



LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS

*Ein Analyseinstrument für die
deutsche Entwicklungszusammenarbeit*

2019

Im Sinne der Agenda 2030 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den letzten Jahren strukturelle Veränderungsprozesse für die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in die Wege geleitet. Anstatt den Fokus auf kleinteilige Einzelprogramme zu legen, wurden integrierte Gesamtkonzepte auf Länderportfolioebene in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung gerückt.

Allerdings fehlt es der deutschen bilateralen EZ zum Teil an Informationen, um Steuerungsentscheidungen auf Portfolioebene evidenzbasiert zu treffen. Das BMZ hat auf diese Herausforderungen reagiert und Schritte in die Wege geleitet, um die Evidenzbasis für die strategische Portfoliosteuerung der bilateralen EZ zu stärken.

Aufbauend auf den Vorarbeiten des BMZ hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit bestehende Evidenzlücken genauer analysiert. Daran anschließend wurde ein Instrument für Länderportfolioreviews entwickelt. Dies soll das BMZ dabei unterstützen, bestehende Evidenzlücken auf Portfolioebene langfristig und flächendeckend zu schließen.

Der Entwicklungsprozess war als konsultativer Prozess mit dem Ministerium angelegt. Die ersten Entwicklungsschritte stützten sich auf ausführliche Literaturanalysen sowie Interviews mit internationalen Expertinnen und Experten. Zwei Fallstudien in Kenia und der Mongolei sowie umfangreiche Auswertungsworkshops wurden genutzt, um das Instrument zu überprüfen, weiterzuentwickeln und zu finalisieren.

LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS

*Ein Analyseinstrument für die deutsche
Entwicklungszusammenarbeit*

2019

Impressum

Verfasst von

Christoph Hartmann
Miriam Amine
Sarah Klier
Kirsten Vorwerk

Verantwortlich

Dr. Stefanie Krapp (bis 31.03.2018)
Dr. Stefan Leiderer (ab 01.04.2018)

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: © Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Bibliografische Angabe

Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk
(2019), Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstru-
ment für die deutsche Entwicklungszusammenar-
beit, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwick-
lungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval),
April 2019.

ISBN 978-3-96126-083-6 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-084-3 (PDF)

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäfer-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 Entwick-
lungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesmi-
nisterium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der
deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhän-
gig und nachvollziehbar zu analysieren und zu be-
werten.

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 und der Onlineanhang sind
auch auf der DEval-Website als PDF-Download ver-
fügbar unter:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten
Sie bitte an:

info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(BMZ) findet sich unter:

<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

DANKSAGUNG

Das Evaluierungsteam wurde bei seiner Arbeit von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, bei denen wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken möchten.

An erster Stelle sind die Mitglieder der Referenzgruppe zu nennen, die das Team fachlich und organisatorisch unterstützt haben: das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und hier insbesondere die Referate Evaluierung und Ressortforschung (Michaela Zintl und Berthold Hoffmann), Grundsatzfragen der bilateralen Zusammenarbeit, Schwellenländer (Gabriele Geier, Frank Hoffmann, Mona Heiß und Michael Tröster), Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Reduzierung von Armut und Ungleichheit (Gottfried von Gemmingen, Johanna Hauf und Maya Schmaljohann), Politische Analyse und Planung (Lars Wilke) sowie Afrikapolitische Grundsätze und Initiativen (Marcus Koll). Bedanken möchten wir uns insbesondere für die vertrauensvolle Zusammenarbeit sowie die offene und sachliche Diskussion auch kritischer Aspekte.

Darüber hinaus möchten wir uns ganz herzlich bei den Personen bedanken, die die Länderfallstudien zuerst ermöglicht und uns dann bei der Durchführung enorm unterstützt haben. Für Kenia gilt unser Dank hier vor allem dem Referat Ostafrika (Niels Breyer und Annika Gottmann) sowie der WZ-Referentin in Kenia Hildgard Lingnau. Für die Mongolei möchten wir uns ganz herzlich beim Referat China, Zentralasien, Ostasien, Laos und Kambodscha (Kathrin Oellers, Dorothee Schwill und Annelene Bremer) sowie dem WZ-Referenten Christian Glass bedanken. Wir wissen ihren Mut und ihre Offenheit, sich auf ein solch exploratives Vorhaben einzulassen, sehr zu schätzen!

Die erfolgreiche Durchführung der Fallstudien wäre ohne die tatkräftige Unterstützung der Durchführungsorganisationen nicht möglich gewesen. Wir möchten uns daher ganz herzlich bei den Länderteams der BGR, GIZ, KfW und PTB bedanken. Stellvertretend für alle Mitarbeitenden der Länderteams möchten wir hier einige Personen besonders hervorheben: Thekla Abel (BGR); Dorothee Aehling, Katja Freitag, Frank Holtmeier, Stefan Opitz, Daniel Passon (alle GIZ); Petar Gjorgjiev, Klaus Liebig, Sandra Rohleder, Dieter Schulze-Vornhagen (alle KfW); und Petra Hagemann (PTB). Ihre Unterstützung und die Zeit, die sie sich genommen haben, intensiv mit uns zu diskutieren und unsere zahlreichen Fragen zu beantworten, waren unabdingbar für den Erfolg der Fallstudien.

Die Expertise und das große Engagement unserer nationalen Gutachterinnen und Gutachter trugen erheblich zum Gelingen der Fallstudien bei. Hier gilt unser herzlichster Dank Dolgion Aldar, Odonchimeg Tsevegmid und Byambasuren Dorjnyambuu sowie Jennifer Mutua und James Otieno. Erst ihre Beiträge haben uns in die Lage versetzt, neue Perspektiven einzunehmen und Althergebrachtes zu hinterfragen.

Danken möchten wir selbstverständlich den vielen von uns interviewten Expertinnen und Experten in Deutschland und den Partnerländern. Ihr Wissen bildete das Fundament für die erfolgreiche Entwicklung des LPR-Instruments. Dabei konnten wir uns auf die detaillierten Vorarbeiten des DIE (Stefan Klingebiel und Hannes Öhler) und von Nina Boschmann stützen, wofür wir uns ebenfalls herzlich bedanken möchten.

Ein besonderer Dank geht an unsere externen Peer-Reviewer Martin Sommer und Arthur Zimmermann für die wertvolle inhaltliche und methodische Beratung über den gesamten Prozess der Instrumentenentwicklung hinweg. Ihre enorme Erfahrung und Gelassenheit haben uns ans Ziel getragen.

Weiterhin danken wir unseren Kolleginnen und Kollegen am DEval, die unsere Arbeit kritisch hinterfragt und mit ihren Kommentaren zur Qualität des Berichts beigetragen haben. Unser Dank gilt insbesondere Dr. Martin Noltze sowie Prof. Dr. Jörg Faust. Über den gesamten Evaluierungsprozess hinweg wurde der Entwicklungsprozess von den Praktikantinnen und studierenden Beschäftigten Timo Meiendresch, Thomas Pfeifer und Tabea Zimmermann unterstützt. Herzlichen Dank für euren Einsatz. Ein großer Dank geht ebenso an die Verwaltung sowie die Öffentlichkeitsarbeit des DEval, die uns in allen Phasen des Entwicklungsprozesses hervorragend unterstützt haben.

Abschließend bleibt uns der Dank an unsere Projektadministratorin Rebecca Maicher, die uns sowohl auf Verwaltungsseite als auch inhaltlich eine große Hilfe war. Ohne sie wäre der reibungslose Ablauf dieser Evaluierung nicht möglich gewesen. Auf das wir noch die nächsten 100 Projekte gemeinsam bestreiten.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Ziele

Agenda 2030 stellt neue Ansprüche an die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird immer wieder dafür kritisiert, dass ihre Wirksamkeit beschränkt sei und sie somit kaum nachhaltige Entwicklung befördere. Unbestritten ist, dass vor allem defizitäre politische und institutionelle Rahmenbedingungen in den Partnerländern sowie ineffiziente Strukturen und Prozesse der internationalen Zusammenarbeit eine höhere Wirksamkeit der EZ verhindern. Die Institutionen der Partnerländer werden insbesondere durch die zunehmende Fragmentierung der EZ herausgefordert. Immer mehr Akteure sind in der EZ aktiv und in immer mehr Projekten tätig. Statt sich zu ergänzen, sind in einigen Partnerländern viele Geber in denselben Sektoren aktiv, was zu einem erhöhten Koordinationsaufwand für die Partnerregierungen führt.

Auch die Arbeitsstrukturen der Geber stehen oftmals einer wirksameren EZ entgegen: Bestehende Projekte und Programme werden aus politischen Gründen oder Eigeninteresse der Durchführungsorganisationen (DOs) fortgeschrieben, statt auf veränderte Kontextfaktoren zu reagieren. Entsprechend werden Entscheidungen nicht immer evidenzbasiert getroffen. Diese Herausforderungen verhindern oft, dass Entwicklungszusammenarbeit kohärent und wirksam auf die aktuellen Entwicklungsbedarfe in einem Partnerland eingeht und Regierungen in den Partnerländern Eigenverantwortung für gemeinsame Entwicklungsprojekte übernehmen.

Seit 2015 stellt die Agenda 2030 einen Orientierungsrahmen für die internationale Zusammenarbeit dar und soll für diese handlungsleitend sein. Mit ihr hat sich die internationale Gemeinschaft auf ein neues Entwicklungsverständnis und 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung geeinigt. Sie betont die Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit an Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer. Die Agenda zielt darauf ab, Entwicklungsherausforderungen holistisch zu betrachten und Wechselwirkungen zwischen den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen von Entwicklung stärker zu berücksichtigen, als dies bisher der Fall war.

Um vor diesem Hintergrund die Relevanz und letztendlich auch die Wirksamkeit der bilateralen EZ sicherzustellen, bedarf es übergeordneter Weichenstellungen auf verschiedenen Ebenen. Dies betrifft die Fokussierung der bilateralen EZ insgesamt (Makroebene), die strategische Ausrichtung und Kohärenz auf Länderebene (Mesoebene) sowie die Planung und Steuerung auf Programm- und Projektebene (Mikroebene).

Das BMZ hat auf diese neuen Ansprüche an die internationale EZ reagiert

Ganz in diesem Sinne hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den letzten Jahren strukturelle Veränderungsprozesse für die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in die Wege geleitet. Neben Anstrengungen des BMZ auf der Makroebene zur Fokussierung der bilateralen EZ werden vermehrt Veränderungen auf der Mesoebene umgesetzt. Anstatt den Fokus auf kleinteilige Einzelprogramme zu legen, sollen integrierte Gesamtkonzepte auf Länderebene in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung gerückt werden, wie auch das 2018 vorgelegte BMZ-Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030“ hervorhebt.

Die Veränderungen auf der Mesoebene entsprechen dem Entwicklungsverständnis der Agenda 2030: Sei es die kohärente Ausgestaltung der Länderportfolios, der Fokus auf übergeordnete Entwicklungsbedarfe und Trends im Partnerland, die Anbindung an aktuelle Reformdynamiken und Regierungsprioritäten oder die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen von Entwicklung – notwendige Steuerungsentscheidungen können nicht auf Ebene einzelner Projekte, sondern nur auf der Portfolioebene vorgenommen werden. Entsprechend strebt das BMZ bereits seit 2012 an, über Länderstrategien (LS) die Kohärenz der Länderportfolios zu stärken.

Durch die Gemeinsame Verfahrensreform wird seit 2018 der Dreiklang aus LS, Programmen und Modulen für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 in den Partnerländern befördert. Länderstrategien sind dabei das wesentliche Instrument zur strategischen Planung und Steuerung der bilateralen EZ auf der Länderebene. Sie setzen verbindliche und strategische Vorgaben und begründen, warum sich die deutsche EZ in dem jeweiligen Kooperationsland in bestimmten Schwerpunkten und Handlungsfeldern langfristig engagiert.

Herausforderungen auf Ebene der Länderportfolios bleiben bestehen

Mit den beschriebenen Anpassungen wurden die Steuerungsstrukturen des BMZ gestärkt. Dennoch steht das wirkungsorientierte Management weiterhin vor Herausforderungen, wie bereits im Prüfbericht des Development Assistance Committee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) zu Deutschland 2015 festgestellt wird. Hier wird besonders betont, dass es der deutschen bilateralen EZ an der notwendigen Evidenz fehle, um ihre allgemeine Relevanz und Wirksamkeit in einem Partnerland zu beurteilen. In der Konsequenz besteht die Gefahr, dass nicht die Evidenz, sondern andere Gründe, wie Überlegungen hinsichtlich der Fortführung bereits laufender Programme, die strategischen Portfolioentscheidungen über Gebühr beeinflussen (OECD, 2015).

Das BMZ hat auf diese Herausforderungen reagiert und Schritte in die Wege geleitet, um die evidenzbasierte strategische Portfoliosteuerung der bilateralen EZ zu stärken. So wurde bereits 2016 damit begonnen, die vorherrschenden Evidenzlücken zu analysieren, und die Entwicklung entsprechender Analyseinstrumente initiiert.

DEval unterstützt die strategische Portfoliosteuerung des BMZ

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat das Ziel, einen Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. In diesem Sinne hat es das BMZ dabei unterstützt, seine wirkungsorientierte Portfoliosteuerung zu stärken. Ziel von DEval war es, aufbauend auf den Vorarbeiten des BMZ, Evidenzlücken, die die strategische Portfoliosteuerung negativ beeinflussen, zu identifizieren. Daran anschließend sollte ein geeignetes Analyseinstrument entwickelt werden, das die bestehende Evidenzlücke auf Portfolioebene im BMZ langfristig und flächendeckend schließt.

Schlussfolgerung und strategische Empfehlungen an das BMZ

Vor dem Hintergrund der sich verändernden Anforderungen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat das BMZ die Prozesse zur strategischen Planung und Steuerung auf Portfolioebene gestärkt. Trotzdem besteht weiterhin eine Evidenzlücke, die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Länderportfolios darstellt. Ob das Portfolio insgesamt sinnvoll ausgerichtet ist, die vereinbarten Schwerpunkte noch die richtigen sind, wie die einzelnen Module und Programme ineinandergreifen und ob über das Gesamtportfolio beziehungsweise die Schwerpunkte systemische und nachhaltige Veränderungen angestoßen werden konnten – über diese Fragen gibt es nur wenig Evidenz auf der Portfolioebene.

Wie im nachfolgenden Bericht gezeigt wird, kann ein Instrument zur strategischen Portfolioanalyse den Strategiebildungsprozess und die strategische Steuerung des BMZ auf Länderebene sinnvoll unterstützen. Zum einen unterstützt ein solches Instrument die Regionalreferate bei der Erstellung der für die Steuerung wichtigen Länderstrategien, indem es eine unabhängige Bewertung des Länderportfolios vor dem Hintergrund zukünftiger Bedarfe im Partnerland vornimmt. So kann es dem BMZ dabei helfen, seinen internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf die Agenda 2030 stärker gerecht zu werden. Zum anderen können strategische Länderportfolioanalysen eine wichtige Informationsgrundlage für übergeordnete strategische Fragestellungen des BMZ darstellen, indem strukturelle Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ herausgearbeitet und analysiert werden.

1. Strategische Empfehlung: Die Bestrebungen des BMZ, ein strategisches Analyseinstrument auf Portfolioebene einzuführen, sind zu begrüßen. Das Instrument sollte fest im Steuerungssystem der bilateralen EZ verankert werden und zwei Funktionen erfüllen. Es sollte A) zur Schließung der Informationslücke auf Portfolioebene beitragen und so die strategische Steuerung der bilateralen EZ auf Ebene der Regionalreferate stärken; und B) Erkenntnisse generieren, die die Verbesserung der übergeordneten Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ unterstützen.

Um die beschriebenen Funktionen zu erfüllen, sollten die Analysen möglichst flächendeckend und regelmäßig in allen Partnerländern durchgeführt und die Informationen rechtzeitig zur Ausarbeitung der Länderstrategie in die strategische Steuerung der staatlichen bilateralen EZ eingespeist werden. Dabei bedarf es einer detaillierten Bewertung der Relevanz der deutschen bilateralen EZ vor dem Hintergrund globaler Verpflichtungen wie der Agenda 2030 sowie der Erarbeitung evidenzbasierter Optionen zur strategischen Ausrichtung des Portfolios.

Der Vergleich mit verschiedenen Instrumententypen für eine solche Länderportfolioanalyse, zum Beispiel mit Länderprogrammevaluierungen, hat deutlich gemacht, dass Länderportfolioreviews (LPRs) das geeignete Analyseinstrument darstellen. Aufgrund ihres schlanken, zukunftsgerichteten und auf die Fortschreibung oder Neuausrichtung von Länderstrategien fokussierten Charakters sowie des Schwerpunkts auf übergeordnete Relevanz und Steuerungsaspekte erfüllen Länderportfolioreviews viele der beschriebenen Ansprüche.

2. Strategische Empfehlung: Zur Unterstützung der Portfoliosteuerung und Länderstrategieerstellung sollte das BMZ Länderportfolioreviews als strategisches Analyseinstrument einführen.

Das DEval hat ein entsprechendes LPR-Instrument entwickelt. Dem ging ein intensiver Entwicklungs- und Erprobungsprozess voraus. Das Instrument wurde so aufgebaut, dass es sowohl passgenau auf die Bedarfe der deutschen bilateralen EZ zugeschnitten ist als auch die Einhaltung grundlegender Evaluierungsstandards und Lernerfahrungen anderer Geber bei der Durchführung von LPRs sicherstellt. Gleichzeitig wurde bei der Entwicklung deutlich, dass es durchaus noch Bereiche gibt, in denen das Instrument weiterentwickelt werden sollte. Insbesondere vor dem Hintergrund zukünftiger Veränderungen im System der bilateralen EZ sollte die Weiterentwicklung des Instruments daher auch zukünftig ein Bestandteil der Durchführung von LPRs bleiben.

3. Strategische Empfehlung: Die Umsetzung von LPRs sollte entsprechend den erarbeiteten Verfahrensleitlinien erfolgen. Um die Qualität der LPRs weiter zu erhöhen und Veränderungen im deutschen EZ-System zu berücksichtigen, sollte das Instrument kontinuierlich auf seine Nützlichkeit überprüft und weiterentwickelt werden.

Die Evidenzlücken auf Portfolioebene sind kein länderspezifisches Phänomen, sondern treten in den meisten Partnerländern der deutschen bilateralen EZ auf. Die Ausgestaltung des Reflexionsprozesses zur Erstellung beziehungsweise Überarbeitung der LS unterscheidet sich zudem stark zwischen den Regionalreferaten. Folglich unterscheidet sich auch die Qualität der zugrunde gelegten Evidenz. Um sicherzustellen, dass alle LS auf der Basis einer unabhängigen und robusten Informationsgrundlage erarbeitet werden, sollten Länderportfolioreviews langfristig als verbindliches Element im Reflexionsprozess verankert werden. Nur so ist es außerdem möglich, im Sinne des organisationalen Lernens ein möglichst repräsentatives Bild der Stärken und Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ zu erzeugen.

4. Strategische Empfehlung: Um den Mehrwert von LPRs für die strategische Steuerung der bilateralen EZ in allen Partnerländern sicherzustellen, sollte das BMZ LPRs langfristig als verbindliches Element in der Reflexionsphase zur Erstellung der Länderstrategien aufnehmen. Dabei sollte das BMZ über die eindeutige Festlegung von Zuständigkeiten innerhalb des Ministeriums gewährleisten, dass die Ergebnisse sowohl auf Länderebene zur Steuerung der Portfolios als auch auf übergeordneter Ebene für die Beantwortung strategischer Fragestellungen genutzt werden.

Die angemessene institutionelle Verankerung des LPR-Instruments ist eine wichtige Grundvoraussetzung für dessen qualitativ hochwertige Durchführung. Dies erfordert neben der langfristigen Verankerung von LPRs in den Prozess der LS-Erstellung ebenso den Aufbau einer kontinuierlich für die LPRs verantwortlichen Einheit. Bisherige nationale und internationale Erfahrungen mit der Durchführung von LPR-ähnlichen Formaten haben deutlich gemacht, dass LPRs in der Lage sein müssen, unabhängige Ergebnisse zu produzieren und darüber transparent zu berichten. Dies kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass die LPR-Einheit organisational unabhängig und vom operativen Geschäft getrennt ist.

Die Schaffung einer unabhängigen LPR-Einheit im BMZ wäre prinzipiell möglich, würde aber erhebliche administrative Herausforderungen mit sich bringen und mit höherem BMZ-internen Ressourcenaufwand einhergehen als die externe Verankerung. Für eine externe Verankerung spricht außerdem, dass so der langfristige Aufbau von LPR-Expertise einfacher umgesetzt und die Unabhängigkeit leichter gewährleistet werden könnten.

5. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte die Durchführung des LPR-Instruments so verankern, dass dessen Unabhängigkeit und Qualität sichergestellt sind. Es wird empfohlen, das Mandat zur Durchführung der LPRs für eine Testphase an eine unabhängige externe Organisation zu übertragen. Gestaltet sich diese Testphase erfolgreich, sollte eine langfristige Verankerung in einer externen Organisation angestrebt werden.

LPRs bearbeiten wichtige Fragen der Strategiebildung. Dabei setzen sie den Fokus auf Aspekte der Relevanz- und Kohärenzbewertung. Damit liefern LPRs wertvolle unabhängige Informationen zur strategischen Portfoliosteuerung.

So deutlich der Mehrwert von LPRs für das deutsche EZ-System auch ist, werden die Grenzen dieses Instruments gleichfalls deutlich. Im Entwicklungsprozess zeigte sich, dass LPRs als strategisches Analyseinstrument auf Länderportfoliobene nur einen Teil der Informationsbedarfe abdecken können, die das BMZ für eine moderne und wirkungsorientierte Portfoliosteuerung benötigt.

Zwar diskutieren LPRs das Wirkpotenzial der Länderportfolios, also inwiefern das Zustandekommen nachhaltiger, systemischer Wirkungen als plausibel eingeschätzt wird. Evidenzbasierte Aussagen über Effektivität, Wirksamkeit oder Nachhaltigkeit auf Programm- oder Projektebene können durch LPRs aber nicht getroffen werden. Dies ist vor allem in der fehlenden Verfügbarkeit entsprechender Sekundärdaten begründet. Eigene Datenerhebungen zur Wirkungsmessung sind im Rahmen von LPRs nicht möglich. Fragen zu Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz einzelner Programme oder gar Module/Projekte können nur beantwortet werden, wenn qualitativ hochwertige Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Projektebene vorliegen. BMZ, DOs und DEval haben bereits punktuell Erfahrungen mit Review- beziehungsweise Evaluierungsansätzen auf Schwerpunkt- oder Programmebene gesammelt. Ein standardisiertes Vorgehen existiert derzeit allerdings nicht.

6. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte weiterhin die systematische Einführung von Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Schwerpunktebene prüfen. Dabei kann auf bestehenden Überlegungen und Erfahrungen von BMZ, DOs und DEval aufgebaut werden. Die Evaluierungen sollten nach Möglichkeit Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz von Programmen bewerten. Idealerweise werden sie zeitlich so durchgeführt, dass sie als Informationsgrundlage für LPRs und damit die Erstellung der Länderstrategien genutzt werden können. Analog zum LPR-Instrument scheint hierfür die Ausarbeitung eines Instruments für Programm- beziehungsweise Schwerpunktevaluierungen sinnvoll.

Länderportfolioreviews auf einen Blick

Mit der Verankerung eines Instruments für die Durchführung von Länderportfolioreviews würde das BMZ ein zusätzliches Instrument für eine effizientere und modernere strategische Portfoliosteuerung einführen. Die nachfolgende Grafik stellt die Kernaspekte des entwickelten Instruments für Länderportfolioreviews dar.

LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS

Auf einen Blick



Ziel und Gegenstand von LPRs

LPRs unterstützen die **Regionalreferate des BMZ** bei der Erstellung der Länderstrategien



und analysieren **systematisch und unabhängig** die **staatliche bilaterale EZ**.



LPRs beantworten die Frage

Tut die deutsche EZ im Partnerland (noch) das Richtige?



und legen folgende Kriterien zugrunde:

- 1 Entwicklungsbedarfe im Partnerland
- 2 Reformdynamiken und Regierungsprioritäten
- 3 Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren
- 4 Prioritäten und Stärken der deutschen EZ im Partnerland
- 5 Risiken und Herausforderungen

Phasen der Umsetzung



Ergebnisse

LPRs unterstützen die **Regionalreferate**

LPRs generieren

strategische Empfehlungen

& Optionen

für das Länderportfolio.

LPRs unterstützen das **organisationale Lernen**



übergreifende Erkenntnisse

zur Verbesserung der bilateralen EZ.

SUMMARY

Background and objectives

The 2030 Agenda is making new demands on international cooperation

International development cooperation is frequently criticised for being of limited effectiveness, and therefore doing little to actually promote sustainable development. It is undisputed that shortcomings in policy and institutional frameworks in partner countries, and inefficient structures and processes in international cooperation, prevent development cooperation from being more effective. In particular, partner country institutions face the challenges created by the growing fragmentation of development cooperation. More and more stakeholders are getting involved in development cooperation and playing an active role in more and more projects. In some partner countries many donors operate in the same sectors instead of complementing each other, which makes the task of coordination more complex for partner governments.

In many cases, donors' working structures also act as a constraint on more effective development cooperation. Existing projects and programmes are continued for political reasons or due to the self-interest of implementing organisations, rather than in response to changing contextual factors. This means that the decisions taken are not always evidence-based. These challenges often prevent development cooperation from responding coherently and effectively to current development needs in a partner country, and prevent governments in partner countries from assuming ownership of joint development projects.

Since 2015 the 2030 Agenda has provided a guiding framework for action by international cooperation. Through it the international community has agreed on a new understanding of development as well as 17 Sustainable Development Goals (SDGs). It emphasises the alignment of international cooperation with partner country priorities and needs. The Agenda aims to achieve a holistic perspective on development challenges, and to take greater account of the interactions between the social, economic and environmental dimensions of development than has so far been the case.

Against this background, ensuring the relevance and ultimately also the effectiveness of bilateral development cooperation will require strategic steps to be taken on various levels. This will involve focusing bilateral development cooperation as a whole (macro level), ensuring strategic alignment and coherence at country level (meso level), and enhancing planning and management at programme and project level (micro level).

The BMZ has responded to these new demands on international development cooperation

With this very much in mind, over the last few years the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) has launched processes of structural change for the strategic planning and management of its bilateral development cooperation. Alongside efforts made by the BMZ at the macro level to focus bilateral development cooperation, an increasing number of changes are being implemented at the meso level. As also emphasised by the strategy paper *Entwicklungspolitik 2030* ['Development Policy in 2030' – currently only available in German] published by the BMZ in 2018, rather than pursuing a compartmentalised focus on individual programmes and projects, it is envisaged that portfolio management will now focus on integrated and holistic country-level approaches.

These changes at the meso level reflect the understanding of development inherent in the 2030 Agenda. Be it the coherent design of country portfolios, focusing on macro-level development needs and trends in the partner country, responding to current reform momentum and government priorities, or including interactions between the social, environmental and economic dimensions of development – needed management decisions cannot be taken at the level of individual projects. They can only be made at the portfolio level. Accordingly, the BMZ has been seeking to strengthen the coherence of country portfolios through country strategies ever since 2012.

Since the BMZ's Joint Procedural Reform in 2018, to promote sustainable development in partner countries as envisaged by the 2030 Agenda German development cooperating has been promoting an approach comprising a country strategy in conjunction with country programmes and modules. Here, country strategies are the key instrument for the strategic planning and management of bilateral development cooperation at country level. They provide binding and strategic directives, and explain why German development cooperation is committed in the long term to specific priority areas and fields of action (internal BMZ guidelines).

Challenges remain at the level of country portfolios

The changes described above have strengthened the BMZ's management structures. Nonetheless, as already noted in the peer review of Germany published by the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC) in 2015, results-based management continues to face challenges. The above report places particular emphasis on the fact that German bilateral development cooperation lacks the evidence necessary to evaluate its general relevance and effectiveness in a partner country. Hence there is a risk that, rather than evidence, other considerations such as whether ongoing programmes will be continued may be unduly influencing strategic decision-making on portfolios (OECD, 2015).

The BMZ has responded to these challenges and taken steps to strengthen the evidence-based strategic portfolio management of bilateral development cooperation. In 2016, for instance, work to analyse the prevailing evidence gaps and to initiate the development of corresponding analytical tools was commenced.

DEval supports the BMZ's strategic portfolio management

The German Institute for Development Evaluation (DEval) aims to help make German development cooperation more effective. This is why it has supported the BMZ in strengthening its results-based management. Building on the work already performed by the BMZ, DEval set out to identify the evidence gaps adversely affecting strategic portfolio management. In a second step, it aimed to develop an appropriate analytical tool that can help close the existing evidence gap at portfolio level within the BMZ on a long-term basis and for all partner countries.

Conclusions and strategic recommendations for the BMZ

In light of the changing demands on bilateral development cooperation the BMZ has strengthened its processes for strategic planning and management at portfolio level. Nonetheless, there remains an evidence gap that poses a challenge for strategic management of the country portfolios. At the portfolio level there is only little evidence available on whether the portfolio as a whole is oriented appropriately, whether the agreed priority areas are still the right ones, how the individual modules and programmes are interlinked, and whether the portfolio as a whole and the priority areas have succeeded in facilitating systemic and sustainable change.

As demonstrated in the following report, a tool for strategic country portfolio analysis can meaningfully support the BMZ's strategy building process and strategic management at country level. First of all, a tool of this kind will support the regional divisions in drawing up the country strategies that are key to management by providing an independent analysis of the country portfolio in light of future needs in the partner country. It can therefore help the BMZ to meet more effectively its international obligations in conjunction with the 2030 Agenda. Secondly, strategic portfolio analyses can supply the BMZ with key information on overarching strategic issues by identifying and analysing structural challenges faced by German bilateral development cooperation.

Strategic recommendation 1: The BMZ's efforts to introduce a tool for strategic analysis at the portfolio level are to be welcomed. The tool should be firmly institutionalised within the management system for bilateral development cooperation, and perform two roles. It should A) help close the information gap at portfolio level, and by doing so strengthen the strategic management of bilateral development cooperation at the level of the regional divisions; and B) generate findings that will help improve the overarching directives and processes of bilateral development cooperation.

To perform the roles described, the analyses should be conducted as comprehensively and regularly as possible in all partner countries, and the information should be fed into the strategic management of official bilateral development cooperation in good time so that it can be used when developing the country strategy. This will require a detailed assessment of the relevance of German bilateral development cooperation in light of Germany's global obligations such as the 2030 Agenda, and the elaboration of evidence-based options for strategic orientation of the portfolio.

Comparison with various types of instruments for such a strategic country portfolio analysis, such as country programme evaluations, has clearly shown that country portfolio reviews are the appropriate analytical tool. Given their lean and future-oriented nature, and their focus on updating or reorienting country strategies, plus their focus on overarching relevance and management aspects, country portfolio reviews (CPRs) meet many of the described requirements.

