

Themenschwerpunktbericht

Nachhaltigkeit gestalten

Die Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Themenschwerpunktbericht

Nachhaltigkeit gestalten

Die Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit



DEval

DEUTSCHES
EVALUATIONSGESTÜTZTES
INSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Inhalt

Vorwort <i>Jörg Faust, DEval</i>	7
Einleitung: die Agenda 2030 – Nachhaltigkeit als Leitbild für Entwicklungszusammenarbeit und Evaluierung <i>Marcus Kaplan, Kirsten Vorwerk, DEval</i>	8
1 ___ Zwischenbilanz nach vier Jahren Agenda 2030: Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit gestalten und evaluieren	11
1.1 Die Agenda 2030: Wege von der Vision zur Wirklichkeit	13
Weitermachen wie bisher ist keine Option <i>Adolf Kloke-Lesch, Sustainable Development Solutions Network Germany Dirk Messner, United Nations University</i>	14
Von der Erklärung von Paris zur Agenda 2030: Überfordert die globale Nachhaltigkeitsagenda die Entwicklungszusammenarbeit? <i>Marcus Kaplan, Kirsten Vorwerk, Stefan Leiderer, DEval</i>	18
Deutsche Entwicklungszusammenarbeit und Agenda 2030 – unser Beitrag zum Zukunftsvertrag für die Welt <i>Ingolf Dietrich, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	20
Länderportfolios: mehr strategische Planung und Steuerung notwendig <i>Kirsten Vorwerk, Christoph Hartmann, DEval</i>	22
Gemeinsam für 17 Ziele: Nachhaltigkeit global bis lokal gestalten <i>Ashok Sridharan, Oberbürgermeister von Bonn/Präsident von ICLEI</i>	24
1.2 Die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit im Zeichen der Nachhaltigkeitsagenda	27
Eine neue Ära für Evaluierungen <i>Susanne Frueh, UNESCO/Evaluierungsgruppe der Vereinten Nationen</i>	28
Nutzung einer systemischen Perspektive in Evaluierungen <i>Jos Vaessen, Weltbankgruppe</i>	30

Die Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit <i>Martin Noltze, DEval</i>	32
Die Agenda 2030: Reformbedarf für die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit <i>Interview mit Jörg Faust, DEval, Ricardo Gomez, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eva Terberger, KfW Entwicklungsbank und Michaela Zintl, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>	34
2 ___ Die Umsetzung der Agenda 2030-Prinzipien: Erfahrungen, Erkenntnisse und Perspektiven	41
2.1 Niemanden zurücklassen	43
Zivilgesellschaftliche Handlungsräume: ein Muss für „Niemanden zurücklassen“ <i>Christine Meissler, Brot für die Welt</i>	44
Der BMZ-Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen <i>Thomas Schwedersky, DEval</i>	46
Nachhaltige Flüchtlingspolitik: Humanitäre Hilfe allein reicht nicht <i>Helge Roxin, Alexander Kocks, Ruben Wedel, DEval</i>	48
Monitoring von Ernährungssicherheit mit Big Data <i>Lena Hohfeld, Lorenzo Riches, Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen</i>	50
2.2 Wechselwirkungen beachten	53
Das Netz der SDGs für integrierte internationale Kooperation nutzen <i>Imme Scholz, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>	54
Das fehlende Unterziel 17.a. zur Stärkung globaler öffentlicher Güter <i>Inge Kaul, Hertie School of Governance</i>	56
Naturkapital ist entscheidend, um nachhaltige Entwicklung zu erfassen <i>Karin Kemper, Martin Heger, Weltbank</i>	58
Landnutzungswandel als Mechanismus für SDG-Zielkonflikte <i>Jan Börner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn</i>	60
2.3 Verantwortung teilen	63
Die Agenda 2030 aus Sicht der Bevölkerung <i>Sebastian Schneider, Jens Eger, DEval</i>	64

SDGs in Partnerländern: Wer priorisiert welche Ziele? <i>Kerstin Guffler, DEval, Tanya Sethi, AidData</i>	66
Unternehmen in der Entwicklungszusammenarbeit: Partnerschaft mit Zukunft? <i>Kirsten Vorwerk, Marcus Kaplan, DEval</i>	68
Mit Blended Finance nachhaltige Entwicklung finanzieren <i>Gunnar Gotz, Magdalena Orth, DEval</i>	70
Dreieckskooperationen: drei Akteure – ein Ziel? <i>Kristina Wirtgen, DEval</i>	72
2.4 Costa Rica: Rechenschaftspflicht leben	75
Evaluierungskapazitäten fördern – für mehr Eigenverantwortung und Rechenschaft <i>Erwin Geuder-Jilg, Helena Stadtmüller, Sven Harten, DEval</i>	76
Partizipative Evaluierungen können Nachhaltigkeit stärken <i>Juan Carlos Sanz, DEval</i>	79
Costa Ricas Evaluierungspolitik setzt hohe Maßstäbe an Partizipation <i>Interview mit María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministerin für Planung und Wirtschaftspolitik, Costa Rica</i>	80
2.5 Dauerhafte Wirkungen erreichen	83
Erfolgsfaktoren: Wie erreichen wir dauerhafte Wirkungen? <i>Martin Noltze, Gerald Leppert, DEval</i>	84
Mit Geodaten Nachhaltigkeit messen <i>Raphael Nawrotzki, DEval</i>	87
Budgethilfe: dauerhafte Wirkungen durch mehr Eigenverantwortung <i>Magdalena Orth, DEval</i>	88
Wie lässt sich Dauerhaftigkeit messen? <i>Magdalena Orth, DEval</i>	90
<hr/>	
3 ___ Ausblick	93
Was jetzt zu tun ist <i>Kirsten Vorwerk, Marcus Kaplan, DEval</i>	96
<hr/>	
Zahlen und Fakten	102
DEval-Publikationen 2017 – 2019	104

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung <i>Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
DEK	Dreieckskooperation
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
ECD	<i>Evaluation Capacity Development</i>
FOCELAC	Kompetenzentwicklung und Vernetzung von Evaluierungsakteuren in Lateinamerika als Beitrag zur Agenda 2030 <i>Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en Latinoamérica</i>
FOCEVAL	Förderung von Evaluierungskapazitäten in ausgewählten Ländern Lateinamerikas <i>Fomento de Capacidades en Evaluación</i>
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HLPF	Hochrangiges Politisches Forum für Nachhaltige Entwicklung <i>High-level Political Forum on Sustainable Development</i>
IEG	Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbankgruppe <i>Independent Evaluation Group, World Bank Group</i>
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LPR	Länderportfolioreview
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele <i>Millennium Development Goals</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung <i>Sustainable Development Goals</i>
UN	Vereinte Nationen <i>United Nations</i>
VNR	Freiwilliger Staatenbericht <i>Voluntary National Report</i>
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen <i>World Food Programme</i>

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat sich die internationale Gemeinschaft einen ambitionierten Referenzrahmen geschaffen, der insbesondere in Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) von großer Bedeutung ist. Nachhaltige Entwicklung bezieht sich dabei nicht nur auf die Dauerhaftigkeit von Wirkungen, sondern umfasst die Verschränkung von sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekten von Entwicklung. Diese Mehrdimensionalität, die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung sowie die Prinzipien ihrer Umsetzung machen die Agenda 2030 zu einem äußerst anspruchsvollen und vielschichtigen Unterfangen.

Die Komplexität und die Bedeutung der Agenda 2030 sind auch die Gründe, warum das DEval Nachhaltigkeit als Querschnittsthema in der EZ zu einem seiner thematischen Arbeitsschwerpunkte der vergangenen Jahre gemacht hat. Der vorliegende erste Schwerpunktbericht möchte vor diesem Hintergrund die Agenda 2030 als Orientierungsrahmen aus unterschiedlichen Perspektiven – Politik, Evaluierung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft – beleuchten sowie Erkenntnisse zu ihrer Umsetzung, aber auch kritische Herausforderungen aufzeigen.

Darüber hinaus wollen wir aus den Ergebnissen unserer Evaluierungsarbeit berichten, um einen Beitrag für eine stärkere Evidenzbasis nachhaltiger Politikgestaltung zu leisten. Deutlich wird hierbei, dass die Umsetzung nachhaltiger Strategien, Maßnahmen und Projekte in der EZ alles andere als ein Selbstläufer ist. Vielmehr erschwert nicht nur der inhaltliche Anspruch der Agenda deren Umsetzung, sondern auch die oftmals kurzfristigen und nicht auf Nachhaltigkeit gerichteten Interessen und Maßnahmen von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren in den Organisationen der EZ, aber auch in unseren Partnerländern. Deshalb werden Lern- und Reflexionsprozesse wie auch kontinuierliche Maßnahmen der Rechenschaftslegung notwendig sein, um die EZ nachhaltiger zu gestalten und besser an der Agenda 2030 auszurichten. Evaluierung als Instrument evidenzbasierter und nachhaltiger Politikgestaltung wird dabei eine bedeutsame Rolle spielen.

Deswegen befasst sich dieser Bericht auch mit Herausforderungen und Potenzialen der Evaluierung. Die Nutzung neuer Datenmengen und -quellen, die Kombination unterschiedlicher Erhebungsmethoden und der analytische Umgang mit komplexeren Zielsystemen sind notwendig, um die empirische Belastbarkeit und praktische Nützlichkeit von Evaluierung weiter zu verbessern. Schließlich gilt es aus entwicklungspolitischer Perspektive, verstärkte Beiträge zu leisten, um unsere Partnerländer besser in die Lage zu versetzen, selbst entwicklungspolitische Maßnahmen und eigene Politiken besser zu evaluieren, um hierdurch nachhaltige Lernprozesse und demokratische Rechenschaftslegung zu stärken.

In diesem Sinne wünsche ich eine anregende Lektüre und dass dieser Bericht einen bescheidenen Beitrag zu einer nachhaltigeren Gestaltung der EZ leisten kann.

Prof. Dr. Jörg Faust

Direktor des DEval



Prof. Dr. Jörg Faust
Direktor des DEval

— Einleitung: die Agenda 2030 – Nachhaltigkeit als Leitbild für Entwicklungszusammenarbeit und Evaluierung

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2015 hat sich die Welt ein Konzept für eine globale Entwicklung gegeben, das für alle Länder der Welt gilt und somit weit über den Status einer reinen Entwicklungsagenda hinausgeht. Durch die Agenda wird Nachhaltigkeit zum zentralen Prinzip globaler Entwicklung erhoben.

Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030 bedeutet eine Transformation hin zu einem neuen Entwicklungsverständnis, das über die verengte Betrachtung des Pro-Kopf-Einkommens hinausgeht. Die drei zentralen Dimensionen – die ökologische, wirtschaftliche und die soziale – sollen zusammen gedacht und umgesetzt werden. Der integrative Charakter ist auch in den 17 globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) verankert, denen wiederum 169 Zielvorgaben zugeordnet sind.

Zusätzlich ziehen sich vier zentrale Prinzipien durch die gesamte Agenda 2030 und bilden die Grundlage für alles Handeln zur Erreichung der 17 Entwicklungsziele:

- Niemanden zurücklassen: Alle Staaten und alle Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Landes müssen von einer nachhaltigen Entwicklung profitieren können; die Ärmsten sollen hierbei nach Möglichkeit zuerst erreicht werden.
- Wechselwirkungen berücksichtigen: Zwischen den drei Dimensionen von Nachhaltigkeit sowie den 17 Zielen gibt es zahlreiche Wechselwirkungen und kein Ziel darf zu Lasten eines anderen Zieles erreicht werden.
- Gemeinsame Verantwortung und Universalität: Die Agenda 2030 gilt für alle Staaten und gemäß SDG 17 sollen auch nichtstaatliche Akteure etwa aus Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft ihre Beiträge für eine globale nachhaltige Entwicklung leisten.
- Rechenschaftspflicht: Jedes Land trägt die Hauptverantwortung für seine soziale und wirtschaftliche Entwicklung und muss Rechenschaft darüber ablegen, wie es die Prinzipien und Ziele der Agenda 2030 verfolgt.

Alle Staaten sind seit 2015 aufgefordert, die Nachhaltigkeitsagenda in ihren Ländern umzusetzen. So hat sich Deutschland in seiner aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie von 2017 zur Umsetzung der Agenda 2030 auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene verpflichtet. Die Strategie legt auch fest, dass die Agenda den zentralen Bezugsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit darstellt.

— Der Beitrag des DEval zur Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Umsetzung der Agenda 2030 stellt sowohl Industrienationen als auch Entwicklungsländer vor enorme Herausforderungen. Dies liegt einerseits an dem ausgesprochen ambitionierten Zielsystem der SDGs und den inhärenten Zielkonflikten. Andererseits stoßen einzelne Länder und internationale Organisationen an methodische Grenzen, ihre Beiträge zur Zielerreichung angemessen erfassen zu können. Evaluierung wird in diesem Kontext eine zentrale Rolle zugeschrieben.

„
Gemäß der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Agenda 2030 der zentrale Bezugsrahmen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit geworden.

In kaum einem Politikfeld sind globale Entwicklungsziele von so großer Bedeutung wie in der EZ, die über eine weitreichende Evaluierungstradition verfügt. Mit dem hier vorliegenden Bericht möchte das DEval zentrale Erkenntnisse und Erfahrungen zur Nachhaltigkeit von EZ und deren Evaluierung in die internationale Diskussion einbringen. Dabei geht es besonders auch darum, Antworten auf die Fragen zu finden, welche Beiträge Evaluierung für die Umsetzung der Agenda 2030 liefern kann und welche Anpassungen von Evaluierungen in der EZ hierfür nötig sind.

Der Bericht setzt sich mit den Herausforderungen auseinander, die sich aus dem umfassenden Charakter der Agenda 2030 und ihrem Nachhaltigkeitsverständnis für die EZ und deren Evaluierung ergeben. Er speist sich aus Evaluierungen des DEval, ergänzt durch Beiträge renommierter Expertinnen und Experten aus Evaluierung, EZ, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft.

Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Umsetzung und den Umgang mit den Herausforderungen der Agenda 2030 besonders in der deutschen EZ bietet das erste Kapitel. Es stellt die Implikationen dar, die sich aus der Agenda für die Evaluierung der EZ ergeben. So fordern internationale Expertinnen und Experten mehr Arbeitsteilung und Wissensaustausch sowie Methoden, die dem systemischen Ansatz der Agenda Rechnung tragen. Evaluierungsexpertinnen und -experten aus der deutschen EZ diskutieren, wie die Agenda 2030 die Evaluierung der deutschen EZ verändert und wie wichtig eine stärkere Harmonisierung der EZ und die Durchführung gemeinsamer Evaluierungen sind.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Prinzipien werden in Kapitel 2 Beispiele für deren Umsetzung und damit verbundene Anforderungen dargestellt. Welche Bedingungen müssen erfüllt werden, damit „niemand zurückgelassen“ wird? Welche Wechselwirkungen gibt es zwischen den SDGs und wie lassen sie sich messen? Wie können neue Akteure etwa aus der Privatwirtschaft oder der Bevölkerung für nachhaltige Entwicklung gewonnen werden? Und wie kann man die Partnerländer dabei unterstützen, die Erfolge ihrer Maßnahmen selbstständig zu evaluieren? Ergänzend stellt Kapitel 2.5 vor, welche Stellschrauben sich der EZ bieten, um die Dauerhaftigkeit von Maßnahmen zu verbessern, welche Faktoren aber auch nicht beeinflusst werden können.

In den vier Jahren seit Verabschiedung der Agenda 2030 wurde bereits einiges erreicht: Die Agenda dient als zentraler Orientierungsrahmen für alle Aktivitäten der EZ. Und auch die Evaluierung hat Fortschritte gemacht, diesen Orientierungsrahmen abzubilden. Kapitel 3 gibt einen Ausblick, welche Schritte zur Umsetzung der Agenda noch fehlen und welche Handlungsaufträge für die EZ sich daraus ableiten lassen. Auch für die Evaluierung bleiben noch viele Aufgaben offen, um ihren Beitrag für eine evidenzbasierte Politikgestaltung und somit eine globale nachhaltige Entwicklung zu liefern.



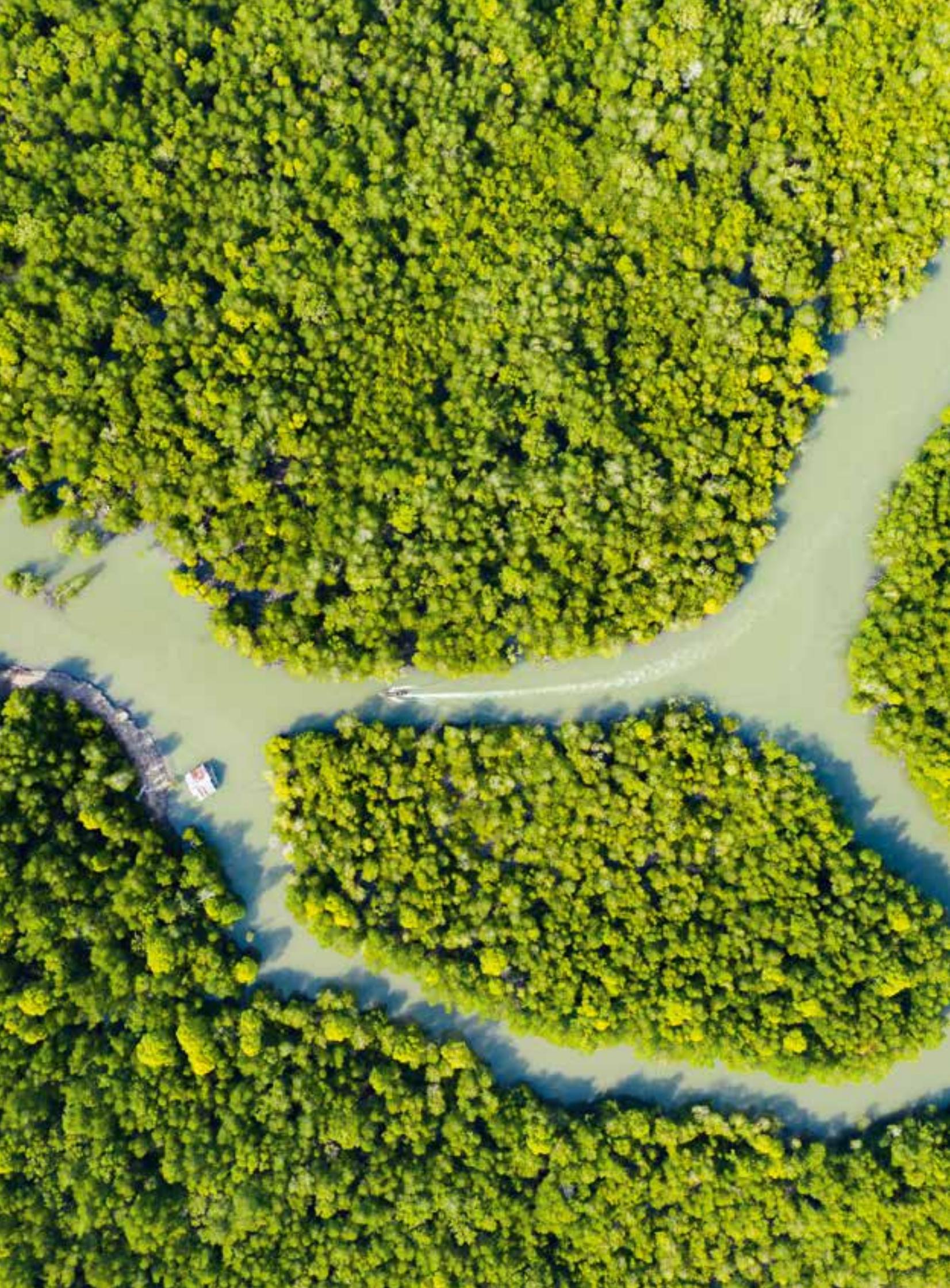
Dr. Marcus Kaplan
DEval-Teamleiter



Kirsten Vorwerk
DEval-Evaluatorin

Teil 1

**Zwischenbilanz nach
vier Jahren Agenda 2030:
Nachhaltigkeit in der
Entwicklungszusammen-
arbeit gestalten und
evaluieren**



Kapitel 1.1

Die Agenda 2030: Wege von der Vision zur Wirklichkeit

Die Agenda 2030 ist ein globales Entwicklungskonzept mit 17 ambitionierten Zielen. Als Grundlage für eine neue Weltpolitik verlangt ihre Umsetzung jedoch vielfältige Transformationen – inklusive neuer Entwicklungsstrategien, Partnerschaften, Strukturen und Formen der Zusammenarbeit. Momentaufnahmen aus der Perspektive von Entwicklungsforschung, -politik und -evaluierung zeigen, worauf es bei der Umsetzung der Agenda 2030 ankommt.

Als Zielsystem der internationalen Kooperation zwischen Industrieländern hat sich die Agenda 2030 noch nicht durchgesetzt.

Weitermachen wie bisher ist keine Option

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Zielen traf nach ihrer Verabschiedung im September 2015 auf Institutionen, die für die Umsetzung einer solch universellen, integrierten Agenda schlecht aufgestellt waren. Gleichzeitig wurde die Agenda schnell mit politischen und ökonomischen Dynamiken konfrontiert, die während ihrer Erarbeitung noch wenig Beachtung gefunden hatten.

Der Handlungsbedarf für eine anspruchsvolle Umsetzung der Agenda 2030 ergibt sich insbesondere aus den drei folgenden Beobachtungen.

Institutionelle Antworten finden

Die Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer und die Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit konnten 2015 zwar an die Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) anknüpfen, laufen aber seither leicht Gefahr, die SDGs als eine Fortsetzung der auf die Reduzierung extremer Armut konzentrierten MDGs misszuverstehen. Dies kommt auch in der im Juli 2015 verabschiedeten *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA) zum Ausdruck, die zur Erreichung der SDGs im Wesentlichen auf dem traditionellen Prozess der Entwicklungsfinanzierung aufbaut. Die SDGs stellen aber ein universelles Wohlfahrtskonzept für eine bald zehn Milliarden Menschen umfassende Zivilisation innerhalb der

Grenzen des Erdsystems dar – ein großer Fortschritt und wichtiger Perspektivwechsel!

Die SDGs sind also nicht nur ein Leitbild für Entwicklungs- und Schwellenländer und für die Zusammenarbeit mit und zwischen ihnen, sondern auch eine Transformationsagenda für Industrieländer und deren Zusammenarbeit untereinander. Für diese Länder aber stellen international vereinbarte, quantifizierte und zeitgebundene Zielsysteme, die innerstaatlich umzusetzen sind, eine weitgehend neue Erfahrung dar.

Als eines der wenigen Länder hat Deutschland entsprechend umfassende Aktionspläne wie die weiterentwickelte Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung beschlossen und sie unterstützende Institutionen oder Akteursnetzwerke wie die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 geschaffen.

Die Europäische Union befindet sich vier Jahre nach Verabschiedung der Agenda 2030 noch immer in einem Reflexionsprozess darüber, wie die SDGs mit relevanten europäischen Politikprozessen innerhalb der Union verknüpft werden könnten. Erfreulicherweise entwickelt die einzige internationale institutionelle Innovation, das bei den Vereinten Nationen neu geschaffene Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (*High-level Political Forum on Sustainable Development*, HLPF) insbesondere mit den freiwilligen Staatenberichten (*Voluntary National Reviews*, VNR) eine positive Dynamik von kollektivem Druck und gegenseitigem Lernen auch zwischen Industrieländern.

Dennoch: Als Zielsystem der internationalen Kooperation zwischen Industrieländern hat sich die Agenda 2030 noch nicht durchgesetzt. Auch fehlen weitgehend internationale Institutionen, die wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds in Entwicklungsländern auch in Industrieländern Transformationsprozesse wirksam unterstützen. In wichtigen *Global-Governance*-Foren wie G7 oder G20 dienen die SDGs zwar als entwicklungspolitischer Handlungsrahmen etwa zur Ausrichtung der Kooperation mit Afrika, jedoch nicht als Zielsystem zur Gestaltung der Kernaktivitäten – der Weiterentwicklung der Weltwirtschaft insgesamt. Der 2016 unter chinesischem Vorsitz entwickelte *G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development* konnte letztlich keine transformative Wirkung entfalten. Wenn aber die größten Volkswirtschaften der Welt zögern, die Agenda innerstaatlich und in der Zusammenarbeit untereinander umzusetzen, werden die SDGs weltweit kaum erreicht werden können. Internationale Zusammenarbeit für die SDGs kann weder auf Hilfe für Entwicklungsländer noch auf reines wechselseitiges Lernen von Industrieländern reduziert werden.

Erforderlich ist eine wechselseitig transformative Zusammenarbeit von Ländern aller Entwicklungsstufen, die auf beiderseitige, komplementäre strukturelle Veränderungen zielt. Der neue Vertrag von Aachen zwischen Frankreich und Deutschland, der eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten vorsieht, könnte hier als Beispiel dienen, wenn sein Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung tatsächlich zu gemeinsamen Vorhaben beim Umbau beider Volkswirtschaften führt. Ähnlich müssten auch die transatlantische Zusammenarbeit und die Kooperation mit Russland und China als transformative Partnerschaften im Sinne der SDGs gestaltet werden. Statt die SDGs an die Entwicklungspolitik weiterzureichen, könnten sie so ins Zentrum von Welt(wirtschafts)politik treten. Zugegeben, mit der aktuellen Krise des Multilateralismus und zunehmend populistischen

Wenn die größten Volkswirtschaften der Welt zögern, die Agenda 2030 innerstaatlich und in der Zusammenarbeit untereinander umzusetzen, werden die SDGs weltweit kaum erreicht werden können. Internationale Zusammenarbeit für die SDGs kann weder auf Hilfe für Entwicklungsländer noch auf reines wechselseitiges Lernen von Industrieländern reduziert werden.

Regierungen in vielen wichtigen Staaten sind Kooperationen auf der Grundlage der Agenda 2030 schwierig. Aber Vorreiterländer sollten die SDGs in das Zentrum ihrer internationalen Zusammenarbeit rücken.

6 Transformationen für 17 SDGs

Genauso wie die Agenda 2030 auf eine Institutionenlandschaft traf, die nicht für ihre Umsetzung gebaut war, trafen die SDGs auf ein konzeptionell-strategisches Denken in Silos. Die 17 SDGs wurden als interdependentes Ganzes konzipiert. Sie können und dürfen weder einzeln, isoliert oder gar zulasten anderer Ziele umgesetzt werden. Trotzdem neigen viele Organisationen und Regierungen dazu, sich einzelne und insbesondere ihre jeweiligen „Lieblingsziele“ herauszupicken und auf dieser Grundlage so weiterzumachen wie bisher. Sie denken nicht vom Ergebnis her, sondern stellen das in den Mittelpunkt, was sie (immer schon) tun. Damit gerät die Gesamtheit des Zielsystems schnell aus dem Blick.

Das Forschungskonsortium *The World in 2050* argumentiert, dass alle 17 Ziele erreicht werden können, wenn in allen Ländern und der Weltwirtschaft insgesamt sechs zentrale Transformationen umgesetzt werden. Diese wurden mithilfe einer Analyse der Interdependenzen sowie des gemeinsamen Nutzens und der *Trade-offs* zwischen den 17 SDGs entwickelt.

Damit entstand ein Handlungsrahmen, der es Regierungen oder auch internationalen Organisationen erlaubt, die notwendigen und hinreichenden Transformationspfade zur Umsetzung der Agenda 2030 und strategische Interventionen für jeweilige Länder zu entwickeln, statt im vermeintlichen Gestrüpp der 17 SDGs die Orientierung zu verlieren.

Sechs Transformationen zur Erreichung der SDGs



Quelle: TWI2050 – *The World in 2050 (2018), Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals*, The World in 2050 Initiative, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Österreich (eigene Übersetzung).

„Nur wenn die Transformationen der Digitalisierung und der Nachhaltigkeit synchronisiert werden, kann die Umsetzung der Agenda 2030 gelingen.“

Die SDGs im digitalen Zeitalter ankommen lassen

Technologische Veränderungen spielen in der Agenda 2030 nur eine untergeordnete Rolle. Doch die Nachhaltigkeitstransformationen finden in einer Weltwirtschaft statt, die radikal durch digitale Automation, künstliche Intelligenz und virtuelle Räume verändert wird. Nur wenn die Transformationen der Digitalisierung und der Nachhaltigkeit synchronisiert werden, kann die Umsetzung der Agenda 2030 gelingen. Das ist leichter gesagt als getan, denn weder die Nachhaltigkeitsforschung und die Forschung zum digitalen Wandel noch deren korrespondierende politische Akteure sind gut miteinander vernetzt. Wie hätte es sonst passieren können, dass die digitalen Revolutionen bei der Aushandlung der Agenda 2030 übersehen oder vergessen wurden?

Hier gibt es nun viele Fragen zu klären: Wie können digitale Werkzeuge genutzt werden, um die SDGs zu erreichen? Welche kontraproduktiven Effekte gilt es einzuhegen? Zudem entstehen im digitalen Zeitalter ganz neue Herausforderungen an Konzepte menschlicher Entwicklung. Das Zusammenspiel von künstlicher Intelligenz, DNA-Forschung, Gehirnforschung und Medizin im weiteren Sinne führt zu Debatten um Strategien zur Weiterentwicklung des Menschen (*human enhancement*). Manche Forscher sprechen von artifizieller Evolution, die nun möglich werde. Das mit der Nachhaltigkeitsforschung verbundene Konzept des Anthropozäns, also des Zeitalters, in dem die Menschen zur stärksten Veränderungskraft des Erdsystems geworden sind, muss erweitert werden. Im digitalen Anthropozän schicken sich die Menschen an, nicht nur Erdsystemwandel zu betreiben, sondern auch den Menschen selbst zu transformieren.

Vor diesem Hintergrund müssen Konzepte menschlicher Entwicklung, Würde und Teilhabe neu durchdacht und behauptet werden. Der B20-Gipfel 2019 in Tokio sprach von einer *Society 5.0* als einer kreativen Gesellschaft, der nächsten Entwicklungsstufe der Menschheit nach dem Informationszeitalter. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) legte im April 2019 einen ersten umfassenden Bericht zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und digitaler Revolution vor. Sein Titel „Unsere gemeinsame digitale Zukunft“ spielt bewusst auf den Brundtland-Bericht von 1987 („Unsere gemeinsame Zukunft“) an und bietet bereits wichtige Orientierungen, die über die Agenda 2030 hinausreichen. Der digitale Wandel verläuft an vielen Stellen schnell und disruptiv. Seine Wirkungen sollten also möglichst rasch in Strategien zur Umsetzung der SDGs berücksichtigt werden – in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern gleichermaßen. ■



Adolf Kloke-Lesch
Geschäftsführender
Direktor
Sustainable Development
Solutions Network
(SDSN) Germany



Prof. Dr. Dirk Messner
Direktor
United Nations University,
Institute for Environment
and Human Security
(UNU-EHS)

Von der Erklärung von Paris zur Agenda 2030: Überfordert die globale Nachhaltigkeitsagenda die Entwicklungszusammenarbeit?

Die internationale Wirksamkeitsagenda hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich weiterentwickelt und geöffnet: Ausgehend von der Erklärung von Paris 2005 über den Aktionsplan von Accra 2008 bis zur Entwicklungspartnerschaft von Busan 2011 veränderte sich ihr Fokus von einer traditionellen EZ mit einer starken Geberfokussierung über die Einbeziehung weiterer (insbesondere zivilgesellschaftlicher) Akteure hin zu einer Ausweitung von *Aid zu Development*. Die Agenda 2030 stellt nun abermals eine Weiterentwicklung dar, da sie explizit für alle Staaten der Welt gilt und auch die Beteiligung neuer, nichtstaatlicher Akteure noch stärker einfordert als bisher.

