

EVALUIERUNG VON NACHHALTIGKEIT IN ZEITEN DER AGENDA 2030

Zusammenfassung

Im September 2015 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (UN, 2015). Darin bekennt sich die internationale Staatengemeinschaft zu 17 globalen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs). Die SDGs vereinen wirtschaftliche Entwicklung mit sozialer Gerechtigkeit und ökologischem Gleichgewicht.

Auch die Bundesrepublik Deutschland hat sich zur Umsetzung der Agenda 2030 verpflichtet. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Künftig muss die EZ nachweisen, welchen Beitrag sie zu den Zielen und Handlungsprinzipien der Agenda 2030 leistet. Dabei steht die Nachhaltigkeit der Wirkungen einzelner EZ-Maßnahmen im Fokus der Bewertung. Doch was bedeutet das für die Evaluierungspraxis? Einen Paradigmenwechsel oder lediglich eine Umgestaltung und punktuelle Anpassung?

Um das zu ermitteln, hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) in einer Meta-Evaluierung untersucht, inwieweit die heutige Evaluierungspraxis geeignet ist, die Nachhaltigkeit der deutschen EZ im Sinne der Agenda 2030 abzubilden. Dazu wurde eine repräsentative Stichprobe von 513 Evaluierungsberichten von Vorhaben der KfW Entwicklungsbank (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ausgewertet. Die Meta-Evaluierung ist die erste systematische und umfassende Auseinandersetzung mit der Evaluierungspraxis der deutschen EZ auf Ebene der Projekte.

Aus den Ergebnissen lassen sich zwei zentrale Aussagen ableiten:

- Die Evaluierung von Nachhaltigkeit nimmt bereits heute auf viele Aspekte der Agenda 2030 Bezug, greift aber insgesamt zu kurz. Zwar werden die entwicklungspolitischen Ziele und die Stabilität des Umfeldes von Maßnahmen bereits nach den

Dimensionen der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit berücksichtigt; eine Auseinandersetzung mit den Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen und einzelnen Zielen findet jedoch bislang nicht statt.

- Die Bewertung von Nachhaltigkeit erfolgt in der Praxis sehr uneinheitlich und unsystematisch. Für die Evaluierungen wird eine Vielzahl unterschiedlicher Kriterien herangezogen. Letztlich bedient sich jeder Bericht eines eigenen Kriterienkatalogs, was die Vergleichbarkeit der Evaluierungen und der dahinterliegenden Vorhaben stark einschränkt.

Vor diesem Hintergrund wird eine konzeptionelle Neuausrichtung der Evaluierung von Nachhaltigkeit empfohlen. Das überarbeitete Konzept sollte in allen Evaluierungen der deutschen EZ einheitlich und systematisch umgesetzt werden. Um den einheitlichen Umgang mit der Agenda 2030 in Evaluierungen zu gewährleisten, wird empfohlen, Prüffragen zu erarbeiten, die die Bewertung der Handlungsprinzipien der Agenda 2030 operationalisieren. Die Berichterstattung zu diesen Prüffragen könnte in die bereits bestehenden Evaluierungskriterien integriert und abschließend im Rahmen einer gesonderten Zusammenfassung kondensiert dargestellt werden.

Gegenwärtige Nachhaltigkeitsbewertung greift zu kurz

Die konzeptionelle Grundlage für die Erfolgsbewertung der EZ wurde bereits 2006 durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) festgelegt (BMZ, 2006). Seither erfolgt die Bewertung deutscher bilateraler EZ-Maßnahmen entlang der fünf internationalen Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact (übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit) und Nachhaltigkeit.

Abbildung 1. Gegenüberstellung der Prüffragen zur Bewertung der Nachhaltigkeit einzelner EZ-Maßnahmen und der Handlungsprinzipien der Agenda 2030

Prüffragen zur Bewertung von Nachhaltigkeit einzelner EZ-Maßnahmen

Sind die positiven Veränderungen und Wirkungen von Dauer?

Wie stabil ist das Umfeld der Maßnahme im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologisches Gleichgewicht?

Welche Risiken und Potentiale zeichnen sich für die nachhaltige Wirksamkeit der Maßnahme ab?

Handlungsprinzipien der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Universalität der Ziele – die Agenda gilt für alle Staaten

Rechenschaftslegung – die Staaten bekennen sich regelmäßig Rechenschaft über ihren Fortschritt abzulegen

Integrativer Charakter – die SDGs sind unteilbar und bedingen sich wechselseitig

Gemeinsame Verantwortung – ihre Umsetzung erfordert die Etablierung neuer Partnerschaften zwischen Staat, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatwirtschaft

Niemanden zurücklassen – bei der Erreichung der SDGs soll niemand zurückgelassen werden

Quelle: eigene Darstellung.

Anmerkung: Dargestellt sind die drei zentralen Prüffragen der Nachhaltigkeitsbewertung nach dem BMZ (2006) sowie die aus der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung abgeleiteten Handlungsprinzipien.