Strategic recommendation 2: To support portfolio management and country strategy development, the BMZ should introduce country portfolio reviews as a tool for strategic analysis.

DEval has developed a corresponding CPR tool. This involved an intensive process of development and trialling. The tool has been designed to match precisely the needs of German bilateral development cooperation, and to ensure compliance with basic evaluation standards and lessons learned by other donors when implementing CPRs. At the same time, when developing the tool it became clear that areas remain where the tool should be further refined. Particularly bearing in mind future changes in the system of bilateral development cooperation, refining the tool should in the future also be an integral part of implementing CPRs.

Strategic recommendation 3: CPRs should be implemented in accordance with the procedural guidelines elaborated. To further enhance the quality of CPRs and take account of changes in the German development cooperation system, the tool should be continuously reviewed with regard to its utility, and refined.

The evidence gaps at portfolio level are not a country-specific phenomenon. They occur in most partner countries of German bilateral development cooperation. Furthermore, there are major differences between the regional divisions in terms of the nature of the reflection process when drawing up or revising the country strategies. This means there are also differences in the quality of the evidence on which the process is based. To ensure that all country strategies are developed on the basis of an independent and robust body of information, country portfolio reviews should be institutionalised as a binding element of the reflection process in the long term. Furthermore, this is the only possible way to obtain a representative picture of the strengths and challenges of German bilateral development cooperation that will support organisational learning.

Strategic recommendation 4: To ensure that CPRs deliver added value for the strategic management of bilateral development cooperation in all partner countries, the BMZ should make CPRs in the long term a binding element in the reflection phase when drawing up country strategies. By clearly assigning responsibilities within the Ministry, the BMZ should ensure that the findings are used both at the country level for portfolio management, and at the overarching level for answering strategic questions.

Appropriate institutionalisation of the CPR tool is a key prerequisite for implementing it to a high standard of quality. As well as the long-term institutionalisation of CPRs in the process of preparing country strategies, this will also require the establishment of a unit that will be continuously responsible for the CPRs. National and international lessons learned to date with the implementation of CPR-like formats have clearly shown that CPRs must be capable of producing independent findings and reporting on them transparently. One particular way of ensuring this is to make the CPR unit organisationally independent, and separate from operational business.

Creating an independent CPR unit at the BMZ would be possible in principle. However, this would entail significant administrative challenges and involve a greater use of BMZ's internal resources than would be

the case with an external unit. Further arguments in favour of an external unit are that this would make it easier to develop CPR expertise in the long term, and would guarantee independence.

Strategic recommendation 5: The BMZ should institutionalise implementation of the CPR tool in a way that safeguards the independence and ensures the quality of CPRs. An independent external organisation should be mandated to conduct the CPRs for a test phase. Should the test phase prove successful, long-term institutionalisation in an external organisation should be pursued.

CPRs address key issues of strategy building. They focus on aspects of assessing relevance and coherence. CPRs thus supply valuable independent information on strategic portfolio management.

Considerable though the additional benefits of CPRs for the German development cooperation system may be, the limitations of this tool are also evident. During the development process it emerged that as a strategic analytical tool at country portfolio level, CPRs can cover only part of the information that the BMZ requires for modern and results-based portfolio management.

It is true that CPRs discuss the country portfolio's potential effectiveness, i.e. the extent to which the generation of systemic, sustainable results is considered plausible. However, CPRs cannot supply any evidence-based findings on effectiveness or sustainability at programme or project level. This is due largely to the unavailability of corresponding secondary data. CPRs are not able to themselves collect data in order to measure results. Question concerning the effectiveness, impact, sustainability and efficiency of individual programmes or even modules/projects can only be answered when high-quality evaluations have been conducted at the programme/project level. The BMZ, implementing organisations and DEval have already gained some sporadic experience with review- and evaluation-based approaches at the level of priority areas and programmes. No standardised procedure exists as yet, however.

Strategic recommendation 6: The BMZ should continue to explore the systematic introduction of evaluations at programme/priority area level. Here it will be able to build on existing observations and lessons learned by the BMZ, implementing organisations and DEval. Where possible the evaluations should assess the effectiveness, impact, sustainability and efficiency of programmes. Ideally, these evaluations will be timed such that they can be used as a source of information for CPRs, and thus for developing country strategies. It would appear to make sense to develop a tool for programme/priority area evaluations for this purpose, analogous to the CPR tool.

Country portfolio reviews at a glance

By institutionalising a tool for conducting country portfolio reviews the BMZ would be introducing a further instrument for more efficient and modern strategic portfolio management. The graphic below shows the key aspects of the tool developed for country portfolio reviews.

Country Portfolio Reviews

At a glance



Objectives and purpose of CPRs

CPRs support the regional divisions of the BMZ in elaborating country strategies



and systematically and independently analyse official bilateral DC.



CPRs answer the question

Is German DC (still) doing the right thing in the partner country?



... and are based on the following criteria:

- 1 Development needs in the partner country
- 2 Reform dynamics and government priorities
- 3 Coordination and cooperation with other stakeholders
- 4 Priorities and strengths of German DC in the partner country
- 5 Risks and challenges

Phases of implementation

1 Initiation and design



2 Data collection in Germany



3 Field phase



and other methods.

4 Reporting



Outputs

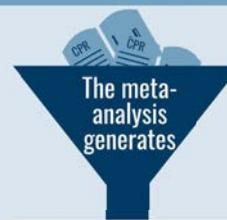
CPRs support the regional divisions

CPRs generate



for the country portfolio.

CPRs support organizational learning



to improve bilateral DC.

INHALT

Danksagung.....	iv
Zusammenfassung.....	v
Summary.....	x
Abkürzungen und Akronyme	xvii
1. Einleitung	1
2. Evidenzlücke auf Portfolioebene.....	5
2.1 Herausforderung für die strategische Portfoliosteuerung	6
2.2 Instrument für die strategische Portfolioanalyse: Länderportfolioreviews	8
3. Methodische Herangehensweise	11
3.1 Entwicklungsschritte	12
3.2 Methoden der Instrumenten-Entwicklung	14
4. Internationale Erfahrungen mit der Durchführung von Länderportfolioreviews	16
4.1 Funktion von LPRs und Einbettung in den strategischen Steuerungsprozess.....	17
4.2 Gegenstand und inhaltlicher Fokus.....	18
4.3 Methodische Ansätze	19
4.4 Steuerung und Durchführung	20
4.5 Empfehlungen für die Ausgestaltung des Instruments	21
5. Ausgestaltung eines LPR-Instruments für die deutsche EZ	22
5.1 Entwicklungspolitisches Umfeld der bilateralen EZ	23
5.2 Steuerung und Durchführung der bilateralen EZ.....	26
5.3 Organisationsstruktur des BMZ	32
6. Vorstellung des LPR-Instruments	34
6.1 Zielgruppen und Wirkungslogik	35
6.2 Gegenstand.....	37
6.3 Inhaltlicher Fokus	38
6.4 Beteiligte	40
6.5 Einbindung von LPRs in den Managementzyklus von Länderportfolios	41
6.6 Ablauf und methodische Herangehensweise von LPRs	41
7. Strategische Empfehlungen und kritische Reflexion des Instruments.....	45
7.1 Strategische Empfehlungen an das BMZ.....	46
7.2 Kritische Reflexion des Instruments.....	48
8. Literatur	52
9. Anhang.....	55
9.1 Instrumente für Länderportfolioanalysen anderer bilateraler und multilateraler Geber	56

9.2	LPR-Fragenkatalog	59
9.3	Zeitplan	62
9.4	Team	62

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklungsprozess und methodische Herangehensweise.....	13
Abbildung 2:	Entwicklung der ODA-Leistungen des BMZ und der deutschen Gesamt-ODA	24
Abbildung 3:	Soll-Ansätze des BMZ-Haushalts 2018.....	25
Abbildung 4:	Verantwortlichkeiten der politischen Steuerung und der Durchführung der deutschen bilateralen EZ.....	27
Abbildung 5:	Struktur von Länderportfolios und die Bedeutung der Länderstrategie	29
Abbildung 6:	Schritte zur Erstellung einer BMZ-Länderstrategie	31
Abbildung 7:	Optionen für die Verankerung des LPR-Instruments.....	32
Abbildung 8:	Wirkungslogik des LPR-Instruments.....	36
Abbildung 9:	Gegenstand von LPRs.....	38
Abbildung 10:	Beispiel für die kriterienbasierte Ausarbeitung von Optionen der Portfoliogestaltung.	39
Abbildung 11:	Leitfragen und Unterfragen des Fragenkatalogs.....	40
Abbildung 12:	Ablauf von LPRs und Einbindung in den Erstellungsprozess der Länderstrategie.....	41
Abbildung 13:	Darstellung der LPR-Datenerhebungsmethoden und Sequenzierungsschritte	42

Tabellen

Tabelle 1:	Kontextuelle Unterscheidung zwischen Kenia und Mongolei	15
Tabelle 2:	Methoden und Datentriangulation.....	44

Kästen

Kasten 1:	Bedeutung der Evidenzlücke für die strategische Portfoliosteuerung	7
Kasten 2:	Bedeutung für die Auswahl eines Instruments zur strategischen Portfolioanalyse.....	10
Kasten 3:	Bedeutung der Praxiserfahrungen anderer Geber für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments für die deutsche EZ.....	21
Kasten 4:	Exkurs: Belastbarkeit der Daten, Ergebnisse und Schlussfolgerungen eines LPR.....	43

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA	Auswärtiges Amt
ADA	Austrian Development Agency
ADB	Asian Development Bank
ADR	Assessment of Development Results
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
BTI	Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung
C & RSE/R	Country & Regional Strategy Evaluation/Review
CAPE	Country Assistance Program Evaluation
CDCS	Country Development Cooperation Strategy
CE	Country Evaluation
CIDA	Canadian International Development Agency
CLR	Completion and Learning Review
CPE	Country Portfolio Evaluation (s. LPE)
CPF	Country Programme Framework
CPRD	Country Poverty Reduction Diagnostic
CPSFR	Country Partnership Strategy Final Review
DAC	Development Assistance Committee
Danida	Danish International Development Agency (dänische staatliche Entwicklungsagentur)
DEC	Development Experience Clearinghouse
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (schweizerische Agentur für internationale Zusammenarbeit)
DFID	Department for International Development (britische Regierungsbehörde für internationale Entwicklung)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DO	Durchführungsorganisation
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GOV	Governance
GS	Gestaltungsspielraum
GV	Globalvorhaben

GVR	Gemeinsame Verfahrensreform
IEG	Independent Evaluation Group (Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank)
IGD	Inclusive Growth Diagnostic Analysis
JICA	Japan International Cooperation Agency (japanische Regierungsbehörde für internationale Zusammenarbeit)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Länder-R	Länderreferentin/Länderreferent
LPE	Länderportfolioevaluierung
LPR	Länderportfolioreview
LS	Länderstrategie
M&E	Monitoring und Evaluation
MCST	Mid-course stocktaking
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation (norwegische Regierungsbehörde für Entwicklungszusammenarbeit)
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PLR	Performance and Learning Review
PÖK	Politökonomische Kurzanalyse
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
RG	Referenzgruppe
RTE	Real Time Evaluation
RV	Regionalvorhaben
SCD	Systematic Country Diagnostic
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation (s. DEZA)
SI	Sonderinitiative
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency (schwedische Regierungsbehörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit)
SP	Schwerpunkt
SPR	Strategy Level Portfolio Review
SV	Sektorvorhaben
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNFPA	United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)
USAID	United States Agency for International Development (US-amerikanische Regierungsbehörde für internationale Entwicklung)
WB	Weltbank
WZ-R	Referentin/Referent für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

1. EINLEITUNG

Agenda 2030 stellt neue Ansprüche an die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird immer wieder dafür kritisiert, dass ihre Wirksamkeit beschränkt sei und sie somit kaum nachhaltige Entwicklung befördere. Hierfür werden unterschiedliche Gründe diskutiert (Bermeo, 2017; Doucouliagos und Paldam, 2009; Easterly, 2012; Herzer und Nunnenkamp, 2012; Sachs, 2005). Unbestritten ist, dass vor allem defizitäre politische und institutionelle Rahmenbedingungen in den Partnerländern sowie ineffiziente Strukturen und Prozesse der internationalen Zusammenarbeit eine höhere Wirksamkeit der EZ verhindern (Bigsten und Tengstam, 2015).

Zudem werden die Institutionen der Partnerländer durch die zunehmende Fragmentierung der EZ herausgefordert. Immer mehr Akteure sind in der EZ aktiv und in immer mehr Projekten tätig.¹ Trotz einiger Innovationen, die die Stärkung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ zum Ziel hatten, trägt die Zunahme von projektbasierten Ansätzen (im Gegensatz zu gebergemeinschaftlichen programmatischen Ansätzen) weiter zur bestehenden Fragmentierung bei (OECD, 2017). Anstatt sich zu ergänzen, sind in den meisten Partnerländern der EZ viele Geber in denselben Sektoren aktiv, was zu einem erhöhten Koordinationsaufwand für die Partnerregierungen und einer geringen Nutzung von Synergien führt. Hinzu kommt, dass jeder Akteur eigene Verfahren anwendet und eigene Interessen verfolgt. Dadurch wird die für die Erzielung von Wirkungen so wichtige Abstimmung der bi- und multilateralen Geber untereinander und vor allem zwischen den Partnerregierungen und den Gebern erschwert (s. u. a. Acharya et al., 2006; Klingebiel et al., 2016).

Auch die Arbeitsstrukturen der Geber stehen oftmals einer wirksameren EZ entgegen: Bestehende Projekte und Programme werden aus politischen Gründen oder Eigeninteresse der Durchführungsorganisationen (DOs) fortgeschrieben, statt auf veränderte Kontextfaktoren zu reagieren. Entsprechend werden strategische Allokationsentscheidungen selten evidenzbasiert getroffen (Bohnet et al., 2018). Diese Herausforderungen verhindern oft, dass Entwicklungszusammenarbeit kohärent und wirksam auf die aktuellen Entwicklungsbedarfe in einem Partnerland eingeht und die Regierungen in den Partnerländern Eigenverantwortung für gemeinsame Entwicklungsprojekte übernehmen.

Seit 2015 stellt die Agenda 2030 einen Orientierungsrahmen für die internationale Zusammenarbeit dar und soll für diese handlungsleitend sein. Mit ihr hat sich die internationale Gemeinschaft auf ein neues Entwicklungsverständnis und 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung geeinigt. Sie betont die Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit an Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer. Die Agenda zielt darauf ab, Entwicklungsherausforderungen holistisch zu betrachten und Wechselwirkungen zwischen den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen von Entwicklung stärker zu berücksichtigen, als dies bisher in der internationalen Zusammenarbeit der Fall war. Darüber hinaus empfiehlt sie die engere Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure (Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft), da einzelne Akteure die globalen Probleme nicht allein lösen können.

Um vor diesem Hintergrund die Relevanz und letztendlich auch die Wirksamkeit der bilateralen EZ sicherzustellen, bedarf es übergeordneter Weichenstellungen auf verschiedenen Ebenen. Dies betrifft die Fokussierung der bilateralen EZ insgesamt (Makroebene), die strategische Ausrichtung und Kohärenz auf Länder-ebene (Mesoebene) sowie die Planung und Steuerung auf Programm- und Projektebene (Mikroebene).

Das BMZ hat auf diese neuen Ansprüche an die internationale EZ reagiert

Ganz in diesem Sinne hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den letzten Jahren strukturelle Veränderungsprozesse für die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in die Wege geleitet. Neben Anstrengungen des BMZ auf der Makroebene zur Fokussierung der bilateralen EZ werden vermehrt Veränderungen auf der Mesoebene

¹ Zwischen 1960 und 2006 stieg die Anzahl der Geber in einem Land von 3 auf 30, und auch die Projektanzahl nahm stark zu: Während zwischen 1997 und 2006 das durchschnittliche Finanzvolumen von circa 2,5 Millionen auf 1,7 Millionen US-Dollar sank, stieg die Anzahl der Geberprojekte trotzdem an, nämlich von 20.000 auf über 70.000 (Ashoff, 2015, S. 24).

umgesetzt. Anstatt den Fokus auf kleinteilige Einzelprogramme zu legen, sollen integrierte Gesamtkonzepte auf Länderebene in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung gerückt werden, wie auch das 2018 vorgelegte BMZ-Strategiepapier „Entwicklungspolitik 2030“ (BMZ, 2018a) hervorhebt.

Die Veränderungen auf der Mesoebene entsprechen dem Entwicklungsverständnis der Agenda 2030: Sei es die kohärente Ausgestaltung der Länderportfolios, der Fokus auf übergeordnete Entwicklungsbedarfe und Trends im Partnerland, die Anbindung an aktuelle Reformdynamiken und Regierungsprioritäten oder die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen von Entwicklung – notwendige Steuerungsentscheidungen können nicht auf Ebene einzelner Projekte, sondern nur auf der Portfolioebene vorgenommen werden.

Entsprechend strebt das BMZ bereits seit 2012 an, über Länderstrategien (LS) die Kohärenz der Länderportfolios zu stärken. Durch die Gemeinsame Verfahrensreform (GVR) wird seit 2018 der Dreiklang aus LS, Programmen und Modulen für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 in den Partnerländern befördert. Länderstrategien sind dabei das wesentliche Instrument zur strategischen Planung und Steuerung der bilateralen EZ auf der Länderebene. Sie setzen verbindliche und strategische Vorgaben und begründen, warum sich die deutsche EZ in dem jeweiligen Kooperationsland in bestimmten Schwerpunkten und Handlungsfeldern langfristig engagiert (Dok.1).

Herausforderungen auf Ebene der Länderportfolios bleiben bestehen

Die beschriebenen Anpassungen auf der Mesoebene schaffen grundsätzliche Voraussetzungen, um die Steuerungsstrukturen des BMZ zu stärken. Dennoch steht das wirkungsorientierte Management weiterhin vor Herausforderungen, wie im Prüfbericht des Development Assistance Committee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) zu Deutschland 2015 festgestellt wird. Neben strukturellen Aspekten, wie der festen Ressourcenallokation für Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) und Technische Zusammenarbeit (TZ), wird eine grundlegende Herausforderung deutlich (OECD, 2015): Der deutschen bilateralen EZ fehlt es an der notwendigen systematischen Evidenz, um die allgemeine Relevanz und Wirksamkeit ihrer Ansätze in einem Partnerland zu beurteilen, also um bewerten zu können, ob die gewählten Schwerpunkte noch die richtigen sind, die Programme sinnvoll aufeinander aufbauen und die Prioritäten der Bundes- und der Partnerregierung sinnvoll umgesetzt sind.

Folglich besteht die Gefahr, dass nicht die Evidenz, sondern zum Beispiel Überlegungen hinsichtlich der Fortführung bereits laufender Programme (Pfadabhängigkeit) die strategischen Portfolioentscheidungen über Gebühr beeinflussen (OECD, 2015). Die von der OECD beschriebenen Schwächen des wirkungsorientierten Managements wirken sich demnach auch direkt auf die strategische Portfoliosteuerung aus.

Das BMZ hat auf diese Herausforderungen reagiert und Schritte in die Wege geleitet, um die evidenzbasierte strategische Portfoliosteuerung der bilateralen EZ zu stärken. So wurde bereits 2016 damit begonnen, die vorherrschenden Evidenzlücken zu analysieren, und die Entwicklung entsprechender Analyseinstrumente initiiert.

Das DEval unterstützt die strategische Portfoliosteuerung des BMZ

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) hat das Ziel, einen Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. In diesem Sinne hat das DEval das BMZ unterstützt, seine wirkungsorientierte Portfoliosteuerung zu stärken und die hierfür notwendigen Evidenzen auf Portfolioebene zu generieren.

Dazu wurde in teils enger Zusammenarbeit mit dem BMZ die Fragestellung bearbeitet, wie das BMZ seine strategische Portfoliosteuerung stärken kann. Ziel von DEval war es, aufbauend auf den Vorarbeiten des BMZ, Evidenzlücken, die die strategische Portfoliosteuerung negativ beeinflussen, zu identifizieren. Daran anschließend sollte ein geeignetes Analyseinstrument entwickelt werden, das die bestehende Evidenzlücke auf Portfolioebene im BMZ langfristig und flächendeckend schließt.

In diesem Bericht werden die Ergebnisse dieser Arbeit vorgestellt und Empfehlungen an das BMZ ausgesprochen, wie das entwickelte Analyseinstrument in die Portfoliosteuerung der deutschen bilateralen EZ integriert werden kann.

Aufbau des Berichts und Zielgruppen

Dieser Bericht richtet sich in erster Linie an Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger des BMZ sowie andere deutsche EZ-Akteure, die sich mit Fragen der Portfoliosteuerung beschäftigen. Darüber hinaus soll ein Beitrag zur internationalen Debatte um die Einführung und Entwicklung von strategischen Analyseinstrumenten auf Länderportfolioebene geleistet werden.

In Kapitel 2 wird beschrieben, welche Informationsbedarfe das BMZ auf Ebene der strategischen Portfoliosteuerung hat, welche Evidenzlücken bestehen und mit welchen Instrumenten diese geschlossen werden könnten. Die ausführliche Darstellung der methodischen Herangehensweise an die Entwicklung eines solchen Instruments folgt in Kapitel 3.

In Kapitel 4 wird geschildert, wie andere bi- und multilaterale Geber Evidenzlücken auf Portfolioebene schließen und welche Instrumente dabei zur Anwendung kommen. Daran anschließend wird in Kapitel 5 gezeigt, wie ein Instrument gestaltet sein müsste, um die Steuerungsaufgaben des BMZ in der deutschen bilateralen EZ unterstützen zu können.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wird in Kapitel 6 das entwickelte Instrument für die Durchführung von Länderportfolioreviews (LPRs) im BMZ dargestellt. In Kapitel 7 werden schließlich Empfehlungen zur systematischen Einführung von LPRs präsentiert und das vorgestellte Instrument kritisch reflektiert. Eine detailliertere Verfahrensleitlinie für die Durchführung von LPRs befindet sich im Onlineanhang.

2. EVIDENZLÜCKE AUF PORTFOLIOEBENE

In Kapitel 2 wird untersucht, welche Evidenzlücken die strategische Steuerung der bilateralen EZ des BMZ vor Herausforderungen stellen und welche Analyseinstrumente helfen können, die entsprechenden Informationsbedarfe zu erfüllen.

2.1 Herausforderung für die strategische Portfoliosteuerung

Um die strategische Steuerung der deutschen bilateralen EZ in den einzelnen Partnerländern zu unterstützen und eine Grundlage für die Ausarbeitung der Länderstrategien bereitzustellen, wurden im Laufe der Zeit eine Reihe von hilfreichen Informationsmechanismen etabliert. Das BMZ ist als zuständiges Ministerium mit der politischen Steuerung der staatlichen bilateralen EZ Deutschlands betraut. Die Durchführungsverantwortung ist hiervon getrennt und liegt bei vier staatlichen Durchführungsorganisationen, die die deutschen Aktivitäten vor Ort in den Partnerländern umsetzen². Die DOs stellen dem BMZ verschiedene Berichtsformate zur Verfügung.

Die den Berichten zugrunde liegenden Monitoring- und Evaluationssysteme (M&E-Systeme) der DOs wurden in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt. So wurden zum Beispiel Wirkungsmatrizen festgelegt und deren Nutzung verpflichtend; ebenso wurden verbindliche Ziele und Indikatoren auf Länderstrategie- und Programmebene bestimmt. All diese Veränderungen waren wichtige Voraussetzung für eine stärkere Ergebnisorientierung von BMZ und DOs (OECD, 2015, S. 77).

Zusätzlich wurden weitere DO-unabhängige Informationsmechanismen etabliert, die das BMZ als Informationsgrundlage für die Steuerung des Portfolios nutzen kann. Hervorzuheben sind die Politökonomischen Kurzanalysen (PÖKs), der Kriterienkatalog³ sowie die Länderberichte der jährlichen Krisenfrühwarnung⁴. Daneben können auch entwicklungspolitische Berichterstattungen sowie Evaluierungen und Analysen der Botschaften, der Partnerregierung und anderer Geber genutzt werden.

Trotz der vorhandenen Informationssysteme wird auf Ebene der Länderportfolios eine Evidenzlücke deutlich, die eine Herausforderung für die strategische Steuerung der Portfolios darstellt. Zwar kann sich das Ausmaß der Evidenzlücke im Hinblick auf einzelne BMZ-Partnerländer unterscheiden. Übergeordnet lässt sich aber festhalten, dass die Informationslage auf Portfolioebene sowohl für die Relevanzbewertung als auch für die Bewertung von Effektivität, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit zumeist stark eingeschränkt ist, was somit die Bewertung aller DAC-Evaluierungskriterien betrifft. Ähnliches trifft auf weitere Fragestellungen der strategischen Steuerung zu, zum Beispiel Kohärenz und Komplementarität des Portfolios. Ob das Portfolio insgesamt sinnvoll ausgerichtet ist, die vereinbarten Schwerpunkte noch die richtigen sind, wie die einzelnen Module und Programme ineinandergreifen und ob über das Gesamtportfolio beziehungsweise die Schwerpunkte systemische und nachhaltige Veränderungen angestoßen werden konnten – über diese Fragen gibt es häufig nur wenig Evidenz auf der Portfolioebene. Diese strukturelle Herausforderung liegt in den derzeitigen M&E-Systemen von BMZ und DOs begründet.

Das BMZ bezieht den überwiegenden und wichtigsten Teil seiner Informationen für die strategische Steuerung der bilateralen Portfolios über die M&E-Systeme der DOs. Diese erlauben aber kaum Aussagen zur strategischen Relevanz und Wirksamkeit auf Portfolioebene. Dies ist zum Ersten darin begründet, dass die M&E-Systeme der DOs auf die Projektebene fokussieren. Auf der Ebene einzelner Programme wird zwar berichtet, allerdings werden nur sehr selten Evaluierungen durchgeführt. Berichterstattung oder Evaluierungen auf Portfolioebene sind nicht vorgesehen und liegen derzeit auch nicht im Mandat der DOs. Folglich vergrößert sich die Evidenzlücke von der Projekt- hin zur Portfolioebene. Zum Zweiten spiegelt die Berichterstattung die Perspektive der DOs wider. Dies kann dann zu Herausforderungen führen, wenn sich die DO

² Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB).

³ Ab Frühjahr 2019 wird der Kriterienkatalog durch den Governance-Kompass ersetzt.

⁴ PÖKs und Krisenfrühwarnung werden vom German Institute of Global and Area Studies (GIGA) erarbeitet. In den Fallstudien wurde insbesondere der Mehrwert der PÖKs deutlich, die einen fundierten und kritischen Blick auf die Politökonomie der einzelnen Länder bietet.

nicht kritisch genug mit der eigenen Arbeit auseinandersetzt oder die Informationsweitergabe interessen-geleitet stattfindet. Gerade vor dem Hintergrund der Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur zwischen BMZ und DOs ist dieses als Prinzipal-Agenten-Dilemma bekannte Phänomen eine Herausforderung. Das gilt nicht zuletzt deshalb, da die Qualität und Nachvollziehbarkeit der Evaluierungen und der Berichterstattung der DOs ausbaufähig sind, wie eine Metaevaluierung des DEval bestätigt (Noltze et al., 2018)⁵.

Bisher existiert im BMZ kein flächendeckender Mechanismus, um die verschiedenen Informationsquellen systematisch zusammenzufassen und zu bewerten oder eigenständige Datenerhebungen und Analysen auf Portfolioebene durchzuführen. Vor dem Hintergrund begrenzter personeller Ressourcen und der Vielzahl an Verantwortlichkeiten in den Regionalreferaten kann die Anzahl der Informationsquellen vielmehr zu einer Überforderung des aufnehmenden Systems führen. In der Konsequenz ist auf übergeordneter Portfolioebene die Informationslage, die das BMZ bei der strategischen Portfoliosteuerung unterstützen soll, häufig stark eingeschränkt.

Lernerfahrungen zur Verbesserung der übergeordneten Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ könnten systematischer gesammelt werden. Bisher kann das BMZ nur begrenzt erfassen, inwieweit es über alle Partnerländer hinweg gelingt, diese bei der Umsetzung ihrer Entwicklungsprioritäten zu unterstützen. Herausforderungen, die nicht länderspezifisch, sondern in den Vorgaben und Prozessen der deutschen bilateralen EZ begründet sind, können so nur schwer sichtbar gemacht werden. Die Generierung von Lernerfahrungen, wie zum Beispiel die Vorgaben zur Durchführung von EZ-Maßnahmen verbessert oder an welchen Stellen Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren der bilateralen EZ geschärft werden können, wird somit beeinträchtigt. Dies ist zum einen in der fehlenden Datenverfügbarkeit auf Portfolioebene begründet. Zum anderen fehlt es dem BMZ an einem System, das durch Aggregation und Aggregationsanalyse der Erfahrungen über einzelne Partnerländer hinweg dabei hilft, übergeordnete Lernerfahrungen für die bilaterale EZ insgesamt zu generieren. Ein solches System würde es dem BMZ erlauben, Erkenntnisse aus der Portfolioumsetzung in einzelnen Ländern für die Weiterentwicklung der Vorgaben und Prozesse für die bilaterale EZ insgesamt zu nutzen.

Kasten 1: Bedeutung der Evidenzlücke für die strategische Portfoliosteuerung

Die identifizierte Informationslücke auf Portfolioebene kann sich negativ auf die strategische Portfoliosteuerung der Regionalreferate auswirken. Gleichzeitig reduziert sie die Möglichkeit, systematisch Lernerfahrungen für die Weiterentwicklung der Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ zu generieren. Um die Informationsbedarfe des BMZ zukünftig besser zu erfüllen, scheint, wie vom BMZ antizipiert, die Durchführung von strategischen Analysen auf Portfolioebene sinnvoll. Entsprechende Analysen sollten flächendeckend und regelmäßig in allen Partnerländern durchgeführt und die so gewonnenen Informationen rechtzeitig in die strategische Steuerung eingespeist werden. Dabei sollten die Analysen auf die bereits vorhandenen Informationsquellen zurückgreifen, flexibel die spezifischen Informationslücken im jeweiligen Partnerland schließen und eine unabhängige Bewertung vornehmen.

Vor dem Hintergrund der Agenda 2030 und der sich verändernden Anforderungen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sollten zudem über die strategischen Analysen Veränderungs- und Anpassungsbedarfe offengelegt werden. Grundvoraussetzung hierfür ist die detaillierte Bewertung der Relevanz der deutschen bilateralen EZ im Partnerland und die Erarbeitung zukünftiger Optionen für die Ausgestaltung des Länderportfolios. Gleichzeitig sollten die Analysen so ausgestaltet sein, dass sie die systematische Generierung von Lernerfahrungen für die deutsche bilaterale EZ erlauben und so die Weiterentwicklung von Vorgaben und Prozessen unterstützen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es für die Durchführung strategischer Analysen auf Portfolioebene eines Instruments, das fest im Steuerungssystem der bilateralen EZ des BMZ verankert ist.

