DIE STRATEGISCHE PORTFOLIOSTEUERUNG IN DER BILATERALEN DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Zusammenfassung

2024

DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

IMPRESSUM

Verfasst von
Kirsten Vorwerk
Mirjana Köder

Verantwortliche Teamleitung
Kirsten Vorwerk

Verantwortliche Abteilungsleitung
Dr. Stefan Leiderer

Layout, Umschlag und Grafiken
Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat
Britta Grell, TEXT-ARBEIT Berlin

Übersetzung
GlobalSprachTeam Sassenberg & Kollegen

Bildnachweis
Titelseite: iStock, Wirestock

Bibliografische Angabe
Vorwerk, K. und M. Köder (2024), *Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck
Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-205-2 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-206-9 (PDF)

Herausgegeben von
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

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

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:
https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
https://www.deval.org/de/evaluierungen/laufende-und-abgeschlossene-evaluierungen/strategische-portfoliosteuerung-in-der-deutschen-ez-eine-metaperspektive

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Fragestellungen

Globale Herausforderungen, die Zunahme grenzüberschreitender Konflikte und komplexer werdende Rahmenbedingungen stellen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei der Steuerung und Ausgestaltung seiner bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vor große Herausforderungen. Das Umfeld, in dem sich EZ bewegt, hat sich in den letzten zwanzig Jahren stark verändert. Globale Krisen, wie die COVID-19-Pandemie, die Zunahme geopolitischer Herausforderungen entlang der Konfliktlinie zwischen demokratischen und autoritären Regimen haben dazu geführt, dass die ohnehin schon hohen Ansprüche an die EZ weiter gestiegen und neue Begründungszusammenhänge für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf der Länderebene hinzugekommen sind. Vor dem Hintergrund komplexer werdender Rahmenbedingungen ist EZ ein wesentlicher Hebel für den Aufbau globaler Kooperationen zur Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme und von grundlegender Bedeutung für die Ausgestaltung internationaler Beziehungen mit Partnerländern im globalen Süden. Dabei besteht der Anspruch, einerseits auf dynamische Veränderungen angemessen zu reagieren und andererseits langfristig ausgerichtete Entwicklungsziele zu erreichen. Angesichts dieser anspruchsvollen Rahmenbedingungen und Ziele ist es die Aufgabe des BMZ, die für die bilaterale staatliche EZ zur Verfügung stehenden Ressourcen strategisch einzusetzen und zu steuern.

Ziel der Evaluierung ist die Bereitstellung von Erkenntnissen zur strategischen Steuerung und Ausgestaltung der bilateralen Länderportfolios des BMZ. Das BMZ hat in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, um seine Steuerungsfähigkeit zu stärken sowie die Effizienz und Wirksamkeit seiner Arbeit zu erhöhen. Die Evaluierung unterstützt diesbezügliche Reformen des BMZ, indem sie länderübergreifend überprüft, inwieweit es dem BMZ gelingt, seine bilateralen Länderportfolios entlang der eigenen Prioritäten und Ansprüche strategisch auszugestalten und zu steuern. Eine wichtige Basis hierfür sind Länderportfolioreviews (LPR), die das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) für das BMZ zwischen 2017 und 2022 durchgeführt hat. Die Ergebnisse der Evaluierung sollen vom BMZ dazu genutzt werden, die Vorgaben und Prozesse der strategischen Portfoliosteuerung weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Gegenstand der Evaluierung ist die länderbezogene strategische Portfoliosteuerung des BMZ. Die Analyse erfolgte dabei entlang von drei Evaluierungsfragen:

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit gelingt es dem BMZ, seine Länderportfolios entlang der Vorgaben und Prioritäten strategisch auszugestalten und zu steuern?

Evaluierungsfrage 2: Inwieweit ist das BMZ in der Lage, die durch Instrumente wie LPR bereitgestellte Evidenz für die strategische Steuerung auf der Länderportfolioebene zu nutzen?