Im Sinne des BMZ-Leitfadens soll die Nachhaltigkeit einer EZ-Maßnahme anhand dreier zentraler Aspekte bewertet werden: 1) der Dauerhaftigkeit positiver Veränderungen und Wirkungen; 2) der Stabilität des Umfelds im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologisches Gleichgewicht; 3) möglicher Risiken und Potenziale für die nachhaltige Wirksamkeit.

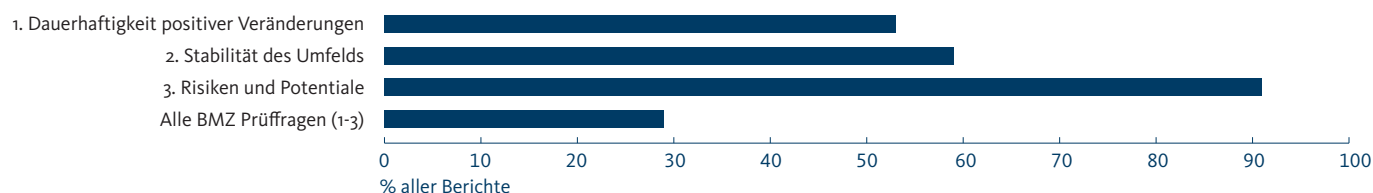
Über diese drei zentralen Prüffragen hinaus, finden sich jedoch vereinzelt noch weitere Prüffragen unter den anderen vier Evaluierungskriterien, die sich ansatzweise bereits auf das moderne Verständnis von Nachhaltigkeit der Agenda 2030 beziehen lassen. So sollen zum Beispiel auch die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen gemäß dem BMZ Papier nach den Dimensionen der Nachhaltigkeit differenziert betrachtet werden. Allerdings sind bislang weder das Zusammenspiel der Dimensionen noch der integrative Charakter der SDGs Bestandteil der Orientierungshilfe von 2006.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 stehen den bisherigen Prüffragen nun folgende Handlungsprinzipien für nachhaltige Entwicklung gegenüber: i) Universalität der Ziele; ii) Integrativer Charakter; iii) Niemanden zurücklassen; iv) Gemeinsame Verantwortung; v) Rechenschaftspflicht (siehe Abbildung 1).

Im Rahmen der Meta-Evaluierung erfolgte der Abgleich der bisherigen Evaluierungspraxis der Durchführungsorganisationen und den Zielen und Prinzipien der Agenda 2030. Zum Zweck dieses Policy Briefs wurde die Analyse durch einen weiteren Abgleich der Praxis sowie der Anforderungen der Agenda 2030 mit den Vorgaben des BMZ von 2006 ergänzt. Aufgrund der konzeptionellen Verschränkung der DAC-Kriterien hat sich die Meta-Evaluierung dabei nicht allein mit dem Nachhaltigkeitskriterium, sondern auch mit den anderen vier DAC-Kriterien beschäftigt.

Ein Abgleich der Prüffragen zur Bewertung des Nachhaltigkeitskriteriums mit den Handlungsprinzipien der Agenda 2030 zeigt, dass es durchaus konzeptionelle Überschneidungen zwischen den

Abbildung 2. Anteil der Berichte (%), die auf die verbindlichen Prüffragen des BMZ (2006) eingehen



Quelle: eigene Darstellung

Anmerkung: Dargestellt ist die prozentuale Häufigkeit von Evaluierungsberichten, die einzelne bzw. alle Prüffragen des BMZ-Leitfadens von 2006 zur Nachhaltigkeitsbewertung bearbeiten. N=513

geltenden Prüffragen der DAC-Kriterien und den Prinzipien und Zielen der Agenda 2030 gibt. Bei der Gesamtbetrachtung greift die Nachhaltigkeitsbewertung entlang der DAC-Kriterien jedoch zu kurz.

Zwar ist in der Erfolgsbewertung der Vorhaben eine ganzheitliche Bewertung des Umfelds einer EZ-Maßnahme nach den Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit, wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, politischen Stabilität und des ökologischen Gleichgewichts bereits konzeptionell angelegt. Das Agenda-2030-Prinzip des integrativen Charakters erfordert jedoch die Bewertung der Nachhaltigkeits-Dimensionen auf Ebene der Entwicklungsziele. Dabei sollen auch die Wechselwirkungen zwischen den SDGs berücksichtigt werden.

Zudem verlangt das Prinzip „Niemanden zurücklassen“, die Wirkungen einer Entwicklungsmaßnahme insbesondere im Hinblick auf benachteiligte Gruppen zu bewerten. Auch die Kooperationen zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren bei der Implementierung einer Maßnahme – gemäß dem Prinzip der „gemeinsamen Verantwortung“ – sollen zukünftig im Fokus von Evaluierungen stehen. Beide Prinzipien werden durch das gegenwärtige Konzept der Evaluierungskriterien von 2006 nicht abgedeckt.

