



UMSETZUNG VON EMPFEHLUNGEN AUS EVALUIERUNGEN DES DEval

*Erste Synthese des Monitorings der Umsetzung von
Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015 – 2018)*

2023

IMPRESSUM

Inhaltliche Verantwortung

Heike Steckhan
Prof. Dr. Jörg Faust

Gestaltung Umschlag und Grafiken

Katharina Mayer

Lektorat

Dr. Marcus Klein,
<https://www.marcusklein.org/>

Bildnachweis

Titelseite: Shutterstock, *Blueee77*

Bibliografische Angabe

DEval (2023), *Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen des DEval. Erste Synthese des Monitorings der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015–2018)*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2023

ISBN 978-3-96126-183-3 (PDF)

Herausgegeben von

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

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:
<https://www.deval.org/de/publikationen>

UMSETZUNG VON EMPFEHLUNGEN AUS EVALUIERUNGEN DES DEval

*Erste Synthese des Monitorings der Umsetzung von
Evaluierungsempfehlungen des DEval (2015 – 2018)*

2023

VORWORT VON JOCHEN FLASBARTH

Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Liebe Leser*innen,

die deutsche Entwicklungspolitik steht aktuell vor einer doppelten Herausforderung. Einerseits verfolgt sie ambitionierte, auf ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit gerichtete Schwerpunkte. Andererseits muss sie auf eine Reihe exogener Schocks reagieren, die aus dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine resultieren. Umso wichtiger ist es, das eigene Handeln kritisch zu reflektieren, sich den Spiegel vorhalten zu lassen und daraus zu lernen.

Evaluierungen erfüllen genau diesen Zweck. Deshalb hat das BMZ vor zehn Jahren das DEval als unabhängiges Evaluierungsinstitut der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gegründet.

Parlament und Öffentlichkeit fragen uns regelmäßig, ob Evaluierungen zu Verbesserungen geführt haben. Das sogenannte Umsetzungsmonitoring von Evaluierungsempfehlungen ist daher integraler Bestandteil unseres Evaluierungssystems. Im Umsetzungsmonitoring wird für jede Evaluierungsempfehlung beleuchtet, ob wir unsere Arbeitsweise überprüft und entsprechend verändert haben. Wenn wir Evaluierungsempfehlungen nicht teilen, begründen wir das.

Dieser erste Synthesebericht des DEval zum Umsetzungsmonitoring stellt für das BMZ einen Nachweis für die Lernfähigkeit und Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit dar. Reflektiert wurde der Umgang mit abgeschlossenen Evaluierungen vergangener Jahre, von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten über spezifische Förderprogramme wie develoPPP und das weltwärts-Freiwilligenprogramm bis hin zu Budgetfinanzierungen. Das Ergebnis des Berichts stimmt mich positiv: Ca. drei Viertel der betrachteten DEval-Empfehlungen wurden umgesetzt. Dies zeigt, dass Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit das Lernen aus Evaluierungen ernst nehmen. Gleichzeitig möchten wir den Befund nutzen, um uns weiter zu verbessern. Ich möchte, dass wir als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit künftig noch mehr Evaluierungsempfehlungen, die wir teilen, auch in konkrete und messbare Umsetzungsschritte übersetzen und dass wir diese Schritte auch noch konsequenter gehen.

Dieser erste Synthesebericht zum Umsetzungsmonitoring gibt BMZ und DEval konkrete Ansatzpunkte, die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit weiter voran zu treiben. Einerseits soll dies durch qualitativ hochwertige, adressatengerechte und umsetzbare Empfehlungen des DEval ermöglicht werden, andererseits durch nachweisbare, auf diesen Empfehlungen basierende Veränderungen. Wir wollen noch besser verstehen, welche Veränderungen uns besonders leicht und zügig bzw. besonders schwierig von der Hand gehen. Dies werden wir, mit der Unterstützung von DEval, weiter untersuchen.

Lernen aus Evaluierungen ist mir ein wichtiges Anliegen und es soll zukünftig noch stärker in der Entwicklungspolitik verankert werden. Ich freue mich, wenn dieser Bericht zu einem konstruktiven Austausch über evidenzbasierte Veränderungen beiträgt.

Jochen Flasbarth

VORWORT VON PROF. DR. JÖRG FAUST

Direktor des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit



Sehr geehrte Leser*innen,

die unabhängige Evaluierung öffentlicher Politiken verfolgt drei miteinander verknüpfte Funktionen: Sie soll Erkenntnisse generieren, praxisrelevante Lernimpulse zur Verbesserung geben und die Rechenschaftslegung stärken.

In der Entwicklungszusammenarbeit kommt der Evaluierung traditionell große Bedeutung zu. Über ihre Erkenntnis-, Lern- und Rechenschaftsfunktion leistet sie wertvolle Beiträge zur Verwirklichung der vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung in den Ländern des globalen Südens.

Auch am DEval verfolgen wir mit unserer wissenschaftlich fundierten Evaluierungsarbeit das Ziel, zur Stärkung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Große Bedeutung kommt hierbei den Empfehlungen unserer Evaluierungen zu, die wir aus den Ergebnissen und Schlussfolgerungen unserer Analysen ableiten. Diese Empfehlungen sind Lernimpulse an unsere Adressaten aus Politik und Entwicklungspraxis; sie sind gleichsam konkrete Aufgabenstellungen zur Verbesserung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Doch führen die Empfehlungen auch zu den angestrebten Veränderungen in Entwicklungspolitik und Durchführungspraxis? Im vorliegenden Bericht wird erstmals analysiert, inwieweit Empfehlungen aus DEval-Evaluierungen von den adressierten Organisationen geteilt und umgesetzt wurden. Darüber hinaus werden mögliche Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Empfehlungen identifiziert, um hierdurch zukünftige Verbesserungen zu erreichen, etwa in den sich an Evaluierungen anschließenden Umsetzungsplanungen. Schließlich ist der vorliegende Bericht für das DEval selbst von hohem Wert: Wir geben damit Auskunft über angestrebte Wirkungen unserer eigenen Arbeit und erhalten selbst wichtige Hinweise, wie wir die Qualität unserer Tätigkeit und insbesondere unserer Empfehlungen weiterentwickeln können.

Von Relevanz ist zudem, dass dieser aus einer arbeitsteiligen Zusammenarbeit zwischen BMZ und DEval resultierende Bericht nicht eine einmalige Momentaufnahme bleiben wird, sondern das Monitoring der Umsetzung von Empfehlungen verstetigt wird. Dies ist ein Gewinn für ein auf Lernen sowie Rechenschaftslegung zielendes Evaluierungssystem und folgt guter internationaler Praxis. Es wäre daher zu wünschen, dass dieser Bericht zur Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen Beachtung auch außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit fände.

Jörg Faust

Zusammenfassung

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) erstellt unabhängige Analysen und Bewertungen von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hierzu zählen primär Evaluierungen, aber auch evaluative Studien. Darin spricht das DEval Empfehlungen an Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dazu aus, wie sie ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen verbessern können.

In der **Umsetzungsplanung** im Anschluss an eine Evaluierung beziehungsweise an eine Studie mit Empfehlungen setzen sich die adressierten Organisationen mit den Empfehlungen auseinander. Sie entscheiden, inwieweit sie diese teilen und in welchen Schritten die geteilten Empfehlungen umgesetzt werden sollen. Ungefähr anderthalb bis zwei Jahre nach der Umsetzungsplanung wird dann in einem vom DEval durchgeführten **Umsetzungsmonitoring** bewertet, inwieweit die Empfehlungen beziehungsweise die in der Umsetzungsplanung festgelegten Schritte tatsächlich in der entwicklungspolitischen Praxis verwirklicht wurden und die mit der Empfehlung intendierten Veränderungen eingetreten sind. Entsprechend der BMZ-Leitlinien „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2021) sind über Umsetzungsplanung und -monitoring das Lernen, aber auch die Rechenschaftslegung im Evaluierungssystem der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verankert.

Im vorliegenden ersten Synthesebericht werden die Ergebnisse einer Pilotphase des Umsetzungsmonitorings zusammengefasst. Berücksichtigt wurden dabei die Empfehlungen von zehn zwischen 2015 und 2018 veröffentlichten DEval-Evaluierungen. Es handelt sich also um eine noch sehr begrenzte Auswahl, die zudem teils noch in der Aufbauphase des Instituts durchgeführt wurden. Auch in Zukunft sollen regelmäßig übergreifende Erkenntnisse zum Umsetzungsstand von DEval-Empfehlungen veröffentlicht werden. Aufgrund einer kontinuierlich zunehmenden Anzahl an Evaluierungen und einer fortschreitenden Konsolidierung von Prozessen ist damit zu rechnen, dass zukünftige Synthesen zu robusteren Ergebnissen hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlungen kommen werden, welche die hier vorliegenden (vorläufigen) Erkenntnisse auf übergeordneter Ebene verfestigen oder auch relativieren können.

In den im vorliegenden Bericht betrachteten zehn Evaluierungen werden vor allem Empfehlungen an BMZ und GIZ, aber auch an die KfW Entwicklungsbank und zivilgesellschaftliche Organisationen ausgesprochen. Insgesamt teilten die adressierten Organisationen mehr als zwei Drittel der Empfehlungen vollständig oder teilweise. Von den geteilten Empfehlungen wurden etwa drei Viertel umgesetzt. Als Bewertungsgrundlage für dieses Ergebnis wurden die in der Umsetzungsplanung geplanten Schritte und die in der jeweiligen Evaluierung formulierten Empfehlungen herangezogen.

Aus der Synthese lassen sich einige förderliche Faktoren für das Teilen und die Umsetzung von DEval-Empfehlungen ableiten. Empfehlungen werden insbesondere dann geteilt und/oder umgesetzt, wenn

- sie für die Adressaten nachvollziehbar und relevant sind;
- sie aktuell laufende Veränderungen im Umfeld des Evaluierungsgegenstands einbeziehen;
- die angesprochenen Veränderungsbedarfe konkret benannt werden, aber gleichzeitig den Adressaten ausreichend Freiraum gelassen wird, zu entscheiden, wie sie Veränderungen erreichen wollen;
- Verantwortlichkeiten für die Umsetzung in der Umsetzungsplanung klar definiert werden;
- Ressourcen, die die adressierten Organisationen für die Umsetzung benötigen, berücksichtigt beziehungsweise bereitgestellt werden.

Im vorliegenden Synthesebericht werden außerdem einige Ansatzpunkte aufgezeigt, um die Auseinandersetzung mit DEval-Evaluierungen beziehungsweise die Umsetzung der Empfehlungen und damit deren Nützlichkeit zu steigern. Hierbei existieren Lern- und Verbesserungspotenziale bei den Adressaten von Empfehlungen, etwa im Hinblick auf die Umsetzungsplanung oder die notwendige Bereitstellung von Ressourcen zur Umsetzung. Zugleich deutet die Analyse auch auf Lern- und Optimierungspotenziale des DEval etwa mit Blick auf die Formulierung von Empfehlungen hin. Damit soll die vorliegende Synthese im Einklang mit der DEval-Institutsstrategie 2022–2026 (DEval, 2022) dazu dienen, die Evaluierungsprozesse des DEval weiterzuentwickeln, um die Akzeptanz und Nützlichkeit seiner Evaluierungen zu stärken.