Die zentralen Prinzipien der Wirksamkeitsagenda zu Wirkungsorientierung, Partnerbindung, Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht sind weiterhin gültig und wurden auf dem hochrangigen Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*, GPEDC) in Nairobi 2016 in ihrer Bedeutung auch für die Erreichung der SDGs bestätigt.

Mit ihrer Allgemeingültigkeit für alle Staaten – nicht nur für Entwicklungsländer – sowie ihrem umfassenden Verständnis einer nachhaltigen Entwicklung, das sich in 17 Zielen

mit 169 Unterzielen manifestiert, geht die Agenda 2030 allerdings deutlich über den Anspruch einer Agenda für wirksame EZ hinaus. Zudem formuliert sie den hohen Anspruch, dass jede und jeder von einer nachhaltigen Entwicklung profitieren können muss und „niemand zurückgelassen“ werden darf.

— **Wirksamkeitsprinzipien werden unzureichend umgesetzt**

Allerdings stehen die immer ambitionierter gewordenen Ansprüche der internationalen Agenden an Wirksamkeit und Nachhaltigkeit zunehmend in Kontrast zur Umsetzung der Prinzipien, die ursprünglich den Kern der Wirksamkeitsagenda ausgemacht hatten. Auch wenn bei einzelnen Indikatoren positive Entwicklungen zu verzeichnen sind, so ist die Umsetzung der noch vor wenigen Jahren breit akzeptierten Prinzipien für mehr Wirksamkeit heute in erster Linie von Rückschritten gekennzeichnet. Neben einer zunehmenden Bilateralisierung, also geringeren Koordinations- und Harmonisierungsanstrengungen der traditionellen Geber, erscheinen auch Prinzipien wie Ownership und die Ausrichtung der EZ an den Prioritäten der Partner inklusive der Nutzung partnereigener Systeme und Prozesse für die Umsetzung von EZ-Maßnahmen (*alignment*) für Geber zunehmend

unattraktiv. Das Ergebnis, insbesondere angesichts einer deutlich gewachsenen Zahl an EZ-Akteuren, ist eine zunehmende (Re-)Fragmentierung der internationalen Zusammenarbeit. Demgegenüber steht mit der Agenda 2030 ein hochkomplexes und sektorübergreifendes Zielsystem, das ein global wie lokal sehr viel stärker koordiniertes Vorgehen erfordert.

— Gefordert ist eine flexibel steuernde staatliche Entwicklungszusammenarbeit

Die erforderliche Einbindung neuer Akteure, der umfassende Geltungsanspruch der Agenda 2030 und ihr integrativer Ansatz bringen die Notwendigkeit mit sich, über die Rolle der staatlichen EZ in diesem veränderten Umfeld zu reflektieren. Das Auftreten neuer Akteure führt keinesfalls dazu, dass die staatliche EZ eine schwächere Rolle einnehmen und Verantwortung komplett abgeben kann – dafür sind die Herausforderungen und Erwartungshaltungen zu vielfältig. Im Gegenteil sind steuernde und ausgleichende staatliche Institutionen gefordert, die die großen Linien vorgeben und zwischen den Akteuren vermitteln können. Der Privatsektor hat andere Zielsetzungen als die Zivilgesellschaft, beide decken sich wiederum nicht zwingend mit den Vorstellungen der traditionellen staatlichen EZ oder von Schwellenländern als potenzielle neue Geber. Die Konsequenz hieraus darf aber nicht sein, dass sich die traditionellen bilateralen Geber von der Wirksamkeitsagenda verabschieden. Vielmehr müssen sie sich verstärkt anstrengen, deren Prinzipien umzusetzen und auch für andere Akteure nachvollziehbar und attraktiv zu machen, beispielsweise im Rahmen

der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft oder bei neuen Formen der Kooperation zwischen staatlichen Partnern wie Dreieckskooperationen.

Bislang fehlt es den staatlichen EZ-Institutionen an der erforderlichen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, um angemessen auf neue Partner und neue Kooperationsformen eingehen zu können, ohne dabei wichtige Standards und Werte der EZ wie die Einhaltung und Förderung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien aufzuweichen. Evaluierung bietet hier die Möglichkeit, aus Erfahrungen zu lernen, bestehende Defizite aufzuzeigen und Stellschrauben für die Umsetzung grundlegender Handlungsprinzipien zu identifizieren. Umso wichtiger ist es, strategische Evaluierung noch stärker für evidenzbasierte Politikgestaltung und Rechenschaftslegung zu nutzen.

Die traditionellen Geber müssen sich mehr anstrengen, die Prinzipien der Wirksamkeitsagenda umzusetzen und sie auch für andere Akteure nachvollziehbar und attraktiv zu machen.



Dr. Marcus Kaplan
DEval-Teamleiter



Kirsten Vorwerk
DEval-Evaluatorin



Dr. Stefan Leiderer
DEval-Abteilungsleiter

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit und Agenda 2030 – unser Beitrag zum Zukunftsvertrag für die Welt

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung macht die internationale Staatengemeinschaft unmissverständlich klar, dass sich globale Herausforderungen nur gemeinsam lösen lassen. „Transformation unserer Welt“ lautet das erklärte Ziel. Extreme Armut und Hunger sollen bis zum Jahr 2030 beseitigt, die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt und Entwicklungschancen für alle Menschen gleichermaßen geschaffen werden. Die Agenda 2030 ist Richtschnur für alle Staaten der Welt und definiert damit eine neue Art von Partnerschaft, in der alle Länder gefragt sind, ihren Beitrag zu leisten.

Die Bundesregierung hat ihre Politik mit der Neufassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 auf die Erreichung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Mit dieser in einem inklusiven Prozess regelmäßig überarbeiteten Strategie wirkt Deutschland auf eine enkelgerechte Zukunft hin, damit zukünftige Generationen Chancen auf ein Leben in Würde und Wohlstand haben und die natürlichen Lebensgrundlagen weiterhin nutzbar bleiben.

Wir müssen unsere Anstrengungen erhöhen

Trotz einer Vielzahl von Fortschritten hinken die Weltgemeinschaft und auch Deutschland der Erreichung der SDGs hinterher. Wenn wir die Ziele bis 2030 erreichen wollen, müssen wir jetzt das Tempo und die Ambition bei der Umsetzung erhöhen. Diese reichen bisher nicht aus, um die notwendige Transformation

hin zu sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit zu erreichen. Daher hat das BMZ im Jahr 2018 einen Umsetzungsplan – ein Drehbuch – entwickelt, der die besonderen Herausforderungen bei der Umsetzung der Agenda 2030 für das BMZ herausstellt. Er zeigt: Wir müssen erstens nachhaltig handeln, zweitens niemanden zurücklassen, drittens Innovationen für Nachhaltigkeit nutzen und viertens nachhaltige Finanzierung fördern und fordern.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihren Partnerländern ist umfassend auf die Umsetzung der Agenda 2030 ausgerichtet. Ein Glanzlicht ist das [Initiativprogramm Agenda 2030](#), eine weltweit einzigartige bilaterale Initiative zur Umsetzung der Agenda 2030. Das BMZ fördert mit rund 58 Millionen Euro seit 2016 Maßnahmen in 26 Partnerländern und bei drei Regionalorganisationen in folgenden Bereichen:

1. Politik: In seinen Partnerländern verbessert das BMZ die institutionellen und strategischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Agenda 2030, beispielsweise die Anpassung nationaler Entwicklungspläne. So förderte das BMZ in Mexiko die Erarbeitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und in Georgien die Prüfung von Gesetzesvorhaben auf ihre Nachhaltigkeit hin.
2. Finanzierung: Das BMZ fördert innovative Ansätze wie grüne Finanzierungsinstrumente, um die für die Umsetzung der Agenda nötigen Mittel in Partnerländern zu mobilisieren.

”
Wenn wir die Ziele bis 2030 erreichen wollen, müssen wir jetzt das Tempo und die Ambition bei der Umsetzung erhöhen.

3. Messung: Um die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen, sind evidenzbasierte Politikentscheidungen erforderlich. Deshalb stärkt das BMZ die Kapazitäten der Partnerländer für Monitoring und Überprüfung, zum Beispiel durch die Etablierung digitaler Datenbanken sowie durch Schulungen und die Entwicklung von Curricula.

Überprüfungsmechanismen stärken

Ein wichtiger Schwerpunkt für das BMZ sind Überprüfungsmechanismen für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030. Das wichtigste UN-Forum ist hierfür das jährlich stattfindende Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (*High-level Political Forum on Sustainable Development*, HLPF) in New York. Hier stellen Länder ihre freiwilligen Staatenberichte (*Voluntary National Reviews*, VNRs) zur Diskussion.

Das BMZ fördert gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) das transnationale Netzwerk *Partners for Review*, um nationale und internationale Überprüfungsmechanismen zu verbessern und die Qualität der freiwilligen Staatenberichte zu erhöhen. Bei den weltweit bislang fünf Treffen der *Partners for Review* unter anderem 2018 in Berlin reflektierten und diskutierten Vertreterinnen und Vertreter aus Staat, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft Erfahrungen aus den Review-Prozessen. Diese Vernetzung hat einen gemeinsamen Lern- und Austauschprozess etabliert, in dem Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer im Sinne des SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) gleichermaßen vertreten sind. Zudem hat sie

den internationalen Diskurs zu noch offenen Fragen wie der Rolle von Rechnungshöfen oder von Regionalkommissionen der Vereinten Nationen vorangebracht. Gute Erfahrungen aus dem Netzwerk wurden aufbereitet und einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht.

SDG-Gipfel für Weckruf nutzen

Beim ersten SDG-Gipfel der Staats- und Regierungschefs nach der Verabschiedung der Agenda 2030 im September 2019 heißt es erstmals Bilanz ziehen: Wo stehen wir bei der Umsetzung der Agenda 2030? Wir wollen den Gipfel für einen entschlossenen Weckruf zu mehr Nachhaltigkeit nutzen: Wir alle müssen unsere Anstrengungen verstärken, um die Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit zu beschleunigen und die Ziele bis 2030 zu erreichen! Zudem steht die Zukunft des Hochrangigen Politischen Forums als Überprüfungsmechanismus zur Diskussion. Wo müssen wir ambitionierter handeln, was sind die Stellenschrauben für einen noch effektiveren Wissensaustausch? Die Bundesregierung wird sich für eine weitere Stärkung und effektive Ausgestaltung des Forums einsetzen. ■



Dr. Ingolf Dietrich
 Beauftragter für nachhaltige Entwicklung
 Bundesministerium für wirtschaftliche
 Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Länderportfolios: mehr strategische Planung und Steuerung notwendig

Die Agenda 2030 fordert von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, dass sie die Wechselwirkungen zwischen der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimension von Entwicklung berücksichtigt und sich an den Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer ausrichtet. Zudem sollen die unterschiedlichen Akteure stärker zusammenarbeiten.

Klare Positionierung ist wichtig

Die DEval-Studie „Länderportfolioreviews – ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ zeigt die großen Herausforderungen für die deutsche bilaterale EZ, sich im Geflecht der vielfältigen Anforderungen der Nachhaltigkeitsagenda zu positionieren. So stellt sich etwa die Frage, wie sie die Wirtschaft in einem Land fördern kann, ohne dabei negative Konsequenzen für die soziale oder ökologische Dimension von Nachhaltigkeit in Kauf zu nehmen. Bei der Ausrichtung ihrer Länderportfolios auf Partnerbedarfe muss sie berücksichtigen, dass die Prioritäten der Partnerregierungen nicht immer deckungsgleich mit den Bedarfen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen sind. Die hohe Fragmentierung der internationalen EZ erschwert zudem die für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit wichtige Abstimmung der Geber untereinander und mit der Partnerregierung. Immer mehr Akteure sind entwicklungspolitisch in immer mehr Projekten tätig. Jeder Akteur

verfolgt eigene Interessen und wendet eigene Verfahren an. Und auch innerhalb der deutschen EZ hat die Fragmentierung zugenommen. Das BMZ hat seine Aktivitäten ausgeweitet und diversifiziert und viele andere deutsche Ministerien haben ihr internationales Engagement verstärkt.

Für eine wirksame und nachhaltige EZ ist es fundamental, dass die Länderportfolios die unterschiedlichen Anforderungen angemessen berücksichtigen und die vorhandenen Spannungsfelder bestmöglich auflösen. Dazu bedarf es strategischer Vorgaben auf der Länderebene. Für die deutsche EZ bedeutet dies, dass sie ihre Steuerungsentscheidungen zur Ausgestaltung einer mit der Agenda 2030 konformen EZ nicht auf der Ebene einzelner Programme und Projekte, sondern auf der Portfolioebene treffen muss.

Das BMZ hat in den letzten Jahren begonnen, die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen Zusammenarbeit strukturell zu verändern. Anstatt den Fokus auf kleinteilige Einzelprogramme zu legen, sollen integrierte Gesamtkonzepte auf Länderebene in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung rücken. Entsprechend will das BMZ seit 2012 über einen Dreiklang aus Länderstrategien, Programmen und Modulen die Kohärenz der Länderportfolios stärken und damit nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern befördern.

Die Evidenz auf der Portfolioebene fehlt

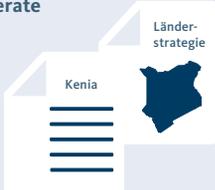
Länderstrategien bilden die Grundlage für die strategische Planung und politische Steuerung der deutschen bilateralen EZ mit einem Partnerland. Um sie entsprechend der Agenda 2030 zu gestalten, bedarf es evidenzbasierter Informationen auf der Länderebene. Die derzeitigen Monitoring- und Evaluierungssysteme reichen jedoch für eine systematische Bewertung von Relevanz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Ansätze nicht aus. 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 systemische und nachhaltige Veränderungen im Sinne der Agenda 2030 angestoßen werden können – zu diesen Fragen gibt es nur wenig Informationen. In der Folge besteht die Gefahr, dass nicht strategische Ansprüche, sondern andere Aspekte wie das Bestreben, bestehende Programme fortzuführen, die Portfolioentscheidungen über Gebühr beeinflussen.

Informationssysteme ausbauen

Um die Kohärenz innerhalb der deutschen bilateralen EZ zu stärken sowie die Abstimmung mit anderen Akteuren und insbesondere den Partnerregierungen im Sinne des ganzheitlichen Anspruchs der Agenda 2030 sicherzustellen, muss das BMZ seine strategische Planung und Steuerung auf Länderebene und die dafür notwendigen Informationssysteme ausbauen.

Ein erster Schritt dorthin ist das von 2017 bis 2019 vom DEval entwickelte Instrument für strategische Länderportfolioreviews (LPR), das Länderportfolios vor dem Hintergrund der Agenda 2030 unabhängig bewertet und steuerungsrelevante Informationen hinsichtlich der übergeordneten Relevanz, Kohärenz und Komplementarität der deutschen bilateralen EZ bereitstellt. Damit wurde eine wichtige Grundlage für eine evidenzbasierte strategische Steuerung geschaffen, die zukünftig durch weitere Instrumente wie Länderprogrammevaluierungen ergänzt werden sollte. ■

Länderportfolioreviews im Überblick

Ziel und Gegenstand von LPRs	LPRs beantworten die Frage
<p>LPRs unterstützen die Regionalreferate des BMZ bei der Erstellung der Länderstrategien</p>  <p>und analysieren systematisch und unabhängig die staatliche bilaterale EZ.</p> 	<p>„Tut die deutsche EZ im Partnerland (noch) das Richtige?“</p>  <p>und legen folgende Kriterien zugrunde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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

Quelle: DEval.



Kirsten Vorwerk
DEval-Evaluatorin

Christoph Hartmann
DEval-Teamleiter

Gemeinsam für 17 Ziele: Nachhaltigkeit global bis lokal gestalten

Bonn ist ein Zentrum für internationale Zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung sowie Sitz von 20 UN-Einrichtungen, darunter das Klimasekretariat der Vereinten Nationen. Mit ihnen widmen sich Bundeseinrichtungen, Wissenschaftsorganisationen, Unternehmen, Medien und Nichtregierungsorganisationen der Lösung globaler Zukunftsfragen. Mit der Bonner Allianz für Nachhaltigkeitsforschung und der Schaffung des Innovations-Campus Bonn „Nachhaltigkeit und Globaler Wandel“ werden Spitzenkompetenzen ausgebaut und in einem globalen Wissenschaftszentrum gebündelt – an der Schnittstelle zu den Vereinten Nationen in Bonn, zu Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Am führenden entwicklungspolitischen Standort der Bundesrepublik werden Impulse auch auf lokaler Ebene angestoßen. In sechs entwicklungspolitischen Projektpartnerschaften arbeitet die Stadt Bonn zu Klimaschutz und Klimaanpassung, zu Biodiversität und nachhaltigem Tourismus sowie zur Katastrophenfrühwarnung. Mit Cape Coast (Ghana) und Chengdu (China) werden demnächst Projekte zur Kreislaufwirtschaft geplant.

Dazu kommen internationale Projekte wie die Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) zur Implementierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene. Seit 1999 ist Bonn Mitglied von ICLEI, dem Nachhaltigkeitsnetzwerk der

Städte mit über 1.750 Mitgliedern. ICLEI richtet jährlich in Bonn die *Resilient-Cities*-Konferenz zu Städten und Klimaanpassung aus.

Bonn hat Gewicht als Nachhaltigkeitsstandort – nicht nur durch die Präsenz der Vereinten Nationen. Auch der internationale Konferenzstandort gewinnt immer mehr an Bedeutung. 2017 fand in Bonn die 23. Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen statt – mit über 22.000 Teilnehmenden die bisher größte internationale Konferenz in Deutschland.

Ein deutliches Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung stellt die Nachhaltigkeitsstrategie dar, die der Rat der Stadt Bonn im Februar 2019 beschloss. In einem partizipativen Prozess wurden sechs kommunale Handlungsfelder identifiziert – von nachhaltiger „Mobilität“ über „Klima und Energie“, „Natürliche Ressourcen und Umwelt“, „Arbeit und Wirtschaft“, „Gesellschaftliche Teilhabe und Geschlechtergerechtigkeit“ bis hin zu „Globaler Verantwortung und Eine Welt“. Zu allen Feldern wurden konkrete Maßnahmen erarbeitet, die es nun umzusetzen gilt.

Leaving no one behind ist ein Leitsatz der Agenda 2030. Für Bonn bedeutet das „Alle mitnehmen“ – nicht nur im globalen Süden, sondern auch hier zuhause, in gemeinsamen Projekten und mit gemeinsamem Engagement, wie im letzten der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) postuliert.



Ashok Sridharan
Oberbürgermeister der
Bundesstadt Bonn und
Präsident von ICLEI
(Local Governments for
Sustainability)



Kapitel 1.2

Die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit im Zeichen der Nachhaltigkeitsagenda

Die Agenda 2030 verändert nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch deren Evaluierung, die dem systemischen Ansatz der Agenda 2030 Rechnung tragen muss. Sie passt derzeit ihre Kriterien und Methoden an die Nachhaltigkeitsagenda an. Eine neue Arbeitsteilung und mehr Qualifizierung von Evaluierungs-Fachleuten müssen den Weg zu einer agendakonformen Evaluierungspraxis ebnen, so eine Forderung von vier führenden Evaluierungsexpertinnen und -experten der deutschen EZ im Interview.

Eine neue Ära für Evaluierungen

Allen Entwicklungspartnern ist klar: Mit der Agenda 2030 haben sich für die Evaluierenden der internationalen Zusammenarbeit Chancen, aber auch Herausforderungen aufgetan, wenn es darum geht, einzeln oder gemeinsam Fortschritte und Leistungen in Form von Zahlen und Indikatoren zu erfassen und mithilfe von Evaluierungen Fragen nach dem Warum, dem Wie und dem weiteren Vorgehen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit zu beantworten.

Die SDGs sowie deren Umsetzungsrahmen beruhen auf zahlreichen Annahmen. So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass die national erhobenen Daten ausreichend belastbar und aktuell sind, um zu belegen, inwiefern die SDG-Indikatoren erfüllt werden. Außerdem wird angenommen, dass alle Länder über ausreichende Kapazitäten für die Analyse und die eigenverantwortliche Durchführung von Reviews und Evaluierungen verfügen. Die Realität zeigt jedoch, dass etliche Länder mindestens eine dieser beiden Annahmen derzeit nicht erfüllen.

Von UN-Organisationen und anderen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit wird erwartet, dass sie ihren Beitrag zur Erreichung der SDGs belegen. Ursprünglich lag der Schwerpunkt der Vereinten Nationen darauf, eine bessere statistische Datengrundlage zu schaffen. Weil die Datenerhebung aber nach wie vor ein großes Problem darstellt, muss sich der Fokus langfristig weg von der Fortschrittmessung im Rahmen der freiwilligen

nationalen Berichterstattung hin zur Beantwortung evaluationsbezogener Fragen verschieben. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Frage, welche Maßnahmen aus welchen Gründen wirken.

— Neue Komplexität erfordert neue Antworten

Die Komplexität der Agenda 2030 einschließlich der Interdependenzen zwischen den SDGs stellt Evaluatorinnen und Evaluatoren vor nie dagewesene Herausforderungen. Wir können nicht länger kleinteilig denken, wenn wir belastbare Aussagen dazu treffen wollen, welche SDGs erfolgreich umgesetzt werden und ob dies auf ganzheitliche und nachhaltige Weise gelingt. Doch wie können einzelne Evaluierungen zu einzelnen Maßnahmen Antworten hierzu liefern? Weder die Vereinten Nationen noch die meisten Länder verfügen über die dafür notwendigen organisations- oder ressortübergreifenden Evaluierungskapazitäten.

Bei der Entwicklung und Verabschiedung der Agenda 2030 wurde die Bedeutung von systemübergreifenden Evaluierungen für die Umsetzung der Agenda nicht ausreichend berücksichtigt. Doch nun bietet sich die Gelegenheit, verstärkt solche Evaluierungen gemeinsam durchzuführen. Dafür hat sich die Evaluierungsgruppe der Vereinten Nationen stark gemacht und hat gemeinsam mit anderen Evaluierungsakteuren einige Erfolge erzielen können. Allerdings gestaltet sich der Fortschritt hierbei langsam.

Wir können nicht länger kleinteilig denken, wenn wir belastbare Aussagen dazu treffen wollen, welche SDGs erfolgreich umgesetzt werden und ob dies auf ganzheitliche und nachhaltige Weise gelingt.

Systemübergreifende Evaluierungen sind die Zukunft

Für die Zukunft sind folgende Entwicklungen zu erwarten:

1. Die Nachfrage nach Meta-Synthesen zu vorhandenen Evaluierungen wird zunehmen. Allerdings muss dafür der Großteil der genutzten Evaluierungen hinreichend aussagekräftig und spezifisch sein. Eine von der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) durchgeführte Meta-Synthese zu SDG 4 (Hochwertige Bildung) ergab, dass zwischen 2015 und 2018 mehr als 800 hierfür relevante Evaluierungen durchgeführt worden waren.
2. In den kommenden Jahren wird es eines der wichtigsten strategischen Ziele der UN-Evaluierungsgruppe sein, Leitlinien zu entwickeln und Evaluierungen der SDGs und des Rahmenkonzepts der Vereinten Nationen zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit (*UN Development Assistance Framework*) zu unterstützen – zusammen mit Partnern aus Wissenschaft, internationalen Organisationen, Regierungen, regionalen Evaluierungsverbänden und der Zivilgesellschaft. Zwar ist hinreichend bekannt, wie komplex Evaluierungen vor dem Hintergrund der SDGs sind, doch bestehen derzeit keine klaren und einheitlichen Vorstellungen davon, wie bei einer solchen Evaluierung vorzugehen ist. Dies zeigt sich auch in den jüngsten Diskussionen darüber, wie die DAC-Evaluierungskriterien zweckmäßig überarbeitet werden könnten. All dies erfordert einen internationalen Dialog und ein gemeinsames Vorgehen.
3. Die Bemühungen um gemeinsame systemweite Evaluierungen müssen verstärkt werden. Dies ist einfacher gesagt als getan, denn gemeinsame systemweite Evaluierungen, die über die Erstellung von Meta-Synthesen hinausgehen, sind mit hohen Transaktionskosten verbunden und haben einen hohen Ressourcenbedarf. Die Vereinten Nationen haben erst eine derartige Evaluierung durchgeführt: 2005 nach dem Tsunami im Indischen Ozean. Die Evaluierung, an der mehr als 40 UN-Organisationen, NROs und bilaterale Geber beteiligt waren, dauerte über ein Jahr und kostete fast drei Millionen US-Dollar. Das Mindeste, was wir tun können, ist, dass wir für die Zukunft einzelne und gemeinsame Evaluierungen für die 17 SDGs und Länder planen. In einem weiteren Schritt sollten diese Evaluierungen dieselben Schlüsselfragen beantworten und auf vordefinierten Daten basieren, um so systemweite Analysen zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen müssen die Vereinten Nationen sowie ihre nationalen und globalen Partner die Herausforderungen eines immer komplexeren Evaluierungsumfelds annehmen. ■



Susanne Frueh
 Direktorin
 Internal Oversight Service
 Organisation der
 Vereinten Nationen für
 Erziehung, Wissenschaft
 und Kultur (UNESCO)
 Vorsitzende
 Evaluierungsgruppe der
 Vereinten Nationen

Nutzung einer systemischen Perspektive in Evaluierungen

Wir leben in einer zunehmend vernetzten und von Regulierungen bestimmten Welt. Dies bringt Herausforderungen für den Umfang und die Methodik von Evaluierungen mit sich. Deren Fokus liegt in der Regel auf Vorhaben oder auf einzelnen Institutionen: Evaluierende betrachten die Welt aus der Sicht des Evaluierungsgegenstands und laufen damit Gefahr, dessen Einfluss zu überschätzen und die Rolle und Komplexität von Kontextfaktoren zu unterschätzen. Wie also können wir als Evaluierende mit dieser kognitiven Verzerrung umgehen und welche Methoden gibt es, um sie zu überwinden?

Hier bietet es sich an, eine systemische Perspektive einzunehmen – entsprechend SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele), das die Koordination und Abstimmung zwischen Institutionen in den Mittelpunkt der politischen Debatte stellt. Dabei ist nicht die Intervention der Ausgangspunkt einer Evaluierung, sondern das Verständnis über das System und dessen Konzeptionalisierung. Das System wird durch seine verschiedenen Elemente wie Institutionen sowie durch kausale Zusammenhänge bestimmt. Die Verbindungen zwischen den Elementen und die Systemgrenzen geben den Ausschlag dafür, welche Aspekte eine Evaluierung berücksichtigt und welche nicht. Besonders interessant sind systemische Ansätze, die die institutionelle Landschaft, in der eine bestimmte Organisation tätig ist, systematisch untersuchen und die deren strategische Funktion und Positionierung genauer analysieren. Zwei aktuelle

Evaluierungen der Independent Evaluation Group (IEG) der Weltbankgruppe verdeutlichen diesen Ansatz.

— Armutsorientierung von Institutionen in Mexiko

Im ersten Beispiel geht es um die Verwendung von Geodaten, um Finanzströme zu erfassen. Die Geodaten machen die räumliche Verteilung der Weltbank-Leistungen sichtbar – ein erster Schritt zur Bewertung des Weltbank-Beitrags zu SDG 1 (Keine Armut). Die hier angewendete systemische Perspektive zeigt sich in der Kombination unterschiedlicher Geodaten:

1. der Anteil der Menschen in einem Bundesstaat, die zu den ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung gehören,
2. die Verteilung der von der Weltbank bereitgestellten Projektmittel auf die Bundesstaaten sowie
3. die Verteilung der Ausgaben der Zentralregierung auf die einzelnen Bundesstaaten.

Beim Vergleich dieser Daten ergaben sich beispielsweise folgende Fragen: Ist die Weltbank wirklich in den ärmsten Regionen des Landes tätig? Weist die Unterstützung der Weltbank eine höhere Armutsorientierung auf als die Ausgaben der Zentralregierung in ähnlichen Tätigkeitsfeldern? Trotz einiger Vorbehalte bei solchen Analysen besonders hinsichtlich der Detailgenauigkeit waren die Ergebnisse der Evaluierung eindeutig. Mittels einer Regressionsanalyse wurde die Verteilung

der Weltbankmittel auf die Bundesstaaten analysiert, wobei mögliche Abweichungen aufgrund anderer Faktoren berücksichtigt wurden. Es zeigte sich, dass die Unterstützung der Weltbank in den einzelnen Bundesstaaten positiv mit der Zahl der Menschen korreliert, die zu den ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung gehören, und weitgehend unabhängig von den Ausgaben der Zentralregierung ist.

Institutionelle Finanzströme zur Gesundheitsförderung in Liberia

Im zweiten Beispiel analysierte die IEG soziale Netzwerke, um den Beitrag der Weltbankgruppe zur Entwicklung des liberianischen Gesundheitssektors und damit zur Erreichung von SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) zu bestimmen. Mittels einer systemischen Sichtweise bildete die IEG öffentliche, nicht gewinnorientierte Finanzströme ab und analysierte, welchen Organisationen eine Themenführerschaft im Gesundheitsbereich zugesprochen wird. Zudem stellte sie die operative Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten

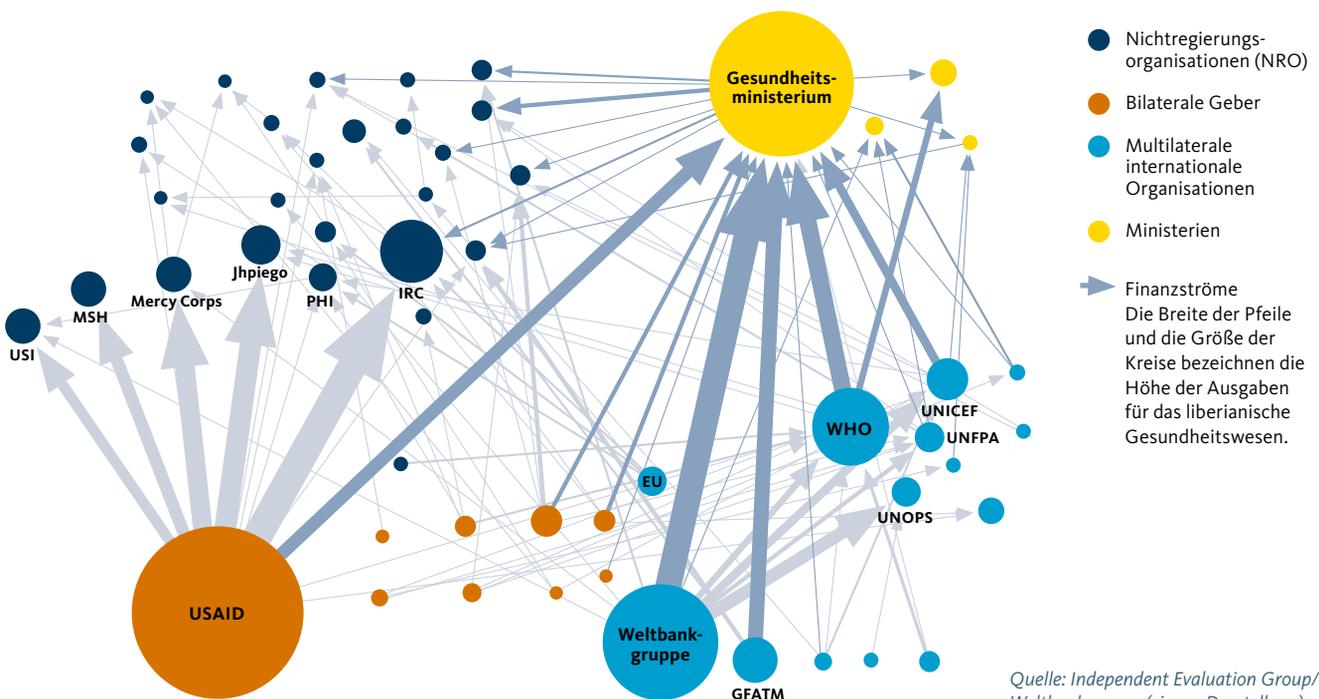
Organisationen des Sektors, die Unterstützung leisten und erhalten, dar. Die in der Grafik unten dargestellten Finanzströme zeigen, dass die Weltbankgruppe der zweitgrößte Geber für den Gesundheitssektor des Landes ist. Zudem wird deutlich, dass USAID bevorzugt NROs fördert, während die Weltbankgruppe ihre Mittel hauptsächlich über die Regierung und die Vereinten Nationen kanalisiert. Aus dem Vergleich der beiden Vorgehensweisen ergeben sich potenzielle Zielkonflikte im Hinblick auf die kurz- und mittelfristigen Wirkungen bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen sowie unterschiedliche Implikationen für den Kapazitätsaufbau auf Seiten der Zentralregierung.