Evaluierungsfrage 3: Inwieweit sind die aktuellen Steuerungsvorgaben und Verfahren angemessen, um die strategische Steuerung von Länderportfolios durch die Regionalreferate entlang der festgelegten Prioritäten und Ansprüche sicherzustellen?

Methodisches Vorgehen

Für eine angemessene Betrachtung des Evaluierungsgegenstands wurde sowohl die strategische Ausgestaltung und Steuerung der Länderportfolios in der Praxis analysiert als auch die Konzeption der Steuerungsvorgaben und -verfahren in den Blick genommen. Auf der Umsetzungsebene wurde basierend auf einer Synthese der vom DEval durchgeführten LPR analysiert, wie die strategische Ausgestaltung von bilateralen Länderportfolios des BMZ in der Praxis gelingt. Zudem wurde untersucht, inwieweit die von LPR bereitgestellte Evidenz für die strategische Portfoliosteuerung genutzt wird und diese befördern kann. Auf der konzeptionellen Ebene wurde darüber hinaus geprüft, inwieweit die BMZ-internen Strukturen, Vorgaben und Verfahren die evidenzbasierte strategische Steuerung der Länderportfolios angemessen unterstützen.

Zur Beantwortung der Fragen wurden in der Evaluierung verschiedene Datenquellen herangezogen: (1) die acht vom DEval zwischen 2017 und 2022 durchgeführten LPR, (2) semi-strukturierte Interviews mit BMZ-Akteuren aus den Regional-, Grundsatz- und Sektorbereichen sowie mit an den LPR Beteiligten, (3) eine Onlinebefragung von BMZ-Länderreferent*innen, (4) eine Kurzbefragung mit den für die Kernthemen, Initiativthemen und Qualitätsmerkmale verantwortlichen BMZ-Referate, (5) BMZ-interne Dokumente zu Strategien, Steuerungsvorgaben

und Verfahren sowie (6) ergänzende wissenschaftliche Literatur und Evidenz zu einzelnen Themenkomplexen der Analyse.

Auf Basis der acht für die LPR-Synthese genutzten Fallstudien lassen sich keine repräsentativen Aussagen für alle Länderportfolios des BMZ treffen. Die Analyse erlaubt jedoch allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf übergeordnete Herausforderungen der strategischen Portfoliosteuerung, die verhindern, dass die Umsetzung der Vorgaben über alle Länder hinweg gelingt. Um die Validität der Ergebnisse der LPR-Synthese zu erhöhen, wurde diese zudem durch Erkenntnisse aus weiteren Methoden und Datenquellen ergänzt. Eine Bewertung der Qualität der durchgeführten LPR wurde nicht vorgenommen, allerdings umfasste die Untersuchung der Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz auch eine kritische Betrachtung des LPR-Instruments selbst.

Ergebnisse der Evaluierung

Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ

Die BMZ-Länderportfolios adressieren wichtige entwicklungspolitische Ziele. Angesichts der vielfältigen Ansprüche an die bilaterale staatliche EZ mangelt es jedoch an der strategischen Fokussierung und Steuerung der Länderportfolios. Die Erfüllung aller entwicklungspolitischer Ansprüche ist im Rahmen der Portfoliogestaltung aufgrund der Vielzahl von Zielen, die teilweise im Spannungsverhältnis zueinander stehen, sowie begrenzter Ressourcen nicht möglich. Die vor diesem Hintergrund notwendige strategische Fokussierung in der Portfoliogestaltung ist insgesamt unzureichend und stellte sich in den meisten der untersuchten Fälle als große Herausforderung dar.