INHALT

1.	Hintergrund und Zielsetzung	1
2.	Wodurch zeichnen sich die Empfehlungen des DEval aus?.....	3
2.1	Wie viele Empfehlungen spricht das DEval aus?	3
2.2	Wer ist Adressat von Empfehlungen des DEval?.....	4
2.3	Welche Arten von Veränderungen empfiehlt das DEval?	4
3.	Wie setzen sich Adressaten mit DEval-Empfehlungen auseinander?	8
3.1	Teilen die Adressaten die Empfehlungen des DEval?	8
3.2	Setzen die Adressaten die Empfehlungen des DEval um?	9
3.3	Einflussfaktoren auf die Auseinandersetzung der Adressaten mit den Empfehlungen.....	13
4.	Schlussfolgerungen	13
4.1	(Vorläufige) Schlussfolgerungen zur Umsetzung von Empfehlungen	13
4.2	Lernpotenziale	14
4.3	Ausblick: Chancen zukünftiger Synthesen.....	15
5.	Literatur	17

1. HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

Kernaufgabe des DEval ist es, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu analysieren und zu bewerten – unabhängig, praxisorientiert und auf der Grundlage wissenschaftlicher Standards. Dafür untersucht das DEval in seinen wissenschaftlich fundierten Evaluierungen und evaluativen Studien zumeist nicht Projekte oder Programme der EZ, sondern widmet sich der Untersuchung übergeordneter Maßnahmen beziehungsweise Fragen, die für die Politik, die staatlichen Durchführungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Akteure in Deutschland sowie für Partner in Entwicklungs- und Schwellenländern strategisch bedeutsam sind.

Die Ergebnisse des DEval sind für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die deutsche EZ ein wichtiges Lerninstrument. Sie sollen der evidenzbasierten Steuerung der deutschen EZ dienen, mit dem Ziel, deren Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit zu steigern. Abbildung 1 zeigt den Prozess der Evaluierungen des DEval von der Klärungs- und Konzeptphase bis hin zur Veröffentlichung des Berichts. Die sich daran anschließenden Phasen der Umsetzungsplanung und des Umsetzungsmonitorings sind insofern nicht mehr Teil der Evaluierung.

Abbildung 1 DEval-Evaluierungsprozess



Um aus Evaluierungen beziehungsweise evaluativen Studien zu lernen, ist die Auseinandersetzung der adressierten Organisationen mit daraus abgeleiteten Empfehlungen eine wichtige Voraussetzung.¹ Es ist daher gute internationale Praxis in der Entwicklungszusammenarbeit, die Umsetzung von Empfehlungen systematisch nachzuverfolgen. Entsprechend sind Umsetzungsplanung und -monitoring von Empfehlungen aus DEval-Evaluierungen in den Leitlinien des BMZ „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2021) verankert. Dort ist ein dreistufiger Prozess mit geteilten Verantwortlichkeiten zwischen BMZ und DEval vorgesehen (siehe auch Kasten 1):

- parallele Veröffentlichung des Evaluierungsberichts durch DEval und der Stellungnahme durch das BMZ
- formalisierte Umsetzungsplanung mit konkreten, termingebundenen und überprüfbaren Teilschritten
- Monitoring der Umsetzung von Empfehlungen beziehungsweise der hierfür durch die Adressaten festgelegten Umsetzungsschritte

Kasten 1 Prozesse von Umsetzungsplanung und Umsetzungsmonitoring

Umsetzungsplanung: Mit Veröffentlichung des Evaluierungsberichts durch das DEval und der Stellungnahme zum Bericht durch das BMZ beginnt eine formalisierte Umsetzungsplanung, in der das BMZ und weitere von den Empfehlungen adressierte Organisationen entscheiden, inwieweit sie diese teilen und in welchen Schritten die geteilten Empfehlungen umgesetzt werden sollen. In der Umsetzungsplanung, die in der Verantwortung des BMZ liegt, hat das DEval eine beratende Rolle, indem es bei Bedarf näher erläutert, wie sich eine Empfehlung aus den Ergebnissen der Evaluierung ableitet und welche Veränderungen damit intendiert sind. Zudem unterstützt es das BMZ in der Qualitätssicherung. So schätzt das DEval ein, ob die vereinbarten Schritte plausibel zu den Veränderungen führen können, die mit der Empfehlung angestrebt werden.

¹ Empfehlungen werden primär in Evaluierungen ausgesprochen, können aber auch in Studien enthalten sein.

Umsetzungsmonitoring: Die systematische Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen ist seit 2020 Bestandteil der Evaluierungsarbeit des DEval: Circa anderthalb bis zwei Jahre nach der Umsetzungsplanung untersucht das DEval, inwieweit die Empfehlungen beziehungsweise die hierfür in der Umsetzungsplanung festgelegten Schritte tatsächlich realisiert wurden. Mit Hilfe einer tabellarischen Abfrage, Interviews und einer kurzen Onlinebefragung unter den Adressaten der Empfehlungen werden neben Erkenntnissen zum konkreten Umsetzungsstand auch Informationen zu Voraussetzungen, Erfolgsfaktoren und Hürden für die Auseinandersetzung mit Empfehlungen gewonnen. Die Umsetzung nicht geteilter Empfehlungen wird nicht bewertet. Erkenntnisse dazu können aber als Lernimpulse im Umsetzungsmonitoring aufgegriffen werden.

Im vorliegenden ersten Synthesebericht werden die Ergebnisse des Umsetzungsmonitorings für zehn zwischen 2015 und 2018 veröffentlichte DEval-Evaluierungen zusammengefasst. Die transparente Darstellung der Auseinandersetzung der Adressaten mit den Empfehlungen und die Ableitung von Schlussfolgerungen sowie möglichen Lernpotenzialen sowohl für das DEval als auch für die Adressaten sollen dazu beitragen, Evaluierungen, ihre Empfehlungen und deren Umsetzung zu verbessern. Wie in der DEval-Institutsstrategie 2022–2026 (DEval, 2022) festgehalten, soll dadurch die Akzeptanz und Nützlichkeit von DEval-Evaluierungen gestärkt werden. Darüber kann auch ein Beitrag zur Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des EZ-Evaluierungssystems insgesamt geleistet werden.

Gegenstand dieses ersten Syntheseberichts ist die Umsetzung der Empfehlungen von insgesamt zehn DEval-Evaluierungen, bei denen das Umsetzungsmonitoring (UM) bis zum 3. Quartal 2022 abgeschlossen wurde (siehe Tabelle 1). Zu Evaluierungen, deren Umsetzungsplanungen in der Anfangsphase des DEval stattfanden, wurde kein Umsetzungsmonitoring durchgeführt.² Informationen zu den jeweiligen Evaluierungen sowie die Evaluierungsberichte, in denen auch die Empfehlungen enthalten sind, finden sich auf der *Homepage des DEval*.

Tabelle 1 Evaluierungen mit abgeschlossenen Umsetzungsmonitoring bis 3.Quartal 2022

UM	Evaluierung	Veröffentlichung
2020	Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer	21.12.2015
	Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten	07.10.2016
	Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit	02.03.2017
	Evaluierung des develoPPP.de-Programms	07.04.2017
	Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen	29.09.2017
2021	Meta-Evaluierung und Evaluierungssynthese von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	16.05.2018
	The Future of Integrated Policy-based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia	29.08.2018
	Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit	19.11.2018
2022	weltwärts-Freiwillige und ihr Engagement in Deutschland	07.03.2018
	Impact, Diffusion and Scaling-Up of a Comprehensive Land-Use Planning Approach in the Philippines	08.08.2018

² Diese Evaluierungen sind: „Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan“, „Aid for Trade, Policies and Strategies in German Development Cooperation“ und „30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen“.

Dieser Synthesebericht umfasst insofern eine erste, noch deutlich begrenzte Auswahl an DEval-Evaluierungen, die teils in der Aufbauphase des Instituts durchgeführt wurden. Bei allen hier untersuchten Evaluierungen befanden sich zudem die Prozesse von Umsetzungsplanung und -monitoring noch in der Pilotierung. Auch die Qualitätskriterien für Evaluierungsempfehlungen wurden parallel zu diesem Pilotierungsprozess weiterentwickelt und standardisiert.

Durch die weniger klar regulierten Evaluierungs- und Umsetzungsplanungsverfahren ergeben sich Herausforderungen für die vorliegende Analyse. So sind in den untersuchten Evaluierungen teilweise Empfehlungen noch nicht so eindeutig formuliert, wie dies inzwischen vorgesehen ist, und die in den Umsetzungsplanungen definierten Umsetzungsschritte sind teils unpräzise und decken beispielsweise die durch Empfehlungen intendierten Veränderungen nicht oder nur zum Teil ab. Ebenso fehlen stellenweise definierte Zuständigkeiten und zeitliche Vorgaben für die Umsetzung. In der vorliegenden Auswertung werden daher zwar erste relevante Erkenntnisse geliefert, die jedoch in zukünftigen Synthesen auch auf Grundlage verbesserter Standards und Prozesse weiter vertieft und fundiert werden sollen.

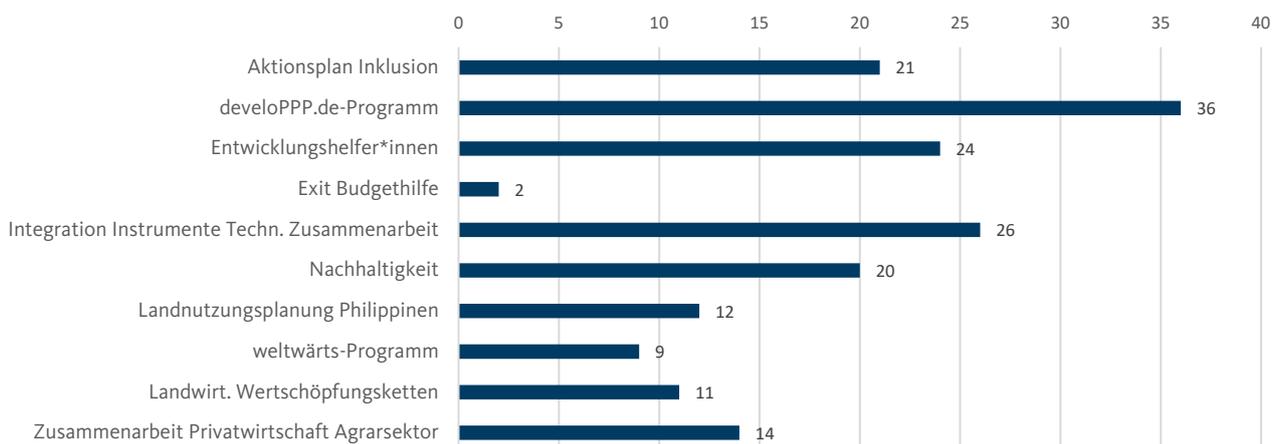
In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Auswertung zunächst zu den Eigenschaften der ausgesprochenen Empfehlungen und anschließend zum Status des Teilens und der Umsetzung von Empfehlungen dargestellt.