So hilft der Blick auf das System, die Rolle einer Organisation in der jeweiligen institutionellen Landschaft zu verstehen. In einer zunehmend vernetzten Welt und angesichts der ambitionierten SDGs müssen wir unser Instrumentarium erweitern und die systemische Perspektive häufiger und konsequenter in Evaluierungen nutzen. ■



Dr. Jos Vaessen
Berater Methoden
Independent Evaluation
Group
Weltbankgruppe

Die Weltbankgruppe als Geber bei der Finanzierung des liberianischen Gesundheitswesens



Quelle: Independent Evaluation Group/
Weltbankgruppe (eigene Darstellung).

Die Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Mit dem Entwicklungsdiskurs der 1980er-Jahre hielt Nachhaltigkeit Einzug in die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit. Aber erst durch die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung steht das Prinzip Nachhaltigkeit heute im Zentrum der Wirksamkeitsdebatte. Neben dem Verständnis von Nachhaltigkeit kommt seither auch die Evaluierungspraxis auf den Prüfstand: Zeit für eine systematische Bestandsaufnahme.

— Wie sollte Nachhaltigkeit bislang bewertet werden?

In der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit obliegt es dem BMZ, die konzeptionelle Grundlage für die Erfolgsbewertung vorzugeben. Demnach wird Nachhaltigkeit entlang der fünf Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, OECD DAC) bewertet. Neben der Nachhaltigkeit sind auch die Relevanz, Effektivität, Effizienz und die übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit Teil der Erfolgsbewertung. Seit 2006 soll die Nachhaltigkeit von entwicklungspolitischen Maßnahmen anhand von drei zentralen Aspekten bewertet werden:

1. Dauerhaftigkeit positiver Veränderungen und Wirkungen,
2. Stabilität des Umfelds im Hinblick auf soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologisches Gleichgewicht und
3. mögliche Risiken und Potenziale für die nachhaltige Wirksamkeit.

Dabei zeigt sich bereits eine Divergenz zu den umfassenden Nachhaltigkeitsprinzipien der Agenda 2030. Weder das Zusammenspiel der sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimensionen von Nachhaltigkeit noch der integrative Charakter der SDGs sind expliziter Teil der bisherigen Evaluierungsvorgaben. Allerdings sind einige der Prinzipien der Agenda 2030 konzeptionell bereits in den bestehenden Evaluierungskriterien angelegt. Beispielsweise sollen Wirkungen nach den drei Nachhaltigkeitsdimensionen differenziert dargestellt werden. Die Auseinandersetzung mit den Synergien und Spannungsfeldern zwischen den Dimensionen ist bislang jedoch kein Teil der Vorgaben.

— Wie ging die Evaluierungspraxis mit den Vorgaben bislang um?

Im Zuge der konzeptionellen Auseinandersetzung mit dem Nachhaltigkeitsverständnis

Die Vorgaben des BMZ wurden in der Vergangenheit nur unzureichend umgesetzt – nur rund eine Drittel der Evaluierungsberichte deckt alle nachhaltigkeitsbezogenen Fragestellungen ab.

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit befasste sich das DEval im Rahmen seiner 2018 veröffentlichten Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auch mit der Evaluierungspraxis. Die repräsentative Auswertung von über 500 Evaluierungsberichten der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der KfW Entwicklungsbank (KfW) zeigt, dass die Vorgaben des BMZ in der Vergangenheit unzureichend und unsystematisch umgesetzt wurden. Nur rund ein Drittel der analysierten Evaluierungsberichte deckt alle nachhaltigkeitsbezogenen Fragestellungen aus den BMZ-Vorgaben ab. Die Diskrepanz zwischen Vorgaben und Praxis bezieht sich dabei insbesondere auf den Nachhaltigkeitsaspekt der Dauerhaftigkeit von (entwicklungspolitischen) Wirkungen.

Allerdings zeigt sich in der Gesamtschau der analysierten Evaluierungsberichte bereits ein deutlich umfassenderes Nachhaltigkeitsverständnis als die Vorgaben vermuten ließen. Die Nachhaltigkeit von Vorhaben wird demnach nicht allein an der Dauerhaftigkeit, dem Kontext der Maßnahmen und den Kapazitäten vor Ort gemessen, sondern zusätzlich entlang einer Reihe von Kriterien aus den Bereichen der Projektimplementierung sowie der direkten und indirekten Wirkungen. Dazu gehören unter anderem die Anpassung der Vorhaben an nationale Politiken der Partner, die Partizipation von Zielgruppen, die Nutzung institutioneller Strukturen vor Ort, Akzeptanz und Eigenverantwortung, Resilienz und auch die Breitenwirksamkeit der entwicklungspolitischen Maßnahmen. Allerdings finden sich auch Aspekte wie etwa nicht-intendierte Wirkungen oder das Zusammenspiel der Nachhaltigkeitsdimensionen, die entgegen den Annahmen der Meta-Evaluierung gleichsweise

selten in die Bewertung einfließen. Insgesamt wird Nachhaltigkeit in der Evaluierungspraxis der Durchführungsorganisationen entlang einer Vielzahl von Kriterien bewertet, die sich allerdings von Bericht zu Bericht unterscheiden und sich somit schwer vergleichen lassen.

Notwendige Reformen sind auf dem Weg

Der wesentliche Grund für eine fehlende Systematik und Einheitlichkeit in der Berichterstattung liegt in dem fehlenden konzeptionellen Rahmen eines umfassenden Nachhaltigkeitsverständnisses im Sinne der Agenda 2030. Vor diesem Hintergrund empfahl das DEval eine Reform der bestehenden Vorgaben. Das BMZ und seine Durchführungsorganisationen haben sich die Empfehlung zu eigen gemacht und arbeiten mit Unterstützung des DEval an einer Reform der Evaluierungskriterien. Die hierfür eingesetzte Arbeitsgruppe soll auch die Evaluierungspraxis im Hinblick auf ein mit der Agenda 2030 konformes Evaluierungssystem harmonisieren. Zukünftig sollen Evaluierungen auch über die Beiträge entwicklungspolitischer Vorhaben zu den Zielen und Prinzipien der Agenda 2030 berichten können. Mit den Erfahrungen der vergangenen Jahre befindet sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hierfür in einer guten Ausgangssituation. ■



Dr. Martin Noltze
DEval-Teamleiter

Interview

Die Agenda 2030: Reformbedarf für die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit

Welche Bedeutung die Agenda 2030 für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat, diskutierten in telefonischen Einzelinterviews Prof. Dr. Jörg Faust (Direktor des DEval), Dr. Ricardo Gomez (bis Juli 2019 Leiter der GIZ-Stabsstelle Evaluierung), Prof. Dr. Eva Terberger (bis Juni 2019 Leiterin der Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank) und Michaela Zintl (bis März 2019 Leiterin des BMZ-Referats Evaluierung und Ressortforschung). In den hier zusammengestellten Antworten spannten sie einen Bogen von der Erklärung von Paris 2005 bis hin zur aktuellen Überarbeitung der OECD-DAC-Evaluierungskriterien.

Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich aus der Agenda 2030 für die Evaluierung der deutschen EZ und ihre institutionellen Strukturen?

Michaela Zintl: Ich sehe die größte Herausforderung darin, wie wir mit potenziellen Zielkonflikten zwischen den drei Dimensionen der Agenda 2030 – Ökonomie, Ökologie und Soziales – umgehen. Evaluierungen können diese Zielkonflikte nicht lösen, aber sie kommen auch nicht an ihnen vorbei. Wie groß die Zielkonflikte sind oder als solche wahrgenommen werden, sehen wir unter anderem aktuell in der deutschen Debatte um Klimaschutz versus Arbeitsplätze.

Jörg Faust: Die Agenda 2030 gibt einen wichtigen und international legitimierten Orientierungsrahmen für zentrale Zielsetzungen menschlicher Entwicklung. Dies ist ein hohes Gut. Gleichzeitig birgt die Komplexität dieses Zielsystems nicht nur die Gefahr der normativen Überfrachtung und damit verbunden unerfreulicher Ernüchterung. Aus Sicht der

Evaluierung wird es auch sehr schwierig, die Beiträge einzelner Staaten zur Agenda 2030 zu bestimmen und miteinander zu vergleichen.

Ricardo Gomez: Wir haben in der deutschen Evaluierung der EZ bislang kein definitives gemeinsames Konzept, wie wir mit den Herausforderungen der Agenda 2030 umgehen. Die Integration der SDGs in Projekte und deren Evaluierung betrachte ich als relativ einfach, weil wir die Zielerreichung anhand von Indikatoren messen können, die die SDGs abbilden. Problematischer erscheint es mir hingegen, die Prinzipien der Agenda wie „Niemanden zurücklassen“ oder den *Multi-Stakeholder-Ansatz* der Agenda 2030 zu evaluieren. Hierfür müssen wir bestehende Methoden innovativ weiterentwickeln oder neue Methoden für den Umgang mit Komplexität und Zielkonflikten anwenden.

Eva Terberger: Ich halte die Konsequenzen der Agenda 2030 für Evaluierungen auf Projektebene für nicht so weitgreifend. Zum einen wurden viele Elemente der



Michaela Zintl



Prof. Dr. Jörg Faust

Millenniumentwicklungsziele (MDGs) in die SDGs übernommen, zum anderen adressiert eine einzelne Intervention kaum alle Ziele gleichzeitig. Wie früher die MDGs geben heute die SDGs eine phantastische Orientierung, aber – weil sie so allumfassend und nicht immer komplementär sind – sind sie nicht unmittelbar handlungsleitend. Sollten mehrere, nicht miteinander kompatible Ziele in einem Projekt angestrebt werden, ist die Abwägung gegeneinander eine große Herausforderung für die Evaluierung. Diese Problematik gab es aber auch schon bei den MDGs.

Wie begegnen Sie diesen Herausforderungen und zeigen die Anpassungen bereits Wirkung?

Ricardo Gomez: Wir sind gerade erst dabei, Agenda 2030-konforme Projekte zu konzipieren. Wir treffen bei der GIZ institutionelle Vorkehrungen und überlegen etwa, wie unsere Vorhaben die Agenda 2030 besser berücksichtigen können. Wir wissen jedoch noch nicht, wie das BMZ die Agenda 2030 im Projektzyklus abbilden will und auf welcher Ebene es Aktivitäten auf die Agenda 2030 ausrichten will, was sich ja auch entsprechend auf die Evaluierung auswirkt.

Eva Terberger: Die SDGs spielen bei unseren Evaluierungen insofern eine Rolle, als wir zur angestrebten Harmonie zwischen ökologischer, ökonomischer und sozialer Entwicklung

mit unseren Projektevaluierungen viele Beispiele über das tatsächliche Zusammenspiel beisteuern können – sowohl solche, bei denen der Gleichklang funktioniert, aber auch solche, bei denen sich Disharmonien zwischen den Dimensionen ergeben.

Wie gesagt bedeutet die Agenda 2030 für uns keine Revolution. Deshalb muss Evaluierung auch nicht komplett neu aufgestellt werden. Den Vorschlag der deutschen EZ, ergänzend zu den anderen OECD-DAC-Evaluierungskriterien hervorzuheben, wie ein Vorhaben bezüglich des SDG-Beitrags einzuordnen ist, halte ich für einen angemessenen Umgang mit den SDGs in der Evaluierung.

Michaela Zintl: Wir verständigen uns aktuell darüber, was wir genau unter den Evaluierungskriterien verstehen und wie wir sie in Zukunft noch besser operationalisieren, auch wenn die BMZ-Orientierungslinien zu den Kriterien von 2006 bereits die Mehrdimensionalität der SDGs reflektieren. Dieses Vorhaben wird etwas komplizierter, weil auch im OECD DAC, genauer im DAC-Evalnet, die Diskussion zur eventuellen Anpassung der Kriterien an die Agenda 2030 läuft. Diese Prozesse müssen wir miteinander verknüpfen, denn Evaluierungsergebnisse müssen auch international vergleichbar sein. Es zeigt sich immer deutlicher, wie wichtig übergeordnete Auswertungen der deutschen EZ sind. Wir benötigen zum übergeordneten Lernen mehr – vom Einzelfall losgelöste – Synthesestudien.

In der europäischen Evaluierungspraxis finden noch immer zu wenig gemeinsame Untersuchungen statt. Dies erschwert es allen Beteiligten, gemeinsam für eine wirksamere und nachhaltigere EZ zu lernen.

Prof. Dr. Jörg Faust

Wie kann Evaluierung dazu beitragen, Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030 in Ihrer Organisation und der deutschen EZ als Ganzes zu stärken?

Jörg Faust: Die Meta-Evaluierung des DEval zur Bewertung von Nachhaltigkeit in den Evaluierungen der GIZ und der KfW gab hierzu wichtige Impulse. Die institutionenübergreifende Analyse von Projekt- und Programmevaluierungen zeigte, dass Deutschland mit den Leitlinien des BMZ bereits seit 2006 eine mehrdimensionale Bewertung von Nachhaltigkeit (sozial, ökonomisch, ökologisch) einfordert. Gleichzeitig war die tatsächliche Bewertungspraxis von Nachhaltigkeit sehr heterogen, was die Vergleichbarkeit einzelner Evaluierungen und damit projektübergreifendes Lernen sehr erschwerte. Dass nunmehr an einer Schärfung des Nachhaltigkeitskriteriums gearbeitet wird, ist daher eine gute Entwicklung. Darüber hinaus benötigen wir in Deutschland deutlich mehr experimentelle und quasi-experimentelle Wirkungsevaluierungen und Begleitforschung. Dies ist notwendig, um mehr rigorose Evidenz über die Wirkungen und Nachhaltigkeit der deutschen EZ zu bekommen.

Michaela Zintl: Insbesondere fehlen projektübergeordnete Schlussfolgerungen aus mehreren Wirkungsevaluierungen, die in Neuplanungen einfließen können und sollen. Daher haben wir mit dem und beim DEval dazu ein Forschungsprojekt aufgelegt und planen in der Folge ein Förderprogramm für empirische Begleitforschung, das wir finanziell und konzeptionell unterstützen.

Eva Terberger: Evaluierung kann Evidenz beitragen; dabei setzen wir in der Evaluierung von FZ-Vorhaben vor allem auf die auch quasi-experimentelle Auswertung vorhandener Daten. Weiterhin kann Evaluierung dabei

helfen, der Überfrachtung einzelner Projekte entgegenzuwirken. Ein Vorhaben zum Klimaschutz ist eben nicht unbedingt geeignet, um gleichzeitig Armut zu bekämpfen. Wir können mithilfe von Evaluierungen helfen, Ziele von zukünftigen Interventionen zu schärfen und aufzuzeigen, wo im Zweifel ihr Schwerpunkt liegen soll.

Wie unterstützt die deutsche EZ ihre Partner dabei, ihrer Rechenschaftspflicht im Rahmen der Agenda 2030 nachzukommen? Was sind hierbei besondere Herausforderungen?

Jörg Faust: Die Entwicklungszusammenarbeit kann auch dazu beitragen, Organisationen in unseren Partnerländern in die Lage zu versetzen, die Nachhaltigkeitsagenden und -strategien ihrer Regierungen sowie die Aktivitäten der EZ selbst unabhängig und transparent zu bewerten. Das Potenzial eines solchen *Evaluation Capacity Development* ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. In vielen Entwicklungsländern dominieren noch immer die Organisationen der EZ die Evaluierungslandschaft.

Das sollte sich im nächsten Jahrzehnt ändern. **Michaela Zintl:** Der zweite Weg neben der direkten Förderung von Kapazitäten ist das Mainstreaming während der Durchführung von Geber-Evaluierungen, indem Partner sowie lokale Fachkräfte vermehrt beteiligt und damit die Evaluierungen öfter für die Entwicklung von Kapazitäten genutzt werden. Evaluierung ist keine Advocacy-Veranstaltung, sondern basiert auf Evidenz. Durch die Verankerung entsprechender Fragestellungen in den Evaluierungskriterien können Evaluierungen aber darauf hinweisen, wo Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda 2030 noch nicht ausreichend bedacht wird.



Dr. Ricardo Gomez



Prof. Dr. Eva Terberger

Ricardo Gomez: Ich habe den Eindruck, dass viele Partnerländer der deutschen EZ den Minimalansatz wählen und sich nur einige SDGs und die dazugehörigen Indikatoren herauspicken. Das ist ihnen freigestellt und dies war im Nachhinein betrachtet keine gute Idee bei der Entwicklung der Agenda 2030. Ich kenne bislang kein Partnerland, das ein wirklich umfassendes Konzept entwickelt hat. Die meisten konzentrieren sich auf jene SDGs, mit denen sie sich ohnehin in ihrer nationalen Entwicklungsstrategie befassen. Die Umsetzung der Prinzipien hingegen ist überall ein blinder Fleck. Hier sollten wir in unserer Beratung ansetzen.

Welche Lehren lassen sich aus der schwachen Umsetzung der Wirksamkeitsagenda und der Evaluierung der Erklärung von Paris für die Umsetzung der Agenda 2030 ziehen?

Michaela Zintl: Schon in der Erklärung von Paris war verankert, dass der Beleg der Wirksamkeit von den Partnern selbst kommen muss. Das war zwar grundsätzlich richtig, war aber etwas blauäugig, denn wenn das Geld aus einem Geberland kommt, gibt es auch dort Rechenschaftspflichten und auch die Geberorganisationen müssen lernen. Die Erklärung von Paris hatte weitere im Prinzip richtige Regeln aufgestellt, mit einem großen Schwerpunkt auf Ownership. Gleichzeitig wurde dies manchmal überspitzt interpretiert als „Wir machen nur das, was der Partner will“.

Man hat damit etwas übertüncht, dass es große Unterschiede zwischen hinreichend stabilen, demokratischen und eher fragilen Partnerländern gibt. Die EZ muss so strukturiert sein, dass sie hier differenziert reagieren kann – mit Folgen wiederum bis hin zur Evaluierung.

Jörg Faust: Viele europäische Regierungen stellten im letzten Jahrzehnt nationale Interessen derart in den Vordergrund der EZ, dass Harmonisierung und Arbeitsteilung erschwert wurden. Auch in der Evaluierung finden in Europa noch immer viel zu wenig gemeinsame Untersuchungen statt. Dies erschwert gemeinsames Lernen für wirksamere und nachhaltigere EZ. Entsprechend sollte Deutschland auf eine stärkere Harmonisierung der europäischen EZ und damit auch auf mehr gemeinsame Evaluierungen drängen. Denn die derzeitige Fragmentierung der EZ ist ineffizient und birgt hohe Effektivitätsverluste.

Eva Terberger: Die Harmonisierung wird teilweise auch dadurch erschwert, dass sich jeder Geber positive Wirkungen auf die eigene Fahne schreiben will. Solange sich das nicht ändert, können wir in Evaluierungen zwar feststellen, dass mangelnde Koordinierung nicht gut ist – über daraus folgende Handlungsänderungen dürfen wir uns keine Illusionen machen. Mit gemeinsamen Evaluierungen haben wir in den letzten Jahren positive Erfahrungen gemacht, vor allem, wenn von Anfang an Projekte gemeinsam finanziert wurden.

Ricardo Gomez: Es war ja auch eine naive Vorstellung zu glauben, dass wir nach der Erklärung von Paris nur *Joint Implementation* und *Joint Evaluation* machen oder dass nationale Interessen in der Formulierung von Strategien keine Rolle mehr spielen würden. Spätestens die Flüchtlingskrise 2015 hat uns eines Besseren belehrt.

Heute ist die Frage, ob man bereit ist, die Prinzipien der Agenda 2030 bewusst in Vorhaben zu integrieren. Die vor Ort etablierten Dialogmechanismen wie Geberrunden bieten eine gute Plattform, um die Umsetzung und Erfolgsmessung der Agenda 2030 zu diskutieren und den Druck zu erhöhen, die Agenda 2030 stärker in die Planung von Vorhaben zu integrieren. ■

Interview:



Dr. Susanne Reiff
freie Redakteurin

Reform der Evaluierungskriterien setzt Fokus auf Nachhaltigkeit

Wann Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich ist und wann nicht, bemisst sich entlang der fünf Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (*impact*) und Nachhaltigkeit im Sinne der Dauerhaftigkeit. Diese Kriterien genießen eine hohe internationale Akzeptanz, setzen Anreize für die Konzeption entwicklungspolitischer Vorhaben und eröffnen Lernpotenziale über Einzelvorhaben hinweg.

In der jüngsten Vergangenheit der Erfolgsgeschichte der „großen Fünf“ hat sich die Diskussion um die Angemessenheit und Nützlichkeit des Kriterienkatalogs international und in Deutschland intensiviert. Ein wesentlicher Anlass hierfür war die Verabschiedung der Agenda 2030 mit ihrem universellen Anspruch hinsichtlich des Zusammenspiels der sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeitsdimensionen, ihres integrierten und inklusiven Ansatzes sowie neuer Partnerschaften. Seither muss sich der Wirkungsnachweis der Entwicklungszusammenarbeit auch mit den Beiträgen zu den Zielen und

Handlungsprinzipien der Agenda 2030 auseinandersetzen.

Deutschland hat sich auf Ebene der OECD mit Erfolg für eine Reform der internationalen Evaluierungskriterien eingesetzt. Gemeinsam mit den staatlichen Durchführungsorganisationen und dem DEval arbeitet das BMZ an der Überarbeitung der Evaluierungskriterien in Deutschland und bringt Vorschläge in den Reformprozess der OECD ein. Zu den Zielen der Überarbeitung gehören die konzeptionelle Schärfung der Prüffragen, die Einbeziehung von Fragen zu nicht-intendierten Wirkungen sowie die Erhöhung der Verbindlichkeit.

Zukünftig soll das Nachhaltigkeitsverständnis der Agenda 2030 über zusätzliche Prüffragen Einzug in die bestehenden Evaluierungskriterien halten. Zusätzlich sollen die Evaluierungsberichte um ein Fazit im Hinblick auf die Beiträge der Vorhaben zu den Prinzipien der Agenda 2030 ergänzt werden. Weitere Harmonisierungsvorschläge erhöhen die Systematik und die Trennschärfe zwischen den einzelnen Kriterien.



Dr. Martin Noltze
DEval-Teamleiter



Berthold Hoffmann
Referent für Evaluierung
Bundesministerium
für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ)



Teil 2

**Die Umsetzung der
Agenda 2030-Prinzipien:
Erfahrungen,
Erkenntnisse und
Perspektiven**



Kapitel 2.1

Niemanden zurücklassen

Das Prinzip der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen, stellt die Entwicklungszusammenarbeit vor große Aufgaben: Sie will Menschen mit Behinderungen, Geflüchteten, Hungernden und vielen anderen Benachteiligten nachhaltige Entwicklungsperspektiven bieten. Was aber heißt das konkret? Die Bedarfe der verschiedenen vulnerablen Bevölkerungsgruppen sind sehr unterschiedlich, die Handlungsspielräume ihrer Fürsprecher oft gering. Vielerorts fehlt es an einem klaren Rechtsrahmen und wegweisende Politiken werden nicht ausreichend umgesetzt. Hier bieten Evaluierungen wichtige Impulse.

Zivilgesellschaftliche Handlungsräume: ein Muss für „Niemanden zurücklassen“

Seit einigen Jahren verschlechtern sich in vielen Ländern die Arbeitsbedingungen zivilgesellschaftlicher Akteure erheblich. In manchen Fällen müssen Organisationen wie Vereine, NROs und Verbände ihre Arbeit sogar ganz einstellen. Sie dürfen keine ausländischen Fördergelder mehr annehmen, verlieren ihren rechtlichen Status oder werden einfach verboten. Dieses Phänomen wird seit einigen Jahren auch als *Shrinking Space* bezeichnet. Weltweit leben zwei Milliarden Menschen in Staaten, in denen staatliche Gewalt zivilgesellschaftliches, also bürgerschaftliches Engagement vollständig unterbindet, so der von Brot für die Welt veröffentlichte Atlas der Zivilgesellschaft. Nur vier Prozent der Menschen genießen uneingeschränkte Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Die Unterdrückung von kritischer und unabhängiger Zivilgesellschaft ist auch ein Angriff auf ein Entwicklungsideal, das im Sinne der Agenda 2030 „niemanden zurücklässt“, das menschenrechtsbasiert ist und für arme und benachteiligte Menschen die Chance beinhaltet, ihre Lebenssituation zu verbessern.

Wie wirkt sich *Shrinking Space* auf das Erreichen der SDGs aus?

Eine unter anderem von Brot für die Welt beauftragte Studie zeigt: Es kommt häufig dort zu Marginalisierung und Verarmung, wo es keine unabhängigen, kritischen zivilgesellschaftlichen

Studie: Entwicklung braucht Zivilgesellschaft

Um die Wirkung von *Shrinking Space* auf das Erreichen der UN-Nachhaltigkeitsziele zu untersuchen, beauftragten Brot für die Welt, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz und das Hilfswerk der Dänischen Kirche eine Studie beim Institute of Development Studies (IDS). Sie zeigt

anhand von zwölf Deskstudien und vier Länderstudien in Brasilien, Kambodscha, Nepal und Simbabwe, dass es dort, wo es keine unabhängigen, kritischen zivilgesellschaftlichen Akteure gab, in vielen Fällen zu steigender Marginalisierung und Verarmung kam.

Naomi Hossain et al. (2019), *Development Needs Civil Society - the Implications of Civic Space for the Sustainable Development Goals*, ACT Alliance, Genf.

Akteure gibt, die die Rolle eines *Watchdog* einnehmen, Rechte von Benachteiligten einfordern, die öffentliche Politik kritisieren und die Regierung zur Rechenschaft ziehen können.

Die Einschränkungen der Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland für zivilgesellschaftliche Organisationen wirkten sich unmittelbar auf deren Überlebensfähigkeit und Arbeit aus: Das gilt vor allem für Organisationen, die sich kritisch gegen ungerechte Strukturen, Verantwortungslosigkeit, uneingeschränkten Machtausbau oder Selbstbereicherung engagierten, und trifft in besonderem Maße benachteiligte Gruppen und Minderheiten, für die sich die Organisationen zuvor einsetzten. Der Bericht zeigt auch die Folgen

von Zensur und Überwachung, der Bestrafung von Kritik, von Verstößen gegen Meinungs- und Vereinigungsfreiheit: Regierungen können dann für Korruption und Missmanagement, inkompetente Verwaltung und unzureichende soziale Dienstleistungen nicht verantwortlich gemacht werden.

— Ohne zivilgesellschaftliches Engagement oft mehr Armut

Die Beschränkung zivilgesellschaftlichen Engagements wirkt sich besonders dramatisch aus, wenn es zu Nahrungsmittelkrisen kommt, von denen arme und benachteiligte Gruppen am meisten betroffen sind. In Simbabwe behinderte die Regierung soziale Dienstleistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen für Gemeinden in Matabeleland, da die Region als Oppositionsgebiet betrachtet wurde. Dies sowie das Verbot einer zivilgesellschaftlichen Kontrolle der politischen Macht reduzierten die Resilienz dieser Region und verschärften die Nahrungsmittelkrisen. So trieben Dürreperioden, makroökonomische Krisen und die Unfähigkeit des Staates, mit solchen Krisen umzugehen, Millionen von Menschen tiefer in die Armut.

Dagegen reduzierte Brasilien zu Beginn des Jahrtausends den Anteil der Bevölkerung, der unter der Armutsgrenze lebte, durch breit angelegte, institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung und eine Initiative zum Mindestlohn sowie das Familienbeihilfeprogramm *Bolsa Familia*. Dies geschah auch, weil die Zivilgesellschaft Einfluss nahm, die Politik beobachtete und Regierungsbehörden zur Rechenschaft ziehen konnte. Besonders in den benachteiligten Regionen im Norden und

Nordosten des Landes verringerte sich die Armut drastisch. Dies reduzierte gleichzeitig auch die nationale Ungleichheit. Der Mindestlohn stieg von 2004 bis 2014 um 250 Prozent, der Anteil der Armen im Land sank von 25 Prozent im Jahr 2003 auf sieben Prozent im Jahr 2014. Es ist zu befürchten, dass die nunmehr veränderte politische Situation in Brasilien, die auch eine Beschränkung der Grundfreiheiten nach sich zieht, frühere Fortschritte zunichtemachen wird.

— Geber sind in der Verantwortung

Staatliche Geber der Entwicklungszusammenarbeit wie Deutschland sollten die Prinzipien der inklusiven und nachhaltigen Entwicklung anwenden, fördern und einfordern. Wenn staatliche Geber das Prinzip der SDGs, niemanden zurückzulassen, wirklich ernst nehmen, dann müssen sie sich entschieden und wirkungsvoll für die Freiräume der Zivilgesellschaft stark machen.

Die menschenrechtsorientierte Verantwortung sollte bei der Gestaltung der eigenen Politik anfangen. Staatliche Geber sollten verbindliche Prüfverfahren einführen, damit politische Entscheidungen und Maßnahmen in Politikfeldern wie Migrationspolitik und Außenwirtschaftsförderung keinen negativen Einfluss auf die Menschenrechte und Freiräume der Zivilgesellschaft in anderen Ländern haben. Geber müssen sich auch bei Verhandlungen wirkungsvoll gegen die Einschränkung von gesellschaftlichen Freiheiten einsetzen und sich für den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern sowie für die Bekämpfung von Straflosigkeit bei Missmanagement und Korruption stark machen. ■



Christine Meissler
Referentin für den Schutz
der Zivilgesellschaft
Brot für die Welt

Der BMZ-Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Die 2006 von den Vereinten Nationen verabschiedete Behindertenrechtskonvention schreibt der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu. Die Vertragsstaaten sollen Maßnahmen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen mit Behinderungen treffen – wo notwendig mit Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit.

Der Rechteansatz der Konvention ist Ausdruck eines Paradigmenwechsels: Menschen mit Behinderungen sind nicht länger passive Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen und auf staatliche Fürsorge angewiesen. Sie sind Rechtssubjekte, denen gegenüber Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen erfüllen müssen. Viele Menschen mit Behinderungen aus aller Welt und ihre Selbstvertretungsorganisationen beteiligten sich an der Erarbeitung der Konvention, was ihr ein besonders hohes Maß an Legitimität verleiht und der Forderung der Behindertenrechtsbewegung „Nichts über uns ohne uns“ Rechnung trägt. Für die Agenda 2030 ist die Konvention ein wichtiger Anknüpfungspunkt, denn sie steht für deren Grundprinzip „Niemanden zurücklassen“.