Über die verschiedenen Handlungsfelder der deutschen bilateralen EZ werden relevante Entwicklungsbedarfe in den Partnerländern adressiert. Die strategische Auseinandersetzung mit heterogenen Bedarfen der Bevölkerung, politischen Risiken und Kontextveränderungen ist aber nicht ausreichend. Vor dem Hintergrund der in den Partnerländern identifizierten Entwicklungsbedarfe wird die Relevanz der in den Länderportfolios umgesetzten Schwerpunkte durch die LPR überwiegend bestätigt. Ansprüche an die Bedarfsorientierung vor allem mit Blick auf vulnerable Bevölkerungsgruppen wurden in den untersuchten Länderportfolios jedoch nicht vollständig erfüllt. Auch die Auseinandersetzung mit den negativen Auswirkungen und Risiken politischer Entwicklungshemmnisse zeigte sich häufig als nicht ausreichend. Pfadabhängigkeiten in den Länderportfolios erschwerten zudem strategische Umsteuerungsprozesse als Reaktion auf Kontextveränderungen. Insgesamt wird deutlich, dass die kontextspezifische Portfoliogestaltung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen und auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen für die Länderreferent*innen kaum leistbar ist.

Prioritäten der Partnerregierung werden formal berücksichtigt. Insgesamt stellt die Partnerorientierung aber eine Herausforderung dar. In allen untersuchten Ländern waren die bilateralen Länderportfolios mit den Entwicklungsstrategien der Partnerregierung kohärent. Die LPR-Ergebnisse bestätigen, dass die Eigenverantwortung der Partner ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen ist. Eine gleichberechtigte Partnerschaft wird durch die Strukturen und Prozesse der bilateralen deutschen EZ aber noch nicht sichergestellt. Gleichzeitig stellen Demokratiedefizite, politische Instabilität und mangelnde Reformbemühungen der Regierungen in einer hohen Zahl von Partnerländern die Zusammenarbeit zunehmend auf die Probe. Die Umsetzung des übergeordneten Anspruchs an Partnerorientierung erweist sich vor diesem Hintergrund als herausfordernd. Während auf der Länderebene ein angemessener Umgang mit dem Anspruch der Partnerorientierung angestrebt wird, fehlt es an klaren Orientierungslinien auf der Organisationsebene des BMZ.

Ansprüche an die externe Kohärenz der BMZ-Länderportfolios und die Abstimmung mit anderen Akteuren werden nur eingeschränkt erfüllt und spielen bei der Portfoliogestaltung gegenüber anderen Zielen eine geringere Rolle. Die deutsche bilaterale EZ beteiligt sich aktiv an gebergemeinsamen politischen Initiativen, insbesondere der europäischen Abstimmung. Auf der Ebene der Vorhaben werden zudem Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern teilweise aufgegriffen. Die Geberharmonisierung wird dadurch aber nur begrenzt befördert. In den untersuchten Ländern zeigte sich überwiegend eine hohe Fragmentierung der EZ. Zudem mangelte es – insbesondere bei der deutschen EZ, aber auch bei anderen Gebern – an einer transparenten und aktiven Kommunikation

von Portfolioinformationen nach außen, was Maßnahmen zur Harmonisierung von Entwicklungsbeiträgen erschwerte.

Auch die Harmonisierung mit europäischen Partnern fällt trotz der bestehenden Instrumente bislang überwiegend gering aus. Europäische Initiativen wie *Team Europe* oder das *Joint Programming* werden durch eine aktive Beteiligung der deutschen EZ unterstützt. In den untersuchten Länderportfolios konnten im Rahmen der *Team-Europe*-Initiativen vereinzelt themenbezogene Kooperationen und Synergiepotenziale geschaffen werden. In der Praxis verlaufen die Prozesse der europäischen Abstimmung aber vielfach schleppend und tragen nur sehr begrenzt zu einer stärkeren Harmonisierung bei. Dies ist vom BMZ aber nur eingeschränkt beeinflussbar.

Die Koordination zwischen dem BMZ und weiteren deutschen Ressorts gelingt auf der Länderebene nicht systematisch. In den analysierten Länderportfolios zeigte sich eine geringe inhaltliche Koordination zwischen den unterschiedlichen Bundesministerien. Vorhaben der unterschiedlichen Ressorts wurden weitgehend unabhängig voneinander durchgeführt und die Nutzung von Synergiepotenzialen blieb vielfach gering.

