evaluierungsgegenstand und -fragen unabhängig und gegenstandsangemessen festzulegen. Entsprechend sollten die Evaluierenden über die Evaluierungsfragen und das Methodendesign entscheiden und auch die Angemessenheit der Ressourcenausstattung beeinflussen, um eine konstruktiv-kritische Durchführung der Evaluierung sicherzustellen.

2.2 Umsetzungsphase

Die sich der Planung anschließende Umsetzungsphase einer Evaluierung beinhaltet die Erhebung von Daten, deren Auswertung und Synthese sowie die Erstellung eines Evaluierungsberichts mit Empfehlungen. Während dieser Phase gilt es, entlang des Evaluierungsdesigns möglichst präzise Antworten auf die Evaluierungsfragen zu erarbeiten sowie Schlussfolgerungen, Bewertungen und Empfehlungen nachvollziehbar abzuleiten. Genauigkeit, Nachvollziehbarkeit sowie die Integrität der Evaluierung sind hierbei die besonders relevanten Gütekriterien. Die Integrität manifestiert sich dabei in der unabhängigen und fairen Bewertung der Evidenz und in einem ethisch integren Verhalten des Evaluierungsteams gegenüber allen Beteiligten.

Ein offensichtliches Problem besteht in der durch Fragilität eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten und dem limitierten Zugang zu Zielgruppen, Konfliktparteien, lokalen Regierungsvertreter*innen und EZ-Expert*innen. In einer umfassenden DEval-Studie zur EZ in fragilen Staaten (Wencker und Verspohl, 2019) wird die eingeschränkte Mobilität von Evaluierenden als zentrales Problem bei der Umsetzung von Evaluierungen benannt. So muss die Fallauswahl möglicherweise stärker daran ausgerichtet werden, welche Regionen oder Personen erreicht werden können, und weniger am maximal erwarteten Wert für die Beantwortung der Evaluierungsfragen. Hierdurch kann die Aufnahme relevanter Informationen in die Analyse beschränkt oder deren Verzerrung begünstigt werden, was Genauigkeit, Objektivität und Fairness beeinträchtigt.

Eine Reihe von Evaluierungen des DEval empfiehlt, das Monitoring bei Maßnahmen in fragilen Kontexten zu verbessern, um die Programme besser steuern zu können, aber auch um die Analyse und Auswertung von Daten bei Evaluierungen zu erleichtern. Die Evaluierungen legen hier der deutschen EZ insbesondere nahe, ein verbessertes Monitoringsystem für Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion aufzusetzen und die Qualität projektspezifischer Indikatoren zu verbessern (u. a. Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Polak et al., 2021). Gerade bei Maßnahmen in fragilen Kontexten werden selten hinreichend Ressourcen in das Monitoring investiert (Wencker und Verspohl, 2019).

Fragile Staatlichkeit begrenzt die Kooperationsmöglichkeiten mit staatlichen Akteuren bei der Erhebung von Daten im Partnerland. Unzureichende Dateninfrastruktur und Evaluierungsfähigkeiten sind Ausdruck mangelnder Kapazitäten. Sie verhindern nicht nur die Unterstützung der Evaluierungen durch staatliche Akteure vor Ort, sondern beschränken auch die Zusammenarbeit mit diesen im Rahmen der Evaluierungen. Kommen hierzu noch eine geringe politische Legitimität und ein eingeschränktes Gewaltmonopol, sind die Möglichkeiten einer auf Augenhöhe angelegten Kooperation und Partnerorientierung stark limitiert. Ob in der Türkei, in Irak, Afghanistan, Kolumbien oder Guatemala: Wenngleich in unterschiedlichem Maße waren auch diverse DEval-Evaluierungen damit konfrontiert, dass eine gleichwertig angelegte Zusammenarbeit mit nationalen oder lokalen Regierungsakteuren aufgrund von geringen Kapazitäten oder fehlender *Ownership* für nachhaltige Entwicklung nur begrenzt möglich war.

Auch hat die eingeschränkte Mobilität von Evaluierenden durch erhöhte Sicherheitsanforderungen des Öfteren einen „geführten“ Zugang bei der Vor-Ort-Erhebung zur Folge. Der eingeeengte Bewegungsfreiraum der Evaluierenden kann zur Verzerrung der Informationen zugunsten derjenigen beitragen, die diesen Zugang vor Ort organisieren – etwa staatliche Akteure oder Durchführungsorganisationen. Es gilt daher, solche Zugangskorridore beziehungsweise die verantwortlichen Gatekeeper kritisch zu hinterfragen, sich eventuell über Sekundärdaten Möglichkeiten der Datentriangulation zu erschließen und mit den Gutachtenden vor Ort die Erhebungssituation und mögliche Verzerrungen zu reflektieren (Brüntrup-Seidemann et al., 2021).

Unterschiedliche technische Lösungen können die Zugangsschwierigkeiten in fragilen Kontexten zumindest partiell kompensieren. So ist mittlerweile – durch die COVID-19-Pandemie beschleunigt – der virtuelle Zugang zu lokalen Stakeholdern, Implementierungsorganisationen und Gutachtenden fester Bestandteil des Erhebungs- und Bewertungsprozesses von Evaluierungen in fragilen Kontexten. Ob bei der ressortgemeinsamen-Evaluierung des zivilen Engagements in Irak, Länderportfolio-Reviews des DEval oder anderen Evaluierungen: Der Austausch mit Stakeholdern vor Ort, die Erhebung von Daten und die Steuerung von Gutachtenden findet vielfach virtuell statt und das Ausmaß geht teilweise über die Kompensation von Zugangsbeschränkungen hinaus. So werden virtuelle Zugangsmöglichkeiten häufig vor oder nach der eigentlichen Feldphase gewinnbringend eingesetzt.

Doch eine verzerrte Informationsaufnahme ist auch ein grundlegendes Problem bei Akteuren mit stark not- oder konfliktgeprägten Perspektiven. Dort, wo extremer Mangel herrscht oder gewaltsame Konflikte existier(t)en, sind stark subjektive Sichten auf deren Ursachen und die beteiligten Akteure üblich. Indem Evaluierende besonders umsichtig triangulieren, lokale Gutachtende hinsichtlich ihrer Konflikteinstellungen überprüfen und sich selbst auch regelmäßig kritisch ob möglicher normativer Positionierung hinterfragen, kann solch ein Bias verhindert werden. Hervorzuheben ist allerdings, dass ein Zugang zu den Erfahrungen und Perspektiven der besonders von Fragilität betroffenen und vulnerablen Gruppen geschaffen wird.

Aufgrund der Mobilitätseinschränkungen und stark subjektiven Sichtweisen vieler Akteure ist die Kombination oder Integration unterschiedlicher Methoden bei Evaluierungen in fragilen Kontexten besonders wichtig. So können systematische Befragungen mit Kontrollgruppen für rigorose Wirkungsmessungen, Informationen aus Gruppendiskussionen und aggregierte Wirkungsnarrative aus Sicht der betroffenen Menschen kombiniert werden (u. a. Roxin et al., 2021). Weitere Methoden, die keinen Feldaufenthalt erfordern, sind die Dokumentenauswertung mit Verfahren automatisierter Sprachverarbeitung (*text mining*) und der Einsatz von Fernerkundungsdaten (Wencker und Verspohl, 2019). Idealerweise werden dabei unterschiedliche Methoden systematisch miteinander kombiniert, um die Robustheit der generierten Evidenz zu stärken.

Wie in den Beiträgen in diesem Bericht zu Kolumbien und Mali (siehe Seite 60–61 und 87–89), aber auch in der DEval-Syntheseevaluation zur deutschen EZ in fragilen Staaten deutlich wird, haben Methoden wie die automatisierte Sprachverarbeitung oder die Nutzung von Geodaten neue Möglichkeiten für die Evaluierung eröffnet. Solche Verfahren, die sich künstliche Intelligenz zunutze machen, kompensieren zumindest partiell beschränkte Zugangsmöglichkeiten und ermöglichen Allokations- und Syntheseanalysen (Wencker und Verspohl, 2019). Dabei ergänzen sich beide Verfahren: Mit Methoden automatischer Sprachverarbeitung lassen sich Vorhaben geografisch verorten (DEval, 2021). Fernerkundungsdaten ermöglichen dann Analysen auf Basis georäumlich präziser Daten, wodurch sich wirkungsrelevante Erkenntnisse zu Fragen wie diesen gewinnen lassen: Kommen EZ-Instrumente in Post-Konflikt-Gegenden tatsächlich wie vorgesehen zum Einsatz (Nawrotzki et al. 2022)? Welche Auswirkungen haben Klimaanpassungsmaßnahmen auf die Konfliktintensität in fragilen Kontexten (siehe Seite 87–89)? Oder: Welche Dimension von fragiler Staatlichkeit hängt mit besonders gut oder schlecht bewerteten Projekten zusammen (Wencker und Verspohl, 2019)?

Eine große Herausforderung für die Erhebungsphase besteht zudem darin, das übergreifende *Do-no-harm*-Prinzip angemessen zu beachten. Evaluierungen in fragilen Kontexten bergen die Gefahr, Schaden anzurichten. Es ist gerade in repressiv regierten Ländern oder in durch Gewaltkonflikte gekennzeichneten Kontexten sorgsam zu prüfen, ob etwa Befragten durch eine

Evaluierung Nachteile entstehen oder sie gar in Gefahr geraten können. Auch ist darauf zu achten, gegebenenfalls traumatisierte Individuen oder Gruppen nicht durch eine Evaluierung zu belasten; etwa im Kontext von Post-Konflikt-Situationen (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) oder von Fluchtkrisen (Roxin et al., 2021; Hartmann et al., 2022).

Entsprechend achten Evaluierende zunehmend sorgsam darauf, dass bei der Erhebung und der anschließenden Informationsverarbeitung ethische Prinzipien eingehalten werden. Das offensichtlichste Beispiel sind hier die Ereignisse in Afghanistan, wo insbesondere seit der Machtergreifung der Taliban 2021 Evaluierungen keine Informationen enthalten sollten, die lokale Akteure kompromittieren. Auch bei der Darstellung von anekdotischer Evidenz zur Veranschaulichung kausaler Mechanismen gilt es darauf zu achten, dass diese keine lokalen Quellen offenlegen und dabei vulnerable Gruppen wie ethnische Minderheiten, Frauen oder oppositionelle Organisationen der Zivilgesellschaft kompromittieren und Gefahren aussetzen. Dies kann etwa durch eine sorgsame Anonymisierung oder Pseudonymisierung, gute Qualitätssicherung und das Mehraugenprinzip beim Verfassen von Evaluierungsberichten verhindert werden. Grundsätze menschenrechtsbasierter Evaluierungen, wie sie etwa in den DEval-Evaluierungen zu Menschenrechten in der deutschen Entwicklungspolitik (Polak et al., 2021) oder zur Gleichstellung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten (Brüntrup-Seidemann et al., 2021) angewendet wurden, bieten hier wichtige Orientierung.

Neben den dargestellten Herausforderungen bei der Datenerhebung und -verarbeitung stellen die ebenfalls in der Umsetzungsphase einer Evaluierung vorzunehmenden Bewertungen hohe Anforderungen. Bewertungen und darauf aufbauende Empfehlungen sind dem Prinzip der Fairness verpflichtet. Die Umsetzung dieses Prinzips ist für Evaluierende in aufgrund von Gewaltkonflikten und unmittelbarer Not normativ besonders aufgeladenen Kontexten besonders anspruchsvoll. Wie in den Kapiteln zuvor dargelegt, bedingen schwierige Kontextbedingungen und begrenzte Ressourcen Spannungen zwischen den kurz- und mittelfristigen Zielen der Humanitären Hilfe und der Übergangshilfe und den langfristigen Zielen strukturbildender EZ.

Anspruchsvolle Bewertungsfragen ergeben sich für Evaluierungen in fragilen Staaten im Hinblick auf schwierige Rahmenbedingungen vor Ort und das Zusammenspiel von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Zur „geteilten“ Verantwortung von EZ und staatlichen Akteuren vor Ort zeigt eine Synthese-Evaluierung des DEval aus dem Jahr 2016, dass schlechtere Nachhaltigkeitsbewertungen mit einer geringeren Bewertung von *Ownership* und Kapazitäten der Partner durch staatliche Durchführungsorganisationen einhergehen (Noltze et al., 2018). Auch in den strategischen Evaluierungen des DEval zum Ansatz der BO Nahost und zum zivilen Engagement in Irak werden die Grenzen strukturbildender Maßnahmen aufgrund mangelnder *Ownership*, geringer Legitimität und defektem Gewaltmonopol der lokalen

Exekutive offenbar (Roxin et al., 2021; Hartmann et al., 2021). Letztlich fehlen in solchen Kontexten auch die Grundlagen für die gemeinsame Gestaltung einer Evaluierung mit der Partnerregierung, wo gemäß des Wirksamkeitsprinzips der gegenseitigen Rechenschaftslegung (*mutual accountability*) Empfehlungen an beide Seiten formuliert werden sollten.

In diesem Zusammenhang müssen Evaluierungen bewerten, ob die Annahmen der EZ-Akteure über die Kontextentwicklung bei Beginn oder Fortführung von Maßnahmen hinreichend realistisch waren, um ambitionierte langfristige Ziele zu formulieren. In dieser Abwägung empfehlen mehrere DEval-Empfehlungen eine kritische Auseinandersetzung mit den Anspruchsniveaus und der Strategiebildung in fragilen Kontexten, wenn die für strukturbildende Maßnahmen notwendigen Rahmenbedingungen nicht existieren oder die hierfür notwendigen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Eine solche Bewertung wird noch anspruchsvoller, wenn die EZ in der Arbeitsteilung mit Außen- und Sicherheitspolitik die Aufgabe strukturbildender Maßnahmen übernimmt, obwohl die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen durch die beiden anderen Politikfelder nicht geschaffen werden (können). Insofern ist gerade bei ressortgemeinsamen und ressortübergreifenden Evaluierungen darauf zu achten, dass bei der Evaluierung nicht nur unterschiedliche Wirkungslogiken der jeweiligen Politikfelder beachtet werden, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen der Politikfelder betrachtet werden.

