



DIE STRATEGISCHE PORTFOLIOSTEUERUNG IN DER BILATERALEN DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

2024



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit steht angesichts hoher Ansprüche und komplexer werdender Rahmenbedingungen bei der Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios mit ihren Partnerländern vor großen Herausforderungen. Ziel der Evaluierung ist daher, Erkenntnisse zur länderbezogenen strategischen Portfoliosteuerung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereitzustellen, um die Vorgaben und Prozesse weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Die Evaluierung untersucht die strategische Ausgestaltung und Steuerung auf der Umsetzungs- und Konzeptionsebene (Vorgaben) und analysiert zudem, inwiefern das BMZ in der Lage ist, die durch Länderportfolioreviews (LPR) bereitgestellte Evidenz für die strategische Portfoliosteuerung zu nutzen.

Die Evaluierung zeigt, dass die BMZ-Länderportfolios wichtige entwicklungspolitische Ziele adressieren, es mangelt jedoch an der strategischen Fokussierung und Steuerung der Länderportfolios. Das LPR-Instrument ist ein potenziell nützliches Instrument, um die strategische Portfoliosteuerung des BMZ zu unterstützen. Die Absorptionfähigkeit zur Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz ist jedoch begrenzt. Die entwicklungspolitischen Ziele des BMZ werden durch entsprechende Vorgaben zur Portfoliosteuerung umfassend adressiert. Durch die Vielzahl der Anforderungen sowie umfangreiche Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse weisen die Vorgaben eine hohe Komplexität auf, was die Effizienz der Prozesse und die Nützlichkeit der Vorgaben für die praktische Portfoliosteuerung einschränkt. Insgesamt zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den hohen Ansprüchen des BMZ an die strategische Portfoliosteuerung und der praktischen Umsetzbarkeit der Vorgaben.

Die Evaluierung empfiehlt dem BMZ daher, Spannungsfelder zwischen unterschiedlichen Zielen und Ansprüchen explizit zu machen sowie strategische Reflexionsprozesse zu stärken. Des Weiteren sollten Reformen zur Portfoliofokussierung weitergeführt, Vorgaben verschlankt und Verantwortlichkeiten und Aufgabenzuschnitte im BMZ geprüft werden.

DIE STRATEGISCHE PORTFOLIOSTEUERUNG IN DER BILATERALEN DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

2024

IMPRESSUM

Verfasst von

Kirsten Vorwerk
Mirjana Köder

Verantwortliche Teamleitung

Kirsten Vorwerk

Verantwortliche Abteilungsleitung

Dr. Stefan Leiderer

Layout, Umschlag und Grafiken

Zlatka Dimitrova, Katharina Mayer, DEval

Lektorat

Britta Grell, TEXT-ARBEIT Berlin

Bildnachweis

Titelseite: iStock, Wirestock

Bibliografische Angabe

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

Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2024

ISBN 978-3-96126-205-2 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-206-9 (PDF)

Herausgegeben von

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

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

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

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

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

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

Eine Stellungnahme des BMZ findet sich unter:

<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

DANKSAGUNG

Die vorliegende Evaluierung wurde durch verschiedene Personen unterstützt, bei denen wir uns herzlich bedanken möchten. Ein großer Dank gilt insbesondere der Referenzgruppe, deren Vertreter*innen aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der KfW Entwicklungsbank wichtige Impulse lieferten und den Evaluierungsprozess konstruktiv-kritisch begleiteten.

Im Besonderen möchten wir dem BMZ danken, das sich einer externen Überprüfung seiner länderbezogenen Portfoliosteuerung gestellt und dem Evaluierungsteam tiefgehende Einblicke in die internen Steuerungsstrukturen, -vorgaben und -verfahren ermöglicht hat.

Bedanken möchten wir uns zudem bei allen Interviewpartner*innen. Insbesondere zahlreiche Mitarbeitende der Regional-, Grundsatz- und Sektorreferate im BMZ haben in Befragungen und Interviews ihre Perspektiven mit uns geteilt und wichtige Informationen und Dokumente für die Evaluierung bereitgestellt.

Weiterhin gilt unser Dank unseren externen Gutachtern für die gute Zusammenarbeit: Martin Sommer hat diese Evaluierung mit seiner langjährigen Erfahrung und Expertise unterstützt und stand dem Evaluierungsteam stets beratend zur Seite.

Zudem begleitete Dr. Hannes Öhler diese Evaluierung als externer Peer-Reviewer mit wertvollen Impulsen und Analysen.

Ein besonderes Dankeschön gilt unserer DEval-Kollegin Miriam Nikitka, die uns bei der Datenerhebung und -auswertung mit großem Engagement unterstützt hat. Zudem möchten wir uns bei unseren DEval-Kolleg*innen Angelika König, Dr. Thomas Wencker, Dr. Kerstin Guffler und Anette Köhler-Rahm für ihre wertvollen Beiträge und Rückmeldungen sowie bei den studierenden Beschäftigten Lara Schäfer und Lorena Sirsch für ihren engagierten Einsatz bedanken.

Abschließend ein großes Dankeschön an alle Unterstützer*innen und Interviewpartner*innen der dieser Evaluierung zugrunde liegenden acht Länderportfolioreviews. Dies umfasst zahlreiche Mitarbeitende aus dem BMZ, den deutschen Botschaften in den Partnerländern, den Durchführungsorganisationen, Vertreter*innen der Partnerregierungen sowie aus Zivilgesellschaft, Privatsektor und Wissenschaft als auch Gutachtende, die die Länderportfolioreviews insbesondere durch ihr Kontextwissen bereicherten.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziele und Fragestellungen

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

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

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

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

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

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

Methodisches Vorgehen

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

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

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

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

Ergebnisse der Evaluierung

Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ

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

Über die verschiedenen Handlungsfelder der deutschen bilateralen EZ werden relevante Entwicklungsbedarfe in den Partnerländern adressiert. Die strategische Auseinandersetzung mit heterogenen Bedarfen der Bevölkerung, politischen Risiken und Kontextveränderungen ist aber nicht ausreichend. Vor dem Hintergrund der in den Partnerländern identifizierten Entwicklungsbedarfe wird die Relevanz der in den Länderportfolios umgesetzten Schwerpunkte durch die LPR überwiegend bestätigt. Ansprüche an die Bedarfsorientierung vor allem mit Blick auf vulnerable Bevölkerungsgruppen wurden in den untersuchten Länderportfolios jedoch nicht vollständig erfüllt. Auch

die Auseinandersetzung mit den negativen Auswirkungen und Risiken politischer Entwicklungshemmnisse zeigte sich häufig als nicht ausreichend. Pfadabhängigkeiten in den Länderportfolios erschwerten zudem strategische Umsteuerungsprozesse als Reaktion auf Kontextveränderungen. Insgesamt wird deutlich, dass die kontextspezifische Portfoliogestaltung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen und auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen für die Länderreferent*innen kaum leistbar ist.

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

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

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

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

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

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

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

Nutzung von LPR für die strategische Steuerung auf der Länderebene

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

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

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

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

Portfoliosteuerung im BMZ: Strukturen, Vorgaben, Verfahren

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

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

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

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

Schlussfolgerungen

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

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

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

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

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

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

Der mit dem LPR-Instrument angestrebte Nutzen für die strategische Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios ist bisher begrenzt, der diesbezüglich formulierte Anspruch wird somit bislang kaum erfüllt. Die Nutzung der von LPR

bereitgestellten Evidenz wird überwiegend durch systemische Hemmfaktoren wie unzureichende Kapazitäten in den Regionalreferaten, die Depriorisierung strategischer Prozesse sowie Defizite im Wissensmanagement behindert.

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

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

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

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

Um die effektive strategische Portfoliosteuerung sicherzustellen, bedarf es

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

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

Empfehlungen

Empfehlung 1: Spannungsfelder zwischen unterschiedlichen Zielen explizit machen

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

Empfehlung 2: Strategische Reflexionsprozesse stärken und Wissensmanagement verbessern

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

Empfehlung 3: Reformen zur Portfoliofokussierung weiterführen und Vorgaben verschlanken

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

Empfehlung 4: Verantwortlichkeiten und Aufgabenzuschnitte prüfen, Länderkompetenz stärken

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

Zu den Empfehlungen wurden konkretisierende Hinweise formuliert, die als Anregungen für die Umsetzung dienen sollen (siehe Kapitel 5).

EXECUTIVE SUMMARY

Background, objectives, and questions

Global challenges, the increase in cross-border conflicts, and ever more complex framework conditions have led to growing demands being placed on development cooperation. This presents the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) with great challenges in managing and controlling its bilateral official development cooperation (DC). The context in which DC takes place has changed considerably over the last two decades. Global crises, such as the Covid-19 pandemic and the increase in geopolitical challenges along the line of conflict between democratic and authoritarian regimes, have led to a further rise in the already high demands on DC and to the introduction of new rationales for structuring development work at the country level. In light of the ever more complex framework conditions, DC is a key lever for the establishment of global cooperation to tackle challenges that transcend national borders. DC is also crucial for structuring international relations with partner countries in the Global South. In this regard, it is necessary to both react appropriately to dynamic changes and achieve long-term development objectives. In light of these demanding framework conditions and manifold goals, the BMZ's task is to strategically deploy and manage the resources available for bilateral official DC.

The objective of the evaluation is to provide findings on the strategic management and design of the BMZ's bilateral country portfolios. Over the last few years, the BMZ has made efforts to strengthen its management capacity as well as to increase the efficiency and effectiveness of its work. In this respect, the evaluation supports the BMZ's reforms in that it examines how successful the BMZ is in designing and strategically managing its bilateral country portfolios in line with its own priorities and requirements. The Country Portfolio Reviews (CPRs) that the German Institute for Development Evaluation (DEval) carried out for the BMZ between 2017 and 2022 form an important basis to this end. The results of the evaluation are to be used by the BMZ to continually develop and improve the directives and procedures of strategic portfolio management.

The object of the evaluation is the BMZ's country-based strategic portfolio management. The analysis was carried out using three evaluation questions.

Evaluation Question 1: To what extent is the BMZ successful in politically controlling and strategically managing its country portfolios according to its directives and priorities?

Evaluation Question 2: To what extent is the BMZ able to use evidence provided by tools such as CPRs for strategic management on the country portfolio level?

Evaluation Question 3: To what extent are the current management directives and procedures appropriate for ensuring that the regional divisions carry out the strategic management of country portfolios in line with the defined priorities and requirements?

Methodological approach

For an appropriate consideration of the evaluation object, the design and strategic management of the country portfolios were analysed in practice and the conception of management directives and procedures were examined. At the implementation level, a synthesis of the CPRs conducted by DEval was used to analyse how the strategic design and management of BMZ bilateral country portfolios work in practice. The extent to which evidence for strategic portfolio management provided by the CPRs was used and how this could be further improved was also examined. On the conceptual level, it was further examined how appropriately the BMZ structures, directives, and procedures support the evidence-based strategic management of the country portfolios.

Various data sources were drawn on in the evaluation to answer these questions: (1) the eight CPRs carried out by DEval between 2017 and 2022, (2) semi-structured interviews with BMZ actors from the regional, policy, and sector divisions as well as those involved in the CPRs, (3) an online survey of country officers in the regional divisions, (4) a brief survey of

BMZ divisions of the core areas, initiative areas, and quality criteria, (5) internal BMZ documents on strategies, management directives, and procedures, and (6) supplementary scientific literature and evidence on specific topics of the analysis.

While it is not possible to make any representative statements applicable for all of the BMZ's country portfolios based on the eight case studies used for the CPR synthesis, the analysis does allow for general conclusions regarding the overarching challenges of strategic portfolio management, which prevent the implementation of the directives from succeeding across all countries. The CPR synthesis results were further supplemented with findings from other methods and data sources in order to increase the validity of the analysis. Although no evaluation of the CPRs performed took place, the analysis of the use of the evidence provided by the CPRs also included a critical examination of the CPR tool itself.

Findings of the evaluation

Design of BMZ country portfolios

The BMZ country portfolios address important development policy objectives. In light of the diverse demands of bilateral official DC, however, the country portfolios are lacking in strategic focus and management. Due to the number of often conflicting objectives, and due to limited resources, it is not possible for portfolio management to meet all development policy demands. The necessary strategic focus in portfolio management is thus overall insufficient and presented a great challenge in most of the cases examined.

The various areas of activity of German bilateral DC address relevant development needs in the partner countries. However, the strategic examination of the heterogeneous needs of the population, political risks, and context changes is not sufficient. In terms of the development needs identified in the partner countries, the CPRs mostly confirmed the relevance of the implemented priority areas in the partner countries. However, requirements for needs-orientation, particularly regarding vulnerable population groups, were not fully met in the analysed country portfolios. In addition, the analysis of

negative effects and risks of political obstacles to development often appeared to be insufficient. Path dependencies in the country portfolios also hampered strategic redirection processes as a reaction to context changes. Overall, it becomes clear that structuring the portfolios in a context-specific manner is barely achievable given the current framework conditions and the information available to the country officers in the regional divisions.

While the partner government's priorities are formally considered, overall partner orientation presents a challenge.

In all countries analysed, the bilateral country portfolios were consistent with the partner government's development strategies. The CPR results confirm that the individual responsibility of the partners is an important factor for the successful implementation of measures. The structures and procedures of German DC do not, however, ensure an equal partnership. At the same time, democracy deficits, political instability, and lacking reform efforts on the part of governments in a high number of partner countries increasingly put cooperation to the test. This context renders the implementation of the overarching goal of partner orientation challenging. While efforts are being made at country level to respond appropriately to the demand of partner orientation, clear orientation guidelines are lacking on the organisational level of the BMZ.

Demands regarding the external coherence of the BMZ country portfolios and coordination with other actors are only met to a limited extent and play a smaller role in comparison to other objectives in portfolio design.

German bilateral DC actively participates in joint political initiatives with donors, in particular European coordination. On the project level, opportunities for cooperation with other donors are sometimes taken up, yet this only improves donor harmonisation to a limited extent. In the countries analysed, DC mostly appeared to be highly fragmented. In addition, particularly in German DC but also regarding other donors, transparent and active external communication of portfolio information is lacking, which makes the harmonisation of DC more difficult.

The harmonisation of European partners is also low despite the existing instruments. European initiatives such as “Team Europe” or “Joint Programming” are supported by German DC’s active participation. As part of the “Team Europe Initiative” it was possible to create specific thematic cooperation and synergy potential in the analysed country portfolios. In practice however, European agreement procedures are often extremely slow and only make limited contributions to stronger harmonisation. However, the BMZ can only influence this to a limited extent.

Coordination between the BMZ and other German federal ministries is not systematically successful on the country level. In the analysed country portfolios there was a low degree of coordination between the different federal ministries. The various departments primarily carried out their projects independently of one another and often made little use of synergy potential.

The BMZ’s political priorities strongly influence portfolio design. However, the number of objectives and the resulting high complexity of the country portfolios place significant limitations on strategic management. The specific objectives defined by the BMZ are generally very complex and cover a wide range of issues. Both the overarching strategies and the thematic priorities of the BMZ provide a broad framework when it comes to designing the country portfolios. Specific political priorities, such as the demand for feminist development policy or topics addressed by special initiatives, have strong effects on portfolio structuring. Changing political priorities lead to restructuring challenges. The number of objectives and the resulting variety of instruments increase the complexity of the country portfolios. As a result, internal coherence of the country portfolios is often low, overarching objective frameworks are missing, and the strategic manageability of the country portfolios is made significantly more difficult.

The strategic analysis of tensions between different development policy demands and objectives is not yet sufficient. There are unresolvable tensions between the diverse development policy demands. These lead to conflicting objectives of portfolio management, for example when priorities of partner governments do not align with the development

needs of vulnerable population groups in the country, or when the BMZ’s objectives regarding the protection of global goods do not serve the partners’ economic development interests. While such tensions and subsequent conflicting objectives are often known, the reflection, strategic assessment, and transparent prioritisation process required in such situations are rarely sufficiently addressed in the portfolio management of the BMZ. This is due to the lack of orientation on the BMZ’s organisational level. Furthermore, complex procedures and portfolios as well as short-term management requirements often sideline strategic examination. This happens at the expense of effectiveness, as the opportunities for synergy are not exhausted and there is a risk that differing measures may present obstacles to one another. Long-term objectives are not sufficiently pursued in a systematic and context-specific manner.

Use of CPR for strategic management on the country level

The CPR instrument is a potentially useful tool for supporting the BMZ’s strategic portfolio management. However, the BMZ’s regional divisions have limited absorption capacity for the use of evidence provided by the CPR. Via tailored provision of information and support of reflection procedures, the CPRs encourage the strategic examination of the respective country portfolio. Yet transferring the CPR results to the procedures for designing and reviewing a country strategy and the further development of the country portfolios has not been sufficiently successful in the past. It has not yet been possible to conclusively verify the relevant use of the CPRs, as up until the time of the evaluation a country strategy had not been created for any of the analysed country portfolios. The assessments show that the CPRs, despite the country strategies which are still lacking, delivered relevant ideas for future portfolio design. At the same time it is clear that the regional divisions have a limited absorption capacity regarding the use of the evidence provided by the CPRs.

The use of CPRs is primarily limited by obstacles in the German DC system. In view of often extremely complex management specifications and procedures and multifarious portfolio management directives, low prioritisation of the procedures for handling strategic questions on the country levels presents a significant obstacle for the use of the CPRs. Use of the provided evidence is also limited by deficits in knowledge management,

which is exacerbated by the high fluctuations in the BMZ regional divisions (due to rotations). Changing political priorities, path dependencies, and changing framework conditions also have negative effects. Potential improvements of the tool itself relate primarily to the targeted preparation of the CPR results, timely embedding of CPRs in creating country strategies, and an improved commitment to using the instrument.

The BMZ has already initiated important procedures to strengthen evidence-oriented approaches on the various management levels, but this has not been sufficiently implemented in practice. Strengthening evidence-based policy is a declared objective of the BMZ. The establishment of evaluation guidelines, the improvement of data management, and measures from DEval and the implementing agencies for conducting evaluations on the programme and portfolio levels were all important steps in this regard. The increased demands on using evidence were also anchored in the directives for portfolio management and design. In this respect the BMZ has, especially in comparison to other policy fields, a structured and specialised evaluation system for strengthening evidence-based policymaking. At the same time, a culture of learning and impact orientation is still not sufficiently anchored in practice and is often bypassed by political pressure to act.

Portfolio management at the BMZ: Structures, directives, procedures

The development policy objectives of the BMZ are comprehensively addressed by the corresponding directives of portfolio management. Past reforms have to date hardly contributed to a stronger focus and consolidation in portfolio management. The various portfolio management directives reflect the broad range of development policy objectives and thematic priorities of the BMZ. Although the BMZ has made efforts in recent years to focus its engagement, it is clear that there is still a broad spectrum of directives and strategies to be considered in strategic portfolio management.

Due to the number of requirements and comprehensive participation and agreement procedures, the directives are very complex, thus limiting process efficiency and the practicality of said directives for portfolio management. While the directives constitute an important foundation for

strategic portfolio management, their number and complexity mean they only fulfil their respective functions to a limited extent in practice. Additionally, comprehensive agreement and participation procedures within the BMZ make strategic planning and management very complicated and ultimately lead to reduced clarity and cogency of the directives and instruments. Conflicting objectives between different priorities and requirements for portfolio management are also reflected in the directives and reduce their coherence. Sufficient clarification of roles and responsibilities is also sometimes lacking when it comes to the actors involved in strategic portfolio planning and management.

Overall, there is a discrepancy between the high demands of the BMZ on strategic portfolio management and the practical implementation of the directives. The comprehensive tasks and demands posed to the portfolio management of the regional divisions cannot realistically be implemented in an ideal manner. The handling of urgent enquiries as well as detailed restructuring procedures also use up a lot of resources. As a consequence, strategic planning and management procedures are often deprioritised in favour of ad-hoc management.

Conclusions

Evaluation Question 1: To what extent is the BMZ successful in politically controlling and strategically managing its country portfolios according to its directives and priorities?

Under the existing framework conditions, the BMZ is only successful to a limited extent in strategically managing and designing its country portfolios in alignment with the various development policy demands.

Considering the complex context in which DC takes place, a clearer positioning regarding the development policy objectives is necessary, both on the BMZ's organisational level and on the country level, to ensure the manageability of the country portfolios. This includes

- strategically analysing tensions between the various development policy demands and objectives, and, based on this, comprehensible and coherent decision making when structuring the country portfolios, and

- implementing measures for a stronger strategic focus of the bilateral official DC in alignment with specific objectives.

It should be ensured that the regional divisions have the necessary capacities and flexibility in order to politically control and strategically manage the country portfolios in alignment with the specific requirements in each country context.

Evaluation Question 2: To what extent is the BMZ able to use evidence provided by tools such as CPRs for strategic management on the country portfolio level?

The intended function of using the CPRs regarding the strategic management and planning of the country portfolios has been limited to date and formulated objectives in this respect have been barely met. The use of the evidence provided by the CPR is predominantly prevented by systemic obstacles such as insufficient capacities in the regional divisions, the de-prioritisation of strategic procedures, and deficits in knowledge management.

Improvements of the instrument can only increase the use of CPR to a limited extent. For improved use of evidence in portfolio design and management, structures are required that

- ensure a tailored provision of the required evidence and the embedding of relevant evidence-instruments in the planning and management cycles of the country portfolios and
- promote a culture of learning and support capacity building in the regional divisions.

Evaluation Question 3: To what extent are the current management directives and procedures appropriate for ensuring that the regional divisions carry out the strategic management of country portfolios in line with the defined priorities and requirements?

With regard to the respective objectives, the individual directives are predominantly of good quality, yet implementing the numerous directives and procedures is hardly manageable in practice and the available management tools only fulfil their functions to a limited extent.

In order to ensure effective strategic portfolio management,

- a reduction of directives and regulations and a streamlining of procedures and processes in portfolio design is required, as well as
- further clarification of the roles and tasks within the different units involved in the planning, management, and structuring of the country portfolios at the BMZ and in the partner countries, taking into account each unit's capacities.

This requires restructuring procedures on the BMZ's organisational level, which go hand in hand with measures for more focused tasks as well as a decentralisation of decision-making procedures in the regional divisions.

Recommendations

Recommendation 1: Make tensions between different objectives explicit

The BMZ should make the tensions between its different development policy objectives and demands more transparent and provide clear orientation for dealing with these. This requires the explicit examination of potentially conflicting objectives between the offers and objectives of the bilateral official DC on the one hand and the demand for specific support from the partner countries on the other, as well as grounded and coherent decision making on both the level of general organisation and the level of individual country portfolios.

Recommendation 2: Reinforce strategic reflection procedures and improve knowledge management

In order to enhance strategic portfolio management, the BMZ should reinforce the procedures and capacities for the strategic examination of the country portfolios in the regional divisions and establish structures to improve internal knowledge management. Tools for the provision of evidence on the country level should be integrated in the strategic planning procedures such that these can be optimally used for portfolio management and political control.

Recommendation 3: Continue reforms regarding portfolio focus and consolidate directives

The BMZ should ensure that repeatedly launched reforms regarding the focusing of the bilateral official DC are continued and consistently implemented. In this context, existing directives and procedures of portfolio management should be checked in regards to their practice suitability and, where possible, consolidated. In addition, implementation of the agreed measures and the changes these aim for should be continuously monitored and reflected on.

Recommendation 4: Check responsibilities and tasks, strengthen country competence

The BMZ should critically reflect on task distribution and the roles of the actors involved in strategic portfolio management and bring the tasks of the regional divisions further in line with the requirements of strategic portfolio management. In order to ensure that the competences and resources needed for portfolio management and political control are available in the regional divisions, possibilities in terms of reducing other tasks should be examined and rotation times should be extended.

In addition to these recommendations, more specific notes intended to support implementation have been formulated (see Chapter 5).

INHALT

Impressum	iv		
Danksagung	v		
Zusammenfassung	vi		
Executive Summary	xii		
Abkürzungen und Akronyme	xx		
1.	Einleitung	1	
1.1	Hintergrund	2	
1.2	Strategische Portfoliogestaltung und -steuerung in der bilateralen staatlichen EZ	3	
1.3	Länderportfolioreviews als Instrument zur Unterstützung evidenzbasierter Portfoliogestaltung	4	
1.4	Ziele, Gegenstand und Adressat*innen der Evaluierung	6	
1.5	Evaluierungsfragen, methodisches Vorgehen und Limitationen	7	
2.	Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ	11	
2.1	Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Ansprüche	12	
2.1.1	Entwicklungsbedarfe und -trends in den Partnerländern	13	
2.1.2	Prioritäten der Partnerregierung und Reformdynamiken	16	
2.1.3	Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (externe Kohärenz)	20	
2.1.4	Prioritäten des BMZ	27	
2.2	Spannungsfelder und Zielkonflikte der Portfoliosteuerung	32	
3.	Nutzung von Länderportfolioreviews für die strategische Steuerung auf der Länderebene	35	
3.1	Nutzung von Länderportfolioreviews für die Ausgestaltung der Länderportfolios	36	
3.2	Förderliche und hemmende Faktoren für die Nutzung von Länderportfolioreviews	39	
4.	Portfoliosteuerung im BMZ: Strukturen, Vorgaben, Verfahren	44	
4.1	Rollen und Verantwortlichkeiten in der länderbezogenen Portfoliosteuerung	45	
4.2	Qualität der Steuerungsvorgaben	49	
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	57	
6.	Literatur	66	
7.	Anhang	71	
7.1	Evaluierungsmatrix	72	
7.2	Zeitraumen der Evaluierung	76	
7.3	Evaluierungsteam und Mitwirkende	76	

Abbildungen

Abbildung 1	Überblick Evaluierungsdesign	9
Abbildung 2	Entwicklungspolitische Ansprüche an die Länderportfolios des BMZ	13
Abbildung 3	Bewertung des Wirkpotenzials der deutschen EZ in den LPR	20
Abbildung 4	Stärken und Schwächen der deutschen EZ	26
Abbildung 5	Zusammenfassung: Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ	31
Abbildung 6	Zielkonflikte in der praktischen Portfoliosteuerung	32
Abbildung 7	Nutzen von LPR und Hemmfaktoren der Nutzung	40
Abbildung 8	Rollen und Verantwortlichkeiten bei der strategischen Portfoliosteuerung	46
Abbildung 9	Grundlegende Verfahren der strategischen Portfoliosteuerung des BMZ	52

Tabellen

Tabelle 1	Übersicht über die vom DEval durchgeführten LPR	5
-----------	---	---

Kästen

Kasten 1	Wirkungsorientierung und -messung in der Praxis	43
----------	---	----

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA

Auswärtiges Amt

BMZ

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

DAC

Development Assistance
Committee der OECD

DEval

Deutsches Evaluierungsinstitut
der Entwicklungszusammenarbeit

DO

Durchführungsorganisation

EU

Europäische Union

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

FZ

Finanzielle Zusammenarbeit

GIZ

Gesellschaft für internationale
Zusammenarbeit

GVR

Gemeinsame Verfahrensreform

HR

Handreichung

IKI

Internationale
Klimaschutzinitiative

IKU

Internationaler Klima- und
Umweltschutz

iPA

integrierte Planung und Allokation

JETP

Just Energy Transition Partnership

KKMU

Kleinst-, Klein- und mittlere
Unternehmen

KfW

Kreditanstalt für Wiederaufbau

KWI

Krisenbewältigung und
Wiederaufbau, Infrastruktur

LDC

Least Developed Country

LPE

Länderportfolioevaluierung

LPR

Länderportfolioreview

ODA

Official Development Assistance

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development

PÖK

Politökonomische Kurzanalyse

SDG

Sustainable Development Goal

SEWOH

Sonderinitiative
„Eine Welt ohne Hunger“

SI

Sonderinitiative

SI AGER

Sonderinitiative
„Transformation der Agrar-
und Ernährungssysteme“

TEI

Team-Europe-Initiative

TZ

Technische Zusammenarbeit

UN

United Nations

VI

Verfahrensinformation

WZ-R

Referent*innen für wirtschaftliche
Zusammenarbeit

1.