Mit dem 2013 in Kraft getretenen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen will das Bundesministerium für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Konvention in der deutschen Entwicklungspolitik umsetzen und verfolgt eine „systematische, querschnittsmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in der Entwicklungszusammenarbeit. Das DEval untersuchte von 2016 bis 2017, ob der Aktionsplan dieses Ziel erreicht, welche Anforderungen für das Mainstreaming von Inklusion bestehen und wie die deutsche EZ konsequenter die Rechte von Menschen mit Behinderungen verwirklichen kann.

— **Politische Konvention: kein Garant dafür, niemanden zurückzulassen**

Am Beispiel von fünf Vorhaben in Bangladesch, Guatemala, Indonesien, Malawi und Togo untersuchte das DEval, wie Chancen und Risiken der Nachhaltigkeit bezüglich der Aktivitäten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen ausgeprägt waren. Grundsätzlich waren die Voraussetzungen und politischen Rahmenbedingungen dafür günstig: Alle fünf Vorhaben entsprachen den jeweiligen nationalen Politiken zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen und alle fünf Länder hatten die UN-Konvention ratifiziert. Bangladesch und Indonesien ließen sie sogar in nationale Aktionspläne einfließen. Allerdings blieb die politische und gesellschaftliche Realität fast immer hinter den in den rechtlichen Vorgaben formulierten Ansprüchen zurück. Zudem

waren Menschen mit Behinderungen nicht hinreichend in Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen eingebunden und hatten somit keine Chance, Ownership zu entwickeln. Es besteht so die Gefahr, dass die Zielgruppe Teile der von den Vorhaben unterstützten staatlichen Dienstleistungen nicht annimmt. Das zeigt: Der Verpflichtungscharakter der Behindertenrechtskonvention allein reicht nicht aus, um eine nachhaltige Verbesserung der Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen zu garantieren.

— Besseres Mainstreaming von Inklusion notwendig

Dies gilt auch für die institutionelle Ebene in der deutschen staatlichen EZ. Hier zeigte die Evaluierung, dass das Mainstreaming von Inklusion systematischer und konsequenter vorangetrieben werden sollte. Dabei sind vier Komponenten von besonderer Bedeutung:

1. Inklusion konsequenter in Verfahren und Strukturen der deutschen EZ verankern, um ihre Verbindlichkeit zu erhöhen,
2. Nutzen für Menschen mit Behinderungen stiften und Lernerfahrungen über gute inklusive Vorhaben generieren,
3. Aufbau eines institutionellen Wissensmanagements, das Lernerfahrungen aus Vorhaben, die vorbildlich zu Inklusion arbeiten, aufbereitet, und
4. Förderung von Inklusionskompetenz bei entwicklungspolitischen Fachkräften. ■



Dr. Thomas Schwedersky
DEval-Teamleiter

Der Rechteansatz der Behindertenrechtskonvention ist kein Garant für nachhaltige Wirkungen. Notwendig sind zudem verbindliche Vorgaben für die Umsetzung der Konvention und regelmäßige Überprüfungen.

Mainstreaming von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: DEval.

Nachhaltige Flüchtlingspolitik: Humanitäre Hilfe allein reicht nicht

Noch nie gab es so viele dokumentierte Vertriebene wie derzeit. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) spricht aktuell von etwa 68,5 Millionen Menschen. In einer Welt, in der Konflikte, Armut und Klimawandel zu dieser großen Zahl an intern Vertriebenen, Flüchtlingen und Asylsuchenden führen, kann das Prinzip der Agenda 2030 „Niemanden zurücklassen“ nicht verwirklicht werden, ohne die Rechte und Bedürfnisse von Vertriebenen zu berücksichtigen.

— Verzahnung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die Langwierigkeit der Krisen und damit einhergehend der Vertreibung sind Charakteristika gerade jüngerer Konflikte. Deshalb entstand in den vergangenen Jahren ein internationaler Konsens darüber, dass es nicht ausreicht, wenn die Humanitäre Hilfe als kurzfristige Nothilfe die einzige Antwort auf Vertreibung ist. Stattdessen solle sich vor allem auch die Entwicklungszusammenarbeit um dauerhaftere Lösungen für Vertriebene bemühen. Der *World Humanitarian Summit* der Vereinten Nationen 2016 in Istanbul kam folgerichtig zu dem Schluss, dass Humanitäre Hilfe und EZ besser verzahnt werden sollten. Allerdings blieb er die Antwort schuldig, wie dies sinnvoll geschehen kann.

Das DEval und die Swedish Expert Group for Aid Studies (EBA) nahmen sich in einer [gemeinsamen Publikation](#) der Verzahnungsfrage an und analysierten die Literatur zum Nexus von Humanitärer Hilfe und EZ hinsichtlich bestehender Verzahnungshinweise und -erfordernisse. Es zeigte sich, dass die Verzahnung von Humanitärer Hilfe und EZ in mehrfacher

Hinsicht problematisch ist, konkret in Bezug auf Vision und Strategie, Planung, Finanzierung, institutionelles Set-up, Ownership, geografischen Fokus und Sequenzierung.

Die analysierte Literatur zur Syrienkrise legt nahe, dass erste Erfolge bei der Verzahnung erzielt wurden. Gleichzeitig bestehen erhebliche Koordinierungsprobleme fort: So stellt die planvolle Verzahnung der Implementierung von Programmen der Humanitären Hilfe und der EZ nach wie vor eine große Herausforderung für Akteure auf der strategischen wie operativen Ebene dar. Wenn etwa humanitäre Akteure nationale Regierungen zugunsten kurzfristiger Handlungsfähigkeit nicht hinreichend in die Planung einbinden, ist dies von EZ-Akteuren nachträglich schwer wiedergutzumachen. Außerdem ist die ohnehin unzureichende finanzielle Ausstattung der Humanitären Hilfe immerhin noch größer als jene der EZ. Von dieser Ressourcenknappheit sind insbesondere Programme zur langfristigen Stärkung der Resilienz vulnerabler Gruppen betroffen – also genau diejenigen Programme, die zur Erreichung des Agenda-2030-Prinzips beitragen könnten.

Neben der Verzahnung der Hilfsansätze stellt die Politik der Aufnahmestaaten eine wesentliche Bedingung für dauerhafte Lösungen für Vertriebene dar. Dies zeigt sich insbesondere in den Anrainerstaaten Syriens. Die Entscheidungen, ob die Aufnahmestaaten lediglich ein vorübergehendes Gastrecht gewähren oder langfristige Integrationsstrategien verfolgen, bestimmen das Ausmaß der den Flüchtlingen zugestandenen Rechte etwa hinsichtlich ihrer Freizügigkeit oder Arbeits-erlaubnisse.

„Niemanden zurücklassen“ erfordert differenzierteren Diskurs

Die Diskussion darüber, wie die großen Hilfsansätze und staatlichen Akteure vor Ort zur Erreichung des Agenda-Prinzips „Niemanden zurücklassen“ beitragen können, trägt den verschiedenen Ausprägungen der Vulnerabilität innerhalb der Gruppe der Vertriebenen nicht hinreichend Rechnung. Während „Niemanden zurücklassen“ explizit alle besonders vulnerablen Gruppen anspricht, ist im Fluchtdiskurs häufig nur undifferenziert von „den Vertriebenen“ die Rede. Neben den gängigen Unterscheidungen mit Blick auf Familienstand, Alter und Geschlecht sind hier Differenzierungen hinsichtlich unterschiedlicher Grade physischer und psychischer Beeinträchtigungen notwendig.

Die beiden aktuellen zentralen Ansätze, die dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge in Syrien schaffen sollen – der Aufbau selbstständiger Handlungsfähigkeit, um eigene Bedürfnisse und Rechte wahrnehmen zu können (*self-reliance*), und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen anhaltenden Stress und Unsicherheit (*resilience*) – stehen vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen, je nachdem, ob Vertriebene etwa eingeschränkt oder

überhaupt nicht arbeitsfähig sind. Insofern bleibt vor dem Hintergrund finanzieller Engpässe auch offen, ob Menschen mit Behinderungen lediglich einen Anspruch auf eine dauerhafte Mindestversorgung im Rahmen der Humanitären Hilfe haben oder ebenfalls flächendeckend in langfristige Arbeits-Integrationsprogramme eingebunden werden sollten.

Nicht genügend Ressourcen für „Niemanden zurücklassen“

Die spezifischen Bedürfnisse und Rechte von Vertriebenen wurden in der Debatte weitläufig diskutiert. Was bedeutet „Niemanden zurücklassen“ jedoch mit Blick auf langfristige Lösungen für die Vulnerabelsten? Ist angesichts der begrenzten Finanzierung von Hilfsmaßnahmen in langanhaltenden Krisen das Prinzip überhaupt aufrechtzuerhalten? Oder lehrt die Realität der Krisen und Finanzierungseingänge, dass es besser wäre, bestimmte Adressatenkreise zu priorisieren? Ungeachtet wie man diese Fragen beantwortet, ist eine Mindestanforderung, ein realistisches Erwartungsmanagement hinsichtlich dessen zu betreiben, was Humanitäre Hilfe und EZ unter den gegebenen Rahmenbedingungen für wen leisten können. ■



Helge Roxin
DEval-Teamleiter



Dr. Alexander Kocks
DEval-Evaluator



Ruben Wedel
DEval-Evaluator

Der aktuelle Stand zur Verzahnung von Humanitärer Hilfe und EZ bei der Planung und Finanzierung von Vorhaben für Vertriebene

	Erfolgreiche Verzahnung	Verbleibende Herausforderungen
Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Aufnahmeländer und internationale Organisationen arbeiten bei der Krisenreaktionsplanung zusammen. • Es bestehen gemeinsame Sektorarbeitsgruppen in Aufnahmeländern. • Es gibt Nachweise gemeinsamer Planung zwischen Humanitärer Hilfe und EZ auf der Ebene der Geberländer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Strenge bürokratische Regeln in den Aufnahmeländern behindern schnelle und flexible Projektbewilligungen. • Lokale Akteure sind nur zum Teil in Planungsprozesse eingebunden.
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Innovative Finanzierungsmodalitäten ermöglichen eine gemeinsame Finanzierung von Humanitärer Hilfe und EZ. • Flexible Finanzierungsmodalitäten ermöglichen es, schnell auf unvorhergesehene Situationen zu reagieren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zuwendungspraxis reflektiert nicht den Übergang in Richtung Resilienzstärkung als gemeinsames Ziel von Humanitärer Hilfe und EZ. • Es wird ein starker Schwerpunkt auf die Nothilfe im Hinblick auf die Kosten von Resilienzprogrammen gelegt. • Auf der Ebene der Geberländer behindern bürokratische Faktoren und kurze Finanzierungszyklen weiterhin eine eher entwicklungsorientierte Finanzierung.

Quelle: DEval.

➔ Monitoring von Ernährungssicherheit mit *Big Data*

Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) hat sich mit seinem Ziel *Zero Hunger* dem Prinzip „Niemanden zurücklassen“ der Agenda 2030 verpflichtet. Um dieses Ziel zu erreichen, muss das WFP die Ernährungssituation in den über 80 Ländern, in denen es aktiv ist, regelmäßig als Grundlage für seine Operationen überprüfen. Seit Langem nutzt das WFP dafür Haushaltsbefragungen. Diese sind jedoch zeit- und personelaufwendig und damit teuer und können die Situation oft nur auf aggregierter Ebene abbilden.

Um die mit Haushaltsbefragungen gewonnenen Informationen zu verfeinern, nutzt das WFP auch innovative Methoden der Datenerhebung. *Humanitarian High Resolution Mapping* verbindet verschiedene Informationsquellen, um die Ernährungssituation auf Basis von Ansätzen des maschinellen Lernens (*machine learning*) einzuschätzen. So können Informationen und Karten die Ernährungsdefizite der Bevölkerung deutlich kleinräumiger darstellen als es bisher möglich war.

Ausgaben für Nahrungsmittel in Malawi geben Aufschluss über die Ernährungssituation



Links: Cluster der Studie

Mitte: Prognose mit einer Auflösung von einem Kilometer für Gebiete mit geschätzt mindestens 1.000 Einwohnern

Rechts: Prognose multipliziert mit geschätzten Bevölkerungsdaten (WorldPop) auf dritter administrativer Ebene

Grün: höhere Ausgaben für Nahrungsmittel

Rot: niedrigere Ausgaben für Nahrungsmittel

Quelle: Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen, basierend auf Daten der World Bank Living Standards Measurement Study 2016.

Die Grundlage hierfür bilden georeferenzierte Haushaltsbefragungen, die mit Satellitenbildern, Nachlichtdaten, Konfliktdaten des *Armed Conflict Location & Event Data Project* sowie mit Infrastrukturinformationen aus *OpenStreetMap* kombiniert werden. *Machine-learning*-Algorithmen nutzen diese Informationen, um die Ernährungssituation bis auf Dorfebene zu schätzen. Um diese Ergebnisse relevant für die Planung der WFP-Operationen zu machen, werden Bevölkerungsdaten zur Gewichtung herangezogen.

Um eine größtmögliche weltweite Nutzung zu erreichen, wird darauf geachtet, dass das Personal in den WFP-Länderbüros die Methode leicht anwenden kann. Ein webbasiertes Tool soll es Nutzern ermöglichen, selbst relevante Haushaltsbefragungen als Grundlage einzuspeisen und darauf basierende Karten errechnen zu lassen.



Dr. Lena Hohfeld

Policy Programme Officer, Vulnerability Analysis and Mapping, Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)

Lorenzo Riches

Data Scientist, Vulnerability Analysis and Mapping, Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP)



Kapitel 2.2

Wechselwirkungen beachten

Der ganzheitliche Ansatz der Agenda 2030 hat es in sich: Die Umsetzung eines Ziels wirkt sich – positiv oder negativ – auf andere SDGs aus. Diese Wechselwirkungen und möglichen Zielkonflikte sind komplex und die Entwicklungspolitik muss sie berücksichtigen, zum Beispiel im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Inwertsetzung von Naturkapital und die Landnutzung. Evaluierungen können diese globalen Wechselwirkungen adäquat erfassen, benötigen dafür aber neue Datenquellen, Methoden und mehr interdisziplinäre Forschung.

Das Netz der SDGs für integrierte internationale Kooperation nutzen

Nachhaltige Entwicklung ist mit der Agenda 2030 nicht nur als Leitbild für die Entwicklungspolitik bestätigt worden, sondern als übergreifender Zielhorizont für alle binnen- und außenorientierten Politiken in allen Ländern und für deren internationale Kooperationsbeziehungen. Dieser Anspruch ist einerseits formal begründet, denn die Agenda 2030 wurde in einem offenen Prozess unter den Vereinten Nationen verhandelt und von über 190 Regierungen verabschiedet. Sachlich stützt sich dieser Anspruch auf die Einsicht, dass vielfältige Wechselwirkungen und Interdependenzen berücksichtigt werden müssen, wenn für alle Menschen bis 2030 und darüber hinaus gute Lebensbedingungen geschaffen werden sollen, ohne dass dieses Mehr an Wohlstand die ökologischen Belastungsgrenzen des Erdsystems sprengt.

Der ganzheitliche Ansatz der Agenda 2030 drückt sich daher zum einen in ihrer Breite aus, denn er umfasst sozial-, wirtschafts- und umweltpolitische Ziele, und zum anderen in dem Netz von Unterzielen, das verschiedene Zielfelder miteinander verbindet. Ein Blick auf die Grafik auf Seite 55 zeigt, dass etwa Ernährungssicherheit (SDG 2) auf der Ebene der Unterziele verknüpft ist mit Fortschritten bei der Verringerung von Armut (SDG 1) und Ungleichheit (SDG 10), der Verbesserung der Wasser- und Abwassersysteme (SDG 6), dem Schutz der Biodiversität (SDG 15) und mit

nachhaltigen Produktions- und Konsummustern (SDG 12).

Die einzelnen Nachhaltigkeitsziele werden also nicht gegeneinander in Stellung gebracht oder isoliert verfolgt, wie es bei Haushaltsverhandlungen und bei arbeitsteilig organisierten Verwaltungen häufig geschieht. Vielmehr wird der Blick auf Maßnahmen gerichtet, die einen Nutzen für mehrere Ziele erbringen. So unterstützt eine umfassende Versorgung mit sauberem Trinkwasser die Bekämpfung der Kindersterblichkeit. Mädchen haben mehr Zeit für ihre Schulbildung, wenn sie nicht viele Stunden täglich mit Wasserholen beschäftigt sind.

Der ganzheitliche Ansatz drückt sich auch darin aus, dass die Agenda 2030 dazu verpflichtet, in internationale Partnerschaften zu investieren. In einer globalisierten und begrenzten Welt kann das Gemeinwohl im eigenen Land nicht auf Kosten anderer Länder oder globaler Gemeinschaftsgüter verbessert werden. Kooperation mit anderen Ländern und Akteuren ist fundamental, um globale Probleme wie den Klimawandel und die Verschmutzung der Meere wirksam anzugehen und gemeinsame Interessen wie die Sicherung eines fairen und offenen Welthandels wahrzunehmen.

— **Entwicklungspolitik kann gemeinwohlorientierte Kooperation fördern**

Alle Länder – gerade auch Deutschland und die Europäische Union – müssen für die Umsetzung der Agenda 2030 die Schnittstellen zwischen etablierten Politikfeldern besser nutzen und dafür bislang vernachlässigte Wechselwirkungen und Interdependenzen

erkennen. Wie können etwa leistungsfähige Agrarsysteme aussehen, die Biodiversität, Grundwasser und Böden schützen? Wieviel und welche Art menschlicher Arbeit werden sie benötigen?

Antworten auf derartige Fragen erfordern neues Wissen und Experimente, um die in der Summe schädlichen bisherigen Praktiken zu ersetzen. Die deutsche Entwicklungspolitik müsste hierfür erstens selbst in die Wissenssysteme der Partnerländer investieren oder dies in Kooperation mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) tun. Außerdem muss sie zweitens ihre Kooperationsbeziehungen bewusst langfristig anlegen, denn institutionelle Innovationen können nicht innerhalb von zwei bis drei Jahren vorbereitet, konzipiert und erprobt werden.

Manchmal geht jedoch die gleichzeitige Verfolgung mehrerer Ziele in EZ-Vorhaben zulasten ihrer Wirksamkeit. Bedeutet das, die Finger von integrierten Ansätzen zu lassen? Nein, aber man muss die Verwaltungskulturen, institutionellen Zuständigkeiten und

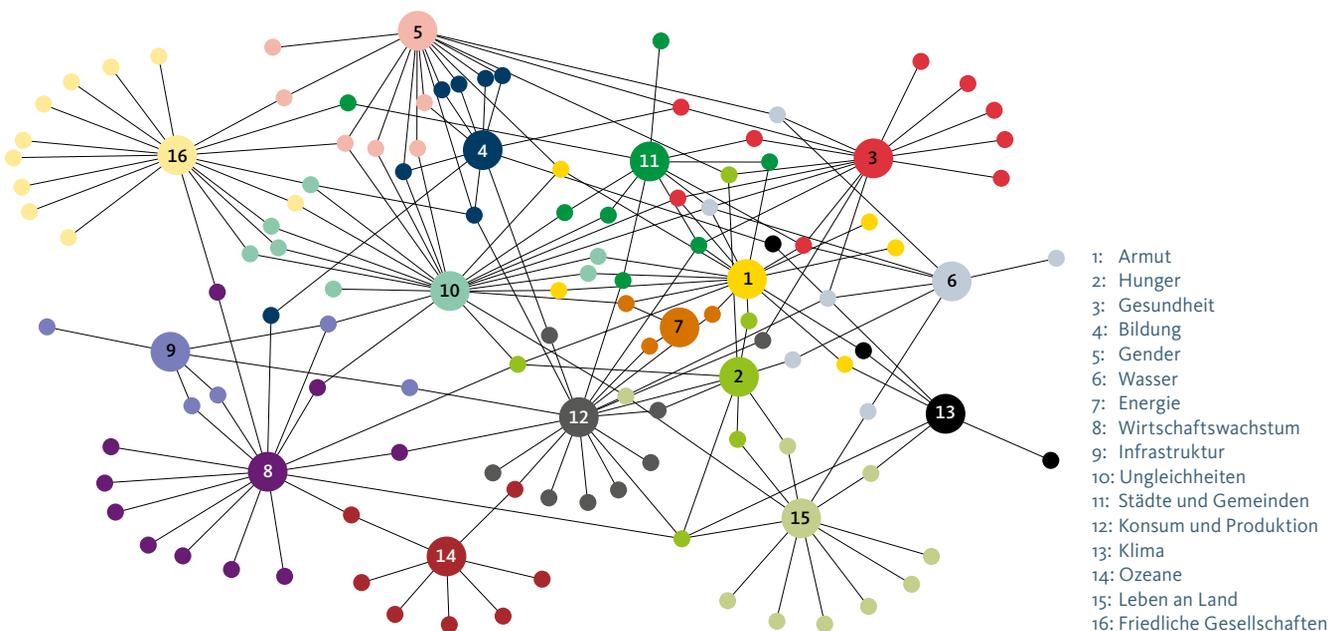
Kapazitäten vor Ort besser kennen. Dann kann es gelingen, politische Gelegenheiten oder andere Ansatzpunkte für innovatives Handeln zu nutzen, um die Bedingungen für ein arbeitsteiliges Vorgehen verschiedener Verwaltungseinheiten – manchmal auf verschiedenen Ebenen – für ein gemeinsames übergeordnetes Ziel zu verbessern.

Für die Evaluierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bedeutet dies, dass sie untersuchen sollte, inwiefern das deutsche bi- und multilaterale Engagement erstens die Partnerländer dabei unterstützt, ihre selbst gesetzten Ziele zu erreichen, und zweitens, wie negative Wechselwirkungen zwischen Zieldimensionen oder -feldern vermieden werden können. Drittens wäre angesichts des besonders dringlichen Schutzes globaler Gemeinschaftsgüter wichtig zu ermitteln, wie bi- und multilaterale Zusammenarbeit besser ineinandergreifen kann, um etwa ein effektives arbeitsteiliges Vorgehen von Regional- und UN-Organisationen und nationalen Entwicklungsbanken zu erreichen. ■



Dr. Imme Scholz
Kommissarische Direktorin
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)

Das Netz der SDGs und ihrer Unterziele



Quelle: Le Blanc, D. (2015), "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets", UNDESA Working Paper 141, UNDESA, New York, S. 4 (eigene Darstellung).

Das fehlende Unterziel 17.a zur Stärkung globaler öffentlicher Güter

Die Ziele der Agenda 2030 könnten verfehlt werden. Diese Gefahr gilt insbesondere für die übergeordneten globalen Ziele nachhaltigen Wirtschaftswachstums und nachhaltiger Entwicklung. Der Grund dafür: Die Agenda 2030 berücksichtigt nicht die grundlegenden Unterschiede zwischen

- herkömmlichen Formen der Entwicklungszusammenarbeit wie Maßnahmen zur Armutsminderung und
- Politikansätzen und Instrumenten, die für eine angemessene Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern wie Klimaschutz, Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten, Finanzstabilität und Cybersicherheit erforderlich sind.

— Höchste Zeit für Korrekturmaßnahmen

Inwiefern kann diese fehlende konzeptionelle Differenzierung die Erfolgsaussichten der Agenda 2030 beeinträchtigen? Hier sind die folgenden fünf Punkte zu berücksichtigen:

1. Viele globale öffentliche Güter sind nicht nur global und öffentlich im Hinblick auf ihren Konsum, weil sie alle Länder und Menschen betreffen, sondern auch hinsichtlich ihrer Bereitstellung. Dies bedeutet, dass alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure einen Beitrag leisten müssen, damit diese Güter in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.
2. Die Präferenzen und Prioritäten verschiedener Länder und *Stakeholder* variieren erheblich hinsichtlich globaler öffentlicher Güter, insbesondere mit Blick auf die Aufteilung der damit verbundenen Kosten und Nutzen. So sind die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure auch in unterschiedlichem Maße bereit, zur Bereitstellung dieser Güter beizutragen. Einzelne Akteure im globalen Norden und Süden neigen dazu, sich nur so mit globalen öffentlichen Gütern zu befassen, dass dies auch ihren jeweiligen Partikularinteressen dient. In vielen Fällen handelt es sich dabei allerdings nur um eine partielle Überschneidung. In der Summe reichen die Anstrengungen der einzelnen Akteure nicht aus, damit die öffentlichen Güter in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden können.
3. Globale öffentliche Güter werden nicht in ausreichendem Umfang bereitgestellt, weil die internationale Entwicklungszusammenarbeit ihre Maßnahmen zu deren Förderung meistens wie EZ-Leistungen konzipiert: Die Maßnahmen werden über bilaterale und multilaterale EZ-Organisationen umgesetzt und beruhen auf den üblichen länderspezifischen Ansätzen und klassischen Instrumenten wie Staatsanleihen und Zuschüssen. So ist die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern einschließlich der entsprechenden Finanzierungslösungen auf einzelne Akteure und nicht auf globale Herausforderungen ausgerichtet. Die Interessen Einzelner bestimmen damit, wie viel zur Bewältigung der globalen Herausforderungen getan wird.
4. Globale öffentliche Güter sind nach wie vor unterfinanziert, auch wenn in der EZ hierfür immer mehr Mittel fließen. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die zunehmende Fokussierung der

Geber auf die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern rein nationale Entwicklungsbelange wie die Schaffung von Arbeitsplätzen vernachlässigt werden.

- Die politischen Entscheidungsträger haben bei der Konzeption der Agenda 2030 nicht ausreichend bedacht, dass es nach wie vor keine systematische Theorie und keine politischen Vorgaben für die globale Finanzierung von öffentlichen Gütern gibt. Dazu zählen insbesondere Anreize, die Akteure dazu motivieren, ihre Eigeninteressen zu überwinden und die zusätzlich notwendigen globalen Inputs für öffentliche Güter bereitzustellen, die zur Schließung der bestehenden Versorgungslücken erforderlich sind.

Der Agenda 2030 fehlt also ein Unterziel, das die Entwicklung eines zweigleisigen Ansatzes für die operative internationale Zusammenarbeit vorsieht. Es soll sowohl die Unterschiede als auch die Synergien zwischen der EZ und der Förderung einer ausreichenden Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern berücksichtigen.

Das Ziel 17.a auf den Weg bringen

Evaluatorinnen und Evaluatoren tragen eine besondere Verantwortung, hier Fortschritte voranzutreiben. Sie sollten die Aufmerksamkeit ihrer jeweiligen Organisation auf die Finanzierungslücken lenken und aufzeigen, dass Reformen insbesondere in Bezug auf den zweigleisigen Ansatz notwendig sind.

Außerdem sollten sie sich dafür einsetzen, dass das Thema bei den Vereinten Nationen mehr Aufmerksamkeit erhält. Dort könnte eine Expertengruppe ihre Erkenntnisse den jeweiligen UN-Beratungs- und Legislativorganen zur weiteren Erwägung vorlegen.

Das fehlende Unterziel muss zunächst formuliert und dann entschlossen umgesetzt werden. Es müsste die Forderung beinhalten, die Unterschiede und Synergien zwischen der EZ und der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern anzuerkennen. Dieses Unterziel könnte als Unterziel 17.a bezeichnet werden, so wie es bei den SDGs 15 und 16 bereits Unterziele gibt. ■



Dr. Inge Kaul
Beigeordnete Professorin
Hertie School of
Governance

Der zweigleisige Ansatz der internationalen Zusammenarbeit



Quelle: Kaul, I. (2017), *Providing Global Public Goods: What Role for the Multilateral Development Banks?* Overseas Development Institute, London (eigene Darstellung).

Naturkapital ist entscheidend, um nachhaltige Entwicklung zu erfassen

Auf die Frage, wie sich die Wirtschaft eines Landes entwickelt, verweisen Ökonomen meist reflexartig auf Statistiken volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und besonders auf das darin enthaltene Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wächst das BIP genügend, entwickelt sich ein Land wirtschaftlich positiv – so die gängige Annahme. Aber was passiert, wenn das Land dieses Wachstum auf Kosten der Umwelt und des Naturkapitals erkaufte, wenn es also dafür natürliche Ressourcen verbraucht oder sogar aufbraucht?

Diese Naturkapitalabnutzung wiederum wirft die Frage auf, ob das Wachstumsmodell auf Basis des BIP langfristig und nachhaltig ist. Zum Vergleich: Eine Bank sieht sich bei der Vergabe eines Immobilienkredits sowohl das Einkommen und das Vermögen als auch die Schulden des Antragstellers an. Auch Investorinnen und Investoren ziehen die Gewinne eines Unternehmens sowie dessen Vermögenswerte in Betracht. Für die Bewertung der Entwicklung eines Landes zählt also nicht nur das BIP, sondern das ganze Portfolio der Vermögenswerte: Naturkapital, Humankapital und Sachkapital. Dieser ganzheitliche Ansatz zur Vermögensrechnung ist ein wichtiger Grundstein, um die Nachhaltigkeit der Entwicklung eines Landes zu erfassen.

— Naturkapital in vielen Ländern zentrale Vermögensform

Der Prämisse folgend, dass man nur das gut managt, was man auch misst, wurden für den Weltbank-Bericht *The Changing Wealth of Nations* die Kapitalbestände von 141 Ländern ermittelt. Einige zentrale Ergebnisse: Während Naturkapital weltweit nur neun Prozent des

Vermögens ausmacht, stellt es fast die Hälfte des Vermögens von Ländern mit niedrigem Einkommen. Ein effizientes und nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen ist dort der Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung. Als positive Beispiele wurden Länder wie Chile, Peru und Vietnam identifiziert. Die Bestände an Naturkapital wuchsen dort, weil diese Länder umsichtig in natürliche Ressourcen, Infrastruktur und Bildung investierten und jetzt auf ein breit aufgestelltes Vermögen zurückgreifen können.

— Eine Messlatte für Nachhaltigkeit

Gibt es eine Messlatte, welche zeigt, ab wann sich ein Land nicht mehr nachhaltig entwickelt? Wie können wir wissen, wann ein Land – insbesondere, wenn es auf natürliche Ressourcen wie Wälder, landwirtschaftliche Flächen, Mineralien und Fischerei angewiesen ist – über ein gesundes Maß hinaus sein Naturkapital übernutzt? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zweierlei Analysen, die auf Naturkapitalstatistiken aufbauen.

Die erste Untersuchung zeigt, inwieweit das Naturkapital verbraucht, wiederhergestellt und adäquat durch Human- oder Sachkapital ersetzt wurde. Erneuerbares Naturkapital darf nicht schneller verbraucht werden als es erneuert werden kann. Bei nicht-erneuerbarem Naturkapital ist es wichtig, dass die Einnahmen durch die Nutzung sinnvoll investiert werden, sodass zum Beispiel Humankapital aufgebaut werden kann.

Die zweite Analyse widmet sich den Belastbarkeitsgrenzen des jeweiligen Ökosystems. Sie dürfen nicht überschritten werden, damit es nicht zu abrupten und irreversiblen

Umweltveränderungen kommt. Diese können wiederum auch plötzliche und unumkehrbare sozio-ökonomische Veränderungen nach sich ziehen. Ein Beispiel hierfür ist die Rodung des Amazonas-Regenwalds. Experten wiesen in den vergangenen Jahren Mindestflächen für die Bewaldung aus, um zu verhindern, dass sich das gesamte Ökosystem von einem tropischen Regenwald zu einer Savanne mit einem geringen Wasserhaushalt, wenig Biodiversität und reduzierter Speicherkapazität von Kohlendioxid transformiert.