2.3 Nutzungsphase

Inwieweit Evaluierungen zu evidenzbasierter Politikgestaltung beitragen, hängt von der Nutzung des generierten Wissens und von der Umsetzung der Empfehlungen durch die Adressat*innen der Evaluierungen ab.

Durch die Veröffentlichung von Berichten wird der Kreis der Nutzenden von Evaluierungen verbreitert und umfasst neben den direkten Adressat*innen der Empfehlungen auch Parlamentarier*innen, Akteure in Partnerländern, Wissenschaftler*innen, die breitere Fachöffentlichkeit und die Evaluierungsgemeinschaft. All diese Nutzenden können selektiv oder umfassend Evidenz aus Evaluierungen aufgreifen und gemäß ihren Anliegen verwenden. Der Kreis der Adressat*innen der Empfehlungen ist enger und schließt etwa Ministerien, staatliche Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Akteure ein. Empfehlungen sollten auf praktische und relevante Probleme gerichtet sein und für die Adressat*innen im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten umsetzbar sein. Hierfür dienlich sind eine verbindliche Umsetzungsplanung, ein transparentes Monitoring der tatsächlich erfolgten Umsetzung der Empfehlungen und ein verbesserter Zugang zu praxis-, gender- und menschenrechtsorientiertem Wissen über fragile Kontexte.

Eine potenzielle Einschränkung für die Nutzung von Evaluierungen in fragilen Staaten stellt das Spannungsfeld zwischen Transparenz und dem *Do-no-harm*-Prinzip dar. Zwar ist grundsätzlich eine Veröffentlichung von Evaluierungsberichten – insbesondere solcher mit übergeordneter, strategischer Perspektive – anzuraten. Gleichwohl erfordert dies, dass die Evaluierenden die

Ein Spannungsverhältnis existiert zwischen Transparenz und dem *Do-no-harm*-Prinzip bei Evaluierungen in fragilen Kontexten: Wenn eine Evaluierung über fragile Kontexte veröffentlicht wird, muss sichergestellt sein, dass die in der Evaluierung erwähnten Personen und Organisationen keinen Schaden nehmen. Die Datensicherheit und Anonymität der Befragten müssen immer gewährleistet und der Aufwand hierfür muss einkalkuliert werden.

veröffentlichten Daten besonders sensibel überprüfen, damit in den Evaluierungen erwähnte Personen oder Organisationen während Gewaltkonflikten keinen Schaden nehmen. Dies geschah etwa nach der Machtübernahme der Taliban 2021 in Afghanistan. Das Taliban-Regime durchsuchte Projektdokumente und eventuell auch öffentlich zugängliche Evaluierungen nach personenbezogenen Daten, um mögliche „Kollaborateure“ ausfindig zu machen.

Um das *Do-no-harm*-Prinzip zu realisieren, ist bei Evaluierungen zu fragilen Staaten ein erhöhter Aufwand für die Gewährleistung der Datensicherheit und der Anonymität von Befragten erforderlich.

Ein Beispiel hierfür ist die Evaluierung zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten (Brüntrup-Seidemann et al., 2021). Hier mussten vor der Veröffentlichung veranschaulichende Wirkungsnarrative mehrere Qualitätsprüfungsschleifen durchlaufen, um potenzielle

Gefahren für Teilnehmende deutscher EZ-Projekte auszuschließen. Als Resultat dieser Prüfung wurde bei einigen Narrativen von der Veröffentlichung abgesehen. Auf Projektebene muss in manchen Fällen sogar ganz auf eine Veröffentlichung vollständiger Berichte verzichtet werden. Das ist etwa bei Projekten mit Beteiligung zivilgesellschaftlicher Opposition in autoritär regierten Staaten der Fall, wenn der Evaluierungsbericht aufgrund des enger definierten Evaluierungsgegenstands die Anonymität von potenziell gefährdeten Personen oder Organisationen nicht gewährleisten kann. Regelmäßig sind hiervon etwa politische Stiftungen mit ihren Maßnahmen der Demokratieförderung in Autokratien betroffen.

In fragilen Staaten können sich Konfliktverläufe und Rahmenbedingungen schnell ändern, was sich direkt auf die Lernbedarfe von Adressat*innen und die Passgenauigkeit von Evaluierungsergebnissen und Empfehlungen auswirkt. Ändern sich die Rahmenbedingungen vor Ort, müssen implementierende Akteure der EZ reagieren. Evaluierungen können jedoch ohne weitere Erhebungen, die Verzögerungen mit sich bringen, nur begrenzt angepasst werden. Den geänderten akuten Handlungs- und Lernbedarf kann die Evidenz aus strategischen Evaluierungen daher nicht immer bedienen. Andere Formate der Evidenz-Schaffung wie kurze, prozessflexiblere Studien (*rapid appraisals*) können dann das geeignetere Instrument sein. Allerdings sind insbesondere strategische Evaluierungen zu fragilen Staaten nicht primär auf die unmittelbare Nützlichkeit vor Ort angelegt, sondern sollen meist

projektübergreifende und auf verschiedene Kontexte anwendbare Erkenntnisse generieren. Damit ist ihr langfristiger und projekt- sowie unter Umständen auch organisationsübergreifender Nutzen höher.

Wenn sich während des Evaluierungsprozesses die antizipierte Nützlichkeit wandelt, kann unter Umständen der Evaluierungsprozess auf das Nutzungsinteresse der Adressat*innen angepasst werden.

Bei der DEval-Evaluierung zur Wirksamkeit der deutschen EZ bei konfliktbedingten Fluchtkrisen (Roxin et al., 2021) erweiterte das Evaluierungsteam das ursprünglich vorgesehene Methodenspektrum. Da das BMZ einen hohen Bedarf an möglichst belastbaren Wirkungsmessungen der *Cash-for-Work*-Ansätze hatte, wurden im Rahmen der Evaluierung auch zeitintensive, quasi-experimentelle Verfahren der Wirkungsmessung genutzt. Hierfür wurden zwar Verzögerungen des ursprünglichen Zeitplans in Kauf genommen, die Befunde wurden aber als besonders nützlich für die Weiterentwicklung solcher Ansätze der sozialen Sicherung im Kontext von Fluchtkrisen wahrgenommen.

Letztlich besteht eine Herausforderung, schwierig zu vermittelnde Evidenz in Entscheidungsprozesse einzuspeisen.

Dies betrifft etwa den Umgang mit autoritären Regimen in Konfliktkontexten. Ist hierbei die Umsetzung von Empfehlungen auf einen erfolgreichen Dialog mit autoritären Regimen zu sensiblen Themen angewiesen, ist deren Umsetzung schwierig. So bezog eine Empfehlung zur wirksamen Linderung der prekären Lage von Flüchtlingen in den Nachbarstaaten Syriens (Roxin et al., 2021) die türkische

”
Wenn sich Entscheidungstragende mit schwierigen Evaluierungsbefunden auseinandersetzen und Umsetzungsschritte dokumentieren, fördert dies eine evidenzbasierte Politikgestaltung und letztlich eine wirksame EZ.

Regierung mit ein: Gewaltakten durch türkische Jugendliche an syrischen Flüchtlingskindern sollte mit anonymen, nicht ausschließlich durch türkische Autoritäten kanalisierte Beschwerdemechanismen begegnet werden. Hierzu sollte die deutsche EZ einen kritischen Dialog führen.

Diese Schwierigkeiten für die erfolgreiche Vermittlung evaluativer Evidenz betrifft auch die Reichweite der EZ in fragilen Staaten mit eingeschränktem Gewaltmonopol und/oder sehr geringer Legitimität.

Ziviles Engagement und explizit auf strukturbildende Maßnahmen gerichtete EZ ist oftmals im Hinblick auf ihre Wirksamkeit riskant. Ein solch risikobehaftetes Engagement ist allerdings schwierig in den politischen Raum zu vermitteln: In der (innen-)politischen Debatte wird zwar oft langfristig orientierte, strukturbildende EZ eingefordert, gleichzeitig ist die Akzeptanz für die hohen Wirkungsrisiken solchen Engagements gering.

Damit sich der politische Raum stärker mit Evaluierungen auseinandersetzt, die sich diesen Herausforderungen widmen, sollte deren Unabhängigkeit sowie die Pflicht für eine Umsetzungsplanung und ein unabhängiges Umsetzungsmonitoring hervorgehoben werden. Denn wenn klare Regeln existieren, dass sich Entscheidungstragende mit den Empfehlungen aus Evaluierungen auseinandersetzen und Umsetzungsschritte dokumentieren müssen, die überprüft werden, verbessert sich auch die Befassung mit schwierigen Evaluationsbefunden. Dies ist gut für eine evidenzbasierte Politikgestaltung und damit auch für eine wirksame EZ. ■



Prof. Dr. Jörg Faust
 DEval-Direktor



Helge Roxin
 DEval-Teamleiter

Wirkungsmessung kann auch in fragilen Kontexten funktionieren

Welche Wirkungen haben Interventionen der EZ? Hierauf eine zuverlässige Antwort zu finden, ist grundsätzlich nicht einfach, birgt aber besondere Anforderungen in fragilen Ländern. Oftmals ist ein Feldzugang aufgrund der Sicherheitslage nicht möglich, zuverlässige demografische Daten fehlen und internationale Akteure tun sich besonders schwer, den lokalen Kontext zu verstehen. Gleichzeitig ist es aber gerade in hochfragilen Kontexten wichtig, die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen zu identifizieren und deren Ursachen zu verstehen. Solche Kontexte sind oft gewaltoffen und ermöglichen somit nichtstaatlichen Akteuren die Anwendung von Gewalt. Dann ist das Risiko häufig höher, dass Maßnahmen der EZ entweder gänzlich ohne Wirkung bleiben oder gar die Situation verschlimmern. Nicht oder wenig wirksame Maßnahmen verursachen hohe Opportunitätskosten. Sie binden Mittel, die anderswo in effektive Projekte hätten investiert werden können. Diese Kosten trägt letztlich die Bevölkerung an anderem Orte, der zum Beispiel eine Maßnahme im Bereich der Wasserversorgung vorenthalten bleibt.

— Negative Wirkungen

Besonders problematisch sind jedoch negative Wirkungen, etwa wenn die Ressourcen der Geber Verteilungskämpfe zwischen ethnischen Gruppen vertiefen oder neu entfachen. Die Legitimität des Staats kann weiter untergraben werden, falls bei der Bevölkerung unter anderem der Eindruck entsteht, dass sich Staatsbedienstete an Entwicklungsvorhaben bereichern oder aber ausschließlich mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammengearbeitet wird und so Parallelstrukturen entstehen (siehe Seite 58–59). Außerdem

können lokale Machthaber*innen EZ-Maßnahmen „besteuern“: Entwicklungsorganisationen bezahlen dann direkt oder indirekt Schutzgelder, damit sie überhaupt ihre Projekte umsetzen können.

— Risiken minimieren

Um diese Risiken zu minimieren, ist es unabdingbar, die Wirkungen von Interventionen auch in fragilen Staaten so gut wie möglich zu evaluieren. Die folgenden vier Maßnahmen können helfen.

1. Trotz aller Hindernisse ist es in fast allen Fällen möglich, anspruchsvolle Evaluierungen durchzuführen. So zeigt eine Meta-Analyse der internationalen Evaluierungsaktivitäten in Afghanistan, dass zwischen 2008 und 2018 dort 32 rigorose Evaluierungen von Entwicklungsorganisationen durchgeführt wurden. Dies ist zwar gemessen an den insgesamt nach Afghanistan geflossenen Mitteln deutlich zu wenig. Gleichzeitig zeigen diese Erfahrungen, dass auch methodisch anspruchsvolle Wirkungsevaluierungen in hochfragilen Kontexten möglich sind. Ein Großteil dieser Wirkungsmessungen fand in Kooperation mit Forschungseinrichtungen statt, was das hohe – und leider noch oftmals ungenutzte – Potenzial der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsorganisationen und der Forschung im Feld rigoroser Wirkungsevaluierungen verdeutlicht (siehe Seite 84–86).
2. Es ist immer möglich, anstelle komplexer Wirkungsmessungen weniger anspruchsvolle *Performance Audits* durchzuführen. Diese untersuchen, wie ein Vorhaben gemanagt wurde, ob die anvisierten Outputs erbracht wurden und ob es zumindest plausibel ist, dass Wirkungen hätten erzielt werden können. So konnten etwa

US-amerikanische *Performance Audits* feststellen, dass viele Vorhaben der US-amerikanischen Zusammenarbeit wirkungslos waren, weil sie nicht einmal die angestrebten Ziele auf Output-Ebene erreichten.

3. Es gibt innovative Ansätze zur Datenerhebung (siehe Seite 60–61) wie eine Datenbank der deutschen EZ in Afghanistan, in der alle Outputs deutscher Vorhaben inklusive georeferenzierter Daten erhoben werden. Das ebenfalls von der deutschen EZ betriebene *Risk Management Office* stellte regelmäßig aktualisierte lokale Konfliktanalysen zur Verfügung, die internationale und lokale Fachleute vor Ort erstellten. Weiterhin wurden auf Distriktebene repräsentative Umfragen durchgeführt. In der Zusammenschau dieser drei Datenquellen lassen sich Rückschlüsse auf Trends und Wirkungen der EZ ziehen.
4. Ein sehr hilfreiches, aber leider noch viel zu selten eingesetztes Instrument sind länderbezogene systematische Reviews, welche geberübergreifend vorliegende Evaluierungsevidenz zusammenfassen. Sie identifizieren alle vorhandenen Evaluierungen in einem fragilen Land, die bestimmten Kriterien wie Sprache, Publikationsjahr und methodische Qualität genügen, und wertet diese in Bezug auf bestimmte inhaltliche Kriterien aus. Solche systematischen Länderreviews bieten eine objektive, transparente und replizierbare Zusammenfassung von allem, was zur Wirksamkeit der EZ in einem fragilen Land bekannt ist. Sie sind ein wirksames und nötiges Korrektiv zu anekdotischen Befunden und dogmatischem Wunschdenken und dienen der gerade in fragilen Kontex-

ten oft besonders anspruchsvollen Koordination und Arbeitsteilung unterschiedlicher Geber.

