

DEval Policy Brief 7/2018

STÄRKUNG VON EVALUIERUNGSKAPAZITÄTEN: EIN SYSTEMISCHER PROJEKTANSATZ DES DEVAL IN LATEINAMERIKA

Zusammenfassung

In demokratischen Ländern versuchen Regierungen, die Wirksamkeit ihres Regierungshandelns durch neue Managementkonzepte und Politikstrategien zu steigern. Gleichzeitig werden in internationalen Agenden zunehmend evidenzbasierte Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Evaluierungen und der dafür notwendige Aufbau nationaler Evaluierungskapazitäten gefordert. Diese Evaluierungen werden jedoch oftmals nur bedingt für politische Entscheidungen genutzt: Häufig haben andere politische Agenden und Interessen Vorrang. Ansätze der Stärkung von Evaluierungskapazitäten sind zudem meist auf fragmentierte Einzelmaßnahmen beschränkt, die weder alle wesentlichen Evaluierungsakteure noch die verschiedenen Ebenen der Kapazitätsentwicklung berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund entwickelte das DEval zur Stärkung von Evaluierungskapazitäten (Evaluation Capacity Development, ECD) einen systemischen Ansatz, der auf individuelle und institutionelle Kapazitäten sowie auf ein förderliches Umfeld für Evaluierungen und deren Nutzung ausgerichtet ist. Im Rahmen des Projekts FOCEVAL (Fomento de Capacidades en Evaluación) wurde der systemische Ansatz in Costa Rica in vollem Umfang, in anderen lateinamerikanischen Ländern teilweise umgesetzt. Es wurden strategisch relevante Evaluierungen gefördert, Regierungen und Parlamente beraten, Weiterbildungsangebote für Evaluation etabliert sowie Organisationen der Zivilgesellschaft und Nachwuchsfachkräfte in Evaluierungsprozesse einbezogen. In Costa Rica haben sich die Evaluierungsakteure in einer nationalen Plattform organisiert und gemeinsam eine nationale Evaluierungspolitik erarbeitet. So konnte der Ansatz zu wichtigen Punkten beitragen: zum Zusammenwirken der Akteure, zu mehr Ownership in Evaluierungsprozessen, zu mehr evidenzbasierten Entscheidungen, zur Steigerung von Transparenz im Regierungshandeln und zur Nachhaltigkeit des Evaluierungssystems.

Allerdings stellen sich in Costa Rica noch Fragen nach der strukturellen Unabhängigkeit der Evaluierungsfunktion, da die zuständigen staatlichen Stellen noch weitgehend die Auswahl von Evaluationsthemen bestimmen. Eine weitere Herausforderung ist die Finanzierung von Weiterbildung im Bereich Evaluation.

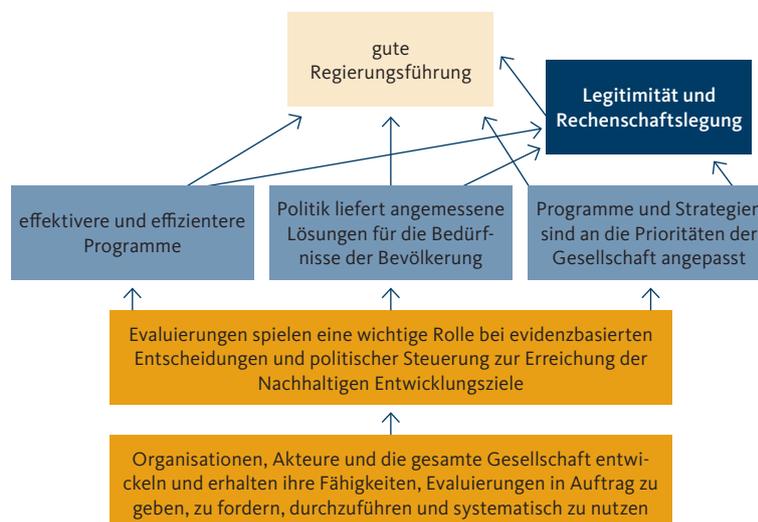
Die bisherigen Erfahrungen verweisen darüber hinaus auf grundlegende Grenzen dieses Ansatzes: In autoritären Systemen und fragilen Kontexten kann er kaum angewendet werden; und selbst in stabilen und demokratischen Ländern müssen Prozesse und Strukturen aufgebaut werden, um Evaluationsergebnisse systematisch bekannt zu machen und in politische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Insgesamt sind in Lateinamerika noch viele Aufgaben zu erledigen, bis Evaluationssysteme ihr Potenzial voll entfalten können.