2. WODURCH ZEICHNEN SICH DIE EMPFEHLUNGEN DES DEval AUS?

2.1 Wie viele Empfehlungen spricht das DEval aus?

Insgesamt werden in den zehn in dieser Synthese untersuchten Evaluierungen 175 Empfehlungen ausgesprochen.

Abbildung 2 Anzahl Empfehlungen pro Evaluierung³



Seit 2021 (und damit nach Abschluss der hier analysierten Evaluierungen) gibt es am DEval eine Vorgabe von in der Regel nicht mehr als zehn Empfehlungen pro Evaluierung.

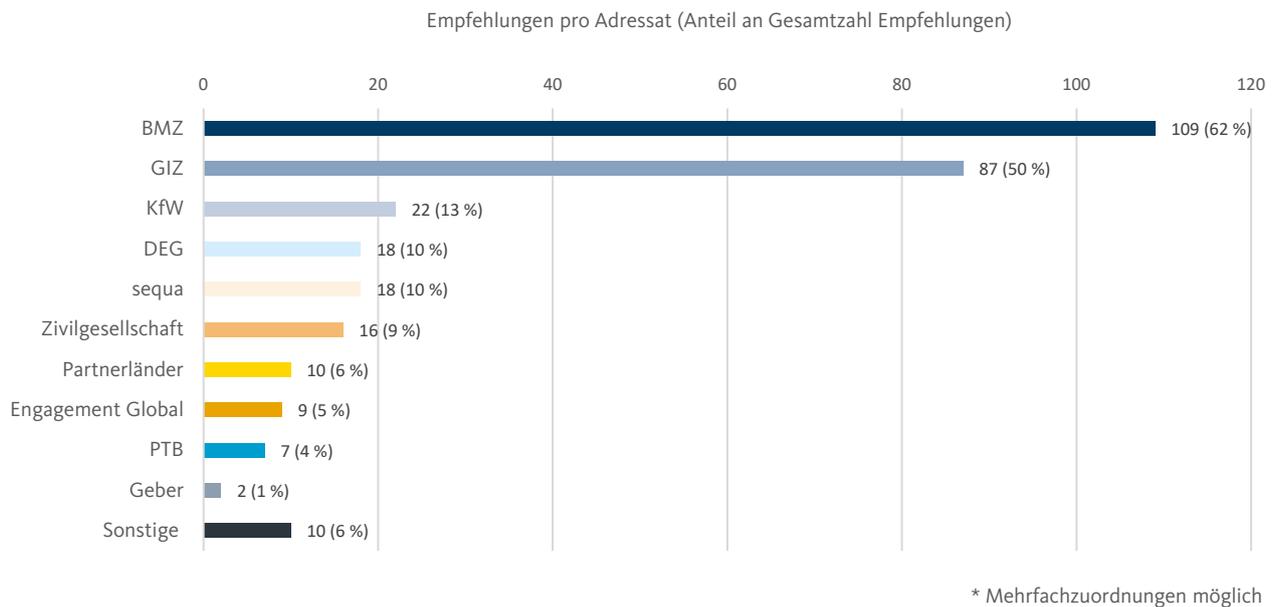
³ Die hohe Anzahl an Empfehlungen der Evaluierung des develoPPP.de-Programms ist darin begründet, dass das Evaluierungsteam zum Zeitpunkt der Berichtslegung vergleichsweise stark die operative Ebene als Nutzende der Evaluierung adressiert hat und möglichst konkrete Handlungsempfehlungen bieten wollte. Darüber hinaus stellen zahlreiche Empfehlungen Handlungsoptionen dar, die sich zum Teil gegenseitig ausschließen, je nachdem welche Positionierung zwischen Wirkungs- und Nachfrageorientierung bevorzugt wird. Entsprechend den heutigen (damals noch nicht etablierten) Vorgaben des DEval für Evaluierungsempfehlungen würden manche dieser Empfehlungen eher als Umsetzungshinweise unterhalb der Ebene der Empfehlungen definiert werden: Umsetzungshinweise können eine oder verschiedene alternative Handlungsanleitungen für eine mögliche Operationalisierung von Empfehlungen formulieren.

2.2 Wer ist Adressat von Empfehlungen des DEval?

Das DEval richtete die Empfehlungen der in dieser Synthese untersuchten Evaluierungen am häufigsten an das BMZ (109 Empfehlungen), gefolgt von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ; 87). Die KfW Entwicklungsbank und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) wurden zusammen von 40 Empfehlungen adressiert (siehe Abbildung 3).

Dabei haben sich einzelne Empfehlungen des DEval an mehrere Adressaten gerichtet.⁴ Nicht alle Akteure wurden in allen Evaluierungen angesprochen: Einzelne wurden nur in einer spezifischen Evaluierung adressiert, beispielsweise die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) oder Engagement Global.

Abbildung 3 Adressaten von Empfehlungen⁵



In den Evaluierungen und Studien des DEval werden in der überwiegenden Mehrheit sowohl Maßnahmen der Technischen als auch der Finanziellen Zusammenarbeit betrachtet. Wenn nur eines dieser Instrumente untersucht wurde, war dies in den hier berücksichtigten Evaluierungen häufiger die Technische Zusammenarbeit. Das kann den Schwerpunkt auf Adressaten der Technischen Zusammenarbeit erklären.

2.3 Welche Arten von Veränderungen empfiehlt das DEval?

Die Empfehlungen des DEval haben Bezüge zu verschiedenen Handlungsfeldern (siehe Kasten 2). Dabei ist zu beachten, dass der in einer Empfehlung identifizierte Handlungsbedarf mehreren Kategorien zugeordnet werden kann, was aber nicht bedeutet, dass damit gleichzeitig mehrere Handlungsbedarfe ausgesprochen werden. Beispielsweise würde eine Empfehlung für mehr Investitionen in Wissensmanagement in einem bestimmten Bereich oder Sektor der EZ sowohl in die Kategorie „Fachkompetenzen & Wissensmanagement“ als auch in die Kategorie „Ressourcen & Mittelallokation“ eingeordnet werden.⁶

⁴ Zum Teil bestanden Empfehlungen in der Vergangenheit aus mehreren Teilempfehlungen. Diese wurden hier nicht gesondert gezählt.

⁵ Die Prozentzahlen geben den Anteil der Empfehlungen an der Gesamtzahl von Empfehlungen (175) an einen bestimmten Adressaten an. Da sich Empfehlungen an mehrere Adressaten richten können, summieren sich die Anteile auf mehr als 100 Prozent.

⁶ In den hier betrachteten Evaluierungen wird eine Empfehlung durchschnittlich zwei Handlungsfeldern zugeordnet. Insgesamt wurden zu den 175 Empfehlungen, die in den hier untersuchten Evaluierungen ausgesprochen wurden, 392 Bezüge zu den dargestellten Handlungsfeldern identifiziert.

Kasten 2 In Empfehlungen angesprochene Handlungsfelder

Strategie & Konzeption: Empfehlungen, die die (Weiter-)Entwicklung politischer, sektoraler, länderbezogener oder organisationaler Strategien und Konzepte anregen. Dies beinhaltet die Definition von Zielen sowie den Weg zur Zielerreichung. Die Empfehlungen mit Bezug zu diesem Handlungsfeld fordern die Adressaten dazu auf, Strategien und Konzepte selbst zu entwickeln beziehungsweise weiterzuentwickeln oder inhaltliche Vorschläge zur Ausgestaltung von Strategien oder Konzepten direkt zu übernehmen.

Planung & Implementierung: Empfehlungen, die darauf abzielen, die fachlich-operative Planung und Durchführung von entwicklungspolitischen Maßnahmen (Projekten und Programmen) zu verbessern. Hierzu zählen ebenso in Deutschland durchgeführte Maßnahmen, wie die Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement oder von Vorhaben zur Beratung deutscher (EZ-)Akteure.

Analyse, Monitoring & Evaluierung: Empfehlungen, die die Durchführung, (Weiter-)Entwicklung oder Nutzung von Analysen, (Baseline-)Studien, Monitoring-Aktivitäten, Berichterstattung und Evaluierungen adressieren. Dabei können sowohl entwicklungspolitische wie auch Maßnahmen zur Organisationsentwicklung Gegenstand der Untersuchung sein. Das übergeordnete Ziel der Empfehlungen ist es, Wissen zu generieren und in die politische sowie die operative Steuerung einfließen zu lassen.

Fachkompetenzen & Wissensmanagement: Empfehlungen, die dazu anregen, Fachwissen innerhalb einer oder mehrerer entwicklungspolitischer Organisationen zu stärken und besser in Wert zu setzen, zum Beispiel durch Fortbildung, neues Personal oder die Verbesserung des Wissensmanagements. Die Adressaten sollen dadurch in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen.

Kommunikation & Informationsaustausch: Empfehlungen, die sich auf einen verbesserten Informationsaustausch zwischen Akteuren innerhalb einer Organisation sowie zwischen Akteuren unterschiedlicher Organisationen beziehen. Dies umfasst gleichfalls den Dialog mit Regierungsvertreter*innen aus (EZ-)Partnerländern sowie allgemeine Öffentlichkeitsarbeit. Dabei können unterschiedliche Kommunikationskanäle und Informationsträger genutzt werden.

Koordination & Arbeitsteilung: Empfehlungen, die die Verbesserung der Koordination und Arbeitsteilung innerhalb einer Organisation sowie zwischen unterschiedlichen Organisationen und Akteuren betreffen. Auch Rollenklärungen und die Vernetzung sowie Einbindung von Akteuren zur besseren Aufgabenumsetzung fallen in diese Kategorie. Die Umsetzung von Empfehlungen dieser Kategorie zielt unter anderem auf eine verbesserte Arbeitseffizienz ab.