Beispiel: Meta-Analyse zu Afghanistan

Ein prominentes Beispiel für einen solchen Länderreview ist die 2020 vom BMZ in Auftrag gegebene Meta-Analyse zu Afghanistan, die 148 Studien berücksichtigt. Die Auswertung ergab, dass Interventionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wasser und Existenzsicherung einigermaßen effektiv waren. Maßnahmen zu guter Regierungsführung, Frauenrechten und Stabilisierung zeigten jedoch nur sehr selten Wirkung. Daher sollten EZ-Organisationen Vorhaben in solchen schwierigen Bereichen nur dann durchführen können, wenn sie plausibel begründen können, wieso ihre Vorhaben besser und effektiver wären als all die bislang wirkungslosen Vorhaben. Zudem sollten sie zunächst nur als Pilot durchgeführt und mit einem soliden Monitoring- und Evaluierungssystem begleitet werden.

Weil länderbezogene systematische Reviews die Erfahrungen aller Geber in einem jeweiligen Kontext zusammenfassen, können sie eben auch geberübergreifend Rechenschaftslegung und Lernprozesse stärken. Es wäre daher wünschenswert, wenn sich die internationale Gebergemeinschaft verpflichten würde, für alle fragilen Kontexte regelmäßig systematische Reviews zu erstellen. Besonders angesichts der jüngeren Entwicklungen in Afghanistan oder Mali sollte dieses pragmatische und kostengünstige Instrument gerade in fragilen Staaten deutlich öfter und auch früher eingesetzt werden. ■



Prof. Dr. Christoph Zürcher
Professor, Graduate School of Public and International Affairs, Universität Ottawa

Rigoreuse Evidenz zum Aufbau friedlicher Gesellschaften

Bei der Gestaltung von Maßnahmen der deutschen und internationalen EZ in fragilen Kontexten müssen sich politische Entscheidungsträger*innen und Praktiker*innen fragen: Welche Maßnahmen funktionieren in einem fragilen Kontext und unter welchen Bedingungen wirken sie? Auf der Suche nach Antworten auf diese Fragen ist es notwendig, die beste verfügbare Evidenz heranzuziehen. Aber das führt zu den nächsten Fragen: Existiert überhaupt wissenschaftlich fundierte Evidenz, die die Wirkung von Maßnahmen zur Förderung von Resilienz in fragilen Kontexten untersucht? Falls ja, gibt es genügend Evidenz und auf welche Länder konzentriert sie sich? Berücksichtigt sie, unter welchen Bedingungen die Interventionen funktionieren und unter welchen nicht? Wo ist diese Evidenz zu finden?

Um diese Fragen zu beantworten, haben die Internationale Initiative für Wirkungsevaluierung (International Initiative for Impact Evaluation, 3ie) und das DEval eine Evidenzkarte (*Evidence Gap Map*, EGM) mit dem Titel „*Building Peaceful Societies*“ erstellt (Sonnenfeld et al., 2020). Die EGM gibt einen visuellen Überblick über rigoreuse Wirkungsevaluierungen (*rigorous impact evaluations*, RIE) und systematische Reviews (SR), in denen die Wirkung von Maßnahmen zur Förderung von Resilienz in fragilen Kontexten untersucht wird. Die EGM ermöglicht somit einen einfachen und schnellen Zugang zu potenziell relevanten Studien, die als Entscheidungsgrundlage auf Politik- und Projektebene dienen können. Die EGM beinhaltet 195 abgeschlossene und 47 laufende RIE sowie 29 abgeschlossene und fünf laufende SR. Die Studien sind in 40 Interventionstypen und 18 Outcome-Kategorien unterteilt. Zu beachten ist, dass in der Analyse nur RIE und SR

berücksichtigt und daher keine Aussagen über Studien gemacht werden, bei denen andere Evaluierungsmethoden angewendet wurden.

Analyse der Evidenzbasis und Evidenz- und Syntheselücken

Die Evidenzbasis hat sich zwischen 2015 und Anfang 2019 erheblich vergrößert und es gibt inzwischen viele SR mit hoher Qualität. Allerdings ist die Evidenz thematisch ungleichmäßig verteilt. Der Fokus der Studien liegt überwiegend auf Maßnahmen zur psychischen Gesundheit und psychosozialen Unterstützung.

Darüber hinaus zeigt die Analyse zentrale Evidenzlücken auf. Für zwölf von 40 Interventionssubkategorien konnte das Forschungsteam weder RIE noch SR finden. Insbesondere für die große Interventionskategorie „*Supporting Peace Processes, Oversight and Post-Conflict Justice*“ (in der EGM nur als *Peace Processes* bezeichnet), die aus fünf Subkategorien besteht, wurden keine RIE oder SR gefunden. Diese Evidenzlücken zeigen, wo in Zukunft Forschung notwendig ist.

Eine Syntheselücke – also eine Häufung von Wirkungsevaluierungen, die noch nicht zu einem SR synthetisiert wurden – besteht für mehrere Interventionskategorien (unter anderem *Peace Education, Peace Messaging and Media, Dispute Resolution* und *Intergroup Dialogue*) und für die größere Interventionskategorie *Building Inclusive and Accountable State Institutions* sowie für das Outcome *Social Cohesion*. Basierend auf diesem Ergebnis beauftragte das BMZ im Rahmen seiner strukturbildenden Übergangshilfe einen SR zu „*Strengthening Intergroup Social Cohesion in Fragile Situations*“ (Sonnenfeld et al., 2021).

Die EGM zeigt auch, dass es für acht der zehn laut dem *Fragile State Index* 2019

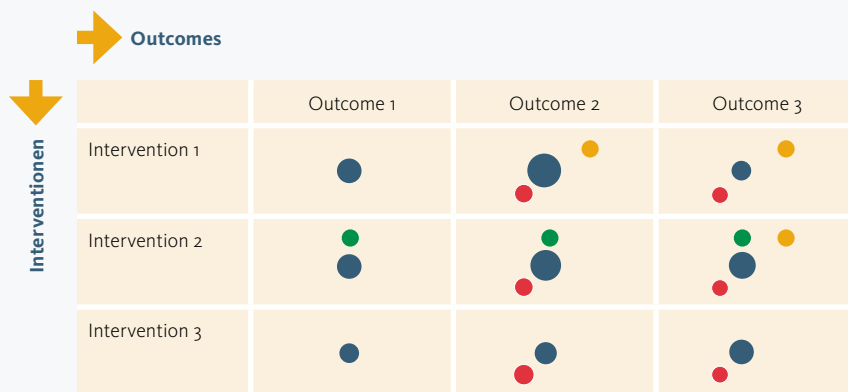
weltweit fragilsten Staaten (The Fund for Peace, 2019) nur wenige oder gar keine RIE oder SR gibt. Dies stellt eine erhebliche geografische Evidenzlücke dar. Studien aus der Demokratischen Republik Kongo und aus Afghanistan belegen jedoch, dass es möglich ist, RIE in äußerst fragilen Kontexten durchzuführen.

Als methodische Evidenzlücken identifiziert die EGM Kosten-Wirksamkeits-Analysen und theoriebasierte Ansätze sowie *Mixed-Methods*-Ansätze. Nur in fünf Studien finden sich Angaben zur Kostenwirksamkeit und nur in etwa einem Drittel wird ein theoriebasierter Ansatz genutzt. Ein ähnlich niedriger Anteil wandte einen *Mixed-Methods*-Ansatz an.

Evidenzkarten: Überblick über Wirksamkeitsstudien

Evidenzkarten geben einen visuellen Überblick über Studien, die die Wirksamkeit von Maßnahmen oder Programmen in einem bestimmten Sektor oder Themengebiet untersucht haben (meistens rigorose Wirkungsevaluierungen oder systematische Reviews). Eine EGM bildet in einer Tabelle auf der vertikalen Achse Interventionskategorien (zum Beispiel Friedensbildung) und auf der horizontalen Achse Zielgrößen (Outcomes, zum Beispiel friedensfördernde Verhaltensweisen) ab. Interventionen und Zielgrößen stehen in einem theoretischen Ursache-Wirkungszusammenhang. Das heißt, dass die Outcomes theoretisch durch die Umsetzung der Interventionen erreicht oder beeinflusst werden.

Kreise stellen (rigorose) Wirkungsevaluierungen und systematische Reviews dar. Die Größe der Kreise kennzeichnet die Menge der Studien. Die Farbe der Kreise gibt an, welcher Evidenztyp vorliegt und im Fall von systematischen Reviews wird eine Qualitätsbewertung dargestellt. Wenn man in der Onlineversion der EGM den Cursor über einen Kreis bewegt, werden die Studien aufgelistet, die in der Schnittmenge aus Intervention und Outcome vorhanden sind. Nutzer*innen können die Evidenz nach Typ, Region, Land, Studiendesign und untersuchter Gruppe filtern. EGM bilden Häufungen von Evidenzen ab, aber auch Evidenzlücken, die neue Forschung erfordern (für weitere Informationen siehe Snilstveit et al., 2017).



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Snilstveit et al., 2017.

— Fehlende Fokuse und ethische Zulassungen

Die vorhandenen RIE und SR berücksichtigen kaum geschlechtsspezifische Aspekte, Gleichberechtigung und schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen. Nur wenige Studien befassen sich mit stark von Fragilität betroffenen Bevölkerungsgruppen wie Menschen in Notunterkünften, Rückkehrer*innen und Gemeinden, die diese Bevölkerungsgruppen aufnehmen.

Obwohl Akteure der Friedensförderung Ansätze wie *Do no harm* weitgehend anerkennen, gibt nur ein Drittel der Wirkungsevaluierungen an, von einem unabhängigen Prüfungsausschuss (*independent review board*) eine ethische Zulassung (*ethical approval*) erhalten zu haben. Diese ist aber eine wesentliche Voraussetzung für Forschung, bei der Menschen die zentrale Untersuchungseinheit darstellen – insbesondere, wenn es um sensible Themen und schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen geht. Da diese Voraussetzung für die meisten, wenn nicht sogar für alle in der EGM enthaltenen Studien gilt, ist diese niedrige Rate an Zulassungen besorgniserregend.

— Guter Zugang zu umfassender Evidenzbasis

So gibt es also eine umfassende rigorose Evidenzbasis zur Wirksamkeit von Maßnahmen, die Resilienz in fragilen Kontexten stärken. Daher wird die EGM bei der Planung neuer Maßnahmen in diesem Bereich sehr hilfreich sein. Sie bietet einen einfachen, nutzerfreundlichen und schnellen Zugang zu potenziell relevanten Studien, die als Entscheidungsgrundlage dienen könnten. Gleichzeitig gibt es große Evidenzlücken, die durch zielgerichtete Forschungsinvestitionen geschlossen werden sollten.

Begleitend zur Onlineversion der EGM beschreibt und analysiert ein Bericht die Evidenzbasis und ein Policy Brief fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. ■



Dr. Marion Krämer
DEval-Teamleiterin
(bis 12/2022)

Lea Jechel
DEval-Evaluatorin

Birte Snilstveit
Direktorin, Synthesis and
Reviews Office, Inter-
national Initiative for
Impact Evaluation (3ie)

Resilienzstärkung in fragilen Kontexten – eine georäumliche Wirkungsevaluierung in Mali

Die ärmsten Länder des globalen Südens werden zunehmend durch den Klimawandel beeinflusst – eine zusätzliche Herausforderung neben sozialen und ökonomischen Spannungen bis hin zu gewaltsamen Konflikten. Etliche dieser Konflikte werden vermutlich von den negativen Auswirkungen des Klimawandels verstärkt oder sogar ausgelöst. Auch deshalb ist es so wichtig, die Klimaresilienz in fragilen Staaten zu stärken. Dabei haben Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel das Potenzial, Konflikten vorzubeugen, Krisen zu bewältigen und die sozioökonomische Situation zu stabilisieren. Sie können aber auch Konflikte verschärfen.

Will Entwicklungspolitik in klimavulnerablen und fragilen Kontexten erfolgreich wirken, kommt evidenzbasierter Politikgestaltung eine besondere Bedeutung zu. Hierbei können georäumliche Verfahren von großem Nutzen sein. Die Verwendung geografischer Daten bietet insbesondere in von Konflikten betroffenen Gebieten eine objektive und kostengünstige Ergänzung oder sogar Alternative zur Datenerhebung vor Ort. Im Zuge des technologischen Fortschritts und angetrieben durch die Mobilitäts- und Reiseeinschränkungen aufgrund der globalen COVID-19-Pandemie werden fernräumliche Informationen zur Erbringung rigoroser Evidenz wesentlich häufiger genutzt.

Viele Evaluierungen, die sich auf geografische Informationen stützen, beschränken sich jedoch auf die Messung einfacher Ergebnisindikatoren wie der Steigerung der

landwirtschaftlichen Produktion. Analysen und Bewertungen komplexerer Konzepte wie der Klimaresilienz mittels georäumlicher Informationen sind hingegen noch eher die Ausnahme.

Resilienzstärkung durch die deutsche EZ in Mali

Im Rahmen einer Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel hat sich das DEval mit Maßnahmen zur Bewässerungsinfrastruktur in Mali beschäftigt, also mit einer typischen Intervention zur Stärkung der Klimaresilienz in fragilen Kontexten (Noltze et al., 2023).

Da in Mali – wie generell in der Sahelzone – vornehmlich Regenfeldbau betrieben wird, hat der Klimawandel erhebliche Auswirkungen auf die Nahrungsmittelproduktion. Niederschläge werden immer weniger vorhersehbar. Zudem führen steigende Temperaturen zu einem wachsenden Bedarf an landwirtschaftlicher Bewässerung und zu einer steigenden Anfälligkeit gegenüber extremen Wetterereignissen wie länger andauernden Dürren und Starkregenereignissen (PIK, 2020). Vor diesem Hintergrund hat eine effiziente und ökologisch angemessene Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen ein hohes Potenzial, die Widerstandsfähigkeit der malischen Gesellschaft gegenüber dem Klimawandel zu erhöhen. Sie steigert die landwirtschaftliche Produktivität und macht sie vom Regen unabhängiger. So kann sie Armut verringern und letztlich auch die soziale Stabilität der Gesellschaft fördern.

