

Stärkung von Evaluierungskapazitäten in Partnerländern

EIN INTERVIEW MIT OLGA MARTA SÁNCHEZ OVIEDO, PLANUNGS MINISTERIN VON COSTA RICA, UND JÖRG FAUST, DIREKTOR DES DEVAL

Seit 2014 unterstützt das DEval Costa Rica bei der Entwicklung von Evaluierungskapazitäten und der Verankerung von Evaluierung im Land. Gemeinsam mit dem costa-ricanischen Planungsministerium wird das BMZ-finanzierte Projekt FOCEVAL (Fomento de Capacidades en Evaluación, Förderung von Evaluierungskapazitäten) durchgeführt. Während der lateinamerikanischen Evaluierungswoche Anfang Juni 2017 sprach DEval-Teamleiter Erwin Geuder-Jilg mit Olga Marta Sánchez Oviedo, Planungsministerin von Costa Rica, und Prof. Dr. Jörg Faust, Direktor des DEval, über diese Partnerschaft.

Warum wollen Sie in Costa Rica die Evaluierungspraxis stärken?

Olga Marta Sánchez Oviedo:

Die seit 1949 geltende politische Verfassung von Costa Rica betont die Verantwortung des Staates, geeignete Bedingungen zu schaffen, um Entwicklungsziele, die sich an den Herausforderungen Costa Ricas und den Bedarfen der Bürger ausrichten, zu erreichen. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde ein ausführlicher Artikel in die Verfassung aufgenommen, der klar die Evaluierung erwähnt. Sofort umgesetzt werden konnte dieses Mandat aber nicht.

Unter den demokratischen Verhältnissen, in denen wir seit einigen Jahren leben, haben die Bürger gegenüber dem Staat eine viel stärkere Erwartungshaltung entwickelt. Solange ihre Interessen vertreten werden, sehen sie keinen Grund sich im politischen Geschehen zu engagieren. Die Evaluierung gewinnt deshalb zunehmend an Bedeutung, um im Verhältnis zwischen Bürgern und Staat zu vermitteln. Unter diesen Bedingungen erscheint es mir gleichzeitig wichtig, dass wir als öffentliche Institutionen effizient

sind. Dabei ist die Evaluierung ein grundlegendes Managementinstrument.

Darüber hinaus haben wir in dieser Regierung explizit erklärt, dass wir mit einer Richtschnur arbeiten wollen, die den Bereich Planung und große strategische Aufgaben mit der Nutzung staatlicher Ressourcen, dem Management von Projekten und den Ergebnissen dieser Projekte, aus denen sich spezifische Aufgaben für die Institutionen ergeben, verbindet. Im Rahmen dieser Verkettung erscheint es bedeutsam, Evaluierungskapazitäten und -praxis zu schaffen.

In Zusammenarbeit mit FOCEVAL und DEval kamen wir zu einem gemeinsamen Arbeitsvorschlag, wobei die deutsche Entwicklungszusammenarbeit uns als enorme Chance zur Fortsetzung, Vertiefung und Verbesserung unserer Anstrengungen im Bereich der Evaluierung erschien. Die große Herausforderung ist jetzt, Kapazitäten und Überzeugungen nicht nur bei den politischen Entscheidungsträgern, sondern auch bei den anderen Staatsdienern zu verankern. Der öffentliche Dienst Costa Ricas garantiert dauerhafte Arbeitsverhältnisse. Deshalb ist es entscheidend für die Dauerhaftigkeit und die Nachhaltigkeit des Evaluierungsprozesses, diese Personen zu überzeugen, weiterzubilden und Evaluierungspraxis erfahren zu lassen.

Wie kam es zur Zusammenarbeit des DEval mit der Regierung Costa Ricas?

Jörg Faust:

Es gibt einen wesentlichen Grund. Wir glauben, dass die Stärkung von Evaluierung und von Evaluierungssystemen sehr wichtig ist,

um Strukturen für gute Regierungsführung zu festigen und demokratische Regierungen zu konsolidieren. Da die deutsche Entwicklungszusammenarbeit traditionell Themen der guten Regierungsführung Aufmerksamkeit schenkt, war es für uns eine sehr gute Gelegenheit, ein Land wie Costa Rica als Anker für Stabilität und Demokratie in der Region in seinen Bestrebungen zur Entwicklung eines Evaluierungssystems zu unterstützen.

Welche konkreten Ziele verfolgen Sie mit dem FOCEVAL-Projekt?

Olga Marta Sánchez Oviedo:

Die übergeordnete Absicht ist, die Evaluierung als Instrument moderner Verwaltung zu positionieren. Das setzt voraus, dass institutionelle Kompetenzen gestärkt werden, auch dadurch, dass die in den Institutionen arbeitenden Personen eine konzeptionell-methodische und praktische Ausbildung zur Durchführung von Evaluierungen erhalten. Denn anders als mitunter behauptet wird, kann nicht jeder einfach evaluieren. Evaluierung ist eine Wissensdisziplin, die ihre eigenen Konzepte, Normen und Herangehensweisen hat.