Hohe sozio-ökonomische Relevanz

Das nachhaltige Management von Naturkapital und die Einhaltung von Belastbarkeitsgrenzen sind nicht nur für Nachhaltigkeit im ökologischen Sinne von Bedeutung, sondern auch für wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit. Wenn Naturkapital nicht nachhaltig genutzt wird und degradiert, hat dies negative gesellschaftliche und wirtschaftliche Konsequenzen,

in manchen Fällen bis hin zu bewaffneten Konflikten. Von solchen Konflikten betroffene Länder sind oft sehr vom Naturkapital abhängig, das häufig stark degradiert ist. Der Kausalzusammenhang hierbei kann in beide Richtungen erfolgen: Konflikte können durch einen Wettstreit über (begrenzt) Naturkapital oder durch eine starke Reduzierung des Naturkapitals entstehen. Andererseits können sie auch selbst eine stärkere Degradierung des Naturkapitals bedingen. ■

Die Degradierung globaler natürlicher Ressourcen macht es immer notwendiger, Naturkapital zu messen und darauf aufbauend Nachhaltigkeit zu analysieren.

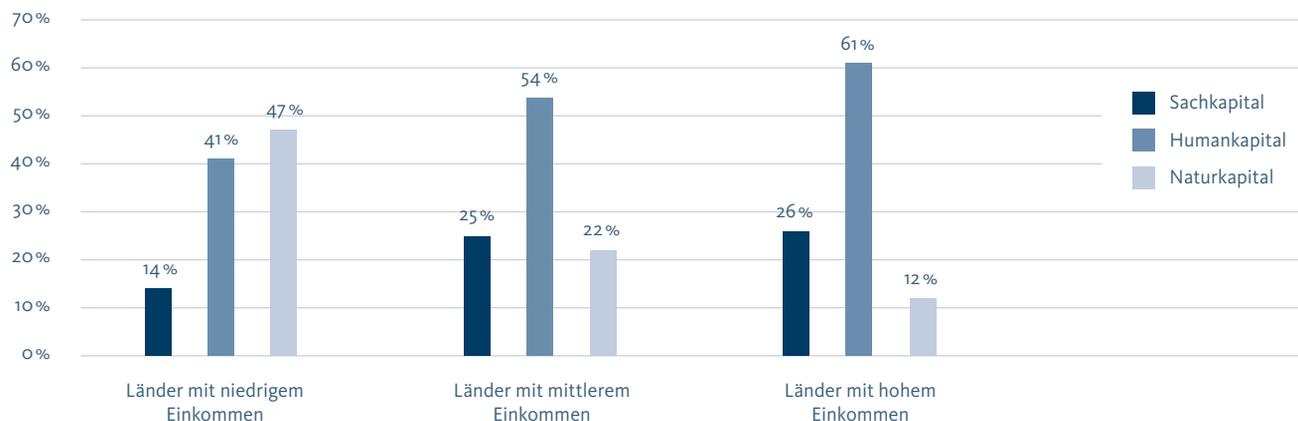


Dr. Karin Kemper
Abteilungsleiterin
für Umwelt und
Naturressourcen
Weltbank



Dr. Martin Heger
Umweltökonom
Weltbank

Zusammensetzung des Nationalvermögens



Datenquelle: Lange, G.-M., Q. Wodon und K. Carey (Hrsg.) (2018), *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*, Weltbank, Washington, DC.

Landnutzungswandel als Mechanismus für SDG-Zielkonflikte

Am deutlichsten wird der ökologische Fußabdruck wirtschaftlicher Entwicklung und menschlichen Konsums in der Landnutzung sichtbar. Dabei ist die Landwirtschaft für den größten Teil des Fußabdrucks verantwortlich. Global ist die landwirtschaftlich genutzte Fläche seit den 1990er-Jahren mit rund 49 Millionen Quadratkilometern relativ stabil geblieben. Allerdings sind die landwirtschaftlichen Flächen keineswegs statisch: So werden jedes Jahr rund zwei Millionen Quadratkilometer mit überwiegend natürlicher Vegetation für die menschliche Nutzung, insbesondere für landwirtschaftliche Zwecke, umgewandelt und nur wenige Jahre später teilweise wieder aufgegeben. Wirkungsevaluierungen können helfen, diesen schleichenden und verschwenderischen Prozess der Landdegradierung besser zu verstehen.

— Nachhaltige Entwicklung in einer vernetzten Welt

Durch den Welthandel sind die Landnutzungssysteme weltweit immer enger miteinander verwoben. Änderungen im Verhalten der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher können heute beispielsweise die Landnutzungsentscheidungen der Bäuerinnen und Bauern in Europas Handelspartnerländern Brasilien oder Indonesien beeinflussen. Zudem wirkt sich die Wirtschafts-, Agrar- und Umweltpolitik in diesen Ländern auf die Weltmarktpreise für wichtige landwirtschaftliche

Rohstoffe aus. Weltweit arbeiten viele Länder daran, die SDGs zu erreichen und so lohnt es sich, darüber nachzudenken, wie die Nachhaltigkeitsstrategien dieser Länder mit dem globalen Landnutzungssystem zusammenwirken. Gängige Nachhaltigkeitsstrategien beruhen auf

1. technologischem Wandel, durch den landwirtschaftliche Erträge gesteigert und Armut und Hunger bekämpft werden sollen (SDG 1: Keine Armut, SDG 2: Kein Hunger),
2. dem Ausbau der Infrastruktur, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und die Qualität und Quantität der Dienstleistungen für die städtische und ländliche Bevölkerung zu steigern (SDG 3: Gesundheit und Wohlergehen, SDG 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden) und
3. erneuerbaren und oft Biomasse-basierten Energieträgern, um die Umweltbelastung und den Klimawandel zu mindern (SDG 7: Bezahlbare und saubere Energie und SDG 13: Maßnahmen zum Klimaschutz).

Bislang ist zu wenig darüber bekannt, wie sich diese Maßnahmen global auf die Landnutzung auswirken und welche Maßnahmen erforderlich sind, um die potenziellen Zielkonflikte im Hinblick auf SDG 5 (Geschlechtergleichheit), SDG 10 (Weniger Ungleichheiten) und SDG 15 (Leben an Land) zu minimieren.

— Die lokale Ausprägung globaler Entwicklungsprozesse

Zwei Beispiele: Erstens ist der technologische Fortschritt zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft schon immer ein Erfolgsrezept

gewesen, um die Lebensmittelpreise weltweit niedrig zu halten und den Druck auf die natürlichen Ökosysteme zu verringern. Allerdings können bestimmte technologische Innovationen zeitweise die Nachfrage nach Agrarflächen an den großen und häufig schlecht regulierten Agrarfronten Südamerikas, Subsahara-Afrikas und Südostasiens vorübergehend steigen lassen. Die dortige Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, insbesondere im Zusammenspiel mit Infrastrukturinvestitionen, ist oft mit sehr hohen sozialen und ökologischen Kosten verbunden. Dazu zählen die Marginalisierung von traditionellen Bevölkerungsgruppen sowie der Anstieg der Kohlendioxid-Emissionen durch Entwaldung und der Rückgang der Artenvielfalt.

Zweitens kann die Substitution von fossilen Energieträgern und Materialien durch erneuerbare Energien wie Biomasse zu einem Wettbewerb um Flächen führen, der sich ungünstig auf Lebensmittelpreise und die natürlichen Ökosysteme auswirkt. Steigende Preise für fossile Energieträger und umwelt- und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die einen Wandel hin zu mehr Nachhaltigkeit herbeiführen sollen, können solche Substitutionsprozesse vorantreiben. Die Kausalketten, die solchen gut gemeinten Nachhaltigkeitsstrategien zugrunde liegen, aufzudecken, ist eine Voraussetzung für die Ausgestaltung wirksamer sozialer und ökologischer Schutzmaßnahmen.

In jüngster Vergangenheit haben neue datenintensive Analyseverfahren zu Fortschritten in der Nachverfolgbarkeit von Stoffströmen entlang globaler Rohstoff-Wertschöpfungsketten geführt. Diese Entwicklungen versprechen bessere Steuerungsmöglichkeiten und bieten bewussten Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen die Möglichkeit, nachhaltigere Konsum- und Investitionsentscheidungen zu treffen. In den nationalen Strategien für einen ökologisch nachhaltigen Umbau der Wirtschaft gelten freiwillige Initiativen zur nachhaltigen Gestaltung von Lieferketten häufig als Allheilmittel. Kritiker warnen

jedoch davor, dass technologische Innovationen und Transparenz nicht ausreichen, um die unerwünschten Nebenwirkungen zu verhindern, die mit den Strategien zur Erreichung bestimmter SDGs verbunden sind.

Wirkungsevaluierung muss neue Wege gehen

Die richtige Mischung aus staatlich festgelegten Rechtsgrundlagen und freiwilligen Initiativen zur Förderung von verantwortungsvollen Konsumgewohnheiten und Produktionstechniken (SDG 12) in Bezug auf Produkte und Dienstleistungen, die auf der Nutzung von Land beruhen, kann nur das Ergebnis eines evidenzbasierten Lernprozesses sein. Solche Lernprozesse wurden in den medizinischen Wissenschaften und in der Entwicklungsforschung erfolgreich etabliert. Die Evaluierungsforschung muss sich dem globalen Landnutzungssystem widmen, wenn es gelingen soll, die Zielkonflikte zwischen einzelnen SDGs, die in der Landnutzung deutlich werden, zu minimieren.

Dafür benötigt die Evaluierungsforschung methodische Innovationen, um neue Datentypen und landsystemspezifische Phänomene wie regionale und globale Verlagerungsprozesse (*leakage*) zu berücksichtigen. Damit verbunden sind möglicherweise auch neue ethische und praktische Beschränkungen im Hinblick auf die Anwendung rein experimenteller Evaluierungsansätze, beispielsweise wenn es um die Wirksamkeit von Schutzgebieten geht. Darüber hinaus müssen neue Forschungsnetzwerke aufgebaut werden, um den Austausch zwischen den Landsystemwissenschaften und der Evaluierungs-Community zu fördern. Ferner sollten sich jene Akteure zusammenfinden, die Politiken und Initiativen mit Wirkung auf die Landnutzung umsetzen. Dazu gehören etwa internationale NROs sowie – kontinentübergreifend – nationale und subnationale Regierungen, die bereit sind, Daten auszutauschen und sich schon vor der Umsetzung neuer Programme am Design evaluatorischer Begleitstudien zu beteiligen. ■



Prof. Dr. Jan Börner
Professor für Ökonomik
Nachhaltiger Landnutzung
und Bioökonomie
Rheinische Friedrich-
Wilhelms-Universität Bonn



Kapitel 2.3

Verantwortung teilen

Die Agenda 2030 fordert nicht nur von Ländern des globalen Südens und internationalen Entwicklungsakteuren großes Engagement. Viele Akteure von den Bürgerinnen und Bürgern bis hin zu Finanzinvestoren sind gefragt, sich für nachhaltige Entwicklung einzusetzen. Bisherige und neue Akteure tragen die Verantwortung für die Agenda 2030 gemeinsam und begründen neue Partnerschaften zur Umsetzung der Agenda 2030 – ganz im Sinne des SDG 17. Das ist nicht immer einfach, denn ihre Interessen und Ziele sind oft sehr unterschiedlich.

Die Agenda 2030 aus Sicht der Bevölkerung

Für die erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 reicht das Engagement von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und organisierter Zivilgesellschaft nicht aus. Auch die Bürgerinnen und Bürger sind gefordert, in ihrem Alltag zur Erreichung der SDGs beizutragen. Entwicklungspolitische Akteure sollten deshalb genau und vor allem kontinuierlich beobachten, wie sich die Bevölkerung zu Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung positioniert, was sie darüber weiß und wie sie sich persönlich dafür engagiert. Mit dem [Meinungsmonitor \(MeMo\) Entwicklungspolitik 2018](#) lieferte das DEval hierzu wichtige empirische Erkenntnisse.

— Große Unterstützung der EZ, aber Zweifel an Wirksamkeit

90 Prozent der Bevölkerung in Deutschland halten EZ für wichtig, 70 Prozent befürworten, dass sich Deutschland mehr für die Bekämpfung globaler Armut einsetzt. Zugleich zweifelt ein Viertel der Bevölkerung daran, ob EZ tatsächlich wirkt. Eine besondere Rolle spielt hier die Vermutung, dass ungefähr die Hälfte der aufgewendeten Mittel durch Korruption verloren geht. Die Befunde des Meinungsmonitors zeigen, dass die Rahmenbedingungen für staatliches und zivilgesellschaftliches Engagement für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland günstig sind. Zugleich müssen die Zweifel an der Wirksamkeit der EZ ernst genommen werden.

Der Aid Attitudes Tracker

Der DEval-Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018 basiert auf Daten des *Aid Attitudes Tracker* (AAT), einer Befragung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA. Für den AAT werden seit 2013 in sechsmonatigem Turnus in jedem dieser Länder rund 6.000 Personen in einem längsschnittlichen Design zu Einstellungen, Wissen und Engagement im Hinblick auf Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit und nachhaltige Entwicklung befragt. Finanziert wird der AAT von der Bill & Melinda Gates Foundation. Die Daten erhebt das Befragungsinstitut YouGov online. Für die Erhebungswelle im Sommer 2017 ergänzte das DEval Fragen zur Agenda 2030 und zu den SDGs.

— Die SDGs sind meist unbekannt

Die Bevölkerung Deutschlands ist sich globaler Herausforderungen bewusst, der Grundgedanke globaler Solidarität trifft auf Zustimmung. Dabei spielt die politische Orientierung eine wichtige Rolle: Je weiter rechts sich eine Person politisch verortet, desto weniger nimmt sie globale Ungerechtigkeiten wahr und desto mehr distanziert sie sich von der Lage im globalen Süden. Obgleich der Grundgedanke der Agenda 2030 auf Zustimmung stößt, ist die Mehrheit der Bevölkerung nicht mit den 17 SDGs vertraut. Mehr als 50 Prozent der Bürgerinnen und Bürger hatten im Sommer 2017 noch nichts von ihnen gehört. Nur rund 10 Prozent kannten den Begriff und gaben an zu wissen, um was es sich dabei handelt. Auffällig ist, dass sich diese Werte seit der Verabschiedung der Agenda 2030 im September 2015 nicht substantiell verändert haben.

— Vorbehalte, ob die SDGs erreicht werden können

Dass die 17 SDGs bis zum Jahr 2030 erreicht werden können, wird angezweifelt. Lediglich hinsichtlich der Erreichung des SDG 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) ist die Bevölkerung etwas optimistischer. Am wenigsten erreichbar erscheinen der Bevölkerung die alltagsferneren Ziele wie SDG 1 (Keine Armut) und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen).

Die eigenen Einflussmöglichkeiten auf die Erreichung der SDGs schätzt die Bevölkerung moderat ein. Etwas größere Einflussmöglichkeiten sieht sie in den Bereichen Umweltschutz und Konsum. Auch ihr Engagement fällt in diesen Bereichen etwas höher aus als bei den übrigen Zielen. Dies könnte am stärkeren Alltagsbezug dieser Ziele liegen. Hinzu kommt: Wenn die Bürgerinnen und Bürger sich im Hinblick auf bestimmte Ziele als selbstwirksam wahrnehmen – sie also empfinden, dass ihre Handlungen konkrete positive Wirkungen haben –, engagieren sie sich auch stärker für diese Ziele.

Obgleich der Grundgedanke der Agenda 2030 auf Zustimmung stößt, ist die Mehrheit der Bevölkerung nicht mit den 17 SDGs vertraut.

— Implikationen für Politik und Zivilgesellschaft

Es gibt noch viel zu tun:

1. Der Grundgedanke der Agenda 2030 ist für die Bevölkerung zugänglicher als ihr komplexes Zielsystem. Um alle Bürgerinnen und Bürger auf dem Weg zu nachhaltiger globaler Entwicklung mitzunehmen, müssen ihre geringen Detailkenntnisse berücksichtigt werden. Die Betonung der Grundprinzipien ist deshalb zielführender als die Kommunikation der 17 einzelnen SDGs.
2. Um das Engagement der Bevölkerung zu fördern, müssen Einflussmöglichkeiten im Alltag geschaffen, Selbstwirksamkeit erlebbar und bereits erzielte Erfolge sichtbar gemacht werden. ■

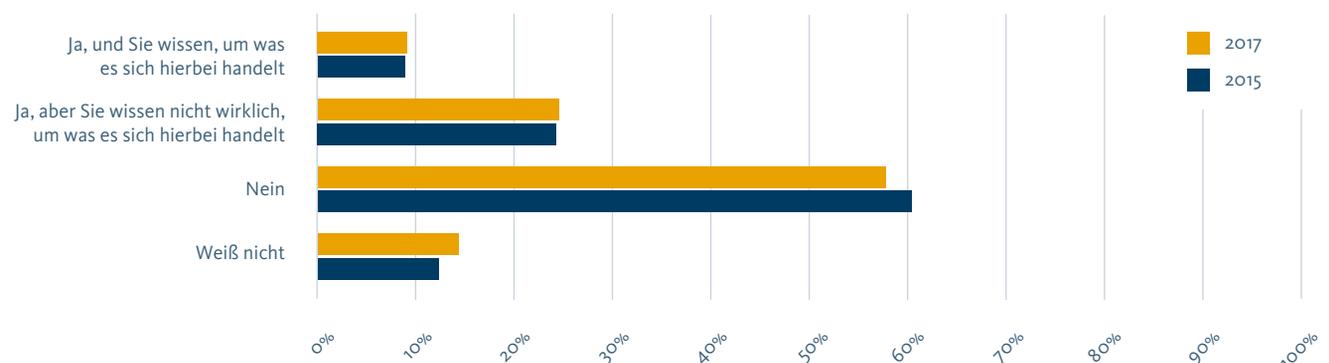


Dr. Sebastian Schneider
DEval-Teamleiter



Jens Eger
DEval-Evaluator

AAT-Frage: Haben Sie schon einmal etwas von den nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) gehört oder etwas über diese gelesen?



Quelle: Schneider, S. H. und S. H. Gleser (2018), Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018: Einstellungen zu Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung, DEval, Bonn, S. 50. 2015: N = 6.058; 2017: N = 6.096.

SDGs in Partnerländern: Wer priorisiert welche Ziele?

Obwohl die 17 SDGs für alle Länder in gleichem Maße gelten, müssen viele Länder unter anderem aufgrund begrenzter Ressourcen priorisieren, welche SDGs sie entsprechend ihrer dringendsten lokalen Herausforderungen bearbeiten.

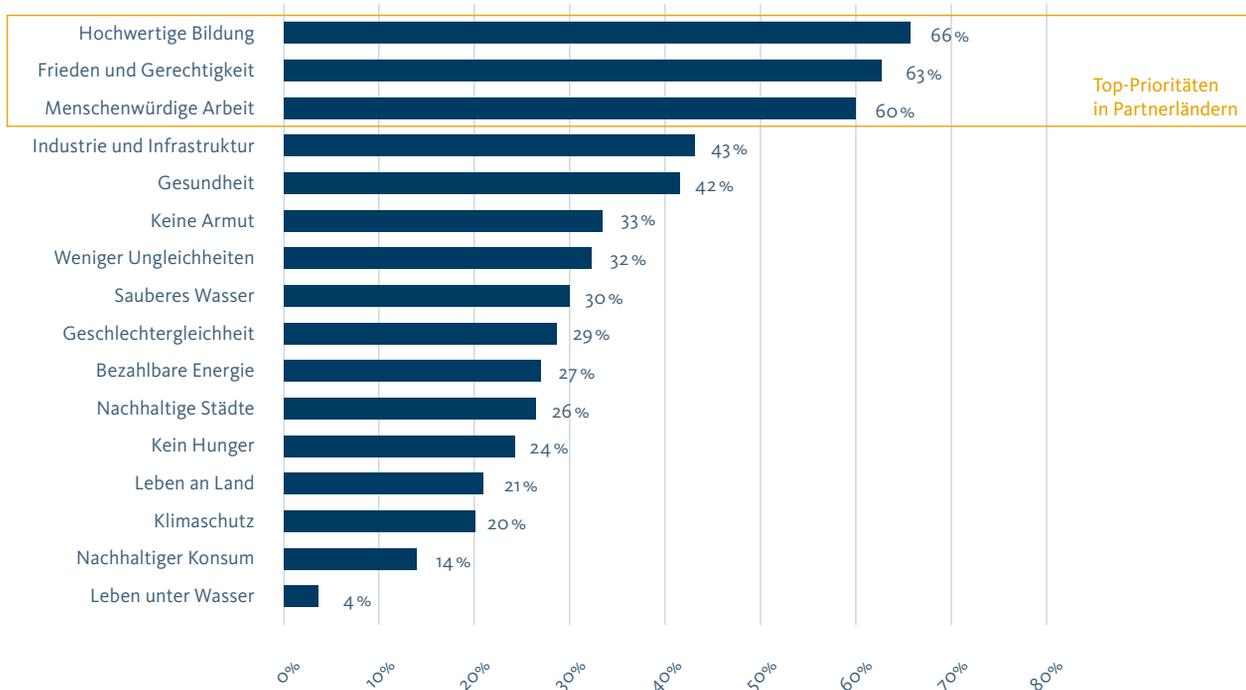
SDG-Prioritäten in Partnerländern

Der [Listening to Leaders Survey](#) 2017 befragte fast 1.800 Entscheidungsträgerinnen und -träger aus etwa 80 Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, welche sechs SDGs ihrer Meinung nach für die Entwicklung ihres Landes am wichtigsten seien. Die Befragten repräsentierten Regierungen,

die Zivilgesellschaft, den Privatsektor und Entwicklungspartner. Sie bewerteten SDG 4 (Hochwertige Bildung), SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) sowie SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) als besonders wichtig.

Mit der 2018 gegründeten Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ beschäftigt sich das BMZ zusätzlich zu seinen bisherigen Aktivitäten mit der Förderung beruflicher Bildung und der Schaffung von Arbeitsplätzen und damit SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), einer der drei SDG-Prioritäten von Entscheidungstragenden in den Schwerpunktländern der deutschen EZ.

Unterschiedliche SDG-Prioritäten



Antworten auf die Frage „Was sind aufgrund Ihrer Erfahrungen die wichtigsten Punkte, um die Entwicklung von [Land] voranzutreiben?“ Die Befragten konnten bis zu sechs SDGs auswählen. SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) wurde nicht abgefragt.

Datenquelle: AidData Listening to Leaders Survey 2017, zusammengestellt von Mengfan Cheng (AidData).

Darüber hinaus offenbaren einzelne *Stakeholder* wie die Zivilgesellschaft oder Privatwirtschaft unterschiedliche SDG-Prioritäten, besonders hinsichtlich SDG 5 (Geschlechtergleichheit), SDG 7 (Bezahlbare und saubere Energie), SDG 9 (Industrie, Innovation und Infrastruktur) und SDG 10 (Weniger Ungleichheiten). Entwicklungspartner fanden etwa SDG 10 wichtiger als die anderen *Stakeholder*.

SDG 2 aus dem Blickwinkel unterschiedlicher *Stakeholder*

Ein Fokus der deutschen EZ liegt darauf, Mangel- und Unterernährung zu bekämpfen, unter anderem mit der Sonderinitiative „EINE-WELT ohne Hunger“. Der *Listening to Leaders 2018 Policy Report* von AidData zeigt unter Berücksichtigung der *MY-World-Survey-Daten* der Vereinten Nationen, dass Entscheidungstragende SDG 2 (Kein Hunger) eine deutlich geringere Bedeutung zusprechen als die Bevölkerung in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommensniveaus. SDG 2 nimmt auf der Prioritäten-Rangliste der Bevölkerung Platz 5 ein, während es bei Entscheidungstragenden aller Länder mit niedrigen oder mittleren Einkommensniveaus (nicht nur Partnerländer) Rang 14 belegt. Somit deckt der BMZ-Fokus zwar weniger die Bedürfnisse der

Entscheidungstragenden, dafür aber mehr die der Bevölkerung ab.

Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit

- Über die bisherigen Aktivitäten hinaus widmet sich das BMZ seit 2018 auch im Rahmen der Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“ SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) und damit einer der drei wichtigsten SDG-Prioritäten aller *Stakeholder*. Neben diesem werden von verschiedenen *Stakeholder* zwei weitere Ziele priorisiert – SDG 4 (Hochwertige Bildung) und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Diese sollten demnach nicht aus dem Fokus geraten, da sie ebenfalls wichtige SDG-Prioritäten der Entscheidungstragenden darstellen.
- Mit dem BMZ-Fokus auf SDG 2 entspricht das BMZ den Bedürfnissen der Bevölkerung von Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommensniveaus. Das BMZ hat damit die Möglichkeit, mithilfe seiner Aktivitäten das SDG 2 stärker in das Blickfeld lokaler Entscheidungstragenden zu rücken und so dazu beizutragen, dass die Interessen der Entscheidungstragenden mit jenen der Bevölkerung stärker übereinstimmen. ■



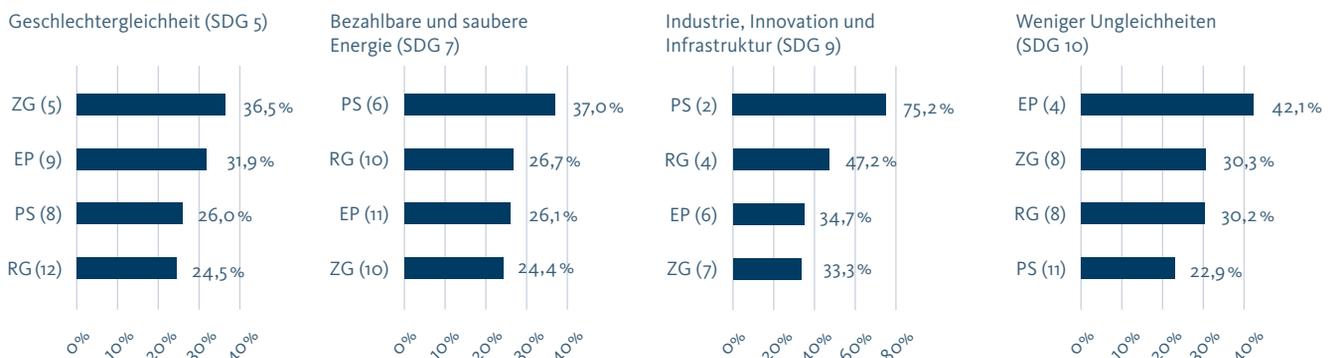
Dr. Kerstin Guffler
DEval-Teamleiterin



Tanya Sethi
Senior Policy Analyst
AidData

SDG-Prioritäten verschiedener *Stakeholder*

EP = Entwicklungspartner, PS = Privatwirtschaft, RG = Regierung, ZG = Zivilgesellschaft.



Zahlen in Klammern: Rang des SDG für die jeweiligen *Stakeholder* (Rang 1 = am wichtigsten, Rang 16 = am unwichtigsten). Prozentangaben am Ende der Balken: Anteil der Befragten aus der *Stakeholder*-Gruppe, für die das SDG eines der sechs wichtigsten SDGs in ihrem Land darstellt.

Datenquelle: AidData Listening to Leaders Survey 2017, zusammengestellt von Mengfan Cheng (AidData).

Unternehmen in der Entwicklungszusammenarbeit: Partnerschaft mit Zukunft?

Private Unternehmen und Investoren dafür gewinnen, Entwicklungsvorhaben zu finanzieren und umzusetzen – darum bemüht sich die Entwicklungszusammenarbeit seit über zwei Jahrzehnten. Dies spiegelt sich auch in den Strategien des BMZ wie etwa im Marshallplan mit Afrika wider. Die Ziele des Marshallplans können nur mit der Unterstützung privater Unternehmen und Investoren erreicht werden: fairer Handel, private Investitionen in Afrika, wirtschaftliche Entwicklung von unten, unternehmerische Entfaltung und die Förderung von Beschäftigung. Sei es bei der Entwicklung einer App für ein mobiles Handelssystem für ugandische Kaffeeproduzentinnen und -produzenten oder beim Aufbau einer Wertschöpfungskette für Bambus in Äthiopien – deutsche oder internationale Unternehmen sollen dabei helfen, nachhaltige Lösungen für die jeweiligen Herausforderungen zu entwickeln.

— Mobilisierung von Kapital und Innovationen

Zwischen 2015 und 2018 untersuchte das DEval mit [Evaluierungen des develoPPP.de-Programms](#) sowie der [Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor](#) die Zielsetzungen, Wirkungen und Nachhaltigkeit von sogenannten Entwicklungspartnerschaften, also von Kooperationen, bei denen die gemeinsame Umsetzung von Projekten in Partnerländern im Mittelpunkt steht.

Die Ergebnisse der Evaluierungen zeigen, dass über Entwicklungspartnerschaften private Gelder für entwicklungspolitische Zwecke mobilisiert werden können. Zudem können Unternehmen technologische Innovationen transferieren, die lokale Unternehmen und staatliche Entwicklungsorganisationen allein nicht bereitstellen können. So lassen sich über die Projekte zum Beispiel neue, ökologisch wertvolle Produkte in Entwicklungs- und Schwellenländern einführen oder neue landwirtschaftliche Anbaumethoden verbreiten. Dies zeigt sich beim Aufbau einer landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette in Ostafrika: Das beteiligte Unternehmen befähigte Kleinbäuerinnen und Kleinbauern durch Trainings, qualitativ hochwertige Baumwolle zu produzieren und dabei Sozial- und Umweltstandards zu berücksichtigen. Die neuen Produktionsmethoden verbreiteten sich erfolgreich – innerhalb von drei Jahren übernahmen 12.000 Bäuerinnen und Bauern die neuen Techniken. Das Unternehmen gewährte langfristige Abnahmegarantien und so konnte eine nachhaltige Wertschöpfungskette aufgebaut werden.

— Entwicklungspolitische Wirksamkeit bleibt begrenzt

Trotz einzelner Erfolge wird deutlich, dass die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Projekte begrenzt ist und die Ansprüche an

Die Erwartungen der EZ an die Einbindung der Privatwirtschaft im Sinne einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wurden bisher nicht erfüllt.

eine Einbindung der Privatwirtschaft im Sinne einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung bisher nicht erfüllt werden konnten. Die Projekte stoßen kaum breitenwirksame und langfristige Veränderungsprozesse an, da unter anderem die Unternehmen kein Interesse daran haben, Wissen und Lernerfahrungen an staatliche Einrichtungen oder Konkurrenzunternehmen weiterzugeben. Auch werden Risiken für die ökonomische und soziale Nachhaltigkeit etwa hinsichtlich Marktverzerrungen oder der Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien nicht ausreichend berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund bleibt die Zielerreichung der Programme häufig hinter den Erwartungen zurück.

— Potenziale ausschöpfen, Grenzen anerkennen

Um Potenziale besser ausschöpfen und Risiken besser einschätzen zu können, muss die deutsche EZ ihre Ansätze für die Kooperation mit der Privatwirtschaft weiterentwickeln und zum Beispiel langfristige und gleichberechtigte Partnerschaften mit Unternehmen etablieren, deren Grundsätze und Ziele mit jenen der EZ kompatibel sind. Bislang ist in den Unternehmen das Verständnis über Ziele und Herangehensweisen der EZ noch nicht sehr ausgeprägt

und auch die EZ hat sich noch nicht hinreichend auf die Bedarfe der Privatwirtschaft eingestellt.

Die EZ muss zudem konzeptionell deutlicher machen, welchen Mehrwert sie sich von der Kooperation erhofft und welche Aktivitäten sie konkret von den Unternehmen erwartet. Dabei müssen bei der Suche nach Schnittmengen auch potenzielle Spannungsfelder offen benannt werden. Diese zeigen sich zum Beispiel in den unterschiedlichen Zielgruppen von EZ und Unternehmen. Während die EZ häufig marginalisierte und extrem arme Bevölkerungsgruppen in den Blick nimmt, sind diese für Unternehmen als Zielgruppen meist nicht interessant. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zur Forderung der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen.