Die deutsche EZ in Mali unterstützt seit Ende der 1990er-Jahre den Aufbau und die Instandhaltung landwirtschaftlicher Bewässerungsinfrastruktur. Mit verschiedenen Projekten fördert die KfW Entwicklungsbank pumpengestützte Kleinbewässerung, groß angelegte gravitationsgestützte Bewässerungssysteme und die Inwertsetzung von Talauen. Ziel der Anpassungsmaßnahmen ist es, die Klimaresilienz zu stärken. Darüber hinaus sollen die Vorhaben über konfliktsensible Maßnahmen auch zur breiteren Resilienzstärkung in dem von Gewaltkonflikten geprägten Land beitragen (Bodian et al., 2020).

Georäumliche Evaluierung von Bewässerungsmaßnahmen in Mali

Die rigorose georäumliche Wirkungsevaluierung des DEval widmet sich den Beiträgen der Infrastrukturmaßnahmen auf die ökologische, ökonomische und soziale Resilienz der mali-schen Bevölkerung (BenYishay et al., 2023). Sie nutzt ein quasiexperimentelles Design (Differenz-in-Differenz-Analyse) und interpretiert hochauflösende Luftbilder. Die Datenbasis bilden knapp 1.000 geokodierte Projektstandorte, Fernerkundungsdaten, geokodierte Umfragedaten und Ereignisdaten sowie Interviews und Fokusgruppensitzungen. Die Analyse nutzt sowohl Paneldaten als auch wiederholte Querschnittsdaten. Bisherige georäumliche Wirkungsanalysen untersuchten meist lediglich kurzfristige Wirkungen anhand von einfachen Indikatoren auf der Outcome-Ebene.

Aufgrund der Verfügbarkeit einer Vielzahl von geokodierten Daten über einen langen Zeitraum von 20 Jahren bewertet die Evaluierung neben der entwicklungspolitischen Wirksamkeit auch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Dabei misst sie die langfristigen Effekte auf die Ernährungssicherheit, die Gesundheit von Kindern, die Einkommen, die Entscheidungsbefugnis von Frauen, den sozialen Zusammenhalt (anhand des Konfliktrisikos und der Konfliktintensität) und ökologische Wirkungen.

Bisherige Wirkungsanalysen zu Bewässerung vergleichen in der Regel Projektstandorte (*treatment*) mit ähnlichen Gebieten, die nicht Teil der Intervention waren (Kontrolle). Dieses Vorgehen ist allerdings problematisch in Regionen, wo viele verschiedene Geber aktiv sind, da nicht garantiert werden kann, dass ein Kontrollgebiet nicht durch andere Aktivitäten „verunreinigt“ wurde. Wenn beispielsweise in vermeintlichen Kontrollgebieten ebenfalls künstliche Bewässerung eingesetzt wird, könnte ein Vergleich von Interventions- und Kontrolleinheiten zu Fehleinschätzungen der Wirkungen führen. Die Evaluierung des DEval macht sich die gestaffelte Einführung der Maßnahmen zunutze und vergleicht Standorte nach Projektbeginn (Interventionsgruppe) mit sich selbst vor Projektbeginn (Kontrollgruppe). Dabei kontrolliert das Differenz-in-Differenz-Design für unterschiedliche Zeittrends und zeitunabhängige Standortunterschiede.

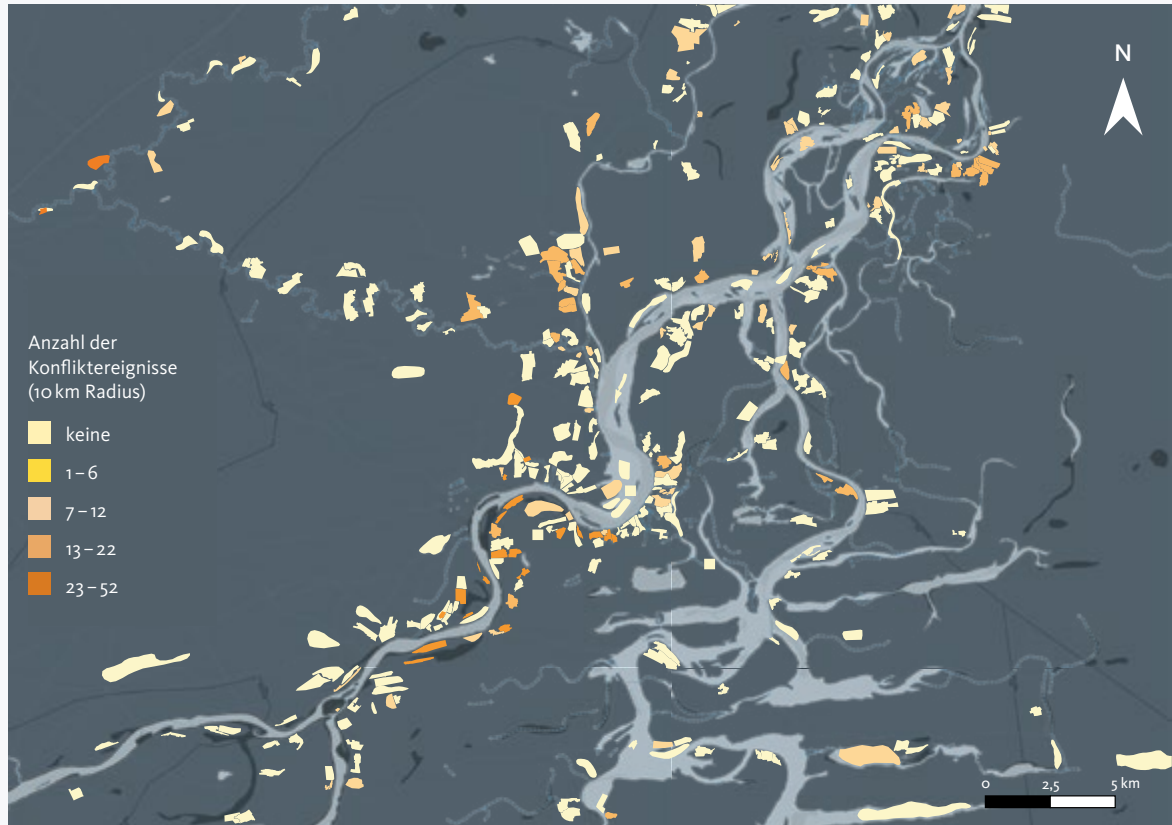
Steigerung der Klimaresilienz

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die Förderung der Bewässerungsinfrastruktur zu einem signifikanten und langfristigen Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion beiträgt. Über die Steigerung der Erträge haben die Maßnahmen zu einer besseren Kindergesundheit und zur Abnahme des Konfliktrisikos in den nahegelegenen Gemeinden beigetragen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine nachhaltige Bewässerung trotz einer anhaltend hohen Konfliktsituation in semiariden Gebieten ein wirksames Instrument sein kann, um die Widerstandsfähigkeit von Gemeinden gegenüber gegenwärtigen und zukünftigen negativen sozioökonomischen Auswirkungen des Klimawandels zu verbessern.

Die Praxis muss die evidenzbasierten Erkenntnisse auch nutzen

Der Ansatz des DEval zur georäumlichen Wirkungsanalyse von Bewässerungsinfrastrukturmaßnahmen in Mali zeigt, dass sich auch in Konfliktkontexten, in denen eine Datenerhebung vor Ort aufgrund der eingeschränkten Sicherheitslage nicht möglich ist, entwicklungspolitische Wirkungen (etwa

Konfliktintensität an Projektstandorten der deutschen EZ in Mali



Eigene Darstellung basierend auf geokodierten Projektpolygonen (Quelle: KfW Entwicklungsbank) und Daten des Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) zu Konfliktereignissen im 10-Kilometer-Radius dieser Projektstandorte 1997–2021. Dargestellt wird pro Polygon die Summe der Konfliktereignisse über den Gesamtzeitraum. Es handelt sich sowohl um mittels Pumpen bewässerte Felder als auch in Wert gesetzte Talauen.

mit Blick auf die Stärkung der Klimaresilienz) oder auch nicht intendierte Effekte (wie etwa die Verschärfung von Konflikten durch die Maßnahmen) verlässlich bestimmen lassen. Allerdings sind rigorose, auf komplexe Ziel-systeme ausgerichtete Analysen, die georeferenzierte Daten nutzen, in Konfliktkontexten bislang rar.

Gleichzeitig setzen die Auswirkungen des Klimawandels insbesondere in Konfliktkontexten eine auf Wirksamkeit ausgerichtete EZ immer mehr unter Druck. Diese Lücke zwischen zunehmender Relevanz und geringem

Evidenzbestand gilt es zu reduzieren. Auf nationaler und internationaler Ebene sollte daher die Anzahl rigoroser Evaluierungen erhöht werden, die sich unter Verwendung georäumlicher Daten den Wirkungen von Klimaanpassungsmaßnahmen in Kontexten fragiler Staatlichkeit widmen.

Das DEval hat die vorliegende Evidenz in verschiedenen Formaten nutzerfreundlich aufbereitet⁹, denn die implementierenden Entwicklungsorganisationen müssen die Evidenz auch nutzen und frühzeitig in die Planung von Maßnahmen einbeziehen. ■



Dr. Martin Noltze
DEval-Teamleiter

Dr. Mascha Rauschenbach
DEval- Evaluatorin

9 www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/anpassung-an-den-klimawandel-1



ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Evidenzbasierte Politikgestaltung für eine effektive Zusammenarbeit mit fragilen Staaten

Entwicklungszusammenarbeit und Evaluierung sollen und können in fragilen Kontexten ihr Vorgehen an die dortigen Rahmenbedingungen anpassen. Dann kann die Entwicklungszusammenarbeit zumindest kurz- und mittelfristig erfolgreich agieren und die Risiken eines Scheiterns verringern. Auch die Evaluation kann mit institutionellen und methodischen Fortschritten viel erreichen – unter anderem eine evidenzbasierte, kontextangemessene Steuerung und Implementierung in fragilen Kontexten unterstützen.

Evidenzbasierte Politikgestaltung für eine effektive Zusammenarbeit mit fragilen Staaten

Ziviles Engagement soll in fragilen Kontexten akute Not lindern, den Wiederaufbau nach Konflikten unterstützen, soziale Sicherung in Übergangszeiten gewährleisten und den Aufbau nachhaltiger und leistungsfähiger Staats- und Wirtschaftsstrukturen fördern. Auch die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung unterstützt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit fragilen Staaten, wie der „DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik“ veranschaulicht (siehe Seite 36–37).

Doch die Rahmenbedingungen für ein effektives Engagement in fragilen Staaten werden immer anspruchsvoller. Gründe dafür sind der Ukraine-Krieg, der zunehmende Systemwettbewerb zwischen Demokratien und Autokratien, die Umweltzerstörung durch Klimawandel und Ressourcenausbeutung sowie daraus erwachsende Verteilungskonflikte. Doch auch die anhaltenden Koordinations- und Kooperationsschwierigkeiten innerhalb der Gebergemeinschaft erschweren es, das Potenzial der EZ in fragilen Kontexten auszuschöpfen.

EZ kann in fragilen Situationen zumindest kurz- und mittelfristig Erfolge vorweisen, beispielsweise hinsichtlich sozialer Sicherung, Bildung oder Gesundheitsvorsorge. Unmittelbare oder mittelfristige Hilfe und Unterstützung entspricht jedoch nicht vollumfänglich dem Anspruch des Politikfelds, einen

strukturbildenden Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 zu leisten. Diesem ambitionierten Anspruch gerecht zu werden, ist angesichts der herausfordernden Rahmenbedingungen in fragilen Kontexten besonders schwierig:

Erstens agiert die EZ insbesondere in hochfragilen Kontexten nicht isoliert von Außen- und Sicherheitspolitik, sondern wird von diesen beiden Politikfeldern oftmals in hohem Maße tangiert.

Zweitens handelt EZ nicht in einem Vakuum, sondern ihr Erfolg wird gerade in fragilen Kontexten davon beeinflusst, wie kohärent außen-, handels- und sicherheitspolitisches Engagement sind. Entsprechend ist die kohärente Gestaltung des Nexus zwischen Humanitärer Hilfe, Stabilisierung, EZ und sicherheitspolitischem Engagement eine wesentliche Erfolgsbedingung für langfristig strukturbildende EZ.

Drittens hängen die Ausrichtung und der Erfolg entwicklungspolitischen Engagements von der Entwicklungsorientierung staatlicher Akteure in den Partnerländern ab. Wo staatliche Akteure kein Interesse an nachhaltiger und eingebetteter Entwicklung haben, fehlt der bilateralen EZ mit der Übernahme von Eigenverantwortung durch die Partner eine wichtige Voraussetzung für langfristige Erfolge. EZ wird sich dann auf

kurz- oder mittelfristige Erfolge beschränken und im Zusammenwirken mit der Außenpolitik darauf achten müssen, dass autoritär orientierte Eliten die auswärtige Unterstützung nicht zu ihrer politischen Stabilisierung nutzen. Zugleich kann EZ zumindest mittelfristig auch auf zivilgesellschaftliches Engagement anstelle bilateraler staatlicher Kooperation setzen.

Trotz dieser herausfordernden Rahmenbedingungen befürworten die Autor*innen dieses Berichts mehrheitlich auch ein langfristig orientiertes, entwicklungspolitisches Engagement in fragilen Staaten, ohne dabei die dortigen besonderen Herausforderungen und Risiken zu negieren. Die Risiken des Misserfolgs sind vergleichsweise hoch. Ebenso aber bieten sich zumindest für kurzfristigere Zielsetzungen gute Chancen auf Erfolg, wenn es den Akteuren im Politikfeld gelingt, über den gesamten Politikzyklus hinweg ihr Handeln an die anspruchsvollen Verhältnisse in fragilen Kontexten anzupassen. Entsprechend haben die Beiträge dieses Themenschwerpunktberichts Herausforderungen sowie Lösungsmöglichkeiten für EZ in fragilen Staaten entlang der drei idealtypischen Phasen des Politikzyklus untersucht: (1) Planung und Steuerung, (2) Implementierung von Maßnahmen sowie (3) evidenzbasierte Rechenschaftslegung und Lernen mittels Evaluierung.