Neben an Wirksamkeit ausgerichteten Politikstrategien erfordert der systemische ECD-Ansatz die Bereitschaft der Akteure, Evaluationssysteme gemeinsam zu entwickeln sowie Evaluation einzufordern und zu nutzen. Diese Voraussetzungen sind in vielen Regionen und Ländern noch nicht vorhanden. Aber auch unter schwierigen Bedingungen kann sich aus der Sensibilisierung von Akteuren für Evaluation und der Förderung des Diskurses über Evaluation ein günstiges Umfeld entwickeln. In vielen Kontexten ist dies nicht einfach, aber mittelfristig können die ECD-Erfahrungen des DEval ebenso außerhalb Lateinamerikas ein wertvolles Instrument für mehr evidenzbasierte Politik und damit für eine nachhaltige Entwicklung sein.

Evidenzbasierte Politik: eine Herausforderung für nationale Evaluierungskapazitäten

In vielen demokratischen Ländern sind Regierungen und ihre Verwaltungen dabei, mit neuen Managementkonzepten und Politikstrategien die Wirksamkeit ihrer Arbeit zu steigern. Hinzu

Abbildung 1: Gestärkte Evaluierungsfunktionen durch ECD



Quelle: eigene Darstellung

kommt, dass in diesen Ländern der Druck der Zivilgesellschaft auf Regierungen zugenommen hat, die Ergebnisse ihrer Arbeit öffentlich und transparent zu machen. Politische Entscheidungen auf der Grundlage von Evidenz aus wissenschaftlich fundierten Evaluierungen könnten daher einer der wesentlichen Pfeiler guter Regierungsführung sein; sie erfordern aber hohe Kompetenzen und funktionsfähige staatliche Strukturen.

Auch die Ende 2015 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die darauf aufbauende Bangkok-Erklärung zu nationalen Evaluierungskapazitäten für die Sustainable Development Goals (SDG) sowie die von EvalPartners entwickelte Global Evaluation Agenda 2016–2020 rücken evidenzbasierte Politik und nationale Evaluierungskapazitäten in den Fokus.

Für den lateinamerikanischen Kontext zeigte eine von CIDE/CLEAR 2015 vorgelegte Studie (Pérez, Gabriela und Maldonado, Claudia [ed.] 2015) der Evaluierungssysteme zehn lateinamerikanischer Länder, dass die Ergebnisse der nationalen M&E-Systeme insgesamt noch kaum zur Entscheidungsfindung genutzt wurden.¹ Ein möglicher Grund dafür ist, dass politische Agenden (z. B. die Befriedigung von Partikularinteressen) Entscheidungen stärker beeinflussen als Evidenz aus Evaluierungen. Zudem werden Evaluierungsergebnisse oft nicht verständlich genug dargestellt oder auf relevante Entscheidungsbedarfe zugeschnitten. In anderen Fällen sind sie aufgrund qualitativer Mängel nicht ausreichend glaubwürdig oder erzielen zu wenig Aufmerksamkeit, um in politische Entscheidungsprozesse einzufließen. Der Aufbau von

Evaluierungskapazitäten ist eine Antwort auf diese Herausforderungen, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