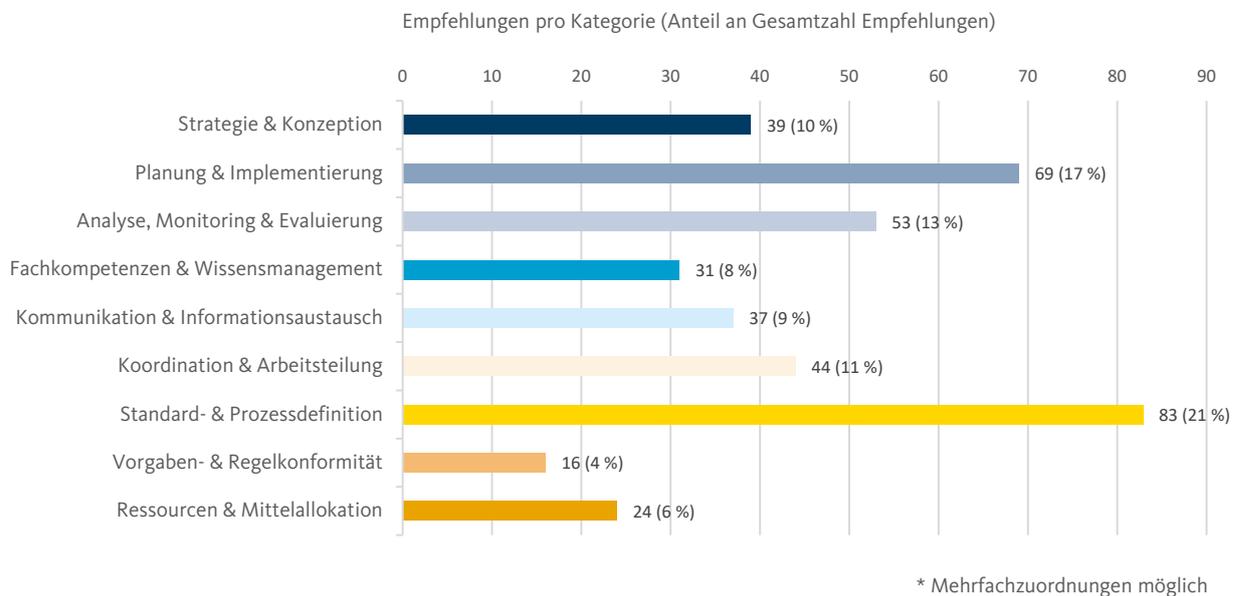
Standard- & Prozessdefinition: Empfehlungen, die nahelegen, Vorgaben oder Abläufe zu definieren, zum Beispiel durch die (Weiter-)Entwicklung von Handreichungen, Leitlinien, Definitionen oder anderen Richtlinien, beispielsweise Förderrichtlinien. Das übergeordnete Ziel ist die Standardisierung wiederkehrender Prozesse zwecks Verbesserung der politischen und der operativen Steuerung durch die Adressaten der Empfehlung.

Vorgaben- & Regelkonformität: Empfehlungen, die auf bestehende Vorgaben und Regeln verweisen. Ziel dieser Empfehlungen ist es, dass bestehende Regeln und Vorgaben durch die Adressaten oder durch Dritte (stärker) berücksichtigt werden, ihre Verbindlichkeit erhöht wird oder sie bei der Neuentwicklung von Prozessen einbezogen werden. Regeln und Vorgaben umfassen Handreichungen, strategische Zielsetzungen, Richt- und Leitlinien, Standards und Definitionen, aber auch allgemeine Prinzipien (zum Beispiel der Agenda 2030) und bereits existierende Empfehlungen (zum Beispiel der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

Ressourcen & Mittelallokation: Empfehlungen, die sich auf die Verteilung finanzieller Ressourcen beziehen. Dies beinhaltet sowohl die fortgeführte Finanzierung wie die Umverteilung von Mitteln in Organisationen und im entwicklungspolitischen Portfolio. Die Empfehlungen dieser Kategorie zielen unter anderem auf die Steigerung der Allokationseffizienz ab.

Die in dieser Synthese berücksichtigten Empfehlungen betrafen am häufigsten Veränderungen im Handlungsfeld „Standard- & Prozessdefinition“ (83; siehe Abbildung 4). Eine Begründung liegt darin, dass die Evaluierungen des DEval einen strategischen, übergeordneten Charakter haben, durch den Defizite beziehungsweise Verbesserungspotenziale in Standards und Prozessen besonders gut identifiziert werden. Zum Beispiel sprachen sich Empfehlungen dafür aus, Prozesse und Verfahren zu verschlanken oder Auswahlbeziehungsweise Bewertungskriterien zu verändern. Daneben empfahl das DEval häufig Änderungen in „Planung & Implementierung“ (69). Die Evaluierungen des DEval sind strategisch ausgerichtet und betrachten in der Regel keine isolierten Einzelvorhaben. Doch auch die Evaluierung von strategisch relevanten, organisationsübergreifenden Themen führt zu operativ nützlicher beziehungsweise verwertbarer Evidenz und damit zu Empfehlungen, die auf unterschiedliche Entscheidungsebenen der jeweilig adressierten Organisationen zielen. Beispielsweise sprachen sich Empfehlungen dafür aus, Planungs- und Implementierungsprozesse zu flexibilisieren oder lokale Strukturen in der Planung und Implementierung von Maßnahmen zu berücksichtigen.

Abbildung 4 Von Empfehlungen adressierte Handlungsfelder⁷

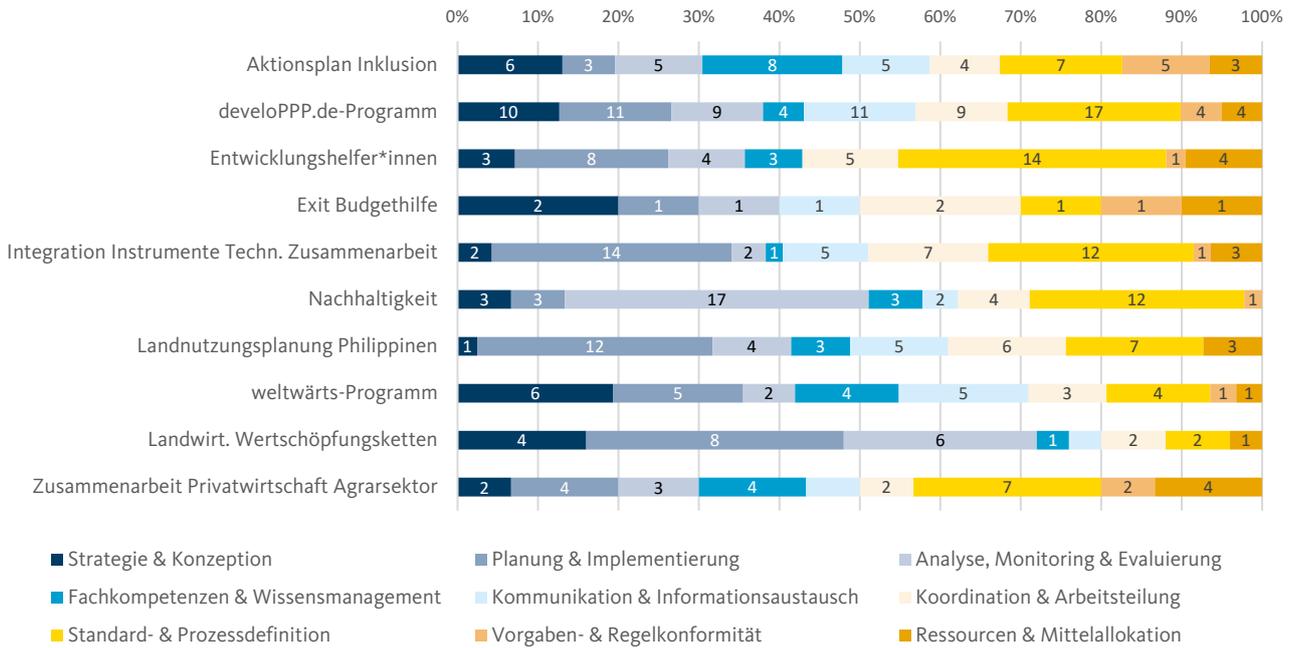


Am dritthäufigsten (53) empfahl das DEval Veränderungen im Handlungsfeld „Analyse, Monitoring & Evaluierung“. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise empfohlen, Indikatoren und Kennungen des Development Assistance Committees (DAC-Kennungen) zu entwickeln beziehungsweise weiterzuentwickeln oder zu standardisieren.

Nicht in jeder in dieser Synthese betrachteten Evaluierung werden Empfehlungen für alle Handlungsfelder ausgesprochen. Je nach Evaluierungsgegenstand und Erkenntnissen der Evaluierung ergaben sich unterschiedliche Schwerpunkte (siehe Abbildung 5). So nahmen beispielsweise in der Meta-Evaluierung und Evaluierungssynthese zu Nachhaltigkeit 85 Prozent der Empfehlungen (17 von 20) Bezug auf „Analyse, Monitoring & Evaluierung“. Bei der Evaluierung der Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit gab es besonders viele Empfehlungen zu „Planung & Implementierung“ (54 %: 14 von 26 Empfehlungen) oder „Standard- & Prozessdefinition“ (46 %: zwölf von 26 Empfehlungen).

⁷ Die Prozentzahlen geben den Anteil der Empfehlungen an der Gesamtzahl der Empfehlungen (175) für ein bestimmtes Handlungsfeld an. Da der in einer Empfehlung angesprochene Handlungsbedarf mehreren Kategorien zugeordnet sein kann, summieren sich die Anteile auf über 100 Prozent.

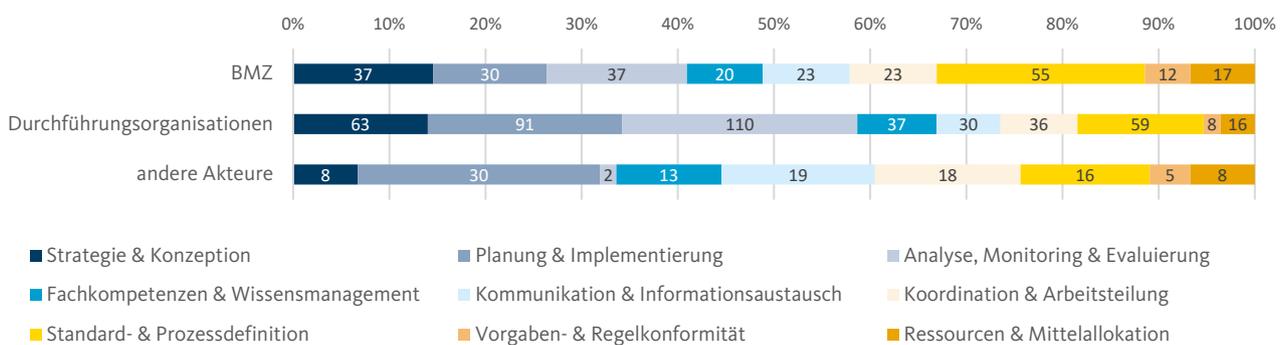
Abbildung 5 Handlungsfelder von Empfehlungen nach Evaluierung



* Mehrfachzuordnungen möglich

Die Inhalte der Empfehlungen für unterschiedliche Adressatengruppen unterscheiden sich ebenfalls (siehe Abbildung 6) und spiegeln die Arbeitsteilung in der deutschen EZ wider: Dem BMZ wurden besonders häufig Veränderungen in den Handlungsfeldern „Standard- & Prozessdefinition“ sowie „Strategie & Konzeption“ empfohlen, während sich die an die Durchführungsorganisationen gerichteten Empfehlungen häufig auf „Planung & Implementierung“ sowie „Analyse, Monitoring & Evaluierung“ bezogen.⁸

Abbildung 6 Handlungsfelder von Empfehlungen nach Adressatengruppen



* Mehrfachzuordnungen möglich

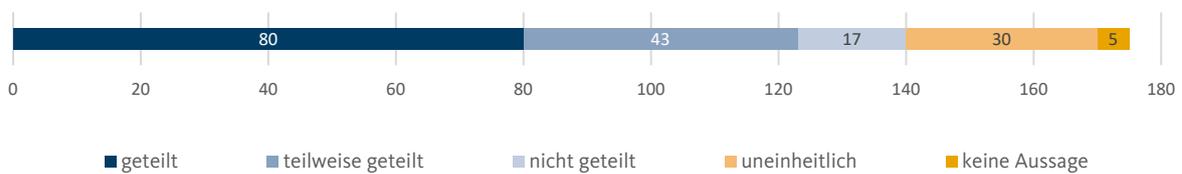
⁸ Dass auch die Durchführungsorganisationen häufig Adressaten von Empfehlungen zu „Strategie & Konzeption“ waren, liegt darin begründet, dass sie oftmals BMZ und Durchführungsorganisationen gemeinsam adressierten und neben „Strategie & Konzeption“ auch andere operative Handlungsfelder ansprachen. So kann sich eine Empfehlung zum Beispiel an BMZ und Durchführungsorganisationen gerichtet haben, indem dem BMZ die Entwicklung einer Strategie empfohlen wurde und gleichzeitig den Durchführungsorganisationen deren Implementierung.