Derzeitige Evaluierungspraxis unsystematisch und nur schwer vergleichbar

In der heutigen Evaluierungspraxis wird das BMZ-Konzept der Nachhaltigkeitsbewertung nur unzureichend umgesetzt. Da die Bewertung nur zum Teil den vorgegebenen Prüffragen folgt, sind die Evaluierungsergebnisse weder objektiv nachvollziehbar noch miteinander vergleichbar. Durch die unzureichende Systematik ist

das Lernen aus Evaluierungen nur sehr begrenzt möglich; mit dem Prinzip der Rechenschaftspflicht der Agenda 2030 ist die Praxis daher nicht zu vereinbaren.

Ein Blick auf die Bearbeitung der einzelnen Aspekte zeigt, dass nur rund ein Drittel der analysierten Evaluierungsberichte alle durch das BMZ vorgegebenen Prüffragen abdeckt (siehe Abbildung 2). Selbst der Aspekt der Dauerhaftigkeit positiver Veränderungen – der Kern des Nachhaltigkeitskriteriums – wird nur von etwa der Hälfte aller Berichte behandelt. Rund 60 Prozent thematisieren die Stabilität des Umfelds bei der Nachhaltigkeitsbewertung. Aus der Analyse der Evaluierungskriterien Relevanz, Impact und Nachhaltigkeit wurde deutlich, dass, entgegen dem Geist der Agenda 2030, die Wechselwirkungen der Dimensionen dabei bislang kaum beleuchtet werden. Rund 90 Prozent der Berichte thematisieren mögliche Risiken und Potenziale. Hier werden vor allem vorhandene finanzielle, personelle und institutionelle Kapazitäten sowie die Eigenverantwortung der Partner berücksichtigt.

Konzeptionelle Neuausrichtung der Evaluierung von Nachhaltigkeit nötig

Das unzureichende Konzept der heutigen Nachhaltigkeitsbewertung und dessen unsystematische Umsetzung in der Evaluierungspraxis deutscher bilateraler EZ-Vorhaben stehen einer transparenten und umfassenden Abbildung der Beiträge der deutschen EZ zur Agenda 2030 im Wege.

Um dem Prinzip der Rechenschaftspflicht gerecht zu werden, bedarf es der Überarbeitung der derzeitigen Evaluierungspraxis. Die vom DEval durchgeführte Meta-Evaluierung empfiehlt, sich dabei an den Handlungsprinzipien der Agenda 2030 und den SDGs zu orientieren. So sollten Prüffragen zu den einzelnen

Prinzipien entwickelt werden. Weiterhin sollte geklärt werden, wie diese mit den derzeitigen Prüffragen der Evaluierungskriterien nach OECD-DAC vereinbart werden können. Zusätzlich sollten die 17 SDGs sowie deren Wechselwirkungen zukünftig unter den Evaluierungskriterien Relevanz und Impact behandelt werden.

Prinzipiell wäre denkbar, die Prüffragen zu den Agenda-2030-Handlungsprinzipien in die bestehende Architektur der OECD-DAC-Evaluierungskriterien zu integrieren. Dies würde sicherstellen, dass die international etablierten OECD-DAC-Kriterien weiterhin die alleinige Grundlage zur Erfolgsbewertung bilden. Zusätzlich sollten die Ergebnisse der Evaluierung hinsichtlich der Beiträge der Vorhaben zur Umsetzung der Agenda 2030 und der Erreichung der SDGs jedoch auch gesondert herausgestellt werden. Mit diesem Vorschlag ließe sich sowohl die Systematik der DAC-Kriterien sowie deren Bewertung erhalten, als auch eine explizite Behandlung der Prinzipien und Zielen der Agenda 2030 sicherstellen.

In jedem Fall sollte die Verbindlichkeit im Umgang mit der Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben nach den Prinzipien und Zielen der

Agenda 2030 sichergestellt werden. Zudem setzen einheitliche Evaluierungsstandards auch Anreize für die Planung und Durchführung von Maßnahmen. Verbindliche und systematische Erfolgsbewertungen leisten daher auch einen Beitrag zur Ausgestaltung zukünftiger Maßnahmen. Schließlich lassen sich jedoch nicht alle Anforderungen der Agenda 2030 an die Evaluierung der EZ allein auf der Ebene von Modulevaluierungen bewältigen, sondern müssen zunehmend auch bei Evaluierungen von Länderprogrammen und -strategien eine Rolle spielen.

Fazit und Ausblick

Der zukünftige Umgang mit der Agenda 2030 und der Nachhaltigkeit von EZ-Vorhaben in Evaluierungen ist eine globale Aufgabe. Für die konzeptionelle Ausgestaltung der hier vorgeschlagenen Anpassungen sind in Deutschland Vereinbarungen über einzelne EZ-Akteure hinweg nötig. Gleichzeitig sollten diese Reformbemühungen – nicht zuletzt aufgrund des universellen Charakters der Agenda 2030 – in entsprechende internationale Foren eingebracht und dort abgestimmt werden.

Literatur

BMZ (2006), „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

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

OECD (1991), „The DAC Principles for Evaluation of Development Assistance“, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

UN (2015), „Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development“, New York.



Dr. Michael Euler
ehem. Evaluator



Dr. Martin Noltze
Teamleiter



Ida Verspohl
Evaluatorin

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.