ECD in systemischer Perspektive

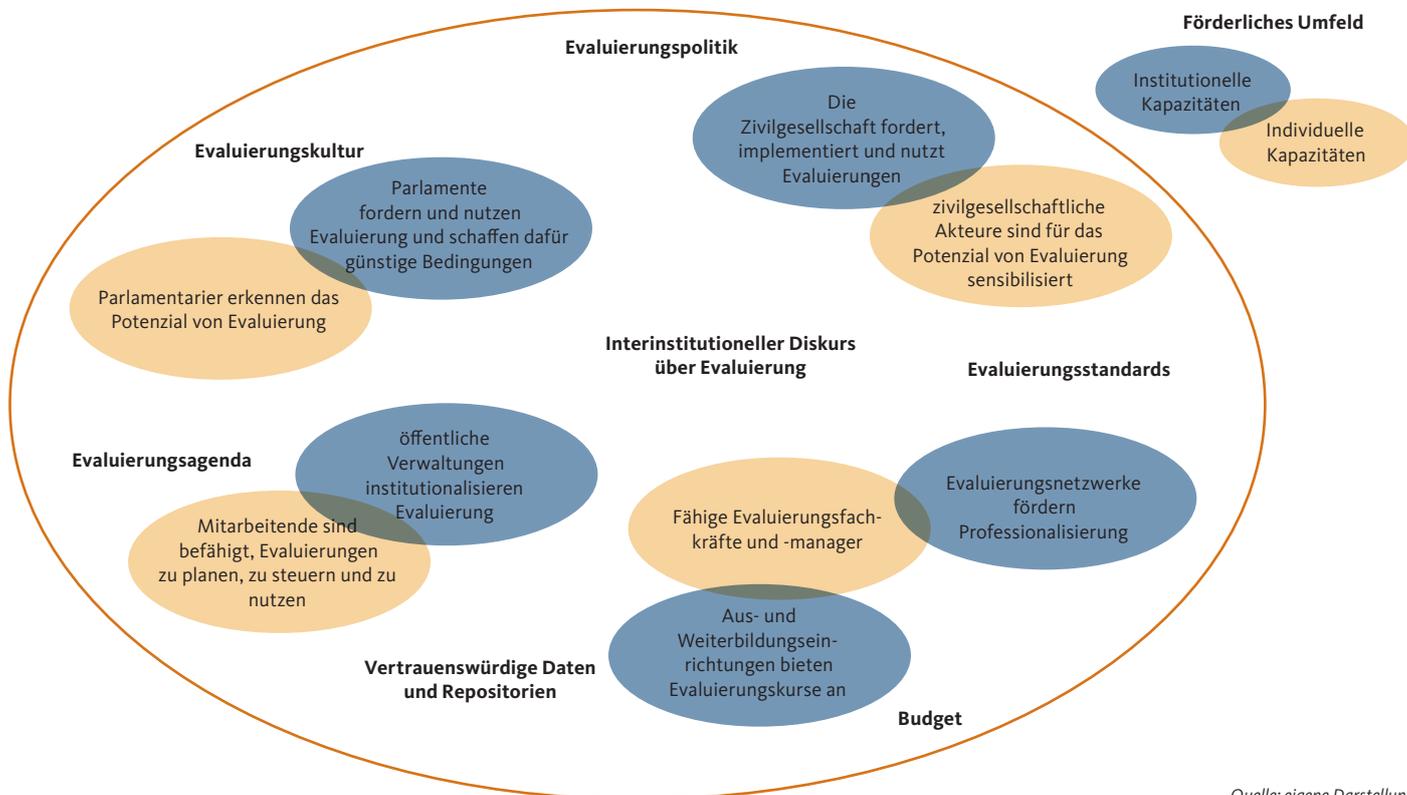
Auch wenn der Wille, Evaluierung im oben genannten Sinn zu nutzen, vorhanden ist, fehlen in vielen Ländern noch die für die Umsetzung notwendigen Strukturen und Qualifikationen. In diesem Fall kann ECD Partner in Entwicklungs- und Schwellenländern befähigen, die in Abbildung 1 genannten Funktionen zu entwickeln. In der Vergangenheit war dieses umfassende Verständnis jedoch selten; meistens beschränkte sich ECD auf fragmentierte Einzelmaßnahmen, oft in den Bereichen Aus- und Weiterbildung. Es fehlte die systematische Verschränkung dieser Einzelmaßnahmen und der Blick auf das Evaluierungssystem als Ganzes.