EINLEITUNG

1.1 Hintergrund

Hohe Ansprüche an die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stellen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bei der Steuerung und Ausgestaltung seiner Portfolios in den Partnerländern vor große Herausforderungen. Die Ansprüche an die bilaterale EZ sind seit Beginn der 2000er-Jahre kontinuierlich gestiegen: Neben der Erfüllung von Ansprüchen, die sich aus den Prinzipien und Grundsätzen internationaler entwicklungs-politischer Vereinbarungen wie der Agenda 2030, der Wirksamkeitsagenda oder dem Pariser Klimaabkommen ableiten, gilt es, entwicklungspolitische Ziele der Bundesregierung und daraus abgeleitete Prioritäten des BMZ umzusetzen. Gleichzeitig hat sich das Umfeld, in dem sich EZ bewegt, stark verändert. Internationale Kooperationsbeziehungen und Machtstrukturen haben sich verschoben, darüber hinaus haben globale Krisen wie die COVID-19-Pandemie, die Zunahme geopolitischer Konflikte sowie autokratische Tendenzen in vielen Ländern der Welt dazu geführt, dass die ohnehin schon hohen Anforderungen an die EZ weiter gestiegen und neue Begründungszusammenhänge für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf der Länder-ebene hinzugekommen sind. Aspekte wie der Schutz globaler öffentlicher Güter, geopolitische Ziele und sicherheitspolitische Interessen haben an Bedeutung gewonnen. Das BMZ steht vor der Herausforderung, die für die bilaterale staatliche EZ zur Verfügung stehenden Ressourcen in diesem hochkomplexen Umfeld strategisch einzusetzen und zu steuern.

Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen hat das BMZ in den letzten Jahren die Prozesse und Strukturen für die strategische Planung und Steuerung der bilateralen EZ kontinuierlich weiterentwickelt. Mit dem Ziel, seine Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zu stärken sowie die Wirksamkeit der Arbeit zu erhöhen und Arbeitsprozesse, Abläufe und Verfahren im Sinne seines politischen Gestaltungsanspruchs zu optimieren, hat das BMZ verschiedene Reformen auf den Weg gebracht. Wichtige Schritte in diesem Prozess waren die Verabschiedung der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR), mit der seit 2017 wesentliche Grundlagen und Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen (DO) bei der Steuerung, Ausgestaltung und Umsetzung der bilateralen EZ festgelegt wurden. Im Rahmen

des seit 2020 umgesetzten BMZ-2030-Reformprozesses wurde zudem ein neues Steuerungsmodell auf gesamtorganisationaler Ebene entwickelt, das die kohärente Planung und Steuerung anhand von Strategien und die Verzahnung von regionalen und thematischen Perspektiven vorgibt (BMZ, 2019, 2020). Mit dem politischen Leitungswechsel im BMZ 2021 gingen darüber hinaus neue politische Akzentsetzungen, insbesondere die Umsetzung einer feministischen Entwicklungspolitik einher (BMZ, 2023a).

Um seine strategischen Steuerungsaufgaben wahrnehmen zu können, benötigt das BMZ evidenzbasierte Informationen auf den unterschiedlichen Ebenen des EZ-Systems (Vorhabenebene, Kernthemenebene, Portfolio- und Länderebene). Bereits seit einigen Jahren verweisen verschiedene Studien und Analysen des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, OECD DAC), des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) und des Bundesrechnungshofs in diesem Zusammenhang insbesondere auf eine Evidenzlücke auf der strategischen Länderportfolioebene (Amine et al., 2021; Hartmann et al., 2019a; OECD, 2015, 2021a, 2021b). Vor diesem Hintergrund hat das BMZ Maßnahmen ergriffen, um die Wirkungsorientierung seiner Arbeit zu stärken und seine Monitoring- und Evaluierungssysteme entsprechend auszurichten. Dazu gehören die Entwicklung von Aktionsplänen zur Verbesserung des Datenmanagements und der Wirkungsüberprüfung sowie die stärkere Nutzung von Evaluierungen für die politische Steuerung. Das Reformkonzept „BMZ 2030“ und die BMZ-Evaluierungsleitlinien unterstreichen die Funktion von Evaluierung als Teil des BMZ-Steuerungsmodells und betonen die Bedeutung von Analysen auf der Länderportfolioebene (BMZ, 2019, 2021b).

Die vorliegende Evaluierung bettet sich in verschiedene Aktivitäten des DEval zur Unterstützung der evidenzbasierten Portfoliosteuerung des BMZ ein. Die unabhängige Evaluierungsarbeit des DEval unterstützt die strategische Portfoliosteuerung des BMZ und das Schließen der Evidenzlücke zum einen durch die Entwicklung von Instrumenten für eine evidenzbasierte Portfolioausgestaltung, zum anderen durch die

Bereitstellung von Informationen zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Steuerungsvorgaben auf der Länderebene. Diesbezügliche Maßnahmen umfassen unter anderem

- die Entwicklung und Pilotierung des Instruments für Länderportfolioreviews (LPR) (Hartmann et al., 2019a),
- die Evaluierung zur Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen (Amine et al., 2021),
- das Projekt zu rigorosen Wirkungsevaluierungen (Krämer et al., 2021),
- die Erstellung einer Studie zur Allokation der bilateralen staatlichen EZ (Wencker, 2022),
- die Durchführung ressortgemeinsamer Evaluierungen auf Länderebene (Hartmann et al., 2022, 2023),
- die Entwicklung eines Konzepts für Länderportfolioevaluierungen (LPE),
- sowie das im Januar 2024 begonnene Projekt „Forschung und Beratung zur Weiterentwicklung eines integrierten Systems für Monitoring, Evaluierung und Steuerung in der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“.

Die vorliegende Evaluierung ergänzt diese Prozesse, indem sie länderübergreifend überprüft, inwieweit es dem BMZ gelingt, seine strategischen Steuerungsvorgaben umzusetzen und seine bilateralen Länderportfolios entlang der eigenen Prioritäten und Ansprüche auszurichten.

1.2 Strategische Portfoliogestaltung und -steuerung in der bilateralen staatlichen EZ

Die strategische Portfoliosteuerung des BMZ erfolgt vor dem Hintergrund der durch die BMZ-Leitung festgelegten entwicklungspolitischen Ansprüche und Ziele. Innerhalb der Bundesregierung ist das BMZ verantwortlich für die Festlegung der entwicklungspolitischen Ziele wie auch für die strategische Steuerung und Ausgestaltung der bilateralen staatlichen EZ. Dabei bedient sich das BMZ verschiedener Instrumente der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ). Die Umsetzung der bilateralen staatlichen EZ erfolgt über die staatlichen DO, die innerhalb des vorgegebenen Rahmens die Verantwortung für die Vorbereitung, Durchführung und operative Steuerung der Vorhaben tragen (BMZ, 2021b).

Auf übergeordneter Ebene sind vor allem die internationalen Vereinbarungen der Agenda 2030, des Pariser Klimaabkommens und der Wirksamkeitsagenda richtungsweisend für die Entwicklungspolitik des BMZ. Innerhalb dieses Rahmens werden zudem politische Leitungsschwerpunkte durch das BMZ formuliert. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung des BMZ-Engagements werden vor allem über die sechs festgelegten Kernthemen bestimmt. Zudem werden über Initiativthemen entwicklungspolitische Impulse umgesetzt (BMZ, 2019, 2021a).

Auf der Länderebene erfolgt die Steuerung der bilateralen staatlichen EZ über den Dreiklang aus Länder- oder Regionalstrategie, EZ-Programmen und Modulen. Dabei fungiert die länderbeziehungsweise Regionalstrategie als verbindliches Instrument zur strategischen Planung und politischen Steuerung der staatlichen EZ auf der Länderebene (siehe Abbildung 4 im Online-Anhang). Die Verantwortung für die Erstellung der Länderstrategien liegt beim Regionalbereich, der die Aufgabe hat, die Ziele und Prioritäten des BMZ mit den Kooperationsinteressen der Partnerländer in Einklang zu bringen sowie die staatliche EZ zu koordinieren und zu steuern (BMZ, 2019).

Bei der Abstimmung der verschiedenen Steuerungsebenen und der Aufgabenteilung mit den staatlichen DO steht das BMZ vor der Herausforderung, seine übergreifenden strategischen Steuerungsansprüche und -prioritäten mit den Bedarfen und Handlungslogiken für die Portfoliogestaltung in den Partnerländern in Einklang zu bringen. Die Festlegung der übergreifenden entwicklungspolitischen Ziele erfolgt nach Bohnet (2017a) überwiegend politisch-diskretionär, das heißt auf politischer Ebene durch die Leitung des BMZ und unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure (beispielsweise anderer Ressorts oder des Parlaments). Hingegen werden die konkreten Ziele für die Zusammenarbeit auf der Länderebene im Rahmen von Verhandlungen mit den Regierungen der jeweiligen Partnerländer festgelegt. Die Ausrichtung an den nationalen Entwicklungsstrategien der jeweiligen Partnerländer ist dabei eine verbindliche Vorgabe. Vor diesem Hintergrund bestehen neben den breiten und aus unterschiedlichen Perspektiven formulierten politischen Ansprüchen auf übergeordneter Ebene Vorgaben und Ziele für die Modulgestaltung, die sich an den spezifischen Bedarfen und Prioritäten der Kooperationspartner sowie

den Rahmenbedingungen in den jeweiligen Partnerländern ausrichten. Die verschiedenen Handlungs- und Steuerungsebenen stehen teilweise im Spannungsverhältnis zueinander, zum Beispiel wenn übergeordnete Anforderungen an Kohärenz und Synergiebildung nicht mit den individuellen Bedarfen einzelner Vorhaben übereinstimmen.

Die Regionalreferate im Zusammenwirken mit den DO haben die Aufgabe, die Länderportfolios vor dem Hintergrund der unterschiedlichen und komplexen Anforderungen strategisch auszurichten. Dabei gilt es, den Top-down-Ansatz der übergeordneten Prioritätensetzung auf der Leitungsebene mit den länderspezifischen Prozessen der Modulgestaltung zusammenzubringen und dabei auftretende Zielkonflikte angemessen zu berücksichtigen.

Mit Neugestaltung seines Steuerungsmodells im Rahmen des 2020 vorgestellten BMZ-2030-Reformkonzepts hat das BMZ zuletzt übergeordnete Weichenstellungen für die politisch-strategische Steuerung und Ausgestaltung der deutschen EZ vorgenommen. Diese wurden im Zuge des Leitungswechsels im BMZ 2021 angepasst und durch neue Schwerpunktsetzungen ergänzt. Mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ hat sich das BMZ die Steuerung über kohärente und aufeinander aufbauende Strategien zum Ziel gesetzt (BMZ, 2021a). Dabei wurden die vom BMZ bereits seit Anfang der 2000er-Jahre angestrebten Prozesse zur stärkeren Konzentration und Konsolidierung des staatlichen EZ-Portfolios erneut aufgegriffen (siehe hierzu auch Wencker, 2022). Wesentliche Reformmaßnahmen waren die Festlegung von regionalen und thematischen Prioritäten durch eine neue und stärker thematisch ausgerichtete Kategorisierung von Partnerländern (Partnerschaftsmodell) sowie die Definition von Kernthemen für die Zusammenarbeit (sogenanntes Agenda-2030-Themenmodell). Darüber hinaus wurde die stärkere Verzahnung der thematischen und regionalen Perspektiven durch eine integrierte Planung und Allokation (iPA), die verschiedene Planungsschritte auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen des BMZ umfasst, beschlossen. Im Zuge des Reformprozesses wurden auch die Vorgaben und Prozesse für die Steuerung der Länderportfolios aktualisiert (GVR 3.0). Dies beinhaltet unter anderem eine stärkere Verankerung der developmentpolitischen Begründung für das deutsche EZ-Engagement (BMZ, 2019). Mit dem Wechsel der BMZ-Leitung 2021

wurden weitere Anpassungen vorgenommen und insbesondere neue thematische Prioritäten festgelegt. Die grundlegenden Steuerungsstrukturen haben aber weiterhin Bestand.

1.3 Länderportfolioreviews als Instrument zur Unterstützung evidenzbasierter Portfoliogestaltung

Zur Unterstützung der evidenzbasierten strategischen Portfoliosteuerung des BMZ hat das DEval ein Instrument zur Umsetzung von Länderportfolioreviews (LPR) entwickelt. Um die Portfoliosteuerung des BMZ zu stärken und die Evidenzlücke auf der Portfolioebene zu verringern, hat das DEval zwischen September 2017 und Dezember 2018 in enger Abstimmung mit dem BMZ ein Instrument für die Durchführung von LPR entwickelt. Der Bericht zur Instrumentenentwicklung wurde im ersten Quartal 2019 veröffentlicht (Hartmann et al., 2019a).

Für die weitere Umsetzung von LPR in Partnerländern des BMZ wurde zudem von Januar 2020 bis Dezember 2022 das Projekt „Länderportfolioreviews im Kontext der SDGs“ durchgeführt. Ziel des Projekts war die Stärkung der strategischen Steuerung des BMZ auf zwei Ebenen:

- Zum einen sollten durch die unabhängige Erstellung qualitativ hochwertiger LPR evidenzbasierte Informationen für die Ausgestaltung der Länderportfolios und der Länderstrategien bereitgestellt werden.
- Zum anderen sollten Erkenntnisse zu den strukturellen Herausforderungen für die Steuerung auf übergeordneter Ebene generiert werden, die als Grundlage für eine Meta-Auswertung genutzt werden können.

Mit dem Ziel, die evidenzbasierte Steuerung der Länderportfolios durch die BMZ-Regionalreferate zu stärken, hat das DEval zwischen 2017 und 2022 insgesamt acht LPR durchgeführt. Diese wurden nachfrageorientiert für die Regionalreferate des BMZ erstellt. Der Schwerpunkt der analysierten Länderportfolios lag regional auf Subsahara-Afrika sowie auf Partnerländern der Länderkategorie „Bilaterale Partner“, einschließlich der Subkategorien „Reformpartner“ und „Transformationspartner“. Dabei handelte es sich um Länder mit unterschiedlichem sozioökonomischen Status, davon vier Länder der Kategorie *Least Developed Countries* (LDC) (UNCTAD, 2023). Die Größe

¹ Das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaft ist 2023 ausgelaufen. Dieses besteht seither nicht weiter.

der BMZ-Länderportfolios variierte zudem stark und umfasste sowohl Portfolios mit sehr großem Volumen als auch solche mit kleinerer Ressourcenausstattung. Über alle Länder hinweg wurden durch die LPR alle Kernthemen der deutschen EZ abgedeckt.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die durchgeführten LPR. Weiterführende Informationen zu den LPR finden sich im Online-Anhang.

Tabelle 1 Übersicht über die vom DEval durchgeführten LPR

Land	BMZ-Länderkategorie	Länderportfoliovolumen zum Zeitpunkt des LPR (in Millionen Euro)	Durchführungszeitraum der LPR
Instrumentenentwicklung			
Kenia	Bilateraler Partner	758,7	Oktober 2017 – April 2018
Mongolei	Bilateraler Partner	133,6	April 2018 – August 2018
LPR-Projekt			
Côte d'Ivoire	Reformpartner	515,1	April 2020 – Oktober 2020
Madagaskar	Bilateraler Partner (LDC)	264,2	Dezember 2020 – Juni 2021
Ukraine	Transformationspartner	730,4	Januar 2021 – August 2021
Äthiopien	Reformpartner (LDC)	1.367,1	August 2021 – März 2022
Burkina Faso	Bilateraler Partner (LDC)	387,7	August 2021 – März 2022
Senegal	Reformpartner (LDC)	745,1	März 2022 – Oktober 2022

Quelle: DEval, eigene Übersicht auf Basis der LPR

Gegenstand der LPR waren die **BMZ-finanzierten staatlichen EZ-Portfolios in Partnerländern des BMZ**. Dies umfasste sowohl die bilateralen Vorhaben der TZ und FZ als auch die EZ-Maßnahmen aus den Haushaltstiteln der Sonderinitiativen (SI) und der Titel für „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI) und „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ (IKU).

Im Mittelpunkt der durchgeführten LPR stand die **Bewertung der Relevanz und der Kohärenz des BMZ-Engagements im jeweiligen Partnerland**. Folgende Kriterien wurden zur Bewertung der Länderportfolios herangezogen:

- **LPR-Kriterium 1:** Berücksichtigung der Entwicklungsbedarfe und -trends im Partnerland
- **LPR-Kriterium 2:** Ausrichtung an Reformdynamiken und Regierungsprioritäten
- **LPR-Kriterium 3:** Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren
- **LPR-Kriterium 4:** Umsetzung von Prioritäten der deutschen EZ sowie Berücksichtigung von Stärken und Potenzialen

Während sich die Bewertungskriterien 1 bis 3 auf die Entwicklungsbedarfe und damit die Relevanz im Partnerland sowie die externe Kohärenz des Länderportfolios beziehen und sich aus der Agenda 2030 als übergeordnetem Orientierungsrahmen ableiten, umfasst das Bewertungskriterium 4 insbesondere die Umsetzung der thematischen Prioritäten und Steuerungsvorgaben des BMZ sowie die interne Kohärenz der Portfolios im Land.

Jeder LPR basiert auf einem umfangreichen teilstandardisierten Fragenkatalog zur Bewertung des jeweiligen Länderportfolios sowie dem Einsatz eines abgestimmten Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden, die komplementär und zeitlich sequenziert eingesetzt wurden. Teil der Datenerhebung und -auswertung waren Kontext-, Geber-, Strategie-, Portfolio- und Schwerpunktanalysen sowie Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdergruppen, eine Onlinebefragung der DO sowie Workshops. Die LPR greifen somit auf eine umfangreiche Datenbasis zurück, die sowohl eine intensive Auswertung unterschiedlicher Dokumententypen beinhaltet als

auch die Vielfalt an Perspektiven berücksichtigt. Eine detaillierte Darstellung der Methodik von LPR findet sich in der Verfahrensleitlinie zur Durchführung von LPR (Hartmann et al., 2019b; überarbeitete Version Vorwerk und Köder, 2023).

Die vorliegende Evaluierung baut auf den Erkenntnissen aus der LPR-Durchführung auf, indem länderübergreifend übergeordnete Erkenntnisse zum deutschen EZ-System generiert wurden. Durch eine Synthese und Analyse der durchgeführten LPR entlang der dargestellten Kriterien können strukturelle Herausforderungen und Potenziale der deutschen bilateralen EZ länderübergreifend identifiziert werden. Die acht durchgeführten LPR bilden demnach eine wichtige Basis für die vorliegende Evaluierung.

1.4 Ziele, Gegenstand und Adressat*innen der Evaluierung

Ziel der Evaluierung ist die Bereitstellung von Erkenntnissen zur strategischen Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios des BMZ. Dies umfasst Erkenntnisse zur Ausgestaltung der Länderportfolios entlang der developmentpolitischen Ziele des BMZ sowie die Identifizierung von Herausforderungen und Potenzialen, welche die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios maßgeblich bestimmen. Gegenstand der Evaluierung ist die länderbezogene strategische Portfoliosteuerung des BMZ. Die Erkenntnisse sollen als Grundlage für eine kritische Prüfung und Anpassung der BMZ-internen Steuerungsvorgaben und -prozesse durch Entscheidungsträger*innen im BMZ dienen. Die Lernfunktion steht damit im Vordergrund.

Hauptadressat*innen der Evaluierung sind die für die übergeordnete Planung und Steuerung von Länderportfolios verantwortlichen Entscheidungsträger*innen im BMZ, die die Ergebnisse der Evaluierung dazu nutzen können, die politisch-strategische Steuerung des BMZ zu stärken. Durch die Bereitstellung von Erkenntnissen zu systemischen Herausforderungen für die Portfoliosteuerung in der bilateralen staatlichen EZ sollen die für die übergeordnete Portfolioplanung und -steuerung verantwortlichen Entscheidungsträger*innen im BMZ (Abteilungs-, Unterabteilungsleitungen und verantwortliche Personen aus den beteiligten Grundsatz-, Regional-

Sektorreferaten) dabei unterstützt werden, das bestehende Steuerungsmodell beziehungsweise dessen Umsetzung auf den Prüfstand zu stellen und Maßnahmen zu ergreifen, um die strategische Portfoliosteuerung auf der Länderebene zu stärken.

Den BMZ-Regionalreferaten dienen die Erkenntnisse als Grundlage für die Auseinandersetzung mit Steuerungsanforderungen auf der Länderebene. Die Ergebnisse zur Ausgestaltung von Länderportfolios in der Praxis sowie zu potenziellen Spannungsfeldern zwischen unterschiedlichen developmentpolitischen Ansprüchen an die Länderportfolios können von den Regionalreferaten für die länderspezifische Auseinandersetzung mit Zielkonflikten in der Portfoliosteuerung und -ausgestaltung genutzt werden. Durch Hinweise auf potenziell wichtige Einflussfaktoren bei der Portfoliogestaltung liefert die Evaluierung Informationen, die die Entscheidungsfindung der Regionalreferate unterstützen können.

Die BMZ-Grundsatzreferate können die Erkenntnisse zur Qualität der Steuerungsvorgaben für die Anpassung von Instrumenten und Verfahren nutzen. Die Analyse der Vorgaben und Verfahren für die länderbezogene Portfoliosteuerung liefert Erkenntnisse zur Qualität der Steuerungsvorgaben und zu deren Umsetzbarkeit in der Praxis. Die für die Ausarbeitung der Vorgaben und Verfahren verantwortlichen Grundsatzreferate können die Erkenntnisse nutzen, um diese weiterzuentwickeln und die Effizienz und die Effektivität der Vorgaben im Sinne der damit verbundenen Ziele zu verbessern.

Auf Grundlage der Ergebnisse zur Nutzung von LPR können zudem Rückschlüsse für die Ausgestaltung und organisationale Verankerung anderer Instrumente zur Stärkung der Evidenz auf der Länderebene, wie beispielsweise Länderportfolioevaluierungen, gezogen werden. Die Erkenntnisse zum Nutzen von LPR für die strategische Portfoliosteuerung und die Identifizierung von förderlichen und hemmenden Faktoren für die Nutzung von LPR-Ergebnissen liefern wichtige Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung von Instrumenten und Prozessen zur Stärkung der Evidenzorientierung im BMZ. Das BMZ kann die Informationen nutzen, um die organisationale Verankerung von Instrumenten zur Unterstützung einer evidenzbasierten Portfoliogestaltung weiterzuentwickeln. Zudem liefern die Erkenntnisse wichtige Hinweise für die Konzeption zukünftiger

Evidenzinstrumente, wie beispielsweise für die Entwicklung von Länderportfolioevaluierungen durch das DEval sowie die EZ-Programmevaluierungen der DO.

1.5 Evaluierungsfragen, methodisches Vorgehen und Limitationen

Vor dem Hintergrund der Ziele der Evaluierung erfolgte eine Analyse und Bewertung entlang der nachfolgenden drei Evaluierungsfragen:

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

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

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

Die Untersuchung von Evaluierungsfrage 1 stützte sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der vom DEval durchgeführten LPR und ermöglicht übergreifende Aussagen zur Relevanz und Kohärenz der untersuchten Länderportfolios sowie zur strategischen Portfoliosteuerung der Regionalreferate. Auf Basis einer Synthese der durchgeführten LPR sowie ergänzender Interviews und Befragungen werden Schlussfolgerungen zur strategischen Ausgestaltung der Länderportfolios in den untersuchten Ländern sowie zu den förderlichen und hemmenden Faktoren für die Agenda-2030-konforme Portfoliogestaltung gezogen. Grundlage für die Analyse bildeten die im LPR-Instrument festgelegten Kriterien für ein relevantes und kohärentes Länderportfolio (siehe Abschnitt 1.3). Die Synthese und Auswertung der durchgeführten LPR ermöglichen somit Aussagen zur Ausrichtung der BMZ-Portfolios entlang der unterschiedlichen Kriterien. Darüber hinaus wurden die in der Praxis bestehenden Spannungsfelder zwischen den Kriterien beleuchtet.

Unter Evaluierungsfrage 2 wurde daran anknüpfend untersucht, inwiefern die LPR die strategische Portfoliosteuerung der Regionalreferate unterstützen und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Auf Basis von Interviews sowie der Analyse von Dokumenten wurde untersucht, inwieweit die LPR strategische Steuerungsprozesse in den untersuchten Ländern befördern konnten und ob die von den LPR bereitgestellte Evidenz für die Portfoliogestaltung genutzt wurde. Zudem wurden förderliche und hemmende Faktoren für die Nutzung von LPR durch die Regionalreferate identifiziert. Dabei wurden sowohl der Einfluss organisationsinterner Strukturen, Prozesse und Vorgaben betrachtet als auch instrumentenspezifische Faktoren berücksichtigt. Die Ergebnisse erlauben Rückschlüsse auf die Nutzung von Evidenz im BMZ sowie auf die zukünftige Ausgestaltung und organisationale Verankerung von Instrumenten zur Stärkung der evidenzbasierten Steuerung auf der Länderebene, wie beispielsweise Länderportfolioevaluierungen.

Mit Evaluierungsfrage 3 wurde schließlich analysiert, inwiefern die BMZ-internen Vorgaben und Verfahren geeignet sind, um die strategische Portfoliosteuerung entlang der gesetzten Ziele zu gewährleisten. Im Fokus standen dabei die Untersuchung und Bewertung der Qualität der für die länderbezogene Portfoliosteuerung wesentlichen Strukturen, Vorgaben und Verfahren. Dabei wurde zum einen die Konzeption der Steuerungsvorgaben analysiert, zum anderen wurde die praktische Umsetzung der Steuerungsvorgaben beleuchtet, indem diesbezügliche Ergebnisse der LPR-Synthese mit den Erkenntnissen aus Interviews und Befragungen trianguliert wurden. Auf Basis der Analyse wurden Informationen zu strukturellen Herausforderungen und Potenzialen für die strategische Steuerung von Länderportfolios generiert.

Der Fokus der Evaluierung lag auf der Untersuchung der Relevanz und Kohärenz der strategischen Steuerung und Ausgestaltung von Länderportfolios. Das DEval orientiert sich in seinen Evaluierungen an den Evaluierungskriterien des OECD DAC (2019): Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Für den Gegenstand dieser Evaluierung, der die strategische Portfoliosteuerung des BMZ umfasst, sind diese Kriterien jedoch nur teilweise anwendbar.

Da der Fokus von LPR auf der Bewertung der Relevanz und Kohärenz der Länderportfolios lag, werden auch in der vorliegenden Evaluierung vor allem diese OECD-DAC-Kriterien über die Evaluierungsfragen abgedeckt. Die LPR-Bewertungskriterien gehen allerdings über die Definition der entsprechenden OECD-DAC-Kriterien hinaus, da diese auch die Analyse der Zielerreichung von Modulen und EZ-Programmen und Einschätzungen zum Wirkpotenzial umfassen (LPR-Kriterium 4: Prioritäten und Berücksichtigung von Stärken und Potenzialen der deutschen EZ). Somit werden auch Aspekte beleuchtet, die nach der Definition des OECD DAC Teil des Effektivitätskriteriums sind (Erreichung der intendierten Ziele). Die Untersuchung der Qualität der Steuerungsvorgaben des BMZ kann ebenfalls dem Effektivitätskriterium zugeordnet werden. Einzelne Effizienzaspekte wurden im Rahmen der Analyse der Ausgestaltung von Verfahren und Prozessen der Portfoliosteuerung in den Blick genommen (Evaluierungsfrage 3). Die Kriterien „Nachhaltigkeit“ und „entwicklungspolitische Wirksamkeit“ waren dagegen nicht Teil der Untersuchung.