1. Strategische Planung und Steuerung

Die schwierigste Herausforderung für eine wirkungsorientierte strategische Planung und Steuerung von EZ in fragilen Staaten stellt die Volatilität des Kontexts dar. Die im Extremfall unberechenbare Dynamik lokaler Bedingungen macht eine auf plausiblen Vorhersagen beruhende Strategieentwicklung nahezu unmöglich, denn politische Entscheidungstragende oder Planungsstäbe können hochgradig unsichere und volatile Entwicklungen kaum in wenigen Szenarien abbilden.

Das Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Abstimmung

EZ-Akteure sollten daher ihre Entscheidungsverfahren, Instrumente und deren Einsatz an diese große Unsicherheit und die sich oftmals schnell wandelnden Bedingungen anpassen. Entscheidend ist hier, die Prinzipien der Flexibilität und Abstimmung angemessen auszutarieren. Dies kann über die Formulierung kontextrobuster Strategien und gegebenenfalls eine stärkere Delegation von Verantwortung an Akteure vor Ort geschehen.

Flexibilität und potenziell rasche Umsteuerung sind Handlungsprinzipien, denen politische Entscheider*innen und Entwicklungsorganisationen in fragilen Staaten folgen

Die EZ muss in fragilen Staaten zwischen der Erreichung kurz- und langfristiger Ziele abwägen: Einerseits soll sie kurzfristig angelegte, greifbare Leistungen für besonders gefährdete oder marginalisierte Bevölkerungsteile erbringen. Andererseits soll sie langfristig staatliche Kapazitäten und rechtsstaatliche Demokratie fördern, um Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit zu stärken.

wollen. Zugleich ist es wichtig, dass sich die EZ eng und kontinuierlich mit anderen Ressorts abstimmt, so wie dies der vernetzte Ansatz Deutschlands vorsieht. Darüber hinaus empfehlen Evaluierungen des DEval einen kontinuierlichen Austausch zwischen der Steuerungsebene des BMZ und der operativen Ebene im Partnerland, etwa im Hinblick auf Maßnahmen etwa im Hinblick auf Maßnahmen der strukturbildenden Übergangshilfe. Oftmals langwierige Prozesse der Abstimmung zwischen entwicklungspolitisch relevanten Akteuren – sowohl vertikal zwischen Steuerung und operativer Ebene als auch horizontal über Ressorts hinweg – stehen in einem Spannungsfeld mit der angestrebten Flexibilität.

Eine Möglichkeit, Flexibilität und Abstimmung auszutarieren, bieten kontextrobuste Strategien. Die EZ sollte also Ansätze verfolgen, die unter möglichst vielen unterschiedlichen Rahmenbedingungen erfolgreich umgesetzt werden können. Dies kann gemäß des Beitrags von **Dan Honig** (siehe Seite 34–35) bedeuten, dass die essenzielle Unsicherheit fragiler Kontexte dezentraler gesteuerte Durchführungsmodalitäten erfordert: In Situationen, wo der beste Weg aufgrund hoher Unsicherheit nicht bekannt sei, so Honig, gerate Top-down-Planung an ihre Grenzen. Es gelte, Verantwortung stärker zu delegieren und auf die Navigationsfähigkeiten derjenigen EZ-Akteure zu vertrauen,

die dem Geschehen am nächsten sind. Dies erscheint insbesondere in hochfragilen Kontexten relevant, wo wesentliche Informationen für das Verständnis des lokalen Kontexts oftmals fehlen, wie **Christoph Zürcher** in seinem Beitrag betont. Schließlich wird hierdurch auch die angemessene Einbindung beziehungsweise Ermächtigung benachteiligter Gruppen in Entscheidungsprozesse begünstigt und die Nutzung lokalen, zielgruppennahen Wissens gestärkt (siehe Seite 82–83).

Kurz- oder langfristige Ziele?

Die EZ muss in fragilen Staaten zwischen der Erreichung kurz- und langfristiger Ziele abwägen: Einerseits soll sie kurzfristig angelegte, greifbare Leistungen für die Bevölkerung erbringen, etwa bei der Übergangshilfe, die sie oftmals mithilfe nichtstaatlicher Akteure implementiert. Andererseits soll sie langfristig angelegt staatliche Kapazitäten und Strukturen im Sinne einer rechtsstaatlich eingetragenen Demokratie mit meritokratisch geprägtem Verwaltungsapparat fördern.

Viele Autor*innen dieses Berichts plädieren für eine langfristig angelegte, institutionelle Stärkung rechtsstaatlich-demokratischer Strukturen in fragilen Partnerländern, denn die gleichzeitige Förderung von Stabilisierung und demokratischer Regierungsführung berge das größte Potenzial zur Stärkung

einer nachhaltigen und inklusiven staatlichen und gesellschaftlichen Konfliktresilienz. Befunde aus Evaluierungen des DEval weisen zudem darauf hin, dass mit zunehmenden staatlichen Kapazitäten auch die Wirksamkeit von EZ begünstigt werde (Wencker und Verspohl, 2019; Roxin et al., 2021; Hartmann et al., 2022). Der Aufbau leistungsfähiger, möglichst demokratischer Staatsstrukturen solle somit eine wichtige Aufgabe der Entwicklungspolitik in fragilen Staaten bleiben. Aus vergleichender Perspektive erscheint gerade die deutsche bilaterale Zusammenarbeit durch ihre leistungsfähigen Durchführungsorganisationen im internationalen Vergleich besonders gut aufgestellt, wie **Simone Dietrich** argumentiert (siehe Seite 58–59).

Gleichzeitig gibt es aber auch deutlich skeptischere Stimmen hinsichtlich der Realisierungsmöglichkeiten solch ambitionierter Ziele. So führt **Christoph Zürcher** (siehe Seite 82–83) das Ergebnis einer Meta-Analyse zur internationalen EZ in Afghanistan an, wonach Maßnahmen zum Aufbau guter Regierungsführung und zur langfristigen Stabilisierung im hochfragilen Kontext bislang wenig erfolgreich seien – ein Befund der auch beim Vergleich der Fälle Afghanistan, Südsudan und Mali Bestand habe (Zürcher, 2020, S. 34, 46). Auch eine Evaluierung des DEval zum zivilen Engagement Deutschlands in Irak sieht die Herausforderungen vornehmlich bei der Förderung staatlicher Kapazitäten und rechtsstaatlicher Strukturen.

Das klare Plädoyer für Strukturbildung und Demokratieförderung bei gleichzeitiger Skepsis, ob und unter welchen Bedingungen deren Ziele erreicht werden können, sind auch als Aufforderung zu verstehen, dass aus praxisnaher Evidenz noch systematischer Lernerfahrungen in die Gestaltung der EZ aufgenommen werden.

2. Implementierung

Das Potenzial der EZ, nicht nur durch Not- und Übergangshilfe kurz- und mittelfristig zu wirken, sondern auch langfristig strukturbildend zu sein, hängt stark von dem Ausmaß der Fragilität ab. Stellvertretend für viele konstatieren dies **Verena Gantner** und **Thomas Wencker** (siehe Seite 60–61). Wo das staatliche Gewaltmonopol lediglich moderat bedroht ist, staatliche Basisdienstleistungen noch in abgeschwächter Form erbracht werden und die Legitimität staatlicher Herrschaft nicht weitgehend erodiert ist, dort gibt es auch Potenzial für strukturbildende EZ. Dort finden zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Technische und Finanzielle Zusammenarbeit noch hinreichend akzeptierte, leistungsfähige und mit *Ownership* für nachhaltige Entwicklung ausgestattete Partner, um strukturbildende Maßnahmen anzustoßen oder durchzuführen.

Je höher die Fragilität, desto unwegsamer wird das Gelände für eine strukturbildende EZ. Die Erfolge hängen dann zunehmend davon ab, inwieweit es der entwicklungspolitischen Praxis gelingt, den unterschiedlichen Dimensionen von Fragilität entgegenzuwirken: dem Verlust von staatlicher Autorität (Gewaltmonopol), Kapazität (Leistung) und Legitimität (Herrschaft). Dabei sind die Implikationen von Fragilität für die Umsetzung von Maßnahmen besonders anspruchsvoll und liegen oft nicht mehr im Einflussbereich der EZ. Diese kann die Herausforderungen, die in vielen (hoch-)fragilen Kontexten bestehen, nicht allein bewältigen, sondern muss mit Außen- und zumeist auch mit der Sicherheitspolitik verschränkt sein. Der eingangs von **Jochen Flasbarth** als Königsweg hervorgehobene *Humanitarian-Development-Peace-Nexus* ist hierfür aktuell das bekannteste Konzeptbeispiel (siehe Seite 30–33).

Umgang mit eingeschränkter Kapazität

Akteure der EZ sind bei der Implementierung von Vorhaben in fragilen Staaten meist mit eingeschränkter oder fehlender Kapazität auf Seiten der Partnerregierung konfrontiert. Jedoch sind geringe Staatskapazitäten bei lediglich moderaten Einschränkungen des Gewaltmonopols und der Existenz einer Legitimitätsreserve staatlicher Herrschaft noch die besten Voraussetzungen, damit EZ in fragilen Staaten wirksam wird. Entscheidend ist hierbei, dass im Anschluss an Katastrophen oder Gewaltkonflikte die Verzahnung zwischen Not- und Übergangshilfe gelingt, um eine Brücke von kurz- und mittelfristigen zu strukturellen Wirkungen mit dem Staat als Fluchtpunkt zu schlagen, wie sie etwa im vernetzten Ansatz der Bundesregierung angelegt ist (Kocks et al., 2018).

Dies setzt die graduelle Umsteuerung von kurz- und mittelfristig auf langfristig angelegte Vorhaben mit teilweise anderen Zielkriterien (Nachhaltigkeit!) voraus. Im Zuge dieser Umsteuerung müssen die verantwortlichen Entwicklungsorganisationen und/oder Ressorts anspruchsvolle Koordinationsleistungen erbringen. Im deutschen Kontext bietet der vernetzte Ansatz von Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik eine gute konzeptionelle Grundlage hierfür. Gleichzeitig deuten DEval-Evaluierungen darauf hin, dass hinsichtlich der Umsetzung des Ansatzes noch Verbesserungspotenzial besteht.

Beim Wechsel von der Übergangshilfe zu einer langfristig strukturbildenden EZ ist zudem gerade bei geringen Kapazitäten auf der Partnerseite auch ein hohes Maß an Flexibilität in der Steuerung und Umsetzung von Vorhaben gefragt, wie **Ingrid-Gabriela Hoven** in ihrem Beitrag nahelegt (siehe Seite 56–57). Ressourcenengpässe in der internationalen

EZ können solche Übergänge erschweren. So kommt eine DEval-Evaluierung von *Cash-for-Work*-Ansätzen in den Anrainerstaaten Syriens zu dem Schluss, dass in Anbetracht der andauernden Notlage und abnehmender Gebermittel der Fokus auf die Linderung prekärer Notlagen in der Breite zumindest temporär angemessener war als eine Umsteuerung auf längerfristig orientierte, strukturbildende Maßnahmen.

Erodierendes Gewaltmonopol und geringe Legitimität

Deutlich schwieriger wird die Aufgabe strukturbildender EZ, wenn das staatliche Gewaltmonopol stark erodiert und die Legitimität politischer Herrschaft gering ist. Gewaltkonflikte und territoriale Desintegration schaffen ein solch ausgeprägtes Maß an Unsicherheit darüber, welche Akteure politisch handlungsfähig und legitimiert sind, dass eine langfristige Zusammenarbeit zum Aufbau staatlicher Strukturen kaum möglich ist. Bei mangelnder staatlicher Legitimität, die gerade in autoritären Staaten meist mit einem Mangel an *Ownership* einhergeht, gerät die Förderung meritokratischer Staatsstrukturen gemeinhin ins Stocken. Ist *Ownership* „nur“ eingeschränkt, lässt sie sich womöglich aktiver über einen kritischen politischen Dialog einfordern. Fehlt sie gänzlich, sollte die EZ dauerhaft ihre Implementierungspartner wechseln oder diversifizieren. Temporär kann sie ihre Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren stärken, um staatliche Akteure mit mangelndem Entwicklungsinteresse zu umgehen. Ein solches Vorgehen liegt besonders dann nahe, wenn fehlende staatliche Legitimität mit autoritärer Herrschaft einhergeht und die EZ dennoch vulnerable Gruppen erreichen will. **Simone Dietrich** (siehe Seite 58–59) weist jedoch auch darauf hin, dass ein dauerhaftes Ausweichen

auf die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren, die anstelle des Staats Dienstleistungen erbringen, die Gefahr birgt, die Legitimität staatlicher Strukturen weiter zu schwächen.

Zielkonflikte und Beschränkungen

Diese Spannungsfelder und Zielkonflikte, denen EZ in fragilen Staaten unausweichlich begegnet, sollten politische Entscheidungstragende und durchführende Entwicklungsorganisationen explizit thematisieren und reflektieren. Gerade wenn sich die lokalen Rahmenbedingungen verschlechtern, gilt es, frühzeitig einen politischen Dialog aufzunehmen und gegebenenfalls Konditionalität und den Einsatz bestimmter Instrumente anzupassen. So stellt die DEval-Evaluierung zum Ansatz der Reformpartnerschaften des BMZ mit Afrika fest, dass einer substanziellen Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen in einigen Partnerländern nicht frühzeitig mit einer Instrumentenanpassung, einem politischen Dialog oder einer stärkeren interministeriellen Abstimmung begegnet wurde (Roxin et al., 2022).

Grundsätzlich ist die deutsche EZ mit ihren staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen gut aufgestellt, um kurz- und mittelfristig angelegte Ziele in unterschiedlichen Sektoren bei geringem bis mittlerem Fragilitätsniveau zu erreichen; etwa im Infrastrukturbereich, im Bildungs- und Gesundheitssektor oder bei kurz- und mittelfristigen Maßnahmen sozialer Sicherung. Dies wird auch im jüngsten DAC-Prüfbericht zur deutschen EZ aus dem Jahr 2021 bestätigt, der etwa die zunehmende Flexibilität und den kontextspezifischen Einsatz von Übergangshilfe würdigt. Begegnet EZ jedoch einem Fragilitätskontext mit erodiertem Gewaltmonopol und schlechter Regierungsführung, so offenbaren

sich klare Zielkonflikte und Beschränkungen in der entwicklungspolitischen Reichweite. Insbesondere mit Blick auf die Umsetzung strukturbildender Ziele und des Nachhaltigkeitsprinzips sollte die Politik realistische Erwartungshaltungen formulieren, bis substanzielle Kontextverbesserungen eintreten. Dies betrifft etwa die Förderung eines meritokratischen Verwaltungsapparates oder Politikreformen, die nachhaltig gegen soziale Ungleichheit oder auf Geschlechtergerechtigkeit, bürgerliche Freiheiten und ressourcenschonendes Wirtschaften gerichtet sind.