⁵ Bei lediglich einem Drittel der 513 in der Metaevaluierung untersuchten GIZ- und KfW-Evaluierungsberichte ist ersichtlich, dass ihre Schlussfolgerungen auf einer ausreichenden Datengrundlage beruhen. Und auch nur ein Drittel der untersuchten Evaluierungen nutzte die vorhandenen Monitoringsysteme.

1. Strategische Empfehlung: Die Bestrebungen des BMZ, ein strategisches Analyseinstrument auf Portfolioebene einzuführen, sind zu begrüßen. Das Instrument sollte fest im Steuerungssystem der bilateralen EZ verankert werden und zwei Funktionen erfüllen. Es sollte A) zur Schließung der Informationslücke auf Portfolioebene beitragen und so die strategische Steuerung der bilateralen EZ auf Ebene der Regionalreferate stärken; und B) Erkenntnisse generieren, die die Verbesserung der übergeordneten Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ unterstützen.

2.2 Instrument für die strategische Portfolioanalyse: Länderportfolioreviews

Andere bilaterale Geber nutzen zunehmend strategische Portfolioanalysen auf Länderebene, um die Bandbreite der möglichen und sinnvollen Optionen für die Portfoliosteuerung zu erweitern. Bis vor einigen Jahren haben vor allem multilaterale Geber auf Portfolioanalysen zurückgegriffen, inzwischen nutzen zunehmend auch wieder bilaterale Geber diese Analysen systematisch für die strategische Steuerung. Sie sollen die Basis zur Begründung von strategischen Anpassungen liefern, etwa den Ausstieg aus einem Sektor oder einem Partnerland, den Aufbau einer neuen Portfoliokomponente oder die Erhöhung oder Reduzierung von Budgets. Mit einem zeitlichen Rahmen zwischen 3 und 18 Monaten sowie durchschnittlichen Kosten zwischen 80.000 und 500.000 Euro variiert der Umfang solcher Analysen je nach Geber erheblich⁶. Die Tabelle in Anhang 9.1 bietet eine Übersicht von Gebern, die entsprechende Analysen nutzen.

Betrachtet man die Funktion strategischer Analysen auf Portfolioebene, lassen sich diese grob in zwei Kategorien unterteilen: Länderportfolioevaluierungen (LPEs) und Länderportfolioreviews⁷. Allerdings sind die Übergänge fließend, wie die Analyse verschiedener multilateraler und bilateraler Ansätze zeigt⁸. LPEs und LPRs unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihrer Funktion, können bezüglich des inhaltlichen Fokus, der methodischen Ausgestaltung sowie der Durchführungsaspekte jedoch durchaus Überschneidungen aufweisen. Eine eindeutige definitorische Abgrenzung von LPRs und LPEs existiert bislang nicht.

Um die nachfolgende Diskussion eines geeigneten strategischen Analyseinstruments auf Portfolioebene für die deutsche bilaterale EZ zu unterstützen, werden im Folgenden Unterschiede zwischen LPEs und LPRs aufgezeigt⁹.

a) Analysen mit stärkerem Evaluierungscharakter (nachfolgend als Länderportfolioevaluierungen bezeichnet): LPEs sollen in der Regel das Portfolio eines Gebers in einem Land (oder einer Region) und über einen längeren Zeitraum (oft zwischen 5 und 10 Jahren) hinweg rückwirkend bewerten, sind also stärker summativ angelegt. LPEs orientieren sich bei der Bewertung an den DAC-Evaluierungskriterien (Relevanz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit). Teilweise werden darüber hinaus weitere Aspekte untersucht, wie Fragestellungen zu Kohärenz, Koordination und Komplementarität sowie zum added value¹⁰ des jeweiligen Gebers oder auch themenspezifische Fragen

⁶ Die angegebenen Durchschnittskosten beziehen sich auf die Analysen der Geber, die in der Tabelle im Anhang 9.1 aufgeführt sind.

⁷ Die Gesamtbeiträge eines Gebers werden häufig als Länderprogramm bezeichnet. Allerdings handelt es sich normalerweise nicht um ein Programm in dem Sinne, dass die einzelnen Teile logisch miteinander verzahnt sind und gemeinsam wirken. Anstatt Programm wird hier daher der Begriff „Portfolio“ verwendet (Dahlgren, 2007).

⁸ Dies wurde auch in einem gemeinsam von OECD-DAC EvalNet und DEval unter Beteiligung von circa 35 bilateralen und multilateralen Gebern in Paris vom 28. Februar bis 1. März 2019 durchgeführten Workshop zu LPEs und LPRs deutlich.

⁹ Die Auswertung einer Reihe von Instrumenten der strategischen Länderportfolioanalyse verschiedener Geber sowie die Diskussion im Rahmen des Workshops zu LPEs und LPRs machen deutlich, dass bisher kein einheitliches Verständnis über die Begriffsverwendung und Definition der unterschiedlichen Arten der strategischen Portfolioanalyse besteht. Portfolioanalysen, die in diesem Bericht als LPRs definiert werden, würden in einigen anderen Ländern derzeit als LPEs bezeichnet werden. Eine eindeutige Definition könnte dabei helfen, die zukünftige Bearbeitung dieses Themas auf internationaler Ebene zu erleichtern.

¹⁰ Darunter verstehen Geber zumeist den komparativen Vorteil, den der betreffende Geber im Gegensatz zu anderen Gebern einbringen kann. Dabei handelt es sich zum Beispiel um inhaltliche Aspekte, wie eine besondere Expertise im Bereich berufliche Bildung.

nach Armutsreduzierung und Reduzierung von Ungleichheit. Neben Länderportfolioevaluierungen existieren Programmevaluierungen, die einen ähnlichen inhaltlichen Fokus haben, aber nicht das ganze Portfolio, sondern nur ein spezielles Programm oder einen thematischen Schwerpunkt in den Blick nehmen, zum Beispiel die Gesundheitsförderung des BMZ in Ruanda (Schwedersky et al., 2014).

b) Analysen mit stärkerem Reviewcharakter (nachfolgend als Länderportfolioreviews bezeichnet): LPRs gestalten sich eher formativ aus. Sie dienen der Anpassung von Länderportfolios an sich verändernde Rahmenbedingungen und sollen zukunftsorientiert die Fortschreibung oder Neuausrichtung von Länderstrategien informieren und maßgeblich mitgestalten. Sie nehmen vor allem Relevanz und Fragen der strategischen Steuerung in den Blick, zum Beispiel Kohärenz, Koordination und Komplementarität auf Portfolioebene. Dabei werden im Sinne von Fortschrittskontrollen zum Teil auch Aspekte der Implementierung überprüft. Fragen bezüglich der Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitischen Wirksamkeit und Nachhaltigkeit werden hingegen nicht systematisch abgedeckt. Aufgrund des eingegrenzten inhaltlichen Fokus sind LPRs in der Regel weniger umfangreich als LPEs. Dementsprechend sind der zeitliche Rahmen sowie die durchschnittlichen Kosten zumeist geringer.

Auch das BMZ hat Erfahrungen mit der Durchführung von LPRs und LPEs, in den letzten Jahren wurden jedoch primär LPRs durchgeführt. Beide Instrumente werden bisher nicht flächendeckend für alle Partnerländer realisiert, sondern punktuell von den einzelnen Regionalreferaten des BMZ beauftragt. Im Auftrag des BMZ wurde 2006 ein Methodenleitfaden für Länderportfolioevaluierungen entwickelt und in drei Pilotländern getestet (Bangladesch, Honduras und Uganda). Neben den DAC-Kriterien standen auch Fragen zur Steuerung und zum Management der deutschen EZ im Fokus dieser Evaluierungen.

Die Umsetzung des Methodenleitfadens gestaltete sich in der praktischen Anwendung sowohl für das steuernde Evaluierungsreferat als auch für die Regionalreferate langwierig, kompliziert und arbeitsaufwendig. Letztendlich führte dies dazu, dass das Instrument nicht dauerhaft im System verankert wurde (Dok.2, Dok.3).

In den letzten Jahren wurden häufiger LPRs durchgeführt, und zwar punktuell von einzelnen Regionalreferaten. Zumeist hatten sie das Ziel, die strategische Ausrichtung der deutschen EZ im jeweiligen Land zu überprüfen und/oder das bestehende Portfolio in Hinblick auf eine stärkere Konzentration (innerhalb der Schwerpunkte oder über die vorhandenen Schwerpunkte hinweg) zu untersuchen, um daraus Schlussfolgerungen für Anpassungsbedarfe oder eine Neuausrichtung der deutschen EZ abzuleiten.

Wie eine vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) durchgeführte Auswertung von 13 Berichten zeigt, variiert die inhaltliche und methodische Ausgestaltung stark zwischen den Regionalreferaten des BMZ (Dok.6). Da es keine einheitlichen Durchführungsvorgaben für LPRs gibt, ist dies nicht verwunderlich. Entsprechend differiert auch der zeitliche Rahmen für LPRs. In der DIE-Studie wird ein Zeitraum zwischen 5 Monaten und 1 Jahr angegeben. Die Kosten unterscheiden sich ebenfalls stark. So kostete ein LPR in Pakistan 80.000 Euro und in Afghanistan 200.000 Euro.

Kasten 2: Bedeutung für die Auswahl eines Instruments zur strategischen Portfolioanalyse

Um die strategische Steuerung der bilateralen EZ auf Ebene der Regionalreferate zu stärken und gleichzeitig Lernerfahrung für die Weiterentwicklung von übergeordneten Vorgaben und Prozessen der bilateralen EZ zu sammeln, sollte ein strategisches Analyseinstrument gewählt werden, das die in Unterkapitel 2.1 beschriebenen Bedarfe abdecken kann.

Entsprechende Analysen sollten flächendeckend und regelmäßig in allen Partnerländern durchgeführt und die so gewonnenen Informationen rechtzeitig in die strategische Steuerung eingespeist werden. Nur so kann die beschriebene Informationslücke bei der Steuerung der einzelnen Länderportfolios systematisch geschlossen und die Generierung übergeordneter Lernerfahrungen unterstützt werden. Dies setzt voraus, dass das Instrument möglichst schlank und unkompliziert ausgestaltet und fest in die Steuerungsprozesse der bilateralen EZ eingebettet ist.

Zum Zweck der strategischen Steuerung, insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung der Länderstrategie, bedarf es der Transparenz über Anpassungsbedarfe vor dem Hintergrund der Agenda 2030. Grundvoraussetzung hierfür ist die detaillierte Bewertung von Relevanz, Kohärenz und Komplementarität der deutschen bilateralen EZ im Partnerland und die Erarbeitung zukünftiger Optionen für die Gestaltung der Länderportfolios. Aufgrund ihres schlankeren Charakters und ihrer Ausrichtung an der zukünftigen Portfoliogestaltung sowie des Fokus auf übergeordnete Relevanz und Steuerungsaspekte scheinen Länderportfolioreviews den drängenderen Informationsbedarfen für die strategische Portfoliosteuerung eher gerecht zu werden als LPEs. Dabei sollten LPRs so ausgestaltet und verankert werden, dass sie die systematische Generierung von übergeordneten Lernerfahrungen für die deutsche bilaterale EZ erlauben. Dementsprechend bedarf es der Verankerung bei einer zentralen Instanz im BMZ, die für übergeordnete Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ zuständig ist.

Dennoch wird deutlich, dass LPRs nur Teil der Lösung sein können. Um die Evidenzlücke weiter zu schließen und die strategische Portfoliosteuerung in Zukunft stärker wirkungsorientiert zu gestalten, bedarf es auch Evidenzen zu den anderen DAC-Kriterien. Der Einsatz entsprechender Analyseinstrumente, zum Beispiel LPEs oder Programmevaluierungen, sollte daher geprüft werden.

2. Strategische Empfehlung: Zur Unterstützung der Portfoliosteuerung und Länderstrategieerstellung sollte das BMZ Länderportfolioreviews als strategisches Analyseinstrument einführen.

Nachfolgend wird der Fokus auf die Entwicklung eines Instruments für die Durchführung von Länderportfolioreviews gelegt. Wie beschrieben, können LPRs ihrem Charakter entsprechend nur einen Teil der Informationsbedarfe abdecken, die das BMZ für eine moderne und wirkungsorientierte Portfoliosteuerung benötigt. Evidenzbasierte Aussagen über Effektivität, Wirksamkeit oder Nachhaltigkeit auf Portfolio-, Programm- oder Projektebene können durch LPRs nicht getroffen werden. Daher werden im weiteren Analyseprozess auch die Grenzen von LPRs beleuchtet und Vorschläge ausgearbeitet, wie Informationsbedarfe, die von LPRs nicht abgedeckt werden können, in Zukunft berücksichtigt werden könnten.

3. METHODISCHE HERANGEHENSWEISE

Wie in Kapitel 2 beschrieben, haben in den letzten Jahren zwar einzelne Regionalreferate des BMZ LPRs durchgeführt, grundlegende Standards oder Vorgaben dafür wurden in der deutschen EZ bislang aber nicht entwickelt. Andere Geber sind diesbezüglich weiter; sie verfügen bereits über eigene Instrumente für die Durchführung strategischer Portfolioanalysen auf Länderebene. Die Ansätze unterscheiden sich dabei stark zwischen den Gebern und sind individuell auf die jeweiligen Bedarfe zugeschnitten.

Da auch auf internationaler Ebene keine Blaupause für die Durchführung von Länderportfolioanalysen existiert, ging der Erstellung der jeweiligen Instrumente zumeist ein intensiver Entwicklungs- und Erprobungsprozess voraus. Vor diesem Hintergrund war es notwendig, auch für den deutschen Kontext ein spezifisches Analyseinstrument zu entwickeln, das auf die Bedarfe der deutschen bilateralen EZ zugeschnitten ist und das BMZ dabei unterstützt, die bestehende Evidenzlücke auf Portfolioebene zu schließen.

Zu diesem Zweck entwickelte das DEval zwischen September 2017 und Dezember 2018 ein LPR-Instrument für das BMZ. Dieses umfasst die Fragestellungen, die Datenerhebungs- und Analysemethoden sowie die Verfahren und Durchführungsprozesse, um die erforderlichen Evidenzen zur Verfügung zu stellen und rechtzeitig in den Prozess der strategischen Portfoliosteuerung einfließen zu lassen. Zudem wurden Empfehlungen für die institutionelle Verankerung des Analyseinstruments erarbeitet, um einen Rahmen für die langfristige und flächendeckende Umsetzung von LPRs zu schaffen. Abschließend wurden außerdem deren Grenzen beleuchtet und Vorschläge ausgearbeitet, wie zusätzliche Informationsbedarfe des BMZ, die über das LPR-Instrument nicht abgedeckt werden können, in Zukunft berücksichtigt werden können.

3.1 Entwicklungsschritte

Um ein passgenaues, an den Bedarfen des BMZ orientiertes Analyseinstrument zu erhalten, wurde dieses in einem konsultativen Prozess mit dem Ministerium über mehrere Phasen entwickelt, überprüft und angepasst. Zu diesem Zweck wurde von DEval bereits bei Projektbeginn eine Referenzgruppe (RG) gegründet, bestehend aus BMZ-Mitarbeitenden aus Grundsatz- und Regionalreferaten.¹¹ Die RG stand dem DEval-Team während des gesamten Entwicklungsprozesses beratend zur Seite und wurde punktuell in alle Phasen eingebunden (vgl. Abbildung 1).

Phase 1: Grundlegende Entwicklung des Instruments. Die erste Phase des Entwicklungsprozesses diente dazu, den grundlegenden Analyserahmen für LPRs sowie die methodische Vorgehensweise festzulegen. Folgende Aspekte standen dabei im Vordergrund:

- die Spezifizierung und Priorisierung der zu untersuchenden Fragestellungen, um konkrete Evidenzlücken auf Portfolioebene zu schließen
- die Festlegung von Breite und Tiefe der Portfoliobewertung unter Berücksichtigung der Schnittstellen mit anderen EZ-Akteuren
- die Entwicklung geeigneter Datenerhebungs- und Analysemethoden sowie
- Überlegungen zur Verankerung von LPRs in den Verfahrensablauf der LS-Erstellung

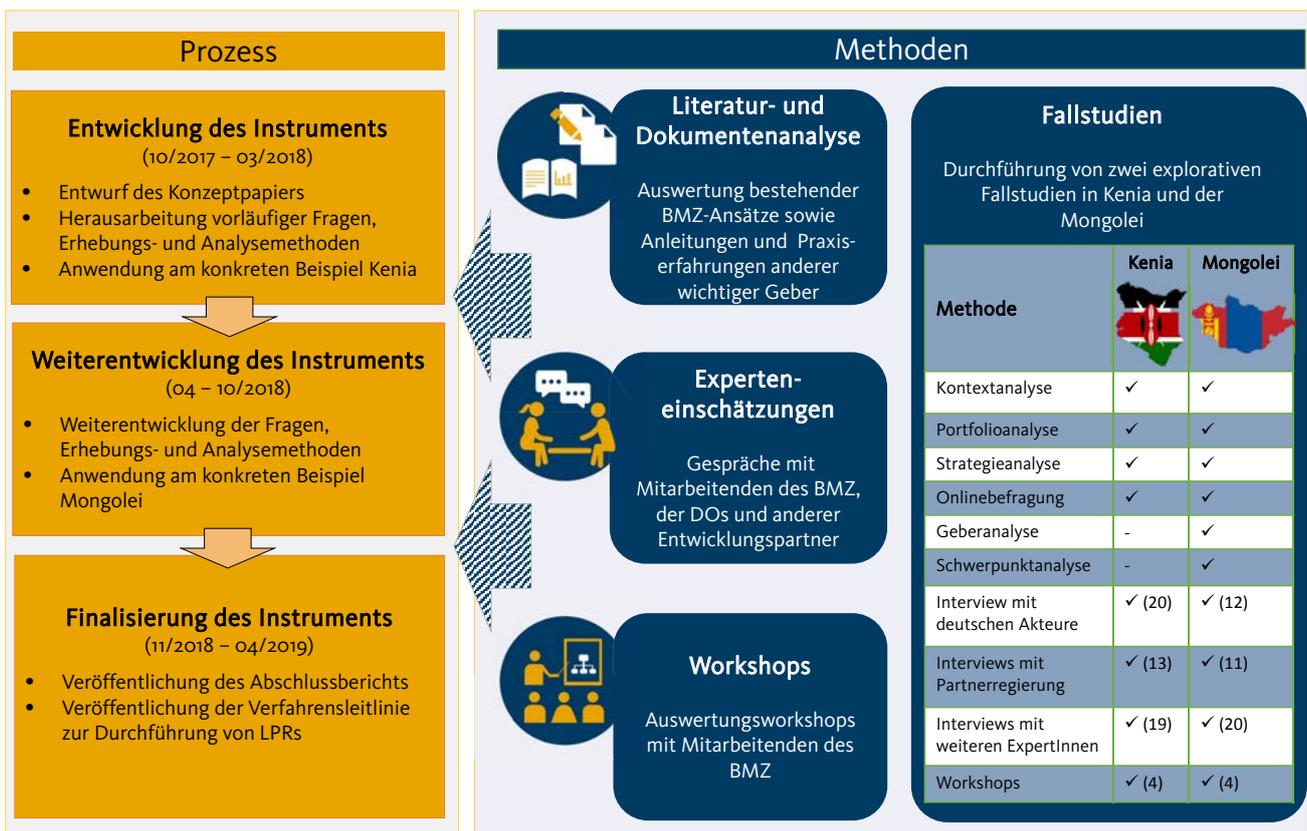
Dazu wurden in Konsultation mit dem BMZ zunächst zentrale Leitfragen für das Analyseinstrument erarbeitet, die als Grundlage für einen teilstandardisierten Fragenkatalog dienen. Anschließend wurden Erhebungs- und Analysemethoden sowie Durchführungsprozesse entwickelt. Dies geschah auf Basis einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie von Interviews zu nationalen und internationalen Erfahrungen. Die Entwicklung der Erhebungs- und Analysemethoden wurde am konkreten Beispiel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Kenia vorgenommen.

¹¹ In der RG waren die zentralen Stakeholder für die Entwicklung des Instruments vertreten, nämlich folgende BMZ-Referate: Grundsatzfragen der bilateralen Zusammenarbeit, Schwellenländer; Evaluierung und Ressortforschung; Afrikapolitische Grundsätze und Initiativen; Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Reduzierung von Armut und Ungleichheit; und Politische Analyse und Planung.

Phase 2: Weiterentwicklung und Anpassung des Instruments. Um die Lernerfahrungen aus dem ersten Fallbeispiel zu nutzen, wurden in einem nächsten Schritt die Fragestellungen, Methoden und Durchführungsprozesse kritisch überprüft und angepasst. Zudem wurde reflektiert, inwieweit die über das LPR-Instrument bereitgestellten Evidenzen für die strategische Steuerung des Regionalreferats als nützlich wahrgenommen wurden. Dazu wurden die Erfahrungen aus der praktischen Anwendung in Kenia in Auswertungsworkshops mit externen Expertinnen und Experten, Mitgliedern der Referenzgruppe sowie dem zuständigen Regionalreferat diskutiert. Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde zum Beispiel die Herangehensweise an die quantitative Portfolioanalyse optimiert und eine Schwerpunktanalyse neu eingeführt. Die Weiterentwicklung des Instruments erfolgte im Rahmen einer zweiten explorativen Fallstudie in der Mongolei.

Phase 3: Finalisierung des Instruments und Berichtslegung. Weitere Auswertungsworkshops mit den Mitgliedern der Referenzgruppe, interessierten Regionalreferaten sowie externen Expertinnen und Experten wurden dazu genutzt, die Erfahrungen aus den beiden Fallstudien aus unterschiedlichen Perspektiven zu reflektieren und auszuwerten¹². Dabei wurden insbesondere auch Spannungsfelder und Grenzen des LPR-Instruments diskutiert. Abschließend wurden Fragenkatalog, Erhebungs- und Analysemethoden sowie Durchführungsprozesse für das Instrument finalisiert und schriftlich aufbereitet.

Abbildung 1: Entwicklungsprozess und methodische Herangehensweise



Quelle: eigene Darstellung.

¹² Zu beiden Fallstudien wurden Fallstudienberichte erarbeitet, die den jeweiligen Referenzgruppen vorliegen.

3.2 Methoden der Instrumenten-Entwicklung

Im Wesentlichen kamen vier Methoden zur Anwendung, deren Ergebnisse kontinuierlich in alle Phasen der Instrumentenentwicklung einfließen.

- Um von deutschen und internationalen Erfahrungen zu lernen, wurde im Rahmen einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse eine strukturierte Auswertung der bisher genutzten strategischen Analyseinstrumente vorgenommen. Dabei konnte auf intensive Vorarbeiten des DIE zurückgegriffen werden (Dok.6)¹³. Zudem wurden Strukturen und Verfahren des deutschen bilateralen EZ-Systems genauer analysiert, um das Instrument darin unter Berücksichtigung bestehender Besonderheiten sinnvoll einzubetten.
- Die theoretischen Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse wurden mit Praxiserfahrungen und Einschätzungen von den Mitarbeitenden des BMZ, der DOs, externen Expertinnen und Experten sowie anderen Gebern abgeglichen. Dies geschah primär über (semi-)strukturierte Einzelinterviews. Zusätzlich konnte das Team auf Erfahrungen aufbauen, die es bereits Anfang 2017 im Rahmen eines Schwerpunkt-reviews in Nepal gesammelt hat¹⁴.
- Die Durchführung von zwei kriterienbasiert ausgewählten Fallstudien war ein zentrales Element des Entwicklungsprozesses, um die Praxistauglichkeit des Instruments zu gewährleisten und zu überprüfen, welche Fragestellungen mit LPRs beantwortet werden können.¹⁵ Die explorative Fallstudie in Kenia diente dazu, Datenquellen zu identifizieren sowie unterschiedliche Datenerhebungsmethoden und Workshopformate zu erproben. In der zweiten Fallstudie wurden bewährte Methoden und Prozesse der ersten Fallstudie weiterentwickelt und unter anderen Rahmenbedingungen getestet. Darüber hinaus wurde Neues erprobt, zum Beispiel eine vertiefte Schwerpunktanalyse und neue Workshopformate. Gleichzeitig diente sie dazu, das Instrument auf seine Durchführbarkeit mit geringerem Personalaufwand in möglichst effizienter, aber qualitativ hochwertiger Form zu testen.
Die Fallstudien umfassten unter anderem jeweils eine Kontextanalyse, eine quantitative Portfolioanalyse, eine Onlinebefragung der DOs, 50 bis 60 Interviews, eine 2-wöchige Feldphase sowie unterschiedliche Workshops. Abschließend wurde jeweils ein Fallstudienbericht verfasst und mit den Beteiligten diskutiert. Die zuständigen Regionalreferate sowie Referenten und Referentinnen für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WZ-R) wurden kontinuierlich in die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Fallstudien eingebunden.
- Um die Bedarfsorientierung des Instruments sicherzustellen, wurden über den gesamten Prozess hinweg drei Entwicklungsworkshops durchgeführt. Sie dienten dazu, mit den zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern (Grundsatzreferate, Regionale Kopfreferate, Regionalreferate) gemeinsam zu reflektieren und ein Feedback für die Weiterentwicklung des Instruments einzuholen.

¹³ Im Rahmen eines Beratungsprojekts für eine verbesserte Unterstützung bei der Überprüfung der BMZ-Länderportfolios hat das DIE im Auftrag des BMZ eine interne Auswertung deutscher und internationaler Ansätze für strategische Analysen auf Portfolioebene durchgeführt. Diese hilfreichen Informationen wurden dem DEval dankenswerter Weise zur Verfügung gestellt und konnten so in die Ausarbeitung des Instruments einfließen.

¹⁴ Im ersten Halbjahr 2017 wurde von Mitgliedern des LPR-Teams ein Review des Schwerpunkts Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Nepal durchgeführt. So konnten bereits frühzeitig für die Analysen auf Schwerpunktebene Erkenntnisse erlangt werden, die einen wichtigen Aspekt der Portfolioanalysen darstellen. Zusätzlich konnten Durchführungserfahrungen gesammelt werden, die ebenfalls für die Durchführung von Analysen auf Portfolioebene von großer Relevanz sind.

¹⁵ Die Auswahl der zu untersuchenden Länderportfolio-Fallstudien erfolgte kriterienbasiert aus der Grundgesamtheit aller BMZ-Partnerländer. So wurde verbindlich festgelegt, dass sich die Regionalreferate für beide Fallstudienländer zum Zeitpunkt der Durchführung im Prozess der (Weiter-)Entwicklung der Länderstrategie für das jeweilige Land befinden. Um eine aktive Teilnahme am Entwicklungsprozess sicherzustellen, wurde darüber hinaus vorausgesetzt, dass die Regionalreferate Interesse an der Durchführung einer strategischen Analyse auf Portfolioebene signalisieren. Zusätzliche Kriterien (wie Portfoliogröße und Sicherheitslage) wurden genutzt, um zu gewährleisten, dass über beide Fallstudien hinweg ein möglichst großes Spektrum unterschiedlicher Länderspezifika abgedeckt werden konnte. Auf Basis dieser Kriterien wurde für die erste Fallstudie das kenianisch-deutsche Portfolio und für die zweite Fallstudie das mongolisch-deutsche Portfolio ausgewählt.

Alle Entwicklungsschritte durchliefen sowohl einen DEval-internen als auch einen externen Qualitätssicherungsprozess.¹⁶

Über die Fallstudien konnte das Instrument in zwei Ländern mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen getestet und weiterentwickelt werden (vgl. Tabelle 1): Eine weitere Erprobung in verschiedenen Kontexten steht noch aus. Die Anwendung des Instruments unter spezifischen Rahmenbedingungen, zum Beispiel in fragilen Ländern, bei Regionalstrategien oder bei Reformpartnerschaften erfordert voraussichtlich umfangreichere Anpassungen. Es ist davon auszugehen, dass bei der ersten Durchführung von strategischen Analysen auf Portfolioebene ein begleitender Anpassungs- und Erweiterungsprozess des Instruments notwendig sein wird.

Tabelle 1: Kontextuelle Unterscheidung zwischen Kenia und Mongolei

Kontextinformationen	Kenia	Mongolei
Portfoliogröße	großes bilaterales Portfolio (ca. 615 Mio. Euro), sehr heterogen, zahlreiche EZ-Aktivitäten anderer deutscher Ressorts	kleines bilaterales Portfolio (ca. 120 Mio. Euro), kaum EZ-Aktivitäten anderer deutscher Ressorts
Strategische Relevanz des Landes für Deutschland	sehr hoch (entwicklungspolitisch, wirtschaftlich, sicherheitspolitisch)	mittel (entwicklungspolitisch)
Sicherheitslage	mittel (erhöhtes Sicherheitsrisiko, kein [Post-]Konfliktland)	sicher
Entwicklungsstand	niedriges Mitteleinkommensland	niedriges Mitteleinkommensland
Umfang der erwarteten strategischen (Neu-)Orientierung aus BMZ-Sicht	eher hoch (Notwendigkeit der Fokussierung, Priorisierung und ggf. Umsteuerung)	eher mittel (Ausrichtung wird als weitestgehend angemessen beurteilt, Steuerungsbedarf eher auf Sektorebene)

Quelle: eigene Darstellung

¹⁶ Im Rahmen der internen Qualitätssicherung wurde sichergestellt, dass das entwickelte Instrument sowie die erarbeiteten Fallstudienberichte den Qualitätsleitlinien für Evaluierung des DEval entsprechen. Dazu gehört die Einbeziehung relevanter Stakeholder, die Sicherstellung der Qualität der erhobenen Informationen sowie der Unabhängigkeit der Berichtslegung. Über alle Phasen des Entwicklungsprozesses wurde das DEval-Team außerdem durch Expertinnen und Experten für die Entwicklung und Durchführung von Instrumenten für Länderportfolioreviews beraten und unterstützt.

4. INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN MIT DER DURCHFÜHRUNG VON LÄNDERPORTFOLIO- REVIEWS

Für die Erarbeitung des LPR-Instruments wird auf relevante Erfahrungen anderer Geber zurückgegriffen. Der Aufbau von Instrumenten für Länderportfolioreviews orientiert sich zumeist an vier Eckpfeilern, die auch zur Strukturierung des nachfolgenden Kapitels herangezogen werden. Für jeden dieser Eckpfeiler wurden auf Basis einer strukturierten Literatur- und Dokumentenanalyse typische Merkmale herausgearbeitet, die aus den Durchführungserfahrungen anderer Geber abgeleitet werden können¹⁷. Zu Beginn werden Funktion und Ziel von LPRs beschrieben und deren Einbettung in die Prozesse der strategischen Steuerung diskutiert. Daran anschließend werden Erfahrungen hinsichtlich des Beobachtungsgegenstandes sowie der inhaltlichen Ausgestaltung von LPRs beschrieben. Abschließend werden die methodische Herangehensweise und die Steuerung und Durchführung von LPRs analysiert.