Evaluierungsdesign

Die Beantwortung der Evaluierungsfragen erfolgte auf Basis eines mehrstufigen Analyseprozesses, der sowohl die Umsetzung als auch die Konzeption der strategischen Portfoliosteuerung umfasste. Auf der Umsetzungsebene wurde in einem ersten Schritt überprüft, inwieweit es dem BMZ gelingt, seine Länderportfolios entlang der übergeordneten entwicklungspolitischen Prioritäten und Ansprüche strategisch auszurichten. Darüber hinaus wurde analysiert, inwieweit die zum Zeitpunkt der LPR gültigen Steuerungsvorgaben umgesetzt wurden und welche Faktoren die strategische Steuerung des BMZ begünstigten oder erschwerten. Eine wesentliche Basis für die Analyse ist die Synthese der im Zeitraum zwischen 2017 und 2022 von DEval durchgeführten LPR. Die Erkenntnisse wurden durch Interviews und Befragungen von Vertreter*innen des BMZ sowie die Auswertung von Sekundärdaten trianguliert.

Ebenfalls auf der Umsetzungsebene wurde in einem zweiten Schritt untersucht, inwieweit die von den LPR bereitgestellte Evidenz zur strategischen Steuerung und Ausgestaltung der

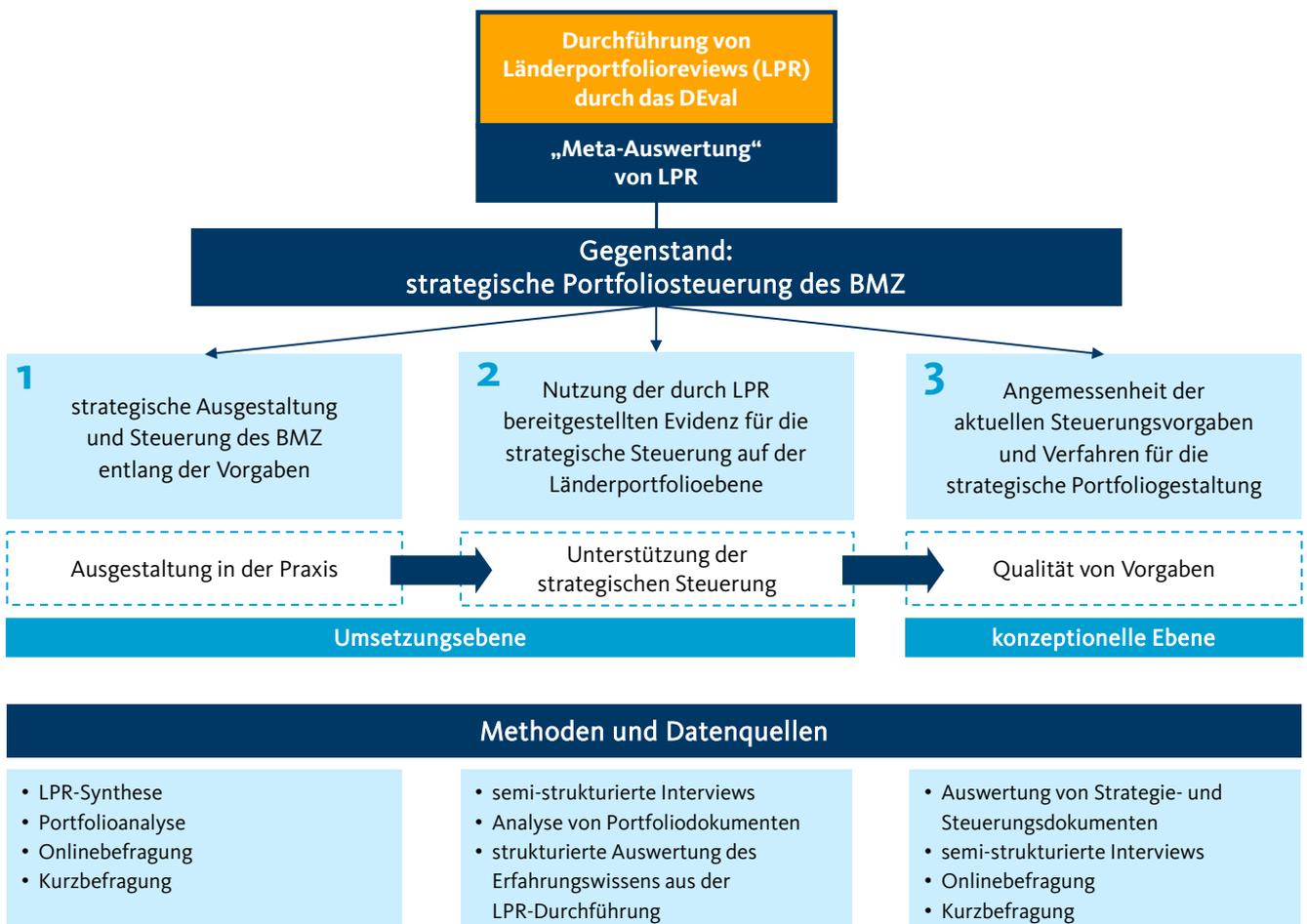
Portfolios genutzt wurde. Überprüft wurde, inwiefern LPR-Ergebnisse zum einen in die konkrete Ausgestaltung der Länderportfolios eingeflossen sind und zum anderen für länderbezogene Strategieprozesse genutzt wurden. Dabei wurden sowohl instrumenten- als auch organisationsspezifische Einflussfaktoren für die Nutzung beleuchtet. Die Ergebnisse basieren auf der systematischen Auswertung der Erfahrungen aus dem LPR-Projekt und stützen sich unter anderem auf Reflexionsworkshops, den Austausch mit LPR-Beteiligten und dem BMZ-Grundsatzbereich während des LPR-Projekts sowie Interviews, die nach Abschluss des LPR-Projekts mit Beteiligten und weiteren Personen des Regional- und Grundsatzbereichs im BMZ geführt wurden.

In einem dritten Schritt wurde schließlich die konzeptionelle Ausgestaltung der strategischen Planungs- und Steuerungsvorgaben und Verfahren des BMZ in den Blick genommen. Dies erfolgte auf Basis einer systematischen Erfassung und Analyse der für die Länderebene wesentlichen Planungs- und Steuerungsdokumente mit Blick auf deren Kohärenz und Strategiekonformität. In der Analyse wurden die zum Evaluierungszeitpunkt aktuell gültigen Vorgaben und Verfahren (Handreichungen, Verfahrensinformationen und Abstimmungsformate) betrachtet. Die Dokumentenanalyse wurde durch Interviews und Befragungen ergänzt und mit Ergebnissen aus der LPR-Synthese abgeglichen.

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wurden folgende Datenquellen herangezogen: (1) die acht vom DEval zwischen 2017 und 2022 durchgeführten LPR, (2) semi-strukturierte Interviews mit BMZ-Akteuren aus den Sektor-, Regional- und Grundsatzbereichen sowie an den LPR Beteiligten, (3) eine Onlinebefragung von BMZ-Länderreferent*innen, (4) eine Kurzbefragung mit den für die Kernthemen, Initiativthemen und Qualitätsmerkmale verantwortlichen BMZ-Referaten, (5) BMZ-interne Dokumente zu Strategien, Steuerungsvorgaben und Verfahren sowie (6) ergänzende wissenschaftliche Literatur und Evidenz zu einzelnen Themenkomplexen der Analyse.

Abbildung 1 fasst die wesentlichen Elemente des Evaluierungsdesigns zusammen.

Abbildung 1 Überblick Evaluierungsdesign



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Eine ausführliche Beschreibung der eingesetzten Methoden und Datenquellen sowie die der Evaluierung zugrunde liegende Evaluierungsmatrix findet sich im (Online-)Anhang.

Herausforderungen und Limitationen der Evaluierung

Auf Basis der LPR-Synthese lassen sich keine allgemeingültigen Aussagen für alle Länderportfolios des BMZ treffen. Durch die Triangulation der LPR-Ergebnisse mit den aus den anderen Datenerhebungs- und Analyseschritten gewonnenen Erkenntnissen sind jedoch Rückschlüsse auf strukturelle Steuerungsherausforderungen in der Portfoliosteuerung möglich. Die Synthese der LPR-Berichte umfasst acht von

insgesamt 47 Partnerländern in der Kategorie „Bilaterale Partner“. Partnerländer anderer Kategorien (Globale Partner, Nexus- und Friedenspartner) wurden in den LPR nicht betrachtet. Die Auswahl der durchgeführten LPR erfolgte nicht kriterienbasiert, sondern nachfrageorientiert, ausgerichtet an den Bedarfen der Regionalreferate. Vor diesem Hintergrund können die LPR-Erkenntnisse zu Relevanz und Kohärenz von Länderportfolios sowie zur Umsetzung von Steuerungsvorgaben nicht auf alle Länderportfolios des BMZ übertragen werden. Auf Basis der identifizierten Herausforderungen in einzelnen Ländern können dennoch wichtige Rückschlüsse auf übergeordnete Hemmfaktoren gezogen werden, die verhindern, dass die Umsetzung der Steuerungsvorgaben über alle Länder hinweg gelingt. Die Ergebnisse der LPR-Synthese werden zudem

durch ein Mapping der Steuerungsinstrumente, Vorgaben und Verfahren, die Auswertung von Dokumenten sowie Interviews und Befragungen von beteiligten Stakeholdern im BMZ ergänzt und somit auf eine breitere Datenbasis gestellt. Auf dieser Grundlage lassen sich wichtige Rückschlüsse auf strukturelle Herausforderungen bei der Steuerung ziehen.

Vorgaben und Prioritäten des BMZ unterliegen kontinuierlichen Weiterentwicklungsprozessen. Erfahrungen mit der Umsetzung von Vorgaben, die nach 2022 entwickelt wurden, sind daher begrenzt. Durch den Reformprozess „BMZ 2030“ wurde das Steuerungsmodell des BMZ überarbeitet. Zudem haben sich politische Prioritäten teilweise verändert, insbesondere da das BMZ seit der Bundestagswahl im September 2021 unter einer neuen Leitung steht. Vor diesem Hintergrund wurden die bestehenden Vorgaben und Verfahren für die strategische Portfoliosteuerung weiterentwickelt und zum Teil durch neue Prozesse ergänzt. Diese befinden sich teilweise noch in der Erprobung, sodass Erfahrungen mit der Umsetzung daher nur eingeschränkt vorliegen. So wurden beispielsweise Prozesse zur stärkeren Integration von Sektor- und Globalvorhaben in das bilaterale Portfolio angestoßen sowie Planungsprozesse weiterentwickelt, deren Auswirkungen erst mit Zeitverzug sichtbar werden. Überwiegend haben die zum Zeitpunkt der LPR-Durchführung gültigen Vorgaben und Verfahren für die Portfoliosteuerung auf der Länderebene aber weiterhin Bestand, sodass die Erkenntnisse aus den LPR auf diese übertragbar sind.

Das LPR-Instrument wurde durch das DEval entwickelt und pilotiert. Eine unabhängige externe Bewertung des LPR-Instruments und der damit angestrebten Wirkungen kann dementsprechend nicht vom DEval vorgenommen werden. Die vorliegende Evaluierung erfolgte durch DEval-Evaluator*innen, die an der Durchführung des LPR-Projekts beteiligt waren. Dies hatte den Vorteil, dass die Evaluator*innen über umfangreiches Kontextwissen zu dem zu untersuchenden Evaluierungsgegenstand verfügten. Gleichzeitig konnte dadurch keine unabhängige externe Bewertung des LPR-Instruments erfolgen. Um das Risiko von Verzerrungen zu vermeiden, wurden alle Analyseschritte, Annahmen und Bewertungsgrundlagen transparent dargelegt und in der Referenzgruppe diskutiert. Zudem wurden Vorerfahrungen und Annahmen des Evaluierungsteams reflektiert. Die Begleitung des Vorhabens durch DEval-interne und externe Peer-Review-Prozesse stellt darüber hinaus die Qualität und kritische Überprüfung der Ergebnisse sicher.

Berichtsstruktur

Die nachfolgenden Kapitel sind entlang der drei Evaluierungsfragen gegliedert: Kapitel 2 widmet sich der Ausgestaltung der BMZ-Länderportfolios vor dem Hintergrund unterschiedlicher developmentspolitischer Ansprüche. In Kapitel 3 werden die Nutzung von LPR für die Ausgestaltung von Länderportfolios und wesentliche Einflussfaktoren untersucht. Kapitel 4 behandelt die Strukturen, Vorgaben und Verfahren der Portfoliosteuerung im BMZ. Schließlich werden in Kapitel 5 Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen an das BMZ ausgesprochen.

2.

AUSGESTALTUNG VON LÄNDERPORTFOLIOS DES BMZ

Kapitel 2 beschäftigt sich mit der Ausgestaltung von BMZ-Länderportfolios und deren Steuerung in der Praxis (Evaluierungsfrage 1). Dies umfasst zum einen die Analyse, inwiefern unterschiedliche entwicklungspolitische Ansprüche in den Portfolios berücksichtigt werden (Abschnitt 2.1), zum anderen wird dargestellt, welche Zielkonflikte zwischen diesen Ansprüchen in der Portfoliosteuerung auftreten (Abschnitt 2.2). Wesentliche Informationsbasis sind die Länderportfolioreviews (LPR), die das DEval für das BMZ zwischen 2017 und 2022 durchgeführt hat (siehe Kapitel 1). Weitere Datenquellen sind eine Onlinebefragung von Länderreferent*innen im BMZ sowie Interviews mit Vertreter*innen der BMZ-Grundsatz-, Regional- und Sektorreferate.

Zusammenfassende Ergebnisse

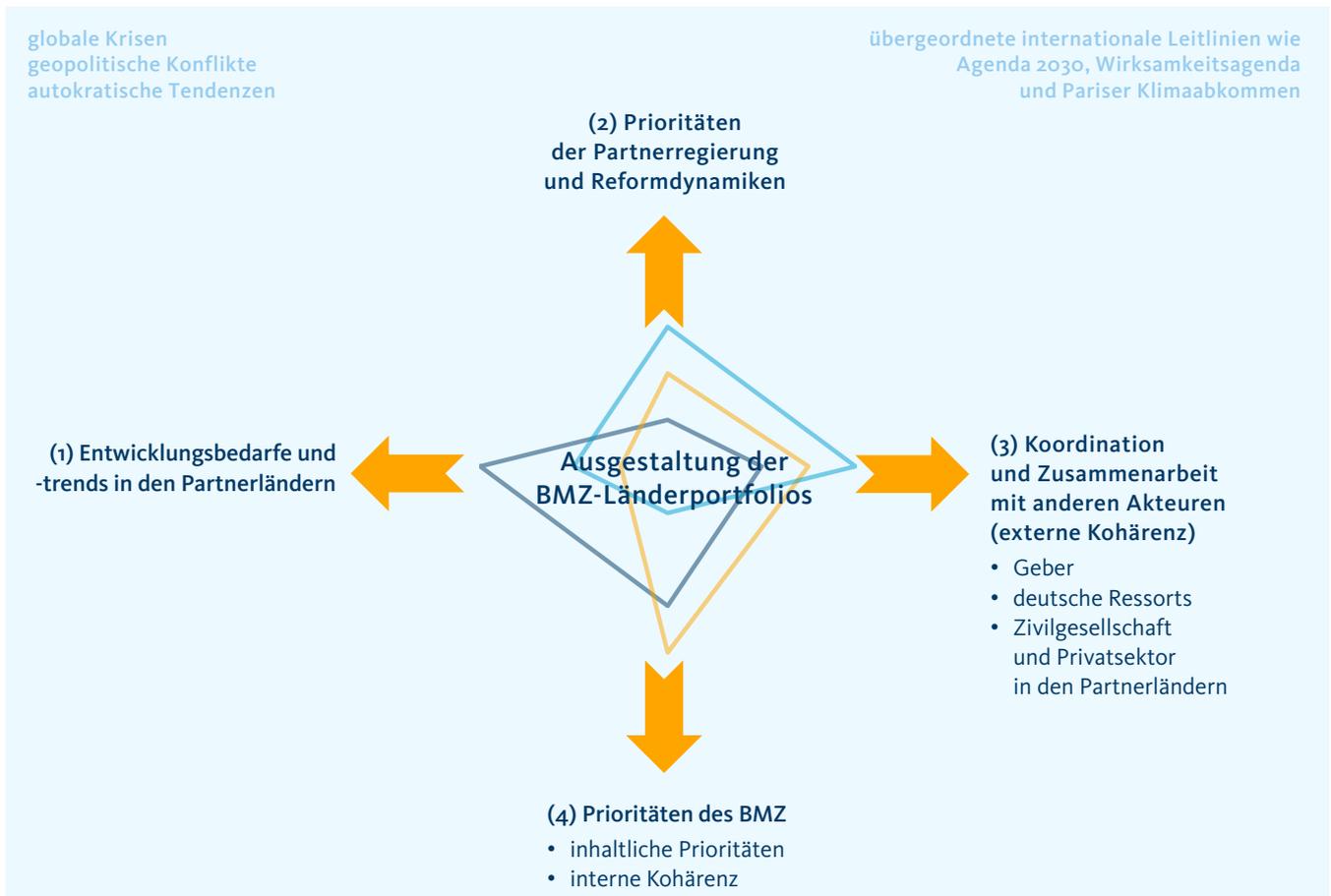
Die Auswertung der durchgeführten LPR zeigt, dass in den einzelnen Handlungsfeldern der BMZ-Länderportfolios wichtige entwicklungspolitische Ziele und Ansprüche adressiert werden. Gleichzeitig ergeben die Analysen, dass die Erfüllung aller Ansprüche im Rahmen der Portfoliogestaltung aufgrund der Vielzahl von Zielen, die teilweise im Spannungsverhältnis zueinander stehen, sowie aufgrund begrenzter Ressourcen nicht möglich ist. Die vor diesem Hintergrund notwendige strategische Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Ansprüchen an die Portfoliogestaltung und potenziellen Zielkonflikten sowie die begründete Entscheidungsfindung und Priorisierung von Zielen der Portfoliogestaltung sind insgesamt nicht ausreichend und stellten sich in den meisten der untersuchten Fälle als große Herausforderung dar. Komplexe Verfahren und Portfolios sowie kurzfristige Managementanforderungen lassen die strategische Auseinandersetzung mit den langfristigen Zielen der Länderportfolios in den Hintergrund treten.

2.1 Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Ansprüche

An die Länderportfolios des BMZ werden unterschiedliche entwicklungspolitische Ansprüche gestellt, die sich aus globalen Leitplanken für die Entwicklungspolitik sowie aus den eigenen Zielen des BMZ ableiten. Diese umfassen die Berücksichtigung von (1) Entwicklungsbedarfen und Trends in den Partnerländern und (2) Prioritäten der Partnerregierungen und Reformdynamiken. Zudem besteht (3) der Anspruch an die Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren sowie (4) der Anspruch, die entwicklungspolitischen Prioritäten des BMZ zu verfolgen. Die unterschiedlichen Ansprüche sind in Abbildung 2 dargestellt. Durch deren Erfüllung sollen die Relevanz, Kohärenz und Wirksamkeit der bilateralen staatlichen EZ gewährleistet werden (Hartmann et al., 2019a). Die Ansprüche an die Portfoliogestaltung sind in den Strategien des BMZ verankert und spiegeln sich auch in den Vorgaben für die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios wider.

Basierend auf diesen Ansprüchen wurden im Zuge der LPR-Entwicklung Kriterien für die Bewertung der Relevanz und Kohärenz der Länderportfolios definiert (Hartmann et al., 2019a). Diese Kriterien bildeten auch die Grundlage für die in dieser Evaluierung durchgeführten Analysen.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Länderportfolios ist zu berücksichtigen, dass sich der Handlungsspielraum des BMZ in Bezug auf die verschiedenen entwicklungspolitischen Ansprüche unterschiedlich gestaltet. Zwar betreffen alle Aspekte inhärente Steuerungsaufgaben des BMZ, jedoch ist der Einfluss des BMZ bei einigen Aspekten begrenzt. So ist die Koordination mit anderen Akteuren nicht allein vom BMZ beeinflussbar, sondern hängt auch vom Gestaltungswillen der jeweiligen Akteure ab.

Abbildung 2 Entwicklungspolitische Ansprüche an die Länderportfolios des BMZ

Es ist nicht möglich, alle entwicklungspolitischen Ansprüche gleichermaßen zu erfüllen, vielmehr zeigen sich in unterschiedlichen Länderportfolios verschiedene Ausprägungen hinsichtlich der Erfüllung.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von Hartmann et al., 2019b

Im Folgenden (Abschnitte 2.1.1 bis 2.1.4) werden die Untersuchungsergebnisse zur Berücksichtigung der unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansprüche in den BMZ-Länderportfolios präsentiert. Die Ergebnisse beziehen sich auf die LPR-Befunde. Auf Basis der acht analysierten Länderportfolios wurden Herausforderungen festgestellt, die zwar nicht überall gleichermaßen auftreten, jedoch von länderübergreifender Relevanz für die strategische Portfoliogestaltung des BMZ sind.

2.1.1 Entwicklungsbedarfe und -trends in den Partnerländern

Abschnitt 2.1.1 stellt die Ergebnisse zur Relevanz der untersuchten Länderportfolios hinsichtlich der Entwicklungsbedarfe und -trends in den Partnerländern dar. Die Analyse umfasst auch die angemessene Berücksichtigung wichtiger Agenda-2030-Prinzipien in der Portfoliogestaltung, wie den Anspruch, niemanden zurückzulassen (*Leave No One Behind*), und die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Entwicklungsdimensionen.

Die BMZ-Länderportfolios adressieren wichtige Entwicklungsbedarfe in den Partnerländern. Angesichts der vielfältigen Entwicklungs Herausforderungen in den Partnerländern ist die differenzierte Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Bedarfen jedoch teilweise nicht ausreichend. Hinsichtlich der in den Partnerländern identifizierten Entwicklungsbedarfe wird der bilateralen deutschen EZ in den LPR überwiegend eine hohe entwicklungspolitische Relevanz bescheinigt. Bei über der Hälfte der analysierten Kernthemen heben die LPR die Relevanz der Schwerpunkte in Bezug auf wesentliche Entwicklungsbedarfe in den Partnerländern besonders positiv hervor. Die Heterogenität der Bedarfe unterschiedlicher Teile der Bevölkerung findet aber nur in begrenztem Maße Berücksichtigung. Gemäß der Kategorisierung der Vereinten Nationen zählen 27 der 65 Partnerländer der bilateralen deutschen EZ zu den *Least Developed Countries* und zeigen auf übergeordneter Ebene in vielen Bereichen hohe Entwicklungsbedarfe (UNCTAD, 2023). Die LPR weisen vor diesem Hintergrund auf die Bedeutung einer spezifischen Bewertung der lokalen Entwicklungsbedarfe hin, um entwicklungspolitisch relevante Beiträge zu leisten und unterschiedliche Bedarfe der Bevölkerung angemessen aufzugreifen. Zudem machen die LPR deutlich, dass häufig Diskrepanzen zwischen den Prioritäten der Partnerregierung und den heterogenen Bedarfen der Bevölkerung bestehen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Kontextspezifizierung erforderlich.

Der Anspruch der Bedarfsorientierung, insbesondere mit Blick auf vulnerable Bevölkerungsgruppen, wird nicht vollständig erfüllt. In den untersuchten Länderportfolios stand die Verwirklichung des Anspruchs *Leave No One Behind* oftmals in einem Spannungsverhältnis zur Umsetzbarkeit von Vorhaben sowie zu deren Effektivität und Effizienz, beispielweise wenn vulnerable Gruppen schwieriger zu erreichen waren. In diesem Zusammenhang wurde eine stärkere Orientierung an Entwicklungspotenzialen zulasten eines Fokus auf spezifische Bedarfe vulnerabler Gruppen deutlich. Ein Beispiel hierfür ist die Konzentration auf die Förderung formaler beruflicher Bildung in einem Land, in dem 97 Prozent der Menschen im informellen Sektor tätig sind. In den LPR zeigte sich, dass Ungleichheit und Vulnerabilität im Sinne der Verwirklichung des Prinzips *Leave No One Behind* insgesamt nicht ausreichend adressiert wurden. In sieben der acht LPR wurde dem Regionalreferat eine

stärkere Berücksichtigung von Themen wie Nichtdiskriminierung, Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion und Vulnerabilität explizit empfohlen.

Neben den Entwicklungsbedarfen der lokalen Bevölkerung ist der Schutz globaler öffentlicher Güter ein wichtiger Bestimmungsgrund für die Portfoliogestaltung. So ließ sich das starke Engagement in den Bereichen „Biodiversität“ und „Klimaschutz“ in erster Linie aus globalen Zielsetzungen ableiten und weniger aus prioritären Bedarfen der lokalen Bevölkerung oder den Zielen der Partnerregierung. In einem Länderportfolio lag der Fokus im Energiebereich beispielsweise auf der Minderung von Treibhausgasemissionen durch den Ausbau und die Integration erneuerbarer Energien. Dies ist insbesondere global von großer Bedeutung. Die Maßnahmen wurden zwar auch als relevant für die nachhaltige und soziale Entwicklung des Landes bewertet, aus lokaler Perspektive wäre – angesichts der im internationalen Vergleich geringen Treibhausgasemissionen – jedoch ein stärkerer Fokus auf ländliche Elektrifizierung relevanter gewesen.

Die strategische Berücksichtigung von Kontextveränderungen erweist sich aufgrund von starken Pfadabhängigkeiten als schwierig. Die meist langjährige Zusammenarbeit mit politischen Partnern und die Förderung von Trägerstrukturen in der bilateralen Zusammenarbeit werden zwar als Stärken der deutschen EZ im Hinblick auf die Förderung des Wirkpotenzials und der *Ownership* betrachtet (siehe Exkurs unten), gleichzeitig erweisen sich Pfadabhängigkeiten und gewachsene Strukturen als herausfordernd im Hinblick auf die adäquate Berücksichtigung von Kontextveränderungen. In den LPR wurde deutlich, dass plötzliche Kontextveränderungen die Ausgestaltung der Länderportfolios wesentlich beeinflussen können. So zeigte sich in einigen der untersuchten Länder, dass erhebliche Veränderungen der Rahmenbedingungen, die während oder nach der Erstellung des LPR eintraten, teilweise massive Auswirkungen auf das jeweilige BMZ-Portfolio hatten, was Ad-hoc-Anpassungen des Engagements nach sich zog, die aber nicht mit strategischen Umsteuerungen im Portfolio einhergingen.

Mit Sonderinitiativen (SI) und der Übergangshilfe verfügt die deutsche EZ über flexible Instrumente, die bei auftretenden Handlungsbedarfen eingesetzt werden können.

Die DEval-Evaluierung zum BMZ-Engagement im Irak kommt zu dem Ergebnis, dass das BMZ auf Veränderungen der Rahmenbedingungen schnell und angemessen, jedoch nicht ausreichend wirkungsorientiert reagieren konnte (Hartmann et al., 2022). Die LPR-Ergebnisse machen zudem deutlich, dass Ad-hoc-Anpassungen häufig zulasten einer strategischen Portfoliogestaltung gehen. Ein Beispiel hierfür sind die in einem LPR-Land erfolgten Reaktionen der deutschen EZ auf die zunehmende Unsicherheit infolge des sich ausbreitenden Terrorismus: Durch Regionalvorhaben und Vorhaben der Übergangshilfe und der SI „Flucht“ konnten neu auftretende Bedarfe zusätzlich bearbeitet werden. Innerhalb des bestehenden Länderportfolios erfolgten Anpassungen allerdings nur sehr zeitverzögert, obwohl die sich zunehmend verschlechternde Sicherheitslage als Risiko für die Portfoliogestaltung eingestuft wurde.