ECD in einem systemischen Ansatz beinhaltet dagegen alles, was erforderlich ist, um die notwendigen Voraussetzungen für die Institutionalisierung von Evaluierungsstrukturen und -prozessen in Staat und Gesellschaft voranzubringen. Deshalb muss ECD auf verschiedenen Ebenen mit jeweils geeigneten Instrumenten umgesetzt werden, wie Abbildung 2 zeigt.

Der systemische Ansatz beinhaltet die Stärkung von Evaluierungskapazitäten auf drei Ebenen: individuelle Kapazitäten (gelb), institutionelle Kapazitäten (blau) und förderliches Umfeld (schwarzer Text auf weißem Grund). Diese drei Ebenen sollen zusammenwirken. Die Darstellung zeigt die vollumfängliche Verwirklichung des systemischen Ansatzes, doch kann er auch in

¹ Bewertung: drei Länder „mittel“, sieben Länder „niedrig“, kein Land „hoch“.

Abbildung 2: Systemischer Ansatz zur Stärkung von Evaluierungskapazitäten



Quelle: eigene Darstellung

Teilen umgesetzt werden, ohne dass er als Konzept seine Bedeutung verliert.

Die Umsetzung des systemischen ECD-Ansatzes in Lateinamerika: das Projekt FOCEVAL

Um die in Abbildung 1 gezeigten Wirkungen zu erreichen, setzt das DEval seit Juli 2014 im Projekt zur Stärkung von Evaluierungskapazitäten (Fomento de Capacidades en Evaluación, FOCEVAL) in Costa Rica den systemischen Ansatz in vollem Umfang ein. In weiteren Ländern (Ecuador, Guatemala) wurde damit begonnen, zumindest Teile des Ansatzes sukzessive einzuführen². Das Projekt arbeitet dabei mit staatlichen Institutionen, Universitäten, Evaluierungsgesellschaften und der Zivilgesellschaft zusammen und wendet akteurspezifische Maßnahmen an. Dabei wurden Schlüsselakteure als aktive Teilhaber des Projekts in eine nationale (Costa Rica) und eine regionale (Lateinamerika) Plattform eingebunden.

FOCEVAL unterstützte 2014 und 2018 erneut das costa-ricanische Planungsministerium bei der Gestaltung der nationalen

Evaluierungsagenda. Auswahlkriterien sind unter anderem das Interesse der zuständigen staatlichen Institutionen an der Evaluierung. Falls diese ihre Programme nicht evaluieren lassen wollen, werden Evaluierungen nicht durchgeführt und die Evaluierungsfunktionen Transparenz und Rechenschaftslegung werden nur unzureichend ausgefüllt.

Um die nachhaltige Institutionalisierung von Evaluierung in Costa Rica sicherzustellen, hat FOCEVAL den Prozess der Entwicklung einer nationalen Evaluierungspolitik begleitet und beraten. Grundlage dafür war die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure in der nationalen Plattform.

Eine zentrale Voraussetzung für qualitativ hochwertige Evaluierungen ist die Stärkung der Kapazitäten von Evaluierungsfachkräften. FOCEVAL führte daher entsprechende Fortbildungsmaßnahmen ein, die zunehmend von lokalen Trainingsanbietern in alleiniger Verantwortung angeboten werden. Die dauerhafte Etablierung dieser Angebote erfordert allerdings die Einplanung von Haushaltsmitteln für Fortbildung.

² In Honduras und der Dominikanischen Republik konnte bisher nur mit einzelnen Akteuren (Parlament bzw. Evaluierungseinheit im Präsidentenamt) kooperiert werden.