Ebenso bedeutsam ist die alltägliche Nutzung der Evaluierung als Instrument in Entscheidungsprozessen, zur Kontrolle und Transparenz. Dabei ist es wichtig, nicht nur die institutionellen Akteure einzubeziehen, sondern auch die Zivilgesellschaft und Akteursgruppen, die in der costa-ricanischen Gesellschaft aktiv sind.

Schließlich erlaubte uns ein weiteres unserer Ziele – die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren – eine nationale Evaluierungscommunity aufzubauen. Dieser gehören Wissenschaftler, in Costa Rica tätige Organisationen der internationalen Zusammenarbeit, der Rechnungshof (Contraloría), die Ombudsstelle (Defensoría), Nichtregierungsorganisationen sowie verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft an. Sehr wichtig ist uns auch die Verbindung mit den Gesetzgebern.

Und welche Ziele hat das DEval?

Jörg Faust:

Das erste und wichtigste Ziel ist, die Regierung, die Zivilgesellschaft und andere Akteure der Evaluierung beim Aufbau eines Evaluierungssystems zu unterstützen und zur besseren Umsetzung und Wirksamkeit staatlichen Handelns beizutragen.

Aber es gibt auch ein zweites Ziel, das mit unserem Ansatz für Evaluation Capacity Development (ECD) zusammenhängt: DEval will mit dieser Unterstützung die Vorteile eines integrierten und systemischen Ansatzes aufzeigen, wobei nicht nur öffentliche Institutionen befähigt werden, sondern auch die Wissenschaft, die Zivilgesellschaft und die Legislative. DEval will zeigen, dass ein systemischer ECD-Ansatz fragmentierten Versuchen überlegen ist, die oft in der internationalen Zusammenarbeit beobachtet werden können.

Können Sie schon erste Resultate beobachten?

Olga Marta Sánchez Oviedo:

Sicherlich. Vielleicht lasse ich einige Ergebnisse unerwähnt, denn wir verfolgen schon seit etlichen Jahren ein gemeinsames Ziel. Ich würde sagen, dass ein wichtiges Ergebnis zunächst die Bildung der nationalen Plattform ist, die sich als Kollektiv gemeinsam für Evaluierungsprozesse engagiert und dabei über die eigenen institutionellen Dimensionen hinausgeht. Das erscheint mir sehr bedeutsam.

Auch gab es Fortschritte bei der Konsolidierung der Evaluierungseinheit von MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). Aus meiner Sicht ist diese Einheit die für Evaluierung zentrale Stelle und treibt den Prozess in der gesamten Institutionenlandschaft Costa Ricas voran. Dies wurde erreicht, weil die Beteiligten in ihrem Wissen und in der Methodik der Evaluierung weitergebildet wurden, eigenständig Evaluierungsprozesse durchführen und dabei auch innovative und partizipative Methoden nutzen.

Entgegen etwas pessimistischen Vorhersagen wird die erste nationale Evaluierungsagenda von 2015 bis 2018 bald vollständig umgesetzt sein. Zusätzlich baten Programme und Strategien, die ursprünglich nicht Teil davon waren, in die Agenda aufgenommen zu werden. Institutionen, die dadurch Evaluierungserfahrung erwerben konnten, nutzen diese inzwischen für Entscheidungen und zur Anpassung ihrer Planungen und sogar ihrer Funktionen und Strukturen.

Schließlich ist ein wichtiger Erfolg, dass die Entwicklung der nationalen Evaluierungspolitik weit fortgeschritten ist und sie kurz vor ihrer Verabschiedung steht. Zusammenfassend besteht vielleicht die Gefahr, dass ich Punkte ausgelassen habe, aber das sind die wichtigen Erfolge, die ich schnell darstellen kann.

Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie aus dem Projekt für das Evaluation Capacity Development generell?

Jörg Faust:

Erstens wäre es ohne Motivation, ohne Interesse und ohne die Dynamik der Regierung Costa Ricas und vor allem von MIDEPLAN nicht möglich gewesen, die in den verschiedenen Bereichen erzielten Ergebnisse zu erreichen – in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, MIDEPLAN und anderen Ministerien. All das war entscheidend für den Erfolg von FOCEVAL. Damit möchte ich sagen, dass ein hoher Grad an Ownership bei den Partnern die Wahrscheinlichkeit für den Erfolg der Zusammenarbeit erhöht. Das ist eine sehr generelle Schlussfolgerung, die in der Entwicklungszusammenarbeit starke Akzeptanz hat.