Eine Auseinandersetzung mit negativen Auswirkungen politischer Entwicklungshemmnisse in den Partnerländern auf das Wirkpotenzial und die Nachhaltigkeit der deutschen EZ-Maßnahmen findet nur sehr eingeschränkt statt. Politische Herausforderungen sind wesentliche Hemmfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung (Faust et al., 2023). Die LPR zeigen, dass politische Entwicklungshemmnisse, wie schlechte Regierungsführung, Korruption und Klientelismus, zunehmende Autokratisierung bis hin zu Regierungsumstürzen, das Wirkpotenzial der deutschen EZ maßgeblich einschränken. In allen LPR-Ländern, die gemäß Freedom House (2023) unterschiedliche Demokratie- und Freiheitsgrade aufwiesen, wurden in der politischen Entwicklungsdimension Herausforderungen sichtbar. Auch wenn es sich dabei oftmals um Kontextfaktoren handelte, die von der deutschen EZ nur begrenzt beeinflussbar waren, war die Auseinandersetzung zum Umgang mit diesen Faktoren innerhalb der Länderportfolios und den jeweiligen Handlungsspielräumen der deutschen EZ nicht ausreichend. Die Interviews zeigen, dass besonders Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage als wichtige Einflussfaktoren für die Portfoliogestaltung begriffen werden. In der strategischen Portfoliosteuerung mangelt es jedoch an der strategischen Auseinandersetzung mit Risiken, Chancen und Szenarien vor dem Hintergrund politischer Kontextbedingungen im Partnerland. Die DEval-Evaluierung zum Engagement in Afghanistan stützt diesen Befund: Das BMZ ging in diesem Fall erfolgreich mit Sicherheitsrisiken um, andere

Risiken, die aus institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren resultierten, konnten jedoch nicht ausreichend adressiert werden (Hartmann et al., 2023).

Der im Zuge der Agenda 2030 gesetzte Fokus auf Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Entwicklungsdimensionen ist in der Portfoliosteuerung des BMZ nicht stark verankert. Die Portfoliogestaltung richtet sich an der Logik der einzelnen Kernthemen aus. Erfahrungen aus den LPR zeigen, dass vorhandene Schnittstellen zwischen den Kernthemen, beispielsweise zwischen den Bereichen „Landwirtschaft“ und „Schutz der Biodiversität“ zwar reflektiert, die Kernthemen in der Praxis aber weitgehend unabhängig voneinander umgesetzt wurden. Das Fehlen integrierter Herangehensweisen begrenzt teilweise die Nutzung positiver Synergien. Explizit negative Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Kernthemen wurden in den untersuchten Länderportfolios jedoch nicht festgestellt. Spannungsfelder, wie beispielsweise zwischen der Förderung des Wirtschaftswachstums und dem Klimaschutz, wurden in den LPR jedoch sichtbar.

Eine kontextspezifische Portfoliosteuerung durch die Regionalreferate ist unter den bestehenden Rahmenbedingungen in der Praxis sehr herausfordernd. Im BMZ-Regionalbereich besteht ein hoher Anspruch an die angemessene Berücksichtigung des jeweiligen Länderkontexts. Die kontextspezifische Portfoliogestaltung ist auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen für die Länderreferent*innen jedoch schwer leistbar (ebenso Hartmann et al., 2022). Schriftliche Informationen zum Länderkontext liegen den Länderreferent*innen durch unterschiedliche BMZ-spezifische Formate vor, darüber hinaus ist der Austausch mit den Referent*innen für wirtschaftliche Zusammenarbeit (nachfolgend WZ-Referent*innen) und den DO vor Ort eine wichtige Informationsquelle. Die Qualität des Austauschs variiert jedoch zwischen den einzelnen Länderteams. Durch das Generalistenprinzip im BMZ und der damit potenziell einhergehenden begrenzten Länderexpertise wird die kontextspezifische Portfoliosteuerung erschwert. Die Interviews bestätigen, dass es für die angemessene Erfassung des Länderkontexts mehrjähriger Erfahrung und Kontakte vor Ort bedarf und schriftliche Informationen nicht ausreichen (siehe hierzu auch Abschnitt 4.1).

2.1.2 Prioritäten der Partnerregierung und Reformdynamiken

Es ist eine wesentliche Anforderung an die EZ, Beiträge zu den Reformprozessen der jeweiligen Partnerländer zu leisten. Für die Förderung struktureller Wirkungen und der Nachhaltigkeit der Entwicklungsbeiträge wird unter dem Stichwort *Aid Effectiveness* die Sicherstellung von *Ownership* in internationalen Vereinbarungen als wichtige Vorbedingung erachtet (Keijzer und Klingebiel, 2019; OECD, 2005, 2011; UN General Assembly, 2015). Demgemäß betrachtet auch das BMZ die frühzeitige Abstimmung gemeinsamer Kooperationsinteressen sowie die Stärkung der Eigenverantwortung der Partner als wichtige Voraussetzungen für das Erreichen gemeinsamer Entwicklungsziele (BMZ, 2019, 2021a).

Folgende Aspekte wurden in die Analyse einbezogen: die Berücksichtigung inhaltlicher Prioritäten der Partnerregierung und von Reformdynamiken in den BMZ-Länderportfolios, die Qualität der Zusammenarbeit der deutschen EZ mit den Regierungspartnern und die Nutzung von Partnersystemen im Land.

Die Länderportfolios der deutschen EZ sind kohärent mit den formalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer. Diese sind jedoch meist sehr umfassend und bieten daher nur begrenzt Orientierung für ein fokussiertes bilaterales BMZ-Portfolio, das die Partnerprioritäten angemessen berücksichtigt. Neben den Entwicklungsstrategien der Partner bilden andere Informationsquellen, wie der entwicklungspolitische Dialog und Analysen der Botschaft, eine wichtige Grundlage für die Identifizierung gemeinsamer Entwicklungsziele. In den LPR-Ländern wurde jedoch deutlich, dass die Entwicklungsstrategien der Partnerländer meist sehr breit angelegt waren, sodass sich daraus kaum Regierungsprioritäten ableiten ließen. Die Erfassung und Berücksichtigung von Partnerprioritäten waren vor diesem Hintergrund teilweise nicht ausreichend. Beispielsweise wurden in den untersuchten Länderportfolios klare Bezüge zu offiziellen Umweltzielen der Partnerregierung hergestellt, in der Praxis wurde jedoch deutlich, dass diese gegenüber anderen Zielen der Partnerregierung – wie zum Beispiel einem schnellen Wirtschaftswachstum – nicht priorisiert wurden, was in begrenzten Mittelallokationen und der geringen *Ownership* der Partnerregierung im Umweltbereich zum Ausdruck kam.

Prioritäten der Partnerregierungen spiegeln sich in den BMZ-Länderportfolios überwiegend wider, entwicklungspolitische Prioritäten des BMZ stehen bei der Portfoliogestaltung aber im Vordergrund. Die LPR zeigen, dass die Länderportfolios der deutschen EZ in der Regel gemeinsame Prioritäten des BMZ und der Partnerregierungen abbilden. Jedoch prägen BMZ-eigene Prioritäten die Portfoliogestaltung stärker als explizit geäußerte Kooperationsinteressen der Partner, was auch durch die Ergebnisse der Onlinebefragung bestätigt wird. In den LPR wurden nur in Einzelfällen deutliche Diskrepanzen zwischen den jeweiligen Interessen sichtbar. Beispielsweise bestand in zwei Ländern im Energiesektor ein begrenztes Interesse der Partnerregierung am BMZ-Fokus auf erneuerbaren Energien und Effizienzsteigerung. In einem anderen Fall wurden Erwartungen der Partner an die deutsche EZ hinsichtlich der Förderung der Wirtschaftsentwicklung und des Technologietransfers nicht erfüllt. Zu berücksichtigen ist, dass bei den untersuchten Länderportfolios überwiegend Zuschüsse zum Einsatz kamen, die von den Partnern auch bei abweichenden Prioritätensetzungen als nützlich betrachtet wurden. Teilweise wurden spezifische Partnerwünsche in den untersuchten Länderportfolios durch einzelne Komponenten auf der Modulebene aufgegriffen. So wurde beispielsweise ein in Regierungsverhandlungen wiederholt formuliertes Partnerinteresse an beruflicher Bildung in die bestehenden Kernthemen integriert.

Die LPR bestätigen, dass Eigenverantwortung der Partner ein wichtiger Einflussfaktor für die Wirksamkeit der EZ ist. Die LPR-Analysen zeigen, dass Eigenverantwortung der Partner ein wichtiger Faktor ist, um das Wirkpotenzial der deutschen EZ-Maßnahmen zu erhöhen. Mit einer Ausrichtung an „allgemeinen“ Entwicklungsprioritäten ist *Ownership* aber häufig noch nicht gewährleistet. Mangelnde Reformdynamiken der Regierung wirkten sich in den LPR-Ländern teilweise negativ auf die Erreichung der angestrebten Veränderungen aus. Ein Beispiel hierfür sind geringe Fortschritte im Bereich der Dezentralisierung aufgrund entgegenstehender Interessen der Zentralregierung. In einem anderen Land gelang es aufgrund fehlender Eigenleistung und Unterstützung der Regierung nicht, Gesundheitsmaßnahmen, die seit über 20 Jahren durch die deutsche EZ gefördert wurden, breitenwirksam und nachhaltig bei der Partnerorganisation zu verankern. Demgegenüber zeigen die LPR, dass die Anknüpfung des Engagements an bestehende

Regierungsprogramme oder -initiativen einen positiven Effekt auf das Wirkpotenzial haben kann. Dies wurde zum Beispiel bei beschäftigungsfördernden Maßnahmen der deutschen EZ sichtbar, die dabei halfen, eine von der Regierung gesetzte Zielmarke bei der Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit zu erreichen.

Die Potenziale von Reformdynamiken und der Zusammenarbeit mit reformorientierten Akteuren für die Erreichung von Entwicklungszielen werden in der Praxis aber noch nicht ausreichend genutzt. Starke Pfadabhängigkeiten in den Handlungsfeldern der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit und mangelnde Reflexionsprozesse innerhalb der Länderteams (Regionalreferat, WZ-Referent*innen, DO) sind Hemmfaktoren für die Umsteuerung in der Portfoliogestaltung. Durch diese wird die Berücksichtigung von entstehenden oder nachlassenden Reformdynamiken der Partnerregierung in den Portfolios häufig erschwert. So wurde in einem LPR-Land trotz einer kontinuierlichen Abnahme von Reformdynamiken im Wasserbereich, was sich durch Verzögerungen und eine geringe Leistungserbringung des Partners äußerte, die Zusammenarbeit unverändert fortgesetzt, ohne dass wesentliche Umsteuerungsmaßnahmen vorgenommen wurden. Ein anderes Beispiel illustriert dagegen, wie das Aufgreifen von Reformdynamiken das Wirkpotenzial von Maßnahmen befördern kann: In diesem Fall wurde zwar ein geringes Interesse des „politischen“ Partners des BMZ an den gesetzten Umweltzielen sichtbar, zuständige Personen in den Fachministerien zeigten aber eine hohe *Ownership*. Diese vorübergehende Reformdynamik konnte zur Verwirklichung von Entwicklungszielen genutzt werden.

Die LPR-Ergebnisse machen erneut deutlich, dass die „Partnerseite“ kein homogener Akteur ist, vielmehr wurden bei den politischen Partnern der deutschen EZ, den verschiedenen Partnerministerien und Durchführungspartnern unterschiedliche Interessen deutlich. Dies zeigt die Relevanz einer differenzierten Sicht auf die Partner der deutschen EZ und einer spezifischen Auseinandersetzung mit der Frage, welche Akteure wie einzubeziehen sind, um wirksame und nachhaltige Entwicklung zu befördern (siehe hierzu auch Custer et al., 2022; Keijzer und Klingebiel, 2019). Die LPR zeigen, dass die Identifikation von reformorientierten Akteuren in den analysierten Länderportfolios teilweise gelingt. Die Zusammenarbeit mit Durchführungspartnern war überwiegend positiv, vielfach wurden jedoch auch

Herausforderungen wie mangelnde Kapazitäten, ein geringer Mittelabfluss sowie eine fehlende Personalkontinuität in der Zusammenarbeit sichtbar.

Die Praxis zeigt, dass eine Partnerschaft „auf Augenhöhe“ sowie die Einhaltung der Prinzipien der Wirksamkeitsagenda durch die Strukturen und Prozesse der bilateralen deutschen EZ nicht sichergestellt sind. Wichtige Elemente einer gleichberechtigten Partnerschaft sind die Partnerausrichtung und gegenseitige Rechenschaftspflicht, zu denen sich zahlreiche Staaten und internationale Organisationen bereits 2005 verpflichtet haben (GPEDC, 2024; OECD, 2005). Eine begrenzte Nutzung von Partnersystemen zeigte sich jedoch in allen untersuchten Länderportfolios. Die Gründe dafür variierten und umfassen aus deutscher Sicht vor allem geringe Kapazitäten und unzureichende Finanzsysteme auf Partnerseite. Zudem bestanden auf Partnerseite unterschiedliche Ansprüche hinsichtlich einer gemeinsamen Definition von Kooperationsinteressen.

Die Interviews bestätigen, dass die Umsetzung des Anspruchs an eine gleichberechtigte Partnerschaft letztlich davon abhängt, wie stark die Partnerregierung diese einfordert. Auch wenn die Schwerpunkte der Kooperation mit Blick auf die Partnerprioritäten in den LPR überwiegend als relevant bewertet wurden, ist die Einlösung des Anspruchs auf Partnerschaftlichkeit dadurch noch nicht garantiert. Die Einbindung von Partnern in der Planung wird durch die Haushaltsprozesse und Strukturen der deutschen EZ eingeschränkt. So wurden beispielsweise Entscheidungen über den Einsatz von Mitteln aufgrund von zeitlichen Abläufen bereits vor den Regierungsverhandlungen getroffen. Die geringe Einbindung und Transparenz bei Globalvorhaben und SI wurden in den LPR sowohl von Partnerseite als auch von deutschen EZ-Akteuren kritisch hervorgehoben. Die vom BMZ seit 2021 eingeführten Änderungen zur stärkeren Integration von Globalvorhaben in die bilateralen Portfolios sind erste Ansatzpunkte, um die diesbezügliche Transparenz und Abstimmung mit den Partnern zu verbessern (siehe Abschnitt 4.2).

Gleichzeitig treffen Ansprüche an die Partnerorientierung auf Herausforderungen wie Demokratiedefizite, politische Instabilität und mangelnde Reformbemühungen der Partnerregierungen. Die LPR veranschaulichen die großen Herausforderungen der EZ hinsichtlich der angemessenen

Zusammenarbeit mit Partnerregierungen vor dem Hintergrund grundlegender Diskrepanzen politischer Systeme und Prinzipien sowie fragiler Staatlichkeit (siehe hierzu auch Faust et al., 2023).² So bestanden zwar mit Blick auf die sektorale Ausgestaltung der analysierten Länderportfolios kaum Diskrepanzen hinsichtlich übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele und Prinzipien wie der Verwirklichung von Menschenrechten oder *Leave No One Behind*. Es wurden teilweise jedoch grundlegende Differenzen zwischen den Ansprüchen der deutschen EZ und denen der Partnerregierungen sichtbar. Zu den jeweiligen Zeitpunkten der Durchführung der LPR waren gemäß Freedom House (2023) sechs Länder „teilweise frei“ und jeweils ein Land „nicht frei“ beziehungsweise „frei“. In einem LPR wurde angesichts der geringen Entwicklungsorientierung der Regierung empfohlen, die Ausrichtung an Regierungsprioritäten aufgrund der hohen Korruption und Selbstbereicherung der politischen Elite weiterhin kritisch zu hinterfragen. In anderen LPR-Ländern wurde angesichts politischer Kontexte, die durch ein hohes Maß an Korruption, rechtsstaatliche Defizite und Einschränkungen der Meinungsfreiheit gekennzeichnet waren, die Bereitstellung von Basisdienstleistungen für die gesamte Bevölkerung durch die Regierung teilweise infrage gestellt. Vereinzelt konnten hinter Partneranfragen explizite Machtinteressen, beispielsweise vor dem Hintergrund anstehender Wahlen, angenommen werden.

Die LPR verweisen auf die Notwendigkeit einer differenzierten Sicht auf die angemessene Verwirklichung des Anspruchs der Partnerorientierung in Abhängigkeit von der Governance der Partnerländer (ebenso Dreher et al., 2018). Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der weltweiten Zunahme von fragiler Staatlichkeit und Autokratisierung relevant (Bertelsmann Stiftung, 2022; IDOS, 2023; Leininger, 2023). Die zu beobachtenden Trends stellen die bilaterale staatliche EZ vor die grundlegende Frage, wie eine angemessene kooperative und kontextspezifische Zusammenarbeit mit Partnerregierungen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung und Transformation aussehen kann (siehe hierzu auch IDOS, 2023). Vor dem Hintergrund eines multipolaren internationalen Systems und einer sich verändernden Weltordnung erscheint dies für die EZ umso wichtiger: Angesichts von Krisen und Konflikten sowie einer wiederaufflammenden „Systemkonkurrenz“ zwischen

demokratischen und autoritären Regierungen nehmen geopolitische sowie wertebasierte Begründungen von EZ potenziell zu (Fücks und Manthe, 2022; IDOS, 2023; Loftus, 2023). Die LPR sowie ergänzende Befragungen illustrieren, dass auf der Länderebene ein angemessener Umgang mit dem Anspruch an die Berücksichtigung von Partnerprioritäten gesucht wird. Über die Einführung unterschiedlicher Länderkategorien und damit verbundener Vorgaben für die Zusammenarbeit hat das BMZ zudem bereits Schritte in Richtung Differenzierung der Partnerländer unternommen. Insgesamt erscheinen die übergeordneten Orientierungshilfen des BMZ zur Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Partnerländern unter Berücksichtigung von *Governance*-Aspekten ausbaufähig.

² Fragilität wird multidimensional verstanden und bezieht sich auf Einschränkungen der Staatlichkeit hinsichtlich mindestens einer der Dimensionen „Autorität“, „Kapazität“ und „Legitimität“.

Exkurs: Einschätzung des Wirkpotenzials der bilateralen deutschen EZ in den untersuchten LPR-Ländern

In den LPR erfolgten Einschätzungen zum Wirkpotenzial des deutschen EZ-Engagements auf Basis der Bewertung der Zielerreichung und der Relevanz der Kernthemen und Aktionsfelder. Als Wirkpotenzial wird die Plausibilität des Zustandekommens nachhaltiger struktureller Wirkungen verstanden.³ Die Einschätzungen basieren auf den LPR-Relevanzanalysen, der Auswertung von Projektdaten und Programm- und Modulberichterstattungen sowie den qualitativen Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdergruppen.

Während die Relevanz der Kernthemen und Aktionsfelder in den LPR überwiegend positiv bewertet wurde, zeigte die Zielerreichung der Module und EZ-Programme ein gemischtes Bild. So konnten einzelne Erfolge in bestimmten Handlungsfeldern plausibel nachvollzogen werden. Diese variierten zwischen Sektoren und gewählten Ansätzen und umfassten unter anderem Erfolge bei der Kapazitätsentwicklung und Infrastrukturförderung im *Governance*-Bereich oder in der Privatsektorförderung. Die Analysen machen jedoch deutlich, dass die Ziele von Modulen und EZ-Programmen teilweise zu ambitioniert sind. Zudem stellen kurze Zusagezyklen und Planungshorizonte der Vorhaben eine Herausforderung dar, da diese eine strategische Planung im Hinblick auf strukturelle Wirkungen erschweren. Dies wurde auch in den Interviews bestätigt.

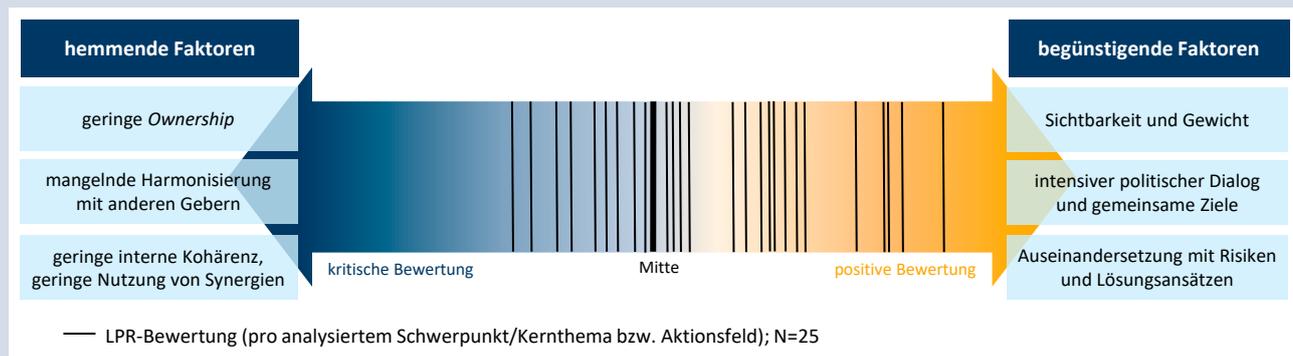
Auch die Einschätzung des Wirkpotenzials der Kernthemen und Aktionsfelder bewegte sich überwiegend im positiven Bereich, konkrete Hinweise auf systemische Wirkungen konnten aber nur vereinzelt ermittelt werden. Bei etwa einem Viertel der analysierten Kernthemen/Aktionsfelder wurde das Wirkpotenzial kritisch eingeschätzt. Allerdings wurde deutlich, dass Potenziale zur Erhöhung der Wirksamkeit häufig nicht ausgeschöpft wurden und der Umgang mit Risiken unzureichend war. Systemische Wirkungen über die Projektebene hinaus konnten nur vereinzelt identifiziert werden. Die Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit des Engagements wurden vor diesem Hintergrund teilweise infrage gestellt. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die LPR-Einschätzungen der analysierten Kernthemen und Aktionsfelder sowie über hemmende und begünstigende Faktoren für das Wirkpotenzial.

Sowohl externe als auch interne Einflussfaktoren beschränkten das Wirkpotenzial. In den LPR-Ländern waren neben sich verändernden Rahmenbedingungen vor allem die fehlende *Ownership* der Partner und die mangelnde interne Kohärenz wesentliche Hemmfaktoren. Risiken für das Wirkpotenzial ergaben sich einerseits aufgrund von Kontextfaktoren im Partnerland, beispielsweise durch erschwerte Rahmenbedingungen infolge von Krisen oder zunehmender Fragilität. Zudem identifizieren die LPR sektorspezifische Einflussfaktoren für das Wirkpotenzial wie Klimarisiken oder Schädlingsbefall bei Vorhaben im Landwirtschaftsbereich oder ein geringes Niveau der beruflichen Bildung. Diese sind als Kontextfaktoren nur bedingt von der deutschen EZ beeinflussbar, müssen aber in der Planung angemessen berücksichtigt werden, was in den Länderportfolios teilweise nicht der Fall war.

Ein wichtiger Einflussfaktor für das Wirkpotenzial ist zudem die Zusammenarbeit mit der Partnerseite: So konnte in zahlreichen Handlungsfeldern festgestellt werden, dass sich die langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Partnern in einem Sektor positiv auswirkt. Gleichzeitig kommen die LPR zu dem Ergebnis, dass das Wirkpotenzial und insbesondere die Nachhaltigkeit durch fehlende *Ownership* der Partner und unzureichenden Kapazitätsaufbau negativ beeinflusst wurden.

³ Aussagen zur Wirksamkeit können auf Basis von LPR nicht getroffen werden, da die dafür erforderliche Datenbasis nicht zur Verfügung steht (keine Monitoringdaten auf Programm- oder Kernthemenebene) und auf Grundlage der Berichterstattungen über einzelne Vorhaben hinaus nur sehr begrenzt Rückschlüsse auf Erfolge und Misserfolge der deutschen EZ gezogen werden können. Die Bewertung der Relevanz und des Wirkpotenzials erfolgte auf Basis definierter Kriterien und beruht auf Dokumentenanalysen und Interviews mit den Mitarbeitenden der DO und der Regierung. Die Einschätzung anderer Interessengruppen wurde hingegen nicht kriterienbasiert durchgeführt. Auf dieser Basis konnte keine rigorose Bewertung der Schwerpunkte oder Vorhaben abgegeben werden, stattdessen erfolgte eine Einschätzung des Wirkpotenzials (Vorwerk und Köder, 2023).

Abbildung 3 Bewertung des Wirkpotenzials der deutschen EZ in den LPR



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der durchgeführten LPR

Darüber hinaus beeinflussten interne Faktoren der Steuerung und Planung das Wirkpotenzial. Eine geringe interne Kohärenz der BMZ-Portfolios, fehlende strategische Ansätze, die mangelnde Verzahnung von FZ und TZ und eine Vielzahl von Einzelmodulen in den Länderportfolios beeinflussten das Zustandekommen von Wirkungen negativ (siehe Abschnitt 2.1.4). Die geringe Koordination mit anderen Gebern wirkte sich ebenfalls negativ aus (externe Kohärenz).

Als Chancen für die Verbesserung des Wirkpotenzials wurden Kooperationsmodelle, die mit einer engen Zusammenarbeit und der Definition übergeordneter gemeinsamer Ziele einhergehen, identifiziert. Beispiele hierfür waren die Reformpartnerschaften oder die *Just Energy Transition Partnership* (JETP). Zudem wurden Potenziale in einer stärkeren Geberharmonisierung, der verbesserten Verzahnung innerhalb der BMZ-Portfolios sowie der Sicherstellung des Interesses der Partner gesehen.

2.1.3 Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (externe Kohärenz)

Geberharmonisierung

Zur Steigerung der Wirksamkeit von EZ werden international Ansprüche an die Harmonisierung und Koordination von Entwicklungsbeiträgen sowie an den Informationsaustausch zur Vermeidung von Duplikationen formuliert (OECD, 2005, 2011). Im Rahmen der LPR wurde überprüft, inwieweit die deutsche EZ mit anderen Gebern im Sinne der Wirksamkeitsagenda zusammenarbeitet und welche Rolle sie bei der Geberharmonisierung einnimmt. Zudem wurde analysiert, inwiefern die deutsche EZ in den Länderportfolios gebergemeinschaftliche Ansätze nutzt, insbesondere mit Blick auf die europäische Abstimmung im Rahmen des *Joint Programming* und der *Team-Europe*-Initiativen (TEI).

Die LPR zeigen die Fragmentierung der EZ in den Partnerländern auf und verdeutlichen die Herausforderungen der Harmonisierung unterschiedlicher Entwicklungsbeiträge.

In allen untersuchten Partnerländern bestanden Strukturen für die Abstimmung der Geber mit den Partnerregierungen auf unterschiedlichen Ebenen. Diese umfassten institutionalisierte Formate auf politisch-strategischer Ebene zum Austausch zwischen den Gebern und Partnerregierungen, geberinterne Formate sowie thematisch-sektorale Arbeitsgruppen. Gleichzeitig wurden in allen LPR größere Defizite hinsichtlich der Funktionalität der Strukturen deutlich. So ermöglichten die Formate zwar meist den gemeinsamen Austausch zwischen den Gebern und der Partnerregierung, eine Harmonisierung von Entwicklungsbeiträgen im Sinne einer abgestimmten Arbeitsteilung oder der Nutzung von Synergien erfolgte jedoch nicht. Externe Studien bestätigen die LPR-Befunde (Bürcky, 2011; Carlitz und Ziaja, 2021). Ursächlich für die geringe Harmonisierung sind die Vielzahl an aktiven Gebern und Vorhaben sowie unzureichende Abstimmungsmechanismen. Aufseiten der Partnerregierung mangelte es vor diesem Hintergrund häufig an Kapazitäten, um die erforderlichen Koordinationsaufgaben wahrzunehmen, teilweise fehlte auch der politische Wille. Sowohl für die Geber

als auch für die Partnerregierung erschien eine geringere Koordination teilweise attraktiver. Die LPR bestätigen, dass zwischen den Gebern teilweise Konkurrenz herrscht, die die Partnerregierungen für ihre Zwecke nutzen können. Geberseitig spielten zudem jeweils eigene Projektlogiken und Ziele eine Rolle. Ein positives Beispiel für eine gelungene Harmonisierung von Geberbeiträgen stellten die in einem Partnerland von der Regierung initiierten Flagship-Programme dar, die eine mehrstufige Koordinationsstruktur, einschließlich lokaler Arbeitsgruppen, umfassten.