3. WIE SETZEN SICH ADRESSATEN MIT DEVAL-EMPFEHLUNGEN AUSEINANDER?

3.1 Teilen die Adressaten die Empfehlungen des DEval?

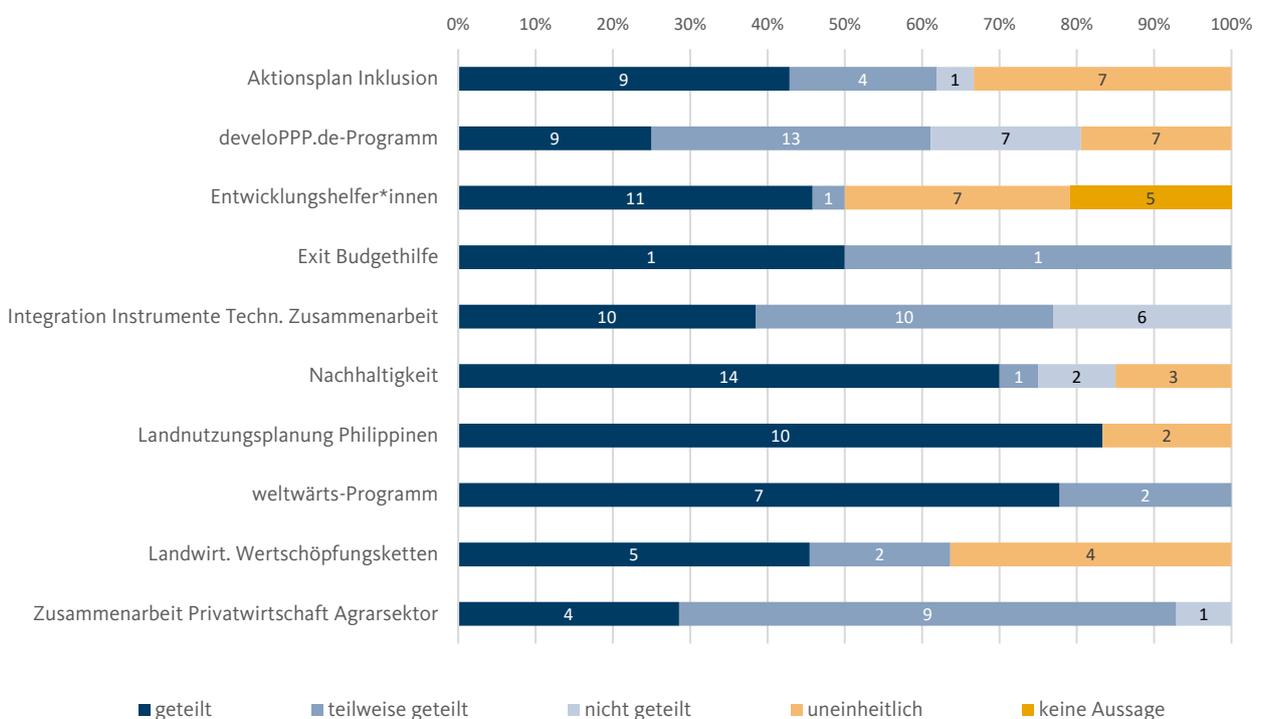
Über 70 % der Empfehlungen (123 von 175) wurden von den Adressaten entweder vollständig oder teilweise geteilt (80 vollständig, 43 teilweise), knapp unter 10 % (17 Empfehlungen) wurden nicht geteilt, und zu rund 17 % (30) gab es verschiedene Rückmeldungen von unterschiedlichen Adressaten (Kategorie „uneinheitlich“). In einer Evaluierung wurde zu fünf Empfehlungen keine Aussage getroffen (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7 Anzahl geteilter und abgelehnter Empfehlungen



Bei der Mehrzahl der Evaluierungen wurden alle oder die meisten Empfehlungen zumindest teilweise geteilt und nur einzelne Empfehlungen abgelehnt (siehe Abbildung 8)⁹. Eine Ablehnung ist jedoch nicht notwendigerweise auf die Qualität der Evaluierung zurückzuführen. Es kann unterschiedliche legitime Gründe geben, warum eine Empfehlung abgelehnt wird, auch wenn sie fundiert ist.

Abbildung 8 Anteil geteilter und abgelehnter Empfehlungen nach Evaluierungen

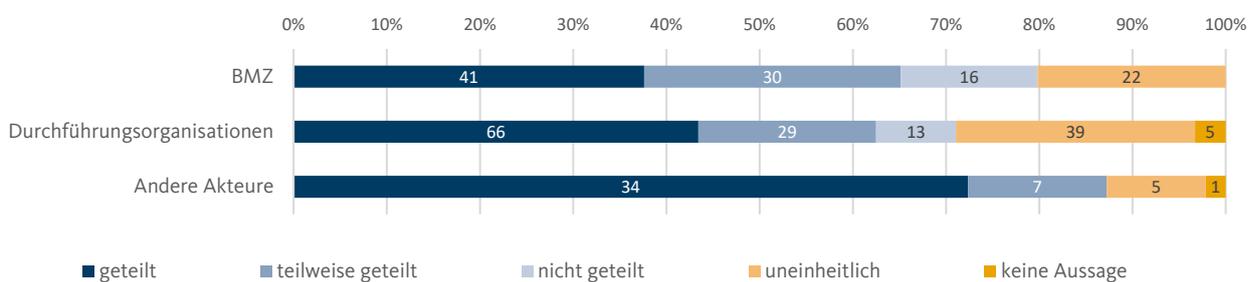


⁹ Bei zwei Evaluierungen – des develoPPP.de-Programms und der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit – wurden mehr Empfehlungen abgelehnt: Bei der Evaluierung des develoPPP.de-Programms wurden Empfehlungen ausgesprochen, die damals zum Teil noch als sich gegenseitig ausschließende Handlungsoptionen formuliert wurden (siehe oben), was die höhere Ablehnungsrate dieser Evaluierung erklären kann.

Betrachtet man ausschließlich geteilte Empfehlungen und lässt teilweise geteilte außen vor, so zeigen sich einige Evaluierungen mit besonders hohen Anteilen vollständig geteilter Empfehlungen, wie jene zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen (83 % geteilte Empfehlungen), des weltwärts-Programms (78 %) und zu Nachhaltigkeit (70 %). Die Gründe dafür werden in Abschnitt 3.3 analysiert.

Zwischen BMZ und Durchführungsorganisationen zeigen sich nur geringe Unterschiede hinsichtlich des Anteils geteilter und abgelehnter Empfehlungen. Weitere Akteure, zum Beispiel Zivilgesellschaft oder Engagement Global, teilten Empfehlungen zwar häufiger als BMZ und Durchführungsorganisationen (siehe Abbildung 9). Aufgrund der Diversität der Kategorie „andere Akteure“ und der geringen Größe der Stichprobe sollte aber in späteren Synthesen auf einer breiteren Datenbasis geprüft werden, ob sich ein systematischer Unterschied bestätigt und was Gründe dafür sein können.

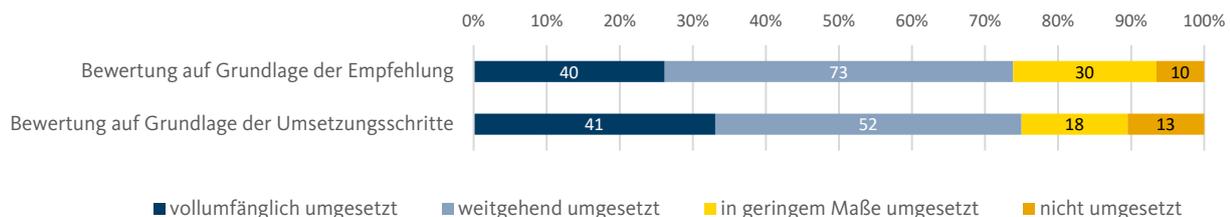
Abbildung 9 Geteilte beziehungsweise abgelehnte Empfehlungen nach Adressaten



3.2 Setzen die Adressaten die Empfehlungen des DEval um?

Eine auf die zumindest teilweise geteilten und beurteilbaren Empfehlungen fokussierte Analyse zeigt, dass der Anteil (vollständig oder weitgehend) umgesetzter Empfehlungen bei circa drei Viertel der Empfehlungen liegt (siehe Abbildung 10). Dies gilt für beide genutzten Bewertungsgrundlagen (siehe Kasten 3).¹⁰

Abbildung 10 Bewertung der Umsetzung



Bewertet man auf Grundlage der Empfehlung, wurden 74 Prozent der Empfehlungen umgesetzt (26 Prozent vollumfänglich, 48 Prozent weitgehend). Zieht man die Umsetzungsschritte als Basis heran, waren es 75 Prozent (33 Prozent vollumfänglich, 42 Prozent weitgehend).¹¹

¹⁰ Bewertet man auf Grundlage der Empfehlung und bezieht auch nicht geteilte und nicht bewertbare Empfehlungen mit ein, wurden 65 Prozent der Empfehlungen umgesetzt.