Auf Basis von Hintergrundgesprächen mit Mitarbeitenden von Gebern, weiterer Dokumente und der Hypothese folgend, dass grundlegende Prinzipien aus der Entwicklungsevaluierung auch für LPRs gültig sind, wurden Merkmale entwickelt, die als besonders förderlich für die Qualität von LPRs angesehen werden¹⁸. Darauf aufbauend wurden für das BMZ Empfehlungen für den weiteren Aufbau des LPR-Instruments erarbeitet.

4.1 Funktion von LPRs und Einbettung in den strategischen Steuerungsprozess

Hauptziel von LPRs ist es, die Ländereinheiten mit Evidenz und zukunftsgerichteten Optionen für die Länderstrategieerstellung zu versorgen. Zudem unterstützen LPRs die Nutzung der so erzielten Erkenntnisse für das organisationale Lernen. LPRs setzen den Fokus auf Fragen der Relevanzbewertung und strategischen Steuerung auf Ebene der Länderportfolios. Mit ihrem Ziel, zukunftsorientiert die Fortschreibung oder Neuausrichtung von Länderstrategien zu informieren, sind Organisationseinheiten mit strategischen Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen sowie operativen Steuerungszuständigkeiten zumeist Hauptzielgruppe von LPRs. Diese Einheiten haben ihren Sitz häufig in den Partnerländern (z. B. im Fall von Sida [Swedish International Development Cooperation Agency], Danida [Danish International Development Agency], DEZA [Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit] oder Weltbank [WB]), zum Teil wird das Portfolio aber auch strategisch aus den Heimatländern der Geber gesteuert (z. B. BMZ, Australian Aid, CIDA [Canadian International Development Agency]). Darüber hinaus stellen einige Organisationen zunehmend einen über die einzelnen Länderportfolios hinausgehenden strategischen Anspruch an solche Analyseinstrumente.

Die länderübergreifende Analyse soll dazu beitragen, Lernerfahrungen für die Portfoliosteuerung und Konzeption zukünftiger Länderstrategien zu generieren und Diskussionen über Best Practices und systemische Herausforderungen auf Ebene der Gesamtorganisation zu stimulieren. So hat zum Beispiel USAID mit der Schaffung des Development Experience Clearinghouse eine institutionelle Gesamtlösung etabliert. Alle Organisationseinheiten werden darin verpflichtet, ihre strategisch relevanten Informationen und gewonnenen Erkenntnisse (lessons learnt), darunter die Portfolioreviews, für den allgemeinen Zugriff aller Akteure bereitzustellen. Andere Geber (z. B. Danida, DFID [Department for International Development], EuropeAid, Australian Aid, Finnland, Sida, Weltbank) versuchen, über die vergleichende Analyse mehrerer LPRs oder LPEs strategische Erkenntnisse zu erlangen¹⁹.

¹⁷ Da der Übergang zwischen beiden Instrumenten fließend ist und sie sich hauptsächlich hinsichtlich ihrer Funktion unterscheiden, wurden – wo immer möglich – internationale Erfahrungen sowohl mit LPRs als auch mit LPEs herangezogen.

¹⁸ Im Rahmen dieses Berichts konnte zwar nicht empirisch untersucht werden, inwiefern diese Merkmale von LPRs sich tatsächlich auf deren Qualität und Nutzung ausgewirkt haben. Hintergrundgespräche zur Nutzung von LPRs mit einer Vielzahl von Mitarbeitenden anderer Geber (Sida, DEZA, ADA [Austrian Development Agency], Weltbank, Australian Aid, JICA [Japan International Cooperation Agency], Niederlande) sowie gezielte Literaturrecherchen über LPR-Erfahrungen bei weiteren Gebern (z. B. USAID, Belgien, Norwegen, Finnland, OECD) unterstützen die im Bericht beschriebenen Annahmen aber deutlich.

¹⁹ Beispiele dafür sind die vergleichende Studie über die Nutzung von strategischen Evaluationen der EuropeAid für entwicklungspolitische Steuerung (Bossuyt et al., 2014), Finnlands Analyse des Beitrags von LPRs zum Impact der Programme (Fölscher et al., 2016), die Lehren aus dem Länderausstieg der schwedischen Kooperationen in Sri Lanka, Vietnam und Laos (McGillivray et al., 2012), die Analyse der dänischen Erfahrungen in

Während der Mehrwert solcher übergreifenden Analysen für das organisationale Lernen von vielen Gebern erkannt wird, wird ebenfalls deutlich, dass es bisher eher selten gelingt, diese Potenziale auszuschöpfen. Begründet wird dies häufig damit, dass organisatorische Voraussetzungen wie eine evidenzbasierte Managementkultur oder ein auf organisationales Lernen ausgerichtetes Evaluationssystem häufig noch nicht ausreichend entwickelt sind (Bossuyt et al., 2014; OECD, 2016; Reinertsen et al., 2017; The World Bank, 2017). Mitarbeitende verschiedener Geber haben darüber hinaus hervorgehoben, dass eine eindeutige Begründungslogik für LPRs elementar ist. Dieser Aussage liegt die Annahme zugrunde, dass den beteiligten Stakeholdern die Ziele des LPR von Anfang an klar sein müssen, um das gemeinsame Verständnis und die Ownership zu erzeugen, die es für die erfolgreiche Durchführung eines LPR benötigt.

Um diese Funktionen zu erfüllen, sind die von den Gebern eingesetzten Instrumente zur Überprüfung der Länderportfolios zumeist eingebettet in standardisierte Verfahren der Länderstrategieentwicklung und -überprüfung und damit fest in den Prozessen der strategischen Steuerung verankert. LPRs werden oft am Ende der Phase beziehungsweise im Prozess der Länderstrategieentwicklung eingesetzt, zum Teil werden sie aber auch als Mid-Term-Reviews (z. B. Dänemark, Schweden, WB) genutzt. Manche Geber verwenden vereinfachte LPRs gar im Jahreszyklus (z. B. USA, Australien, Japan). Praxiserfahrungen anderer Geber lassen vermuten, dass der Erkenntnisgewinn aus einem LPR dann den höchsten Nutzen erzeugt, wenn er mit dem Prozess der strategischen Entscheidungsfindung in einer Organisation zeitlich synchronisiert ist beziehungsweise diesem vorgeschaltet wird.

4.2 Gegenstand und inhaltlicher Fokus

LPRs von bilateralen Gebern fokussieren in der Regel auf die staatliche bilaterale EZ. Teilweise wird die nichtstaatliche EZ mit behandelt (z. B. Sida, DEZA). Die von bilateralen Gebern geförderte multilaterale EZ mit Aktivitäten im Zielland steht normalerweise nicht im Fokus solcher Reviews. Sind multilaterale Aktivitäten aber für das jeweilige bilaterale Portfolio relevant, werden diese teilweise intensiver miteinbezogen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um multilateral finanzierte thematische Programme mit Schwerpunkt auf ein bestimmtes Partnerland als Teil von globalen Initiativen (z. B. DEZA, CIDA, Finnland). Aktivitäten anderer nicht für die Entwicklungszusammenarbeit zuständiger Ministerien sind zumeist ebenfalls nicht im Fokus von LPRs.

Aus der Prozessperspektive wird jedoch deutlich, dass es wichtig sein kann, andere Ministerien und nichtstaatliche Akteure je nach ihrem Engagement beziehungsweise ihren spezifischen Kenntnissen in die strategische Analyse einzubeziehen. Die Annahme dahinter ist, dass auf diese Weise Lerneffekte auf allen Seiten gefördert werden und durch die Beteiligung Vertrauen geschaffen wird. Dennoch bedeutet dies nicht, dass Empfehlungen der LPRs auch für diese weiteren Organisationen und Institutionen normativ verpflichtend sind²⁰.

In Hintergrundgesprächen mit Mitarbeitenden von Gebern wurde deutlich, dass die eindeutige Begrenzung des Beobachtungsgegenstandes wichtig ist, um von Anfang an Klarheit über den Analysegegenstand zu haben. Gleichzeitig kann angenommen werden, dass eine gewisse Flexibilität bei der Ausweitung des Beobachtungsgegenstandes und die Einbeziehung anderer Akteure Lerneffekte verstärken können.

Die Fragestellungen vieler LPRs zielen auf ähnliche Themenkomplexe ab. Den Leitfragen der unterschiedlichen Geber liegen zumeist vergleichbare Themenkomplexe zugrunde, die auch für den deutschen Kontext zutreffen und ebenso von vielen LPRs des BMZ abgedeckt werden:

Bolivien, Mosambik, Nepal und Vietnam (Webster et al., 2018) oder die unabhängige Vergleichsstudie der Weltbank-Gruppe zum Country-Engagement (The World Bank, 2017).

²⁰ Besondere Kohärenzbemühungen unternimmt Kanada mit dem neuen Integrated Country Framework, der die bilateralen Ziele der internationalen Entwicklung, der Diplomatie und von Handel und Sicherheitskooperation in einem gemeinsamen Rahmen abdeckt (OECD, 2018).

- (1) **Entwicklungsbedarfe und -trends im Partnerland:** aktuelle und zukünftige soziale, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen im Partnerland
- (2) **Reformdynamiken und Regierungsprioritäten:** aktuelle Reformbemühungen der Partnerregierung vor dem Hintergrund aktueller Strategien, wie der Agenda 2030
- (3) **Strategien der Geber:** aktuelle strategische Anpassungen und Vorgaben des Gebers für die Durchführung der bilateralen EZ
- (4) **Zusammenarbeit mit der Partnerregierung, der Zivilgesellschaft und anderen Gebern:** Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Gebern, Kooperation mit Partnerregierung und Nutzung von Partnersystemen, Einbeziehung neuer Reformkräfte aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft
- (5) **Potenziale und Herausforderungen des Portfolios:** Potenziale, Stärken, Herausforderungen und Risiken des aktuellen Portfolios im Partnerland

Um das Instrument handhabbar zu gestalten und sicherzustellen, dass die wichtigsten Themenkomplexe abgebildet werden, haben einige Geber eigene Leitfragen und Fragenkataloge erarbeitet, die standardmäßig in LPRs bearbeitet werden (z. B. DEZA, ADA [Austrian Development Agency], USAID). Gleichzeitig machen Hintergrundgespräche mit Mitarbeitenden von Gebern deutlich, dass zu starre Vorgaben sowie eine unzureichende Abstimmung der Fragestellungen mit den betroffenen Stakeholdern im Vorfeld des Reviews hinderlich sein können. Die flexible Ausgestaltung der Fragestellungen sowie ein enger Abstimmungsprozess im Vorfeld des Reviews sind deshalb angezeigt.

LPRs generieren Informationen auf Ebene des Gesamtportfolios. Sie fokussieren vor allem auf übergeordnete Relevanz und Steuerungsfragen. Gleichzeitig bestehen aber häufig tiefergehende Informationsbedarfe auf Schwerpunkt- beziehungsweise Programmebene sowie bezüglich Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ-Aktivitäten. Viele Geber berichten vom Bedarf an Wirkungsanalysen in bestimmten Schwerpunkten oder der Erarbeitung detaillierter Ansätze für die zukünftige Ausgestaltung einzelner Schwerpunkte. LPRs können diese Bedarfe nicht decken, da sie übergeordnete Ziele verfolgen und bestehende Monitoring- und Evaluierungssysteme oft ungenügend ausgebildet sind. Um solche Informationsbedarfe auf Schwerpunktebene zu erfüllen, führen einige Geber zusätzlich Programmevaluierungen durch (z. B. DFID, Norad [Norwegian Agency for Development Cooperation]).

4.3 Methodische Ansätze

Methodisch stützen sich die meisten Geber aus Effizienz- und Kostengründen auf Sekundärdatenanalysen und Interviews mit Schlüsselpersonen. Einige Geber haben dafür standardisierte Leitfäden oder methodische Vorgaben erarbeitet (z. B. DEZA, ADA, WB IEG [Independent Evaluation Group], UNDP [United Nations Development Programme]). Eine vertiefte Analyse von Sekundärdaten wird von allen Gebern durchgeführt. Die meisten Geber greifen dabei auf die systematischen Analysen bestehender Evidenzen aus den eigenen M&E-Systemen zurück (z. B. Sida, DFID, ADA, Norad, DEZA, USAID). Die Qualität der M&E-Systeme wird daher von vielen Experten als wichtiger Faktor für die Qualität von LPRs hervorgehoben. Die LPRs werden zudem häufig durch separate Studien zur Analyse des Länderkontextes ergänzt. Besondere Anstrengungen unternimmt zum Beispiel die Weltbank mit vorgeschalteten Systematic Country Diagnostics (SCDs). Die Vielfalt von parallel erarbeiteten Länderkontextanalysen deutet auf ein erhebliches Potenzial für eine verbesserte Abstimmung zwischen den Gebern, die sich in demselben Partnerland engagieren.

Die Sekundärdaten werden in der Regel durch Interviews und Workshops mit zentralen Schlüsselpersonen ergänzt. Neben Mitarbeitenden der Geber beziehungsweise der durchführenden Organisationen sind dies zumeist Mitarbeitende der Partnerministerien. Gleichzeitig setzen einige Geber verstärkt auf die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie von Interessenvertretungen benachteiligter Gruppen (z. B. Sida, DEZA, CIDA). Je nach Zusammensetzung der Portfolios werden privatwirtschaftliche Akteure, Wissenschaft oder Medien ebenfalls zur Informationsgewinnung herangezogen. Umfangreiche Datenerhebungen vor Ort sind bei LPRs aus Zeit- und Ressourcengründen hingegen häufig nicht realisierbar oder beschränken sich auf 1- bis 2-wöchige Vor-Ort-Besuche (Dahlgren, 2007; DEZA, 2016; Reynolds et al., 2016; UNFPA, 2016).

Unabhängig von den gewählten Methoden wird von Mitarbeitenden der Geber der Stellenwert von Qualität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die spätere Nutzung der Ergebnisse hervorgehoben. Wenn Reviewergebnisse nicht die gewünschte Qualität aufweisen oder Analyseprozesse und Ergebnisse nicht nachvollziehbar sind, wird ein LPR kaum als relevante Entscheidungshilfe anerkannt. Dies kann der Fall sein bei unangemessenem Zeitdruck oder unzureichender Ressourcenausstattung für LPRs, der Auswahl unerfahrener oder kontextferner Reviewteams, einer unzureichenden Datenlage oder einer ungenügenden Ausführung und Darstellung der Ergebnisse im Bericht.

Insbesondere aber entscheidet die Qualität und Relevanz der resultierenden Empfehlungen darüber, wie direkt strategische Portfolioentscheidungen auf LPRs abgestützt werden (Bossuyt et al., 2014; Norad Evaluation Department, 2017). Hintergrundgespräche mit Mitarbeitenden verschiedener Geber haben gezeigt, dass die Erfüllung dieser qualitativen Standards unverzichtbar ist, damit gerade auch erfahrene Abteilungsleitende, Referentinnen und Referenten oder Landesdirektorinnen und Landesdirektoren den LPR als Entscheidungshilfe nutzen.

4.4 Steuerung und Durchführung

LPRs werden entweder von den Ländereinheiten oder von einer zentralen Instanz beauftragt und koordiniert. Die Durchführung findet oft durch externe Gutachterinnen oder Gutachter statt. Bei einigen Gebern sind LPEs/LPRs als dezentrales Instrument angelegt (z. B. Sida, Australian Aid, UNFPA [United Nations Population Fund], WB), bei anderen werden sie von einer Einheit in der Zentrale in Auftrag gegeben beziehungsweise gesteuert (z. B. DEZA, ADA, CIDA).

LPRs sollten in der Lage sein, konstruktiv-kritische Ergebnisse zu produzieren und darüber unabhängig und transparent zu berichten. Das erfordert entsprechende Mechanismen und Standards, die dies gewährleisten. In vielen Fällen wird die Einhaltung solcher Standards von einer zentralen Instanz sichergestellt (z. B. DEZA, DFID, Sida, Ministry for Foreign Affairs of Finland). LPRs werden meist durch unabhängige externe Gutachterinnen und Gutachter durchgeführt. Einige Organisationen, zum Beispiel die Weltbank, arbeiten hingegen mit internen Reviewteams aus Mitgliedern der Länderteams, der Sektorabteilungen und der Cross-Cutting-Areas. Einen Mittelweg schlägt die DEZA ein. Sie arbeitet mit Hybridteams aus unabhängigen externen Gutachterinnen und Gutachtern und internen DEZA-Peers aus Länder- oder Fachabteilungen (DEZA, 2016). Bei Planung, Steuerung und Durchführung von LPRs beziehen Geber weitere Funktionsträger mit ein. Je nach Organisationsstruktur sind dies Mitarbeitende aus der Zentrale des Gebers im Heimatland und/oder dem Länderbüro beziehungsweise der Botschaft.

Der Orientierung an den Bedarfen der Partnerregierung wird von den meisten Gebern eine herausragende Bedeutung beigemessen. Einige Geber beziehen die Partnerregierungen außerdem in den eigentlichen LPR-Prozess mit ein. Die Intensität dieser Beteiligung variiert. Während einige die Partnerregierung vor allem informieren oder die Ergebnisse des Reviews mit der Partnerregierung teilen (z. B. Australian Aid, CIDA, WB), führen andere Geber den Reviewprozess auch gemeinsam mit der Partnerregierung im Sinne eines Joint LPRs durch (z. B. EU [Europäische Union], ADB [Asian Development Bank], DEZA, Sida). Von vielen Gebern wird die Ansicht vertreten, dass ein möglichst partizipatives Vorgehen die Ownership der beteiligten Akteure erhöht. Gleichzeitig wird auf Herausforderungen hingewiesen, zum Beispiel hinsichtlich der Koordination einer solchen partizipativen Aktivität.

4.5 Empfehlungen für die Ausgestaltung des Instruments

Kasten 3: Bedeutung der Praxiserfahrungen anderer Geber für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments für die deutsche EZ

Aus den Praxiserfahrungen anderer Geber lassen sich Empfehlungen ableiten, die DEval bei der Ausgestaltung des LPR-Instruments berücksichtigen sollte.

- Grundlage für eine erfolgreiche Durchführung von LPRs ist die Festlegung eindeutiger Ziele, die mit der Analyse verfolgt werden sollen. Um den größtmöglichen strategischen Nutzen für die staatliche bilaterale EZ zu entfalten, sollte das LPR-Instrument dabei so ausgestaltet sein, dass es sowohl die zuständigen Regionalreferate mit der notwendigen Evidenz zur strategischen Steuerung versorgt als auch Informationen für die Weiterentwicklung von übergeordneten Vorgaben und Prozessen der bilateralen EZ generiert.
- Um für die Adressaten im BMZ von höchstem Nutzen zu sein, sollten LPRs mit den entsprechenden Verfahren der strategischen Portfoliosteuerung synchronisiert sein. Insbesondere sollten LPRs der Länderstrategieentwicklung zeitnah vorgeschaltet sein.
- Um Klarheit über den Analysegegenstand zu haben, sollte das Instrument den Gegenstand der Analyse eindeutig festlegen. Der Fokus auf die staatliche bilaterale EZ ist hier naheliegend. Es sollte aber geprüft werden, inwiefern die punktuelle Ausweitung des Beobachtungsgegenstandes sinnvoll ist, um Kohärenz zu fördern und Lerneffekte zu erzeugen.
- Um die Ownership der aus dem LPR resultierenden Ergebnisse bei den Stakeholdern sicherzustellen, sollten sie möglichst kontinuierlich und mitgestaltend in den LPR-Prozess einbezogen werden. Neben den Mitarbeitenden der BMZ-Regionalreferate betrifft dies insbesondere andere Funktionsträger des Ministeriums, der DOs und der Partnerregierung.
- Um Qualität, Durchführbarkeit und Vergleichbarkeit der LPRs zu gewährleisten, sollte das Instrument verbindliche Fragestellungen vorgeben. Diese sollten mit Blick auf die grundsätzlichen Vorgaben der staatlichen bilateralen EZ und entlang der Informationsbedarfe der steuernden Referate ausgearbeitet werden. Gleichzeitig sollten die Fragen eine gewisse Flexibilität zulassen, um an die länderspezifischen Bedarfe angepasst werden zu können.
- Um eine robuste und unabhängige Informationsgrundlage der Analysen zu garantieren, sollte die methodische Ausgestaltung des Instruments wissenschaftlichen Standards entsprechen und die Perspektivenvielfalt sicherstellen. Dabei soll das Instrument auf die Erfahrungen anderer Geber zurückgreifen. Jenseits der gewählten Methoden erfüllt das Instrument die Anforderungen an Qualität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Datenerhebung und Berichtslegung.
- Um qualitativ hochwertige Informationen unabhängig zu generieren, gewährleistet das BMZ als zentrale Instanz die gleichbleibende Qualität der Ergebnisse.

5. AUSGESTALTUNG EINES LPR-INSTRUMENTS FÜR DIE DEUTSCHE EZ

Die Analysen nationaler und internationaler Erfahrungen mit LPR-Prozessen zeigen, dass ein LPR ein hilfreiches strategisches Analyseinstrument zur Unterstützung von Planung und Steuerung der deutschen bilateralen EZ sein kann und damit auch einen Beitrag zur erhöhten Wirksamkeit der bilateralen EZ leisten kann. Um diesen Zweck zu erfüllen, müssen LPRs allerdings sinnvoll in die bestehenden Strukturen der deutschen bilateralen EZ eingebettet werden und deren Besonderheiten berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend diskutiert, wie das LPR-Instrument ausgestaltet sein sollte, um das BMZ bestmöglich bei der strategischen Portfoliosteuerung zu unterstützen. Dabei wird diskutiert, wie die in Kapitel 4 erarbeiteten Empfehlungen im deutschen Kontext umgesetzt werden können. Darüber hinaus werden Spannungsfelder und Grenzen hervorgehoben, die sich für die Einführung eines LPR-Instruments im deutschen EZ-System ergeben.

Die Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Das BMZ hat seine Aktivitäten ausgeweitet und diversifiziert. Wo früher das Ministerium vor allem über die staatliche bilaterale EZ aktiv war, setzt es heute auf eine Vielzahl neuer Ansätze. Zudem haben auch andere deutsche Ministerien ihre als Official Development Assistance (ODA) anrechenbaren Aktivitäten verstärkt.

Das nachfolgende Kapitel beginnt daher mit einer Standortbestimmung des BMZ in Bezug auf andere deutsche Ministerien, die im weiteren Feld der EZ aktiv sind, und geht übergeordnet auf die verschiedenen Formen der deutschen EZ ein. Daran anschließend werden Steuerungsaspekte der bilateralen EZ analysiert und Schlussfolgerungen für das Instrument abgeleitet. Abschließend wird die Organisationsstruktur des BMZ behandelt und ein Fazit für die institutionelle Verankerung des Instruments im BMZ gezogen.

5.1 Entwicklungspolitisches Umfeld der bilateralen EZ

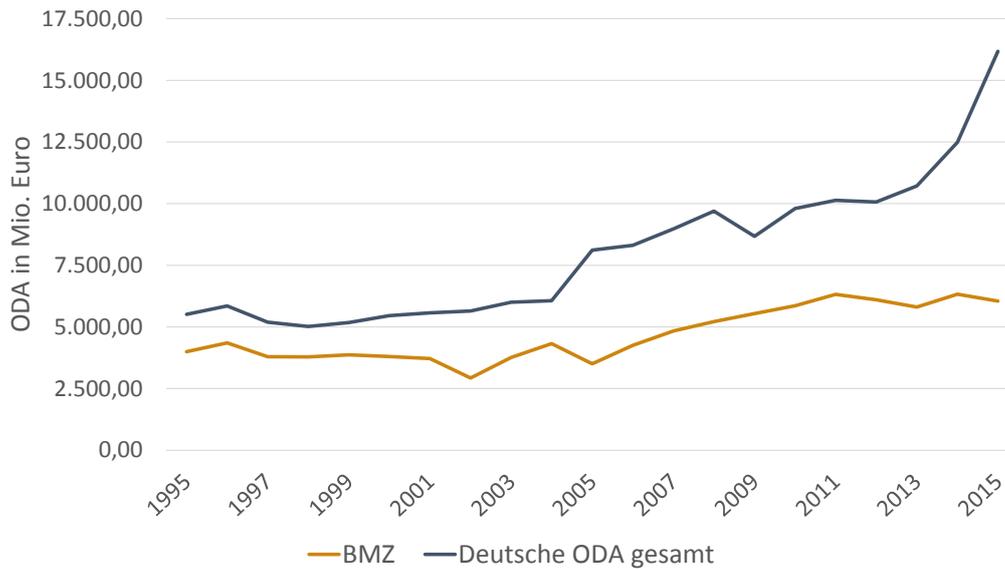
Mit dem BMZ gibt es in Deutschland – wie nur in wenigen anderen Ländern – ein eigenes Ministerium für EZ. Dennoch ist EZ in Deutschland zunehmend ein Arbeitsfeld unterschiedlicher Bundesministerien²¹. Absprachen zwischen den Bundesministerien werden daher für die Portfoliogestaltung in Partnerländern zunehmend wichtiger.

Die als ODA anrechenbaren Leistungen Deutschlands haben sich seit 2012 mehr als verdoppelt. 2017 beliefen sie sich auf 24,68 Milliarden US-Dollar (BMZ, 2018c), wovon das BMZ den größten Teil verantwortete.

Der Anstieg der ODA-Leistungen Deutschlands ist auch ein Zeichen dafür, dass Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland generell wichtiger wird. International relevante Themen, wie die Globalisierung, der Klimawandel oder die Flüchtlingskrise, haben dazu beigetragen. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung anderer Bundesministerien in Handlungsfeldern der EZ zu. Dies führte dazu, dass das BMZ zwar immer noch das Ministerium ist, das den größten Anteil der deutschen Gesamt-Netto-ODA verantwortet, sein relativer Anteil im Vergleich zu den anderen Bundesministerien jedoch sinkt: Im Jahr 1995 betrug er noch 73 Prozent, 2016 nur noch 33 Prozent (Bohnet et al., 2018). Diesen Trend verdeutlicht auch Abbildung 2:

Diese Entwicklung geht jedoch nicht automatisch mit einem Bedeutungsverlust des Ministeriums einher. Im Gegenteil, auch der Haushalt des BMZ ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: 2017 lag er bei 8,5 Milliarden Euro (BMF, 2017a; BMZ, 2018d).

²¹ EZ ist auch ein Aufgabenfeld einiger Landesregierungen. Deren Gesamtanteil an der deutschen ODA ist jedoch gering; 2016 lag er bei 4,2 Prozent (BMZ, 2018b).

Abbildung 2: Entwicklung der ODA-Leistungen des BMZ und der deutschen Gesamt-ODA

Quelle: Bohnet et al., 2018

Bedeutung der vielen aktiven Ministerien für die Ausgestaltung von einem LPR-Instrument für die deutsche EZ: LPRs sollen in erster Linie das BMZ in der strategischen Steuerung der bilateralen EZ unterstützen. Allerdings müssen LPRs idealerweise in das deutsche politische System eingebettet werden, um der Bedeutung von EZ in der Bundespolitik gerecht zu werden und eine strategisch-koordinierende Rolle des BMZ in diesem Politikfeld – auch über Ministeriumsgrenzen hinweg – langfristig zu unterstützen. LPRs sollen die Aktivitäten aller deutschen Bundesministerien in Partnerländern berücksichtigen und steuerungsrelevante Informationen für ein kohärentes deutsches Gesamtportfolio liefern. Gleichzeitig ist eine solch umfangreiche Koordinierungsleistung de facto kaum durchsetzbar und birgt zudem die Gefahr, das Instrument von Beginn an zu überfrachten.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass das Instrument vor allem das BMZ bei der Steuerung der bilateralen EZ unterstützen soll, wird im Folgenden eine Eingrenzung auf die Aktivitäten des BMZ vorgenommen. Gleichzeitig sollte das LPR-Instrument das Ministerium in seiner strategisch-koordinierenden Rolle in der deutschen Entwicklungspolitik unterstützen und die Aktivitäten der anderen Bundesministerien zumindest an den Schnittstellen mitberücksichtigen. Mittel- bis langfristig sollte eruiert werden, inwiefern der Fokus des Instruments auch auf Aktivitäten anderer Ministerien ausgeweitet werden könnte und sollte.

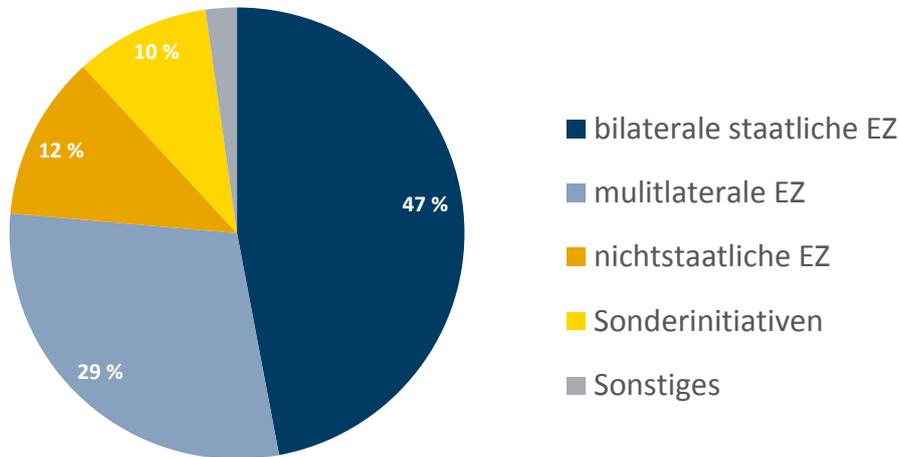
Letztendlich wird ein Spannungsfeld deutlich zwischen dem Anspruch, die gesamte deutsche EZ zu betrachten (im Sinne der Agenda 2030), und der handhabbaren Gestaltung des Instruments. Hier trifft eine Empfehlung aus Kapitel 4 zu: Um Klarheit über den Analysegegenstand zu erhalten, sollte das Instrument den Gegenstand des Reviews eindeutig festlegen. Der Fokus auf die staatliche bilaterale EZ ist dabei naheliegend. Es sollte aber geprüft werden, inwiefern die punktuelle Ausweitung sinnvoll ist, um Lerneffekte zu vergrößern. Zur Aufhebung des Spannungsfelds wäre auch die Einführung eines zusätzlichen Analyseinstruments, wie etwa ein Joint Review verschiedener Bundesministerien, denkbar.

Bei der Einbettung von LPRs in die BMZ-Strukturen ist zu beachten, dass neben der staatlichen bilateralen EZ auch multilaterale und nichtstaatliche bilaterale EZ berücksichtigt werden sollte. Die staatliche bilaterale EZ kann zudem in EZ „im engeren Sinne“ und „im weiteren Sinne“ unterteilt werden, was weitere Fragen für die Fokussierung von LPRs aufwirft.