Die deutsche EZ ist in die bestehenden Koordinationsstrukturen gut eingebunden und übernimmt in einzelnen Sektorarbeitsgruppen eine aktive Gestaltungsrolle. Die LPR bestätigen überwiegend die hohe Kooperationsbereitschaft der deutschen EZ. Zur Verbesserung der allgemeinen Geberharmonisierung trug die deutsche EZ aktiv aber kaum bei, wobei die Einwirkungsmöglichkeiten einzelner bilateraler Geber auch begrenzt sind (siehe hierzu auch Lawson, 2013). Der politische Einflussbereich der deutschen EZ war in den LPR-Ländern eingeschränkt, auch wenn Deutschland in der Regel zu den wichtigsten bilateralen Gebern gehörte. Dies zeigt, dass sich das finanzielle Gewicht nicht immer in ein entsprechendes politisches Gewicht übersetzt (siehe hierzu auch Faust et al., 2016). Auf thematischer Ebene konnte die deutsche EZ insbesondere in den Sektoren, in denen sie bereits lange und mit verhältnismäßig hohem Mitteleinsatz engagiert war, den Dialog durch die Übernahme von (Ko-)Vorsitzen aktiv mitgestalten. Die Koordination ging über einen Informationsaustausch jedoch meist nicht hinaus.

Die wenigen zur Verfügung stehenden Informationen zum EZ-Engagement der unterschiedlichen Geber erschweren die Geberharmonisierung in den Partnerländern. Insbesondere die deutsche EZ zeichnet sich durch eine Zurückhaltung bei der transparenten Bereitstellung von Portfolioinformationen aus. In den untersuchten LPR-Ländern lagen sowohl seitens der Partnerregierungen als auch der Geber nur begrenzt Informationen zu den gesamten Geberaktivitäten vor. Damit verbunden waren das Risiko von Duplikationen und Einschränkungen bei der Nutzung von Synergien. Im Vergleich mit anderen Gebern wird deutlich, dass insbesondere die deutsche staatliche EZ

selbst wenig Informationen zu ihren Zielen sowie durchgeführten und geplanten Aktivitäten teilt. In sechs der acht LPR wurden Defizite hinsichtlich der Kommunikation und Transparenz der deutschen EZ festgestellt.

Die externe Kohärenz von Ansätzen der deutsche EZ ist nicht durchgehend sichergestellt. Die Ansprüche an eine verbesserte Arbeitsteilung und an den Abbau von Fragmentierung spielen in der Ausgestaltung der BMZ-Länderportfolios eine untergeordnete Rolle, die Kooperation in bergemeinsamen politischen Initiativen wird aber gesucht. In den Modul- und Programmdokumenten der DO wird die Einordnung der Vorhaben in die Geberlandschaft dargestellt. Auch in den Vorgaben zur Erstellung der Länderstrategie wird eine Einordnung des deutschen EZ-Engagements in die Geberlandschaft verlangt (Dok. 8).⁴ In den LPR-Ländern zeigte die deutsche EZ politisches Engagement für spezifische multilaterale Initiativen, beispielsweise den *Compact with Africa* oder die Sahel-Allianz. Herausforderungen der Harmonisierung blieben dabei jedoch bestehen. So bildete die Sahel-Allianz beispielsweise eine lose Klammer, die an der Fragmentierung der Entwicklungsbeiträge und der Ausrichtung der jeweiligen Geber wenig änderte. Vereinzelt stellen die LPR in den Länderportfolios Duplikationen sowie bei der Implementierung von Ansätzen der deutschen EZ eine unzureichende Abstimmung mit anderen Gebern fest. Beispielsweise war in einem LPR-Land im Wassersektor eine Vielzahl an Gebern ohne größere Koordination in den gleichen Handlungsfeldern aktiv. In einem anderen Fall führte die gleichzeitige Verfolgung kurzfristiger und langfristiger Ansätze durch unterschiedliche Geber zu negativen Wechselwirkungen. In einem weiteren Land drohten unterschiedliche Geberansätze im Bereich „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“ regionale Ungleichheiten zu befördern.

Auf der Modulebene werden Kooperationsmöglichkeiten insbesondere mit europäischen Gebern und multilateralen Organisationen genutzt. In den LPR-Ländern war der Einsatz bergemeinsamer Instrumente aber überwiegend gering. Bergemeinsame Instrumente wie Kofinanzierungen werden von der deutschen EZ „vorhabensspezifisch“ eingesetzt. Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass nach Einschätzung von BMZ-Länderreferent*innen bergemeinsame

⁴ Um die Vertraulichkeit der an das DEval weitergegebenen nicht veröffentlichten Dokumente zu gewährleisten, werden solche in der Form „Dok.“ plus einer fortlaufenden Zahl im Text zitiert und erscheinen nicht im Literaturverzeichnis.

Instrumente in vielen Vorhaben der deutschen EZ zum Einsatz kommen. In den LPR-Ländern war der Anteil von Kofinanzierungen, gemessen am Gesamtportfoliovolumen, jedoch überwiegend gering. Kooperiert wurde im Rahmen von Ko-, Korb- und Parallelfinanzierungen insbesondere mit als „gleichgesinnten“ Partnern beschriebenen Gebern, vor allem mit europäischen Staaten sowie multilateralen Organisationen wie der EU, der Weltbank und UN-Organisationen. Insgesamt beruhte die Kooperation häufig auf Opportunitäten, die sich themenbezogen ergaben, zum Beispiel um erfolgreiche Ansätze zu skalieren, oder sie diente der Nutzung bestehender Strukturen, insbesondere multilateraler Organisationen, um schnell auf dringende Bedarfe reagieren zu können.

Europäische Abstimmung

Zwischen der Europäischen Union (EU) und den Mitgliedstaaten bestehen über unterschiedliche Instrumente und Initiativen Potenziale für Abstimmung und Kooperation.

Mit dem *Joint Programming*, dem *Team-Europe*-Ansatz und seit 2021 der Initiative *Global Gateway* verfügen die EU und ihre Mitgliedstaaten über verschiedene Instrumente und Initiativen mit unterschiedlicher Reichweite und unterschiedlichen Zielsetzungen für ein gebergemeinsames Agieren in den Partnerländern. Das *Joint Programming* wird als gemeinsame Strategie und Programmplanung der EU und ihrer Mitgliedstaaten verstanden, die Ziele, sektorale Schwerpunkte, Formen der gemeinsamen Umsetzung von Maßnahmen sowie den Umfang des europäischen Engagements definiert und darüber hinaus eine gemeinsame Wirkungsmessung vorsieht. Der infolge der COVID-19-Pandemie entwickelte *Team-Europe*-Ansatz wiederum soll spezifische entwicklungspolitische Beiträge bündeln, um gemeinsame Werte und Interessen sichtbarer zu fördern und größere Wirkungen zu erzielen. Die Abstimmungen hierzu finden lokal durch die Delegationen in den Partnerländern statt (Concord, 2021; EC, 2017, 2021).

Hinsichtlich der Funktion und des Zusammenspiels der unterschiedlichen Instrumente bestehen jedoch Unklarheiten.

Die LPR-Synthese zeigt, dass bei den EZ-Akteuren Unklarheit über die EU-Instrumente und das Verhältnis zwischen dem *Joint Programming* und den *Team-Europe*-Initiativen (TEI) bestand (siehe hierzu auch Keijzer et al., 2021, 2023). Befragungen bestätigen Überlappungen und unklare Prioritäten, die sich durch die

Ende 2021 vorgestellte Initiative *Global Gateway* zur Förderung von Investitionen in die Infrastruktur noch verschärft haben. Internationale EZ-Akteure bewerten die TEI als pragmatischen Ansatz, der gegenüber dem *Joint Programming* leichter realisierbar ist (ebenso Jones und Teevan, 2021; Kugiel, 2020). Auch in den LPR-Ländern lag ein starkes Gewicht auf der Entwicklung von TEI. Durch die Initiativen erhält die Abstimmung zwar themenbezogenen Aufwind und sie ermöglichen spezifische Kooperationen, die Zielsetzungen befördern jedoch kaum die Geberharmonisierung insgesamt (ebenso Keijzer et al., 2021; Schlögl, 2022).

Die Prozesse der europäischen Abstimmung verlaufen in der Praxis schleppend und die Geberharmonisierung wird nicht substanziell verbessert. Grundlegende Herausforderungen der Geberharmonisierung manifestieren sich auch in der europäischen Abstimmung. Hemmfaktoren umfassen das Interesse der Mitgliedstaaten an der Wahrung nationaler und parteipolitisch geprägter Profile und Ziele sowie unterschiedliche Planungs- und Zeithorizonte (siehe hierzu auch Kugiel, 2020).

Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund begrenzter Kapazitäten variiert das Engagement der Delegationen sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten. Vielfach gelang es der Vertretung der EU in den Partnerländern nicht, die notwendige Führung für ein gemeinsames Agieren zu übernehmen. In sechs von acht LPR gestaltete sich die europäische Abstimmung, insbesondere zum *Joint Programming*, stockend, träge und schwierig.⁵ In drei dieser sechs LPR-Länder war ein *Joint Programming* final verabschiedet und erwies sich als inhaltlich breit und unspezifisch. Auch die analysierten TEI verfolgten meist allgemeine Ziele und hatten einen additiven Charakter. Die LPR verdeutlichen in dem Zusammenhang die kritischen Wahrnehmungen der TEI als „Bürokratiemonster“ und bloße „Etikettierung“ von Vorhaben ohne großen Mehrwert. Ein weiterer Kritikpunkt war die geringe Einbindung der Partnerregierungen in die weitgehend geberinterne europäische Abstimmung. Diese Ergebnisse werden durch externe Studien bestätigt (Keijzer et al., 2021; OECD, 2018; Schlögl, 2022).

Gleichzeitig sind mit den Bemühungen um *Joint Programming* und den TEI durch die erhöhte Transparenz, die Identifikation von Schnittstellen und die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses Chancen für eine stärkere Harmonisierung

⁵ In zwei LPR wurde diese Fragestellung nicht explizit untersucht.

verbunden. In einzelnen LPR-Ländern wurde das gemeinsame Auftreten als Wertegemeinschaft im Politikdialog genutzt. Als größte Stärke der TEI wird jedoch vor allem die erhöhte Sichtbarkeit der EU betrachtet (GIZ, 2020; Keijzer et al., 2021).

Die deutsche EZ priorisiert die EU-Abstimmung und beteiligt sich, wenn Prozesse angestoßen werden, aktiv am *Joint Programming* und den *Team-Europe*-Initiativen. Insgesamt bleibt ein erhebliches Potenzial zur Stärkung der externen Kohärenz aber unausgeschöpft. Die LPR kommen zu dem Ergebnis, dass mit der Intensivierung der europäischen Abstimmung trotz der bislang geringen Erfolge Potenziale für eine stärkere Koordination in den Partnerländern einhergehen. In den untersuchten Ländern war die deutsche EZ durch die Strukturen vor Ort aktiv an der europäischen Abstimmung beteiligt, sowohl beim *Joint Programming* als auch in den TEI. Insgesamt waren die externe Kohärenz und Kooperation der deutschen EZ mit den EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission sowie einigen weiteren europäischen Partnern wie Norwegen und der Schweiz größer als bei nichteuropäischen Gebern.

Zwischen den ambitionierten Zielen der deutschen EZ und den Realitäten der Abstimmung vor Ort werden aber erhebliche Diskrepanzen deutlich. Die LPR verdeutlichen, dass das Gelingen der europäischen Abstimmung wesentlich von der Übernahme von Führungsverantwortung der EU-Kommission und dem Engagement der Mitgliedstaaten abhängt. Auf übergeordneter Ebene – seitens der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten – mangelte es bislang jedoch an ambitionierten Zielvorgaben und politischem Willen, um die europäische Abstimmung in der Praxis zu stärken (ebenso Kugiel, 2020; Langlet, 2017; Orbie, 2020). Angesichts des formulierten Anspruchs der deutschen EZ an eine verstärkte europäische Abstimmung ist diese in der Praxis bislang noch gering. Durch die seit 2021 bestehende Vorgabe, den Ersatz einer Länderstrategie durch das *Joint Programming* und ein ergänzendes Chapeau-Papier zu prüfen, strebt das BMZ eine stärkere Beteiligung an diesen Prozessen an. Dies war jedoch in keinem der LPR-Länder zum Untersuchungszeitpunkt eine realistische Option (Dok. 8, siehe Abschnitt 4.2). In Interviews wurden allerdings Chancen hierfür gesehen und in einzelnen Ländern bereits positive Erfahrungen gemacht, in anderen Ländern hingegen scheint dies weiterhin unrealistisch.

Ressortkohärenz

Neben dem BMZ, das den größten Anteil der gesamten deutschen *Official Development Assistance* (ODA) leistet, sind weitere Bundesministerien wie das Auswärtige Amt wichtige Geber von ODA (OECD, 2021b). In den LPR wurden ausgehend von der Analyse des bilateralen staatlichen Länderportfolios Schnittstellen zu Vorhaben weiterer Bundesministerien berücksichtigt und die Abstimmung und Kohärenz des BMZ mit anderen deutschen Ressorts betrachtet. Die Analyse basiert auf dem Anspruch, die Wirksamkeit von EZ durch die Nutzung von Synergien zwischen Aktivitäten unterschiedlicher Akteure zu erhöhen. Der Koalitionsvertrag 2021 bekräftigt den Anspruch an die ressortübergreifende Abstimmung: „Wir werden die ODA-Mittel auf Bundesebene unter den zuständigen Ressorts stärker koordinieren, um sie wirkungsvoller nutzen zu können.“ (Bundesregierung, 2021, S. 150)

Eine systematische Koordination der Ministerien findet in der internationalen Zusammenarbeit auf der Länderebene nicht statt. Die Nutzung von Synergien gelingt vielfach nicht. Für die Vorhaben in den Partnerländern sind gemäß des Ressortprinzips die Ziele und Logiken der jeweiligen Ressorts handlungsleitend. Dies hat zur Folge, dass das Engagement häufig nicht aufeinander abgestimmt ist. In den analysierten Länderportfolios variierte der Anteil des BMZ an den deutschen ODA-Beiträgen im jeweils betrachteten Zeitraum zwischen rund 30 und 90 Prozent, jedoch war das BMZ in allen Ländern das wichtigste Ressort, gefolgt vom Auswärtigen Amt. Insgesamt zeigte sich eine geringe systematische inhaltliche Koordination zwischen den engagierten Bundesministerien. Vorhaben der unterschiedlichen Ressorts vor Ort wurden weitgehend unabhängig voneinander geplant und durchgeführt. So zeigte sich in einem Partnerland angesichts der sich verschärfenden Sicherheitslage und humanitären Versorgungskrise ein verstärkter Bedarf an einem vernetzten und ressortgemeinsamen Ansatz im Sinne des Humanitarian Development-Peace-Nexus.⁶ Der stärkeren Abstimmung standen jedoch grundsätzliche Hürden wie fehlende Informationen zu den Maßnahmen der beteiligten Ministerien entgegen. Als positives Beispiel kann hingegen die erfolgreiche Etablierung eines gemeinsamen Regierungsdialogs in einem Land genannt werden. Die Regierungsverhandlungen des BMZ wurden hier von einem gemeinsamen institutionalisierten Format aller aktiven

⁶ Das Auswärtige Amt und das BMZ haben 2019 das Konzept „gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung“ für eine engere Zusammenarbeit in Kontexten, in denen beide Ressorts aktiv sind, beschlossen.

Ressorts abgelöst. Gemäß des Praxisleitfadens zum ressortgemeinsamen Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung sind eine ressortübergreifende Vorbereitung und die grundsätzliche Möglichkeit der Teilnahme von Vertreter*innen anderer Ressorts an den BMZ-geführten Regierungsverhandlungen vorgesehen. Auch wenn diese Vorgaben in der Praxis häufig umgesetzt werden (Auswärtiges Amt, 2019), zu einer Stärkung der Kohärenz führte dies in den LPR-Ländern bislang jedoch nicht. Auch weitere Befragungen weisen auf die noch unzureichende Abstimmung und Arbeitsteilung hin.

Die Qualität der Abstimmung ist länder-, personen- und themenabhängig. Die Interviews und Befragungen mit Vertreter*innen des BMZ bestätigen, dass die Abstimmung thematisch und anlassbezogen stattfindet, beispielsweise im Rahmen der Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) oder einer JETP. Zudem wird deutlich, dass die Koordination länder- und personenabhängig ist: Während es in einzelnen Ländern gelungen ist, eine bessere Abstimmung zu etablieren, wurde in anderen von einer „Ellenbogenmentalität“, einer starken Betonung des Ressortprinzips und einer geringen Koordinationsbereitschaft unterschiedlicher Ministerien berichtet. Vor dem Hintergrund der zunehmenden ODA-Fragmentierung zeigt sich eine höhere Relevanz von Ressortkohärenz in der Praxis (Bohnet et al., 2018). Demgegenüber wurden fehlende gemeinsame Strategien und Ziele der Bundesregierung in den Partnerländern sowie die geringe Abstimmung, zum Beispiel bei der Projektplanung, bemängelt.

Interviewpartner*innen stellen zudem eine Schwächung des Außenauftritts der deutschen EZ durch die mangelnde Harmonisierung des Engagements der Bundesregierung fest. Die LPR sowie Einschätzungen weiterer Akteure im BMZ zeigen, dass die deutschen Botschaften eine wichtige Schnittstelle für eine stärkere Ressortkohärenz im Partnerland darstellen können.

Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in den Partnerländern

Die Agenda 2030 betont die Notwendigkeit der Zusammenarbeit verschiedener Akteure, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Bereits in der Präambel heißt es: „All countries and all stakeholders, acting in collaborative

partnership, will implement this plan.“ (UN General Assembly, 2015, S. 1) Demnach soll das Wissen unterschiedlicher Gruppen wie zivilgesellschaftliche Organisationen, Akteure des Privatsektors und Interessengruppen einbezogen werden, zum Beispiel durch Multi-Akteurs-Partnerschaften (SDG 17). Abgeleitet aus der Agenda 2030 wurde in den LPR daher analysiert, welche Rolle nichtstaatliche Akteure in den Partnerländern spielen und inwiefern die bilaterale deutsche EZ mit diesen zusammenarbeitet, um Entwicklungsziele zu erreichen.

Die lokale Zivilgesellschaft wird in die Portfoliogestaltung nicht systematisch einbezogen. Allerdings wurden in den LPR-Ländern einige erfolgreiche Einzelprojekte mit nicht-staatlichen Akteuren umgesetzt. In den LPR-Ländern gab es in einzelnen Projekten Bemühungen und Erfolge bei der Zusammenarbeit und Förderung nichtstaatlicher Akteure. In einem Partnerland wurde beispielsweise vor dem Hintergrund der geringen Entwicklungsorientierung der Regierung gemeinsam mit der EU eine Dachorganisation zivilgesellschaftlicher Akteure gefördert, was sich als sehr erfolgreich erwies. Durch den Aufbau eines Kompetenzzentrums der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) förderte das BMZ im selben Partnerland zudem die Beratung des internationalen und nationalen Privatsektors, unter anderem um Entwicklungspartnerschaften zu unterstützen. In einem anderen Länderportfolio manifestierte sich eine erfolgreiche Multi-Akteurs-Partnerschaft im Bereich der Hochschulbildung.

Insbesondere mit Blick auf die (lokale) Zivilgesellschaft finden eine Auseinandersetzung mit möglichen Potenzialen der Zusammenarbeit und der Einbezug nichtstaatlicher Akteure jedoch nicht systematisch statt. In fünf der acht LPR-Länder wurde die Förderung nichtstaatlicher Akteure oder die Auseinandersetzung mit Möglichkeiten und Chancen der stärkeren Zusammenarbeit explizit empfohlen. Auch die drei weiteren LPR konstatieren, dass zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure als Reformkräfte für die deutsche EZ relevant sind. Die LPR machen deutlich, dass insbesondere in Partnerländern, in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, wichtige Reformdynamiken voranzubringen, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren von Bedeutung ist (siehe unter anderem Faust et al., 2023). Vor diesem Hintergrund ist die systematische Auseinandersetzung mit

Optionen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft in der EZ besonders relevant.

Die LPR identifizieren die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als eine Chance, unterschiedliche Bedarfe zu berücksichtigen und die Nachhaltigkeit des Engagements zu erhöhen. Die Situation der Zivilgesellschaft gestaltete sich in den LPR-Ländern unterschiedlich. In einem Partnerland wurde diese beispielsweise als sehr polarisiert und auf die Hauptstadt konzentriert charakterisiert. In einem anderen war die Zivilgesellschaft stark und gut organisiert, es ließ sich aber ein negativer Trend der Teilhabe und zunehmenden Repression feststellen. Daraus leitet sich die Notwendigkeit ab, sich mit der Zivilgesellschaft als Entwicklungsakteur im jeweiligen Länderkontext systematisch auseinanderzusetzen.

Die Förderung des Privatsektors stand im Durchführungszeitraum der LPR im Fokus der deutschen EZ, was auch durch den „Marshallplan mit Afrika“ oder den *Compact with Africa* beziehungsweise das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften deutlich wurde. Die Förderung der

wirtschaftlichen Entwicklung spielte in den LPR-Ländern vor allem als Kernthema oder aufgrund der Existenz einer Reformpartnerschaft eine große Rolle. Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft konzentrierte sich meist auf das entsprechende Kernthema, es fanden jedoch auch in anderen Sektoren wie Landwirtschaft, Biodiversität oder Energie Kooperationen statt. Förderinstrumente wie das „DeveloPPP.de“-Programm oder die SI „Ausbildung und Beschäftigung“ wurden in den LPR-Ländern teilweise ergänzend zu bilateralen Vorhaben im Kernthema implementiert. Dabei zeigten sich allerdings auch Herausforderungen hinsichtlich der internen Kohärenz des Länderportfolios. Zudem traten vereinzelt Spannungsfelder in Bezug auf die Förderung eines sozial gerechten Übergangs zu einer klimagerechten Wirtschafts- und Lebensweise (*Just Transition*) auf. Zum Beispiel stellte sich die Frage, inwiefern die Maßnahmen ausreichend den informellen Sektor oder Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) berücksichtigen. Auch das Spannungsfeld zwischen Produktivitätssteigerungen und der ausreichenden Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeitsansprüche spielte eine Rolle.

Exkurs: Wahrnehmung der deutschen EZ: Wie blicken externe Akteure auf die deutsche EZ? Und wie sieht sie sich selbst?

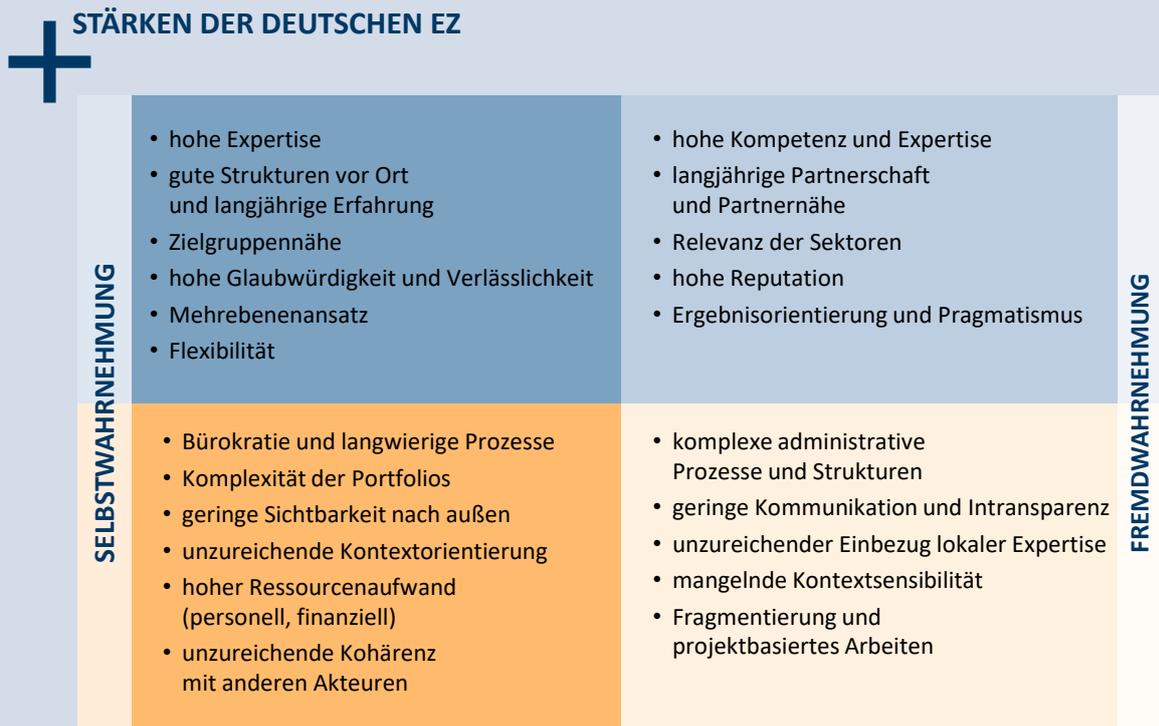
Im Rahmen einer Stärken- und Schwächenanalyse nahmen die LPR die Wahrnehmung der deutschen EZ durch unterschiedliche Stakeholdergruppen in den Blick. Perspektivenvielfalt ist ein wesentliches Element des LPR-Instruments: In Interviews mit Partnern der deutschen EZ, anderen Gebern, lokalen zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie deutschen Stiftungen, den DO und dem BMZ selbst wurden Einschätzungen zu Stärken und Schwächen der deutschen EZ eingeholt (Hartmann et al., 2019b).

Als Stärken nahmen die befragten Akteure insbesondere die hohe fachliche Kompetenz der deutschen EZ sowie die gute Verankerung in den Partnerländern wahr. Insgesamt erfährt die deutsche EZ viel Wertschätzung für ihre große Expertise. Auch die Kontinuität der Zusammenarbeit und die Strukturen vor Ort wurden in der Selbst- und Fremdwahrnehmung positiv bewertet. Zudem wurde die deutsche EZ als glaubwürdig, verlässlich und ergebnisorientiert beschrieben.

Wahrgenommene Schwächen der deutschen EZ umfassen insbesondere die Komplexität von Strukturen und Prozessen sowie die teilweise unzureichende Berücksichtigung des spezifischen Länderkontexts. Sowohl deutsche EZ-Akteure als auch externe Befragte kritisierten die hohe Komplexität der deutschen EZ. Die Kritik bezog sich sowohl auf die administrativen Prozesse als auch auf die Portfolioausgestaltung und die Rollenteilung im deutschen EZ-System. Zudem wurde die Transparenz der deutschen EZ von externen Akteursgruppen als gering betrachtet. Deutsche EZ-Akteure kritisierten wiederum eine geringe Sichtbarkeit der deutschen EZ.

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die in den LPR am häufigsten identifizierten Stärken und Schwächen der deutschen EZ.