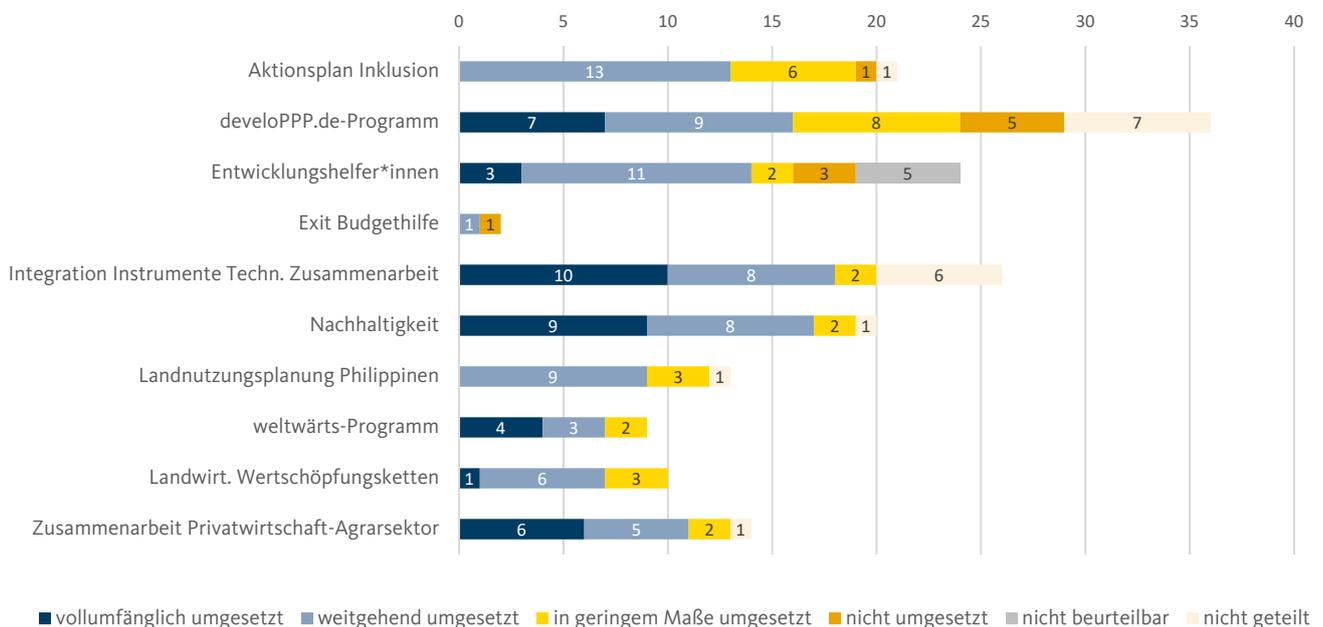
¹¹ Die Unterschiede zwischen den beiden Bewertungsgrundlagen sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass zu einigen Empfehlungen in der Vergangenheit keine oder nicht zur intendierten Veränderung passende Umsetzungsschritte definiert wurden und die Empfehlung daher auf Grundlage der Umsetzungsschritte „nicht beurteilbar“ ist.

Kasten 1 Bewertungsgrundlagen für die Umsetzung von Empfehlungen

Bei der Bewertung der Umsetzung gleicht das DEval die von einer Empfehlung intendierte Veränderung beim Adressaten mit der Umsetzung durch diesen ab. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Schritte der Umsetzungsplanung zu den von der Empfehlung angestrebten Veränderungen passen. Wenn keine Umsetzungsschritte definiert wurden oder diese nicht die mit der Empfehlung anvisierten Veränderungen abbilden, ist die Empfehlung im Abgleich mit den Umsetzungsschritten „nicht bewertbar“. In diesen Fällen wird die Umsetzung nicht anhand der Umsetzungsschritte, sondern der im Bericht formulierten Empfehlung bewertet. Da bei den in diesem Synthesebericht betrachteten Umsetzungsplanungen die Qualitätssicherung überwiegend noch nicht standardisiert war, kann es vorkommen, dass es zwischen den beiden Bewertungen – auf Grundlage der Umsetzungsschritte oder der im Bericht formulierten Empfehlung – zu Abweichungen kommt. Daher wird im Folgenden die Auswertung des Umsetzungsmonitorings jeweils getrennt nach den beiden Bewertungsgrundlagen dargestellt.

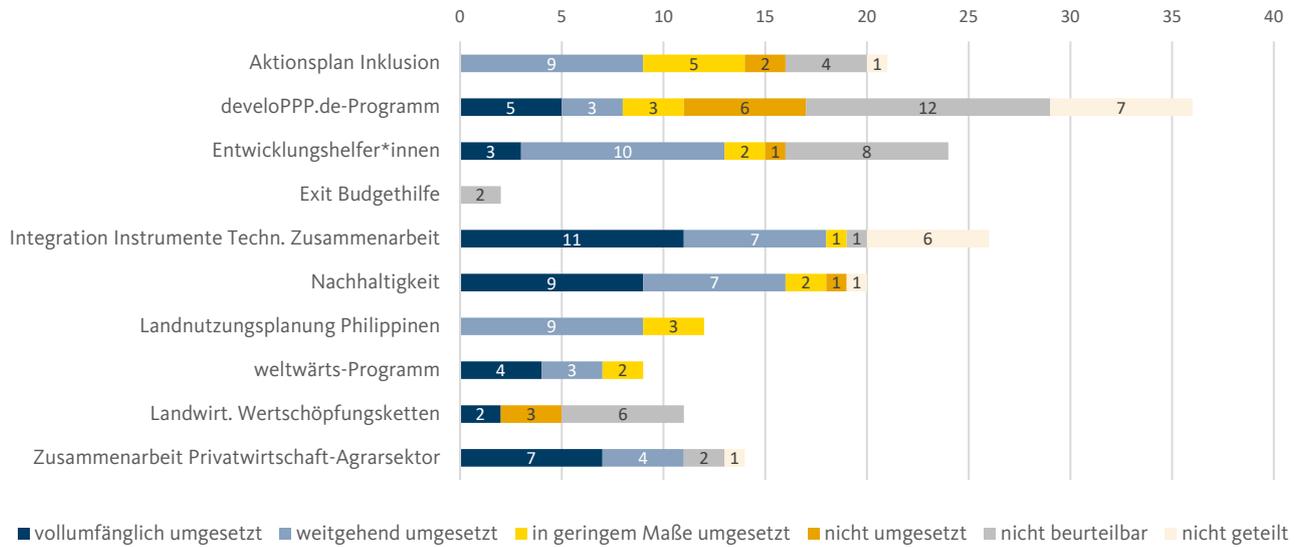
Bei der Evaluierung der Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit wurden (auf beiden Bewertungsgrundlagen) besonders viele Empfehlungen umgesetzt. Ebenfalls eine hohe Umsetzungsquote findet sich bei den Evaluierungen zum Thema Nachhaltigkeit, zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor und des weltwärts-Programms. Besonders niedrige Umsetzungsquoten sind bei den Evaluierungen zum Exit aus der Budgethilfe, des develoPPP.de-Programms, des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen sowie zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten festzustellen (siehe Abbildung 11 und 12). Die Gründe dafür werden im folgenden Abschnitt analysiert.¹²

Abbildung 11 Bewertung der Umsetzung pro Evaluierung auf Grundlage der Empfehlung



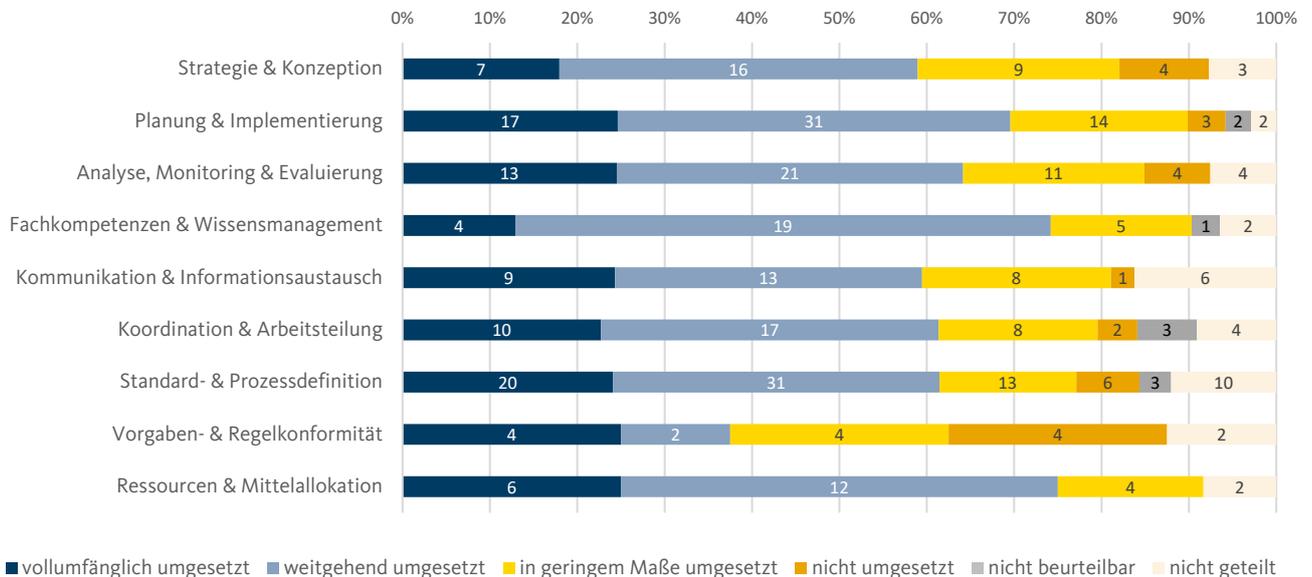
¹² Ein Zusammenhang zwischen der Anzahl an Empfehlungen und ihrer Umsetzung, wie er insbesondere aufgrund der hohen Anzahl an Empfehlungen der develoPPP.de-Evaluierung vermutet werden kann, zeigt sich in dieser Stichprobe nicht.

Abbildung 12 Bewertung der Umsetzung pro Evaluierung auf Grundlage der Umsetzungsschritte



Betrachtet man die Handlungsfelder, in denen die Empfehlungen Veränderungen intendierten (siehe Kasten 2), so gibt es im Hinblick auf (teilweise) geteilte und beurteilbare Empfehlungen nur geringe Unterschiede in den Umsetzungsquoten. Gemessen an den in den Evaluierungsberichten formulierten Empfehlungen wurden überproportional oft Empfehlungen umgesetzt, die die Handlungsfelder „Fachkompetenzen & Wissensmanagement“ sowie „Ressourcen & Mittelallokation“ betreffen (je 82 % vollumfänglich oder weitgehend umgesetzt; siehe Abbildung 13).