Weiterhin sollten Entscheider*innen die Frage klären, wann Vorhaben unter solchen Gegebenheiten nach den Prinzipien kurzfristiger Nothilfe und mittelfristiger Übergangs- und Wiederaufbauhilfe (die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit beinhalten) implementiert werden und wann dem Nachhaltigkeitsprinzip mit seinen anspruchsvollen Voraussetzungen im Hinblick auf *Ownership* auf der Partnerseite folgen sollen. Auch schwierige Entscheidungen hinsichtlich der Umsetzung des *Leave-no-one-behind*-Prinzips gilt es zu treffen. Gerade vor dem aktuellen Hintergrund multipler und anhaltender Krisen sowie stagnierender Gebermittel können nicht immer alle vulnerablen Gruppen gleichermaßen adressiert werden. Umso mehr bedarf es der Anstrengung, besonders marginalisierte und vulnerable Gruppen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Schließlich sollte die deutsche und internationale EZ insbesondere dann ein realistisches Erwartungsmanagement betreiben, wenn die Rahmenbedingungen durch ein ausgeprägtes Maß an Fragilität gekennzeichnet sind. Dies sollten die Durchführungsorganisationen in der Planung ihrer Vorhaben systematisch dokumentieren sowie bei der Implementierung gegebenenfalls anpassen.

3. Evidenzbasierte Politikgestaltung durch Evaluierung

Evaluation erfüllt im besten Fall drei Funktionen, die nicht nur die Wirkung der EZ in fragilen Staaten verbessern, sondern indirekt auch die Legitimität des Politikfelds stärken können. Evaluierung

1. gewinnt praxisrelevante Erkenntnisse für evidenzbasierte Politikgestaltung,
2. trägt zur Rechenschaftslegung staatlichen Handelns bei und
3. gibt über empirisch fundierte Empfehlungen Lernimpulse zur Verbesserung entwicklungspolitischer Maßnahmen.

Doch auch Evaluierungen sind in ihrer Planung, Umsetzung und Nutzung in fragilen Kontexten teils starken Beschränkungen unterworfen. Dies stellen teils schwierige Herausforderungen für die Güte von Evaluierungen dar, wie sie etwa im Hinblick auf die Prinzipien der Unabhängigkeit, Genauigkeit, Fairness oder Schadensvermeidung (*Do no harm*) zum Ausdruck kommen. So haben DEval-Evaluierungen zu fragilen Staaten gezeigt, dass Evaluator*innen bereits flexibel planen sollten, weil die volatilen Bedingungen auch sie zu Anpassungen etwa bei Aufenthalten vor Ort zwingen. Beim Design von Evaluierungen müssen sie mit eingeschränkten Kapazitäten ihrer Stakeholder rechnen, weil akute Krisen die Verfügbarkeit der operativen Einheiten einschränken. Gleichzeitig gilt es, für die Unabhängigkeit von Evaluierungen zu streiten und auch für (politische) Entscheidungsträger*innen schwierige Fragen in Evaluierungen aufzunehmen, die sich etwa mit Zielkonflikten, Spannungsfeldern und Koordinationsschwierigkeiten von EZ in fragilen Staaten befassen.

Während der Durchführungsphase von Evaluierungen ist oft der Zugang zu Zielgruppen erschwert oder gar unmöglich, was eine ausgewogene Nutzung lokalen Wissens erschwert. Da viele der Betroffenen zudem partikuläre Perspektiven auf Fragilität und Konflikt haben, können Zugangsbeschränkungen den Abgleich unterschiedlicher Sichtweisen behindern und damit Präzision und Neutralität der Ergebnisse torpedieren. Von großer Bedeutung ist schließlich auch ein konfliktsensibles Vorgehen gemäß dem Prinzip der Schadensvermeidung, sodass Informationsquellen oder vulnerable Gruppen nicht in Gefahr geraten.

Schließlich existieren auch spezifische Herausforderungen für die Nutzung solcher Evaluierungen. Angesichts der unvorhersehbaren Dynamik in fragilen Kontexten ist es etwa besonders schwierig, Evaluierungsergebnisse auf Projekt- und Programmebene zum „richtigen“ Zeitpunkt in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse einzuspeisen. Hinsichtlich der Nutzung kritischer Ergebnisse sind schließlich die Ansprüche an die intra- und interorganisationale Lernkultur hoch. Fehlt eine solche Lernkultur, kann die Akzeptanz unabhängiger Evaluierungen leiden, wenn diese die zuvor skizzierten Zielkonflikte und Spannungsfelder offenlegen und mit ihren Empfehlungen schwierige Entscheidungen zu Priorisierung, Ressourcenaufstockung oder Koordinationsverbesserung einfordern.

— Fortschritte auf mehreren Ebenen

Trotz dieser Herausforderungen hat die Evaluierung der deutschen EZ in fragilen Staaten Fortschritte gemacht, was sich unter anderem auf institutioneller und methodischer Ebene zeigt. Auf institutioneller Ebene dient seit

2021 eine differenzierte Evaluierungs-Policy als ordnungspolitischer Rahmen für die Evaluierungsarbeit in der deutschen EZ. In den Evaluierungsleitlinien des BMZ werden unter anderem ein konfliktsensibles Vorgehen und das übergeordnete Prinzip der Schadensvermeidung eingefordert. Auch die Verwendung unterschiedlicher Bewertungsmaßstäbe und Evaluierungskriterien bei der Not- und Übergangshilfe und der langfristigen EZ entspricht der zuvor skizzierten Differenzierung zwischen kurz- und mittelfristig sowie langfristig angelegten Maßnahmen in fragilen Kontexten. Auch wird in den Leitlinien die Analyse des Nexus zwischen Humanitärer Hilfe und struktureller EZ über Ressortgrenzen hinweg als Aufgabe der Evaluierung dargestellt.

Dieses Problembewusstsein manifestiert sich auch im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung, in dem die Ausweitung ressortübergreifender Evaluierungen vereinbart ist. Erste ressortgemeinsame Länderevaluierungen wurden beziehungsweise werden zum zivilen Engagement in Irak und in Afghanistan durchgeführt, weitere sollten folgen und noch stärker die Kohärenz des Zusammenwirkens unterschiedlicher Politikbereiche in den Blick nehmen. Zudem ist die institutionelle Stärkung von Umsetzungsplanung und -monitoring im Anschluss an Evaluierungen des DEval ein nicht zu unterschätzender institutioneller Fortschritt. Insbesondere – aber nicht ausschließlich – mit Blick auf fragile Kontexte stärkt dies eine systematische Befassung mit den Empfehlungen des DEval und setzt auch ressortübergreifend den Adressat*innen der Evaluierungen zusätzliche Anreize zu deren Umsetzung.

In methodischer Hinsicht zeigen die Beiträge in diesem Bericht, dass verlässliche,

Es gilt, für die Unabhängigkeit von Evaluierungen zu streiten und auch für (politische) Entscheidungsträger*innen schwierige Fragen in Evaluierungen aufzunehmen, die sich etwa mit Zielkonflikten, Spannungsfeldern und Koordinationsschwierigkeiten von EZ in fragilen Staaten befassen.

rigorose Wirkungsevaluierungen auch in fragilen Kontexten durchführbar und nützlich sind, insbesondere wenn sie mit qualitativen Komponenten kombiniert werden. Das belegen Evaluierungen und Begleitstudien der GIZ und KfW Entwicklungsbank sowie des DEval etwa zur EZ auf den Philippinen, in Mali, Jordanien oder der Türkei. Zudem relativieren technologische Möglichkeiten der Digitalisierung wie virtuelle Treffen oder die Verarbeitung von Fernerkundungs- oder auch Mobilfunkdaten die erschwerten Zugangsbedingungen für Evaluierende in fragilen Staaten. Verfahren der künstlichen Intelligenz können für die automatisierte Verarbeitung und Synthetisierung von einzelnen Projektevaluierungen eingesetzt werden. Dies erleichtert es Evaluierenden, zeitgerecht aggregiertes und relevantes Wissen für Entscheidungstragende zu schaffen und zu vermitteln.

Schließlich wird den Betroffenen von Fragilität mehr Bedeutung bei der Evaluierung gegeben. Höhere ethische Standards, eine angemessene Beteiligung vulnerabler Gruppen, menschenrechtliche Aspekte, die Gleichstellung der Geschlechter und kulturelles Kontextbewusstsein sind heute von ungleich höherer Bedeutung als noch vor einigen Jahren.

4. Herausforderungen für die Zukunft

Evaluierung ist in der EZ als fester Bestandteil des Politikzyklus etabliert und akzeptiert. Gleichwohl steht die Evaluierung des zivilen Engagements in fragilen Staaten noch vor erheblichen Herausforderungen. Auf der Angebotsseite gilt es, rigorose Wirkungsevaluierungen weiter zu stärken, um robuste Evidenz über die Wirkungen von Maßnahmen in fragilen Staaten zu generieren. Zudem sollten die Erkenntnisse aus Einzelstudien pro Thema und Land öfter in Synthesestudien (wie *Systematic Reviews*) zusammengefasst werden, um hierdurch strategisch relevante Evidenz zu generieren, wie dies jüngst Christoph Zürcher (2022) im Hinblick auf Mali, Südsudan und Afghanistan getan hat. Existierende Evidenz aus Evaluierungen gilt es, über Evidenzportale wie das *Development Evidence Portal* von zie nutzerfreundlicher und praxisgerechter zur Verfügung zu stellen. Damit könnte den beschränkten Ressourcen von Entscheidungstragenden für EZ in fragilen Kontexten Rechnung getragen und existierende Evidenz bereits in der Planungsphase nutzbar gemacht werden. Schließlich ist es die Aufgabe von Evaluierenden, für ziviles Engagement in fragilen Staaten neben Lösungsangeboten auch die Zielkonflikte, Herausforderungen und Limitationen offen zu benennen und deutlich zu machen, dass sich dieses Engagement lohnen kann, aber zumeist eben auch risikobehaftet ist.

Auf der Nachfrageseite nach Evidenz sollten Organisationen der EZ insbesondere in Monitoring und Datenmanagement investieren, um so eine Basis für eine evidenzbasierte Steuerung, strategisches Wissensmanagement sowie für effiziente Evaluierung zu schaffen. Zudem sollten die institutionellen Grundlagen für ressortübergreifende unabhängige Evaluierungen gestärkt und im europäischen Rahmen mehr in die gemeinsame Evaluierung europäischen Engagements in hochfragilen Ländern investiert werden. Schließlich wird es nur über besseres Monitoring und Wissensmanagement sowie die weitere Institutionalisierung organisationsübergreifender Evaluierungen gelingen, die Lernkultur in Politik und Durchführungspraxis substanziell zu stärken. Unabhängige und gleichwohl dem Fairnessgebot verpflichtete Evaluation kann dann trotz kritischer Befunde dazu beitragen, Polarisierungen mit Blick auf das entwicklungspolitische Engagement in fragilen Staaten zu reduzieren und dessen Wirksamkeit zu erhöhen. ■



Prof. Dr. Jörg Faust
DEval-Direktor



Dr. Alexander Kocks
DEval-Teamleiter



Dr. Thomas Wencker
DEval-Teamleiter

Literaturverzeichnis

- AA (2021)**, *Deutschland und Burundi: bilaterale Beziehungen*, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/burundi-node/-/222600> (zugegriffen 23.11.2022).
- Anderson, M. B. (1999)**, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- Bahadur, A., E. Lovell, E. Wilkinson und T. Tanner (2015)**, „Resilience in the SDGs: Developing an indicator for Target 1.5 that is fit for purpose“, *ODI Briefing*, Overseas Development Institute (ODI), August 2015, London.
- Barandiarán, M., M. Esquivel, S. Lacambra Ayuso, G. Suarez und D. Zuloaga (2019)**, *Disaster and Climate Change Risk Assessment Methodology for IDB Projects: A Technical Reference Document for IDB Project Teams*, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- BenYishay A., S. Goodman, R. Sayers, K. Singh, M. Walker, M. Rauschenbach und M. Noltze (2023)**, „Does irrigation strengthen climate resilience? A geospatial impact evaluation of interventions in Mali“, *DEval Discussion Paper 1/2023*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Bizhan, N. (2018)**, *Building Legitimacy and State Capacity in Protracted Fragility: The Case of Afghanistan*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3166985> (zugegriffen 23.01.2023) .
- BMZ (2011)**, „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 4/2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2013)**, „Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“, *BMZ-Strategiepapier*, Nr. 4/2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2018)**, „Development policy in 2032. Global trends and hypotheses on future development cooperation“. *BMZ Discussion Papers*, Nr. 2/2018, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2019)**, *Handbuch der bilateralen EZ. Handreichung Nr. HRO23. Verfahrensablauf für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der FZ und TZ*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2021)**, „Krisenbewältigung in der Praxis“, *BMZ Newsletter*, Nr. 2, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- BMZ (2022a)**, *Frieden und Sicherheit – eine Aufgabe der Entwicklungspolitik*, www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/frieden-und-sicherheit (zugegriffen 23.5.2022).
- BMZ (2022b)**, *Lexikon der Entwicklungspolitik: Vulnerabel*, www.bmz.de/de/service/lexikon/70568-70568 (zugegriffen 23.5.2022).
- Bodian, M., A. Tobie und M. Marending (2020)**, „The challenges of governance, development and security in the central regions of Mali“, *SIPRI Insights on Peace and Security*, Nr. 4, Stockholm International Peace Research Institute, Solna, S. 16.
- Brüntrup-Seidemann, S., V. Gantner, A. Heucher und I. Wiborg (2021)**, *Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Bundesregierung (2017)**, *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Bundesregierung (2019)**, *Praxisleitfaden: Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*, Auswärtiges Amt, Berlin.
- Courtney, H., J. Kirkland und P. Viguerie (1997)**, „Strategy under uncertainty“, *Harvard Business Review*, Vol. 75, Nr. 6, S. 66–79.
- Cunningham, H. S. Knowles und P. Hansen (2017)**, „Bilateral foreign aid: how important is aid effectiveness to people for choosing countries to support?“, *Applied Economics Letters*, Vol. 24, Nr. 5, S. 306–310.