Abbildung 4 Stärken und Schwächen der deutschen EZ



SCHWÄCHEN DER DEUTSCHEN EZ

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der acht LPR

Die Ergebnisse aus den LPR decken sich weitgehend mit den Befunden aus den von DEval in Kooperation mit AidData durchgeführten Studien zu Partnerperspektiven auf die deutsche EZ. In einem Kooperationsprojekt zwischen AidData und dem DEval wurde auf der Basis von groß angelegten Umfragen die Wahrnehmung der Unterstützungsleistung der deutschen EZ (Botschaften, GIZ, KfW Entwicklungsbank) und weiterer Geber durch Akteure in den Partnerländern erforscht (Faust et al., 2016; Guffler et al., 2020).⁷

Die LPR-Erhebungen bestätigen die Ergebnisse der im Rahmen der AidData-DEval-Studie durchgeführten Fallstudien, wonach externe Akteure die hohe Expertise des entsandten Personals als eine wesentliche Stärke der deutschen EZ betrachten. Darüber hinaus zeigen die LPR-Analysen, dass die deutsche EZ in den LPR-Ländern zwar ein wichtiger Geber mit überwiegend hoher Reputation ist, sich das finanzielle Gewicht der deutschen EZ in der Einschätzung der befragten Akteure jedoch häufig nicht in ein entsprechendes politisches Gewicht übersetzt (siehe Abschnitt 2.1.3). Dies deckt sich mit den Ergebnissen der AidData-DEval-Studien, die zu dem Ergebnis kommen, dass die deutsche EZ angesichts ihrer Finanzstärke hinter ihrem eigentlich zu erwartenden Einfluss auf das *Agenda-Setting* zurückbleibt. Auch die Wahrnehmung einer unzureichenden Transparenz und besonderen Komplexität der deutschen EZ-Strukturen deckt sich mit dem Befund der AidData-DEval-Studie einer für die Partner unklaren Arbeitsteilung zwischen der Botschaft und den DO (Guffler et al., 2020; Kunert et al., 2021).

⁷ AidData ist eine Forschungseinrichtung am College of William & Mary in Virginia, USA, im Themenfeld der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und stellt unter anderem Daten zur Entwicklungsfinanzierung internationaler Geber zur Verfügung (AidData, 2024). Die Befunde der AidData-DEval-Studien basieren auf Daten aus zwei von AidData weltweit in den Jahren 2014 und 2017 durchgeführten Umfragen, in denen die Einschätzungen lokaler politischer Entscheidungsträger*innen und anderer Akteure eingeholt wurden.

2.1.4 Prioritäten des BMZ

Umsetzung thematischer Prioritäten des BMZ

Neben übergeordneten Ansprüchen, denen sich die deutsche EZ verpflichtet sieht, werden durch die deutsche Entwicklungspolitik thematische Prioritäten formuliert. Grundlage für die Festlegung thematischer Prioritäten sind vielfach internationale Abkommen wie die Agenda 2030 oder das Pariser Klimaabkommen. Sie leiten sich darüber hinausgehend aber auch aus Interessen der Bundesregierung ab oder stellen eine Reaktion auf aktuelle Herausforderungen und Trends dar (Bohnet, 2017). Die deutsche Entwicklungspolitik – und folglich die Schwerpunktsetzungen der EZ mit den Partnerländern – unterliegt Veränderungen, die sich durch Regierungswechsel ergeben und durch Wahlen demokratisch legitimiert sind.

Breite internationale Agenden und nationale Strategien der Bundesregierung bieten keinen klaren Orientierungsrahmen für die Portfoliogestaltung auf der Länderebene. Internationale und nationale Strategien sind universell angelegt und stellen daher nur einen groben Handlungsrahmen für die Ausgestaltung der deutschen EZ dar. Konkrete Prioritäten für ein spezifisches Partnerland lassen sich daraus nicht ableiten. Sie dienen aber als grundlegende Leitlinien, nach denen sich die Portfoliogestaltung richten muss. Neben diesen übergeordneten Strategien sind je nach Partnerland spezifischere Prioritäten relevant. Beispiele aus den LPR-Ländern sind die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, abgeleitet aus dem „Marshallplan mit Afrika“, das Ziel der Stabilisierung auf Basis der Sahel-Allianz in Westafrika oder das Ziel der euro-atlantischen Integration im Falle der Transformationspartnerschaften, die jeweils Bezugspunkte für die Schwerpunktsetzungen auf der Länderebene darstellen.

Die vom BMZ festgelegten Zielsetzungen weisen eine sehr hohe Komplexität und Themenvielfalt auf, was die strategische Steuerung aufgrund der zahlreich zu erfüllenden Anforderungen erschwert. Trotz der zuletzt mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ angestoßenen Konzentrationsbemühungen des BMZ besteht nach wie vor eine große Vielfalt an Themen und Zielen, die in den Länderportfolios zu bearbeiten sind. Die Einführung des BMZ-Themenmodells hat die Komplexität der Ziele kaum verringert. Neben den übergeordneten Orientierungsrahmen bestehen unter anderem mit Kern- und

Initiativthemenstrategien, Leistungsprofilen und Positionspapieren weiterhin zahlreiche Ziele und Strategien, die es in den Länderportfolios umzusetzen gilt. Vor dem Hintergrund neuer politischer Akzentsetzungen infolge des im September 2021 erfolgten (parteipolitischen) Leitungswechsels im BMZ sind darüber hinaus weitere Strategien und Positionspapiere hinzugekommen, die den ohnehin schon komplexen Zielrahmen noch vergrößert haben. Sowohl die LPR als auch die Interviews bestätigen, dass mit der „Strategievielfalt“ eine unklare Priorisierung und angesichts der umfangreichen Aufgaben der Portfoliosteuerung eine Überkomplexität und Überforderung einhergehen.

Spezifische politische Prioritäten der deutschen EZ haben eine starke Wirkung auf die Ausgestaltung der Länderportfolios. Die politischen Prioritäten der BMZ-Leitung, die mit unterschiedlichen politischen Maßnahmen, Instrumenten und Initiativen verfolgt werden, spiegeln sich in den Länderportfolios stark wider. Hierzu gehören beispielsweise die 2014 unter dem damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Gerd Müller eingeführten SI in den Bereichen Ernährungssicherung, Beschäftigungsförderung sowie Flucht und Migration und die 2017 eingeführten Reformpartnerschaften. Die LPR-Synthese zeigt, dass sich sowohl die SI – insbesondere die SI „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH) – als auch das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften maßgeblich auf die Gestaltung der jeweiligen BMZ-Portfolios auswirkten. Politische Initiativen zeigten ebenfalls eine starke Wirkung auf die Portfoliosteuerung, in einem LPR-Land beispielsweise durch den Aufbau der Impfstoffproduktion infolge der COVID-19-Pandemie und damit verbunden der Etablierung eines vierten Kernthemas im Länderportfolio. Die Überprüfung der Umsetzung spezifischer entwicklungspolitischer Prioritäten in den Länderportfolios wird BMZ-intern meist stärker verfolgt als andere Zielsetzungen. So sind in Leitungsvorlagen entsprechende Bezüge herzustellen.

Befragungen bestätigen die starke Steuerungswirkung politischer Leitungsprioritäten auf die Länderportfolios. Jüngstes Beispiel ist die Strategie für eine feministische Entwicklungspolitik, die den Anspruch hat, den Anteil der neuzugesagten Projektmittel mit Geschlechtergerechtigkeit als Hauptziel bis 2025 zu verdoppeln (BMZ, 2023a).

Wechselnde entwicklungspolitische Prioritäten sind wichtige, demokratisch legitimierte Impulse für die Gestaltung der EZ, führen jedoch zu Herausforderungen bei der strategischen Portfoliosteuerung auf der Länderebene. Dies wurde zuletzt durch den 2021 erfolgten Wechsel der BMZ-Leitung besonders deutlich. Innerhalb des strukturellen Rahmens, der aus dem BMZ-2030-Reformprozess hervorging, wurden eigene Prioritäten der Leitung definiert, was mit Veränderungen innerhalb des Themen- und Partnerschaftsmodells einherging. Beispielsweise wurde der infolge des BMZ-2030-Reformprozesses in der bilateralen Zusammenarbeit ausgesteuerte Gesundheitsbereich als sechstes Kernthema wieder in das Themenmodell aufgenommen. Zudem wurden die Reformpartnerschaften als Konzept aufgegeben und Anpassungen an den SI vorgenommen. Weitere Leitungsprioritäten wie die Etablierung einer feministischen Entwicklungspolitik und das Vorantreiben einer *Just Transition* spiegeln sich in Initiativthemen und Qualitätsmerkmalen wider (BMZ, 2023b). Sich verändernde Vorgaben wirken sich demnach auf die Portfoliogestaltung aus und erfordern Umsteuerungsprozesse auf der Länderebene. Interviews und die Onlinebefragung verdeutlichen, dass das BMZ-2030-Steuerungsmodell die Struktur der Länderportfolios definiert, als argumentativ-strategischer Rahmen hat es jedoch an Relevanz verloren. Inhaltlich wird sich an den Leitungsschwerpunkten orientiert.

Die Umsetzung wechselnder politischer Prioritäten in den Länderportfolios ist angesichts bestehender Pfadabhängigkeiten und entstehender Zielkonflikte schwierig. So wurde in einem Länderportfolio der Ausstieg aus dem Gesundheitsbereich gemäß Kernthemenmodell beschlossen und kommuniziert. Im Zuge der Priorisierung des Themas „globale Gesundheit und körperliche Selbstbestimmung“ rückte das Engagement politisch wieder in den Fokus. Vor diesem Hintergrund ergeben sich herausfordernde Steuerungs- und Gestaltungsaufgaben für den Regionalbereich, die unterschiedlichen Anforderungen an ein Länderportfolio auszubalancieren. In dem angeführten Beispiel waren Aushandlungs- und Abwägungsprozesse in Zusammenarbeit mit dem BMZ-Sektorbereich und den DO erforderlich. Sich verändernde politische Prioritäten können zudem in einem Spannungsverhältnis zu den für die Zusammenarbeit festgelegten Schwerpunkten stehen, sie können zu

einer Aufweichung dieser vereinbarten Schwerpunkte führen und folglich zu einer Abnahme der internen Kohärenz von BMZ-Portfolios. Größere Herausforderungen bestehen vor allem bei politischen Prioritätensetzungen, die mit bestimmten Werten und Interessen einhergehen, beispielsweise in den Bereichen „Migration“ und „Geschlechtergerechtigkeit“. So weisen die LPR und Interviews darauf hin, dass die Umsetzung einer feministischen Entwicklungspolitik in einigen Kontexten als schwierig eingeschätzt wird. In den untersuchten Portfolios adressierten beispielsweise Vorhaben im Bereich der „Rückkehr und Reintegration“ von Migrant*innen sensible Themen, die aufgrund unterschiedlicher Interessen mitunter schwierig in der Kommunikation mit der Partnerregierung waren. Demgegenüber zeigt sich auf der Länderebene aber auch, dass veränderte Prioritäten politische Impulse geben können und Chancen bieten, in Kooperation mit dem Partnerland wichtige reformorientierte Themen stärker zu verfolgen.

Bei Umsteuerungsprozessen in den Länderportfolios ist die Berücksichtigung angemessener Realisierungszeiträume wichtig. Einerseits ist dies notwendig, um den Ansprüchen an Partnerorientierung gerecht zu werden, andererseits um inhaltliche Themensetzungen zu kontextualisieren und diese im Land angemessen zu implementieren. Die Interviews und Befragungen lassen darauf schließen, dass die Folgen sich verändernder politischer Prioritäten und deren Bedeutung für die Zusammenarbeit mit den Partnerländern im BMZ noch nicht ausreichend antizipiert werden. Beispielsweise wurde deutlich, dass Vorhaben der SEWOH in einigen Länderportfolios wichtige Entwicklungsbedarfe adressieren, die nicht aus dem bilateralen Portfolio abgedeckt werden können. Anpassungen am Instrument der SI führten in den untersuchten Länderportfolios daher teilweise zu offenen Fragen, inwiefern Maßnahmen der SI weitergeführt werden können und ob angesichts der wegfallenden Mittel ein Exit aus dem Kernthema „Leben ohne Hunger – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme“ notwendig sein könnte. Auch in den ehemaligen Reformpartnerländern änderten sich die Modalitäten der Zusammenarbeit, das betrifft etwa die Zusagerhythmen, die Themenschwerpunkte und die Ausgestaltung des politischen Dialogs, was Interviewaussagen zufolge die Qualität der Zusammenarbeit mit den Partnern potenziell beeinträchtigen könnte.

Interne Kohärenz

Länderportfolios sollen vor dem Hintergrund der Steuerbarkeit, der Sicherstellung der Relevanz und letztlich der Wirksamkeit in sich kohärent sein (Hartmann et al., 2019a). Im Rahmen der LPR wurde überprüft, inwiefern die BMZ-Länderportfolios diese Anforderung im Hinblick auf einen strategischen Ansatz und die Verzahnung der angewandten Instrumente erfüllen. Untersucht wurden übergeordnete Zielsetzungen der Länderportfolios, die interne thematische und geografische Kohärenz, die Verzahnung von TZ und FZ und die Bündelung von Maßnahmen in EZ-Programmen sowie die Verzahnung von Vorhaben mit weiteren, nichtbilateralen Haushaltstiteln.

Die Vielfalt der entwicklungspolitischen Ziele spiegelt sich in der Portfoliogestaltung wider und führt zu inhaltlich breiten und komplexen Länderportfolios. Der Befund der LPR ist eindeutig: Die Länderportfolios des BMZ sind aufgrund ihrer inhaltlichen und thematischen Vielfalt, ihrer Kleinteiligkeit und der Anwendung unterschiedlicher Instrumente oftmals überkomplex. Die hohe Komplexität erscheint infolge der zahlreichen Ansprüche, die an ein Länderportfolio gestellt werden, einerseits folgerichtig. Die LPR-Ergebnisse zeigen, dass externe Akteure in der Instrumentenvielfalt der deutschen EZ eine Stärke sehen, da sie zur Erreichung unterschiedlicher Ziele passgenau anwendbar sind. Andererseits führt die Vielfalt der Instrumente und Vorhaben zu erheblichen Herausforderungen der Portfoliosteuerung und zu einem zum Teil wenig kohärenten Instrumenteneinsatz in der Praxis. Zudem steht der Anspruch an die interne Kohärenz in einem ständigen Spannungsverhältnis zu der Vielzahl an Bedarfen und Zielen.

Fehlende strategische Ansätze auf der Länderebene erschweren eine kohärente Portfoliogestaltung. Die LPR verweisen auf das Fehlen übergeordneter Zielsetzungen der Länderportfolios und der konsequenten Ausrichtung der Maßnahmen an diesen strategischen Zielen. In den untersuchten Länderportfolios fand die Auseinandersetzung mit dem Portfolio allenfalls auf der Ebene der Kernthemen statt (siehe für die Steuerungsebenen Abschnitt „Konzeption und Ausgestaltung von Prozessen und Verfahren“ und Abbildung 4 im Online-Anhang). Die Komplementarität zwischen Kernthemen spielte außer in den Themenbereichen „Landwirtschaft“ und „Biodiversität“ strategisch

meist keine Rolle. Geplant und implementiert wurde überwiegend in der Kernthemenlogik oder auf den darunter liegenden Steuerungsebenen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in keinem der LPR-Länder eine Länderstrategie vorlag und der LPR mit dem Ziel durchgeführt wurde, den ausstehenden Strategieprozess zu unterstützen.

Der fehlende strategische Ansatz in den Länderportfolios ging oftmals mit einer Unklarheit über die Ziele der deutschen EZ im Partnerland einher. Zwar bestand durch das Partnerschaftsmodell und die Länderkategorien wie dem Reformpartnerschafts- oder dem Transformationspartnermodell eine Vorstellung von den übergeordneten Zielen, diese wurden aber häufig nicht explizit gemacht. Die fehlenden strategischen Leitplanken verschärfen die Steuerungsherausforderungen: Die Länderportfolios entwickeln sich ohne klar definierte strategische Zielsetzungen weiter, weswegen die Komplexität in der Folge zunimmt. Dadurch werden die Weichen für einige Jahre gestellt und durch konkrete Vorhaben Tatsachen geschaffen, die die Umsteuerung wiederum erschweren. Insgesamt waren die untersuchten Länderportfolios – auch bei der Einhaltung des Themenmodells – thematisch sehr breit. Einige der untersuchten Länderportfolios waren zum Zeitpunkt der Analyse noch nach der alten Schwerpunktlogik strukturiert, teilweise waren diese aber bereits in das seit 2020 vorgegebene Kernthemenmodell überführt worden. Die bestehende Handlungsfelder wurden dabei überwiegend weitergeführt. Die aktuellen Datenerhebungen bekräftigen die weiterhin bestehende große Themenvielfalt der Länderportfolios.

Räumlich breit aufgestellte Portfolios beeinträchtigen die interne Kohärenz. Standortentscheidungen werden überwiegend auf der Ebene der Vorhaben getroffen. Die LPR stellten in den Partnerländern insgesamt eine breite regionale Aufstellung der BMZ-Portfolios fest. In fünf der acht LPR gab es zwar Schwerpunktregionen, unter anderem weil die deutsche EZ bereits lange in diesen Regionen aktiv war. Unterschiedliche Projektstandorte wirkten sich jedoch insgesamt negativ auf die Verzahnung von Vorhaben aus. So konnten beispielsweise potenzielle Synergien zwischen Vorhaben der SEWOH im Bereich „Landrechte“ und bilateralen Vorhaben im Landwirtschaftsbereich nicht genutzt werden, obwohl unzureichend

gesicherte Landrechte als Risiko für den Erfolg der bilateralen Vorhaben identifiziert wurden. In einem anderen Fall konnte ein zunächst komplementär aufgesetzter EZ-Programmansatz aufgrund der über die Jahre zunehmenden räumlichen Desintegration von TZ und FZ nicht umgesetzt werden. Eine Abwägung der Vor- und Nachteile einer räumlichen Verzahnung von Vorhaben erfolgte in den LPR-Ländern nur selten. Eine strategische Auseinandersetzung mit der geografischen Ausgestaltung des Länderportfolios wurde nur dann sichtbar, wenn diese mit politischen Fragen zusammenhing, beispielsweise bei einer Hungerkrise oder bei zunehmendem Terrorismus in bestimmten Regionen eines Landes. Überwiegend wurden Standortentscheidungen jedoch auf der Projektebene getroffen und von den Zielsetzungen einzelner Vorhaben bestimmt.

Die Verzahnung von TZ und FZ gelingt nicht systematisch. Der nicht ausreichend komplementäre Instrumenteneinsatz behindert die Realisierung von Synergiepotenzialen. Die deutsche EZ verfügt mit der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit über bewährte Instrumente, die bei einem kohärenten Einsatz Synergiepotenziale entfalten können. Die LPR zeigen, dass in den untersuchten Länderportfolios die Kommunikation zwischen den DO überwiegend gut gelang und regelmäßig stattfand, der Austausch aber nicht mit einer Verzahnung auf der operativen Ebene einherging. In den Länderportfolios fanden sich jeweils positive Beispiele, bei denen Synergien in den EZ-Programmen durch komplementäre Aktivitäten erzeugt und genutzt wurden, etwa der Fall eines EZ-Programms, in dem die KfW Entwicklungsbank Infrastrukturmaßnahmen über einen Fonds förderte, während die GIZ komplementär zu Vergabeverfahren und zur Erstellung von Kommunalplänen beriet. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die systematische Verzahnung von TZ und FZ häufig nicht gelingt. Es mangelt meist an einer gezielten Identifikation von Schnittstellen sowie an einem Zusammenwirken im Hinblick auf übergeordnete Ziele. In einigen Fällen wurden neue Module in bestehende EZ-Programme integriert, das heißt, Module mit inhaltlich anderer Ausrichtung wurden bereits in der Umsetzung befindlichen Programmen zugeordnet. In der Konsequenz wurde dabei der Programmansatz aufgeweicht und Synergien nicht verwirklicht, da die Module nicht in die Wirkungslogik passten. Demgegenüber gab es auch Länderportfolios, in denen die Verzahnung zwar angelegt war, die Synergiepotenziale aber bei der Umsetzung nicht ausgeschöpft wurden. Im Ergebnis führten die

genannten Defizite zu einem „Nebeneinander“ von Vorhaben. Hinderlich für die Verzahnung von TZ und FZ sind unterschiedliche Zeithorizonte, Partner und geografische Ausrichtungen der DO. Einzelne Handlungsfelder wurden nur von der TZ oder der FZ bearbeitet. Auch Schwierigkeiten bei der Implementierung, die zu Verzögerungen führten, behinderten die Entfaltung eines Synergiepotenzials. Gemeinsame Planungsprozesse, zum Beispiel im Rahmen der EZ-Programmerstellung, erwiesen sich zwar als aufwendig, aber förderlich für eine stärkere Verzahnung.

Die Implementierung verschiedener Vorhabentypen aus unterschiedlichen Haushaltstiteln erschwert die Portfoliosteuerung und beeinträchtigt die interne Kohärenz der Länderportfolios in erheblichem Maße. In den Länderportfolios werden vielfach Vorhaben umgesetzt, die aus unterschiedlichen Haushaltstiteln finanziert werden. Neben den bilateralen Vorhaben der TZ und FZ, die direkt von den Regionalreferaten gesteuert werden, spielen weitere Haushaltstitel eine Rolle, die federführend bei anderen BMZ-Referaten liegen. Diese umfassen die SI sowie die Titel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI) und „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ (IKU). Zudem wird zwischen unterschiedlichen Vorhabentypen unterschieden: Während bilaterale Vorhaben der präferierte Ansatz zur Verfolgung von mit den Partnerregierungen geteilten Kooperationsinteressen sind, werden zur Erreichung spezifischer entwicklungspolitischer Ziele Regional- und Globalvorhaben in den Länderportfolios eingesetzt, um akteurs- und länderübergreifend auf regionaler oder globaler Ebene grenzüberschreitende Herausforderungen zu adressieren (BMZ, 2019).

Die LPR veranschaulichen, dass die Vielfalt der eingesetzten Instrumente und Vorhabentypen zu einem aufwendigen Schnittstellenmanagement bei der Portfoliosteuerung führt, da die Vorhaben unterschiedlichen Logiken und Anforderungen unterliegen. Während in den untersuchten LPR-Ländern die nichtbilateralen Vorhaben überwiegend kontextrelevante Themen adressierten und zu einem Mittelaufwuchs führten, entstanden in der Folge sowohl große als auch unübersichtliche Länderportfolios. So wurden in einem Länderportfolio im Kernthema „Leben ohne Hunger – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme“ neben sechs bilateralen Modulen 13 Module der SEWOH (seit 2022 SI AGER: „Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme“) umgesetzt, die thematisch alle Aktionsfelder des

Kernthemen abdeckten. Zu der hohen Komplexität tragen zudem die zum Teil geringe Kohärenz mit den vereinbarten Kernthemen und die fehlende Bündelung von Vorhaben bei, was zu einer Zielvielfalt und geringen Nutzung von Synergien führt: In sechs der acht LPR-Länder wurde eine erhebliche Anzahl von Vorhaben implementiert, die thematisch keine Gemeinsamkeiten mit den festgelegten Schwerpunkten der Zusammenarbeit hatten. In der Folge war der jeweilige Gestaltungsspielraum kleinteilig und inhaltlich divers.⁸ In einem Länderportfolio umfasste der Gestaltungsspielraum knapp 30 laufende Module unterschiedlicher Sektoren. 60 Prozent der Module der analysierten Länderportfolios waren nicht in EZ-Programmen gebündelt, was sich vor allem auf die nichtbilateralen Vorhaben im Portfolio zurückführen ließ.⁹ Demgegenüber gelang es in einigen Fällen, das bilaterale Portfolio durch Globalvorhaben und SI sinnvoll zu ergänzen und diese in das Portfolio zu integrieren. In einem Länderportfolio trugen beispielsweise Vorhaben der SI „Flucht“ (seit 2022: SI „Geflüchtete und Aufnahmeländer“) zur Erreichung eines Programmziels im Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ bei. In einem weiteren Beispiel konnte ein Vorhaben der SI „Jobs“ (seit 2022: SI „Gute Beschäftigung

für sozial gerechten Wandel“) durch ein Kooperationszentrum eine Schnittstelle zwischen „DeveloPPP.de“ und den bilateralen Vorhaben in den Bereichen „Landwirtschaft“ und „Biodiversität“ schaffen. Die genannten Fälle zeigen, dass die Verzahnung in der Praxis teilweise gelang. Insgesamt ließ sich aber eine fehlende strategische Einbettung in die Länderportfolios feststellen.

Interviewaussagen bestätigen die Befunde aus den LPR. Die Onlinebefragung zeigt, dass nichtbilaterale Vorhaben eine wesentliche Rolle in den Länderportfolios spielen; deren Verzahnung wird aber nur als mittelmäßig bewertet. Formulierungen in den Interviews wie „inhaltlicher Wildwuchs“ oder „Raumschiffe“ in den Länderportfolios, die für den Regionalbereich undurchsichtig seien, verweisen auf die mangelnde Kohärenz und auf die Unübersichtlichkeit der Vorhaben.

In Abbildung 5 werden die wichtigsten Ergebnisse aus Abschnitt 2.1 zur Ausgestaltung der BMZ-Länderportfolios vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Ansprüche zusammengefasst.

Abbildung 5 Zusammenfassung: Ausgestaltung von Länderportfolios des BMZ

ANSPRÜCHE	Adressierung von Entwicklungsbedarfen und -trends in den Partnerländern	Berücksichtigung von Prioritäten der Partnerregierung und Reformdynamiken	Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	Prioritäten des BMZ
ZUSAMMENFASSUNG	<p>Adressierung wichtiger Entwicklungsbedarfe in den Partnerländern, Ansprüche an Bedarfsorientierung werden aber nicht vollständig erfüllt</p> <p>Herausforderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Berücksichtigung von Kontextveränderungen politische Entwicklungshemmnisse Berücksichtigung heterogener Bedarfe vulnerabler Bevölkerungsgruppen Wechselwirkungen im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes 	<p>Ausrichtung an formalen Entwicklungsstrategien der Partnerregierungen, Partnerorientierung ist aber herausfordernd</p> <ul style="list-style-type: none"> keine Sicherstellung gleichberechtigter Partnerschaft durch BMZ-Strukturen und -Prozesse zunehmende Fragilität und Autokratisierung in den Partnerländern Ownership von Partnern und Reformdynamiken als Einflussfaktoren für Wirkpotenzial 	<p>Geringe systematische Koordination und Arbeitsteilung mit anderen Akteuren</p> <ul style="list-style-type: none"> Fragmentierung von EZ, Defizite der Transparenz der deutschen EZ aktive Beteiligung der deutschen EZ an europäischer Abstimmung, Dynamik insgesamt aber gering geringe Nutzung von Synergien mit anderen Ressorts, Zivilgesellschaft und Privatsektor 	<p>Vielfältige Ziele und hohe Komplexität der Portfolios schränken die interne Kohärenz und Steuerbarkeit ein</p> <ul style="list-style-type: none"> geringe strategische Orientierung auf Länderebene Umsetzung spezifischer politischer Prioritäten mit starker Wirkung Umsteuerung bei wechselnden Prioritäten herausfordernd geringe interne Kohärenz von Länderportfolios

Quelle: DEval, eigene Darstellung

⁸ Der sogenannte Gestaltungsspielraum kann in den BMZ-Länderportfolios genutzt werden, um Themen außerhalb der festgelegten Kernthemen zu bearbeiten, beispielsweise für Initiativthemen oder die Vorbereitung eines Wechsels der bearbeiteten Kernthemen (BMZ, 2019).