Politische Prioritäten des BMZ haben einen starken Einfluss auf die Portfoliogestaltung. Die Vielzahl an Zielen und die daraus resultierende hohe Komplexität der Länderportfolios schränken die strategische Steuerung jedoch erheblich ein. Die vom BMZ festgelegten Zielsetzungen weisen insgesamt eine hohe Komplexität und Themenvielfalt auf. Übergeordnete Strategien und auch die thematischen Schwerpunkte des BMZ bieten einen breiten Handlungsrahmen für die Ausgestaltung der Länderportfolios. Spezifische politische Prioritäten, wie beispielsweise der Anspruch an eine feministische Entwicklungspolitik oder durch Sonderinitiativen adressierte Themen, wirken sich stark auf die Portfoliogestaltung aus. Im Fall von wechselnden politischen Prioritäten führt dies zu Herausforderungen der Umsteuerung. Die Vielzahl an Zielen und die daraus resultierende Instrumentenvielfalt erhöhen die Komplexität der Länderportfolios. In der Folge ist die interne Kohärenz der Länderportfolios häufig gering, es fehlt an übergeordneten Zielrahmen und die strategische Steuerbarkeit der Länderportfolios wird erheblich erschwert.

Die strategische Auseinandersetzung mit Spannungsfeldern zwischen unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansprüchen und Zielen ist bislang nicht ausreichend. Zwischen den vielfältigen entwicklungspolitischen Ansprüchen an die Länderportfolios bestehen Spannungsfelder, die sich nicht auflösen lassen. Diese führen zu Zielkonflikten in der Portfoliosteuerung, beispielsweise wenn Prioritäten von Partnerregierungen nicht mit Entwicklungsbedarfen vulnerabler Bevölkerungsgruppen im Land übereinstimmen, oder wenn Ziele des BMZ zum Schutz globaler Güter nicht die Interessen der Partner an wirtschaftlicher Entwicklung bedienen. Die Spannungsfelder und daraus resultierende Zielkonflikte sind zwar häufig bekannt, die vor diesem Hintergrund notwendige Reflexion, strategische Abwägung und transparente Prioritätensetzung findet bei der Portfoliosteuerung des BMZ jedoch nicht ausreichend Berücksichtigung. Hintergrund sind fehlende Orientierungslinien auf der Organisationsebene des BMZ. Darüber hinaus lassen komplexe Verfahren und Portfolios sowie kurzfristige Managementanforderungen die strategische Auseinandersetzung in den Hintergrund treten. Dies geht zulasten der Wirksamkeit, da Möglichkeiten zur Synergiebildung nicht ausgeschöpft werden und das Risiko besteht, dass sich unterschiedliche Maßnahmen gegenseitig behindern. Langfristige Zielsetzungen werden nicht ausreichend systematisch und kontextspezifisch verfolgt.

Nutzung von LPR für die strategische Steuerung auf der Länderebene

Das LPR-Instrument ist ein potenziell nützliches Instrument, um die strategische Portfoliosteuerung des BMZ zu unterstützen. Die Absorptionsfähigkeit der Regionalreferate des BMZ zur Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz ist jedoch begrenzt. Durch die passgenaue Bereitstellung von Informationen und die Unterstützung von Reflexionsprozessen befördern die LPR die strategische Auseinandersetzung mit den jeweiligen Länderportfolios. Dennoch ist es in der Vergangenheit nicht ausreichend gelungen, die LPR-Ergebnisse in die Prozesse zur Erstellung der Länderstrategien und die Weiterentwicklung der Länderportfolios zu überführen. Da bis zum Zeitpunkt der Evaluierung für keines der untersuchten Länderportfolios eine Länderstrategie erstellt wurde, konnte der diesbezügliche Nutzen von LPR bislang nicht abschließend überprüft werden. Die Auswertungen zeigen, dass die LPR trotz der noch fehlenden

Länderstrategien teilweise relevante Impulse für die Portfoliogestaltung geliefert haben. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Absorptionsfähigkeit der Regionalreferate zur Nutzung der bereitgestellten Evidenz begrenzt ist.