- De Coning, C. (2018)**, „Adaptive peacebuilding“, *International Affairs*, Vol. 94, Nr. 2, S. 301–317.
- Desrosiers, M.E. und G. Muringa (2012)**, „Effectiveness under fragile conditions?: sociopolitical challenges to aid and development cooperation in Burundi“, *Conflict, Security & Development*, Vol. 12/5, Routledge, London, S. 501–536.
- DFID (2010)**, „Working effectively in conflict-affected and fragile situations: Briefing paper H: Risk Management“, *DFID Practice Papers*, Department for International Development, London.
- Dietrich, S. (2013)**, „Bypass or engage? Explaining donor delivery tactics in foreign aid allocation“, *International Studies Quarterly*, Vol. 57, Nr. 4, S. 698–712.
- Dietrich, S. (2021)**, *States, Markets, and Foreign Aid*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dutta, N., P.T. Leeson und C.R. Williamson (2013)**, „The amplification effect: Foreign aid’s impact on political institutions“, *Kyklos*, Vol. 66/2, John Wiley & Sons Ltd, Hoboken, S. 208–228.
- Easterly, W. (2006)**, „Planners versus searchers in foreign aid“, *Asian Development Review*, Vol. 23, Nr. 2, S. 1–35.
- Egreteau, R. und C. Mangan (2018)**, *State Fragility in Myanmar: Fostering Development in the Face of Protracted Conflict*, LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development, International Growth Centre (IGC), London.
- Feeny, S., P. Hansen, S. Knowles, M. McGillivray und F. Ombler (2019)**, „Donor motives, public preferences and the allocation of UK foreign aid: a discrete choice experiment approach“, *Review of World Economics*, Vol. 155, Nr. 3, S. 511–537.
- Fiedler, C., J. Grävingholt, J. Leininger und K. Mross (2020)**, „Gradual, cooperative, coordinated: Effective support for peace and democracy in conflict-affected states“, *International Studies Perspectives*, Vol. 21(1), S. 54–77.
- Grävingholt, J., S. Ziaja, C. Ruhe, P. Fink, M. Kreibaum und C. Wingens (2018)**, *Constellations of State Fragility v1.0*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, DOI: 10.23661/CSF1.0.0 (zugegriffen 23.01.2023).
- Hartmann, C, R. Wedel, M. vom Hofe, M. Weeger und L. Winterhoff (2022)**, *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C. et al., (2021)**, *Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Zusammenfassung des ressortgemeinsamen Berichts*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, GFA Consulting Group, Hamburg.
- Honig, D. (2018)**, *Navigation by Judgment: Why and When Top-Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*, Oxford University Press, New York.
- Honig, D. (2020)**, „Actually navigating by judgment. Towards a new paradigm of donor accountability. Where the current system doesn’t work“, *CGD Policy Paper*, Nr. 169, Center for Global Development, Washington D.C.
- Kocks, A., R. Wedel und H. Roxin (2018)**, „Building bridges between international humanitarian and development responses to forced migration: A review of conceptual and empirical literature with a case study on the response to the Syria crisis“, *EBA Report*, Nr. 2018/02, Expert Group for Aid Studies, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Stockholm.
- Leininger, J. (2010)**, „Bringing the outside in: Illustrations from Haiti and Mali for the re-conceptualisation of democracy promotion“, *Contemporary Politics*, Vol. 16(1), S. 63–80.
- Lempert, R.J., M.E. Miro und D. Prosdocimi (2021)**, *A DMDU Guidebook for Transportation Planning Under a Changing Climate*, Inter-American Development Bank, Santa Monica.

Marchau, V.A.W.J., W.E. Walker, P.J.T.M. Bloemen und S. W. Popper (2019), „Introduction“, in Marchau, V.A.W.J. et al. (Hrsg.), *Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice*, Springer International Publishing, Cham, S. 1–20.

M'cleod, H. und B. Ganson (2018), *The Underlying Causes of Fragility and Instability in Sierra Leone*, LSE-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development, International Growth Centre (IGC), London.

Menkhaus, K. (2012), „No access: Critical bottlenecks in the 2011 Somali famine“, *Global Food Security*, Vol. 1/1, Elsevier, Amsterdam, S. 29–35.

Mintzberg, H. (1987), „The strategy concept I: Five Ps for strategy“, *California Management Review*, Vol. 30, Nr. 1, S. 11–24.

Moyo, D. (2009), *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Farrar, Straus und Giroux, New York.

Mross, K. (2019), „First peace, then democracy? Evaluating strategies of international support at critical junctures after civil war“, *International Peacekeeping*, Vol. 26(2), S. 190–215.

Nawrotzki, R., V. Gantner, J. Balzer, T. Wencker und S. Brüntrop-Seidemann (2022), „Strategic allocation of development projects in post-conflict regions: A gender perspective for Colombia“ in *Sustainability*, Nr. 14 (4), Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

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

Noltze, M., A. Köngeter, I. Mank, K. Moull und M. Rauschenbach (2023), *Evaluation of Interventions for Climate Change Adaptation. Agriculture, Water, Environmental Protection, Nationally Determined Contributions and National Adaptation Plans*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

OECD (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), *States of Fragility 2018*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302075-en> (zugegriffen 23.01.2023).

OECD (2020), *States of Fragility 2020*, OECD Publishing, Paris.

Polak, J. T., L. Smidt und L. Taube (2021), *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik – Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2020), *Climate Risk Profile: Mali*, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Potsdam.

Roxin, H., A. Kocks, R. Wedel, N. Herforth und T. Wencker (2021), *Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost*, Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

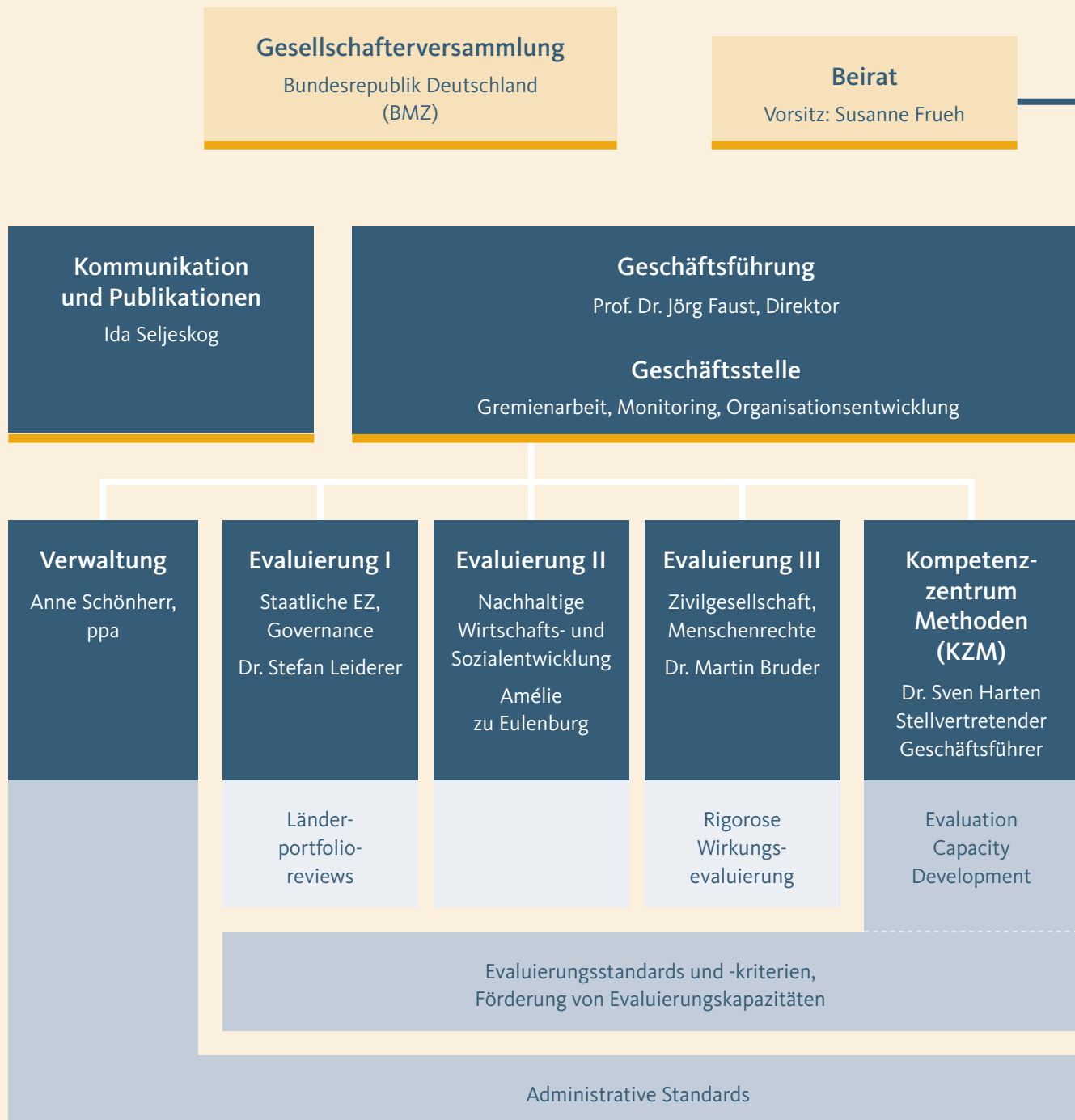
Sachs, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*, Penguin Press, New York.

Schneider, S.H., J. Eger und N. Sassenhagen (2021), *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021. Medieninhalte, Informationen, Appelle und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Schreiber, D. und S. Loudon (2020), „Fit for fragility: practice to policy“, *OECD Development Co-operation Working Papers*, Nr. 81, Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD), Paris.

- Snilstveit, B., R. Bhatia, K. Rankin und B. Leach (2017)**, „3ie evidence gap maps: a starting point for strategic evidence production and use“, *3ie Working Papers*, Nr. 28, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), New Delhi.
- Sonnenfeld, A., H. Chirgwin, M. Berretta, K. Longman, M. Krämer und B. Snilstveit (2020)**, *Building Peaceful Societies: an Evidence Gap Map*, 3ie Evidence Gap Map Report 15, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), New Delhi, DOI: <https://doi.org/10.23846/EGMo15> (zugegriffen 23.01.2023).
- Sonnenfeld, A., J. Doherty, M. Berretta, S. Shisler, B. Snilstveit und J. Eyers (2021)**, „Strengthening intergroup social cohesion in fragile situations“, *3ie Systematic Review*, Nr. 46, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), New Delhi.
- The Fund for Peace (2019)**, *Fragile States Index – Global Data*. Fund for Peace, Washington, D.C., <https://fragilestatesindex.org/data/> (zugegriffen 23.01.2023).
- The Futures Company und Institute for Development Studies (2011)**, *DFID Scenarios for Low Income Countries: A Report for the Department for International Development*, The Futures Company.
- UN (2016)**, „One humanity: shared responsibility“, *Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, Nr. A/70/709, United Nations General Assembly, New York.
- UNOCHA (2022)**, „Humanitarian principles“, *OCHA on Message*, Juli 2022, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Genf.
- USAID (2014)**, *Climate-Resilient Development: A Framework for Understanding and Addressing Climate Change*, United States Agency for International Development, Washington, D.C.
- V-Dem Institute (2023)**: *Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023*, Götheburg, 2023.
- Vijayaraghavan, M., T. Ueda und M. Taylor-Dormund (2020)**, *Responding to the Novel Coronavirus Crisis: 13 Lessons from Evaluation*, Independent Evaluation Department at Asian Development Bank.
- Wencker, T. (2022)**, *Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Wencker, T. und I. Verspohl (2019)**, *German Development Cooperation in Fragile Contexts*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- World Food Programme (2023)**, *A Global Food Crisis*, www.wfp.org/global-hunger-crisis (zugegriffen 23.01.2023).
- Ziaja, S. (2020)**, „More donors, more democracy“, *The Journal of Politics*, Vol. 82(2), S. 433–447, DOI: 10.1086/706111 (zugegriffen 23.01.2023).
- Ziaja, S., J. Grävingholt und M. Kreibaum (2019)**, „Constellations of fragility: an empirical typology of states“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 54 (2), S. 299–321.
- Zürcher, C. (2012)**, „Conflict, state fragility and aid effectiveness: insights from Afghanistan“, *Conflict, Security & Development*, Vol. 12/5, Routledge, London, S. 461–480.
- Zürcher, C. (2020)**, *Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008–2018*, Chapeau Paper, Ottawa.
- Zürcher C. mit P. Labelle, L. Borges, K. Hoare, M. Ahmed Javid, K. Kavanagh, S. Sarna und E. Woolner (2022)**, *Impact of Aid in Highly Fragile States. A Synthesis of Three Systematic Reviews of Aid to Afghanistan, Mali and South Sudan, 2008–2021*, Policy and Operations Evaluation Department (IOB) at the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Den Haag, 2022.

Organigramm des DEval





Gleichstellungsbeauftragte*r

Datenschutzbeauftragte*r

IT-Sicherheitsbeauftragte*r

Antikorruptions- und
Integritätsbeauftragte*r

Betriebsrat

Bähr, Angela, Vorstandsmitglied VENRO

Programmdirektorin, Deutsche Stiftung
Weltbevölkerung

Börner, Jan, Prof. Dr.

Professor für Ökonomik nachhaltiger
Landnutzung und Bioökonomie, Zentrum für
Entwicklungsforschung (ZEF), Universität Bonn

Diaby, Karamba, Dr.

1. stellvertretender Vorsitzender
Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD)

Dietrich, Simone, Prof. Dr.

Professorin für Politische Wissenschaft und
Internationale Beziehungen, Universität Genf

Frueh, Susanne, Vorsitzende

Direktorin des Büros für Interne Aufsicht der OSCE
und Vorsitzende der UN-Evaluierungsgruppe

Gesehues, Jan-Niclas, Dr.