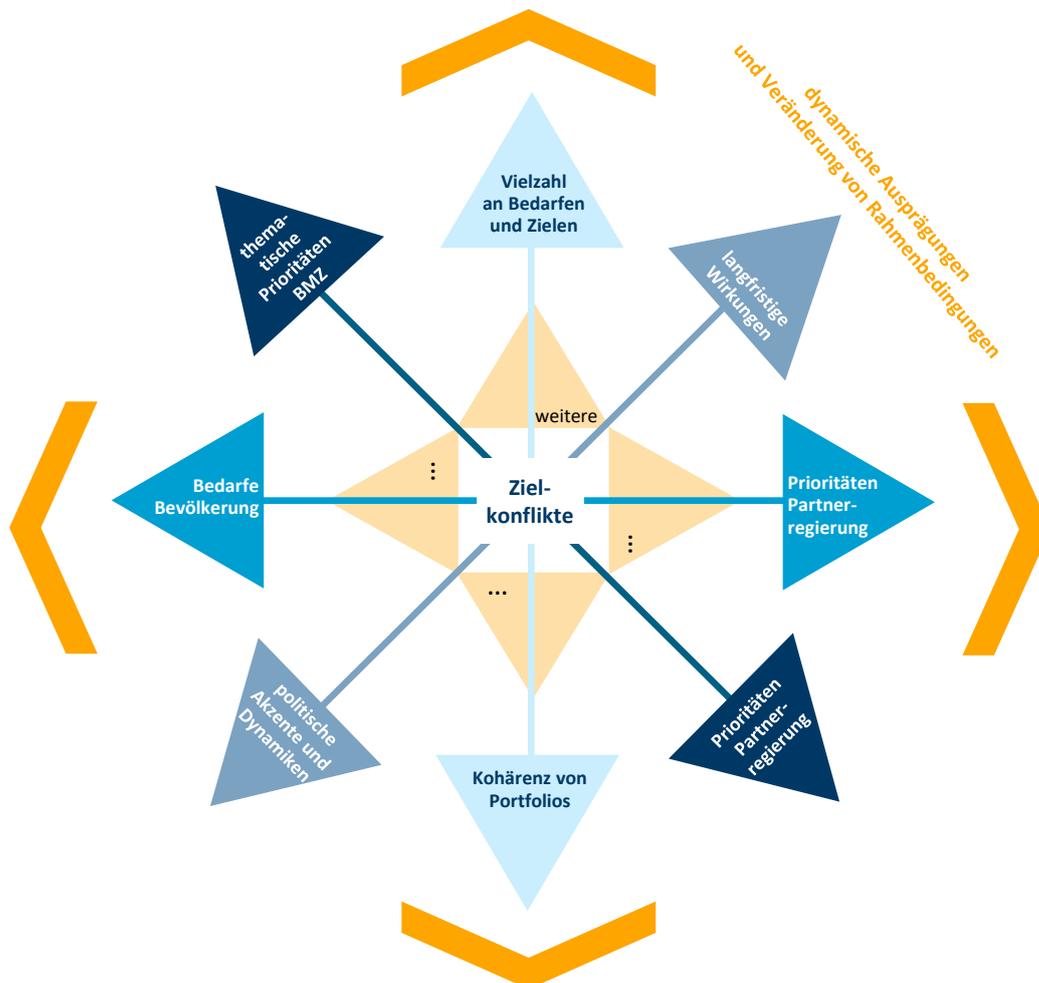
⁹ Gegenüber rund 20 Prozent der bilateralen TZ- und FZ-Module.

2.2 Spannungsfelder und Zielkonflikte der Portfoliosteuerung

Zwischen den unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansprüchen bestehen Spannungsfelder, die sich nicht auflösen lassen. Diese sind vielfältig und können in Abhängigkeit vom Länderkontext und von den Interessen verschiedener Stakeholder variieren. Sie ergeben sich etwa aus unterschiedlichen Ansprüchen an die interne und externe Kohärenz der Länderportfolios oder auch aus Konflikten zwischen Ansprüchen an die Berücksichtigung vulnerabler Bevölkerungsgruppen und

Regionen und der Umsetzbarkeit von Vorhaben. Angesichts der Komplexität der Ziele und Aufgaben der EZ lassen sich diese Spannungsfelder nicht auflösen. In der strategischen Portfolioge- staltung gilt es aber, die unterschiedlichen Anforderungen auszu- balancieren und mit den auftretenden Zielkonflikten umzugehen. Nachfolgend (siehe Abbildung 6) werden wesentliche übergeord- nete Zielkonflikte in der praktischen Portfoliosteuerung darge- stellt, die auch in den LPR-Ländern zum Tragen kamen.

Abbildung 6 Zielkonflikte in der praktischen Portfoliosteuerung



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis der durchgeführten Analysen

Vielzahl an Bedarfen und Zielen – Stringenz und Kohärenz von Länderportfolios

Die Vielzahl an Bedarfen und Zielen steht in einem Spannungsverhältnis zu den Ansprüchen an die Kohärenz und Steuerbarkeit der Länderportfolios. Abschnitt 2.1 macht deutlich, dass zahlreiche Anforderungen an die EZ gestellt werden. Neben Ansprüchen, die sich aus übergeordneten entwicklungspolitischen Agenden ableiten, bestehen vielfältige thematische Prioritäten im BMZ. Auf der Ebene der einzelnen Länderportfolios lassen sich zudem zahlreiche Bedarfe identifizieren, für die eine Förderung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sinnvoll erscheinen. Die Berücksichtigung aller entwicklungspolitischen Ansprüche, Prioritäten und Bedarfe ist in einem Länderportfolio jedoch nicht möglich. Zudem erschwert die Bearbeitung zahlreicher unterschiedlicher Handlungsfelder die Steuerbarkeit der Länderportfolios und schränkt die Kohärenz und letztlich auch das Wirkpotenzial ein. Diesbezügliche Spannungsfelder waren in den untersuchten Länderportfolios beispielsweise hinsichtlich der Umsetzung von SI-Vorhaben festzustellen: Einerseits dienten die SI-Vorhaben der Umsetzung von thematischen Prioritäten des BMZ und adressierten zudem teilweise wichtige Bedarfe des Partnerlands. Andererseits waren sie häufig wenig kohärent mit dem Gesamtportfolio und führten zu Herausforderungen für die Steuerbarkeit. So adressierten SI-Vorhaben im Bereich „Ernährungssicherung“ in einem Partnerland wichtige Bedarfe der armen Bevölkerung. Dies führte aber gleichzeitig dazu, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsfelder im Länderportfolio bearbeitet wurde, was den Gesamtüberblick und eine strategische Steuerung erschwerte. In der Folge wurden Möglichkeiten zur Synergiebildung nicht ausgeschöpft und das Risiko für Duplikationen stieg an.

Langfristige Wirkungen – Politische Akzente und Dynamiken

Ansprüche der EZ an die Verwirklichung langfristiger Entwicklungsziele mit einem Partnerland stehen im Spannungsverhältnis zu Anforderungen an die Berücksichtigung politischer Impulse und Dynamiken in der Portfoliosteuerung. Die EZ formuliert den Anspruch, durch ihre Maßnahmen nachhaltige Wirkungen in den Partnerländern zu erzielen (OECD DAC, 2019). Gleichzeitig bewegt sich EZ innerhalb komplexer und dynamischer Rahmenbedingungen und ist Teil von Entwicklungspolitik, das heißt, sie folgt politischen Themensetzungen. Dies wurde in

den LPR beispielsweise in der Reaktion auf globale Entwicklungen, wie die Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine oder die COVID-19-Pandemie, deutlich. Auch Kontextveränderungen in den Partnerländern wie etwa politische Krisen erfordern Reaktionen der deutschen EZ. Es werden aktuelle Bedarfe aufgegriffen oder Umsteuerungen vorgenommen, um die EZ den veränderten Rahmenbedingungen entsprechend und weiterhin kontextangemessen umzusetzen. Sich verändernde politische Akzentsetzungen in der deutschen Entwicklungspolitik wirken sich ebenfalls auf die Portfoliogestaltung aus (siehe Abschnitt 2.1.4). Kurzfristige Umsteuerungen aufgrund wechselnder Prioritäten können im Zielkonflikt mit langfristig angestrebten Entwicklungszielen stehen, wenn diese mit fehlenden übergeordneten Zielen der Zusammenarbeit in der Portfoliogestaltung auf der Länderebene einhergehen. Gleichzeitig zeigt sich, dass gerade in fragilen Kontexten ausreichend Flexibilität vorhanden sein muss, um auf kurzfristige Veränderungen angemessen reagieren zu können.

Sowohl vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Akzentsetzungen als auch lokaler und globaler Dynamiken zeigt die Evaluierung, dass eine Auseinandersetzung mit den langfristigen strategischen Zielen der Zusammenarbeit mit einem Partnerland notwendig ist. Aufgabe der strategischen Portfoliosteuerung ist es, im Sinne des Anspruchs an langfristige und nachhaltige Wirkungen übergeordnete Zielsetzungen zu definieren und vor diesem Hintergrund dynamische Veränderungen unter Berücksichtigung von Spannungsfeldern angemessen aufzugreifen und gegebenenfalls umzusteuern.

Prioritäten der Partnerregierung – Bedarfe der Bevölkerung

Mögliche Diskrepanzen zwischen den Prioritäten der Partnerregierung und den Bedarfen der Bevölkerung bedürfen einer stärkeren Auseinandersetzung, insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender fragiler Staatlichkeit und Autokratisierung. Die LPR-Analysen weisen mehrfach auf Diskrepanzen zwischen den Prioritäten der Partnerregierung und den Bedarfen der Bevölkerung hin. Um dem Anspruch an eine kontextspezifische EZ gerecht zu werden, ist demnach eine systematische Auseinandersetzung mit möglichen Diskrepanzen gefordert, um auf Basis dieser, strategische Entscheidungen für das Länderportfolio zu treffen. In mehreren Partnerländern wurde

beispielsweise eine starke Konzentration der Partnerregierung auf die städtische Entwicklung sichtbar, während ländliche Regionen vernachlässigt wurden. In einem weiteren Land wurde mit dem Ziel der Wirtschaftsentwicklung der Fokus auf große Infrastrukturprojekte gelegt, während Bedarfe von KKMU und Herausforderungen der hohen Jugendarbeitslosigkeit weniger stark adressiert wurden. Die Relevanz des Spannungsfelds zeigt sich insbesondere dann, wenn die Bereitstellung von Basisdienstleistungen durch den Staat, zum Beispiel aufgrund von Defiziten der Rechtsstaatlichkeit wie hohe Korruption oder die begrenzte politische Teilhabe von Interessengruppen und der Zivilgesellschaft, nicht sichergestellt ist. Hier gilt es abzuwägen, ob die Ausrichtung an Prioritäten der Partnerregierung vor dem Hintergrund grundlegender Bedarfe der Bevölkerung immer angemessen ist.

Die LPR ebenso wie andere Studien verweisen auf die Notwendigkeit differenzierter Bedarfsanalysen sowie einer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Akteursgruppen und ihren Interessen, insbesondere wenn Demokratiedefizite in einem Land bestehen (Faust et al., 2023; Hartmann et al., 2022; Keijzer und Klingebiel, 2019). In diesem Zusammenhang sind die Identifikation von *Change Agents* innerhalb der Regierung als auch der Einbezug der Zivilgesellschaft in Deutschland und dem Partnerland wichtig. In einem der Länderportfolios wurde gezeigt, wie es der deutschen EZ gut gelang, angesichts der anhaltend fehlenden Entwicklungsorientierung der politischen Eliten Reformdynamiken aufzugreifen und Strukturen unter anderem in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren aufzubauen.

Prioritäten der Partnerregierungen – Prioritäten des BMZ

Potenzielle Zielkonflikte zwischen entwicklungspolitischen Interessen des BMZ und Prioritäten der Partnerregierungen in der Zusammenarbeit erfordern eine klare Positionierung des BMZ hinsichtlich seiner Nachfrage- und Angebotsorientierung. Wie eingangs beschrieben, steht das BMZ vor der Herausforderung, seine übergreifenden strategischen Steuerungsansprüche und -prioritäten mit den Handlungslogiken und Entwicklungsprioritäten der Partnerregierungen in Einklang zu bringen. Eine Balance zu finden zwischen den

entwicklungspolitischen Interessen des BMZ und den Prioritäten, die eine Partnerregierung verfolgt, kann schwierig sein. Ob mit den unterschiedlichen Interessen Zielkonflikte einhergehen oder nicht, hängt vom jeweiligen Partnerland und auch davon ab, wie stark die Partnerregierungen eigene Prioritäten in den Vordergrund stellen (siehe Abschnitt 2.1.2). Zielkonflikte ergeben sich insbesondere dann, wenn es Differenzen in Bezug auf politische Systeme und Prinzipien gibt, zum Beispiel bei der Zusammenarbeit mit Staaten, in denen Demokratiedefizite bestehen oder die Menschenrechte nicht gewahrt werden.

In den LPR-Ländern wurden Zielkonflikte vor allem bei unterschiedlichen Werten und politischen Interessen der Partner deutlich, beispielsweise bei der Verwirklichung der BMZ-Zielsetzungen im Bereich „Migration“. Die Frage der Ausbalancierung von Prioritäten und des Umgangs mit Zielkonflikten stellt sich insbesondere bei politischen Wechsels und damit verbundenen neuen Prioritätensetzungen sowohl in Deutschland als auch in den Partnerländern. Ein Beispiel hierfür sind die Wahlen 2021 in Deutschland und die damit einhergehenden Akzentverschiebungen in der deutschen EZ, die vor dem Hintergrund vereinbarter Ziele mit den Partnern ausgehandelt werden müssen. Zielkonflikte ergeben sich aber zum Beispiel auch, wenn sich die Prioritäten der Partner vor allem aus machtpolitischen Interessen ableiten, etwa wenn sichtbare und prestigeträchtige Maßnahmen im Vorfeld von Wahlen gefordert werden.

In den LPR-Ländern ist es der deutschen EZ vielfach gelungen, gemeinsame Kooperationsinteressen mit den Partnerländern zu identifizieren (siehe Abschnitt 2.1.2), gleichzeitig wurde in Einzelbereichen eine geringe *Ownership* der Partnerregierung deutlich, was darauf schließen lässt, dass die Prioritäten nicht immer deckungsgleich waren.

Gerade vor dem Hintergrund der zahlreichen Ansprüche an ein Länderportfolio ist eine klare Definition der Ziele der deutschen EZ wichtig. Dies kann sowohl eine stärkere Akzentuierung der vom BMZ verfolgten Ziele sowie der vertretenen Werte und Interessen bedeuten als auch eine stärkere Ausrichtung an der Nachfrage spezifischer Unterstützungsleistungen durch die Partnerregierungen.

3.

NUTZUNG VON LÄNDER-
PORTFOLIOREVIEWS FÜR DIE
STRATEGISCHE STEUERUNG
AUF DER LÄNDEREBENE

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit der Frage, inwieweit das BMZ in der Lage ist, die durch das LPR-Instrument bereitgestellte Evidenz für die strategische Steuerung auf der Länderportfolioebene zu nutzen (Evaluierungsfrage 2). Ein wesentliches Ziel von LPR ist es, die evidenzbasierte Steuerung der Länderportfolios durch die BMZ-Regionalreferate zu stärken und einen Beitrag zum Schließen der Evidenzlücke auf der Portfolioebene zu leisten. Letztlich soll damit ein Beitrag zur strategischen Ausgestaltung der Länderportfolios entlang der entwicklungspolitischen Ansprüche unter Berücksichtigung der Prinzipien der Agenda 2030 geleistet werden.

Im Zuge der Evaluierung wurde überprüft, inwiefern die von den LPR angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Abgeleitet aus der Wirkungslogik des LPR-Instruments wurde zum einen bewertet, inwiefern es gelungen ist, durch die Bereitstellung evidenzbasierter Informationen die Qualität der Länderstrategie zu erhöhen und die strategische Ausgestaltung der Länderportfolios entlang der entwicklungspolitischen Ziele und Ansprüche zu verbessern (inhaltlicher Nutzen). Zum anderen wurde überprüft, inwiefern der LPR-Prozess den Reflexionsprozess zur Erstellung der Länderstrategien durch unterschiedliche Austauschformate wie Workshops stimulieren konnte (prozessualer Nutzen). Darüber hinaus wurde analysiert, welche hemmenden und förderlichen Faktoren die Nutzung von LPR beeinflussen.

Zusammenfassende Ergebnisse

Der LPR wurde als passgenaues Instrument zur Unterstützung der Portfoliosteuerung des BMZ konzipiert. Durch die Bereitstellung übergeordneter Informationen zum Länderportfolio, durch die Unterstützung von Reflexionsprozessen und die Offenlegung von Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Ansprüchen an die Portfoliogestaltung werden wichtige Herausforderungen der strategischen Portfoliosteuerung mit diesem Instrument adressiert. Aufgelöst werden können diese Zielkonflikte allerdings nicht. Die Nutzung von LPR für die strategische Steuerung bleibt insbesondere aufgrund systemischer Hemmfaktoren gering. Die Überkomplexität von Länderportfolios, Pfadabhängigkeiten und die geringe Absorptionsfähigkeit des BMZ angesichts begrenzter Ressourcen schränken die Nutzbarkeit der durch LPR bereitgestellten Evidenz ein.

3.1 Nutzung von Länderportfolioreviews für die Ausgestaltung der Länderportfolios

Bis zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde in keinem der acht LPR-Länder eine Länderstrategie erstellt. Der angestrebte Nutzen von LPR für die Ausgestaltung der Länderstrategie wurde demnach nicht erreicht. Die Bereitstellung von Evidenz zur Relevanz und Kohärenz der Länderportfolios sowie von Optionen für die künftige Portfoliogestaltung und im Hinblick auf die Erstellung der Länderstrategie ist eine wichtige Funktion von LPR. Die Ergebnisse von LPR sollen in den Reflexionsprozess zur Länderstrategie einfließen und für deren Ausgestaltung genutzt werden. Da trotz der formalen Vorgabe in keinem der LPR-Länder bislang eine Länderstrategie verabschiedet wurde, wurden die diesbezüglichen Ziele des LPR-Instruments bislang nicht erreicht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass aufgrund der Umstrukturierungen im Rahmen des BMZ-2030-Reformprozesses ab 2019 die Erstellung von Länderstrategien zeitweise ausgesetzt wurde, was dazu führte, dass bis 2022 keine neuen Länderstrategien erarbeitet wurden. Laut den Interviews ist in vier der acht LPR-Länder zeitnah die Erstellung einer Länderstrategie beziehungsweise eines Chapeau-Papiers zum *Joint Programming* geplant, in die die Ergebnisse der LPR einfließen sollen. Die zukünftige Nutzung von LPR wird zudem durch die BMZ-Vorgaben zur Erstellung von Länderstrategien unterstützt, die festlegen, dass bei Vorliegen eines LPR vonseiten des Regionalreferats transparent gemacht werden muss, inwieweit die Ergebnisse in die Länderstrategie eingeflossen sind.

Die Auswertungen zeigen jedoch, dass die LPR trotz der noch fehlenden Länderstrategien wichtige Beiträge für die Portfoliogestaltung erbracht haben. Auch wenn bislang keine Länderstrategien vorliegen, fanden in den analysierten Portfolios seit Abschluss der LPR dennoch strategische (Um-) Steuerungsprozesse statt, in die die Ergebnisse der LPR eingeflossen sind. Genutzt wurden die LPR vor allem im Rahmen der EZ-Programmbildung und -überarbeitung und für die Umsetzung des BMZ-Themenmodells sowie zur Konsolidierung und Fokussierung der Länderportfolios. Darüber hinaus wurden die LPR für den Austausch mit den Sektorreferaten, der Führungsebene sowie weiteren Stakeholdern genutzt, beispielsweise für die Vorbereitung von Regierungsverhandlungen und -konsultationen sowie als Informationsgrundlage für den Austausch

mit anderen Ressorts, Partnerregierungen und der Zivilgesellschaft. In vier LPR-Ländern ist allerdings unklar, inwiefern die LPR genutzt werden, da Verantwortlichkeiten in den Regionalreferaten wechselten und Informationen aus den LPR teilweise nicht weitergegeben wurden. Hier besteht auf Basis der Analyse von Dokumenten und Interviewaussagen eine nicht verifizierbare „Nutzungsvermutung“. Intensive Reflexions- und Umsteuerungsprozesse sind jedoch nicht dokumentiert.

Prozessualer Nutzen

Die LPR hatten überwiegend einen hohen Prozessnutzen. Das LPR-Instrument sieht vor, dass die für die Portfoliosteuerung verantwortlichen Akteure in den gesamten LPR-Prozess eingebunden werden, insbesondere die Länderreferent*innen als wesentliche Adressat*innen des LPR-Berichts sowie die WZ-Referent*innen. In den durchgeführten LPR erfolgte die Einbindung unter anderem durch verschiedene Diskussions- und Workshop-Formate. Die gezielte Einbindung der an der Portfoliosteuerung und -ausgestaltung beteiligten Akteure soll die strategische Auseinandersetzung mit dem Länderportfolio befördern und dient als Auftakt für den Reflexionsprozess zur Länderstrategieerstellung. Die befragten Beteiligten bestätigten überwiegend den hohen Nutzen des LPR-Prozesses für die strategische Reflexion. Demnach bietet der LPR den Raum für die Auseinandersetzung mit strategischen Fragen der Portfoliosteuerung unter externer Begleitung und abseits der zahlreichen, meist dringlichen Aufgaben des Portfoliomanagements.

Die Fortführung der in den LPR angestoßenen strategischen Reflexionsprozesse ist bislang nicht gelungen. Trotz der positiven Bewertung der von den LPR angestoßenen Reflexionsprozesse wurden diese nach Abschluss der LPR nur sehr begrenzt weitergeführt. Dies ist im Wesentlichen durch strukturelle Herausforderungen der Portfoliosteuerung, wie die hohe Komplexität der Länderportfolios und die Vielfalt der Aufgaben bei gleichzeitig begrenzten Zeitressourcen, bedingt. Interviews lassen darauf schließen, dass sich der Austausch innerhalb des Länderteams auf ausgewählte Ergebnisse und Empfehlungen der LPR beschränkte, zum Beispiel auf die Stärkung der Ressortkohärenz in einem Partnerland oder auf eine intensivere Fokussierung des Portfolios.

Die Einbindung von LPR in die Strategieprozesse des BMZ ließ sich nicht idealtypisch umsetzen. Laut der Verfahrensleitlinie zur Durchführung von LPR sollte der LPR in den Erstellungsprozess der Länderstrategie eingebunden und zeitlich so terminiert werden, dass die Ergebnisse optimal in die Reflexion und die Überarbeitung der Strategie einfließen können (Hartmann et al., 2019b; Vorwerk und Köder, 2023). Dies ließ sich in keinem der LPR-Länder wie vorgesehen verwirklichen, was einerseits auf unzureichende Planungsprozesse und andererseits auf zeitliche Verschiebungen bei der Länderstrategieerstellung zurückzuführen war.

Inhaltlicher Nutzen

Durch die passgenaue Bereitstellung unabhängiger Analysen auf der Portfolioebene ist der LPR ein geeigneter Hebel, um die strategische Ausgestaltung der Länderportfolios zu befördern. Die externe und unabhängige Bewertung der BMZ-Länderportfolios ist eine wesentliche Stärke von LPR. Die intensive Auseinandersetzung mit einem Portfolio durch eine unabhängige Instanz erlaubt demnach die kritische Reflexion von Zielen und Kernthemen der deutschen EZ im jeweiligen Länderkontext sowie die Identifizierung bestehender Pfadabhängigkeiten in den Länderportfolios. Vereinzelt zeigten sich in den LPR-Ländern aber auch Herausforderungen hinsichtlich der Akzeptanz ausgewählter Ergebnisse. Ursachen hierfür lagen unter anderem in unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken der beteiligten Akteure in Bezug auf die Portfoliogestaltung. Externe Literatur zur evidenzbasierten Politikgestaltung verweist auf die Präferenz der Nutzung intern erstellter Informationen gegenüber externen Quellen (Head, 2016). Die enge Einbindung der Beteiligten in den LPR-Prozess wirkte sich vor diesem Hintergrund förderlich auf die Akzeptanz der Ergebnisse aus.

Aufgrund der starken Adressatenorientierung ist die Nützlichkeit der durch LPR bereitgestellten Informationen überwiegend hoch: Das LPR-Instrument ist passgenau auf die Bedarfe der deutschen bilateralen EZ zugeschnitten und liefert gezielt Informationen zu den unterschiedlichen Anforderungen, die an ein BMZ-Länderportfolio gestellt werden. Interviews bestätigen, dass der LPR als strategisches Analyseinstrument relevante Informationen auf übergreifender Ebene bereitstellt, die anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Neben einem

standardisierten Fragenkatalog erlaubt der LPR zudem die Ergänzung und Fokussierung auf länderspezifische Fragestellungen. In den untersuchten LPR-Ländern bezogen sich diese beispielsweise auf die Ausgestaltung ausgewählter Kernthemen und Aktionsfelder oder auf die Untersuchung von Potenzialen einer Zusammenarbeit mit anderen EZ-Akteuren.

Der LPR adressiert wichtige Informationsbedarfe der Regionalreferate auf der Länderebene. Durch den übergeordneten Blick auf die Länderportfolios ergibt sich potenziell ein hoher inhaltlicher Nutzen für die strategische Portfoliosteuerung. Die Breite und Tiefe der bereitgestellten Informationen entspricht allerdings nur teilweise den Bedarfen der Regionalreferate. Die Interviews machen deutlich, dass sich der inhaltliche Nutzen der LPR vor allem aus der politisch-strategischen Gesamtsicht und der umfassenden Auseinandersetzung mit dem Länderportfolio ergibt. Hinsichtlich der Breite und Tiefe der bereitgestellten Informationen zeigt sich dennoch ein ambivalentes Bild: Einerseits ermöglicht der LPR durch die breite Abdeckung des Gesamtportfolios Debatten zu übergreifenden strategischen Themen. Andererseits weisen die Interviews darauf hin, dass die umfangreichen Informationen schwer zu verarbeiten sind und die Absorptionsfähigkeit der Beteiligten übersteigen. Vor diesem Hintergrund wurde teilweise eine Fokussierung auf bestimmte Informationen gewünscht. Da der LPR jedoch konzipiert wurde, um die Evidenzlücke auf der Länderportfolioebene zu adressieren, ist eine übergreifende Analyse der Portfoliogestaltung entlang der entwicklungspolitischen Ansprüche unumgänglich, was zulasten einer vertieften Untersuchung spezifischer Themenbereiche geht.

Insbesondere mit Blick auf den Länderkontext zeigte sich in den durchgeführten LPR ein Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit einer fundierten Analyse, aus der kontextspezifische Empfehlungen abgeleitet werden können, und den diesbezüglichen Informationsbedarfen der Regionalreferate, die je nach Wissensstand und bereits vorliegenden schriftlichen Informationen variierten.

Auf der Kernthemen- und EZ-Programmebene bestanden dagegen häufig tiefergehende Informationsbedarfe. Über vertiefte Schwerpunktanalysen wurden diese Bedarfe im Rahmen der LPR aufgegriffen. Umfangreiche Analysen von bestehenden

EZ-Programmen, wie sie im Rahmen von EZ-Programmevaluierungen erstellt werden, kann der LPR allerdings nicht leisten.

Hinsichtlich der Wirksamkeit des deutschen Engagements bestehen weiterhin Informationsbedarfe, die der LPR gemäß seiner Konzeption kaum erfüllt. Diese sind durch andere Instrumente, die der Evidenzgewinnung und -bereitstellung dienen, zu decken. Das LPR-Instrument konzentriert sich auf die Bewertung der Relevanz und Kohärenz der Länderportfolios. Auf Basis der Analyse von Modul- und Programmberichterstattungen werden zudem Aussagen über die Zielerreichung und Effektivität getroffen. Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des deutschen Engagements werden nicht systematisch evaluiert, jedoch wird eine Einschätzung zum Wirkpotenzial der Kernthemen und Aktionsfelder gegeben. Dabei werden auch Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt. Die Effizienz des deutschen Engagements wird bei LPR hingegen nicht bewertet. Aus Sicht der befragten Akteure deckt der Fokus von LPR überwiegend die Informationsbedarfe in den Regionalreferaten ab, wesentliche Informationslücken wurden von LPR-Beteiligten nicht gesehen. Teilweise wurde aber deutlich, dass Informationen zu weiteren OECD-DAC-Kriterien als hilfreich erachtet werden. Insbesondere Aussagen zu entwicklungspolitischen Wirkungen sowie zur Effizienz sind demnach für die strategische Steuerung relevant.