Die Nutzung von LPR wird vor allem durch Hemmfaktoren im deutschen EZ-System eingeschränkt. Ein wesentlicher Hemmfaktor für die Nutzung von LPR ist die geringe Priorisierung von Prozessen zur Bearbeitung strategischer Fragestellungen auf der Länderebene angesichts oftmals überkomplexer Steuerungsvorgaben und Verfahren und der zahlreichen Anforderungen an das Portfoliomanagement. Zudem wird die Nutzung der bereitgestellten Evidenz durch Defizite im Wissensmanagement eingeschränkt, was durch die hohe (rotationsbedingte) Fluktuation in den BMZ-Regionalreferaten noch befördert wird. Wechselnde politische Prioritäten, Pfadabhängigkeiten und sich verändernde Rahmenbedingungen wirken sich ebenfalls negativ aus. Instrumentenbezogene Verbesserungspotenziale bestehen vor allem in der adressatengerechten Aufbereitung der Ergebnisse, der zeitlichen Einbettung von LPR in den Prozess zur Länderstrategieerstellung sowie in einer höheren Verbindlichkeit bei der Nutzung des Instruments.

Das BMZ hat bereits wichtige Prozesse zur Stärkung der Evidenzorientierung auf den verschiedenen Steuerungsebenen angestoßen, in der Praxis ist diese aber noch nicht hinreichend verwirklicht. Die Stärkung einer evidenzbasierten Politik ist ein erklärtes Ziel des BMZ. Wichtige Schritte hierfür waren die Verabschiedung der Evaluierungsleitlinien, die Verbesserung des Datenmanagements sowie Maßnahmen des DEval und der staatlichen Durchführungsorganisationen zur Umsetzung von Evaluierung auf der EZ-Programm- und Portfolioebene. Die gestiegenen Ansprüche an die Nutzung von Evidenz wurden auch in den Vorgaben zur Portfoliosteuerung und -gestaltung verankert. Insofern verfügt das BMZ gerade auch im Vergleich zu anderen Politikfeldern über ein strukturiertes und arbeitsteiliges Evaluierungssystem zur Stärkung evidenzbasierter Politikgestaltung. Gleichzeitig hat sich eine Kultur des Lernens und der Wirkungsorientierung in der Praxis aber noch nicht ausreichend verfestigt und wird häufig von politischen Handlungszwängen überlagert.

Portfoliosteuerung im BMZ: Strukturen, Vorgaben, Verfahren

Die entwicklungspolitischen Ziele des BMZ werden durch entsprechende Vorgaben zur Portfoliosteuerung umfassend adressiert. In der Vergangenheit angestoßene Reformen haben bislang kaum zu einer stärkeren Fokussierung und Konsolidierung in der Portfoliogestaltung beigetragen. Die große Vielfalt an entwicklungspolitischen Zielen und thematischen Prioritäten des BMZ spiegelt sich in den unterschiedlichen Vorgaben zur Portfoliosteuerung wider. Auch wenn das BMZ in den letzten Jahren Anstrengungen zur Fokussierung seines Engagements unternommen hat, zeigt sich dennoch weiterhin ein sehr breites Spektrum an Vorgaben und Strategien, die es in der strategischen Portfoliosteuerung zu berücksichtigen gilt.

Aufgrund der Vielzahl der Anforderungen sowie umfangreicher Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse weisen die Vorgaben eine hohe Komplexität auf, was die Effizienz der Prozesse und die Nützlichkeit der Vorgaben für die praktische Portfoliosteuerung einschränkt. Zwar stellen die Vorgaben eine wichtige Grundlage für die strategische Portfoliosteuerung dar, in der Praxis erfüllen diese aufgrund ihrer Vielzahl und hohen Komplexität jedoch nur eingeschränkt ihre jeweilige Funktion. Umfangreiche Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse innerhalb des BMZ machen die strategische Planung und Steuerung zudem sehr aufwendig und führen letztlich dazu, dass Klarheit und Stringenz der Vorgaben und Instrumente verloren gehen. Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Prioritäten und Ansprüchen an die Portfoliosteuerung spiegeln sich zudem auch in den Vorgaben wider und schränken deren Kohärenz ein. Im Zusammenspiel der an der strategischen Portfolioplanung und -steuerung beteiligten Akteure mangelt es zudem teilweise an einer ausreichenden Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten.