Besonders weil viele Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch Teile der staatlichen EZ gegenüber der Zusammenarbeit mit Unternehmen skeptisch sind, ist es wichtig, mit Spannungsfeldern und Grenzen der Zusammenarbeit transparent umzugehen. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um die Synergiepotenziale im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung für nachhaltige Entwicklung auszuschöpfen und die Glaubwürdigkeit solcher Kooperationen sicherzustellen. ■



Kirsten Vorwerk
D'Eval-Evaluatorin

Dr. Marcus Kaplan
D'Eval-Teamleiter

Mit *Blended Finance* nachhaltige Entwicklung finanzieren

Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge fehlen für die Erreichung der SDGs jährlich etwa 2,5 Billionen US-Dollar. Multilaterale Entwicklungsbanken fordern daher, die Diskussion von „billions auf trillions“ zu verlagern, da die bisherigen Entwicklungsgelder im Milliardenbereich nicht ausreichen und Beiträge in Billionenhöhe nötig sind. Diese Lücke kann selbst in den optimistischsten Szenarien nicht allein die Aufstockung öffentlicher Mittel schließen und so steht *Blended Finance* im Mittelpunkt der Finanzierungsdiskussion und gewinnt immer mehr an Bedeutung.

— **Private Investitionen für die SDGs**
Blended Finance, also das Kombinieren (Englisch: *blending*) von privaten und öffentlichen Geldern ist jedoch keine grundsätzliche Neuerung, denn seit vielen Jahren nutzt beispielsweise die KfW Entwicklungsbank in Entwicklungskrediten Eigenmittel zusammen mit Mitteln des Bundes oder sie geht öffentlich-private Partnerschaften (*public-private partnerships*, PPPs) ein. Relativ neu sind jedoch Fonds, sogenannte *Blended-Finance*-Fazilitäten, die mithilfe öffentlicher Mittel private Investoren mobilisieren sollen. In den meisten Fällen werden Privatunternehmen gefördert. Seit 2000 entstanden laut OECD weltweit mehr

als 160 solcher *Blended-Finance*-Fazilitäten, die von 2012 bis 2015 aus dem Privatsektor 81 Milliarden US-Dollar mobilisierten.

— **Wirtschaftliche Nachhaltigkeit durch Fonds**

Blended-Finance-Fazilitäten versprechen vor allem durch zwei Kanäle wirtschaftliche Nachhaltigkeit zu fördern. Erstens werden in die Fonds investierte öffentliche Mittel wiederholend eingesetzt: Fonds legen typischerweise Kredite aus, die mit der Zeit zurückgezahlt werden müssen. Durch die Rückzahlungen werden Mittel verfügbar, die dann wiederum als Investition in den Fonds verwendet werden können. So können Fonds theoretisch über Jahre oder Jahrzehnte hinweg dieselbe öffentliche Subventionierung mehrfach wiederverwenden.

Zweitens haben die Investitionen eine Signalwirkung, denn sie vermitteln dem Finanzmarkt, dass Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern rentabel sind. Sie treten damit der Einschätzung vieler privater Investoren entgegen, die die Risiken eines finanziellen Engagements in diesen Ländern oftmals höher bewerten als sie sind. Diese positive Signalwirkung könnte allerdings auch ohne öffentliche Subventionierung eintreten.

Blended-Finance-Fazilitäten vermitteln dem Finanzmarkt, dass Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern rentabel sind.

Potenziale und Risiken

Blended Finance wird derzeit als vielversprechendster Ansatz gehandelt, um die Umsetzung der SDGs zu finanzieren. Entwicklungsgelder können große Hebelwirkungen entfalten und dringend benötigte finanzielle Mittel mobilisieren. Durch die mögliche Signalwirkung kann *Blended Finance* außerdem als Wegbereiter für mehr rein private Investitionen in entwicklungspolitisch relevante Bereiche fungieren. Allerdings ist *Blended Finance* kein Allheilmittel, denn es besteht das Risiko, dass sich mit dem Instrument eingesetzte Entwicklungsgelder vor allem auf finanziell attraktive Sektoren und Länder konzentrieren und nicht dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden. Zum Beispiel hat eine OECD-Umfrage ergeben, dass sich die *Blended-Finance-Fazilitäten* am stärksten auf Themen wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, Infrastruktur und Klimawandel konzentrieren. Andere Bereiche nachhaltiger Entwicklung werden hingegen kaum adressiert. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass die Eigenverantwortung für finanzierte Projekte schwach ausgeprägt ist, da sehr viele Akteure in *Blended-Finance-Fazilitäten* involviert sind und entwicklungspolitische Ziele und finanzieller Profit in einem Zielkonflikt stehen können. Zu den größten Risiken in der finanziellen Zusammenarbeit zählen die Verdrängung (*crowding-out*) von kommerziellen Krediten durch subventionierte Kredite sowie Marktverzerrungen. Außerdem besteht das Risiko, mit solchen günstigen Krediten zur Überschuldung in Entwicklungsländern beizutragen.

Herausforderungen für die Evaluierungspraxis

Zwar sind Evaluierungen zu *Blended Finance* zwingend erforderlich, aber aufgrund der Komplexität und Neuheit des Ansatzes befindet sich die Evaluierungspraxis noch in der Entwicklung und steht vor einer Reihe von Herausforderungen. So weisen *Blended-Finance-Fazilitäten* etwa durch die Einbindung des Privatsektors sehr lange Wirkungsketten bis zu den Zielgruppen wie kleine und mittelständische Unternehmen auf und es sind viele Akteure entlang dieser Kette involviert. Geber und Entwicklungsbanken sowie Anleger aus der Privatwirtschaft investieren in die Fonds, die häufig von einem eigenständigen Fondsmanagement verwaltet werden. Die Gelder werden dann zu vergünstigten Konditionen an Finanzinstitutionen in den Partnerländern verliehen, die sie wiederum an Kleinst-, Klein- und mittelgroße Unternehmen weiterverleihen. So ist es extrem schwierig, beobachtete Wirkungen auf einen Fonds zurückzuführen.

Evaluierungen von *Blended-Finance-Fazilitäten* nehmen vermutlich mehr Zeit und Ressourcen in Anspruch als etwa die Evaluierung einer Kreditlinie. Zudem können Evaluierungsfragen auf unterschiedlichen Ebenen nur mit einem breiten Methodenmix beantwortet werden und es bedarf eines breiten Evaluierungsmandats, um Zugang zu Daten auf allen Ebenen der Wirkungskette zu erhalten. Dies alles macht derartige Evaluierungen zwar schwieriger, aber nicht weniger notwendig. ■



Gunnar Gotz
DEval-Evaluator
(bis Mai 2019)



Magdalena Orth
DEval-Teamleiterin

Dreiecksoperationen: drei Akteure – ein Ziel?

Mit der Umsetzung der Agenda 2030 gewinnen alternative Formen der Kooperation und das Prinzip der geteilten Verantwortung in der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung. In Dreiecksoperationen (DEK) spiegelt sich dieses Prinzip wider und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) benennt sie als mögliches Mittel zur Umsetzung der Agenda 2030. Dreiecksoperationen sind Kooperationen zwischen Akteuren, die drei unterschiedliche Rollen ausfüllen; in der Regel sind ein DAC-Geber, ein Mittler und ein Empfänger beteiligt. Insbesondere sogenannte Schwellenländer wie Brasilien, Chile, Mexiko und Indonesien nehmen ihre regionale und globale Verantwortung in der Rolle des Mittlers wahr, um zur Lösung von globalen Herausforderungen beizutragen. Sie bringen neben fachlicher Expertise und finanziellen Ressourcen ihr Erfahrungswissen bezüglich eigener Entwicklungsprozesse ein und haben häufig aufgrund ihrer kulturellen Nähe einen guten Zugang zu den Empfängern. Der DAC-Geber trägt neben finanziellen Mitteln meist auch mit fachlicher Expertise zu der Kooperation bei. Bei dem Empfänger sollen sich primär die Projektwirkungen entfalten, dennoch kann auch er finanzielle Mittel sowie Fach- und Kontextwissen zum Gelingen eines DEK-Projekts beitragen.

— Geteilte Verantwortung

Alle drei Akteure tragen für das Projektziel gemeinsam die Verantwortung – ausgedrückt durch eine gleichberechtigte Kooperation auf Augenhöhe mit gleichen Rechten und

Pflichten. Die Idee ist, dadurch das Vertrauen sowie die Transparenz zwischen den Partnern zu verstärken und nachhaltige Partnerschaften zu etablieren. So sollen die drei Partner in einer Dreiecksoperation alle Projektetappen von der Planung über die Durchführung bis zur Evaluierung gemeinsam diskutieren, planen und koordinieren. Jeder Partner soll seine Verantwortung für die Durchführung von Aktivitäten wahrnehmen und seine komplementären Stärken in das Projekt einbringen. Dadurch können die Partner angepasste und nachhaltige Lösungen für lokale Entwicklungs-herausforderungen des Empfängers erarbeiten und umsetzen sowie Partnerschaften untereinander fördern.

Deutschland ist zusammen mit Japan, Norwegen und Spanien einer der größten DAC-Geber bei Dreiecksoperationen. Der geografische Schwerpunkt der von Deutschland geförderten Kooperationen liegt in Lateinamerika und der Karibik, gefolgt von Asien und Afrika. Bei den meisten Projekten befindet sich der Empfänger in derselben Region wie der Mittler. Ausnahmen bilden hier einige interkontinentale Dreiecksoperationen mit Mittlern aus Lateinamerika, bei denen sich die Empfänger in Afrika befinden. In Lateinamerika und der Karibik gibt es zudem auch duale Akteure. Dies sind Staaten, die bei unterschiedlichen DEK-Projekten einmal als Mittler und ein anderes Mal als Empfänger agieren. Bis April 2018 hatte das BMZ 87 Dreiecksoperationen abgeschlossen und 26 Maßnahmen liefen zu diesem Zeitpunkt.

— Evaluierung von Dreieckskooperationen

Die geteilte Verantwortung innerhalb einer Dreieckskooperation stellt andere Anforderungen sowohl an die Projekte als auch an deren Evaluierungen. Während der Umsetzung der Projekte sind ein enger Kontakt und eine gute Koordination zwischen den Partnern notwendig. Evaluierungen sollten neben den spezifischen Projektwirkungen sowie möglichen Herausforderungen der Umsetzung etwa durch einen erhöhten Koordinationsaufwand auch die Nachhaltigkeit der Partnerschaften betrachten. Daher müssen sie die zentralen Grundsätze von Dreieckskooperationen und deren potenziellen Beitrag in diesem Bereich strukturiert auswerten. Die OECD hat dafür ein Toolkit zu Monitoring und Evaluierung von DEK-Projekten erarbeitet,

welches den Aspekt der Partnerschaft und den durch sie generierten potenziellen Mehrwert für die Kooperation in den Fokus stellt. Das Toolkit beinhaltet den Vorschlag, bei der Bewertung von Dreieckskooperationen nicht nur DAC-Kriterien, sondern auch Süd-Süd-Kooperations-Kriterien zu berücksichtigen, um die unterschiedlichen Dimensionen von Partnerschaft zu bewerten. Letztere sind Kriterien, die ausgehend von den Bandung-Prinzipien weiterentwickelt wurden und auf die sich Süd-Süd-Kooperationen beziehen. Beispielsweise sind dies Horizontalität, gegenseitiger Nutzen und Nachfrageorientierung. Das DEval führt derzeit eine [Evaluierung der Modalität Dreieckskooperation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit](#) durch, die auch die genannten Süd-Süd-Kooperations-Kriterien berücksichtigt. Der Bericht erscheint im Frühjahr 2020.

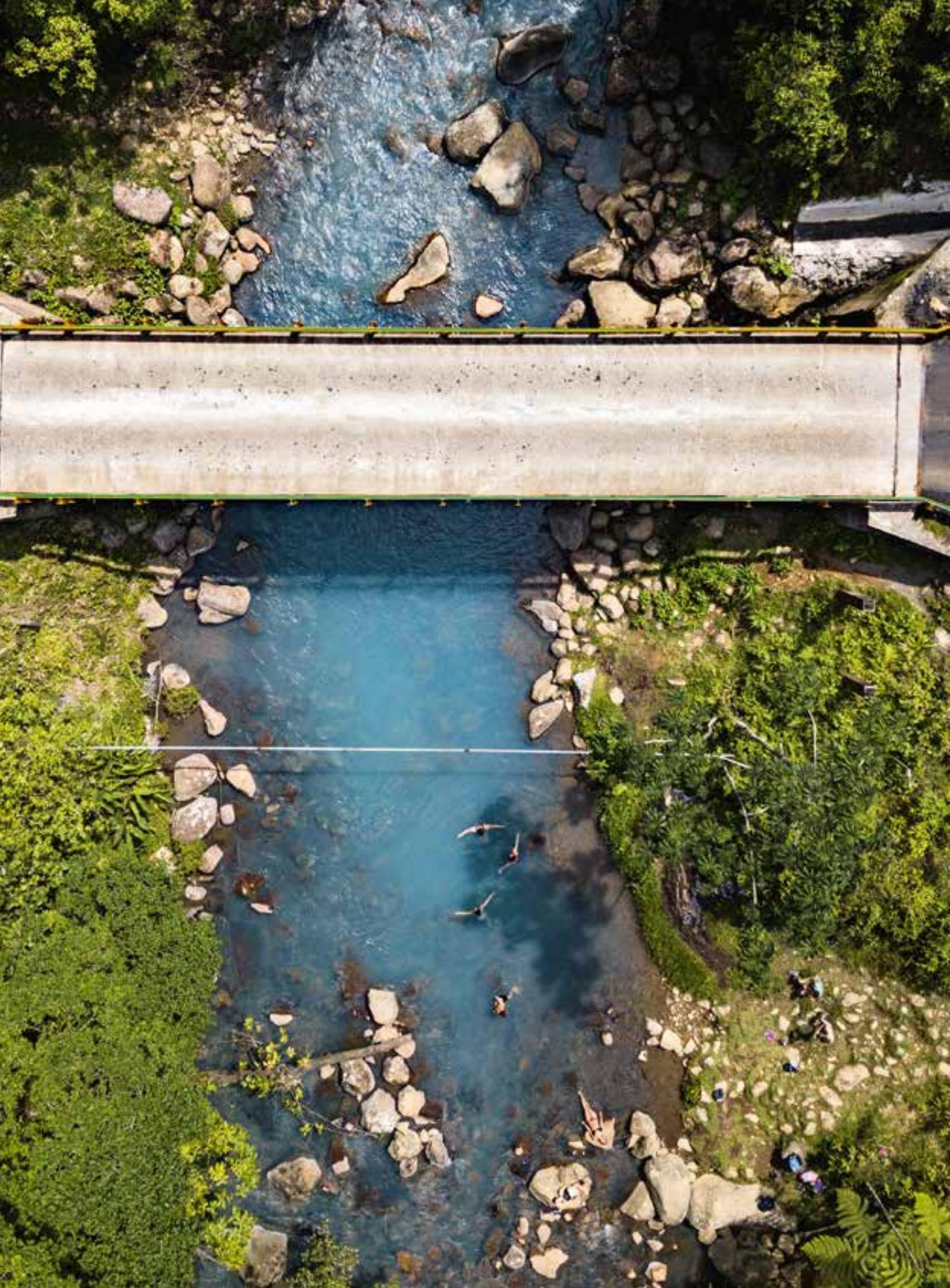


Kristina Wirtgen
DEval-Evaluatorsin

Räumliche Verteilung der Partnerländer bei BMZ-geförderten Dreieckskooperationsprojekten weltweit (Stand: 2018)



Quelle: DEval.



Kapitel 2.4

Costa Rica: Rechenschaftspflicht leben

Mit großem Engagement hat Costa Rica in den vergangenen Jahren seine Evaluierungskapazitäten verbessert. Das zahlt sich heute nicht nur für die politische Steuerung aus. Auch kann das Land seiner Rechenschaftspflicht zur Umsetzung der Agenda 2030 beispielhaft nachkommen und die Bevölkerung wird zur Protagonistin nachhaltiger Entwicklung, sagt Costas Planungsministerin im Interview.

Evaluierungskapazitäten fördern – für mehr Eigenverantwortung und Rechenschaft

Nationale Evaluierungskapazitäten gelten schon lange als Voraussetzung, um die international vereinbarten EZ-Prinzipien Eigenverantwortung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftslegung umzusetzen. Seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2015 beeinflusst die Agenda 2030 maßgeblich die Debatte zur Stärkung von Evaluierungskapazitäten, denn sie enthält die Verpflichtung, die Umsetzung der SDGs systematisch zu verfolgen und zu evaluieren. Zudem hebt sie die Rolle von ländergesteuerten Evaluierungen hervor und somit auch die Notwendigkeit, nationale Evaluierungskapazitäten zu stärken (*Evaluation Capacity Development, ECD*).

Bereits zuvor hatten zum Beispiel die Erklärung von Paris aus dem Jahr 2005 und der Aktionsplan von Accra von 2008 die Bedeutung nationaler Systeme für Monitoring und Evaluierung in den Fokus gerückt. Auch die Vereinten Nationen betonten mit ihrer Resolution 69/237 im Jahr 2014, dass Evaluierung ein wichtiges Instrument für Entwicklungsprozesse sei.

Das DEval stärkt Evaluierungskompetenzen

Evaluierung kann für eine auf Wirkungen, Rechenschaftslegung und Transparenz ausgerichtete Politik aussagekräftige Daten und Empfehlungen für Steuerungsentscheidungen bereitstellen. Dafür müssen individuelle Evaluierungskompetenzen gestärkt und Evaluierungs-

strukturen in staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen institutionalisiert werden. Schließlich muss auch gesellschaftlich ein förderliches Umfeld für Evaluierung geschaffen werden.

Der ECD-Ansatz des DEval setzt mit unterschiedlichen Instrumenten an diesen drei Ebenen an. Von 2015 bis 2018 führte das DEval in Lateinamerika das Projekt „Förderung von Evaluierungskapazitäten in ausgewählten Ländern Lateinamerikas“ (*Fomento de Capacidades en Evaluación, FOCEVAL*) durch. Hier standen ab 2017 Aktivitäten in Costa Rica im Vordergrund, um die dauerhafte Verankerung von Evaluierung als Basis für eine evidenzbasierte und transparente Politikgestaltung sicherzustellen. Seit Anfang 2019 setzt das DEval mit seinem neuen Projekt „Kompetenzentwicklung und Vernetzung von Evaluierungsakteuren in Lateinamerika als Beitrag zur Agenda 2030“ (*Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en Latinoamérica, FOCELAC*) einen regionalen Schwerpunkt und arbeitet mit Partnern in verschiedenen Ländern der Region daran, deren Evaluierungskapazitäten zu stärken.

Schlüsselemente für Dauerhaftigkeit

Drei Schlüsselemente des FOCEVAL-Projekts trugen in Costa Rica zu mehr Eigenverantwortung und verbesserter Rechenschaftslegung, zum Lernen und zur höheren Qualität von Evaluierungen bei:

International gewinnt Eigenverantwortung für Lernen und Rechenschaft von EZ-Maßnahmen an Bedeutung. Dies geht mit einer größeren Nachfrage nach Projekten wie FOCELAC einher.

1. Nationale Evaluierungsplattform: Im Rahmen von FOCEVAL wurde die Nationale Plattform für Evaluierung Costa Ricas gegründet, in der sich Vertreterinnen und Vertreter öffentlicher Institutionen, Universitäten und der Zivilgesellschaft regelmäßig zu Evaluierungsprozessen austauschen, gemeinsame Aktivitäten und Konferenzbeiträge organisieren und das Monitoring der Umsetzung der Nationalen Evaluierungspolitik übernehmen. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit führt zu Synergien, neuen Kooperationen und besserer Kommunikation und stärkt somit die Nachhaltigkeit der Evaluierungsprozesse sowie die Evaluierungskultur im Land. So bezog beispielsweise das Planungsministerium (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN) zivilgesellschaftliche Organisationen in die Erstellung eines Leitfadens zur Partizipation in Evaluierungsprozessen ein. Aufgrund der positiven Erfahrungen in Costa Rica traten Schlüsselakteure aus anderen Ländern der Region an das DEval mit der Bitte heran, den Aufbau ähnlicher Foren zu unterstützen.
2. Nationale Evaluierungspolitik: Mit Beratung von FOCEVAL erarbeiteten staatliche Evaluierungsakteure unter Einbezug der Zivilgesellschaft eine Nationale Evaluierungspolitik, die im November 2018 verabschiedet wurde. Dies wurde durch die enge Zusammenarbeit der Akteure im Rahmen der Nationalen Evaluierungsplattform möglich. Die Politik definiert vier Pfeiler:
 - Etablierung von Evaluierung als integralen Bestandteil des wirkungsbasierten Management-Zyklus für Entwicklungsprozesse,

FOCELAC stärkt Evaluierungskapazitäten in Lateinamerika

Basierend auf den Erfahrungen und ECD-Formaten von FOCEVAL und dessen Vernetzung mit regionalen Evaluierungsakteuren implementiert das DEval seit Januar 2019 das regionale ECD-Projekt FOCELAC. Es soll Akteure in ausgewählten Ländern Lateinamerikas so stärken, dass sie ihre Rolle zur Evaluierung im Kontext der Agenda 2030 zunehmend wahrnehmen können. Gemeinsam mit dem Planungsministerium von Costa Rica als Mittler und Referenzbeispiel unterstützt FOCELAC den Aufbau von Evaluierungskapazitäten in der Region im Rahmen von fünf Handlungssträngen. Es fördert

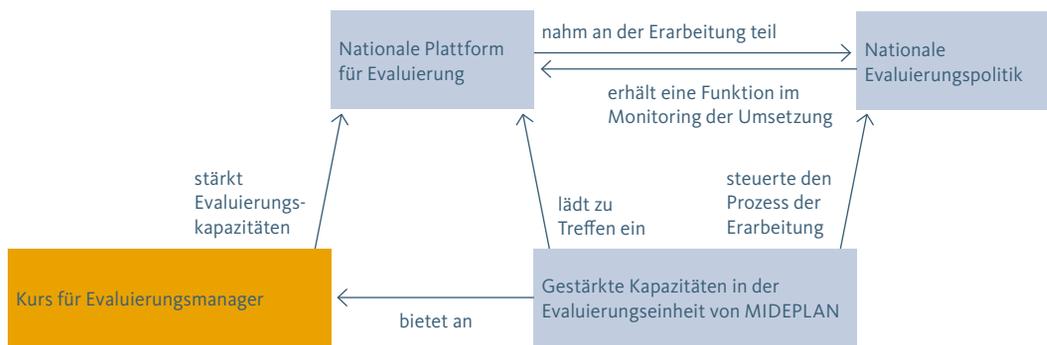
1. Evaluierungsstrukturen und -funktionen in staatlichen Institutionen,
2. praxisrelevante Angebote von Weiterbildungs- und Wissenschaftsinstitutionen,
3. praktische und methodische Kompetenzen von Evaluierungsfachkräften mit einem Schwerpunkt auf Nachwuchsevaluierende,
4. die Partizipation der Zivilgesellschaft in Evaluierungsprozessen und
5. die Vernetzung und den Austausch relevanter Akteure im Bereich Evaluierung.

Die strategische Ausrichtung folgt dem im FOCEVAL-Projekt erfolgreich genutzten systemischen Ansatz – der Stärkung von individuellen, institutionellen und gesellschaftlichen Kapazitäten. Dafür setzt das Projekt Akteure, die bereits über relevante Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, als Mittler und Multiplikatoren ein und nutzt formalisierte Arbeitsbeziehungen mit regionalen Initiativen wie mit dem lateinamerikanischen Evaluierungsnetzwerk *Red Latinoamericana de Sistematización, Seguimiento y Evaluación* (ReLAC). Das stärkt die Eigenverantwortung, die zu einem gesamtgesellschaftlichen Wandel hin zur Verankerung einer Evaluierungskultur beiträgt.

International gewinnt Eigenverantwortung für Lernen und Rechenschaft von EZ-Maßnahmen an Bedeutung. Dies geht mit einer größeren Nachfrage nach Projekten wie FOCELAC einher.

Da die Förderung von Evaluierungskapazitäten ein strategisches Handlungsfeld des DEval darstellt, wird es in den nächsten Jahren mit Unterstützung durch das BMZ die Eigenverantwortung von Partnerländern weiter stärken – perspektivisch nicht nur in Lateinamerika, sondern beispielsweise auch in Afrika.

Das nationale Evaluierungssystem Costa Ricas



Quelle: DEval.

- Institutionalisierung der Nutzung von Evaluierung für evidenzbasierte Entscheidungen,
 - Stärkung der nationalen Kompetenzen hinsichtlich Design, Steuerung, Durchführung und Nutzung von Evaluierungen und
 - Intensivierung der Partizipation diverser Akteure in Evaluierungsprozessen.
- Die nationale Evaluierungspolitik Costa Ricas gilt mittlerweile als internationales Vorbild. Seit Anfang 2019 arbeiten das DEval und MIDEPLAN an der Verbreitung der Erfahrungen in anderen Ländern der Region.
3. Stärkere Evaluierungskompetenzen für die Agenda 2030: Das Planungsministerium Costa Ricas, MIDEPLAN, etablierte einen Kurs für jährlich etwa 50 Evaluierungsmanagerinnen und -manager mit Unterstützung von FOCEVAL. Im Rahmen von sechs Modulen verbessern sie ihr Verständnis über Evaluierungsprozesse, -ansätze und -methoden in unterschiedlichen öffentli-

chen Institutionen – eine wichtige Voraussetzung für die eigenverantwortliche Überprüfung der Umsetzung der Agenda 2030. Dieser Kurs wird bis 2020 überarbeitet und soll auch in anderen Länder durchgeführt werden können. Zusätzlich zu bestehenden Partnerschaften ist hierbei auch eine Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) angedacht.

All diese Maßnahmen auf individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Ebene verankern und verstetigen Projektwirkungen. Die Kombination der drei Schlüsselemente – nationale Evaluierungsplattform, nationale Evaluierungspolitik und Stärkung von Evaluierungskompetenzen – führt zu eigenständigen Strukturen und Prozessen der Evaluierung im Land, die auch ohne Förderung von außen weiterbestehen können.



Erwin Geuder-Jilg
Fachlicher Leiter
FOCEVAL
(bis Dezember 2018)

Helena Stadtmüller
FOCELAC-Evaluatorin

Dr. Sven Harten
Leiter Kompetenzzentrum
Methoden/Stellvertreter
der Direktor DEval

➔ Partizipative Evaluierungen können Nachhaltigkeit stärken

Partizipative Evaluierungen beziehen neben professionellen Evaluatorinnen und Evaluatoren auch Personen wie jene Akteure in den Evaluierungsprozess ein, die in dem zu evaluierenden Programm eine Rolle spielen. Das sind vor allem lokales Personal und die Zielgruppen. Sie sind nicht nur Informationsquellen oder einfache Beobachter, sondern werden bei den Evaluierungen zu handelnden Akteuren und Protagonisten.

Seit 2014 hat das DEval verschiedene partizipative Pilotevaluierungen im Rahmen des Projekts „Förderung von Evaluierungskapazitäten in ausgewählten Ländern Lateinamerikas“ (*Fomento de Capacidades en Evaluación, FOCEVAL*) durchgeführt. Dabei identifizierte es drei Bereiche, in denen partizipative Evaluierungen zur Nachhaltigkeit der internationalen Zusammenarbeit beitragen können.

Bessere individuelle Kapazitäten

Partizipative Evaluierungen verbessern die individuellen Kapazitäten der Beteiligten, indem diese während einer Evaluierung ihre analytischen Fähigkeiten ausbauen und hinsichtlich der Identifizierung und Lösung von Problemen eine kritische Perspektive einnehmen. Eine partizipative Evaluierung im Rahmen des FOCEVAL-Projekts beinhaltete etwa ein intensives Trainingsprogramm, während dessen die Beteiligten ihre Evaluierungskennnisse und Soft Skills stärken konnten. Eine andere partizipative Evaluierung zu lokalen Gesundheitsanbietern in Costa Rica ermutigte Gemeindever-

treterinnen und -vertreter, dem medizinischen Fachpersonal kritische Fragen zu stellen, Lösungen für Probleme vorzuschlagen und Druck auf Entscheidungsträgerinnen und -träger auszuüben.

Mehr Eigenverantwortung und Engagement

Die Teilnehmenden an partizipativen Evaluierungen entwickeln ein besseres Verständnis des evaluierten Programms und damit mehr Eigenverantwortung und Engagement für dessen Umsetzung. Ein Beispiel: Wenn das lokale Personal eines Programms und dessen Zielgruppe im Rahmen einer partizipativen Evaluierung gemeinsam ein Wirkungsgefüge konstruieren, stärkt dies die gemeinsame Verantwortung und ermöglicht ein von allen beteiligten Akteuren getragenes Konzept.

Evaluierungen nah am Kontext

Die direkte Beteiligung der lokalen Akteure an der Evaluierung ermöglicht Evidenzen, die unmittelbar an den jeweiligen Kontext angepasst sind. Sie erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass die an den Programmen beteiligten Akteure die Evaluierungsergebnisse akzeptieren, Empfehlungen annehmen und entsprechend das Programm langfristig verbessern. Die an der Evaluierung in Costa Rica beteiligten Akteure erarbeiteten beispielsweise schnell umsetzbare Empfehlungen für das lokale Gesundheitspersonal und längerfristig zu implementierende Vorschläge für nationale politische Entscheidungsträgerinnen und -träger.



Workshop zu partizipativer Evaluierung in Costa Rica



Juan Carlos Sanz
Stellvertretender
fachlicher Leiter
FOCELAC

Interview

Costa Ricas Evaluierungspolitik setzt hohe Maßstäbe an Partizipation

Im November 2018 stellte die Ministerin für Planung und Wirtschaftspolitik von Costa Rica, María del Pilar Garrido Gonzalo, die nationale Evaluierungsstrategie des Landes vor. Als die bislang umfassendste Evaluierungsstrategie Lateinamerikas ist sie ein Meilenstein für die Stärkung einer evidenzbasierten Politikgestaltung in Costa Rica und der gesamten Region.

Wie wurde die Agenda 2030 in die nationale Evaluierungsstrategie Costa Ricas integriert?

María del Pilar Garrido Gonzalo: Die Umsetzung der Agenda 2030 unterscheidet sich nicht wesentlich von unserem bisherigen Handeln. Wir haben sie inzwischen in unsere nationale institutionelle und sektorale strategische Planung integriert.

Unsere nationale Evaluierungsstrategie gehört zu den wichtigsten Instrumenten zur Umsetzung der Agenda 2030, denn durch Evaluierungen stellen wir sicher, dass unsere strategischen Maßnahmen auch wirken. Unser SDG-Beirat mit staatlichen und verschiedenen zivilgesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen und internationalen Akteuren ist jetzt auch Teil der nationalen Evaluierungsplattform. So stellen wir mehr Kohärenz her und ermöglichen einen intensiveren Austausch von Ideen zwischen Fachleuten aus den beiden Arbeitsfeldern Evaluierung und Agenda 2030.

Costa Rica hat für die Umsetzung der Agenda 2030 drei Schwerpunkte gesetzt: Armutsbekämpfung, nachhaltige Produktion und nachhaltiger Konsum sowie nachhaltige Infrastruktur und Gemeinden. Wie überwachen Sie die Fortschritte in diesen Bereichen?