Mitglied des Deutschen Bundestages
(Bündnis 90/Die Grünen)

Krämer, Christian

Mitglied der Geschäftsbereichsleitung,
KfW Entwicklungsbank

Lerch, Simon

Leiter der Abteilung Ergebnismanagement und
Verfahrenssicherung, Brot für die Welt e.V.

Mansmann, Till

Mitglied des Deutschen Bundestages (FDP)

Michaelowa, Katharina, Prof. Dr.

2. stellvertretende Vorsitzende,
Professorin für Politische Ökonomie und
Entwicklungspolitik am Center for Comparative
and International Studies (CIS),
Universität Zürich und ETH

Möhring, Cornelia

Mitglied des Deutschen Bundestages (DIE LINKE)

Müller, Sabine, Dr.

Bereichsleiterin Afrika, Deutsche Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Naujok, Edgar

Mitglied des Deutschen Bundestages (AfD)

Rachel, Thomas

Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU/CSU)

Simons, Claudia

Stellvertretende Leitung Internationale
Zusammenarbeit – Referatsleiterin Steuerung
und Evaluierung, Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Thiele, Rainer, Prof. Dr.

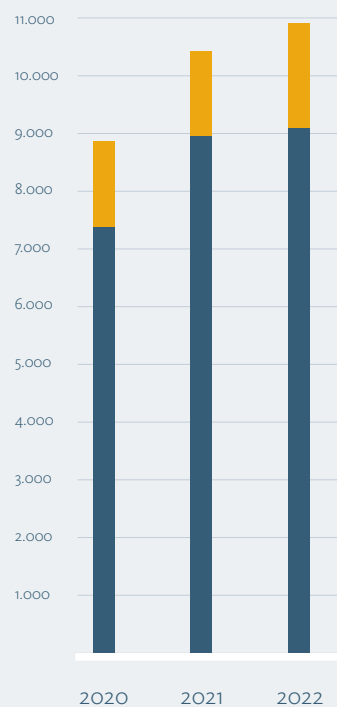
Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel,
Direktor der „Kiel Institute Africa Initiative“

➤ Zahlen und Fakten

Finanzielle Förderung (in Tausend Euro)

	2020	2021	2022
Institutionelle Zuwendungen	8.327	8.949	9.076
Projektzufwendungen*	1.409	1.547	1.886

*Kapazitätsentwicklung für Evaluierung (2017–2022),
Rigorese Wirkungsvaluierung (2018–2022),
Länderportfolioreviews (2020–2022)



Mitarbeitende

inklusive Projektbeschäftigte, ohne Studierende, Hilfskräfte
und Praktikant*innen (in besetzten Stellenanteilen)

	2020	2021	2022
Geschäftsführung und Abteilungsleitungen	6,0	6,0	6,0
Wissenschaftliche Beschäftigte	51,0	50,54	53,10
Projektadministration	7,2	6,1	6,6
Stabsstellen und Verwaltung	16,4	18,3	19,85
Summe	80,6	80,9	85,6

Stichtag jeweils 31.12.

DEval-Publikationen 2020 – 2022

Berichte

2022

Evaluierung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften. Partnerschaft durch Fördern und Fordern?

Helge Roxin, Mirko Eppler,
Marie-Sophie Heinelt

Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2022. Entwicklungspolitisches Engagement in Zeiten globaler Krisen und Herausforderungen

Sebastian H. Schneider, Jens Eger,
Nora Sassenhagen

Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln

Thomas Wenker

Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak

Christoph Hartmann, Ruben Wedel,
Marlene vom Hofe, Maren Weeger,
Line Winterhoff

2021

Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar

Miriam Amine, Judith Ihl, Michèle Kiefer,
Nico Herforth

Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Valerie Habel, Magdalena Orth,
Johanna Richter, Steffen Schimko

Rigorous Impact Evaluation: Evidence Generation and Take-up in German Development Cooperation

Marion Krämer, Lea Jechel, Timo Kretschmer,
Elisabeth Schneider

Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Instrumente zum Umgang mit residualen Klimarisiken

Gerald Leppert, Alexandra Köngeter,
Kevin Moull, Raphael Nawrotzki,
Cornelia Römling, Johannes Schmitt

Exit-Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit

Kim Lücking, Mirko Eppler,
Marie-Sophie Heinelt

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung

Jan Tobias Polak, Lea Smidt, Lena Taube

Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten

Sabine Brüntrup-Seidemann, Verena Gantner,
Angela Heucher, Ida Wiborg

Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2021. Medieninhalte, Informationen, Appelle und ihre Wirkung auf die öffentliche Meinung

Sebastian H. Schneider, Jens Eger,
Nora Sassenhagen

Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost

Helge Roxin, Alexander Kocks, Ruben Wedel,
Nico Herforth, Thomas Wenker

2020

Development Cooperation from a Partner Perspective. How can Germany and other Donors Perform Better in the Eyes of their Partner Countries?

Kerstin Guffler, Ani Harutyunyan,
Matthew DiLorenzo, Tanya Sethi,
Mirko Eppler, Marie-Sophie Heinelt

Institutionelle Evaluierung von Engagement Global

Thomas Schwedersky, Klaus Hermanns,
Heike Steckhan, Laura Kunert

Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung

Magdalena Orth, Valerie Habel,
Johanna Richter, Hanne Roggemann

Germany's Contribution to the Forest and Climate Protection Programme REDD+

Sabine Reinecke, Anne-Kathrin Weber,
Axel Michaelowa, Simone Schnepf,
Johanna Christensen

Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Marcus Kaplan, Dennis Busemann,
Kristina Wirtgen

Policy Briefs

2022

Relevanz und Wirksamkeit der deutschen EZ im Umgang mit residualen Klimarisiken steigern

Gerald Leppert, Alexandra Köngeter, Kevin Moull

Deutsche EZ zum Umgang mit residualen Klimarisiken stärken

Gerald Leppert, Alexandra Köngeter, Kevin Moull

Wirkungsorientierte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit? Der Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programm und Modul

Miriam Amine, Amélie Gräfin zu Eulenburg

Feministische Entwicklungspolitik: Umsetzungshinweise für eine menschenrechtsbasierte und gendertransformative Entwicklungszusammenarbeit

Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube

Evaluation from the Bird's-Eye View: Innovative Use of Remote Sensing Techniques

Gerald Leppert, Malte Lech, Saman Ghaffarian, Norman Kerle

Was wissen wir über die Effekte der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft? Evidenz und Lücken

Valerie Habel, Amélie Gräfin zu Eulenburg

COVID-19: Die Einstellungen der Bevölkerung zu entwicklungspolitischen Maßnahmen und zur Impfstoffverteilung. Umfrageergebnisse zur internationalen Solidarität während der Corona-Pandemie

Jens Eger, Sebastian H. Schneider, Nora Sassenhagen, Martin Bruder

Ende ohne Schrecken. Ausgestaltung von Exit-Prozessen in der Entwicklungszusammenarbeit

Kim Lücking, Mirko Eppler

2021

Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und Umsetzung

Jan Tobias Polak, Lea Smidt, Lena Taube

Berichterstattung über Entwicklungspolitik während der Corona-Pandemie

Jonas Volle, Sebastian H. Schneider, Jens Eger, Nora Sassenhagen, Martin Bruder

Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten

Sabine Brüntrup-Seidemann, Verena Gantner, Angela Heucher

Die Erwartungen der Bevölkerung an Entwicklungspolitik

Jens Eger, Nora Sassenhagen, Sebastian Schneider, Martin Bruder

Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Partner (Phase II)

Laura Kunert, Kerstin Guffler, Tanya Sethi

Zur institutionellen Aufstellung von Engagement Global

Klaus Hermanns, Laura Kunert, Thomas Schwedersky

Bessere Kriterien für bessere Evaluierungen? Die Reform der internationalen Evaluierungskriterien

Martin Noltze, Sven Harten

2020

Economic Integration into Host Communities in Times of Crisis

Jana Kuhnt, Kirsten Schüttler

Effective Interventions to Increase Food and Nutrition Security in Response to Covid-19

Hanna Freudenreich, Kathrin M. Demmler, Andrea Fongar, Lisa Jäckering, Katrin Rudolf

Protecting Workers and Firms in Times of Crisis: Key Labour Market Policies for Low- and Middle-Income Countries

Jochen Kluge, Jörg Langbein, Michael Weber

Evidence on Covid-19 Pandemic Control Interventions and their Impacts on Health-Related Outcomes

Alexandra Avdeenko, Esther Heesemann

Building Peaceful Societies: an Evidence Gap Map

Marion Krämer, Ada Sonnenfeld, Hannah Chirgwin, Miriam Berretta, Kyla Longman, Birte Snilstveit

Öffentliche Meinung zu internationaler Solidarität in der Corona-Pandemie

Sebastian H. Schneider, Jens Eger,
Martin Bruder, Jörg Faust

Strukturierte Fonds in der Entwicklungszusammenarbeit: Zwischen entwicklungspolitischer Wirkung und finanzieller Nachhaltigkeit

Johanna Richter, Magdalena Orth,
Valerie Habbel

Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – gemeinsame Ziele, mehr Wirkungen?

Dennis Busemann, Marcus Kaplan

Anpassung an den Klimawandel: Erreicht die deutsche Finanzierung die besonders betroffenen Länder?

Martin Noltze, Mascha Rauschenbach

Impressum

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

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

Inhaltliche Koordination

Prof. Dr. Jörg Faust, Dr. Alexander Kocks, Dr. Thomas Wencker

Redaktion

Katharina Mayer, Ida Seljeskog, Jelana Vajen (DEval)
Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter

Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg

Korrektorat

Marcus Klein, PhD, Bonn

Bildnachweis

Titelbild: picture alliance/Associated Press |
Felipe Dana, S. 14: Getty Images/Munir Uz Zamman/
Kontributor, S. 40: picture alliance/Zumapress.com |
Dora MaierLe Pictorium, S. 64: picture alliance/dpa |
Tim Brakemeier, S. 88: picture alliance/dpa | Ahmed Jallanzo

Bibliografische Angabe

Faust, J., A. Kocks, T. Wencker (Hrsg.) (2023), Unter
erschweren Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit
in fragilen Staaten, Themenschwerpunktbericht, Deutsches
Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
(DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius Druck, Paderborn

Redaktionsschluss: Juli 2023

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

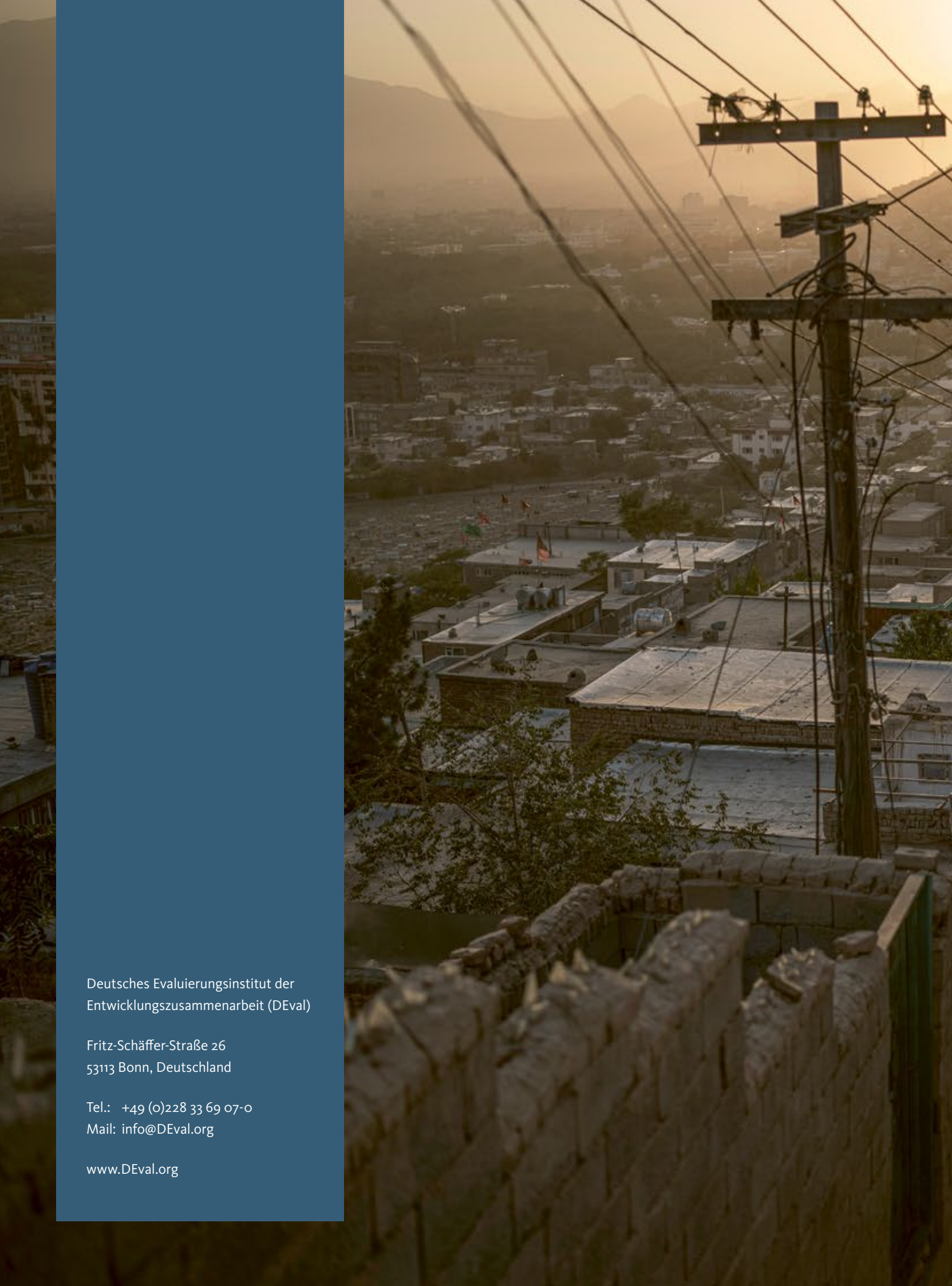
ISBN 978-3-96126-193-2 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-194-9 (PDF)

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





Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

www.DEval.org