FOCEVAL unterstützte unterschiedliche Typen von Evaluierung in Costa Rica sowohl methodisch als auch personell als auch finanziell: Eine partizipative Evaluierung erprobte Mechanismen der Einbindung einer zivilgesellschaftlichen Organisation bei der Evaluierung. Die Evaluierung der Armutsbekämpfungsstrategie „Puente al Desarrollo“ analysierte die multiplen Dimensionen von Armut, eine Evaluierung gemeindlicher Dienstleistungen wird von Nachwuchskräften durchgeführt. Um die Akzeptanz und Nutzung der Evaluierungsergebnisse zu erhöhen, war in allen Fällen die frühzeitige Einbindung der verantwortlichen Institutionen und Akteure in den Evaluierungsprozess erforderlich.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Der systemische ECD-Ansatz konnte in verschiedener Hinsicht seine Stärken unter Beweis stellen: Die Voraussetzungen für evidenzbasierte Entscheidungen werden auf allen Ebenen gestärkt; relevante Akteure wirken zusammen, erhöhen ihre Ownership in Evaluierungsprozessen und fördern die Transparenz von Regierungshandeln. Bei Regierungswechseln wird die Nachhaltigkeit des Evaluierungssystems abgesichert.

Doch wurden auch die Grenzen dieses Ansatzes deutlich: In autoritären Systemen und fragilen Kontexten ist seine Umsetzung kaum möglich. In solchen Ländern kann das Einfordern von

Transparenz und Rechenschaftslegung die persönliche Sicherheit und die Existenz kritischer Organisationen gefährden. Hingegen sind in stabileren Ländern Lateinamerikas, die noch über keine ausreichenden Evaluierungsstrukturen verfügen, gute Ansatzpunkte vorhanden, um Evaluierungen in politischen Entscheidungsprozessen zu nutzen.

Stark förderlich für den Erfolg des systemischen Ansatzes ist neben an Wirksamkeit und gesellschaftlichen Bedürfnissen ausgerichteten Politiken die Bereitschaft der Akteure, Evaluierung einzufordern und zu nutzen. Dazu können auch unter schwierigen Bedingungen staatliche und nichtstaatliche Akteure für Evaluierung sensibilisiert sowie der Diskurs über Evaluierung und die Dialogkultur gefördert werden. Wenn die Regierungspolitik dies zulässt, kann sich daraus ein förderliches Umfeld entwickeln, in dem der systemische Ansatz von ECD- oder Good-Governance-Projekten handlungsweisend genutzt wird.

In der gegenwärtigen von Konflikten und „alternativen Fakten“ geprägten Situation stellt diese Nutzung eine große Herausforderung dar. Mittelfristig können jedoch die Erfahrungen des DEval mit dem systemischen ECD-Ansatz auch in anderen Regionen ein wertvolles Instrument für mehr evidenzbasierte Politik und damit für eine nachhaltige Entwicklung sein.

Literatur

Krapp, Stefanie und Geuder-Jilg, Erwin (2016), „DEval's ECD Approach in Costa Rica – Involving Civil Society in Evaluation“, in: *Evaluation Capacity Development Newsletter from the OECD-DAC Network in Development Evaluation*, www.oecd.org/dac/evaluation/EVALNET-ECD-Newsletter-April-2016-final.pdf#page=5.

Pérez, Gabriela und Maldonado, Claudia (ed.) (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas – Centro CLEAR para América Latina, Ciudad de México.

UNDP/IDEAS (2015), *Bangkok Principles on National Evaluation Capacity for the Sustainable Development Goals (SDG) Era*, www.nec2015.net/article/bangkok-principles-national-evaluation-capacity-sustainable-development-goals-sdg-era.



Dr. Stefanie Krapp
Ehem. Abteilungsleiterin DEval



Erwin Geuder-Jilg
Fachlicher Leiter FOCEVAL

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