Die verschiedenen Formen der EZ werden nach den Akteuren unterschieden, die sie durchführen. Der multilaterale Anteil der EZ wird über internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Europäische Kommission oder die Weltbank durchgeführt und macht ungefähr 30 Prozent des BMZ-Haushalts aus (BMF, 2017b). Nichtstaatliche EZ wird über unterschiedliche Akteure (etwa Nichtregierungsorganisationen

[NROs], Kirchen, Wirtschaftsakteure und Stiftungen) ausgeführt. In Abgrenzung dazu wird die staatliche EZ von Organisationen verwirklicht, die im staatlichen Besitz sind (vgl. Abbildung 3:). Die staatliche bilaterale EZ bildet in der Regel den finanziell größten Teil des jeweiligen Länderportfolios.

Abbildung 3: Soll-Ansätze des BMZ-Haushalts 2018



Quelle: BMZ, 2018c

Die staatliche bilaterale EZ kann wiederum unterteilt werden in staatliche bilaterale EZ „im engeren Sinne“ und „im weiteren Sinne“. Die Steuerung der beiden Formen wird jeweils von unterschiedlichen Referaten verantwortet.

Die staatliche bilaterale EZ „im engeren Sinne“ zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf Vereinbarungen zwischen Deutschland und seinen Partnerländern beruht und in völkerrechtlich bindenden Verträgen festgeschrieben ist.²² Sie wird von den Regionalreferaten des BMZ im Rahmen der bilateralen Portfoliosteuerung direkt beauftragt und gesteuert und bildet den Kern der Länderstrategien.

Während die staatliche bilaterale EZ „im engeren Sinne“ mit dem Partner in Regierungsverhandlungen vereinbart wird, kann staatliche bilaterale EZ „im weiteren Sinne“ auch ohne diese offizielle Vereinbarung mit der Partnerregierung durchgeführt werden. Die staatliche bilaterale EZ „im weiteren Sinne“ umfasst gegenwärtig alle Vorhaben, die über Sonderinitiativen (SI), Global- (GV), Regional- (RV) und Sektorvorhaben (SV) sowie Übergangshilfe gefördert werden. Diese werden zwar in der Länderstrategie reflektiert und berücksichtigt, aber nicht gemeinsam mit dem bilateralen Portfolio „im engeren Sinne“ geplant und gesteuert.²³ Die Zuständigkeiten für die Planung und Steuerung dieser Aktivitäten liegen im jeweiligen Sektorreferat und nicht in den Regionalreferaten.

Es ist naheliegend, dass die EZ „im weiteren Sinne“ einerseits den Handlungsspielraum des BMZ erhöht, da es zum Beispiel über SV neue Ideen schnell und unbürokratisch umsetzen kann. Andererseits machen sie die Abstimmung der verschiedenen Vorhaben und Initiativen herausfordernder. Dies betätigten auch die für die Entwicklung des hier vorgestellten LPR-Instruments durchgeführten Fallstudien in Kenia und der Mongolei sowie Interviews mit Mitarbeitenden der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und des BMZ.

Kritisch hervorgehoben wird etwa von befragten Mitarbeitenden der Außenstrukturen häufig die unzureichende Abstimmung im Vorfeld der Einführung neuer bilateralen Vorhaben, die nicht direkt von den Regionalreferaten gesteuert werden. Die Vorgaben erscheinen nicht ausreichend oder sind den Beteiligten in

²² Die in den Verträgen festgeschriebenen Vereinbarungen werden zwischen den Regierungen verhandelt. Hierzu finden in der Regel alle 2 Jahre Regierungsverhandlungen statt, bei denen die Ausrichtung und der finanzielle Umfang der zukünftigen Zusammenarbeit verhandelt werden.

²³ In Ausnahmefällen liegt die Verantwortung für die Projektsteuerung von Vorhaben, die zum Beispiel über SI finanziert werden, beim Regionalreferat. Diese wären nach dieser Definition wieder zum Portfolio „im engeren Sinne“ zu zählen.

den Außenstrukturen nicht immer bekannt.²⁴ In der Konsequenz besteht beispielsweise die Gefahr, dass die Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ „im weiteren Sinne“ nicht dem thematischen oder regionalen Fokus der staatlichen bilateralen EZ „im engeren Sinne“ entsprechen. In solchen Fällen tragen sie zur Fragmentierung des Portfolios bei, erhöhen das Risiko von thematischen Dopplungen und erschweren die Steuerung des Gesamtportfolios durch das BMZ beziehungsweise durch die hierfür verantwortlichen Regionalreferate.

Die Bedeutung unterschiedlicher Ansätze der bilateralen EZ für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments: Mit dem Ziel, die strategische Portfoliosteuerung des BMZ zu unterstützen, sollten LPRs das staatliche bilaterale Portfolio in den Mittelpunkt des Interesses stellen. Auch hier scheint jedoch eine Fokussierung sinnvoll, um eine realistische und handhabbare Einführung des Analyseinstruments im BMZ-System zu gewährleisten. Da die bilaterale EZ „im engeren Sinne“ den größten Teil der BMZ-Arbeit ausmacht und außerdem im Zentrum der Länderstrategien steht, ist eine Konzentration auf diesen Teil zumindest in der Einführungsphase eines LPR-Instruments zu empfehlen. Um Dopplungen und Widersprüche zu der EZ „im weiteren Sinne“ zu vermeiden, sollten diese Vorhaben von einem solchen Instrument flexibel berücksichtigt werden können. Das Gleiche gilt für multilaterale und nichtstaatliche EZ. Diese sollte an den Schnittstellen berücksichtigt werden.

5.2 Steuerung und Durchführung der bilateralen EZ

Das BMZ ist innerhalb der deutschen Bundesregierung als zuständiges Ministerium mit der politischen Steuerung der staatlichen bilateralen EZ betraut. Die Durchführungsverantwortung allerdings hat das BMZ an vier staatliche Durchführungsorganisationen übertragen.

In der deutschen staatlichen EZ wird zwischen Technischer Zusammenarbeit und Finanzieller Zusammenarbeit unterschieden. Bilaterale FZ und TZ sind die größten Ausgabenblöcke im Haushalt des BMZ: Im Jahr 2017 lagen die Ausgaben der bilateralen FZ über die verschiedenen Finanzierungsinstrumente²⁵ bei 2,2 Milliarden Euro. Auf die bilaterale TZ entfielen Ausgaben in Höhe von 1,3 Milliarden Euro (BMF, 2017b).

Die Durchführungsverantwortung für die Finanzielle Zusammenarbeit liegt bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Entwicklungsbank. Die Technische Zusammenarbeit wird vor allem von der GIZ²⁶ durchgeführt. Zusätzlich übernehmen die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) Aufträge der Technischen Zusammenarbeit. Die DOs²⁷, insbesondere die GIZ, sind – anders als das BMZ – mit viel Personal in den Partnerländern vertreten²⁸.

²⁴ Dies gilt beispielsweise für die Abstimmungsvorgaben für SI und GV.

²⁵ Die KfW unterscheidet zwischen verschiedenen Finanzprodukten in der Entwicklungszusammenarbeit: Zuschüsse, Standardkredite (auch Haushaltsmittel-Darlehen), Förderkredite und Entwicklungskredite. In all diesen Fällen ist die Bundesregierung die Auftraggeberin, aber nicht alle Finanzprodukte sind Teil der staatlichen EZ.

²⁶ Die GIZ ist aus den drei Organisationen GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), DED (Deutscher Entwicklungsdienst) und InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) hervorgegangen, die bis 2011 unterschiedliche Bereiche der TZ abdeckten.

²⁷ PTB und BGR sind Bundesbehörden (beide im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie). GIZ und KfW sind Unternehmen, beide im Besitz des Bundes. Das Geschäftsvolumen der GIZ betrug im Jahr 2016 rund 2,4 Milliarden Euro. Die KfW erhielt im Jahr 2016 knapp 1,9 Milliarden Euro aus dem Bundeshaushalt und brachte auf dem Kapitalmarkt noch einmal etwa 5,1 Milliarden Euro auf (sogenannte Eigenmittel). Zum Vergleich: Der BMZ-Haushalt betrug im Jahr 2017 8,5 Milliarden Euro. Sowohl GIZ als auch KfW-Entwicklungsbank führen vor allem Aufträge für das BMZ durch. Beide Unternehmen verwirklichen aber auch Aufträge für andere deutsche Ressorts und andere Auftraggeber, zum Beispiel für multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen.

²⁸ Zum Vergleich: Für die GIZ arbeiteten 2017 fast 20.000 Menschen, etwa 70 Prozent davon in 120 Kooperationsländern. Auch die KfW-Entwicklungsbank hat Außenbüros in fast 70 Ländern; für sie arbeiten insgesamt fast 6.000 Personen. Das BMZ hat rund 1.000 Mitarbeitende in Deutschland.

Abbildung 4: Verantwortlichkeiten der politischen Steuerung und der Durchführung der deutschen bilateralen EZ



Quelle: eigene Darstellung

Bedeutung der Trennung zwischen politischer Steuerungsverantwortung und Durchführungsverantwortung in der deutschen bilateralen EZ für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments: Als der für die politische Steuerung zuständige Akteur sollte das BMZ Hauptadressat von LPRs sein und entsprechend eine führende Rolle in deren Planung, Steuerung und Durchführung einnehmen. Um die Ownership der aus der Analyse resultierenden Ergebnisse bei allen Stakeholdern der LPR sicherzustellen, sollte das Instrument so ausgestaltet sein, dass die Stakeholder möglichst kontinuierlich in den LPR-Prozess einbezogen werden. Neben den Mitarbeitenden der BMZ-Regionalreferate betrifft dies insbesondere andere Funktionsträger des Ministeriums, der DOs und der Partnerregierung.

DOs sind wichtige Wissensträger, die als solche in LPRs eingebunden werden sollten. Darüber hinaus sind die DOs aber auch bedeutende Funktionsträger in der Durchführung der Länderportfolios. Als solche sollten sie an entscheidenden Stellen von LPRs ebenso eine aktive Rolle einnehmen können, so zum Beispiel bei der Formulierung von ersten Einschätzungen zum bestehenden Portfolio, aber auch bei der gegen Ende eines LPR stattfindenden Diskussion über Optionen zu Anpassungen des Portfolios. Dabei sollte bedacht werden, dass die DOs zum einen über einen technisch-sektoralen Wissensvorsprung gegenüber dem BMZ verfügen und zum anderen organisationsspezifische Eigeninteressen zum Beispiel an der Fortführung bestehender Projekte und Programme haben können (Prinzipal-Agenten-Phänomen). Die Einbeziehung der DOs sollte entsprechend das Prinzipal-Agenten-Phänomen berücksichtigen und einer Pfadabhängigkeit der Portfolios entgegenwirken.

Die Verantwortung für die Steuerung der bilateralen EZ „im engeren Sinne“ liegt im BMZ bei den Regionalreferaten. Bei der Portfoliosteuerung werden sie von Referentinnen und Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an den Botschaften in den Partnerländern unterstützt.

Jedes Länderportfolio wird durch ein Regionalreferat beziehungsweise die jeweils zuständige Länderreferentin oder den jeweils zuständigen Länderreferenten (Länder-R) betreut, wozu auch die Verantwortung für die haushaltsgerechte Absicherung des Portfolios gehört. Als Auftraggeber ist das BMZ schon qua seiner Funktion nur eingeschränkt in die Umsetzung des Portfolios involviert. Die Abstimmung mit dem Kooperationspartner über Schwerpunkte und Vorhaben der Zusammenarbeit erfolgt über Regierungskonsultationen und -verhandlungen, die unter Federführung des BMZ stattfinden.

Da der Dienstsitz der Länder-R in Deutschland ist und aufgrund der eingeschränkten finanziellen Ressourcen für Reiseaktivitäten nur begrenzte Möglichkeiten für Vor-Ort-Besuche bestehen, begleiten sie die Portfolios vor allem über die regelmäßige Berichterstattung der Auslandsvertretungen und der DOs. Dazu wird

das BMZ durch über 100 Referentinnen und Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung²⁹ unterstützt, die an deutschen Botschaften in den Partnerländern und Ständigen Vertretungen bei internationalen Organisationen tätig sind. Die WZ-R sind vom BMZ entsandt, allerdings den Auslandsvertretungen und somit dem Auswärtigen Amt (AA) unterstellt.

Die Analysen der Fallstudien und Interviews machen deutlich, dass WZ-R zentrale Informationstragende sind und die BMZ-Mitarbeitenden häufig entscheidend bei der Steuerung des Portfolios sowie dem Sektor-Politikdialog unterstützen. Gleichzeitig geht die institutionelle Zugehörigkeit zum AA mit komplexen Arbeitsstrukturen und Abstimmungsprozessen einher, da die Kommunikation und Informationsweitergabe zwischen den Ministerien streng geregelt ist und zum Teil aufwendigen Prozessen folgt. Dies schränkt die Effizienz der Zusammenarbeit teilweise ein (Meyer et al., 2016, S. 120; OECD, 2015, S. 18).

Bedeutung der Aufgabenteilung zwischen Länder-R und WZ-R für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments: LPRs sollten sich – zumindest in der Anfangsphase – auf bilaterale EZ „im engeren Sinne“ konzentrieren. Diese wird von den Länder-R geplant und gesteuert, und folglich sind die Regionalreferate beziehungsweise Länder-R Hauptadressaten von LPRs. Dies bedeutet, dass sich die Fragestellungen von LPRs vor allem an den Informationsbedarfen der Länder-R orientieren sollten. Dies greift auch die Empfehlung aus Kapitel 4 auf, dass das Instrument mit Blick auf die grundsätzlichen Vorgaben der staatlichen bilateralen EZ und entlang der Informationsbedarfe der steuernden Referate ausgearbeitet werden sollte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der bilateralen EZ „im weiteren Sinne“ gilt es auch zu überlegen, inwiefern zuständige Sektorreferate länderspezifisch stärker in den LPR-Prozess einbezogen werden sollten.

WZ-R bilden die Schnittstelle zwischen den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im BMZ und der praktischen Umsetzung der EZ in den Partnerländern. Aufgrund ihrer wichtigen Funktion für die Steuerung der bilateralen EZ und als Bindeglied zwischen BMZ und AA sollten diese deshalb von der Konzeption des LPR bis zur Kommentierung des Berichts aktiv in den LPR-Prozess eingebunden werden.

Die Steuerungsprozesse der deutschen bilateralen EZ wurden in einer Verfahrensreform angepasst, ihre flächendeckende Nutzung in allen Regionalreferaten steht allerdings noch aus. Für die Planung und politische Steuerung gehören Länderstrategien und Programme zu den wichtigsten Steuerungsinstrumenten der Regionalreferate.

Um die Steuerungsfunktion des BMZ zu stärken, wurden mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen GVR Prozesse und Strukturen angepasst. Bereits seit 2012 und verstärkt seit der Verfahrensreform kommt den Länderstrategien eine besondere Bedeutung zu. Sie sind das zentrale Instrument zur strategischen Planung und politischen Steuerung der deutschen bilateralen EZ (Dok.1)³⁰. Die LS sollen den politischen Rahmen des Portfolios setzen und damit seine inhaltliche Ausgestaltung begründen; sie sollen alle 6 Jahre überarbeitet werden. LS sollen die Orientierung an den strategischen Vorgaben des BMZ sicherstellen und stellen damit das wichtigste politisch-strategische Steuerungsinstrument auf Länderebene dar.

Die Länderstrategien sollen durch das jeweilige Länderportfolio umgesetzt werden. Dieses soll aus bis zu drei thematischen Schwerpunkten und einem Gestaltungsspielraum³¹ bestehen. Jeder Schwerpunkt wird

²⁹ Die WZ-R vertreten das BMZ in derzeit 38 Partnerländern und in 5 multilateralen Organisationen (BMZ, 2017a).

³⁰ Erstellt werden sollen Länderstrategien für alle Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm („A-Länder“) sowie für Kooperationsländer mit fokussierter regionaler oder thematischer Zusammenarbeit („B-Länder“), die von herausgehobener entwicklungspolitischer Bedeutung sind (Dok.1).

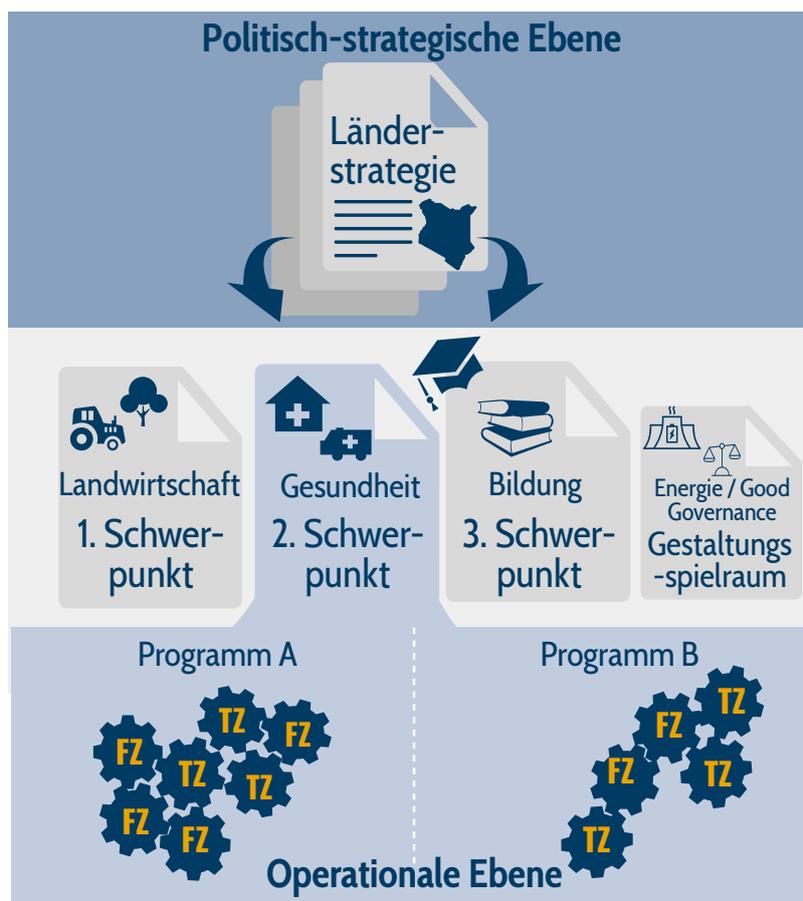
³¹ Im Gestaltungsspielraum können Projekte und Programme durchgeführt werden, die keinem der Schwerpunkte zugeordnet werden können und die einen vorübergehenden Charakter haben. Hierzu heißt es in der Handreichung: „Dem Erhalt der notwendigen Flexibilität hinsichtlich akuter politischer Bedarfe kann mit einem Gestaltungsspielraum außerhalb der drei Schwerpunkte Rechnung getragen werden. Das Zusagevolumen solcher Projekte soll nicht mehr als 20 % der Länderquote (FZ und TZ) betragen. Das Engagement im Gestaltungsspielraum ist zeitlich begrenzt. Ferner verfolgt die deutsche EZ grundsätzlich keinen Anspruch in der Geberkoordinierung vor Ort im betreffenden Sektor eine federführende oder signifikante Rolle zu spielen“ (Dok.5).

aus Programmen zusammengesetzt. Während LS das wichtigste politisch-strategische Steuerungsinstrument auf Länderebene darstellen, sind Programme die wichtigsten operativen Steuerungsinstrumente der bilateralen EZ. Sie sollen die Ziele der Länderstrategie abbilden sowie die FZ- und TZ-Module³² eines Sektors bündeln und stärker miteinander verzahnen, damit diese gemeinsame Wirkungen entfalten (Dok.4).

Die zwei im Rahmen der Instrumentenentwicklung durch das DEval durchgeführten Fallstudien und die Interviews geben Hinweise darauf, dass bislang noch nicht alle LS und Programme die an sie gestellten Ansprüche als Steuerungsinstrumente erfüllen, sondern die Steuerung des Portfolios bisher noch oft auf Ebene der einzelnen Schwerpunkte stattfindet. Die Steuerung auf Schwerpunktebene führt zu einer schwachen kohärenten Abstimmung des Gesamtportfolios, weil Schwerpunkte unabhängig voneinander geplant und durchgeführt sowie Wechselwirkungen nicht systematisch diskutiert werden.

Die beiden Fallstudien zeigen außerdem, dass es auch auf Ebene der Programmsteuerung Defizite hinsichtlich der Qualität der Programmplanung und deren Umsetzung gibt. So fehlten zum Beispiel im kenianisch-deutschen wie auch im mongolisch-deutschen Portfolio häufig belastbare Wirkungslogiken auf Programmebene. In der Folge weisen die Programme Defizite hinsichtlich der Kohärenz der eher lose miteinander verbundenen Vorhaben auf. Die beschriebenen strukturellen Merkmale reduzieren die Wahrscheinlichkeit für den Anstoß systemischer Veränderungen, die über die einzelnen Projektaktivitäten hinausgehen.

Abbildung 5: Struktur von Länderportfolios und die Bedeutung der Länderstrategie



Quelle: eigene Darstellung

³² Man unterscheidet zwischen Vorhaben, die unter ein Programm fallen und Module genannt werden, sowie solchen, die unter kein Programm fallen.

Die Bedeutung der Steuerungsprozesse der staatlichen bilateralen EZ des BMZ für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments: Einzelne LPRs können systematisch die Kohärenz einzelner Programme und Schwerpunkte in einem Länderportfolio bewerten. Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen in deutschen Länderportfolios können LPRs somit den Regionalreferaten wichtige Informationen für die Steuerung und Länderstrategieerstellung bereitstellen. So können sie dazu beitragen, dass LS ihrem strategischen Anspruch gerecht werden.

Allerdings können LPRs den Bedarf vieler Länder nach Analysen und Empfehlungen auf Programmebene nur eingeschränkt decken. Detaillierte Schwerpunktanalysen würden ein hohes Schwerpunktverständnis und Detailwissen sowie zusätzliche Arbeitsschritte erfordern, die den Rahmen eines möglichst kompakten LPR-Instruments überfordern würden.

Über die Metaauswertung der Daten können auch Erkenntnisse darüber gewonnen werden, warum die Einhaltung bestimmter Vorgaben des BMZ nur teilweise gelingt und wie die Vorgaben und Steuerungsprozesse des BMZ sinnvoll angepasst werden könnten. So könnten zum Beispiel eventuelle Herausforderungen bei der Verzahnung von TZ und FZ transparent gemacht werden.

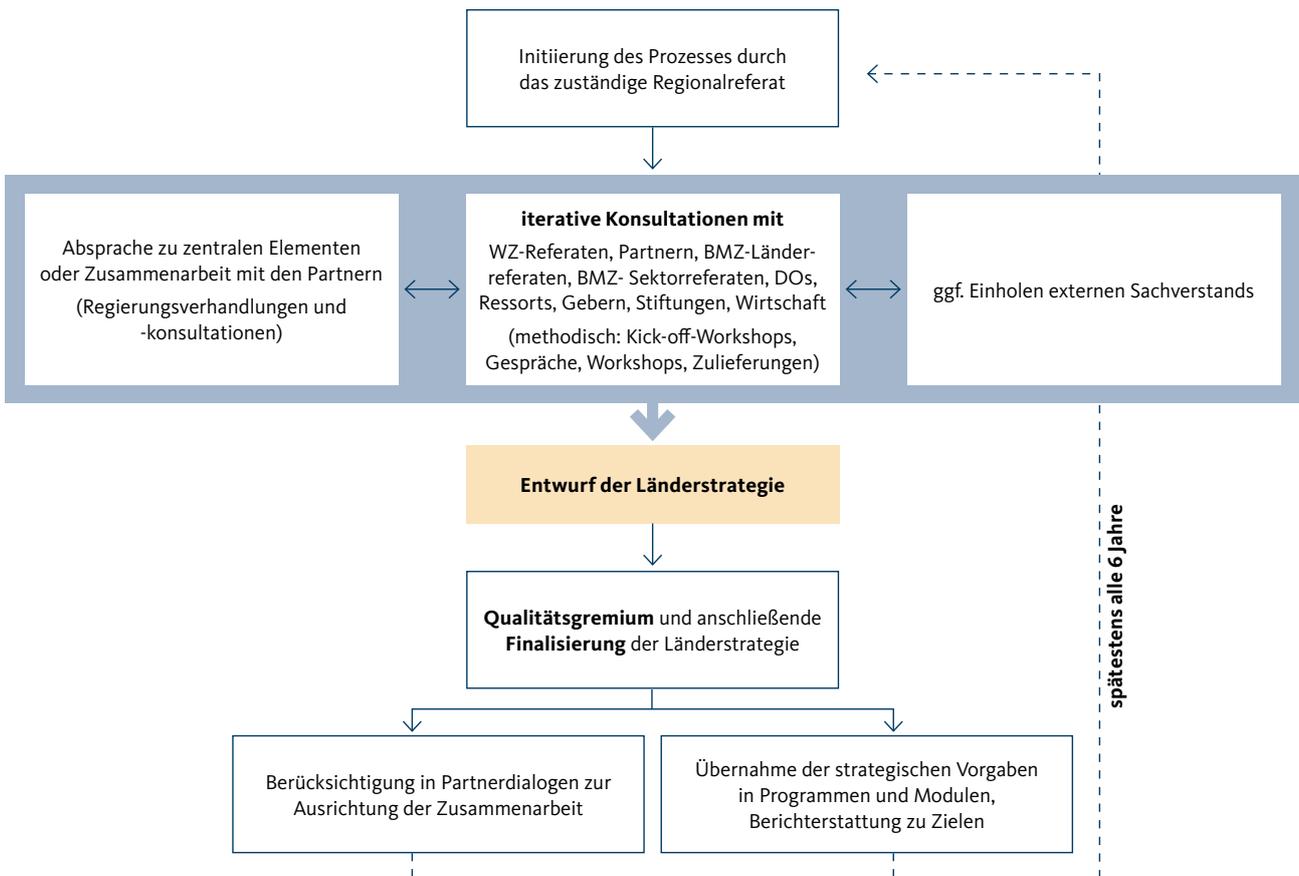
Eine Empfehlung aus Kapitel 4 zur Ausgestaltung von LPRs unterstreicht diesen Mehrwert: Um den größtmöglichen strategischen Nutzen für die deutsche bilaterale EZ zu entfalten, sollte das LPR-Instrument so ausgestaltet sein, dass es sowohl die zuständigen Regionalreferate mit der notwendigen Evidenz zur strategischen Steuerung versorgt als auch Informationen für die Weiterentwicklung von übergeordneten Vorgaben und Prozessen der bilateralen EZ generiert.

Länderstrategien sollen eindeutige und strategische Vorgaben für die Zusammenarbeit mit einem Partnerland machen. Um dies zu gewährleisten, besteht eine Reihe von Vorgaben und Prozessen, die bei der Ausarbeitung der Länderstrategie zu berücksichtigen sind.

Um die Relevanz und Angemessenheit des zukünftigen bilateralen Portfolios im Partnerland sicherzustellen, legte das BMZ fest, dass die Länderstrategie in einem sogenannten Reflexionsprozess ausgearbeitet werden soll. Für den Reflexions- und Bewertungsprozess sollen zur Erstellung der LS sieben Aspekte als Bewertungsgrundlage des Portfolios besonders beachtet werden: Reflexion, inwiefern die deutsche EZ a) zur Umsetzung der Agenda 2030 beiträgt und b) soweit möglich an den entwicklungspolitischen Zielen, Lösungsstrategien und Kapazitäten des Partnerlandes ausgerichtet ist. Daneben sollen c) das Governance-Niveau und Krisenpotenzial sowie d) die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rahmenbedingungen bewertet werden. Darüber hinaus sollen e) das bisherige Engagement sowie f) die Koordination und Harmonisierung der Entwicklungsmaßnahmen mit anderen bi- und multilateralen Gebern beurteilt werden. Außerdem soll g) die relative Relevanz des deutschen Engagements im Kreis der Geber und im Vergleich zu anderen Anstrengungen festgestellt werden (Dok.1). Dieser Reflexionsprozess soll – auch im Sinne der Agenda 2030 – möglichst partizipativ und offen gestaltet werden. So sollen neben den BMZ-Sektorreferaten und den DOs gleichfalls Vertreterinnen und Vertreter der Partnerregierung, Geber, weitere deutsche Ressorts sowie zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden.

In Gesprächen und Workshops mit Mitarbeitenden des BMZ wurde deutlich, dass der Reflexionsprozess bisher allerdings unterschiedlich stark partizipativ gestaltet wird und zum Teil in hohem Maße auf der Innenperspektive der deutschen EZ fußt. Das heißt, vor allem Akteure der deutschen EZ (BMZ und DOs) sind in den Reflexionsprozess eingebunden. Dem Anspruch des BMZ, den Reflexionsprozess möglichst partizipativ zu gestalten, wird man also nicht immer gerecht.

Abbildung 6: Schritte zur Erstellung einer BMZ-Länderstrategie



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an BMZ (Dok.1)

Bedeutung der Prozesse zur Länderstrategieerstellung für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments:

Eine Länderstrategie ist ein BMZ-internes Dokument. Die Vorgaben zu dessen Erstellung sind relativ vage gehalten. In der Konsequenz kann die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in den Erstellungsprozess der Länderstrategien je nach Regionalreferat variieren. Eine enge Einbindung unterschiedlicher Akteure ist auch nicht immer zweckmäßig, insbesondere in Partnerländern mit korrupten oder autoritären Regierungen. In bestimmten Kontexten ist eine Einschränkung der Partizipation und Transparenz in den Erstellungsprozess daher durchaus sinnvoll. Ebenso sind die von solchen Akteuren gewonnenen Informationen zu relativieren, da die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass vor allem individuelle Eigeninteressen kommuniziert werden.

In vielen Partnerländern jedoch sind die gewählten Regierungen legitime Interessensvertretungen des Volkes. Hier können LPRs ein hilfreiches Instrument im Reflexionsprozess der LS sein: Über LPRs können die Perspektiven unterschiedlicher Akteure systematisch erfasst und für die Länder-R transparent aufbereitet werden. Dass dies sinnvoll ist, beschreibt auch eine Empfehlung aus Kapitel 4, die darauf hinweist, dass der kontinuierliche Einbezug der unterschiedlichen Stakeholder Voraussetzung dafür ist, dass sie die aus LPRs resultierenden Empfehlungen akzeptieren und übernehmen. LPRs als Unterstützung zur Erstellung der Länderstrategie können entsprechend deren Perspektivenvielfalt sicherstellen, die Qualität des LS-Erstellungsprozesses aufwerten und dabei die Länder-R entlasten.