Garrido Gonzalo: Zur Bestimmung des Status quo ermittelten wir Basiswerte und legten eine Reihe von Indikatoren fest. Anschließend

erhoben wir Paneldaten, um die Entwicklung jedes Indikators in den drei Schwerpunktbereichen zu verfolgen. Außerdem integrierten wir die Indikatoren in den Nationalen Plan für Entwicklung und öffentliche Investitionen (2019 – 2022).

Um die Umsetzung dieses Plans zu überwachen, setzen wir auf unser nationales Evaluierungssystem. Dies gilt auch für die Umsetzung anderer wichtiger Strategien – ein Beispiel ist *Puente al Desarrollo*, unser Programm zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit. Darüber hinaus helfen wir anderen Institutionen dabei, ebenfalls geeignete Indikatoren für ihre Strategien und Programme festzulegen und Mechanismen zur Überprüfung dieser Indikatoren einzurichten. In Zusammenarbeit mit dem Nationalen Institut für Statistik und Zensus zeigen wir anhand von Scorecards, wie sich die SDG-Indikatoren im Laufe der Zeit entwickeln und überprüfen, ob wir die gewünschten Ergebnisse erzielen.

Warum ist es so wichtig, Evaluierungskapazitäten aufzubauen?

Garrido Gonzalo: Die wichtigste Investition eines Landes ist die in seine Bevölkerung. Unsere nationale Evaluierungsstrategie sieht deren breite Beteiligung am gesamten Evaluierungsprozess vor. Dabei muss die Beteiligung über die Erarbeitung der Evaluierungsergebnisse hinausgehen und sich auch auf die Definition des Evaluierungsgegenstands und die

Formulierung der zentralen Fragen erstrecken. Dieser partizipative Ansatz ist extrem wichtig, damit Bürgerinnen und Bürger Gehör finden und in der Politik die Hauptrolle spielen.

Inwiefern kann das Evaluierungssystem von Costa Rica als Modell für andere Länder in der Region dienen?

Garrido Gonzalo: Evaluierungen zeigen uns, ob wir unsere Politiken erfolgreich umsetzen. Heute sind diese eng mit der Agenda 2030 verbunden.

Wir bieten anderen Ländern an, unsere Erfahrungen mit ihnen zu teilen und sie zu beraten. Süd-Süd-Kooperationen und Peer-to-Peer-Austausch betrachten wir als bereichernde horizontale Prozesse, von denen beide Seiten profitieren.

Wir selbst haben von den Erfahrungen anderer Länder mit einem höheren Institutionalierungsgrad wie Mexiko, Uruguay und Kolumbien profitiert, die uns bei der Gestaltung von Evaluierungsprozessen unterstützt haben.

Was waren die wichtigsten Lernerfahrungen bei der Ausarbeitung der nationalen Evaluierungsstrategie?

Garrido Gonzalo: Es war wichtig zu definieren, welche Rolle die einzelnen Akteure spielen: Welche Verantwortung tragen die verschiedenen Ministerien und worin besteht der Beitrag anderer öffentlicher Institutionen?

Unser Erfolg liegt zum Teil darin begründet, dass wir uns nicht auf staatliche Institutionen beschränken wollten. Diese sind natürlich immer noch von grundlegender Bedeutung. Doch wir gingen zusätzlich auf andere gesellschaftliche Akteure zu, die zur Erfüllung der zunehmend komplexen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eine zentrale Rolle spielen.

Unsere Arbeit ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die größte Herausforderung besteht darin, die nationale Evaluierungsstrategie umzusetzen und sicherzustellen, dass in



María del Pilar Garrido Gonzalo

den relevanten Institutionen eine Evaluierungskultur verankert wird. Einige Akteure, die gegenüber Evaluierungen skeptisch sind, müssen wir noch überzeugen. Dies gilt zum Beispiel für den privaten Sektor und Teile des politischen Systems.

Was muss getan werden, um die Nachhaltigkeit des nationalen Evaluierungssystems zu steigern?

Garrido Gonzalo: Wir müssen unsere Evaluierungsstandards neu definieren und nicht nur die in bestimmten Bereichen erzielten Ergebnisse betrachten, sondern auch Wirkungen im Sinne der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen der Agenda 2030. Wir müssen zudem Synergien und Wirkungen auf bestimmte Teile der Gesellschaft analysieren. Daher ist es sinnvoll, bei Evaluierungen künftig eine Differenzierung etwa nach Geschlecht und anderen demografischen Faktoren sowie nach Aspekten wie Menschenrechtsfragen vorzunehmen.

Politische Strategien müssen auf Evidenz basieren, die stichhaltiger und wertvoller ist, wenn sie durch Evaluierungen gestützt wird. Die Herausforderung besteht darin, Evaluierungen in politische Prozesse einzubinden und zu einem festen Bestandteil institutioneller Routinen zu machen. Evaluierungen müssen die Anforderungen der Bevölkerung nach evidenzbasierten Ergebnissen als Grundlage für die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung politischer Strategien erfüllen.

Interview:



Nataly Salas-Rodríguez
FOCELAC-Evaluatorin



Kapitel 2.5

Dauerhafte Wirkungen erreichen

Wie dauerhaft die Wirkungen eines entwicklungspolitischen Vorhabens sind, hängt nicht allein von dessen Aktivitäten ab, sondern auch von vielen anderen Faktoren.

Wer Dauerhaftigkeit sicherstellen will, muss an den richtigen Hebeln ansetzen, Nachhaltigkeit messen können und über das richtige Fachwissen verfügen.

Erfolgsfaktoren: Wie erreichen wir dauerhafte Wirkungen?

Nachhaltigkeit – im Sinne der Dauerhaftigkeit von Wirkungen – ist ein zentrales Erfolgskriterium nicht nur für einzelne entwicklungspolitische Vorhaben, sondern für die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt. Doch wie lassen sich dauerhafte Wirkungen erreichen?

In Anbetracht der hohen entwicklungspolitischen Relevanz ist es erstaunlich, dass es lange keine empirischen Studien gab, die die Einflussfaktoren auf die Dauerhaftigkeit der Entwicklungszusammenarbeit systematisch untersuchten. Im Rahmen seiner [Evaluierungssynthese zur Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit](#) und der [Evaluierung eines technischen Ansatzes zur umfassenden Landnutzungsplanung auf den Philippinen](#) hat das DEval nun eine empirische Auseinandersetzung mit diesem Thema unternommen.

Die Dauerhaftigkeit entwicklungspolitischer Vorhaben kann von vielen Faktoren abhängen. Einige lassen sich durch die Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen, andere nicht. Die gute Nachricht ist: Viele wichtige Stellschrauben liegen im direkten Einflussbereich der Vorhaben. Die wesentlichen Einflussfaktoren finden sich im Kontext der Vorhaben, in deren Implementierung, im Bereich der Projektwirkungen und der Kapazitäten der entwicklungspolitischen Partner und Träger.

— Kontextfaktoren

Obwohl Kontextfaktoren in aller Regel nicht im Einflussbereich der Entwicklungszusammenarbeit liegen, spielen sie potenziell eine

wichtige Rolle und sollten von den Vorhaben entsprechend berücksichtigt werden. Nach den Ergebnissen der Evaluierungssynthese gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der Nachhaltigkeit von Vorhaben. Weitere übergeordnete Faktoren wie das Maß an Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie beeinflussen die Nachhaltigkeit jedoch kaum.

Die Evaluierung des DEval zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen belegt zudem einen Einfluss sektorspezifischer Kontextfaktoren. Zum einen behinderten ungünstige behördliche Mandatzuschnitte eine umfassende Landnutzungsplanung. Zum anderen standen ungelöste Fragen hinsichtlich der Landnutzungsrechte und der Besitzverhältnisse den entwicklungspolitischen Zielen im Wege. Darüber hinaus zeigte sich, dass lokale Machteliten entwicklungspolitische Wirkungen unterminieren können, indem sie etwa die Umsetzung von Plänen behindern.

— Implementierungsfaktoren

Faktoren in Bezug auf die Implementierung von Vorhaben stehen dagegen generell in engerem Zusammenhang zur Dauerhaftigkeit entwicklungspolitischer Wirkungen. Das gilt insbesondere für die Anpassung von Vorhaben an die nationalen Politiken der Partner, die Partizipation der Partner und Träger bei der Projektplanung und -umsetzung sowie für die Steuerung durch die Durchführungsverantwortlichen.

„**Dauerhafte Wirkungen brauchen eine gewisse Zeit, um sich zu entwickeln, lassen sich jedoch auch nicht unbegrenzt steigern.**“

Zu den relevanten Steuerungsaspekten gehören neben der Nutzung von institutionellen Strukturen vor Ort – wie die Evaluierung des DEval zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten ebenfalls festgestellt hat – lernorientierte Monitoring- und Evaluierungssysteme sowie *Upscaling*- und *Exit*-Strategien. Auch die DEval-Evaluierung zur philippinischen Landnutzungsplanung zeigte diese Zusammenhänge. Diese ist stark fragmentiert und fällt in die Zuständigkeit mehrerer Behörden. Die Entwicklungsmaßnahme setzte sich daher zum Ziel,

1. den Gemeinden zu ermöglichen, ihr gesamtes Gebiet mit dessen verschiedenen Ökosystemen zu planen,
2. verschiedene Pläne zu vereinheitlichen und
3. diese besser aufeinander abzustimmen.

Bezüglich des ersten Ziels erreichte das Vorhaben wesentliche Verbesserungen. Die Pläne konnten jedoch aufgrund von kaum veränderbaren Mandaten nur in Ansätzen vereinheitlicht werden. Hinsichtlich des dritten Ziels gab es Fortschritte, denn wichtige Ansätze des Vorhabens zur Landnutzungsplanung wurden in nationale Richtlinien übernommen und konnten so verstetigt und auf andere Landesteile ausgeweitet werden.

Der Vergleich verschiedener Vorhaben im Rahmen der Evaluierungssynthese zeigte, dass Projekten mit einer Laufzeit von 13 Jahren am wahrscheinlichsten eine gute Dauerhaftigkeit bescheinigt wird. Bei länger andauernden Vorhaben sinkt diese Bewertung wieder. Dauerhafte Wirkungen brauchen folglich eine gewisse Zeit, um sich zu entwickeln, lassen sich jedoch auch nicht unbegrenzt steigern.

Faktoren im Bereich der Projektwirkungen

Einen erkennbaren Einfluss auf die Dauerhaftigkeit von Vorhaben haben auch Faktoren im Bereich der Projektwirkungen. Dazu gehört, dass Partner und Träger selbst Verantwortung übernehmen (Ownership), die Zielgruppen die von den Vorhaben erbrachten Leistungen nutzen, die Zielgruppen ihr Bewusstsein verändern und die Wirkungen in der Breite ankommen. Diese globalen Befunde gelten auch für die lokale Ebene. Kapazitätsbildung und partizipative Planung sowie die Einbeziehung verschiedener Akteure auf Provinz- und Regionalebene führten bei der Landnutzungsplanung auf den Philippinen zu Bewusstseinsveränderungen hin zur Integration aller Gemeindeökosysteme (*from ridge to reef*) und zu evidenzbasierter Planung. Die enge Zusammenarbeit mit der nationalen Planungsbehörde und die Einbeziehung beteiligter Behörden in die Ausarbeitung der nationalen Richtlinien waren unerlässlich für Ownership und eine Verankerung in nationale Prozesse und Regularien. So zeigt dieses Fallbeispiel ebenso wie die Ergebnisse der Evaluierungssynthese, dass intensive Kapazitätsbildungsmaßnahmen auf mehreren Ebenen und eine enge Zusammenarbeit mit nationalen Behörden die Dauerhaftigkeit von Wirkungen erhöhen können.

Die finanziellen, personellen und institutionellen Kapazitäten der Partner und Träger beeinflussen die Dauerhaftigkeit von Vorhaben erheblich.

Kapazitäten der Partner und Träger

Auch die finanziellen, personellen und institutionellen Kapazitäten der Partner und Träger wirken sich stark auf die Dauerhaftigkeit von Vorhaben aus. Nach deren Ende sind sie für den dauerhaften Erhalt der Leistungen und Wirkungen verantwortlich. Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese des DEval zeigen, dass hier konsequenterweise auch ein Zusammenhang mit dem Betrachtungszeitraum besteht. Die signifikante Bedeutung der Partnerkapazitäten zeigt sich vor allem in Evaluierungen, die deutlich nach Ende der Vorhaben erfolgen. Auf den Philippinen führte die Aufnahme wesentlicher Punkte des entwicklungspolitischen Vorhabens in die nationalen Richtlinien zu einer Verstetigung der Maßnahme. Allerdings mussten die Partner im Vergleich zu vorher mit weniger Ressourcen auskommen. Die Projektverantwortlichen sollten somit frühzeitig während der Planung und Umsetzung versuchen, die Vorhaben in die Strukturen der Partner zu integrieren, sowie deren Kapazitäten im Blick haben und angemessen fördern.

Fazit

Erstens unterliegt die Dauerhaftigkeit entwicklungspolitischer Vorhaben vielfältigen Einflüssen. Den Großteil können die Vorhaben jedoch (mit-)gestalten. Insofern ist die Dauerhaftigkeit von Vorhaben kein zufälliges Ereignis, sondern kann durch gute Steuerung und Implementierung erarbeitet werden. Gleichzeitig unterliegen alle Vorhaben nicht oder wenig beeinflussbaren Kontextbedingungen. Diese können mitunter einen wichtigen Einfluss ausüben und sollten dementsprechend in die Nachhaltigkeitserwartung der Vorhaben einbezogen werden. In Anbetracht zunehmender (politischer) Unsicherheit in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten allzu hohe Nachhaltigkeitserwartungen stets kritisch hinterfragt werden.

Zweitens sollten die Wirkungen von Vorhaben konsequent auf besonders dauerhafte Ziele hin ausgerichtet werden. Eigenverantwortung und Breitenwirksamkeit sollten feste Bestandteile von Wirkungslogiken sein und entsprechend prioritär gefördert werden. Um die Möglichkeiten auszuschöpfen, dass Vorhaben möglichst dauerhafte Wirkungen erzielen, müssen sich alle relevanten Akteure fortlaufend mit den Einflussfaktoren der Nachhaltigkeit, den sich stetig verändernden Rahmenbedingungen und neuen entwicklungspolitischen Ansätzen befassen. ■



Dr. Martin Noltze
DEval-Teamleiter



Dr. Gerald Leppert
DEval-Teamleiter

➔ Mit Geodaten Nachhaltigkeit messen

Mit Daten, die über einen längeren Zeitraum erhoben werden, lässt sich die Dauerhaftigkeit einer Entwicklungsmaßnahme messen. Je größer die untersuchte geografische Region und je höher die Anzahl der Messzeitpunkte, desto komplexer und kostenintensiver wird der Nachweis dauerhafter Wirkungen. Geodaten, die oft kostenlos verfügbar sind, bieten hier eine gute Option.

Mehr Satelliten, genauere Bilder

Die geografische Auflösung von Satellitenbildern hat sich in den vergangenen Jahren drastisch verbessert und inzwischen können auch lokale Phänomene mit zunehmender Genauigkeit gemessen und überwacht werden. Zudem ist die Anzahl der verfügbaren Satelliten angestiegen und die Erdumrundungszeiten sind kürzer geworden. So lassen sich mit Satellitendaten Veränderungen über lange Zeiträume beobachten.

Wirkungen direkt und indirekt erfassen

Eine Voraussetzung für die Nutzbarkeit von Geodaten ist allerdings, dass die zu messenden Programmeffekte und Auswirkungen physisch erfassbar sind. Zum Beispiel eignen sich Geodaten ideal, um die Nachhaltigkeit von Projekten zur Wiederaufforstung oder zum Infrastrukturausbau zu messen. Wenn Entwicklungsmaßnahmen auf politische Veränderungen, Wissensausbau oder sozio-ökonomische Verbesserungen

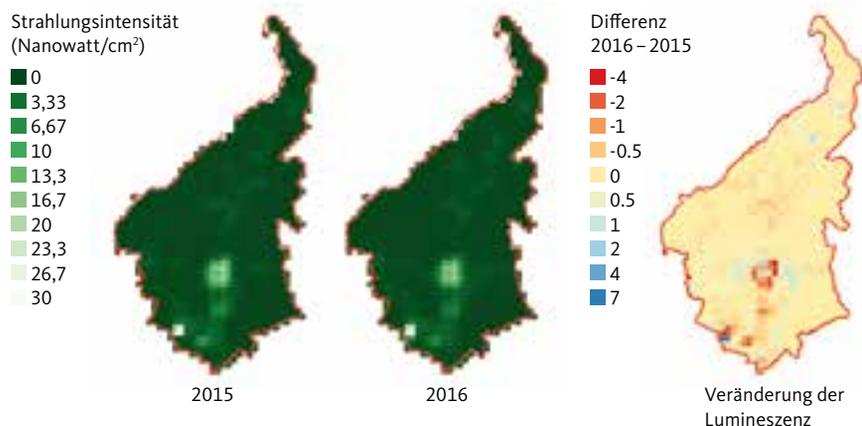
ausgelegt sind, ist die Messung nachhaltiger Wirkungen mithilfe von Geodaten schwieriger. Aber auch hier werden zukunftsfähige Lösungen entwickelt. So kann etwa sozio-ökonomischer Wandel indirekt über physische Veränderungen gemessen werden.

Mehr nächtliches Licht: Indikator für Entwicklung?

Ein Beispiel dafür ist nächtliches Licht. Über Satellitenbilder der nächtlichen Lumineszenz können nachhaltige Veränderungen des sozio-ökonomischen Status der Bevölkerung geschätzt werden. Die Grundannahme ist hierbei, dass ein Anstieg in der Lichtintensität ein Zeichen erhöhten Energieverbrauchs, stärkerer industrieller Aktivität und somit besserer Lebensumstände darstellt. Es gehört zur guten Evaluierungspraxis, solche Annahmen durch zusätzliche qualitative und quantitative Verfahren zu validieren und gegebenenfalls an den Einzelfall anzupassen.

Die Karten unten zeigen die nächtliche Lumineszenz des Kantons Montes de Oro in Costa Rica. Die jährliche Lumineszenz ist hier von 2015 bis 2016 um 1,1 Prozent angestiegen. Dies kann als Indikator für eine Verbesserung der Lebensumstände gesehen werden. Die grafische Darstellung ermöglicht eine präzise räumliche Zuordnung der jährlichen Veränderungen in Lumineszenz.

Nächtliche Lumineszenz des Kantons Montes de Oro, Costa Rica



Quelle: Earth Observation Group (EOG) der National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (eigene Darstellung).



Dr. Raphael Nawrotzki
DEval-Evaluator

Budgethilfe: dauerhafte Wirkungen durch mehr Eigenverantwortung

Die Budgethilfe entwickelte sich zu Beginn des Jahrtausends zu einem beliebten Ansatz entwicklungspolitischer Geber. Aufgrund ihres integrierten und partizipativen Charakters galt sie auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als vielversprechendes Instrument zur Umsetzung zentraler Wirksamkeitsprinzipien, die auch in der Agenda 2030 verankert sind. Diese sind

1. Eigenverantwortung der Partnerregierungen,
2. Ausrichtung der Programme an den Strategien und Verfahren der Partnerregierungen,
3. Harmonisierung von Programmen und Verfahren der Geber,
4. Ergebnisorientierung und
5. gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Neben der effektiven Umsetzung der Wirksamkeitsprinzipien versprach der Einsatz der Budgethilfe und der damit einhergehenden Geberharmonisierung vor allem, die hohe Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit und damit Transaktionskosten zu senken.

Was ist Budgethilfe?

Laut OECD ist Budgethilfe eine „Methode zur Finanzierung des Haushalts eines Partnerlandes durch den Ressourcentransfer von einer externen Finanzagentur an den nationalen Haushalt der Partnerregierung“. Zur Erhöhung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen ergänzten die Geber ihre finanzielle Unterstützung mit einem politischen Dialog, mit Konditionalität, Technischer Zusammenarbeit und Kapazitätsentwicklung.

Zahlreiche Geberländer gerieten in den 2000er-Jahren jedoch infolge verschiedener Skandale in den Partnerländern unter Rechenschaftsdruck, setzten ihre Budgethilfe zum

Teil aus und stellten schließlich nahezu alle Programme der allgemeinen Budgethilfe bis 2013 komplett ein. Auch Deutschland, das über einen Zeitraum von etwa zehn Jahren Länder mit Budgethilfe unterstützte, hat die Verwendung allgemeiner Budgethilfe in den Partnerländern eingestellt. Aktuell gewinnen der Budgethilfe ähnliche Modalitäten in der Diskussion um die Finanzierung der Reformpartnerschaften jedoch wieder an Bedeutung.

Dauerhafte Wirkungen durch mehr Eigenverantwortung?

Angesichts der anhaltenden Debatte zur Budgethilfe und deren Wirkungen führte das DEval eine Evaluierung zu den Effekten von Budgethilfe-Programmen und eine darauf aufbauende Evaluierung zur Nachhaltigkeit der Effekte nach dem Ausstieg aus der Modalität durch. Die erste Evaluierung zeigte, dass Budgethilfe in vielen Bereichen positive Effekte erzielte und damit zur Erfüllung der Wirksamkeitsprinzipien beitrug. Zum Beispiel erhöhte sie die Harmonisierung der Geber und die Eigenverantwortung der Partnerregierungen und richtete die Programme besser an den Strategien und Verfahren der Partner aus.

Auf dieser Basis untersuchte das DEval in einer zweiten Evaluierung, inwieweit die erzielten Effekte erhalten blieben, als die Budgethilfe von einzelnen Gebern oder der ganzen Gebergruppe in einem Land beendet wurde. Die Ergebnisse der Evaluierung weisen ein differenziertes Bild auf. Während der Ausstieg aus der Budgethilfe deren positive Wirkungen auf den Politikdialog und die Geberharmonisierung zunichtemachte, blieben die Effekte in den Bereichen innerstaatliche Rechenschaft, Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sowie Nicht-Einkommensarmut bestehen.

Hierbei gab es deutliche Unterschiede zwischen den Fallstudienländern, welche sich in vielen Fällen auf den Grad der Eigenverantwortung der Partnerregierung zurückführen lassen. Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen von Budgethilfe ist in jenen Ländern hoch, in denen die Partnerregierungen Reformen stark vorantreiben.

strategische Politikgestaltung und auf übergeordnete Regierungsfragen des Partnerlandes Einfluss zu nehmen sowie die Eigenverantwortung der Partnerregierung zu fördern. Der hiermit einhergehende Verlust an gegenseitiger Rechenschaftspflicht führt wiederum dazu, dass der Reformwille der Partnerregierungen nachlässt.

Teils unkoordinierter Ausstieg gefährdet Nachhaltigkeit

Der umfassende, teils unkoordinierte Ausstieg aus der Budgethilfe ging in vielen Bereichen über den Verlust einzelner Effekte hinaus und wirkte sich auf die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt aus. Insbesondere verminderte er die Harmonisierung zwischen Gebern und verstärkte die Fragmentierung der Geber-Portfolios.

Diese zunehmende Fragmentierung sowie die Re-Bilateralisierung der Zusammenarbeit sind für die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit problematisch, weil sie aus Gebersicht insbesondere die Möglichkeiten reduzieren, auf die

Vermeehrt integrierte politikbasierte Ansätze nutzen

Mit Blick auf die Nachhaltigkeit sollten entwicklungspolitische Geber vermehrt integrierte politikbasierte Ansätze wie die Budgethilfe nutzen, die die Entwicklungsstrategien der Partner unterstützen und eine gemeinsame koordinierte Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele gewährleisten. Zudem sollten die Geber- und Partnerregierungen bereits zu Beginn Strategien für einen koordinierten und klar gesteuerten Ausstieg aus solchen Ansätzen entwickeln, um sicherzustellen, dass erzielte Effekte aufrechterhalten und negative Auswirkungen möglichst geringgehalten werden. ■



Magdalena Orth
DEval-Teamleiterin

Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen von Budgethilfe



Quelle: Orth, M., M. Birsan und G. Gotz (2018), *The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia*, DEval, Bonn, S. xii.

➔ Wie lässt sich Dauerhaftigkeit messen?

Um zu messen, wie dauerhaft die Effekte der Budgethilfe sind, verglich das D Eval in seiner Evaluierung zum Ausstieg aus der Budgethilfe deren Auswirkungen vor und nach ihrer Beendigung und analysierte, ob die beobachteten Veränderungen nach dem Ausstieg tatsächlich diesem zuzuordnen sind. Den Ausgangspunkt bildete eine vorangegangene Evaluierungssynthese des D Eval, die die vorhandene Literatur zu den Effekten der Budgethilfe systematisch analysierte, die während der Budgethilfe-Programme erzielt wurden.

Eine zweite Evaluierung untersuchte die Effekte nach dem Ausstieg aus der Modalität. Auf dieser Basis wurde die Dauerhaftigkeit der während der Budgethilfe-Programme erreichten Effekte gegenüber der Zeit nach dem Ausstieg überprüft. Beim Vergleich der Effekte vor und nach dem Ausstieg stellt sich die Frage, ob die beobachteten Effekte nach dem Ausstieg tatsächlich der Budgethilfe zugeschrieben werden können und ob somit Aussagen über deren Dauerhaftigkeit nach dem Ausstieg getroffen werden können. Für die Messung der Dauerhaftigkeit der Effekte ist dies von Bedeutung, da ausgeschlossen wird, dass die Effekte beispielsweise über die generell verbesserte sozio-ökonomische Situation zustande gekommen sind.

Um zu messen, ob die Effekte durch den Ausstieg aus der Budgethilfe entstanden sind, nutzte die Evaluierung ein vergleichendes Fallstudien-Design. Sie untersuchte die Auswirkungen des Ausstiegs aus der Budgethilfe in Malawi, Ruanda, Sambia und Uganda. Ergänzt wurde dieses Vorgehen durch ein sogenanntes *Process Tracing*. Dabei werden auf Basis vorhandener Literatur und Dokumentation hypothetische Kausalmechanismen entworfen, deren Existenz im nächsten Schritt durch Interviews getestet wird. Während vergleichende Fallstudien-Designs vor allem zur umfassenden Analyse komplexer Interventionen geeignet sind, kann der *Process Tracing*-Ansatz mit hoher Zuverlässigkeit Kausalzusammenhänge bestimmen. Die Kombination der beiden Methoden ermöglichte einen Vergleich zwischen den Fällen und gewährleistete gleichzeitig die interne Validität der Ergebnisse, womit evidenzbasierte Aussagen zur Dauerhaftigkeit der durch Budgethilfe-Programme erzielten Effekte getroffen werden können.



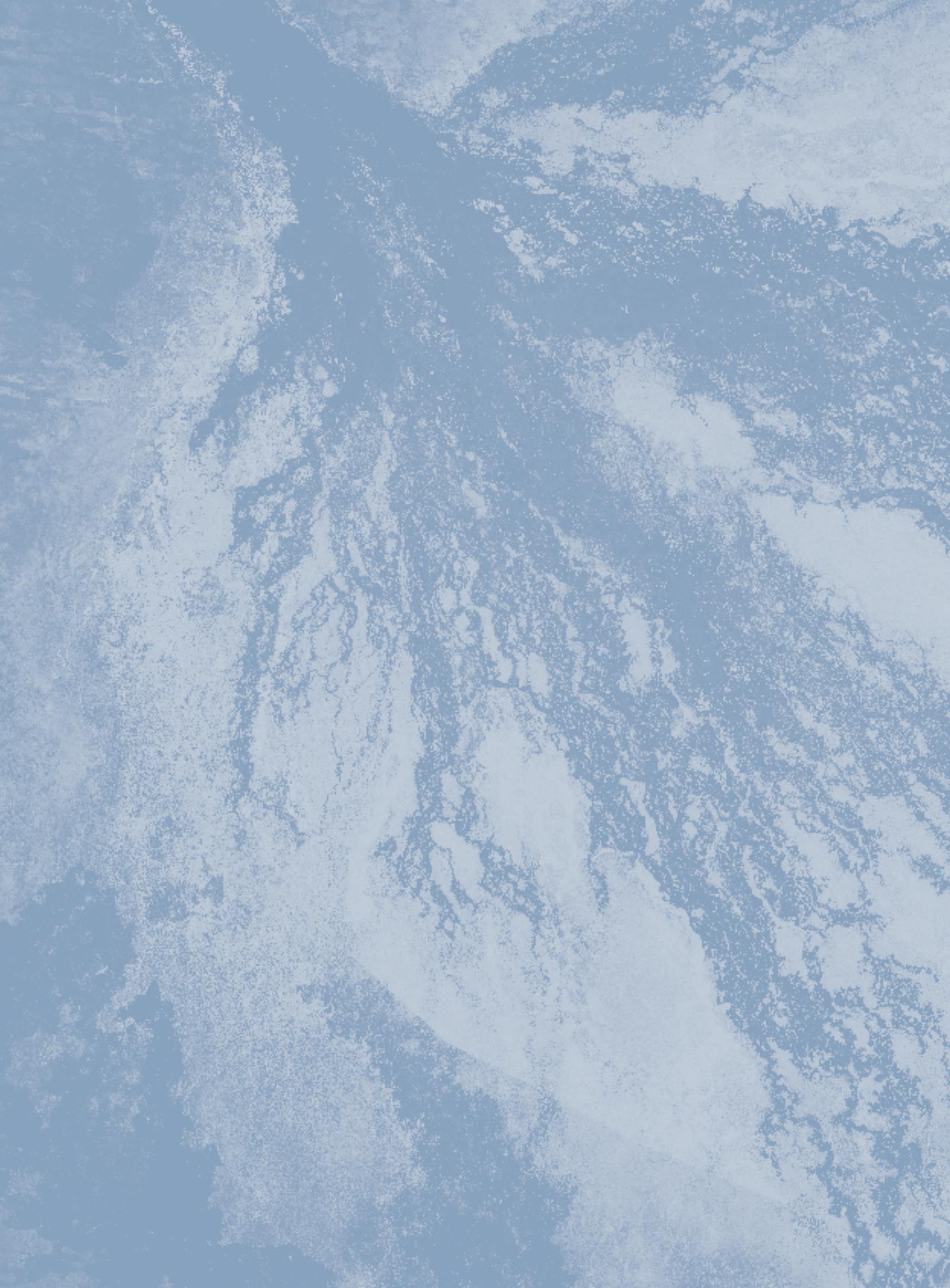
Magdalena Orth
D Eval-Teamleiterin

Komponenten der Methodik

Methodik	Inhalte	Ziel
Vergleichende Fallstudien	Kriterienbasierte Fallauswahl, Anpassung der Interventionslogik auf Grundlage der anerkannten <i>Theory of Change</i> für Budgethilfe (OECD DAC, 2012)	größtmögliche externe Validität
<i>Process Tracing</i>	Testen von hypothetisierten Mechanismen in Fallstudien anhand von Interviews	größtmögliche interne Validität
„Quasi-counterfactual“	Vorher-Nachher-Vergleich zwischen Ergebnissen der Evaluationssynthese und dieser Evaluierung	erhöht Verlässlichkeit der Ergebnisse

Methodik	Malawi	Uganda	Ruanda	Sambia
Vergleichende Fallstudie in ...	✓	✓	✓	✓
<i>Process Tracing</i> zur zusätzlichen Überprüfung der Attribution in ...	✓			✓

Quelle: eigene Darstellung.