Insgesamt zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den hohen Ansprüchen des BMZ an die strategische Portfoliosteuerung und der praktischen Umsetzbarkeit der Vorgaben. Die umfangreichen Aufgaben und Anforderungen, die an die Portfoliosteuerung der Regionalreferate gestellt werden, können in der Realität nicht idealtypisch umgesetzt werden. Die Bearbeitung kurzfristiger Anfragen und kleinteilige Umsteuerungsprozesse

binden zudem viele Ressourcen. In der Konsequenz werden strategische Planungs- und Steuerungsprozesse zugunsten einer Ad-hoc-Steuerung häufig depriorisiert.

Schlussfolgerungen

Evaluierungsfrage 1: Inwieweit gelingt es dem BMZ, seine Länderportfolios entlang der Vorgaben und Prioritäten strategisch auszurichten und zu steuern?

Unter den bestehenden Rahmenbedingungen gelingt es dem BMZ nur teilweise, seine Länderportfolios entlang der vielfältigen entwicklungspolitischen Ansprüche strategisch zu steuern und auszugestalten.

Angesichts des komplexen Umfelds, in dem sich EZ bewegt, bedarf es einer klareren Weichenstellung hinsichtlich der angestrebten entwicklungspolitischen Zielsetzungen sowohl auf der Organisationsebene des BMZ als auch auf der Länderebene, um die Steuerbarkeit der Länderportfolios sicherzustellen. Dies beinhaltet

- **die strategische Auseinandersetzung mit Spannungsfeldern zwischen den vielfältigen entwicklungspolitischen Ansprüchen und Zielen und darauf basierend die nachvollziehbare und kohärente Entscheidungsfindung bei der Ausgestaltung der Länderportfolios sowie**
- **die Umsetzung von Maßnahmen zur stärkeren strategischen Fokussierung der bilateralen staatlichen EZ entlang der gesetzten Ziele.**

Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Regionalreferate über die notwendigen Kapazitäten und Handlungsspielräume verfügen, um die Länderportfolios entsprechend der spezifischen Erfordernisse im jeweiligen Länderkontext strategisch auszugestalten und zu steuern.

Evaluierungsfrage 2: Inwieweit ist das BMZ in der Lage, die durch Instrumente wie LPR bereitgestellte Evidenz für die strategische Steuerung auf der Länderportfolioebene zu nutzen?

Der mit dem LPR-Instrument angestrebte Nutzen für die strategische Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios ist bisher begrenzt, der diesbezüglich formulierte Anspruch wird somit bislang kaum erfüllt. Die Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz wird überwiegend durch systemische Hemmfaktoren wie unzureichende Kapazitäten in den Regionalreferaten, die Depriorisierung strategischer Prozesse sowie Defizite im Wissensmanagement behindert.

Verbesserungen am Instrument können den Nutzen von LPR nur bedingt erhöhen. Für eine stärkere Nutzung von Evidenz bei der Portfoliogestaltung bedarf es Strukturen, die

- **eine passgenaue Bereitstellung der benötigten Evidenz und die Einbettung entsprechender Evidenzinstrumente in den Planungs- und Steuerungszyklus der Länderportfolios sicherstellen und**
- **eine Kultur des Lernens fördern sowie den Kapazitätsaufbau in den Regionalreferaten unterstützen.**

Evaluierungsfrage 3: Inwieweit sind die aktuellen Steuerungsvorgaben und Verfahren angemessen, um die strategische Steuerung von Länderportfolios durch die Regionalreferate entlang der festgelegten Prioritäten und Ansprüche sicherzustellen?