Die LS als politisch-strategisches Hauptsteuerungsinstrument für das bilaterale Portfolio im engeren Sinne soll unterschiedliche Perspektiven und Informationsquellen (wie Kontextanalysen, Portfolioanalysen, Evaluierungen) einbeziehen, um so unter anderem die Relevanz des deutschen Portfolios sicherzustellen. Die für den LS-Erstellungsprozess zuständigen Länder-R haben jedoch eine Vielzahl an Aufgaben, die ihnen nicht immer einen umfangreichen Reflexionsprozess ermöglichen. LPRs sollten die Länder-R genau dabei unterstützen, indem sie verschiedene Informationen zusammenfassen und bewerten.

Hierzu ist es wichtig, dass LPRs sinnvoll in die bestehenden Strukturen eingebettet werden, wie auch eine Empfehlung aus Kapitel 4 betont: Um für die Adressaten im BMZ von höchstem Nutzen zu sein, sollten LPRs mit den entsprechenden Verfahren der strategischen Portfoliosteuerung synchronisiert sein. Insbesondere sollten LPRs der Länderstrategieentwicklung vorgeschaltet sein. Es scheint dabei sinnvoll, LPRs im Vorfeld der Erstellung von LS durchzuführen. Durch die feste Verankerung im Erstellungsprozess der LS können LPRs außerdem eine wichtige Informationsgrundlage für das Qualitätsgremium bereitstellen, das zur Qualitätssicherung von LS beiträgt. Um zu gewährleisten, dass alle Länderstrategien auf der Basis einer unabhängigen und robusten Informationsgrundlage erarbeitet werden, sollten LPRs langfristig als verbindliches Element im Reflexionsprozess verankert werden.

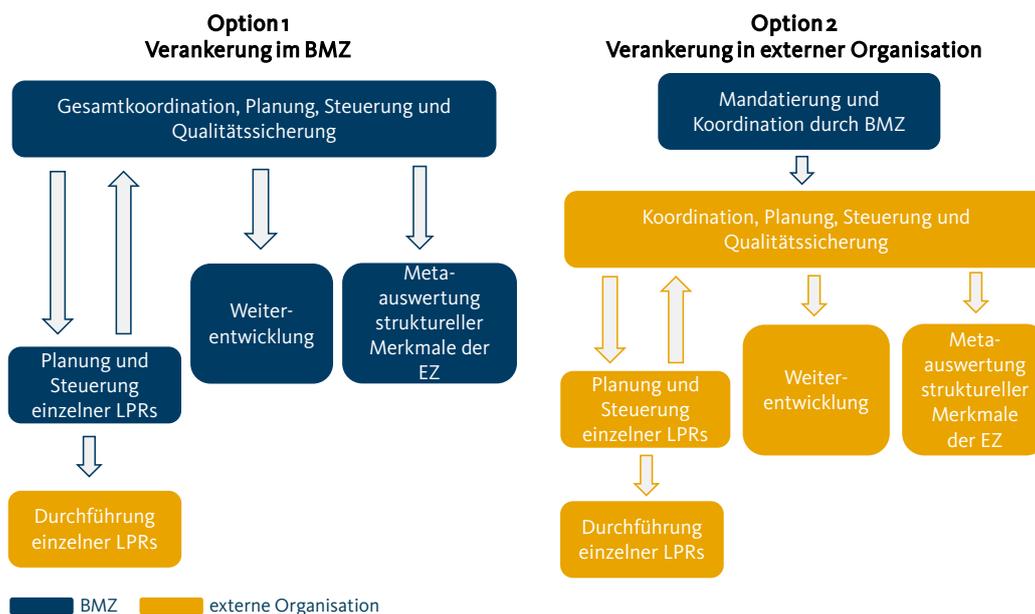
5.3 Organisationsstruktur des BMZ

Um sicherzustellen, dass LPRs sinnvoll in die Prozesse der bilateralen EZ integriert, von den einzelnen Regionalreferaten durchgeführt und für das organisationale Lernen genutzt werden können, sollten sie bei einer zentralen Instanz im BMZ verankert werden. Die eindeutige Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen für das LPR-Instrument innerhalb des BMZ ist daher eine wichtige Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit von LPRs.

Das BMZ ist in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate organisiert. Die Referate werden in Grundsatzreferate, Sektorreferate und Regionalreferate unterschieden. Grundsätzliche Vorgaben für die Arbeit in den Ländern werden von den Grundsatzreferaten sowie den regionalen Kopfreferaten gesetzt. Die Umsetzung erfolgt dann über die Regionalreferate. Eine Verankerung des LPR-Instruments in den Grundsatzreferaten oder regionalen Kopfreferaten erscheint daher zielführend.

Die Steuerung und Durchführung von LPRs erfordert außerdem den Aufbau einer Projekteinheit, die fortwährend für sie verantwortlich ist, ihre vergleichbare und hochwertige Durchführung gewährleistet und darüber hinaus eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Instruments sowie die Identifizierung struktureller Merkmale der deutschen EZ über alle Partnerländer hinweg erlaubt. Bisherige nationale und internationale Erfahrungen mit der Durchführung von LPR-ähnlichen Formaten haben deutlich gemacht, dass LPRs das BMZ in die Lage versetzen müssen, über unabhängige Ergebnisse zu verfügen und darüber transparent zu berichten. Dies kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass die LPR-Einheit organisational unabhängig und vom operativen Geschäft getrennt ist. Dabei sind zwei Optionen möglich (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Optionen für die Verankerung des LPR-Instruments



Quelle: eigene Darstellung

Option 1: Verankerung der Durchführung im BMZ. Das BMZ übernimmt die übergeordnete Planung, Koordination und Steuerung des LPR-Instruments selbst. Darunter fällt auch die Planung einzelner LPRs, die Steuerung der jeweiligen Gutachterteams sowie die kontinuierliche Weiterentwicklung des Instruments und die Durchführung von regelmäßigen Metaauswertungen der LPRs zur Erfassung struktureller Merkmale der deutschen EZ. Da die Vorgaben zur Planung und Steuerung der bilateralen EZ „im engeren Sinne“ von den Grundsatzreferaten erarbeitet werden, wäre die Einrichtung einer LPR-Einheit auf dieser Ebene sinnvoll. Potenziell könnten bei dieser Option auch Consultingfirmen längerfristig einbezogen werden und zusätzlich einige übergeordnete Aufgaben, wie die Weiterentwicklung und Metaauswertung für einen befristeten Zeitrahmen, übernehmen.

Option 2: Verankerung der Durchführung in externer Organisation. Das BMZ mandatiert eine externe Organisation mit der langfristigen Durchführung von LPRs. In diesem Fall ist das BMZ weiterhin in der übergeordneten Koordination des Gesamtprozesses involviert, übergibt aber die konkrete Koordination, Planung und Steuerung des LPR-Instruments an die externe Organisation. Diese ist für Planung und Steuerung der einzelnen LPRs verantwortlich, die entweder von Mitarbeitenden der Organisation oder von Gutachterinnen und Gutachtern durchgeführt werden. Die methodische Weiterentwicklung des Instruments, die Qualitätssicherung der einzelnen LPRs und die Durchführung regelmäßiger Metaauswertungen liegen ebenfalls im Aufgabenbereich der externen Organisation. Für diese Option kommen wissenschaftliche Einrichtungen mit stark anwendungsorientierter Forschungsarbeit infrage wie das DEval oder das DIE.

Bedeutung der Organisationsstruktur des BMZ für die Ausgestaltung eines LPR-Instruments: Die Einführung von LPRs erfordert die Verankerung des neuen Aufgabenbereichs im BMZ und die Festlegung von Zuständigkeiten und Kompetenzen. Idealerweise sollte dieser Aufgabenbereich in den Grundsatzreferaten verankert sein, da sie als zentrale Instanz im BMZ grundsätzliche Fragestellungen zur Länderportfoliosteuerung bearbeiten und somit über alle Regionalreferate hinweg Vorgaben setzen können.

Die Übernahme dieses Aufgabenbereichs ist mit erheblichem administrativem und personellem Aufwand für das entsprechende Referat verbunden. Das Rotationsprinzip im BMZ und der damit verbundene Personalwechsel kann darüber hinaus eine Herausforderung für den Aufbau der für die Weiterentwicklung des Instruments notwendigen Fachexpertise bedeuten. Um dieser Aufgabe zu begegnen, scheint langfristig die Übergabe von Steuerungs- und Durchführungskompetenzen für LPRs an eine externe Organisation sinnvoll. Das ist insbesondere deshalb der Fall, da die für LPRs wichtige Unabhängigkeit durch eine externe Verankerung leichter gewährleistet werden könnte.

6. VORSTELLUNG DES LPR-INSTRUMENTS

Unter Berücksichtigung der in Kapitel 4 diskutierten Empfehlungen für die Ausgestaltung von LPRs und den in Kapitel 5 beschriebenen Besonderheiten und Bedarfen der deutschen EZ wurde zur Durchführung von LPRs ein Instrument konzipiert, das passgenau auf das System der bilateralen EZ zugeschnitten ist. Nachfolgend werden die Kernelemente des LPR-Instruments präsentiert. Eine detailliertere Vorstellung findet sich in der Verfahrensleitlinie zum Instrument im Onlineanhang.

6.1 Zielgruppen und Wirkungslogik

Wie in Abbildung 5 dargestellt wird, entfalten LPRs ihre Wirkungen über zwei Wirkpfade. Diese sprechen jeweils unterschiedliche Zielgruppen innerhalb des BMZ an.

Wirkpfad 1: Wirkungen auf Länderportfolieebene

Mit Blick auf die einzelnen LPRs sind die Regionalreferate, denen LPRs als Grundlage für die evidenzbasierte Ausgestaltung der LS dienen sollen, als Zielgruppe von besonderer Bedeutung. Auf Basis einer übergeordneten Gesamtbewertung der bilateralen EZ in einem Partnerland sollen LPRs die politisch-strategische Steuerung der Regionalreferate unterstützen und dabei sowohl einen inhaltlichen Mehrwert für die Erstellung der LS als auch einen prozessualen Mehrwert für den damit verbundenen Reflexionsprozess erzeugen.

LPRs generieren evidenzbasierte Optionen zur strategischen Ausrichtung des bilateralen EZ-Portfolios (inhaltlicher Mehrwert). Sie analysieren systematisch das Gesamtportfolio der deutschen bilateralen EZ im jeweiligen Länderkontext, leiten darauf aufbauend politisch-strategische Optionen für die zukünftige Ausrichtung des Länderportfolios im Sinne der Agenda 2030 ab und vergleichen diese miteinander. Damit unterstützen LPRs die Steuerungskompetenz der Regionalreferate und liefern evidenzbasierte Informationen für die LS.

LPRs stimulieren den Reflexionsprozess (prozessualer Mehrwert). Sie regen den Reflexionsprozess im Rahmen der Länderstrategieerstellung an und ermöglichen den Regionalreferaten, gemeinsam mit WZ-R, DOs und gegebenenfalls weiteren Beteiligten die Rahmenbedingungen und Handlungsschwerpunkte für einzelne Länder regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Die gezielte Einbindung verschiedener Akteure der deutschen EZ fördert zudem das gemeinsame Kontextverständnis, die Identifikation strategischer Zusammenhänge zwischen einzelnen Schwerpunkten und Programmen sowie die Möglichkeiten für Synergiebildung.

Wirkpfad 2: Wirkungen auf organisationaler Ebene

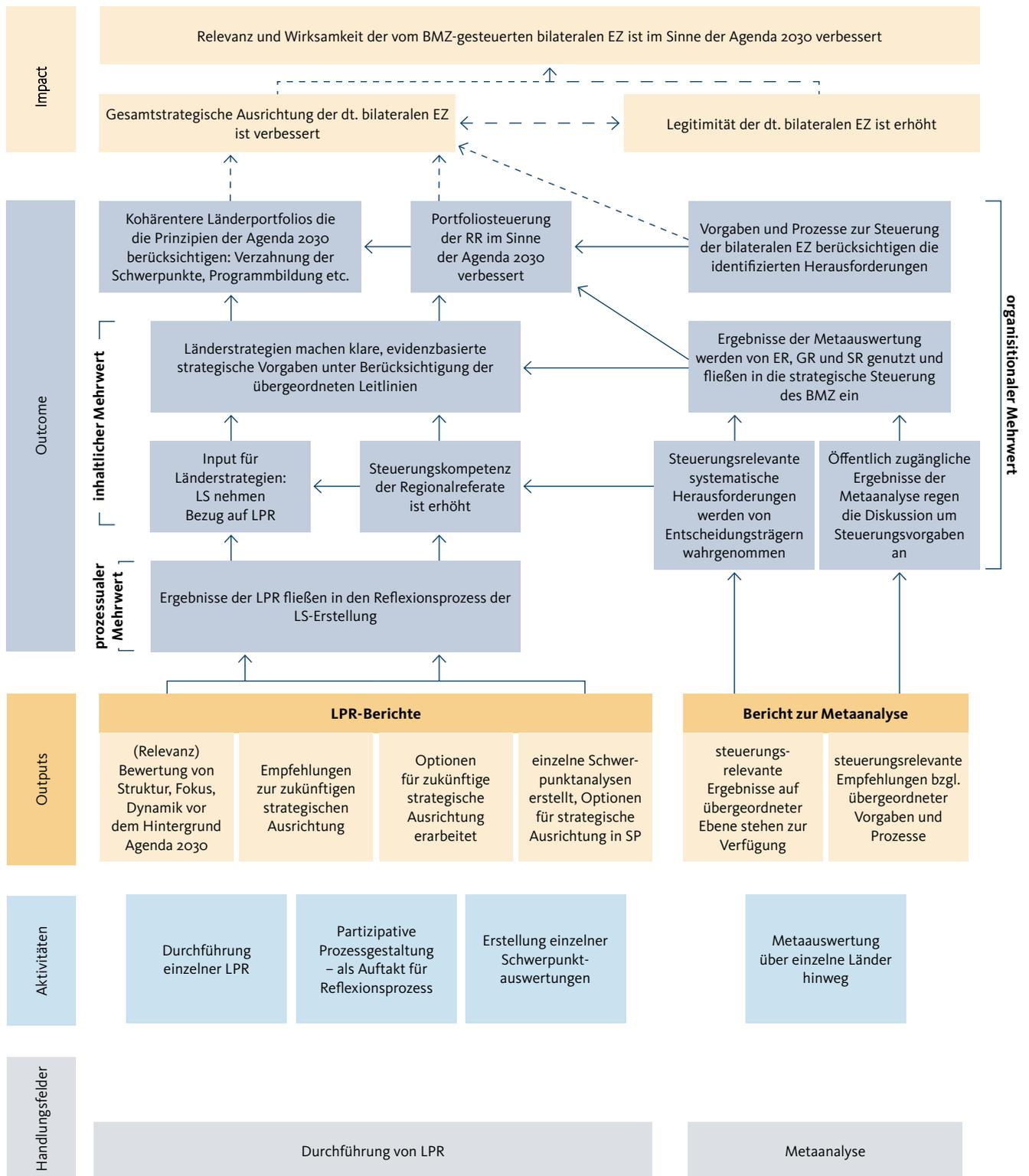
Darüber hinaus liefern LPRs übergeordnete Erkenntnisse, die von zentraler Steuerungsrelevanz für Grundsatz-, Evaluierungs- und gegebenenfalls Sektorreferate sowie für die Leitungsebene des BMZ sind.

LPRs unterstützen die strategische Steuerung des BMZ auf übergeordneter Ebene (organisationaler Mehrwert). Sie ermöglichen die Identifikation übergeordneter und struktureller Herausforderungen und Potenziale für die Steuerung und Planung der deutschen bilateralen EZ. Durch regelmäßige Metaauswertungen können übergeordnete Erkenntnisse über einzelne Länder hinweg für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Grundsatz-, Evaluierungs- und ggf. Sektorreferaten sowie für die Leitungsebene des BMZ aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der strukturellen Vorgaben und Prozesse für eine Agenda-2030-konforme Gestaltung der bilateralen EZ auf übergeordneter Ebene geleistet.

Wirkungen auf der höher aggregierten Ebene: Outcome und Impact

Über die beschriebenen Wirkpfade und die dabei generierten Mehrwerte wird die Portfoliosteuerung der Regionalreferate verbessert und letztlich die Ausgestaltung kohärenter Länderportfolios gefördert, die die Prinzipien der Agenda 2030 berücksichtigen. So tragen LPRs auf höher aggregierter Wirkungsebene zur Stärkung von Legitimität sowie gesamtstrategischer Ausrichtung der deutschen bilateralen EZ bei. Letztendlich kann so ein Beitrag zur Erhöhung von Relevanz und Wirksamkeit der bilateralen EZ geleistet werden.

Abbildung 8: Wirkungslogik des LPR-Instruments



Quelle: eigene Darstellung

Voraussetzung zur Generierung der beschriebenen Mehrwerte

Um die oben beschriebenen Mehrwerte zu erzeugen,

... **nehmen LPRs eine Vogelperspektive auf das BMZ-gesteuerte bilaterale Länderportfolio ein:** Sie erlauben eine Sicht auf das Gesamtportfolio. Mit Blick auf dessen Struktur, Fokus und Dynamik werden Kohärenz, strategische Ausrichtung, Synergien und Wechselwirkungen innerhalb des Portfolios sowie im Zusammenspiel mit Akteuren im Umfeld analysiert und sichtbar gemacht.

... **bieten LPRs eine unabhängige Analyse des aktuellen Portfolios:** Die Analyse bereits bekannter Quellen sowie die gezielte, ergänzende Datenerhebung erlauben eine unabhängige Bewertung des aktuellen Portfolios. Bestehende Portfolioeinschätzungen des Regionalreferats werden so bestätigt oder kritisch hinterfragt.

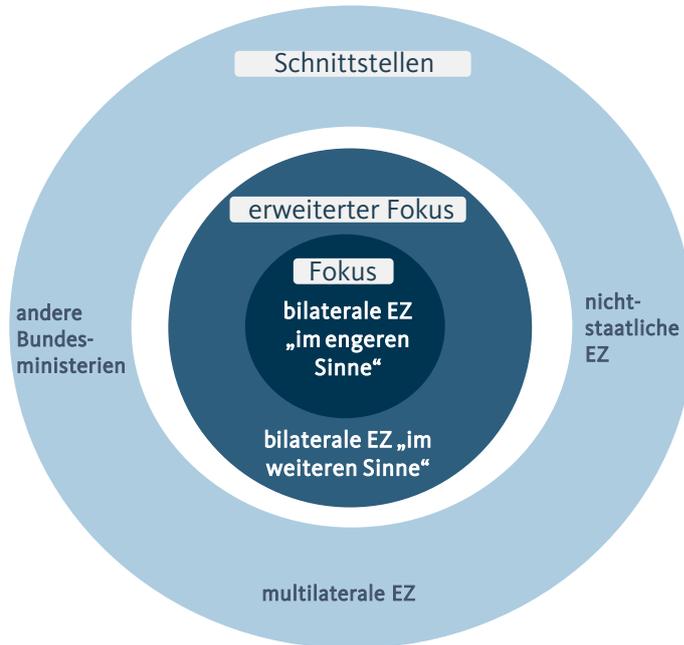
... **stärken LPRs die Einbindung verschiedener Stakeholder und ermöglichen über die Perspektivenvielfalt eine ausgewogene und fundierte Bewertung und Entscheidungsfindung:** Die Einbeziehung von BMZ, Partnern und DOs, aber auch von anderen Gebern, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft sowie die Berücksichtigung unterschiedlicher Erfahrungen, Präferenzen und Orientierungen dieser Akteure ermöglichen dem Regionalreferat einen Überblick über die Perspektivenvielfalt. Dies unterstützt die Abwägung unterschiedlicher Handlungsoptionen und die strategische Entscheidungsfindung.

6.2 Gegenstand

Gegenstand von LPRs ist die vom BMZ verantwortete staatliche bilaterale EZ. Wie in Kapitel 5 bereits dargestellt, liegt der Fokus dabei zunächst auf der bilateralen EZ „im engeren Sinne“, da diese den größten Teil der BMZ-Arbeit ausmacht und im Zentrum der LS steht. Dies umfasst alle Vorhaben, die vom Regionalreferat mithilfe der LS im Rahmen der bilateralen Portfoliosteuerung direkt beauftragt und gesteuert werden. Die bilaterale EZ „im weiteren Sinne“, die nicht vom Regionalreferat gesteuert wird (hierunter fallen z. B. Sektorvorhaben oder Übergangshilfe), spielt in vielen Partnerländern ebenfalls eine wichtige Rolle. Je nach Relevanz dieser Vorhaben werden sie daher in der Analyse ebenfalls berücksichtigt. Das ist vor allem dann der Fall, wenn es enge Anknüpfungspunkte und Schnittstellen mit der bilateralen EZ „im engeren Sinne“ gibt oder diese besonders signifikant für die strategische Zusammensetzung des Gesamtportfolios sind.

Die Beiträge anderer deutscher Bundesministerien, die multilaterale EZ sowie die nichtstaatliche EZ werden mitbedacht, aber nur dann tiefergehend betrachtet und ausgewertet, wenn sich klare Schnittstellen zur bilateralen EZ „im engeren Sinne“ ergeben (vgl. Abbildung 9:). Die genaue Eingrenzung des Gegenstandes hängt vom jeweiligen Portfolio ab und wird vom LPR-Team auf Grundlage der erstellten Portfolioanalyse vorgenommen. Dabei wird eruiert, inwieweit spezifische Informationsbedarfe beziehungsweise Erkenntnisinteressen der Regionalreferate im Rahmen des LPR berücksichtigt werden können oder hierfür andere Instrumente (z. B. Programmevaluierungen) zum Einsatz kommen sollten.

Abbildung 9: Gegenstand von LPRs



Quelle: eigene Darstellung

6.3 Inhaltlicher Fokus

Im Mittelpunkt von LPRs steht die Bewertung der Relevanz deutscher bilateraler EZ und die Beantwortung der Frage „Tut die deutsche bilaterale EZ im jeweiligen Partnerland (noch) das Richtige?“ Bestimmender Orientierungsrahmen für die Beurteilung der Relevanz sind die Leitprinzipien der Agenda 2030 sowie die übergeordneten Entwicklungsstrategien des BMZ (z. B. Entwicklungspolitik 2030, Marshallplan mit Afrika). Vor diesem Hintergrund werden strategische Empfehlungen sowie Optionen für die zukünftige Ausgestaltung des bilateralen Länderportfolios entwickelt.

Die Bewertung des bilateralen Portfolios im Partnerland und die Entwicklung der Optionen erfolgt auf Basis von vier beziehungsweise fünf übergeordneten Kriterien, die im Rahmen der Instrumentenentwicklung erarbeitet wurden, wobei Kriterium 5 nur für die Entwicklung zukünftiger Optionen herangezogen wird. Die Kriterien orientieren sich an den oben genannten übergeordneten Prinzipien und Strategien sowie den Vorgaben zur Erstellung der Länderstrategie:

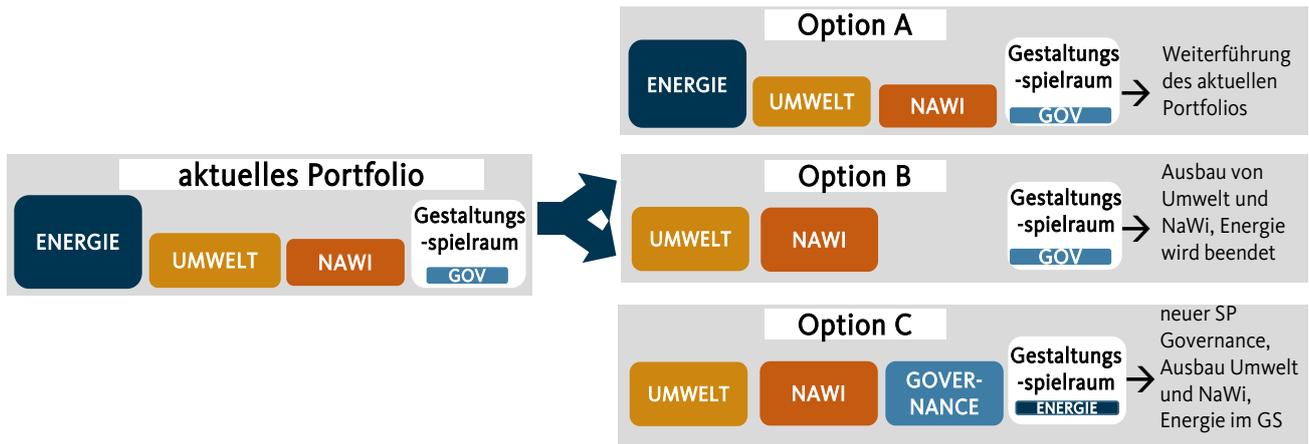
- **Kriterium 1: Entwicklungsbedarfe und -trends im Partnerland.** Das zukünftige deutsche Portfolio setzt an aktuellen und zukünftigen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen im Partnerland an.
- **Kriterium 2: Reformdynamiken und Regierungsprioritäten.** Das zukünftige deutsche Portfolio greift aktuelle Reformbemühungen der Partnerregierung im Sinne der Agenda 2030 auf und stärkt die Partnersysteme.
- **Kriterium 3: Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.** Das zukünftige deutsche Portfolio weist sich durch eine erhöhte Koordination und Zusammenarbeit mit anderen EZ-Akteuren aus. Es bezieht neue Reformkräfte aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft aktiv ein.
- **Kriterium 4: Prioritäten und Stärken der deutschen EZ im Partnerland.** Das zukünftige deutsche Portfolio baut auf Stärken und Potenzialen des aktuellen Portfolios auf und berücksichtigt dabei aktuelle Strategien der deutschen EZ.
- **Kriterium 5: Risiken und Herausforderungen.** Das zukünftige deutsche Portfolio geht adäquat auf Herausforderungen des aktuellen Portfolios ein; Durchführungsrisiken werden benannt und reflektiert.

Es ist nicht davon auszugehen, dass alle fünf Kriterien gleichermaßen erfüllt und in einem Portfolio verankert werden können, da zwischen ihnen Spannungsfelder bestehen. Das heißt, die Erfüllung eines Kriteriums

kann sich negativ auf die Erfüllung eines anderen auswirken. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Reformdynamiken und Regierungsprioritäten nicht mit zentralen Entwicklungsbedarfen der Bevölkerung im Partnerland oder den Anforderungen der Agenda 2030 in Einklang stehen.

Bei der Portfoliobewertung und der Entwicklung von Optionen für die Portfoliogestaltung werden diese Spannungsfelder diskutiert und gegeneinander abgewogen. Damit wird die strategische Entscheidungsfindung der Regionalreferate unterstützt, die aufgrund der vorhandenen Informationen priorisieren und sich bewusst für oder gegen eine bestimmte Option und die damit verbundenen Potenziale und Einschränkungen des Länderportfolios entscheiden können.

Abbildung 10: Beispiel für die kriterienbasierte Ausarbeitung von Optionen der Portfoliogestaltung



Quelle: eigene Darstellung

Um die notwendigen Informationen zu generieren, wurde ein teilstandardisierter Fragenkatalog entwickelt. Er enthält verschiedene Fragenebenen. Der übergeordnete Rahmen wird durch drei Leitfragen vorgegeben, die mit Unterfragen hinterlegt sind und so weiter konkretisiert werden. Leitfragen und Unterfragen werden verbindlich in jedem LPR beantwortet (vgl. Abbildung 11).

Zur Spezifizierung der Unterfragen werden Orientierungsfragen genutzt, die in Absprache mit dem Regionalreferat und gemäß dem Länderkontext für jeden LPR individuell angepasst werden. So können innerhalb des vorgegebenen Rahmens spezifische Informationsbedarfe der Länder-R berücksichtigt werden. Zudem ermöglicht dieses teilstandardisierte Vorgehen die Vergleichbarkeit über einzelne LPRs hinweg und erlaubt dem BMZ so auf übergeordneter Ebene einen strategischen Erkenntnisgewinn und Lerneffekte. Der Fragenkatalog inklusive der Orientierungsfragen ist im Anhang (Unterkapitel 9.2) zu finden.

Abbildung 11: Leitfragen und Unterfragen des Fragenkatalogs

A. Wie stellen sich die aktuellen Bedarfe und Trends im Partnerland dar und inwieweit werden sie durch Regierung, Zivilgesellschaft sowie Geber adressiert?

- A1) Wie stellt sich der aktuelle Länderkontext dar und was sind wichtige Entwicklungstrends im Partnerland in den nächsten Jahren?
- A2) Welche Prioritäten verfolgt die Partnerregierung und inwieweit adressiert sie zentrale Entwicklungstrends im Sinne der Agenda 2030?
- A3) Welche Rolle nehmen zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure im Partnerland im Hinblick auf die Entwicklungstrends ein?
- A4) Welche Rolle nehmen die Geber im Hinblick auf die Entwicklungstrends ein?

B. Wie stellt sich das Profil der deutschen EZ im Partnerland dar, was sind wichtige Erfahrungen aus der bisherigen Umsetzung des deutschen Portfolios und wie wird dessen Relevanz bewertet?

- B1) Wie stellt sich die strategische Ausrichtung, Steuerung und Struktur des Portfolios im Partnerland dar und werden globale und regionale Strategien der deutschen EZ berücksichtigt?
- B2) Wo liegen Stärken und Herausforderungen des derzeitigen Portfolios?
- B3) Wie wird die Relevanz des Portfolios im Hinblick auf Reformdynamiken, Entwicklungsbedarfe und die Umsetzung der Agenda 2030 bewertet?

C. Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen lassen sich für die strategische Weiterentwicklung des Portfolios im Sinne der Agenda 2030 ableiten?

- C1) Welche strukturellen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen lassen sich aus Ergebnissen aus Leitfrage A und B für das Gesamtportfolio ableiten?
- C2) Welche zukünftigen Optionen zeigen sich auf Ebene des Gesamtportfolios und gegebenenfalls auf Schwerpunktebene?

Quelle: eigene Darstellung

6.4 Beteiligte

Das zentrale Koordinationsorgan eines jeden LPR ist die Referenzgruppe. Sie setzt sich aus den Mitarbeitenden des zuständigen Regionalreferats, den jeweiligen WZ-R und dem LPR-Team zusammen. Über die RG wird der reibungslose Ablauf des LPR sowie der kontinuierliche Austausch zwischen dem LPR-Team und der Hauptzielgruppe sichergestellt.