Abbildung 13 Bewertung der Umsetzung in Handlungsfeldern auf Grundlage der Empfehlung



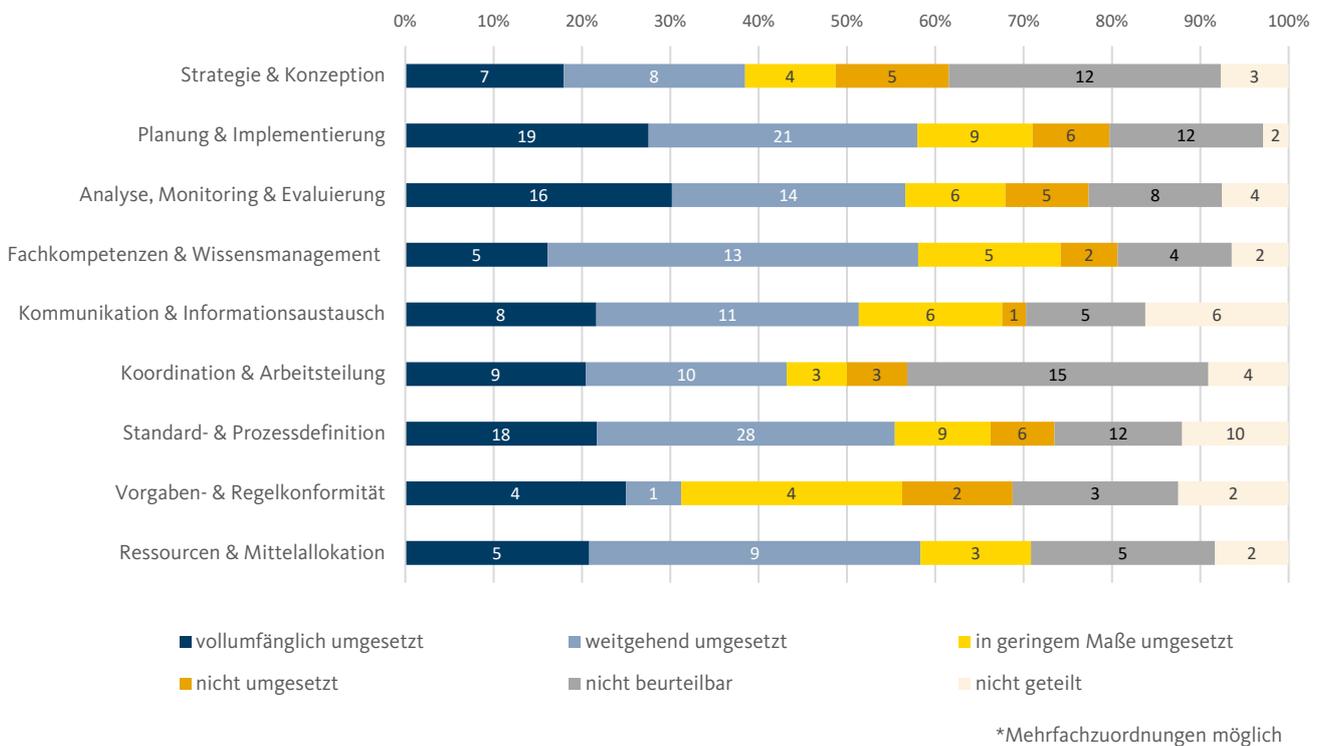
*Mehrfachzuordnungen möglich

Vergleichsweise hohe Umsetzungsquoten finden sich auch in den Handlungsfeldern „Planung & Implementierung“ (74 %), „Koordination & Arbeitsteilung“ sowie „Standard- & Prozessdefinition“ (je 73 %). In relativ geringem Maß umgesetzt wurden hingegen Empfehlungen zur „Vorgaben- & Regelkonformität“ (43 %), die darauf abzielten, die Berücksichtigung bestehender Vorgaben durch die Adressaten der Empfehlungen beziehungsweise durch Dritte zu verbessern oder die Verbindlichkeit von Regeln zu erhöhen,

oder darauf hinweisen, welche Vorgaben bei der Neuentwicklung von Prozessen einbezogen werden sollten. Dabei ist zu beachten, dass dieser Kategorie vergleichsweise wenige Empfehlungen zugeordnet wurden (siehe auch Abbildung 5), was die Aussagekraft der Analyse zum jetzigen Zeitpunkt einschränkt.

Bewertet man die Umsetzungsquote der (teilweise) geteilten und beurteilbaren Empfehlungen anhand der definierten Umsetzungsschritte (siehe Abbildung 14), wurden am häufigsten Empfehlungen aus den Handlungsfeldern „Ressourcen & Mittelallokation“ (82 % vollumfänglich oder weitgehend umgesetzt), „Koordination & Arbeitsteilung“ (76 %) sowie „Standard- & Prozessdefinition“ (75 %) umgesetzt. Darüber hinaus wurden häufig Empfehlungen aus den Handlungsfeldern „Analyse, Monitoring & Evaluierung“, „Planung & Implementierung“ sowie „Kommunikation & Informationsaustausch“ (je 73 %), aber gleichfalls „Fachkompetenzen & Wissensmanagement“ (72 %) realisiert, während im Handlungsfeld „Vorgaben- & Regelkonformität“ die Quote deutlich geringer ist (45 %). Auch hier wird die Aussagekraft momentan noch dadurch eingeschränkt, dass diesem Handlungsfeld vergleichsweise wenige Empfehlungen zugeordnet wurden. Bei der Bewertung der Umsetzung aufgrund der Umsetzungsschritte ist zudem zu beachten, dass in den verschiedenen Handlungsfeldern zwischen 14 und 38 % der geteilten Empfehlungen nicht auf Grundlage der Umsetzungsschritte beurteilbar sind, weil diese unzureichend definiert wurden.

Abbildung 14 Bewertung der Umsetzung in Handlungsfeldern auf Grundlage der Umsetzungsschritte



Betrachtet man die Umsetzung durch unterschiedliche Gruppen von Adressaten, so zeigen sich insbesondere unter Berücksichtigung der noch vergleichsweise geringen Anzahl an in diesem Bericht untersuchten Evaluierungen nur moderate Unterschiede (siehe Tabelle 2). Das heißt, dass BMZ, Durchführungsorganisationen und andere adressierte Akteure ungefähr gleich häufig Empfehlungen umsetzen. Die bestehenden moderaten Unterschiede könnten darin begründet sein, dass an die verschiedenen Adressatengruppen unterschiedliche Arten von Empfehlungen gerichtet wurden (siehe Abschnitt 2.3). Beispielsweise bezogen sich Empfehlungen an die Durchführungsorganisationen (DO) häufig auf „Planung & Implementierung“. Diese Empfehlungen haben im Vergleich mit anderen Handlungsfeldern eine relativ hohe Umsetzungsquote. Ob dieser Umstand durch die Adressaten oder die Inhalte der Empfehlungen bedingt ist, wird Gegenstand zukünftiger Analysen sein.

Tabelle 2 Umsetzung von Empfehlungen nach Adressatengruppen

	vollumfänglich/weitgehend umgesetzt		in geringem Maße/nicht umgesetzt	
	nach DEval-Empfehlung	nach Umsetzungsschritten	nach DEval-Empfehlung	nach Umsetzungsschritten
BMZ	68,1 %	66,7 %	31,9 %	33,3 %
DO	79,4 %	74,5 %	20,6 %	25,5 %
andere Akteure	78,3 %	80,5 %	21,7 %	19,5 %

3.3 Einflussfaktoren auf die Auseinandersetzung der Adressaten mit den Empfehlungen

Die dargestellte quantitative Auswertung der Umsetzung (auf Ebene der Empfehlungen) wurde durch eine qualitative Auswertung von Aussagen der Umsetzenden im Umsetzungsmonitoring (auf Ebene der Evaluierung) ergänzt. Auf dieser Datengrundlage wurden Hinweise auf Faktoren abgeleitet, die beeinflussen, inwiefern sich Adressaten mit Empfehlungen des DEval auseinandersetzen.

Die identifizierten Einflussfaktoren finden sich auf Ebene der Empfehlungen, in den Strukturen und den Verantwortlichkeiten für die Umsetzung, aber auch in den Eigenschaften von Evaluierungsgegenständen oder in Entwicklungen in deren Umfeld: Empfehlungen wurden eher umgesetzt, wenn die Adressaten sie nachvollziehen konnten und als systematisch hergeleitet wahrnahmen. Positiv wirkte sich außerdem aus, wenn die Empfehlungen für die Adressaten relevant und nützlich waren. Auch eine klare Benennung von Adressaten und ein ausgewogenes Verhältnis von Abstraktion und Spezifität in der Formulierung der Empfehlungen beziehungsweise die damit verbundene ausreichende Flexibilität in der Umsetzung waren förderlich. Neben der Qualität von Empfehlungen hatte schließlich auch die Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und parallel ablaufenden Veränderungsprozessen Effekte auf ihre Akzeptanz und Umsetzung. Als bedeutendster hemmender Faktor wurden in den im Rahmen des Umsetzungsmonitorings geführten Interviews mangelnde Ressourcen bei den Verantwortlichen für den Evaluierungsgegenstand sowie die unzureichende Berücksichtigung von begrenzten Ressourcen in der Formulierung der Empfehlungen genannt. Darüber hinaus wirkten sich personelle Wechsel und unbesetzte Stellen nachteilig aus.

Im folgenden Abschnitt werden aus der Integration der quantitativen (Abschnitt 3.1 und 3.2) und der in diesem Unterkapitel dargestellten qualitativen Ergebnisse Schlussfolgerungen abgeleitet.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie beschrieben umfasst dieser erste Synthesebericht noch eine begrenzte Auswahl an DEval-Evaluierungen, die teils in der Aufbauphase des Instituts entstanden und bei denen sich die Prozesse von Umsetzungsplanung und -monitoring, aber auch die Entwicklung von Qualitätskriterien für Evaluierungsempfehlungen noch in Entstehung oder Pilotierung befanden. Weil bislang nur ein geringer Anteil an DEval-Evaluierungen untersucht wurde, basieren die hier gezogenen Schlüsse nicht auf Korrelationen oder anderen statistischen Zusammenhangsmaßen. Sie sind erste Schlussfolgerungen aus der Zusammenschau der Eigenschaften von Empfehlungen und der Menge an geteilten beziehungsweise umgesetzten Empfehlungen.

4.1 (Vorläufige) Schlussfolgerungen zur Umsetzung von Empfehlungen

Zum aktuellen Zeitpunkt ist es aufgrund der noch begrenzten Datenbasis nicht abschließend möglich, eine Bewertung des in dieser Synthese ermittelten Grads des Teilens und der Umsetzung von Empfehlungen vorzunehmen. Im Vordergrund für eine Einordnung der vorliegenden Befunde steht daher, aus welchen Gründen Empfehlungen abgelehnt beziehungsweise geteilt, aber nicht umgesetzt wurden. Im Folgenden sind

fünf potenzielle Einflussfaktoren auf die Umsetzung von Empfehlungen aufgeführt, sich aus der Analyse des hier im Synthesebericht ausgewerteten Ausschnitts des Umsetzungsmonitorings identifizieren lassen.

Empfehlungen wurden eher umgesetzt, wenn die Adressaten sie als nachvollziehbar und systematisch hergeleitet bewerteten. So wurden die Empfehlungen der Evaluierung zu Nachhaltigkeit von den Adressaten im Rahmen des Umsetzungsmonitorings als nachvollziehbar, relevant, in Anzahl und Umfang angemessen, aber auch als ausgewogen hinsichtlich Abstraktionsgrad und Spezifität beschrieben. Das kann Grund für die hohe Umsetzungsquote bei dieser Evaluierung sein. Im Fall der Evaluierung des develoPPP.de-Programms kann es sich hingegen negativ auf die Umsetzung ausgewirkt haben, dass die Empfehlungen zum Teil als sich widersprechende Handlungsoptionen formuliert wurden. Diese Art der Formulierung von verschiedenen Umsetzungsoptionen entspricht nicht den mittlerweile gültigen Qualitätsanforderungen am DEval.