Zweitens bringt FOCEVAL verschiedene Akteure zusammen und bindet sie in die Dynamik der Entwicklung eines nationalen Evaluierungssystems in Costa Rica ein. Diese von FOCEVAL entwickelten Koordinierungsmechanismen sind eine Voraussetzung dafür, dieses Projekt nachhaltiger zu machen.

Die dritte Schlussfolgerung ist, dass wir verschiedene Erfolge im Bereich der Kooperation hatten, aber der Aufbau eines nachhaltigen Evaluierungssystems, das nicht nur drei oder vier Akteure

einbezieht, sondern sich tatsächlich in den gesamten Staatsapparat Costa Ricas oder den eines anderen Landes integriert, ein langfristiger Prozess ist.

Welche nächsten Schritte planen Sie?

Olga Marta Sánchez Oviedo:

Zunächst werden wir die Nationale Evaluierungspolitik veröffentlichen. Dieser Prozess ist schon weit fortgeschritten. Er ist in der aktuellen politischen Lage dringend notwendig, da es in wenigen Monaten – nach den im Februar 2018 anstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – einen Regierungswechsel geben wird. Die Nationale Evaluierungspolitik gibt uns die Möglichkeit, der zukünftigen Weiterentwicklung der Evaluierung eine Richtung zu geben. Wir wollen zudem die neue Regierung sensibilisieren und sie überzeugen, weiterhin dem Evaluierungsprozess Bedeutung zukommen zu lassen.

Des Weiteren möchten wir den Prozess der Umsetzung der ersten nationalen Evaluierungsagenda selbst evaluieren und verbessern. Die zweite nationale Evaluierungsagenda soll die positiven Erfahrungen der aktuellen Agenda aufnehmen und die Evaluierung auf einen höheren Entwicklungsstand heben.

Noch ein Aspekt den wir nutzen wollen: Die jetzige dritte Phase von FOCEVAL erlaubt es uns, auch regional tätig zu sein. Ich glaube, dass wir gute Voraussetzungen haben, um Dialoge anzuregen und gemeinsame Projekte mit anderen lateinamerikanischen Ländern im Bereich der Evaluierung umzusetzen. Ich denke daran, verschiedene Agenden zusammenzuführen. Wir haben hier in Lateinamerika ein Forum für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, in dem wir etliche gemeinsame Ziele formuliert haben. Eines dieser Ziele bezieht sich auf die Qualität der öffentlichen Verwaltung. Ich glaube, dass wir zum Beispiel mit Kolumbien, Chile, El Salvador und einigen anderen Ländern sondieren könnten, wie wir bezüglich der Steuerung derjenigen Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung, SDG), die wir gemeinsam haben und bei denen die Notwendigkeit zur Evaluierung besteht, zusammenarbeiten könnten.



In der SDG-Agenda wurden viele Fortschritte im Bereich der Indikatoren beziehungsweise der Messinstrumente gemacht, aber ich glaube, dass im Bereich der Evaluierung bisher nicht viel erfolgt ist. Das ist eine immense Herausforderung und gibt uns ein breites internationales Handlungsfeld, das wir gemeinsam mit DEval und FOCEVAL zweifellos weiterentwickeln können.

Was sind die zukünftigen Perspektiven der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Evaluation Capacity Development, insbesondere hinsichtlich der SDG?

Jörg Faust:

In den letzten Jahren ist die Demokratie in vielen Ländern unter Druck geraten und wir beobachten mit Sorge, dass Demokratisierungsprozesse in Entwicklungsländern meist stagnieren oder bestenfalls schleppend vorankommen. In einer solchen Situation ist es meiner Ansicht nach wichtig, dass Deutschland als ein Land mit viel Erfahrung in der Förderung guter Regierungsführung

über innovative Instrumente zur Fortführung dieser Tradition verfügt.

In diesem Sinn denke ich, dass die Unterstützung von Evaluierungskapazitäten mit systemischen Ansätzen ein sehr innovatives und interessantes Instrument ist. Ich bin zudem der Ansicht, dass wir überlegen müssen, wie wir die gute Erfahrung aus Costa Rica in anderen Umfeldern, in schwierigeren Ländern ohne demokratische Stabilität in Zukunft replizieren können. Das wird aus meiner Sicht eine Herausforderung, aber auch eine Chance sein.

Schließlich müssen wir bedenken, dass die SDG stark mit der Evaluierung verbunden sind und dass die SDG-Agenda ausgesprochen komplex ist. Ich sehe darin für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einen Einstiegspunkt für die Stärkung von Evaluierungskapazitäten und einen Kooperationsbereich, der sich nicht nur auf ein Land oder ein Projekt fokussiert, sondern der auch trilaterale Aspekte hat, die sehr innovativ sein können.

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