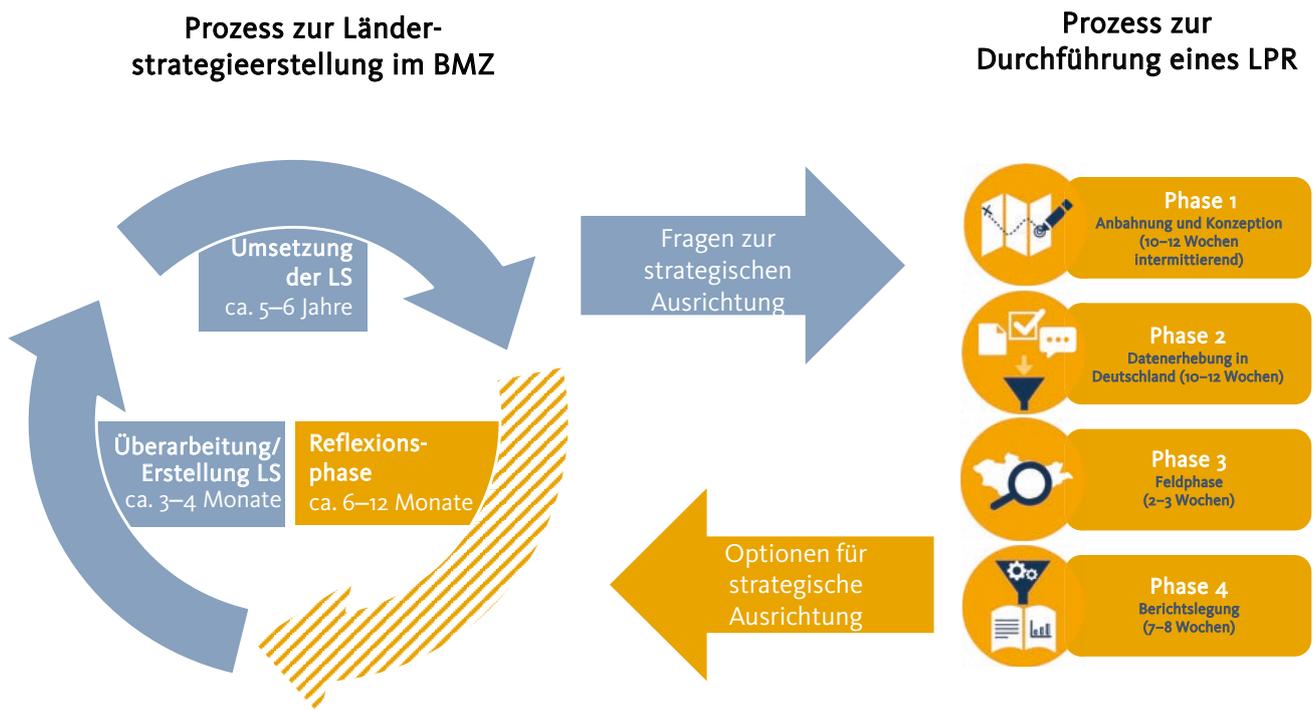
- **LPR-Team:** Jeder LPR wird von einem LPR-Team bestehend aus BMZ-externen Expertinnen und Experten durchgeführt. Die Teams werden in der Regel durch nationale und internationale Gutachterinnen und Gutachter unterstützt.
- **Regionalreferat:** Das Regionalreferat ist Hauptadressat des LPR-Berichts und Hauptansprechpartner des LPR-Teams.
- **WZ-Referentinnen und -Referenten:** Die WZ-R vor Ort sind wichtige Wissens- und Funktionstragende im gesamten LPR-Prozess. Als Mitarbeitende des Auswärtigen Amtes werden sie zwar nicht als direkte Adressaten des LPR verstanden, sind aber in der Regel feste Mitglieder der Referenzgruppe.

- **Partnerregierung:** Die Mitarbeitenden der Partnerregierung sind keine direkten Adressaten des LPR, werden aber durch das Regionalreferat über den LPR-Prozess informiert und während des Feldaufenthalts im Rahmen eines Briefings und Debriefings, als Teilnehmende in Workshops sowie als Interviewpartnerinnen und Interviewpartner einbezogen. Die Tiefe der Einbindung variiert je nach Kontext.
- **Durchführungsorganisationen:** Die DOs sind zentrale Wissensträger. Sie sind ebenfalls keine direkten Adressaten des LPR, werden aber kontinuierlich ab der Phase der Datenerhebung über Interviews, Workshops und Diskussionsrunden in den LPR-Prozess einbezogen.

6.5 Einbindung von LPRs in den Managementzyklus von Länderportfolios

Die Planung eines LPR muss im Zuge der Länderstrategieplanung mitgedacht werden, sodass die Ergebnisse bestmöglich in den vorgesehenen Reflexionsprozess und die Vorbereitung einer neuen Länderstrategie einfließen können. Länderstrategien haben in der Regel eine Gültigkeit von bis zu 6 Jahren. Für die Reflexions- und Überarbeitungsphase im BMZ soll laut Ministerium vor Inkrafttreten ungefähr 1 Jahr eingeplant werden. Damit die Ergebnisse des LPR zu Beginn dieser Phase vorliegen, sollte im Regelfall mindestens 12 Monate vor der geplanten Verabschiedung einer neuen Länderstrategie mit dem LPR begonnen werden. Der Durchführungszeitraum eines LPR von der Konzeption bis zum Endbericht beträgt circa 6 Monate. Von der Anbahnung bis zur Finalisierung wird die Durchführung in vier Phasen unterteilt (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Ablauf von LPRs und Einbindung in den Erstellungsprozess der Länderstrategie



Quelle: eigene Darstellung

6.6 Ablauf und methodische Herangehensweise von LPRs

Aus evaluatorischer Sicht kommen zahlreiche qualitative und quantitative Methoden für die Durchführung von LPRs infrage. Grundlegende Voraussetzung einer angemessenen methodischen Herangehensweise ist, dass sie evaluatorische Prinzipien adäquat berücksichtigt. Diese sind:

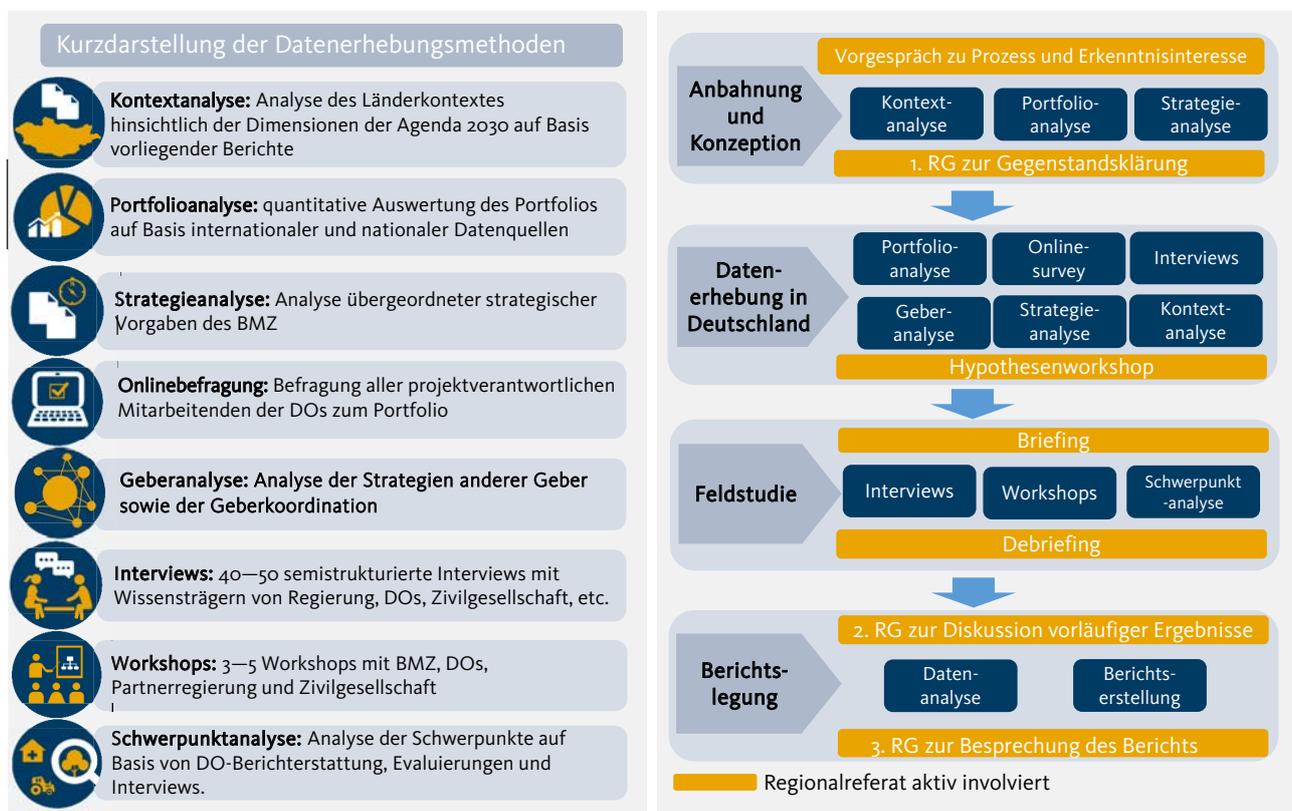
1. **Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Ergebnisoffenheit:** Die Entscheidungsfindung muss auf Erkenntnissen basieren, die systematisch und evaluatorischen Standards folgend gesammelt und aufbereitet wurden. Der Prozess muss ergebnisoffen gestaltet sein; Empfehlungen und Schlussfolgerungen müssen sich im Endbericht gut nachvollziehbar aus den Ergebnissen ableiten lassen und einem glaubwürdigen Analyseprozess entspringen.

2. Partizipation und Transparenz: LPRs werden möglichst partizipativ und transparent ausgestaltet. Nur so kann gewährleistet werden, dass alle wesentlichen Perspektiven einbezogen, die Bedarfe umfassend abgeklärt und die Beteiligten bestmöglich informiert sind, damit die Steuerungsoptionen auf der aktuell bestverfügbaren Evidenzbasis beruhen. Damit wird die Akzeptanz der Ergebnisse erhöht.

3. Bedarfsorientierung und Nützlichkeit: LPRs adressieren wichtige Steuerungsbedarfe des BMZ. Zum einen dienen sie dazu, Informationsbedarfe der Regionalreferate für eine Agenda-2030-konforme Erstellung der LS und Steuerung der Länderportfolios zu decken. Zum anderen liefern sie Informationen, die für die gesamtstrategische Steuerung der bilateralen EZ nützlich sind. Die rechtzeitige und flächendeckende Durchführung, eine angemessene Einbeziehung der Adressaten sowie die adäquate Aufbereitung und Verbreitung der Ergebnisse unterstützen die Nutzung von LPRs.

Diesen Prinzipien folgend, wurde ein abgestimmter Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden entwickelt. Dabei dient der Fragenkatalog als Grundlage für die Datenerhebung und -auswertung sowie die Synthese über alle Methoden hinweg. Die Datenerhebungsmethoden werden komplementär und zeitlich sequenziert zueinander eingesetzt. Abbildung 13: stellt die Sequenzierungsschritte des LPR-Instruments dar.

Abbildung 13: Darstellung der LPR-Datenerhebungsmethoden und Sequenzierungsschritte



Quelle: eigene Darstellung

- Phase 1: Anbahnung und Konzeption (10–12 Wochen intermittierend).** Bereits 10 bis 12 Wochen vor Beginn der eigentlichen Datenerhebung erfolgt im Rahmen der Anbahnung und Konzeption eine Verständigung mit dem Regionalreferat über Ziele und Erwartungen an den LPR, über die Möglichkeit zur Berücksichtigung spezifischer Erkenntnisinteressen sowie über die Einbeziehung verschiedener Akteure. In dieser Phase beschafft das Regionalreferat die für den LPR erforderlichen Dokumente und Informationen und stellt sie dem LPR-Team zur Verfügung, das eine erste Dokumentenanalyse durchführt. Zudem erfolgt die Absprache des zeitlichen Rahmens sowie des übergeordneten Prozesses. Auf dieser Basis werden das Budget, der Zeitplan und die Teamgröße festgelegt, und das Team wird zusammengestellt. Falls notwendig, wird der Fragenkatalog auf die landesspezifischen Bedarfe angepasst.

- **Phase 2: Datenerhebung in Deutschland (10 Wochen).** Im Rahmen der Datenerhebung werden vertiefte Portfolio-, Kontext- und Strategieanalysen erstellt und durch ein Gebermapping ergänzt. Aufbauend auf den so gewonnenen Erkenntnissen wird eine Onlinebefragung unter den DO-Mitarbeitenden durchgeführt. Gleichzeitig werden auf Basis der DO-Berichterstattung die deutschen Aktivitäten in den einzelnen Schwerpunkten analysiert. Daran anschließend werden erste Hypothesen erarbeitet, die in Interviews mit BMZ- und DO-Mitarbeitenden diskutiert werden. In einem Hypothesenworkshop werden die bisherigen Erkenntnisse mit dem Regionalreferat, WZ-R und im Regelfall mit den DOs diskutiert sowie Hypothesen und Fragestellungen für die Feldphase geschärft.
- **Phase 3: Feldphase (2–3 Wochen).** Die Feldphase wird dazu genutzt, die Beteiligten im Partnerland (Partnerregierung, zivilgesellschaftliche Akteure, andere Geber, unabhängige Expertinnen und Experten) einzubeziehen und Daten vor Ort zu erheben. Mithilfe von Interviews und unterschiedlichen Workshopformaten werden die Hypothesen aus landesspezifischer Perspektive überprüft. In einigen Fällen findet zusätzlich eine vertiefte Schwerpunktanalyse statt. In der zweiten Woche der Feldphase ist der Blick stärker nach vorne gerichtet. Gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den DOs werden über Workshops und Interviews Austauschräume geschaffen, und die evidenzgestützte Selbstreflexion der Beteiligten wird unterstützt. Die vorläufigen Erkenntnisse und Denkrichtungen werden zum Ende des Aufenthalts in einem Debriefing dem Regionalreferat, den WZ-R, den DOs sowie Vertreterinnen und Vertretern der Partnerregierung vorgestellt.
- **Phase 4: Berichterstattung (7–8 Wochen).** In dieser Phase werden alle Daten und Ergebnisse analysiert und im Fallstudienbericht zusammengetragen. Kurz nach der Rückkehr findet im Rahmen einer Referenzgruppe eine ausführliche Diskussion der vorläufigen Ergebnisse mit dem Regionalreferat in Deutschland statt. Die Ergebnisse aller Erhebungen und Diskussionen fließen in die finale Berichterstattung ein. Jeder Bericht durchläuft vor Finalisierung einen standardisierten Qualitätssicherungsprozess. Nach Bedarf wird festgelegt, ob der nachfolgende Reflexionsprozess des Regionalreferats durch weitere Inputs oder Aktivitäten durch das LPR-Team unterstützt werden sollte. Ein kurzer Exkurs zur Qualität und Belastbarkeit der bereitgestellten Evidenzen wird in Kasten 4 dargestellt.

Kasten 4: Exkurs: Belastbarkeit der Daten, Ergebnisse und Schlussfolgerungen eines LPR

Für die Datenerhebung und -auswertung kommen unterschiedliche Methoden zur Anwendung, die sich gegenseitig ergänzen und es ermöglichen, verschiedene Perspektiven zu erfassen und darzustellen. Dabei werden unterschiedliche Diskurse und Handlungsmotive dargestellt und analysiert. Der LPR-Fragenkatalog mit den festgelegten Leitfragen, Unterfragen und Orientierungsfragen stellt die Grundlage für die Datenauswertung über alle Methoden hinweg dar. Durch die systematische Triangulation der Methoden wird die Ergebnisqualität sichergestellt.

Methoden- und Datentriangulation: Um die Belastbarkeit einer Information zu prüfen, werden bei der Datenerhebung und -auswertung verschiedene Methoden und Quellen genutzt. Eine Information wird dann als belastbar bezeichnet, wenn mindestens drei Methoden und Quellen das gleiche Ergebnis belegen. Wo dies nicht der Fall ist oder widersprüchliche Informationen erhoben werden, wird dies gekennzeichnet und im Bericht diskutiert. Wichtig ist dabei die Perspektiventrennung: Unterschiedliche Standpunkte und Einschätzungen werden herausgearbeitet und dargestellt. Das LPR-Instrument ist so aufgebaut, dass für jede Unterfrage des Fragenkatalogs die Ergebnisse aus mindestens drei Methoden berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Methoden und Datentriangulation

		Kontextanalyse	Portfolioanalyse	Strategieanalyse	Onlinebefragung	Interviews	Workshops	Geberanalyse	Schwerpunktanalyse
LEITFRAGE A	1) Wie stellt sich der aktuelle Länderkontext dar und was sind wichtige Entwicklungstrends im Partnerland in den nächsten Jahren?	x			x	x	x		
	2) Welche Prioritäten verfolgt die Partnerregierung und inwieweit adressiert sie zentrale Entwicklungstrends im Sinne der Agenda 2030?	x	x			x	x		
	3) Welche Rolle nehmen zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure im Partnerland im Hinblick auf die Entwicklungstrends ein?	x				x	x		
	4) Inwieweit werden wichtige Entwicklungstrends von den Gebern adressiert?		x		x	x		x	
LEITFRAGE B	1) Wie stellt sich die strategische Ausrichtung, Steuerung und Struktur des Portfolios im Partnerland dar und werden globale und regionale Strategien der deutschen EZ berücksichtigt?		x	x	x	x			x
	2) Wo liegen Stärken und Herausforderungen des derzeitigen Portfolios?		x		x	x	x		x
	3) Wie wird die Relevanz des Portfolios im Hinblick auf die Dimensionen und Prinzipien der Agenda 2030 sowie anderer internationaler Vereinbarungen bewertet?	x	x	x		x			

Bewertungssystematik: Die Bewertung wird anhand von Bewertungskriterien vorgenommen, die für jede Unterfrage des Fragenkatalogs ausdifferenziert sind. Zu jeder Unterfrage beziehungsweise zu jedem Bewertungskriterium wird auf Grundlage der Ergebnisse aus den unterschiedlichen Methoden eine Gesamteinschätzung vorgenommen. Die Bewertung der Kriterien erfolgt dabei in fünf Stufen: überwiegend zufriedenstellend, eher zufriedenstellend, teilweise (nicht) zufriedenstellend (indifferente Mittelkategorie), eher nicht zufriedenstellend, überwiegend nicht zufriedenstellend.

Vier-Augen-Prinzip: Durch das Vier-Augen-Prinzip im LPR-Team und die Zusammenarbeit mit der Referenzgruppe werden alle Fakten und Befunde nochmals auf deren Richtigkeit geprüft. Zudem werden Interpretationen und Schlussfolgerungen sowie deren Grundlagen immer von mehreren Mitgliedern des LPR-Teams diskutiert und hinterfragt.

7. STRATEGISCHE EMPFEHLUNGEN UND KRITISCHE REFLEXION DES INSTRUMENTS

Nachfolgend werden strategische Empfehlungen an das BMZ formuliert. Daran anschließend wird das LPR-Instrument kritisch reflektiert. Dabei werden Spannungsfelder und Risiken aufgezeigt, die bei der Nutzung und Weiterentwicklung des LPR-Instruments berücksichtigt werden sollten.

7.1 Strategische Empfehlungen an das BMZ

Vor dem Hintergrund der sich verändernden Anforderungen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hat das BMZ die Prozesse zur strategischen Planung und Steuerung auf Portfolioebene gestärkt. Die Erkenntnisse aus Kapitel 2 machen deutlich, dass ein Instrument zur strategischen Portfolioanalyse den Strategiebildungsprozess des BMZ auf Länderebene und die strategische Steuerung sinnvoll unterstützen kann. Der Bericht unterstützt somit das Bundesministerium, das bereits 2016 erste Schritte zur Entwicklung eines Instruments eingeleitet hat, um diese Evidenzlücke zu füllen.

Ein solches Instrument kann die Regionalreferate bei der Erstellung der Länderstrategien unterstützen, indem es eine unabhängige Bewertung des Länderportfolios vor dem Hintergrund zukünftiger Bedarfe im Partnerland vornimmt und den Reflexionsprozess bei der Erstellung der Länderstrategie stimuliert. Gerade im Hinblick auf die Agenda 2030 können entsprechende Analysen das BMZ dabei unterstützen, seinen internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Gleichzeitig können strategische Portfolioanalysen eine wichtige Informationsgrundlage für übergeordnete strategische Fragestellungen des BMZ darstellen, indem strukturelle Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ herausgearbeitet und analysiert werden.

1. Strategische Empfehlung: Die Bestrebungen des BMZ, ein strategisches Analyseinstrument auf Portfolioebene einzuführen, sind zu begrüßen. Das Instrument sollte fest im Steuerungssystem der bilateralen EZ verankert werden und zwei Funktionen erfüllen. Es sollte A) zur Schließung der Informationslücke auf Portfolioebene beitragen und so die strategische Steuerung der bilateralen EZ auf Ebene der Regionalreferate stärken; und B) Erkenntnisse generieren, die die Verbesserung der übergeordneten Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ unterstützen.

Um die beschriebenen Funktionen zu erfüllen, sollten die Analysen möglichst flächendeckend und regelmäßig in allen Partnerländern durchgeführt und die Informationen rechtzeitig zur Ausarbeitung der LS in die strategische Steuerung der staatlichen bilateralen EZ eingespeist werden. Dabei bedarf es einer detaillierten Bewertung der Relevanz der deutschen bilateralen EZ vor dem Hintergrund globaler Verpflichtungen wie der Agenda 2030 sowie der Erarbeitung evidenzbasierter Optionen zur strategischen Ausrichtung des Portfolios.

Der Vergleich mit verschiedenen Instrumententypen für eine solche strategische Portfolioanalyse, wie Länderprogrammevaluierungen, hat deutlich gemacht, dass Länderportfolioreviews das geeignete Analyseinstrument darstellen. Aufgrund ihres schlanken und zukunftsgerichteten, auf die Fortschreibung oder Neuausrichtung von Länderstrategien fokussierten Charakters sowie des Schwerpunkts auf übergeordnete Relevanz und Steuerungsaspekte erfüllen LPRs viele der beschriebenen Ansprüche.

2. Strategische Empfehlung: Zur Unterstützung der Portfoliosteuerung und Länderstrategieerstellung sollte das BMZ Länderportfolioreviews als strategisches Analyseinstrument einführen.

Dem vorgestellten Instrument für die Durchführung von LPRs ging ein intensiver Entwicklungs- und Erprobungsprozess voraus. Es wurde so aufgebaut, dass es auf der einen Seite passgenau auf die Bedarfe der deutschen bilateralen EZ zugeschnitten ist, auf der anderen Seite die Einhaltung grundlegender Evaluierungsstandards sicherstellt und Lernerfahrungen anderer Geber bei der Durchführung von LPRs berücksichtigt.

Gleichzeitig wurde in den Fallstudien deutlich, dass es durchaus noch Bereiche gibt, in denen das Instrument weiterentwickelt werden sollte. Insbesondere vor dem Hintergrund zukünftiger Veränderungen im System der bilateralen EZ sollte die Weiterentwicklung des Instruments daher ein Bestandteil der Durchführung von LPRs bleiben.

3. Strategische Empfehlung: Die Umsetzung von LPRs sollte entsprechend den erarbeiteten Verfahrensleitlinien erfolgen. Um die Qualität der LPRs weiter zu erhöhen und Veränderungen im deutschen EZ-System zu berücksichtigen, sollte das Instrument kontinuierlich auf seine Nützlichkeit überprüft und weiterentwickelt werden.

In Kapitel 2 und 4 wurde deutlich, dass die beschriebene Evidenzlücke auf Portfolioebene kein länderspezifisches Phänomen ist, sondern in den meisten Partnerländern der deutschen bilateralen EZ auftritt. Die Ausgestaltung des Reflexionsprozesses zur Erstellung beziehungsweise Überarbeitung der LS unterscheidet sich zudem merklich zwischen den Regionalreferaten. In der Konsequenz unterscheidet sich auch die Qualität der zugrunde gelegten Evidenzbasis stark.

Um sicherzustellen, dass alle Länderstrategien auf der Basis einer unabhängigen und robusten Informationsgrundlage erarbeitet werden, sollten LPRs langfristig als verbindliches Element im Reflexionsprozess verankert und im Rahmen der Qualitätssicherung für die LS-Erstellung nachgehalten werden. Nur so kann es gelingen, im Sinne des organisationalen Lernens ein möglichst repräsentatives Bild der Stärken und Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ zu erzeugen und positive wie negative Verzerrungen der Informationen zu vermeiden.

4. Strategische Empfehlung: Um den Mehrwert von LPRs für die strategische Steuerung der bilateralen EZ in allen Partnerländern sicherzustellen, sollte das BMZ LPRs langfristig als verbindliches Element in der Reflexionsphase zur Erstellung der Länderstrategien aufnehmen. Dabei sollte das BMZ über die eindeutige Festlegung von Zuständigkeiten innerhalb des Ministeriums gewährleisten, dass die Ergebnisse sowohl auf Länderebene zur Steuerung der Portfolios als auch auf übergeordneter Ebene für die Beantwortung strategischer Fragestellungen genutzt werden.

Die angemessene institutionelle Verankerung des LPR-Instruments ist eine wichtige Grundvoraussetzung für dessen qualitativ hochwertige Durchführung. Dies erfordert neben der langfristigen Verankerung von LPRs in den Prozess der LS-Erstellung auch den Aufbau der notwendigen Kapazitäten, Kompetenzen und Ressourcen für die Durchführung von LPRs. Bisherige nationale und internationale Erfahrungen mit der Durchführung von LPR-ähnlichen Formaten haben deutlich gemacht, dass LPRs in der Lage sein müssen, unabhängige Ergebnisse zu produzieren und darüber transparent zu berichten. Dies kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass die LPR-Einheit organisational unabhängig und vom operativen Geschäft getrennt ist.

Die Schaffung einer von den Regionalreferaten getrennten LPR-Einheit im BMZ wäre prinzipiell möglich, würde aber erhebliche administrative Herausforderungen mit sich bringen und mit hohem BMZ-internen Ressourcenaufwand einhergehen. Eine externe Verankerung hingegen birgt einen deutlich geringeren administrativen Aufwand und wäre entsprechend schneller einzurichten. Für einen solchen Schritt spricht außerdem, dass in einer externen LPR-Einheit die Personalkontinuität leichter sichergestellt und somit der langfristige Aufbau von LPR-Expertise einfacher umgesetzt werden könnte. Gleichzeitig würde so die Unabhängigkeit von LPRs gewährleistet.

5. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte die Durchführung des LPR-Instruments so verankern, dass dessen Unabhängigkeit und Qualität sichergestellt sind. Es wird empfohlen, das Mandat zur Durchführung der LPRs für eine Testphase an eine unabhängige externe Organisation zu übertragen. Gestaltet sich diese Testphase erfolgreich, sollte eine langfristige Verankerung in einer externen Organisation angestrebt werden.

Die entwickelten LPRs bearbeiten wichtige Fragen der Strategiebildung. Dabei setzen sie den Fokus auf Aspekte der Relevanz- und Kohärenzbewertung. Damit liefern LPRs wertvolle unabhängige Informationen zur strategischen Portfoliosteuerung.

So deutlich der Mehrwert von LPRs für das deutsche EZ-System ist, so klar sind auch die Grenzen dieses Instruments. Im Entwicklungsprozess zeigte sich, dass LPRs als strategisches Analyseinstrument auf Länderportfolioebene nur einen Teil der Informationsbedarfe abdecken können, die das BMZ für eine moderne und wirkungsorientierte Portfoliosteuerung benötigt.

Zwar diskutieren LPRs das Wirkpotenzial der Länderportfolios, also die Frage, inwiefern das Zustandekommen nachhaltiger, systemischer Wirkungen als plausibel eingeschätzt wird. Primäres Ziel von LPRs ist aber die Bewertung der Relevanz des Gesamtportfolios. Evidenzbasierte Aussagen über Effektivität, Wirksamkeit oder Nachhaltigkeit auf Programm- oder Projektebene können durch LPRs nicht getroffen werden. Dies ist vor allem in der fehlenden Verfügbarkeit entsprechender Sekundärdaten begründet. Eigene Datenerhebungen zur Wirkungsmessung sind im Rahmen von LPRs nicht möglich. Fragen zu Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz einzelner Programme oder gar Module/Projekte können nur beantwortet werden, wenn qualitativ hochwertige Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Projektebene vorliegen. BMZ, DOs und DEval haben bereits punktuell Erfahrungen mit Review- beziehungsweise Evaluierungsansätzen auf Schwerpunkt- oder Programmebene gesammelt. Ein standardisiertes Vorgehen existiert derzeit allerdings nicht.

6. Strategische Empfehlung: Das BMZ sollte weiterhin die systematische Einführung von Evaluierungen auf Programm- beziehungsweise Schwerpunktebene prüfen. Dabei kann auf bestehenden Überlegungen und Erfahrungen von BMZ, DOs und DEval aufgebaut werden. Die Evaluierungen sollten nach Möglichkeit Effektivität, Wirkungen, Nachhaltigkeit und Effizienz von Programmen bewerten. Idealerweise werden sie zeitlich so durchgeführt, dass sie als Informationsgrundlage für LPRs und damit die Erstellung der Länderstrategien genutzt werden können. Analog zum LPR-Instrument scheint hierfür die Ausarbeitung eines Instruments für Programm- beziehungsweise Schwerpunktevaluierungen sinnvoll.

7.2 Kritische Reflexion des Instruments

Mit der Verankerung des LPR-Instruments könnte das BMZ die strategische Portfoliosteuerung merklich stärken. Vor dem Hintergrund der Einbettung in das deutsche EZ-System wurden jedoch Spannungsfelder deutlich, die bei der Einführung des Instruments beachtet und im Rahmen von dessen Weiterentwicklung möglichst reduziert werden sollten. Spannungsfelder ergeben sich mit Blick auf (1) die Ziele, (2) den Gegenstand, (3) die Steuerung und Durchführung sowie (4) den inhaltlichen Fokus von LPRs.

Spannungsfeld 1: Ziele von LPRs

Die Durchführung von LPRs hat zwei Ziele. Zum Ersten unterstützen LPRs die Regionalreferate bei der Erstellung der LS und wirken somit auf Länderebene. Zum Zweiten stellen LPRs einen qualitativen Standard für die Durchführung von Portfolioanalysen sicher und erlauben die Generierung übergeordneter strategischer Erkenntnisse für die staatliche bilaterale EZ. Dabei besteht ein potenzielles Spannungsfeld zwischen den Bedarfen der übergeordneten Grundsatzreferate und der Regionalreferate.

Um im Sinne des organisationalen Lernens (Ziel 2) ein möglichst repräsentatives Bild der deutschen bilateralen EZ zu erzeugen, sollten LPRs flächendeckend und damit auch verpflichtend durchgeführt werden. Die Erkenntnisse aller LPRs sollten zentral ausgewertet und die Lernerfahrungen über alle LPRs und Partnerländer hinweg miteinander verglichen werden.

Aus Sicht der Regionalreferate scheint die nachfrageorientierte (nicht flächendeckende) Durchführung von LPRs oft angemessener. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die übergeordnete Auswertung von LPRs im Sinne einer Standardisierungs- und Rechenschaftsfunktion als Kontrollinstrument wahrgenommen werden kann.