Teil 3

Ausblick

THERE IS NO
PLANET B



Socialist Worker

SYSTEM
CHANGE
NOT

*One solution:
revolution*

CLIMATE
CHANGE

Kapitel 3

Ausblick

Mit der Agenda 2030 hat sich die internationale Gemeinschaft einen ambitionierten Referenzrahmen geschaffen. Trotz einiger Anstrengungen ist in der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit die Kluft zwischen den hohen strategischen Ansprüchen der Agenda und ihrer Umsetzung noch zu groß. Um sie zu schließen, muss die Entwicklungszusammenarbeit ihre Strategien zur Agenda 2030 stärker in ihren Programmen und Projekten Wirklichkeit werden lassen. Evaluierung muss noch interdisziplinärer werden und die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Methoden besser nutzen. Nur so kann sie ihre Schlüsselrolle für die Umsetzung der Agenda 2030 ausfüllen.

Was jetzt zu tun ist

Mit der Agenda 2030 wurde Nachhaltigkeit zum Leitprinzip globaler Entwicklung erhoben. Ausgehend von einem Entwicklungsverständnis, das wirtschaftliches Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit vereint, gibt die Agenda einen übergeordneten Handlungsrahmen vor, der für alle Länder der Welt gilt und die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit vor große Herausforderungen stellt.

Diese werden umso deutlicher, da die Agenda in einer Zeit umgesetzt werden muss, in der die Weltgemeinschaft durch globale politische und ökonomische Dynamiken geprägt ist, welche den Entwicklungsansprüchen der Agenda zuwiderlaufen. Zwar unterstützt ein großer Teil der deutschen Bevölkerung den Grundgedanken der globalen Gerechtigkeit (→ Kapitel 2.3), aber die in den letzten Jahren zunehmenden nationalistischen Bestrebungen vieler Staaten und die damit einhergehende Krise des Multilateralismus stehen den globalen Handlungsansprüchen der Agenda entgegen.

In vielen Geberländern sind zudem nationale Eigeninteressen wieder vermehrt in den Vordergrund der EZ getreten, was die Harmonisierung und Arbeitsteilung der Länder untereinander erschwert. So wird Entwicklungspolitik nicht nur als Instrument zur Beförderung globaler nachhaltiger Entwicklung verstanden, sondern wieder verstärkt für die Umsetzung nationaler Ziele eingesetzt. Besonders deutlich wird dies im Rahmen der Migrationsdebatte, die in Deutschland wie auch in anderen Staaten Entwicklungspolitik stark beeinflusst.

Vier Jahre nach Inkrafttreten der Agenda 2030 zeichnen sich erste Erkenntnisse ab, wie die internationale und deutsche EZ mit den neuen Ansprüchen und Herausforderungen umgeht und Nachhaltigkeit im Sinne der Agenda befördert. Dabei stellt sich nicht nur die Frage, ob und wie die Weltgemeinschaft die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda erreicht, sondern auch, inwieweit sie deren grundlegende Handlungsprinzipien berücksichtigt und welche Rolle Evaluierung in diesem Kontext einnimmt. Aus den Beiträgen dieses Berichts lassen sich drei zentrale Handlungsaufträge für die EZ und deren Evaluierung ableiten:

1. Positive Dynamiken für nachhaltige Entwicklung weiter stärken

Die Agenda 2030 hat eine breite Diskussion in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft darüber in Gang gesetzt, wie EZ zukünftig gestaltet werden muss, um nachhaltige Entwicklung in ihrer Multidimensionalität zu befördern. Einigkeit besteht insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit, grenzüberschreitend zu handeln und globale Partnerschaften zur Erreichung der ambitionierten Ziele zu etablieren. Die Ziele und Prinzipien der Agenda haben zunehmend Eingang in politische Strategien und Konzeptpapiere gefunden. Ein Fokus der deutschen Entwicklungspolitik liegt auf dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung und damit verbunden der Ausgestaltung neuer Kooperationsformen und Partnerschaften sowohl mit staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren. Beispiele dafür sind Dreieckskooperationen und öffentlich-private Mischfinanzierungen (*blended finance*), die verstärkt vorangetrieben werden (→ Kapitel 2.3). Die Anerkennung von Wechselwirkungen zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen und den einzelnen Zielen hat zur

Folge, dass Forschungsergebnisse aus unterschiedlichen Fachbereichen in die Debatte einfließen und damit in der EZ bislang vernachlässigte Themen wie die Messung von Naturkapital verstärkt Eingang in den internationalen Diskurs finden (→ Kapitel 2.2).

Die Verpflichtung, die Fortschritte bei der Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen, hat die Bedeutung von Evaluierung sowohl international als auch in der deutschen EZ gestärkt. Wichtige Maßnahmen auf internationaler Ebene sind hierbei die freiwilligen Staatenberichte (*Voluntary National Reviews*, VNR) zur Umsetzung der SDGs im Rahmen des *High-level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) der Vereinten Nationen. Im deutschen Kontext ist das BMZ bestrebt, intern seine Monitoring- und Evaluierungssysteme auszubauen, seine Politik stärker evidenzbasiert zu gestalten und seine Partnerländer in ihren Bemühungen zur Rechenschaftslegung zu fördern (→ Kapitel 1.1). Das DEval unterstützt diese Prozesse im Rahmen der Entwicklung von Standards und Methoden, etwa bei der Einführung von Länderportfolio-reviews, bei der Überarbeitung der Evaluierungskriterien (→ Kapitel 1.1 und 1.2) sowie mit seiner Arbeit im Bereich *Evaluation Capacity Development* (→ Kapitel 2.4).

Auch innerhalb der Evaluierungsgemeinschaft führt die mit der Agenda einhergehende strategische Aufwertung von Evaluierung zu weitreichenden Veränderungen. Dies zeigt sich an der Überarbeitung der OECD-DAC-Evaluierungskriterien, die an die Erfordernisse der Agenda angepasst werden, sowie an verstärkten Methodendiskussionen, die zunehmend interdisziplinär geführt werden und nicht zuletzt aufgrund technologischer Fortschritte das bislang übliche Methoden-Spektrum deutlich erweitern (→ Kapitel

1.2). Dabei wird nicht eine spezifische Methode in den Vordergrund gestellt, sondern die Kombination und Integration verschiedener Methoden sowie interdisziplinäre, theoriebasierte Evaluierung und Wissensaustausch gelten als besonders zielführend.

2. Diskrepanzen zwischen strategischen Ansprüchen und Umsetzung reduzieren

Das wachsende Engagement für eine zukunftsfähige, nachhaltige Entwicklung, welches die Agenda 2030 entfaltet hat, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Agenda keine Blaupause für die Erreichung nachhaltiger Entwicklung ist und der diesbezügliche Einfluss der EZ begrenzt bleibt. Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen Ansprüchen und Umsetzung, die sich zum Beispiel bei der Umsetzung des Prinzips „Niemanden zurücklassen“ zeigt (→ Kapitel 2.1). Zwar wurden strategische Prozesse eingeleitet, aber die Umsetzung ist bislang begrenzt, auch weil häufig der politische Wille oder die Ressourcen fehlen, um die notwendigen Maßnahmen in Gang zu setzen. Zwei Aspekte sind dabei hervorzuheben:

Erstens offenbart die Agenda 2030 einige Schwächen, auch wenn sie eine starke Vision für nachhaltige Entwicklung darstellt und mit ihrem universellen Anspruch wichtige Aspekte globaler Interdependenzen aufgreift, die bislang vernachlässigt wurden. So bestehen sowohl zwischen den Zielen als auch zwischen den Prinzipien der Agenda 2030 inhärente Zielkonflikte, die sich nicht einfach auflösen lassen. Die Forderung, dass kein Ziel zu Lasten eines anderen erreicht werden soll, ist in seiner Gesamtheit kaum realisierbar. Dies zeigt sich etwa, wenn sich innovative Technologien zur Förderung erneuerbarer Energien oder zur Ernährungssicherung negativ auf globale

Ökosysteme auswirken (→ Kapitel 2.2). Oder wenn sich Kooperationen mit neuen Akteuren aus der Privatwirtschaft auf wirtschaftlich attraktivere Sektoren und Länder konzentrieren und ärmere Regionen und marginalisierte Bevölkerungsgruppen eher vernachlässigen (→ Kapitel 2.3). Um mit diesen Zielkonflikten adäquat umgehen zu können, die Prinzipien umzusetzen und komplexe Spannungsfelder angemessen zu adressieren, bedarf es einer stärkeren inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Prinzipien, innovativer Konzepte und flexiblerer Herangehensweisen.

Mit ihrem Anspruch, Komplexität Rechnung zu tragen, gibt die Agenda zudem einen umfassenden Handlungsrahmen vor, ohne dabei konkrete Vorgaben für die Umsetzung zu machen. Dies ermöglicht große Spielräume: Einzelne Länder können sich auf die SDGs konzentrieren, die sie mit ihren nationalen Interessen am besten in Einklang bringen können. Gleichzeitig zeigt sich, dass sich die Prioritäten von politischen Entscheidungsstragenden, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und entwicklungspolitischen Gebern teilweise erheblich unterscheiden (→ Kapitel 2.3). Eine sinnvolle Arbeitsteilung und Koordination der Geber untereinander sowie mit anderen Ländern und nichtstaatlichen Akteuren ist vor diesem Hintergrund schwer zu verwirklichen und setzt voraus, dass Geber ihre eigenen Interessen zurückstellen.

Schließlich wurden wichtige Aspekte wie globale Veränderungen durch die Digitalisierung und die Inwertsetzung globaler öffentlicher Güter in der Agenda bislang vernachlässigt (→ Kapitel 1.1 und 2.1).

Zweitens kommt der EZ zwar eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Agenda zu, sie ist gleichzeitig aber in ihren Handlungsmög-

lichkeiten begrenzt. Viele Herausforderungen, die die Agenda 2030 für die EZ mit sich bringt, sind altbekannt. Dennoch konnten sie bislang nicht adäquat gelöst werden und haben sich in den letzten Jahren teilweise weiter verschärft. So agierte die Entwicklungspolitik auch in der Vergangenheit nicht unabhängig von anderen Politikfeldern und angestrebte Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse blieben hinter den Erwartungen zurück, da nationale Interessen häufig im Vordergrund standen. Dies zeigt sich etwa bei der Auswahl der Partnerländer, die nicht nur von deren Bedürftigkeit, sondern häufig auch von strategischen, geopolitischen und ökonomischen Interessen der Geberländer abhängt.

Auch die Forderung nach mehr Politikkohärenz und Harmonisierung ist nicht neu. So hat sich bereits seit Beginn der 2000er Jahre mit der Wirksamkeitsdebatte die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein abgestimmtes Vorgehen der Geber für die Wirksamkeit der EZ von großer Bedeutung ist. Die vor diesem Hintergrund eingeleiteten Maßnahmen zur stärkeren Harmonisierung und zur Verringerung von Proliferation und Fragmentierung blieben jedoch weitgehend hinter den Erwartungen zurück und haben in der entwicklungspolitischen Debatte wieder an Gewicht verloren. Beispiele hierfür sind die vielfach gescheiterten Bestrebungen für gemeinsame Programmplanung (*Joint Programming*), die rückläufige Anzahl von Gemeinschaftsevaluierungen (*Joint Evaluations*) sowie die Abkehr vieler Geber von programm-basierten Ansätzen wie der Budgethilfe, obwohl diese vielfach zu einer stärkeren Eigenverantwortung der Partner und letztendlich auch zu einer verbesserten Nachhaltigkeit von Entwicklungsmaßnahmen führte (→ Kapitel 1.2 und 2.5).

3. Evaluierung weiterentwickeln und Methodenvielfalt zur Überprüfung von Nachhaltigkeit nutzen

Evaluierung nimmt eine Schlüsselfunktion für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung ein. Vor dem Hintergrund des komplexen Zielsystems der Agenda 2030, begrenzter finanzieller Ressourcen und eines zunehmenden Legitimationsdrucks der EZ hat sie die Aufgabe, Evidenzen für eine nachhaltige Politikgestaltung bereitzustellen und zu überprüfen, inwieweit dauerhafte Veränderungen hin zu einer Entwicklung erzielt wurden, die wirtschaftliches Wachstum mit ökologischer und sozialer Entwicklung vereint. Dabei gilt es insbesondere auch die Einflussfaktoren der Nachhaltigkeit zu analysieren und allzu hohe Nachhaltigkeitserwartungen kritisch zu hinterfragen (→ Kapitel 2.5).

Um diesen Zweck zu erfüllen und Nachhaltigkeit in seiner Mehrdimensionalität erfassen und bewerten zu können, muss Evaluierung vielfach interdisziplinärer werden und die bestehende Methodenvielfalt stärker nutzen. So kann sie robustere und nützlichere Evidenz über Wirkungen und Nachhaltigkeit der EZ bereitstellen. Der Einsatz von Geodaten in Kombination mit Social-Media-Daten oder Ansätzen des maschinellen Lernens (*machine learning*) sind erst der Beginn einer Entwicklung, die zukünftig an Bedeutung gewinnen wird. Dabei gilt es, geeignete Methoden sinnvoll zu kombinieren und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dies beinhaltet systemische Ansätze und Netzwerkanalysen ebenso wie die Durchführung von experimentellen und quasi-experimentellen Wirkungsevaluierungen sowie partizipative Evaluierungen unter Einbeziehung lokaler Akteure (→ Kapitel 2.4). Grundlage für die methodische Weiterent-

Allen voran Regierungen sowohl der traditionellen Geber als auch der Partnerländer sowie internationale Organisationen müssen die Rolle der EZ neu definieren und dabei ihre EZ-Instrumente und Förderansätze weiterentwickeln.

wicklung ist der Wissenstransfer und die Vernetzung mit Wissenschaft und Forschung in anderen Fachbereichen.

Angesichts der zunehmenden Komplexität der EZ, die einhergeht mit hohen Anforderungen an globales Handeln, Arbeitsteilung und Harmonisierung und damit verbunden auch an eine gemeinsame Rechenschaftslegung der beteiligten Akteure, ist die Durchführung politikfeldübergreifender Evaluierungen und gemeinsamer Evaluierungen mit Partnern auf internationaler Ebene (*Joint Evaluations*) umso wichtiger geworden. Solche Ansätze waren in der Vergangenheit nicht zuletzt wegen des hohen Koordinierungsaufwands und der hohen Transaktionskosten nicht sehr erfolgreich. Hier gilt es neue Wege und Möglichkeiten für Kooperationen zu finden.

Evaluierung sollte in allen Ländern – in Industrieländern ebenso wie in Entwicklungs- und Schwellenländern – breit verankert werden und so eine evidenzbasierte Politikgestaltung fördern. Der Aufbau von Evaluierungskapazitäten ist dabei ein zentrales Handlungsfeld, um die Eigenverantwortung der Länder zu stärken und deren Rechenschaftslegung zu verbessern. Dass dies trotz vieler struktureller Herausforderungen für evidenzbasierte Politikgestaltung und Rechenschaftslegung möglich ist, zeigen die deutlichen Fortschritte in Ländern wie Costa Rica und Mexiko (→ Kapitel 2.4).

Fazit

Die Botschaft der Agenda 2030 ist klar: Nur wenn jeder Einzelne, Regierungen und nicht-staatliche Akteure ihren Beitrag zur Umsetzung der Agenda leisten, kann nachhaltige Entwicklung erreicht werden. Die oben genannten Handlungsaufträge machen die Herausforderungen für die EZ und deren Evaluierung deutlich.

Die EZ verfügt über gute Voraussetzungen, um positive Dynamiken für nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Sie kann nicht nur unmittelbar die nachhaltige Entwicklung in den EZ-Partnerländern des globalen Südens unterstützen, sondern liefert auch Beiträge, um globale Herausforderungen wie den Klimawandel oder die Verschmutzung der Meere anzugehen. Angesichts eines veränderten Rahmens globaler Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung müssen jedoch die verantwortlichen Akteure – allen voran Regierungen und internationale Organisationen – die Rolle der EZ neu definieren. Dabei müssen sie die bestehenden EZ-Instrumente und Förderansätze weiterentwickeln und damit die Umsetzung der Agenda 2030 – insbesondere ihrer handlungsleitenden Prinzipien – politikfeldübergreifend voranbringen. Eine wichtige Aufgabe ist die Unterstützung transnationaler Vernetzung und Kooperationen im Sinne der Agenda 2030, um kollektives Handeln für nachhaltige Entwicklung zu fördern und grenzüberschreitende Lösungsansätze für globale Herausforderungen zu entwickeln.

Evaluierung kann und muss ihren Teil zur Umsetzung der Agenda beitragen, indem sie Politik und Gesellschaft passgenaue und wissenschaftlich fundierte Informationen darüber bereitstellt, inwieweit Fortschritte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erzielt werden und welche Faktoren und Wechsel-

„**Evaluierung kann und muss Politik und Gesellschaft passgenaue und wissenschaftlich fundierte Informationen darüber bereitstellen, inwieweit Fortschritte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erzielt werden.**“

beziehungen Nachhaltigkeit in ihren verschiedenen Dimensionen beeinflussen. Evaluierung ist zudem ein wichtiges Instrument, um die Erfahrungen zur Umsetzung der Agenda 2030 systematisch und strategisch zu analysieren und aufzuarbeiten und somit gemeinsames Lernen zu ermöglichen. Dabei gilt es nicht nur, geeignete Wege zur Umsetzung von (Entwicklungs-)Maßnahmen zu identifizieren, sondern auch mögliche Zielkonflikte und Grenzen der Einflussnahme aufzuzeigen.

Das DEval beteiligt sich an diesem Prozess, indem es mit seinen strategischen Evaluierungen übergreifendes, öffentlich zugängliches Wissen generiert. Damit unterstützt es die deutsche EZ, ihre Maßnahmen stärker auf die Förderung nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 auszurichten.

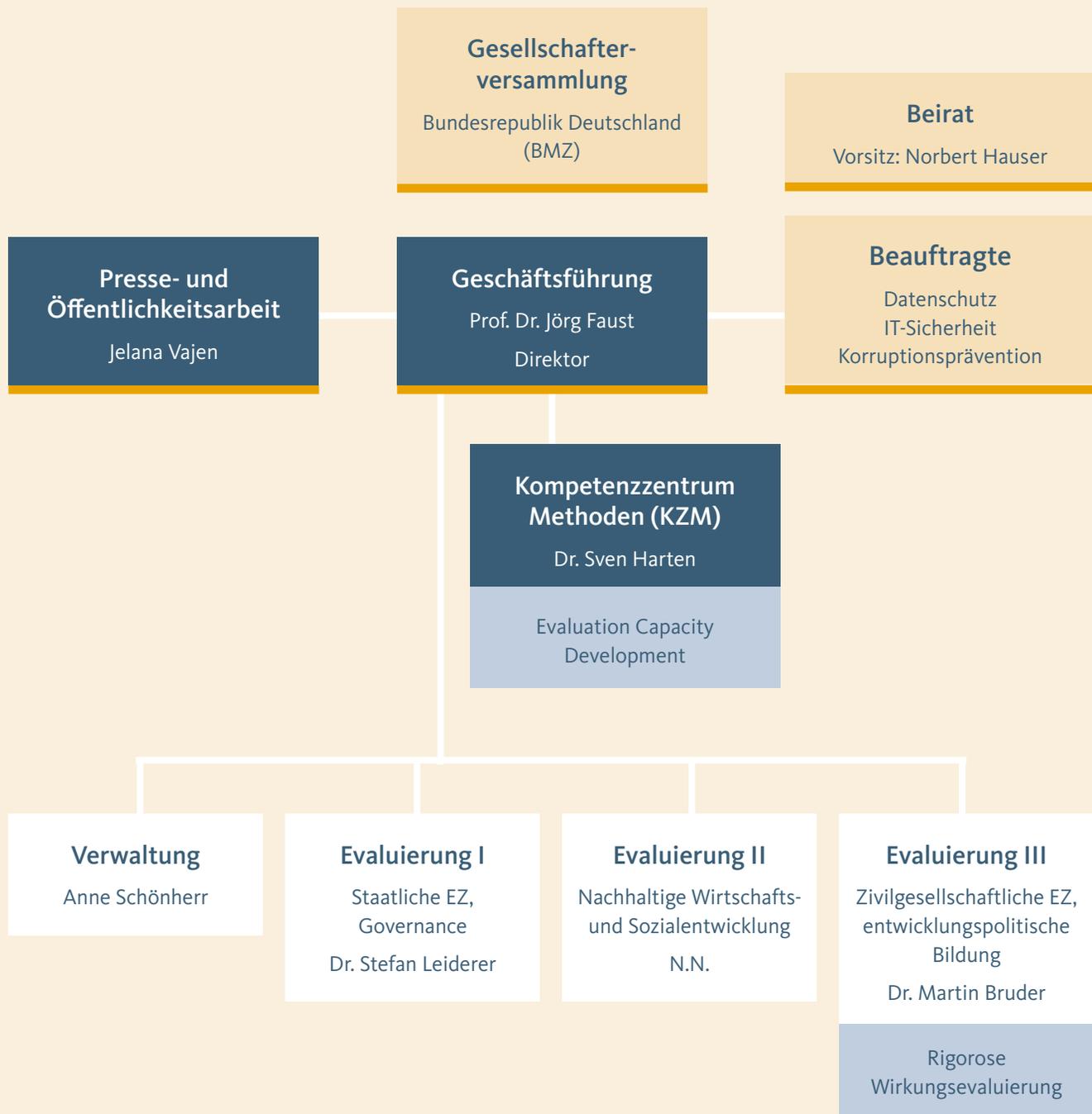


Kirsten Vorwerk
DEval-Evaluatorsin



Dr. Marcus Kaplan
DEval-Teamleiter

➤ Organigramm des DEval



Die Evaluierungen, an denen die Abteilungen und das Kompetenzzentrum Methoden aktuell arbeiten, sind im ausführlichen Organigramm des DEval auf www.DEval.org/de/struktur.html aufgelistet.

➔ Zahlen und Fakten

Norbert Hauser, Vorsitzender

Vizepräsident des Bundesrechnungshofes a.D.

Matern von Marschall, Stellvertretender Vorsitzender

Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU/CSU)

Susanne Frueh, Stellvertretende Vorsitzende

Direktorin des Büros für Interne Aufsicht der UNESCO und Vorsitzende der UN-Evaluierungsgruppe

Prof. Dr. Jan Börner

Professor für Ökonomik Nachhaltiger Landnutzung und Bioökonomie, Universität Bonn

Prof. Dr. Simone Dietrich

Professorin für Politische Wissenschaft und Internationale Beziehungen, Universität Genf

Albert Eiden

Stellvertretender Vorstandssprecher VENRO Quality Development Manager, Kindernothilfe

Dr. Peter Fischer-Bollin

Stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung

Uwe Kekeritz

Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Mitglied des Deutschen Bundestages (Bündnis 90/DIE GRÜNEN)

Prof. Dr. Stephan Klasen

Professor für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik, Universität Göttingen

Dorothee Mack

Leiterin Bereich Evaluierung und Qualitätsmanagement, Misereor

Till Mansmann

Mitglied des Deutschen Bundestages (FDP)

Prof. Dr. Katharina Michaelowa

Professorin für Entwicklungspolitik, Universität Zürich

Dr. Sabine Müller

Bereichsleiterin Afrika, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Ulrich Oehme

Mitglied des Deutschen Bundestages (AfD)

Dr. Sascha Raabe

Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD)

Roland Siller

Mitglied der Geschäftsbereichsleitung, KfW Entwicklungsbank

Helin Evrim Sommer

Mitglied des Deutschen Bundestages (DIE LINKE)

Finanzielle Förderung (in Tausend Euro)

	2017	2018	2019 (Plan)
Institutionelle Förderung	6.612	6.777	9.444
Projektförderung*	729	734	1.102

*Kapazitätsentwicklung für Evaluierung (2017–2019),
Rigoreuse Wirkungsevaluierung (2018–2019)



Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

inklusive Projektbeschäftigte, ohne Studentinnen/Studenten,
Hilfskräfte und Praktikantinnen/Praktikanten*:

	12/2017	12/2018	06/2019
Geschäftsführung und Abteilungsleitungen	6	5	5
Wissenschaftliche Beschäftigte	35,8	37,1	36,6
Projektadministration	4,8	5,35	4,6
Stabsstellen und Verwaltung	13,35	15,35	15,2
Summe	59,95	62,8	61,4

*in besetzten Stellenanteilen

➔ DEval-Publikationen 2017 – 2019

Auf die hervorgehobenen Publikationen nimmt dieser Bericht an der angegebenen Stelle Bezug.

Berichte

2019 (bis 9/2019)

**Nachhaltigkeit gestalten.
Die Agenda 2030 in der
Entwicklungszusammenarbeit,
Themenschwerpunktbericht**

DEval

**Länderportfolioreviews.
Ein Analyseinstrument für
die deutsche Entwicklungszusammenarbeit**

Christoph Hartmann, Miriam Amine,
Sarah Klier, Kirsten Vorwerk ↪ S. 22 – 23

**Abwassermanagement in
Provinzstädten in Vietnam**

Lutz Meyer

2018

**Zusammenarbeit mit der
Privatwirtschaft im Agrarsektor
in der deutschen Technischen
Zusammenarbeit**

Marcus Kaplan, Sabine Brüntrup-
Seidemann, Nico Herforth ↪ S. 68 – 69

**Impact, Diffusion and Scaling-Up of
a Comprehensive Land-Use Planning
Approach in the Philippines:
From Development Cooperation to
National Policies**

Gerald Leppert, Lena Hohfeld, Malte Lech,
Thomas Wencker ↪ S. 84 – 86

**The Future of Integrated Policy-Based
Development Cooperation: Lessons
from the Exit from General Budget
Support in Malawi, Rwanda, Uganda
and Zambia**

Magdalena Orth, Gunnar Gotz,
Marius Birsan ↪ S. 88 – 89

**Meinungsmonitor Entwicklungs-
politik 2018: Einstellungen zu
Entwicklungszusammenarbeit und
nachhaltiger Entwicklung**

Sebastian Schneider, Solveig Gleser
↪ S. 64 – 65

**Nachhaltigkeit in der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit:
Evaluierungssynthese**

Martin Noltze, Michael Euler, Ida Verspohl
↪ S. 84 – 86

**Nachhaltigkeit in der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit:
Meta-Evaluierung**

Martin Noltze, Michael Euler, Ida Verspohl
↪ S. 32 – 33

**Building Bridges Between
International Humanitarian and
Development Responses to Forced
Migration. A Review of Conceptual
and Empirical Literature with a Case
Study on the Response to the Syria
Crisis**

Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne
Roggemann, Helge Roxin ↪ S. 48 – 49

2017

**weltwärts-Freiwillige und ihr
Engagement in Deutschland**

Jan Tobias Polak, Kerstin Guffler,
Laura Scheinert

**Evaluierung des Aktionsplans des
BMZ zur Inklusion von Menschen mit
Behinderungen**

Thomas Schwedersky, Lena Ahrens,
Heike Steckhan ↪ S. 46 – 47

**Lernen fördern. Transparenz schaffen.
5 Jahre DEval 2012 – 2017**

DEval

**What we Know about the
Effectiveness of Budget Support:
Evaluation Synthesis**

Magdalena Orth, Johannes Schmitt,
Franziska Krisch, Stefan Oltsch ↪ S. 88 – 89

**Evaluierung des
develoPPP.de-Programms**

Christoph Hartmann, Felix Gaisbauer,
Kirsten Vorwerk ↪ S. 68 – 69

Policy Briefs

2019 (bis 9/2019)

Länderportfolioreviews.

Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Christoph Hartmann, Kirsten Vorwerk

The Geodata Decision Tree

Using Geodata for Evaluations

Raphael J. Nawrotzki

Wirkungen eines technischen Ansatzes der deutschen EZ zur Landnutzungsplanung auf den Philippinen – Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung

Gerald Leppert, Malte Lech

Text Mining in Evaluation

Andreas Niekler, Thomas Wencker

2018

Kooperation mit der Privatwirtschaft – geeignet, um Entwicklung im Agrarsektor zu fördern?

Marcus Kaplan, Nico Herforth, Sabine Brüntrup-Seidemann

Methoden und Standards 2018: Standards für Evaluierungen des DEval

Martin Noltze, Gerald Leppert

Schluss mit schwarzen Boxen. Zur Arbeit mit Kausalmechanismen in Evaluierungen

Johannes Schmitt

Die DAC-Evaluierungskriterien: zwischen Optimierung und Transformation

Jörg Faust, Ida Verspohl

Zur Zukunft integrierter politik-basierter Entwicklungszusammenarbeit

Magdalena Orth, Gunnar Gotz

Stärkung von Evaluierungskapazitäten: ein systemischer Projektansatz des DEval in Lateinamerika

Stefanie Krapp, Erwin Geuder-Jilg

Die Agenda 2030 in der öffentlichen Meinung

Sebastian Schneider, Martin Bruder, Solveig Gleser

Die deutsche Entwicklungspolitik im Spiegel der Öffentlichkeit – der DEval-Meinungsmonitor (Memo) Entwicklungspolitik 2018

Sebastian Schneider, Martin Bruder, Solveig Gleser

Evaluierung von Nachhaltigkeit in Zeiten der Agenda 2030

Michael Euler, Martin Noltze, Ida Verspohl

Wirkt weltwärts? Wie Freiwillige sich verändern und zum entwicklungs-politischen Lernen in Deutschland beitragen

Jan Tobias Polak, Laura Scheinert, Kerstin Guffler, Martin Bruder

Wie wirksam ist die Budgethilfe als Modalität der Entwicklungszusammenarbeit?

Magdalena Orth, Johannes Schmitt

Current Issues of the Philippine Land Use Planning and Management System

Malte Lech, Gerald Leppert

2017

Wie gelingt Mainstreaming von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Lena Ahrens, Thomas Schwedersky, Heike Steckhan

Ein Interview mit Olga Marta Sánchez Oviedo, Planungsministerin von Costa Rica, und Jörg Faust, Direktor des DEval

Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit (TZ): Viele Instrumente – ein Orchester?

Lutz Meyer

develoPPP.de: innovative Lösungsansätze für die EZ durch Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft?

Christoph Hartmann, Kirsten Vorwerk

Von GIS zu M&E: der Mehrwert geografischer Daten für Evaluierungen

Gerald Leppert, Lena Hohfeld, Malte Lech

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Inhaltliche Verantwortung

Kirsten Vorwerk, Dr. Marcus Kaplan, Dr. Sven Harten

Redaktion

Jelana Vajen, Roxana Bitá (DEval),
Dr. Susanne Reiff (to the point communication)

Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg

Bildnachweis

Titel: TommoT/Shutterstock, S. 12: Travel Wild/Shutterstock,
S. 16 von oben rechts im Uhrzeigersinn: Doug Linstedt/
Unsplash, Hermes Rivera/Unsplash, Karsten Wuerth/
Unsplash, Sandro Mattei/Unsplash, Duncan Bay/Unsplash,
Franck V/Unsplash, S. 17: Deutsches Institut für Entwick-
lungspolitik, United Nations University, S. 24: Regina Spitz, S. 26:
Johnny Miller/Unequal Scenes, S. 31: Independent Evaluation
Group, Weltbankgruppe, S. 37: Meike Böschmeyer, KfW
Bankengruppe/Heinrich Völkel, OSTKREUZ, S. 38: S. Reiff,
S. 42: UNHCR/Roger Arnold, S. 52: 2sevend/ Shutterstock,
S. 55: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, S. 62:
Surapol Usanakul/Shutterstock, S. 74: Drop Zone Drone/
Shutterstock, S. 82: Parilov/Shutterstock, S. 94: Rupert
Rivett/Shutterstock

Bibliografische Angabe

DEval (2019), Nachhaltigkeit gestalten.
Die Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit,
Themenschwerpunktbericht,
Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius Druck, Paderborn

Redaktionsschluss: August 2019

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

ISBN 978-3-96126-087-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-088-1 (PDF)

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website
als PDF-Download verfügbar unter:
www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

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





Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

Tel.: +49 (0)228 33 69 07-0
Mail: info@DEval.org

www.DEval.org