Die einzelnen Vorgaben weisen mit Blick auf die jeweilige Zielsetzung eine überwiegend gute Qualität auf, in der Summe ist die Umsetzung der zahlreichen Vorgaben und Verfahren in der Praxis allerdings kaum zu bewältigen und die vorhandenen Steuerungsinstrumente erfüllen ihre Funktion nur eingeschränkt.

Um die effektive strategische Portfoliosteuerung sicherzustellen, bedarf es

- **einer Reduktion von Vorgaben und Regelungen sowie einer Verschlankung von Verfahren und Prozessen bei der Portfoliogestaltung sowie**
- **einer weiteren Rollen- und Aufgabenklärung der an der Planung, Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios beteiligten Einheiten im BMZ und in den Partnerländern vor Ort, unter Berücksichtigung der jeweiligen Kapazitäten.**

Dies erfordert Umsteuerungsprozesse auf der Ebene der Gesamtorganisation des BMZ, die mit Maßnahmen für eine stärkere Fokussierung von Aufgaben sowie einer Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen in den Regionalbereichen einhergehen.

Empfehlungen

Empfehlung 1: Spannungsfelder zwischen unterschiedlichen Zielen explizit machen

Das BMZ sollte die Spannungsfelder zwischen seinen unterschiedlichen entwicklungspolitischen Zielen und Ansprüchen transparenter machen und klare Orientierungslinien zum Umgang mit diesen festlegen. Dies erfordert die explizite Auseinandersetzung mit potenziellen Zielkonflikten zwischen den Angeboten und Zielsetzungen der bilateralen staatlichen EZ einerseits und der Nachfrage nach spezifischen Unterstützungsleistungen durch die Partnerländer andererseits sowie eine begründete und kohärente Entscheidungsfindung sowohl auf der Ebene der Gesamtorganisation als auch auf der Ebene der einzelnen Länderportfolios.

Empfehlung 2: Strategische Reflexionsprozesse stärken und Wissensmanagement verbessern

Um die evidenzbasierte strategische Portfoliosteuerung zu befördern, sollte das BMZ die Prozesse und Kapazitäten für eine strategische Auseinandersetzung mit dem Länderportfolio in den Regionalreferaten stärken und Strukturen etablieren, um das interne Wissensmanagement zu verbessern. Instrumente zur Bereitstellung von Evidenz auf der Länderebene sollten so in die strategischen Planungsprozesse integriert werden, dass diese optimal für die Portfoliosteuerung und -ausgestaltung genutzt werden können.

Empfehlung 3: Reformen zur Portfoliofokussierung weiterführen und Vorgaben verschlanken

Das BMZ sollte dafür Sorge tragen, dass wiederholt angestoßene Reformen zur angemessenen und steuerungsförderlichen Fokussierung der bilateralen staatlichen EZ weitergeführt und konsequent umgesetzt werden. Die bestehenden Vorgaben und Verfahren der Portfoliosteuerung sollten in diesem Zusammenhang auf ihre Praxistauglichkeit hin überprüft und, wo möglich, verschlankt werden. Die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen sowie die damit angestrebten Veränderungen sollten zudem kontinuierlich gemonitort und reflektiert werden.

Empfehlung 4: Verantwortlichkeiten und Aufgabenzuschnitte prüfen, Länderkompetenz stärken

Das BMZ sollte die Aufgabenverteilung und die Rollen der an der strategischen Portfoliosteuerung beteiligten Akteure kritisch reflektieren und insbesondere die Aufgabenzuschnitte der Regionalreferate noch stärker an den Bedarfen der strategischen Portfoliosteuerung ausrichten. Um sicherzustellen, dass die für die Portfoliosteuerung erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen in den Regionalreferaten zur Verfügung stehen, sollten Möglichkeiten zur Reduzierung von Aufgaben geprüft und die Rotationszeiten verlängert werden.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:
https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2024_Meta_LPR/2024_DEval_Meta_LPR_web_barrierefrei.pdf