Um dieses Spannungsfeld abzumildern, ist es wichtig, die flächendeckende und verpflichtende Durchführung von LPRs graduell einzuführen. Zunächst sollten die zuständigen Referate von der Nützlichkeit des Instruments überzeugt werden. Eine an den Bedarfen der Nutzer orientierte Durchführung und Weiterentwicklung des Instruments kann dazu ebenso beitragen wie eine BMZ-interne Diskussion zu dessen Zielen

und Mehrwerten. Gleichzeitig bedarf es des Aufbaus der institutionellen Voraussetzungen für evidenzbasiertes Lernen und der Entwicklung einer organisationsinternen Fehlerkultur, die die offene Auseinandersetzung mit positiven wie negativen Lernerfahrungen ermöglicht und fördert.

Spannungsfeld 2: Gegenstand von LPRs

LPRs fokussieren auf das staatliche bilaterale Portfolio „im engeren Sinne“. Andere BMZ-Aktivitäten (bilaterale EZ „im weiteren Sinne“, nichtstaatliche und multilaterale EZ) sowie die Aktivitäten anderer Bundesministerien werden vor allem an den Schnittstellen zum bilateralen Portfolio „im engeren Sinne“ betrachtet. Ein Spannungsfeld bezüglich der Eingrenzung beziehungsweise Ausweitung des Gegenstandes wird deutlich.

Die über die bilaterale EZ „im engeren Sinne“ hinausgehenden Bereiche machen einen (zunehmend) wichtigen Anteil der BMZ- beziehungsweise gesamtdeutschen EZ-Aktivitäten aus. Insbesondere im Hinblick auf Kohärenz und Koordination der BMZ-Aktivitäten erscheint eine Ausweitung des Fokus von LPRs deshalb sinnvoll.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der bilateralen EZ „im weiteren Sinne“ sollte diese bei der Weiterentwicklung des Instruments stärker in den Blick genommen werden. Dabei gilt es auch zu überlegen, inwiefern die zuständigen Sektorreferate ebenfalls länderspezifisch als Zielgruppe des LPR angesehen und entsprechend in den LPR-Prozess einbezogen werden sollten.

Um die Handhabbarkeit des Instruments sicherzustellen, sollten nichtstaatliche beziehungsweise multilaterale EZ und die Aktivitäten anderer Ministerien gleichfalls in Zukunft nur an den Schnittstellen einbezogen werden. Eine darüber hinausgehende Ausweitung des Gegenstandes kann nur punktuell stattfinden. Unabhängig vom LPR-Instrument können Joint Reviews unterschiedlicher Bundesministerien zusätzliche wichtige Informationen für die Ausrichtung der Länderportfolios generieren.

Spannungsfeld 3: Steuerung und Durchführung von LPRs

LPRs sind derzeit als internes Instrument konzipiert. Sie richten sich in erster Linie an das BMZ, mit den Regionalreferaten als Hauptadressaten. Entsprechend ist das BMZ beziehungsweise sind die Regionalreferate deutlich aktiver in den Prozess der Steuerung und Durchführung von LPRs eingebunden als andere Akteure. Hier wird ein Spannungsfeld zwischen dem BMZ-intern ausgerichteten Prozess und der Einbeziehung externer Akteure deutlich.

Durch diese Ausrichtung besteht die Gefahr, dass andere wichtige Perspektiven, wie die der Partner, anderer Ministerien, der DOs und anderer Geber, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Neben Konsequenzen für die inhaltliche Güte von LPRs kann dies auch zu eingeschränkter Ownership für die Ergebnisse unter den (nicht) beteiligten Akteuren führen.

Gleichzeitig birgt eine Öffnung aber ebenso Schwierigkeiten: LPRs haben dann einen besonders hohen Nutzen, wenn sie möglichst klar und konkret auch Problemfelder der deutschen EZ benennen und Schwierigkeiten mit anderen Akteuren beschreiben können. Ist der Bericht für externe Akteure einsehbar, ist ein offener Umgang mit Herausforderungen gegebenenfalls schwieriger.

Vor dem Hintergrund der Bedarfe des BMZ für die Steuerung der Länderportfolios erscheint zum jetzigen Zeitpunkt deshalb ein internes Instrument angemessen. Gleichzeitig kann die regelmäßige Veröffentlichung von Metaauswertungen dazu beitragen, dem oben genannten Spannungsverhältnis entgegenzuwirken, da strukturelle Herausforderungen der deutschen bilateralen EZ transparent gemacht werden. Darüber hinaus sollte reflektiert werden, an welchen Stellen des LPR-Prozesses ein stärkerer Einbezug externer Akteure sinnvoll ist.

Dies gilt insbesondere für die Vertreterinnen und Vertreter der Partnerregierungen, die im vorliegenden Vorschlag für ein LPR-Instrument lediglich als Wissensträger eingebunden sind. Im Sinne der Agenda 2030 sollte die Rolle der Partnerregierung jedoch eine aktivere sein. Hier ist bei der Weiterentwicklung des In-

struments zu überlegen, wie die Partnerregierung vor allem in der Konzeptionsphase von LPRs, beispielsweise bei der Diskussion erster Hypothesen, eingebunden werden kann. Außerdem ist zu überlegen, inwiefern Ergebnisse von LPRs mit den Partnern geteilt werden können.

Eine stärkere Einbindung der WZ-R in LPRs könnte gleichfalls einen großen Mehrwert haben. WZ-R bilden die Schnittstelle zwischen den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im BMZ und der praktischen Umsetzung der EZ in den Partnerländern. Um ihre Funktion für die deutsche EZ im Partnerland erfüllen zu können, sollten WZ-R nicht nur die Ergebnisse von LPRs kennen, sondern ihre Sichtweisen ebenso aktiv in den LPR-Prozess einbringen können. In jedem Fall sollten sie Einsicht in den LPR-Bericht haben und die Möglichkeit zur Kommentierung bekommen.

Die DOs werden im bisherigen Vorschlag für ein LPR-Instrument vor allem als Wissensträger eingebunden. Ihre Einbeziehung in den Hypothesenworkshop zu Beginn von LPRs sowie die Einsicht in den LPR-Bericht sollten darüber hinaus sichergestellt werden. Langfristig sollte außerdem geprüft werden, ob der LPR-Bericht auch von den DOs kommentiert werden kann. So könnte deren Wissen noch stärker in Wert gesetzt und gleichzeitig die Ownership für die LPR-Ergebnisse bei diesen Hauptakteuren der deutschen EZ erhöht werden.

Im Sinne der Agenda 2030 und auch der Aid-Effectiveness-Agenda wird die Koordination mit anderen Gebern immer wichtiger. Um die Koordination zwischen ihnen zu unterstützen, werden andere Geber in die Datenerhebung eingebunden. Außerdem könnte – zumindest in Partnerländern, in denen bereits ein regelmäßiger Austausch zwischen den Gebern besteht – darüber nachgedacht werden, wie die LPRs und LPEs der einzelnen Geber effizient miteinander verbunden werden können, beispielsweise indem bestimmte Informationen zentral gesammelt und Kurzversionen der Berichte für alle zugänglich gemacht werden. So könnten gemeinsame Kontextanalysen durchgeführt und LPR-Ergebnisse für den strategischen Partnerdialog auf Sektorebene genutzt werden. So müssten nicht wiederholt dieselben Daten erhoben werden.

Um das interne Lernen zu stärken und den Nutzen für die Regionalreferate zu erhöhen, wäre zudem eine stärkere Einbindung der zuständigen Länderreferentinnen und Länderreferenten in den LPR-Prozess vor Ort sinnvoll. Dies betrifft insbesondere die im Rahmen des LPR initiierten Gespräche oder Workshops, bei denen Fragestellungen zur zukünftigen Weiterentwicklung des Portfolios diskutiert werden. Auch die Einbeziehung von Länderreferentinnen und Länderreferenten im Sinne eines Peer-Learning-Ansatzes, also bei der Durchführung von LPRs in einem Partnerland für das sie nicht selbst verantwortlich sind, wäre eine Möglichkeit, um das organisationsinterne Lernen zu stärken. Grundvoraussetzung für die genannten Optionen wäre eine zukünftige Erhöhung der für Reiseaktivitäten verfügbaren Ressourcen. Dies scheint nicht nur vor dem Hintergrund der Durchführung von LPRs sinnvoll und sollte vom BMZ geprüft werden.

Spannungsfeld 4: Inhaltlicher Fokus von LPRs

Im Fokus des LPR-Instruments steht die Informationsgenerierung mit Blick auf übergeordnete Steuerungs- und Relevanzfragen auf Ebene des Gesamtportfolios. So sollen LPRs vor allem Informationen für die Länderstrategieerstellung bereitstellen. Diesbezüglich wird ein Spannungsfeld hinsichtlich der aktuellen Informationsbedarfe vieler Länder-R deutlich.

Trotz der formalen Stärkung der Länderstrategie als wichtigstes Steuerungsinstrument findet die Steuerung de facto in den meisten Ländern auf der Schwerpunkt- oder Programmebene und nur in geringem Maße auf Ebene des Gesamtportfolios statt. In der Folge besteht ein hoher Bedarf nach Analysen und Empfehlungen auf Programmebene, während übergeordnete Themen auf Portfolioebene nicht immer als relevant gesehen werden. Dies kann Konsequenzen für die wahrgenommene Nützlichkeit von LPRs bei den Regionalreferaten haben.

Dennoch sollten LPRs den Fokus auf das Gesamtportfolio beibehalten. Eine solche strategische Ausrichtung setzt den Referenzpunkt für die weitere Ausgestaltung und Vernetzung der Schwerpunkte und Programme. Sie ist grundlegend für Relevanz und Kohärenz des Gesamtportfolios und in der Folge auch für die Relevanz einzelner Schwerpunkte und Programme. Gleichzeitig wird so sichergestellt, dass die sinnvollen Veränderungsprozesse zur Stärkung der strategischen Steuerung, die durch die Aufwertung der LS bereits BMZ-intern angestoßen wurden, vom Instrument unterstützt werden.

Um die Nützlichkeit von LPRs zu gewährleisten, müssen jedoch Länderstrategien als Steuerungsinstrument der bilateralen EZ weiter gestärkt werden. Darüber hinaus sollte bei der Weiterentwicklung des Instruments untersucht werden, wie derzeitige Bedarfe der Regionalreferate auf Schwerpunkzebene stärker als bisher berücksichtigt werden können. Dies könnte zum Beispiel durch zusätzliche Schwerpunktanalysen im Rahmen der LPRs geschehen. Des Weiteren wären die in Empfehlung 5 angesprochenen Schwerpunkt- beziehungsweise Programmevaluierungen eine sinnvolle Ergänzung.

8. LITERATUR

- Acharya, A. et al. (2006), „Proliferation and Fragmentation. Transaction Costs and the Value of Aid“, *Journal of Development Studies*, Vol. 42, Nr. 1, S. 1–21.
- Ashoff, G. (2015), *Die Global Governance-Qualität der internationalen Aid Effectiveness Agenda: eine theoretische Analyse und Bewertung der Systemreform der internationalen Entwicklungszusammenarbeit*, Studies, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Bermeo, S. B. (2017), „Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World“, *International Organization*, Vol. 71, Nr. 4, S. 735–766.
- Bigsten, A. und S. Tengstam (2015), „International Coordination and the Effectiveness of Aid“, *World Development*, Vol. 69, S. 75–85.
- BMF (2017a), „Einzelpläne des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, <https://www.bundeshaushalt.de/#/2017/soll/ausgaben/einzelplan/23.html> (zugegriffen 19.02.2019).
- BMF (2017b), „Bundeshaushaltsplan 2017 Einzelplan 23“, https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/epl23.pdf#page=13 (zugegriffen 18.07.2018).
- BMZ (2017), „Ministerium. Aufbau und Organisation.“, <https://www.bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html> (zugegriffen 08.08.2018).
- BMZ (2018a), „*Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen - neue Antworten*“, Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2018b), „Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2015 - 2016“, https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/mittelherkunft_2015_2016/index.html (zugegriffen 13.02.2018).
- BMZ (2018c), „Geber im Vergleich“, http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html (zugegriffen 27.06.2018).
- BMZ (2018d), „Zahlen und Fakten: Haushalt“, https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/haushalt/index.html (zugegriffen 21.08.2018).
- Bohnet, M. et al. (2018), „*Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit: Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts*“, Discussion Paper, Nr. 05/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Bossuyt, J. et al. (2014), „*Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice - Final report*“, Europäische Kommission, Brüssel.
- Dahlgren, S. (2007), *Evaluations of Country Strategies. An Overview of Experiences and a Proposal for Shaping Future Country Programme Evaluations*, (Sida, Hrsg.), Stockholm.
- DEZA (2016), „*Country and Regional Strategy Evaluation - Concept*“, Bern.
- Doucouliafos, H. und M. Paldam (2009), „The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research“, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, Nr. 3, S. 433–461.
- Easterly, W. (2012), „Was Development Assistance a Mistake?“, *SSRN Electronic Journal*.
- Fölscher, A. et al. (2016), „*Evaluation of Finland's Development Cooperation Country Strategies and Country Strategy Modality - Synthesis Report*“, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.
- Herzer, D. und P. Nunnenkamp (2012), „The effect of foreign aid on income inequality: Evidence from panel cointegration“, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 23, Nr. 3, S. 245–255.

- Klingebiel, S. et al. (Hrsg.) (2016)**, *The Fragmentation of Aid: Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation*, Rethinking international development series, Palgrave Macmillan, London.
- McGillivray, M. et al. (2012)**, „*Long-term Swedish development co-operation with Sri Lanka, Vietnam and Laos: synthesis of evaluation study findings*“, Sida, Stockholm.
- Meyer, L. et al. (2016)**, „*Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Noltze, M. et al. (2018)**, „*Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, S. 96.
- Norad Evaluation Department (2017)**, „*Prerequisites for learning. Annual report 2016/2017*“, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.
- OECD (2015)**, „*DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015*“, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2016)**, *Evaluation Systems in Development Co-operation*, Organization for Economic Co-operation and Development, doi:10.1787/9789264262065-en.
- OECD (2017)**, *Development Co-Operation Report 2017: Data for Development*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2018)**, „*Peer Reviews: Canada 2018*“, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Reinertsen, H. et al. (2017)**, „*Confronting the Contradiction: An Exploration into the Dual Purpose of Accountability and Learning in Aid Evaluation*“, EBA (Expertgruppen för biståndsanalys), Stockholm.
- Reynolds, M. et al. (2016)**, „*The evolution of independent country programme evaluation in UNDP*“, Independent Evaluation Office Occasional Paper, United Nations Development Programme, New York.
- Sachs, J. (2005)**, *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime*, London.
- Schwedersky, T. et al. (2014)**, „*30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen*“, Nr. 1, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- The World Bank, T. I. B. for R. and D. (2017)**, „*World Bank Group Country Engagement: An Early-Stage Assessment of the Systematic Country Diagnostic and Country Partnership Framework Process and Implementation*“, Washington D. C.
- UNFPA (2016)**, „*Handbook: How to Design and Conduct a Country Programme Evaluation at UNFPA*“, United Nations Population Fund, New York.
- Webster, N. et al. (2018)**, „*Danish Development Cooperation with Bolivia, Mozambique, Nepal and Vietnam: An Analysis across four Country Evaluations*“, Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

9. ANHANG

9.1 Instrumente für Länderportfolioanalysen anderer bilateraler und multilateraler Geber

Country	Organisation	Instrument
Austria	Austrian Development Agency	Country & Regional Strategy Evaluation/Review
	Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs	
Belgium	Special Evaluation Office	Country Strategy Evaluation (under development)
	Enable	Country Portfolio Evaluation (under development)
Canada	Global Affairs Canada	Country Programme Evaluation; Regional Thematic Evaluation
Denmark	Danish International Development Agency	Danida Joint Country Evaluations; Real-Time Evaluation (RTE), Mid-Term Reviews
Finland	Ministry for Foreign Affairs	Country Programme Evaluation; MTR by self-assessment; thematic Reviews; Meta-analysis of Country Programme Evaluations
France	Ministry of Foreign Affairs (Directorate General for Globalization and International Development)	Country Programme Evaluation (jointly conducted by all three organizations)
	Ministry of Finance (Directorate General of the Treasury)	
	French Development Agency	
Germany	Federal Ministry of Economic Cooperation and Development	Country Portfolio Reviews (under development)
Ireland	Ministry of Foreign Affairs and Trade	Country Strategy Evaluations; Country reviews
Italy	Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation	Country Programme Evaluation
	Italian Agency for Development Cooperation	Country Programme Review
Japan	Japan International Cooperation Agency	JICA Country Analysis Paper (JCAP)

Korea	Korean International Cooperation Agency	Country Programme Evaluation
Luxembourg	Ministry of Foreign and European Affairs in collaboration with LuxDev	Joint Country Programme Reviews/Evaluations (Hybrid)
New Zealand	Ministry of Foreign Affairs and Trade	Country Programme Evaluations; Sector Evaluations; Policy Evaluations; Thematic Evaluations
Norway	Norwegian Agency for Development Cooperation (Evaluation Department)	Country (Portfolio) Evaluation
Portugal	Camões, IP	Joint Country Strategic Program Evaluation
Slovak Republic	Ministry of Foreign and European Affairs	Country Programme Evaluation
Slovenia	Ministry of Foreign Affairs	Country Programme Evaluation
Spain	Spanish Agency for Development and Cooperation	Country Programme Evaluations; Country Programme Reviews
Sweden	Swedish International Development Cooperation Agency	Country Programme Evaluations; Mid-Term Reviews
	Expert group for aid studies	Country Programme Evaluations
Switzerland	Swiss Agency for Development and Cooperation	Country and Regional Strategy Evaluations
	State Secretariat for Economic Affairs	Country Strategy Internal Review (CSIR) (led by the operational arm)
United Kingdom	Department for International Development	Country Programme Evaluation; Synthesis Report; Country Poverty Reduction Diagnostic (CPRD); Inclusive Growth Diagnostic Analysis (IGD)
USA	United States Agency for International Development	Country Development Cooperation Strategy (CDCS); Mid-course stocktaking (MCST); Strategy Level Portfolio Review (SPR) (decentralized done in country offices); sector portfolio reviews (done by technical bureaus in Washington)

Organisation	Instrument
Asian Development Bank	Country Assistance Program Evaluation (CAPE), Country Partnership Strategy Final Review (CPSFR)
African Development Bank	Country Strategy and Programme Evaluation
European Commission	Country-Level Evaluation
Inter-American Development Bank	Country Programme Evaluation
<i>International Fund for Agricultural Development</i>	Country Strategy and Programme Evaluation (CSPEs)
United Nations Development Programme	Independent Country Programme Evaluations (ICPEs), Assessment of Development Results (ADR)
United Nations Population Fund	Country Programme Evaluation
United Nations International Children's Emergency Fund	Country Programme Evaluation
United Nations Industrial Development Organization	Country Evaluation (CE)
World Bank Group	Country Programme Evaluation, Cluster Country Program Evaluation (CCPE), Systematic Country Diagnostics (SCDs) Completion and Learning Review (CLR), Performance and Learning Review (PLR)

Quelle: Der Inhalt dieser Tabelle basiert auf einer ausgiebigen Literaturrecherche sowie den Eigenangaben der teilnehmenden Geberorganisationen des Workshops zu LPE und LPR, welcher gemeinsam vom OECD-EvalNet und DEval vom 28. Februar bis 1. März 2019 in Paris durchgeführt wurde. Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Neben den hier aufgeführten Instrumenten werden höchstwahrscheinlich weitere LPE- und LPR-Instrumente von anderen Gebern genutzt.

9.2 LPR-Fragenkatalog

Unterfragen	Orientierungsfragen
Leitfrage A: Wie stellen sich die aktuellen Bedarfe und Trends im Partnerland dar und inwieweit werden sie durch Regierung, Zivilgesellschaft sowie Geber adressiert?	
A1) Wie stellt sich der aktuelle Länderkontext dar und was sind wichtige Entwicklungstrends im Partnerland in den nächsten Jahren?	a) Was sind aktuelle Entwicklungsherausforderungen für das Partnerland und welche Trends in den politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen gibt es in den nächsten 5 bis 10 Jahren (z. B. Demokratieentwicklung, Bevölkerungswachstum, Industrialisierung, Auswirkungen des Klimawandels, Urbanisierung)? Welche Handlungsbedarfe lassen sich hieraus ableiten? Inwieweit bestehen diesbezüglich ähnliche oder unterschiedliche Einschätzungen bei verschiedenen Stakeholdergruppen (ZVG, NROs, Regierung, Opposition, Thinktanks, Privatsektor, deutsche EZ-Expertinnen und Experten im Partnerland)?
A2) Welche Prioritäten verfolgt die Partnerregierung und inwieweit adressiert sie zentrale Entwicklungstrends im Sinne der Agenda 2030?	a) Welches sind die (2–3) wichtigsten Entwicklungsprioritäten der Partnerregierung? Wie setzt die Partnerregierung diese Entwicklungsprioritäten um? In welchen Bereichen sind Reformdynamiken bzw. Eigenanstrengungen erkennbar, wo ist dies ggf. nicht oder weniger der Fall? In welchen Bereichen bestehen größere Diskrepanzen zwischen Aussagen in Dokumenten und der tatsächlichen Umsetzung von Prioritäten? Wie ist die Qualität und Ownership bei der Umsetzung der Agenda 2030 durch die Partnerregierung zu beurteilen?
A3) Welche Rolle nehmen zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure im Partnerland im Hinblick auf die Entwicklungstrends ein?	a) In welchen Bereichen lassen sich zentrale Reformkräfte außerhalb der Regierung identifizieren? Welche Akteure sind hier relevant? Wie arbeiten die unterschiedlichen Akteure im Partnerland zusammen?
A4) Welche Rolle nehmen die Geber im Hinblick auf die Entwicklungstrends ein?	a) Wie groß ist der Anteil der ODA-Mittel in Relation zu anderen Investitionen/Finanzierungsquellen im Partnerland (z. B. nationaler Haushalt, FDI)? Auf welche Themengebiete fokussieren die Geber? Wie groß ist der Anteil der BMZ-Mittel in Relation zu diesen Akteuren?

Unterfragen	Orientierungsfragen
	<p>b) Welche übergeordneten Ziele und Strategien verfolgen die wichtigsten Geber im Partnerland? Inwieweit werden zentrale Entwicklungsherausforderungen angegangen? Inwieweit unterstützen die Geber die Partnerregierung bei der Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategie (Agenda 2030)? Inwieweit bestehen Übereinstimmungen bei den Strategien der Geber? Wo weicht die Strategie des BMZ-Portfolios von anderen Strategien ab und wie ist das begründet? Inwieweit arbeiten Geber mit Akteuren außerhalb der Regierung zusammen?</p> <p>c) Inwieweit findet eine strukturierte und transparente Koordinierung und Arbeitsteilung zwischen den Gebern unter Federführung der Partnerregierung statt? Welche konkrete Auswirkung hat die Koordinierung mit Gebern auf die Portfolioaufstellung der deutschen EZ? Werden Synergiepotenziale und Koordinierungsmöglichkeiten (z. B. im Rahmen des EU-Joint Programming) genutzt?</p>
<p>Leitfrage B: Wie stellt sich das Profil der deutschen EZ im Partnerland dar, was sind wichtige Erfahrungen aus der bisherigen Umsetzung des deutschen Portfolios und wie wird dessen Relevanz bewertet?</p>	
<p>B1) Wie stellt sich die strategische Ausrichtung, Steuerung und Struktur des Portfolios im Partnerland dar und werden globale und regionale Strategien der deutschen EZ berücksichtigt?</p>	<p>a) Welche deutschen Akteure (z. B. andere deutsche Ressorts, politische Stiftungen, ZVG, Wirtschaft) sind im Partnerland aktiv? Welche relevanten Schnittstellen/Kooperationspotenziale des BMZ-Portfolios bestehen mit diesen Akteuren?</p> <p>b) Wie ist das BMZ-Portfolio aufgebaut (Schwerpunkte, Gestaltungsspielraum, Sonderinitiativen etc.)? Welche Bedeutung hat das deutsche Portfolio im Partnerland (im Hinblick auf Fördervolumen) im Vergleich zu anderen Gebern? Wie hat sich das Portfolio in den letzten Jahren entwickelt und warum? Inwiefern ist ein länderspezifischer strategischer Gesamtansatz erkennbar bzw. wo sollte das BMZ ein einheitliches deutsches Profil schärfen?</p>

Unterfragen	Orientierungsfragen
	<p>c) Welche sind die wichtigsten übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele und Strategien des BMZ auf globaler (z. B. Strategie 2030 oder Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft) und regionaler Ebene (z. B. Marshallplan)? Inwieweit greift das BMZ-Portfolio im Partnerland diese Ziele und Strategien auf? Wo bestehen Diskrepanzen und wie sind diese begründet?</p> <p>d) Wie stellt sich die Steuerung des staatlichen bilateralen EZ-Portfolios durch das BMZ dar? Inwiefern werden die aktuellen BMZ-internen Vorgaben und Empfehlungen zur Steuerung auf Gesamt- und Schwerpunktebene umgesetzt (z. B. Länderstrategie, Programmbildung, Wirkungslogiken, M&E-Systeme)?</p> <p>e) Wie stellt sich die Struktur des staatlichen bilateralen EZ-Portfolios dar? Werden entsprechende Vorgaben eingehalten? Welche Instrumente und Finanzierungsmechanismen werden genutzt? Welche Rolle spielt die bilaterale EZ „im weiteren Sinne“? Wie wird die Komplementarität innerhalb der deutschen EZ eingeschätzt? Welche Unterschiede bestehen zwischen den einzelnen Schwerpunkten?</p> <p>f) Inwieweit findet eine systematische, inhaltliche Koordination zwischen den Akteuren der deutschen staatlichen EZ statt? Inwiefern findet eine Zusammenarbeit mit anderen deutschen Akteuren (politische Stiftungen, ZVG, Wirtschaft etc.) statt? Werden dafür vorgesehene Instrumente in Wert gesetzt?</p>
B2) Wo liegen Stärken und Herausforderungen des derzeitigen Portfolios?	a) Wie ist die Qualität der Projektumsetzung zu beurteilen? Welche Themen und Instrumente des BMZ-Portfolios werden besonders hervorgehoben bzw. als komparative Vorteile im Partnerland wahrgenommen? In welchen Bereichen wird die deutsche EZ als besonders erfolgreich bzw. nicht erfolgreich wahrgenommen und was sind die zentralen Gründe dafür? Gibt es Bereiche, in denen das Zustandekommen nachhaltiger, systemischer Wirkung als plausibel eingeschätzt wird (Wirkpotenzial)?

Unterfragen	Orientierungsfragen
	<p>b) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen deutschen EZ-Akteuren und den Partnern? Inwiefern gelingt es, über den (Sektor-)Politikdialog (sektor-)politischen Einfluss auszuüben? Wie werden die Partnerkapazitäten eingeschätzt? Wo gibt es starke/schwache Partner und wie wirkt sich dies auf die Portfoliogestaltung aus?</p>
<p>B3) Wie wird die Relevanz des Portfolios im Hinblick auf die Reformdynamiken, Entwicklungsbedarfe und die Umsetzung der Agenda 2030 bewertet?</p>	<p>a) Inwieweit unterstützt das BMZ-Portfolio die Partnerregierung bei der Umsetzung internationaler Vereinbarungen, insbesondere der langfristigen Transformation zu ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030? Inwieweit werden dabei wichtige Prinzipien wie „niemanden zurücklassen“ berücksichtigt? Inwiefern fördert das BMZ dabei auch angemessen die politische Stabilität im Land? Greift das BMZ-Portfolio dabei die Prioritäten der Regierung auf? Wo bestehen Diskrepanzen bzw. Spannungsfelder und wie sind diese begründet?</p>
	<p>b) Inwieweit ist das BMZ-Portfolio darauf ausgerichtet, im Sinne der Agenda 2030 zivilgesellschaftliches Engagement zu stärken, Privatinvestitionen zu fördern und die Eigenfinanzierungskapazitäten der Partner zu stärken?</p>
	<p>c) Inwieweit fördert die deutsche EZ die Eigenverantwortung der Partner (z. B. Subsidiarität zu Eigenanstrengungen der Partner, Stärkung und Nutzung von Partnersystemen)?</p>
	<p>d) Wie ist das BMZ-Portfolio regional aufgestellt? Lässt sich eine sinnvolle regionale Fokussierung erkennen? Scheinen regionale Veränderungen des Portfolios angebracht?</p>
	<p>e) Inwieweit weist das Portfolio eine Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen auf?</p>

Unterfragen	Orientierungsfragen
Leitfrage C: Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen lassen sich für die strategische Weiterentwicklung des Portfolios im Sinne der Agenda 2030 ableiten?	
C1) Welche strukturellen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen lassen sich aus den Ergebnissen der Leitfragen A und B für das Gesamtportfolio ableiten?	-
C2) Welche zukünftigen Optionen zeigen sich auf Ebene des Gesamtportfolios und ggf. auf Schwerpunktebene?	-

9.3 Zeitplan

Zeitraumen	Aufgaben
Entwicklung des Instruments	
09/2017 - 11/2017	Erstellung des Konzeptpapiers und Erarbeitung des vorläufigen Instruments
11/2017	Referenzgruppentreffen zur Diskussion des Konzeptpapiers
12/2017 - 03/2018	Durchführung der Fallstudie Kenia
03/2018 - 4/2018	Interne Auswertung der Kenia-Erfahrungen und Anpassung des Instruments
4/2018	Referenzgruppe zur Auswertung der Kenia-Erfahrungen
Weiterentwicklung des Instruments	
04/2018 - 08/2018	Durchführung der Fallstudie Mongolei
09/2018 - 10/2018	Interne Auswertung der Mongolei-Erfahrungen und Finalisierung des Instruments
09/2018	Referenzgruppe zur Auswertung der Mongolei-Erfahrungen
09/2018	Workshop mit Kopf- und Regionalreferaten
Finalisierung des Instruments und Berichtslegung	
08/2018 - 12/2018	Synthese der Ergebnisse, Ausarbeitung des Gesamtberichts und der Verfahrensleitlinien für LPR
01/2019	Referenzgruppentreffen zur Besprechung von Gesamtbericht und Verfahrensleitlinien
03/2019	Versand des lektorierten Berichts an das BMZ
04/2019	Abschluss der Evaluierung nach Layout und Drucklegung

9.4 Team

Nachname	Vorname	Funktion
Hartmann	Christoph	Senior Evaluator, Teamleiter
Amine	Miriam	Evaluatorin
Klier	Sarah	Evaluatorin
Vorwerk	Kirsten	Evaluatorin
Maicher	Rebecca	Projektadministration
Zimmermann	Tabea	Praktikantin
Pfeifer	Thomas	Praktikant/Studentische Hilfskraft
Meiendresch	Timo	Praktikant/Studentische Hilfskraft
Verantwortlich		
Leiderer	Stefan	Abteilungsleitung (ab 01.04.2018)
Krapp	Stefanie	Abteilungsleitung (bis 31.03.2018)