Ein hohes Maß der Umsetzung von Empfehlungen stand im Zusammenhang mit klaren Verantwortlichkeiten beziehungsweise einer verantwortlichen Struktur. Bei der Nachhaltigkeitsevaluierung, bei der besonders viele Empfehlungen realisiert wurden, aber auch bei der Evaluierung der Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit, die ebenfalls eine hohe Umsetzungsquote hatte, waren jeweils Arbeitsgruppen mit der Umsetzung der Empfehlungen betraut beziehungsweise wurden dafür Verantwortlichkeiten in den jeweiligen Organisationseinheiten definiert.

Bei einigen Evaluierungen mit einem hohen Grad an Umsetzung von Empfehlungen gelang es, die Empfehlungen an laufende Reformprozesse anzubinden. Beziehungsweise stand eine Nichtumsetzung von Empfehlungen teilweise im Zusammenhang mit einer fehlenden Berücksichtigung von sich verändernden Rahmenbedingungen. Bei der Evaluierung zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor hat sich nach Angabe der Adressaten die Anbindung an Reformprozesse positiv ausgewirkt. Im Umsetzungsmonitoring der Evaluierung zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zeigte sich hingegen, dass es parallel zur Evaluierung ablaufende Prozesse gab, die stärker hätten berücksichtigt werden können, was sich wiederum negativ auf die Umsetzung ausgewirkt hat. Gleichzeitig können sich verändernde Prozesse und/oder Prioritäten im BMZ oder bei Entwicklungsorganisationen Folgen zeigen: Im Fall der Evaluierung des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen war eine Anbindung an laufende Reformprozesse geplant: Die Empfehlungen sollten in die Entwicklung einer neuen Inklusionsstrategie einfließen. Allerdings fiel in den Zeitraum der Umsetzung der Empfehlungen auch die Entwicklung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Inklusion und Gleichberechtigung der Geschlechter“ im Rahmen des „BMZ-2030“-Reformprozesses, was sich hemmend auf die Umsetzung ausgewirkt hat.

Evaluierungen, bei denen viele Empfehlungen umgesetzt wurden, hatten meist einen klar umrissenen, homogenen Adressatenkreis. Bei der Evaluierung zu Nachhaltigkeit bezogen sich die Empfehlungen auf die Evaluierungseinheiten von EZ-Organisationen. Bei anderen Evaluierungen, bei denen weniger Empfehlungen umgesetzt wurden, waren die Adressatenkreise größer, diverser und weniger homogen. So richteten sich die Empfehlungen der Evaluierung des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen aufgrund des Querschnittcharakters des Themas an viele unterschiedliche Akteure.

Die Umsetzung der Empfehlungen wurde von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und ihrer Berücksichtigung beeinflusst. In den Interviews mit den Adressaten der Empfehlungen im Rahmen des Umsetzungsmonitorings wurden mangelnde Ressourcen als bedeutendster hemmender Faktor für die Auseinandersetzung mit Empfehlungen genannt. Dies betraf sowohl mangelnde Ressourcen zur Umsetzung der Empfehlungen bei den Verantwortlichen für den Evaluierungsgegenstand wie auch die nicht ausreichende Berücksichtigung dieser Ressourcen in der Formulierung der Empfehlungen. Darüber hinaus wirkten sich personelle Wechsel und unbesetzte Stellen hinderlich aus.

4.2 Lernpotenziale

In der vorliegende Synthese werden einige Ansatzpunkte aufgezeigt, um Empfehlungen des DEval und damit – entsprechend dem in der DEval-Institutsstrategie 2022–2026 formulierten Ziel – die Akzeptanz und Nützlichkeit seiner Evaluierungen zu verbessern. Sie weist aber auch auf Lernpotenziale bei den Adressaten von DEval-Empfehlungen hin.

Klare Definition von Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Empfehlungen: Die Festlegung klarer Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Empfehlungen in der Umsetzungsplanung wirkt sich positiv auf deren Realisierung aus. Es ist daher wichtig, dass sowohl die Adressaten als auch das DEval in seiner beratenden Rolle zukünftig noch stärker auf die Definition von Verantwortlichkeiten achten. Eine Möglichkeit bei übergreifenden Empfehlungen, die eine vielfältigere Gruppe von Organisationseinheiten adressieren, besteht in der Einrichtung temporärer für die Umsetzung verantwortlicher Arbeitsgruppen oder der Übertragung der Umsetzungsverantwortung an bereits bestehende Arbeitsgruppen.

Relevanz von Empfehlungen für die Adressaten: Wenn Adressaten einer Empfehlung eine hohe Relevanz beimessen, werden sie diese (verständlicherweise) eher teilen und umsetzen. Dafür ist es von Vorteil, wenn bei der Präsentation von Schlussfolgerungen und Empfehlungen vor der Referenzgruppe¹³ das wechselseitige Verständnis bei DEval und den in der Referenzgruppe vertretenen Adressatenorganisationen im Hinblick auf die Bedeutung von Empfehlungen erhöht werden kann.

Anschlussfähigkeit an aktuelle Veränderungsprozesse und Rahmenbedingungen: Die Ergebnisse dieser ersten Auswertung deuten darauf hin, dass Empfehlungen gemeinhin von höherer Nützlichkeit sind, wenn sie Bezüge zu laufenden Reform- und Veränderungsprozessen haben und an gegenwärtige Rahmenbedingungen anschlussfähig sind. Es ist daher von großer Bedeutung, dass die in der Referenzgruppe der Evaluierung vertretenen Organisationen dem DEval zeitnah und proaktiv evaluierungsrelevante und aktuelle Informationen zur Verfügung stellen, damit das Institut diese in seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen berücksichtigen kann.

Ressourcenimplikationen von Empfehlungen: Die Umsetzung von Empfehlungen aus Evaluierungen benötigt in den allermeisten Fällen Ressourcen und betrifft somit die Absorptionsfähigkeit der adressierten Organisation im Hinblick auf die durch Evaluierungen angeregten Veränderungsimpulse. Eine Reflexion über Ressourcenimplikationen bei der Formulierung von Empfehlungen und ihre Berücksichtigung in der Umsetzungsplanung schaffen insofern günstige Voraussetzungen für die planungskonforme Realisierung der anvisierten Umsetzungsschritte für die Empfehlungen.

4.3 Ausblick: Chancen zukünftiger Synthesen

Das Monitoring der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen bietet große Chancen für die Verbesserung von Lernprozessen und der Lernkultur und damit für eine verbesserte Inwertsetzung von Evaluierungen. Syntheseberichte wie der hier vorgelegte sind dabei von übergeordneter Bedeutung, da in ihnen strukturelle Erfolge, aber auch Herausforderungen für Lernen und Rechenschaftslegung aus Evaluierungen identifiziert werden können.

Der vorliegende Bericht ergibt ein tendenziell zufriedenstellendes Ergebnis im Hinblick auf die Umsetzung von Empfehlungen der untersuchten DEval-Evaluierungen. Es zeigen sich jedoch gleichfalls Verbesserungspotenziale für eine höhere Effektivität bei ihrer Umsetzung. Diese Potenziale liegen sowohl bei den von Empfehlungen adressierten Organisationen wie beim DEval selbst. Schließlich werden im Bericht ebenso erste wichtige Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf eine erfolgreiche Umsetzung von Empfehlungen dargestellt.

In Zukunft wird es aufgrund einer größeren Anzahl an Evaluierungen mit abgeschlossenem Umsetzungsmonitoring zunehmend möglich sein, Zusammenhänge zwischen der Umsetzungsquote von Empfehlungen und Eigenschaften von Empfehlungen und Evaluierungen auch anhand von statistischen Zusammenhangsmaßen zu ermitteln. Dies gilt beispielweise für die Frage, ob Unterschiede in der Umsetzung durch verschiedenen Adressaten darauf zurückzuführen sind, dass sich die Inhalte der Empfehlungen zwischen den Adressatengruppen unterscheiden. Damit können zukünftige Analysen die in der vorliegenden Synthese gezogenen Schlussfolgerungen verifizieren und erweitern.

¹³ Für jede Evaluierung richtet das DEval eine Referenzgruppe ein. In ihr sind die jeweils Verantwortlichen aus der Politik (meist dem BMZ) sowie aus den Durchführungs- oder Förderorganisationen vertreten.

In nachfolgenden Synthesen kann zudem geprüft werden, inwiefern die mittlerweile entwickelten und eingeführten Mechanismen der Qualitätssicherung von Empfehlungen und Umsetzungsplanungen greifen. Empfehlungen sollten kohärent, unabhängig, nachvollziehbar und adressatenorientiert sowie ausgewogen in ihrem Spezifitätsniveau sein. Umsetzungsplanungen sollten termingerecht abgeschlossen werden sowie vollständig, verständlich und nachvollziehbar sein. Die darin festgelegten Umsetzungsschritte sollten sich an der intendierten Veränderung der Empfehlung ausrichten sowie in ihrem Ambitionsgrad angemessen und geeignet sein, sodass die tatsächliche Umsetzung nachgehalten werden kann.

In Zukunft kann analysiert werden, ob sich durch die zunehmend standardisierte Qualitätssicherung Veränderungen in der Auseinandersetzung mit Empfehlungen ergeben. Damit wird mit zukünftigen Synthesen des Umsetzungsmonitorings der Empfehlungen von DEval-Evaluierungen der mit dem vorliegenden Bericht begonnene Beitrag zum Lernen aus Evaluierungen, der evidenzbasierten Steuerung der deutschen EZ und deren Rechenschaftslegung fortgesetzt.

5. LITERATUR

- BMZ (2021)**, *Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit – Leitlinien des BMZ*. BMZ Papier 4. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn/Berlin.
- DEval (2022)**, *unabhängig, wirkungsorientiert, forschungsbasiert. DEval-Institutsstrategie 2022–2026*, https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/Bilder/07-DEval/20220127_DEval-Strategie_22-26_final.pdf (zugegriffen 04.04.2023).
- Hartmann, C., F. Gaisbauer und K. Vorwerk (2017)**, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kaplan, M. et al. (2016)**, *Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kaplan, M., S. Brüntrup-Seidemann und N. Herforth (2018)**, *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Leppert, G. et al. (2018)**, *Impact, Diffusion and Scaling-Up of a Comprehensive Land-Use Planning Approach in the Philippines. From Development Cooperation to National Policies*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Meyer, L. et al. (2016)**, *Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Noltze, M., M. Euler und I. Verspohl (2018a)**, *Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Noltze, M., M. Euler und I. Verspohl (2018b)**, *Evaluierungssynthese von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Orth, M., M. Birsan und G. Gotz (2018)**, *The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Polak, J.T., K. Guffler und L. Scheinert (2017)**, *weltwärts-Freiwillige und ihr Engagement in Deutschland*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Roxin, H. et al. (2015)**, *Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer. Ein Personalinstrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Schwedersky, T., L. Ahrens und H. Steckhan (2017)**, *Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

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



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