Sowohl der begrenzte Zeitrahmen von LPR als auch der Mangel an Evaluierungen auf der EZ-Programm- beziehungsweise Modulebene lassen in der Durchführung von LPR systematische Aussagen zur Effektivität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit kaum zu. Mit der Entwicklung eines Formats für Länderportfolioevaluierungen durch das DEval und die Pilotierung von EZ-Programmevaluierungen durch die DO wurden Schritte unternommen, um die bestehenden Evidenzlücken zu schließen.

Durch die Formulierung von Empfehlungen und Optionen unterstützten die LPR die strategische Portfoliogestaltung. Größere strukturelle Umsteuerungen fanden in den untersuchten Länderportfolios jedoch kaum statt. In den LPR werden Empfehlungen für die künftige Portfoliogestaltung ausgesprochen. Diese haben einen übergeordneten Charakter und beziehen sich auf die strategische Portfoliosteuerung und die Ziele der Länderstrategie, auf die Portfoliostruktur, die Kohärenz und die zukünftige Ausgestaltung des Länderportfolios

sowie auf die Koordination mit anderen Akteuren und auf die Zusammenarbeit mit der Partnerregierung. In den Interviews wurde die Nützlichkeit der Empfehlungen als Ausgangspunkt für die Portfolioentwicklung bestätigt. Interviews und BMZ-Dokumente lassen darauf schließen, dass in den untersuchten Länderportfolios die LPR-Empfehlungen zumindest teilweise berücksichtigt wurden.

Basierend auf der Gesamtanalyse des Länderportfolios leiten die LPR zudem Optionen für dessen zukünftige Weiterentwicklung ab (Hartmann et al., 2019a; Vorwerk und Köder, 2023). Obwohl die Entwicklung von Optionen ein wichtiger Bedarf der Regionalreferate ist, scheint deren Nutzen für die Portfoliogestaltung begrenzt. Zum einen erschweren die unter Abschnitt 2.1.1 beschriebenen Pfadabhängigkeiten die Umsteuerungen auf Ebene der Kernthemen. Zum anderen blieben die entwickelten Optionen aus Sicht der Länderreferent*innen teilweise zu abstrakt. Für die konkrete Ausarbeitung der Optionen bedarf es spezifischer Informationen zur Umsetzbarkeit, etwa zum Ressourcenaufwand und zu den erwartbaren Wirkungen, sowie konkreter Hinweise zum Umgang mit Spannungsfeldern. Die Entwicklung detaillierter Szenarien übersteigt jedoch die Kapazitäten des LPR-Instruments.

Die Erfahrungen aus den LPR zeigen, dass Portfolioanpassungen überwiegend in Reaktion auf politische Dynamiken oder strukturelle Zwänge erfolgten, wobei sich die Umsteuerungen in der Regel nicht auf die Gesamtportfolioebene bezogen, sondern thematische Anpassungen innerhalb der bestehenden Strukturen vorgenommen wurden. Entsprechend wurden in den LPR-Ländern in sechs der acht Portfolios die ursprünglich bearbeiteten Kernthemen bislang beibehalten. Interviews legen in diesem Zusammenhang wenig ergebnisoffene Prozesse im BMZ nahe.

3.2 Förderliche und hemmende Faktoren für die Nutzung von Länderportfolioreviews

Ursächlich für die eingeschränkte Nutzung von LPR für die strategische Portfoliosteuerung sind vor allem systemische Steuerungsherausforderungen im BMZ. Durch die zielgerichteten Informationen des LPR und die kontinuierliche Einbindung von Entscheidungsträger*innen in den Reviewprozess

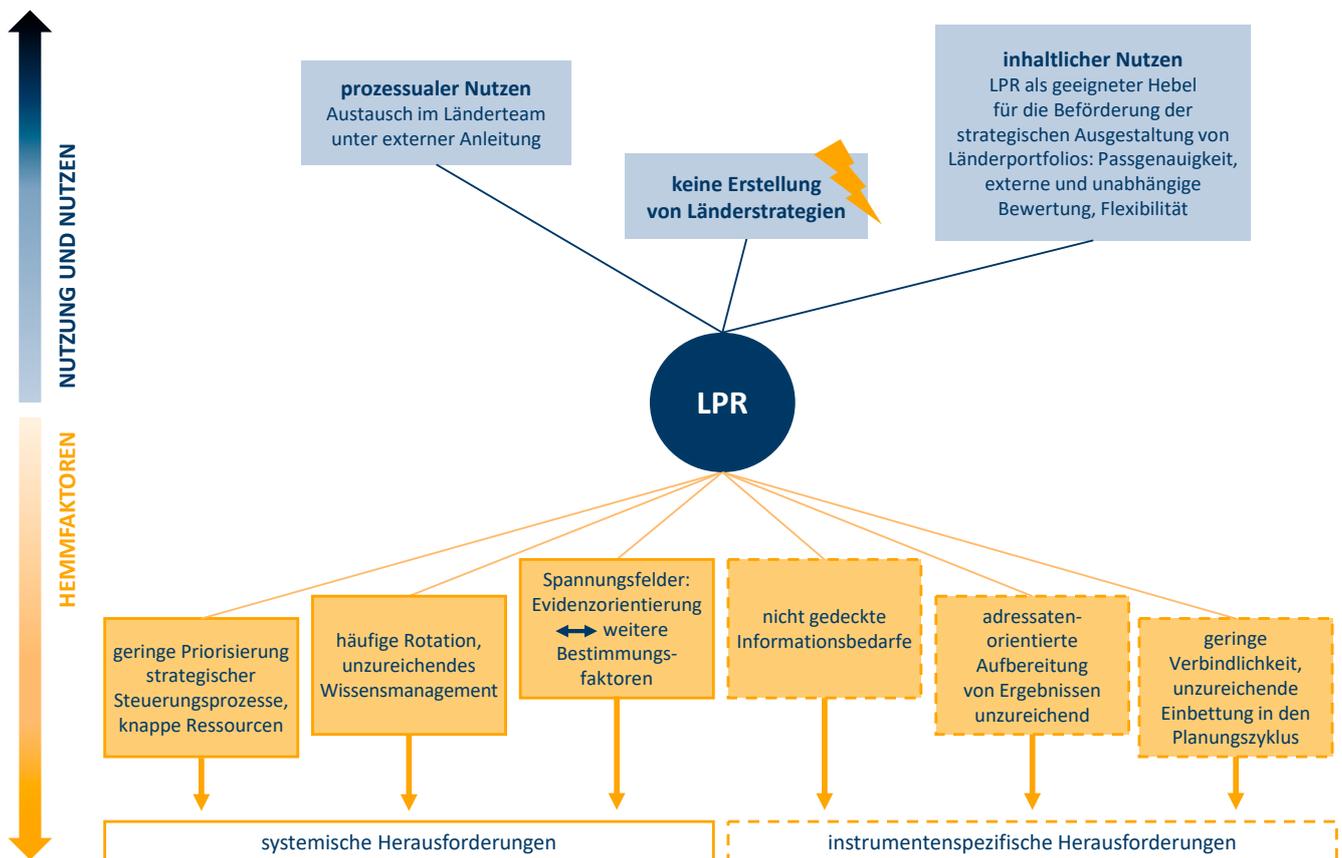
konnte die Akzeptanz der Ergebnisse sowie deren Relevanz für die Portfoliosteuerung durch die Regionalreferate überwiegend sichergestellt werden. Damit adressiert das LPR-Instrument auch in der Literatur genannte wesentliche Hemmfaktoren für die evidenzbasierte Politikgestaltung (Head, 2016). Die Interviews verdeutlichen, dass sowohl systemische als auch instrumentenspezifische Hemmfaktoren die Nutzung der bereitgestellten Evidenz beeinflussen. Insgesamt ist die eingeschränkte Nutzung von LPR-Ergebnissen jedoch überwiegend auf systemische Herausforderungen der strategischen Portfoliosteuerung im BMZ zurückzuführen.

Als Kernproblem ergibt sich die Depriorisierung strategischer Steuerungsprozesse in den Regionalreferaten gegenüber aktuellen Handlungsbedarfen des Portfoliomanagements.

Dies lässt sich im Wesentlichen auf die Vielzahl an verpflichtenden Prozessen und die hohe Aufgabenlast infolge der Komplexität der BMZ-Portfolios zurückführen. Die Interviews und LPR-Erfahrungen verdeutlichen, dass die erforderlichen Ressourcen für eine angemessene Auseinandersetzung und Weiterentwicklung der Länderportfolios auf Basis von LPR nicht zur Verfügung stehen und die bereitgestellten Informationen die Absorptionsfähigkeit des BMZ übersteigen. Zudem zeigt sich, dass die Anreize für strategische Prozesse im BMZ gering sind. In der Praxis dominieren kurze Planungshorizonte. Interviews bestätigen, dass langfristige Leitbilder eine untergeordnete Rolle spielen. Dies schränkt den Nutzen von LPR maßgeblich ein, da strategische Umsteuerungsprozesse auf der Portfolioebene nur schwer zu realisieren sind.

Abbildung 7 gibt einen Überblick über die Befunde zum Nutzen von LPR sowie die wichtigsten Hemmfaktoren.

Abbildung 7 Nutzen von LPR und Hemmfaktoren der Nutzung



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Häufig wechselnde Zuständigkeiten in den Regionalreferaten in Verbindung mit unzureichendem Wissensmanagement behindern die Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz. In vier der acht LPR-Länder kam es bereits während der LPR-Durchführung zu einem Wechsel der zuständigen Länderreferent*innen und damit verbunden zu zeitweiligen Vakanzen auf den betreffenden Stellen. Der durch die enge Begleitung des LPR-Prozesses erzielte prozessuale Nutzen und die gewonnene *Ownership* der Beteiligten konnten vor diesem Hintergrund nur eingeschränkt in Wert gesetzt werden. Defizite im Wissensmanagement verstärken die Problematik. Die Erhebungen im Rahmen der Evaluierung ergaben, dass in Fällen von Personalwechseln LPR-Ergebnisse teilweise nicht weitergegeben wurden. In drei Fällen waren die LPR-Berichte den zuständigen Personen im Regionalreferat nicht bekannt.

Darüber hinaus schränken andere Begründungszusammenhänge für die Ausgestaltung von Länderportfolios, wie wechselnde politische Prioritäten und sich verändernde Rahmenbedingungen, die Nutzung der durch die LPR bereitgestellten Evidenz ein. Der Nutzung von Ergebnissen und der Umsetzung von Empfehlungen der LPR stehen andere Begründungszusammenhänge für die Portfoliogestaltung entgegen, wie zum Beispiel die Reaktion auf kurzfristige Anfragen und politische Prioritäten im BMZ. Diesbezüglich werden Spannungsfelder zwischen einer evidenzbasierten Portfoliosteuerung und der Schnelligkeit von Politik und dem damit verbundenen Handlungsdruck sichtbar. Neben politischen Opportunitäten können zudem Interessen von Partnern oder DO sowie praktische Überlegungen hinsichtlich der Umsetzbarkeit von Ansprüchen an die Evidenzorientierung entgegenstehen. So ist mit einer

strategischen Umsteuerung meist ein hoher Aufwand verbunden, beispielsweise durch den zu führenden politischen Dialog oder den Aufbau neuer Partnerbeziehungen.

Zudem wirken sich verändernde Rahmenbedingungen auf die Nutzung von LPR aus. In drei der acht LPR-Länder veränderte sich die politische Lage während der Durchführung beziehungsweise nach Beendigung der LPR gravierend. Dies führte zu einer dringenden Reaktionen im BMZ erforderlich waren, in deren Folge strategische Prozesse in den Hintergrund traten. Zum anderen hatten die Veränderungen zur Folge, dass ein Teil der Informationen der LPR nur noch begrenzt nutzbar waren. Das trifft beispielsweise nach einem Putsch auf Erkenntnisse und Empfehlungen zur Zusammenarbeit mit bestimmten Partnern zu. Überwiegend bestätigten die Interviews aber die Relevanz der Ergebnisse aufgrund ihres langfristigen und übergeordneten Charakters. Selbst bei gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen erwiesen sich viele Informationen der LPR als weiterhin gültig, beispielsweise mit Blick auf die Kohärenz und Synergiebildung innerhalb des Länderportfolios, die Ausgestaltung der Kernthemen oder die Berücksichtigung von Querschnittsthemen. Interviews bestätigen, dass die Ergebnisse von LPR in stabilen Ländern besser nutzbar sind, die Auseinandersetzung mit strategischen Fragen in fragilen Kontexten jedoch trotzdem sinnvoll ist.

Die Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz lässt sich nur bedingt durch Anpassungen am Instrument verbessern. Durch die Teilstandardisierung und die fortwährende Überprüfung des LPR-Instruments wurden mögliche instrumentenspezifische Hemmfaktoren bereits teilweise adressiert. Um die Nutzung und den Nutzen der LPR zu erhöhen, wurde das Instrument bereits während der Durchführung kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt (Vorwerk und Köder, 2023). Dadurch sowie durch die Bearbeitung portfoliospezifischer Fragestellungen im Rahmen der LPR konnte sichergestellt werden, dass die Informationsbedarfe der Regionalreferate weitgehend abgedeckt wurden. Eine kontinuierliche Anpassung des LPR-Instruments an die Anforderungen des BMZ ist auch bei einer zukünftigen Anwendung erforderlich. Dies betrifft beispielsweise die Aufwertung der Analysen zum *Joint Programming* infolge der Bestrebungen des BMZ, die europäische Kooperation zu stärken, oder – je nach Länderkontext – eine stärkere Fokussierung auf die Ressortkohärenz.

Eine stärker adressatenorientierte Kommunikation von Ergebnissen sowie eine höhere Verbindlichkeit und systematische Einbettung in den Planungszyklus auf Länderebene könnten den Nutzen weiter erhöhen. Die Interviews verdeutlichen zudem, dass insbesondere mit Blick auf die Aufbereitung der Ergebnisse die Adressatenorientierung der LPR weiter verbessert werden sollte. Zwar wurde die Informationsbreite der LPR von den Beteiligten überwiegend positiv bewertet, angesichts der knappen zeitlichen Ressourcen im BMZ ist diese jedoch nur eingeschränkt nutzbar. Die umfangreichen Berichte sind für die Entscheidungsträger*innen nicht zu verarbeiten und übersteigen die Absorptionsfähigkeit der Regionalreferate. Demnach bedarf es einer zielgerichteten Aufbereitung von Ergebnissen, die im Arbeitsalltag leichter in der Handhabung ist. Darüber hinaus wurde konstatiert, dass konkrete Umsetzungshinweise unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel die Nützlichkeit der Empfehlungen verbessern würden.

Bei der LPR-Instrumentenentwicklung wurde empfohlen, LPR langfristig als verbindliches Element im Reflexionsprozess der Erstellung von Länderstrategien zu verankern (Hartmann et al., 2019a). Die Analysen im Rahmen der Evaluierung zeigen, dass der nicht obligatorische Charakter des Instruments zu einer geringen Verbindlichkeit und Depriorisierung gegenüber drängenderen Prozessen führte, was den Nutzen letztlich minderte. Um die strategische Portfoliosteuerung zu stärken, bedarf es einer strukturellen Aufwertung der Evidenznutzung im BMZ, um die Wirkungsorientierung auf der Länder- und Durchführungsebene zu erhöhen.

Angesichts dynamischer Rahmenbedingungen ist der Anspruch an die Aktualität von Informationen teilweise herausfordernd. Der zukunftsgerichtete Charakter des LPR-Instruments ist mit hohen Anforderungen an die Aktualität und folglich die Relevanz der zur Verfügung gestellten Informationen verbunden. Zur Bewertung der Länderportfolios werden in den LPR zwar rückblickende Analysen durchgeführt, der Fokus liegt aber auf dem aktuell laufenden Länderportfolio und dessen Weiterentwicklung in der Zukunft. Dabei erschweren dynamische Rahmenbedingungen die Bereitstellung möglichst aktueller Informationen und Analysen von Trends. Zudem bewerteten die Länderreferent*innen den Durchführungszeitraum von LPR (sechs bis acht Monate) angesichts bestehender

Handlungszwänge bei der Portfoliosteuerung und der Dynamiken politischer Prozesse als sehr lang. Dieser Zeitraum lässt sich aufgrund der erforderlichen Analysen jedoch nicht verkürzen. Umso wichtiger für die Umsetzung von LPR sind daher das passende Momentum und die Einbettung in den Planungszyklus zur Länderstrategieerstellung. Nur so lässt sich ein möglichst hoher Nutzen erzielen.

Förderliche Faktoren für die Nutzung von LPR waren das hohe individuelle Engagement der Länderreferent*innen sowie die anlassbezogene Auseinandersetzung mit dem Portfolio im Rahmen anstehender Prozesse zur Erstellung der Länderstrategie oder bei der Ausgestaltung von Kernthemen.

Die Nutzung von LPR wird durch die bestehenden Strukturen für die Portfoliosteuerung und -ausgestaltung kaum gefördert. Entsprechend war das individuelle Engagement in den beteiligten Regionalreferaten ausschlaggebend für die Inwertsetzung der LPR-Ergebnisse. Verpflichtende Prozesse zur Weiterentwicklung der Länderportfolios, wie die (geplante) Erstellung der Länderstrategie oder die Neuaufstellung von Kernthemen oder EZ-Programmen, begünstigten die Nutzung. Interviews lassen zudem darauf schließen, dass sich Ländererfahrung und die längere Verweildauer auf Positionen förderlich auf die Nutzung von LPR auswirken. Zudem spielen der Grad an Verpflichtung, der Zeitpunkt ihrer Erstellung sowie die zeitlichen Kapazitäten der Länderreferent*innen eine entscheidende Rolle für die Umsetzung und letztlich auch die Nützlichkeit von LPR.

Das BMZ hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Evidenzorientierung in der deutschen EZ zu stärken. Die identifizierten systemischen Hemmfaktoren könnten die zukünftige Evidenznutzung allerdings negativ beeinflussen. Die Strategien und Vorgaben des BMZ formulieren das Ziel einer evidenzbasierten Politik und Wirkungsorientierung (BMZ, 2019, 2021c). Um dieses Ziel zu erreichen, hat das BMZ in den letzten Jahren wichtige Schritte zur Stärkung der Evidenzorientierung der deutschen EZ unternommen. Dazu gehören externe Prozesse wie die Pilotierung von Evaluierungen auf der EZ-Programmebene durch die DO und die Entwicklung eines Evaluierungsformats für Länderportfolioevaluierungen durch das DEval genauso wie BMZ-interne Prozesse zur Verbesserung des Datenmanagements und die Erstellung von Evaluierungsleitlinien. Auch die Analyse der Vorgaben zur Portfoliosteuerung

zeigt die gestiegenen Ansprüche an die Nutzung von Evidenz, die in den Vorgaben entsprechend verankert wurden. Dies betrifft sowohl BMZ-interne Prozesse als auch die Prozesse an den Schnittstellen zwischen BMZ und DO. Beispielsweise wird im Rahmen der Modulbeauftragung eine stärkere Beachtung der zur Verfügung stehenden Evidenz eingefordert.

Die verschiedenen Prozesse zur Stärkung der Evidenzorientierung haben sich in der Praxis aber noch nicht verfestigt. Die Erfahrungen aus der LPR-Durchführung und die Ergebnisse dieser Evaluierung zur Nutzung von LPR-Ergebnissen zeigen, dass die tatsächliche Nutzung von Evidenz in der bilateralen Portfoliosteuerung derzeit noch begrenzt ist. Die LPR bestätigen die Evidenzlücken auf Kernthemen- und EZ-Programmebene. Auch die Interviews verweisen auf die bislang eingeschränkte Evidenznutzung auf allen Steuerungsebenen.

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die im Rahmen der vorliegenden Evaluierung identifizierten systemischen Hemmfaktoren für die evidenzbasierte strategische Steuerung auch Auswirkungen auf den Nutzen weiterer Instrumente, wie EZ-Programm- und Länderportfolioevaluierungen, haben: Die geringen zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Depriorisierung von Steuerungsprozessen, die Auswirkungen einer hohen rotationsbedingten Fluktuation auf den Posten und des unzureichenden Wissensmanagements sowie die noch nicht gefestigte Evidenzorientierung sind demnach Faktoren, die auch bei der Nutzung weiterer Instrumente zu berücksichtigen sind.

Die Erkenntnisse zu den instrumentenspezifischen Herausforderungen der LPR können auf die Anwendung anderer Formate zur Bereitstellung von Evidenz übertragen werden und sind bei deren Ausgestaltung entsprechend zu berücksichtigen. Durch Formate wie Länderportfolioevaluierungen und EZ-Programmevaluierungen werden Informationsbedarfe, die der LPR nicht decken kann, aufgegriffen und bestehende Evidenzlücken adressiert. Dies ist vor dem Hintergrund des Aufbaus eines Evidenzsystems und der passgenauen Bereitstellung von Informationen mithilfe unterschiedlicher Instrumente positiv zu bewerten. Die Erfahrungen mit dem LPR-Instrument lassen sich teilweise auch auf diese Formate übertragen. So illustrierten die LPR, dass die Freiwilligkeit des Instruments zu einer Depriorisierung gegenüber anderen verpflichtenden

Prozessen führte. Die im Zuge der Evaluierung geführten Interviews weisen zudem darauf hin, dass die Nutzung von Evidenz gemäß den BMZ-Vorgaben vorgesehen ist, diese in der Praxis jedoch bislang mit einem geringen Grad an Verpflichtung

verbunden wird. Auch die adressatengerechte Aufbereitung und zeitige Bereitstellung von Informationen sind wichtige Aspekte, um die Absorptionsfähigkeit und Nutzbarkeit angebotsseitig zu befördern.

Kasten 1 Wirkungsorientierung und -messung in der Praxis

Mit den Leitlinien für die Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit bekräftigt das BMZ den wirksamen Einsatz von Ressourcen als „grundlegendes Gestaltungsprinzip“ (BMZ, 2021b, S. 4). Im Rahmen der LPR-Analysen erfolgte eine umfangreiche Auswertung von Programm- und Moduldokumenten der untersuchten Länderportfolios. Dabei wurden die in den Berichten dargestellten Wirkungslogiken und -matrizen sowie Ziele, Indikatoren, Wirkungsannahmen und Risiken analysiert. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Überprüfung der Frage, inwieweit die Berichterstattungen der DO den Ansprüchen an Wirkungsorientierung und -messung entsprechen.

Insgesamt zeigte sich, dass die Qualität der in den Modul- und Programmdokumenten dargestellten Wirkungslogiken und -matrizen stark variiert. Während in älteren Dokumenten erhebliche Qualitätsmängel sichtbar wurden, wiesen die nach neuen Vorgaben erstellten Dokumente eine höhere Qualität auf.

Die Analysen zeigen Defizite hinsichtlich der Stringenz und Plausibilität der Wirkungslogiken der EZ-Programme und Module auf. Insbesondere die Wirkungslogiken der Programme zeichneten sich teilweise durch sehr lange Wirkungsketten und eine mangelnde Nachvollziehbarkeit von Wirkungsannahmen aus. Die Plausibilität der Wirkungslogiken litt zudem häufig unter fehlenden Narrativen zur Erläuterung der angenommenen Wirkungszusammenhänge in den Berichterstattungen. Eine thematische Verzahnung von Modulen, um gemeinsame EZ-Programmziele zu erreichen, war häufig nicht ersichtlich. Demgegenüber gab es aber auch einige Beispiele, in denen die Anforderungen an die Wirkungslogiken gut erfüllt wurden. In diesen Fällen wurden aufwendige EZ-Programmbildungs- oder -überarbeitungsprozesse erst kürzlich abgeschlossen.

Die Auseinandersetzung mit Risiken, die eine Zielerreichung gefährden können, war in den Berichterstattungen meist unzureichend. In den Berichterstattungen wurde zwar ein Überblick über die Risiken gegeben, in den meisten Fällen fand jedoch weder eine ausreichende Auseinandersetzung mit den Implikationen der benannten Risiken für die Portfoliogestaltung statt noch wurden Lösungsansätze diskutiert. Zudem wurden häufig kontextbezogene Risiken benannt, die als wenig beeinflussbar eingeschätzt wurden. Dies verweist auf die Notwendigkeit einer stärkeren Auseinandersetzung mit Kontextrisiken und deren Bedeutung für die Wirksamkeit der deutschen EZ, sowohl auf übergeordneter Ebene als auch im Projektdesign.

Hinsichtlich der Qualität von Zielen und Indikatoren wurden vielfach Verbesserungsbedarfe bei der Erfüllung der SMART-Kriterien¹⁰ sowie bei der Wertbestückung und der Wirkungsmessung deutlich. In mehreren LPR-Ländern wurden – auch vor dem Hintergrund einer begrenzten Reichweite der angestrebten Modulziele – die Programmziele als zu ambitioniert oder unklar kritisiert. Häufig waren Zielgruppen nicht explizit benannt oder ausreichend differenziert dargestellt. Angaben zu Zeithorizonten fehlten oder waren nicht aufeinander abgestimmt. Zudem wurde insbesondere die Messbarkeit der Zielerreichung kritisch bewertet. Indikatoren genügten teilweise den Ansprüchen nicht, da sie die EZ-Programmziele nicht vollständig abbildeten.

Defizite zeigten sich auch hinsichtlich der Qualität der Daten. So waren Basis-, Ist- und Zielwerte nicht durchgehend wertbestückt. Zudem erschienen die Methoden der Wirkungsmessung teilweise nicht angemessen beziehungsweise wurde durch die verwendeten Daten der spezifische Beitrag des EZ-Programms nicht gemessen. Diesbezüglich wurden Spannungsfelder im Hinblick auf die Nutzung von Monitoring- und Evaluierungssystemen der Partner sowie Fragen der Machbarkeit einerseits und der Qualität der Wirkungsmessung auf Durchführungsebene andererseits deutlich. Die Ergebnisse der LPR-Analysen decken sich mit den Ergebnissen der DEval-Evaluierung zur Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen (Amine et al., 2021).

¹⁰ Ziele von Entwicklungsmaßnahmen sollen s[pezifisch], m[essbar], a[kzeptiert], r[elevant], t[erminiert] sein (Lehmann et al., 2020).

4.

PORTFOLIOSTEUERUNG IM BMZ: STRUKTUREN, VORGABEN, VERFAHREN

Mit der Evaluierungsfrage 3 wurde überprüft, inwieweit die BMZ-internen Strukturen, Vorgaben und Verfahren die Portfoliosteuerung angemessen unterstützen. Der Fokus lag auf der Analyse der Vorgaben und Verfahren, deren Umsetzung im Verantwortungsbereich des BMZ liegen.¹¹ Differenziert wurde dabei zwischen den Vorgaben und Verfahren, die sich auf die Steuerung und Ausgestaltung einzelner Länderportfolios beziehen, sowie den Vorgaben und Verfahren, die das Zusammenspiel von sektor- und länderbezogenen Planungs- und Steuerungsprozessen betreffen und auf der Organisationsebene des BMZ angesiedelt sind. Untersucht wurden die Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure, die Qualität der Steuerungsvorgaben sowie deren Nützlichkeit für die Steuerung in der Praxis. Eine Übersicht über die analysierten Vorgaben findet sich im Online-Anhang in Abbildung 3.

Zusammenfassende Ergebnisse

Die Steuerungsstrukturen, -vorgaben und -verfahren erfüllen nur eingeschränkt den Zweck, die strategische Portfoliosteuerung der Regionalreferate angemessen zu unterstützen. Herausforderungen zeigen sich bei der Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten sowie in der Ausgestaltung der Vorgaben und Verfahren. Insgesamt weisen die Vorgaben und Verfahren aufgrund der Vielzahl an Anforderungen sowie umfangreicher Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse eine sehr hohe Komplexität auf, was die Effizienz der Prozesse und die Nützlichkeit der Vorgaben für die praktische Portfoliosteuerung einschränkt. Insgesamt zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen den hohen Ansprüchen des BMZ an die strategische Portfoliosteuerung und der praktischen Umsetzbarkeit der Vorgaben.

4.1 Rollen und Verantwortlichkeiten in der länderbezogenen Portfoliosteuerung

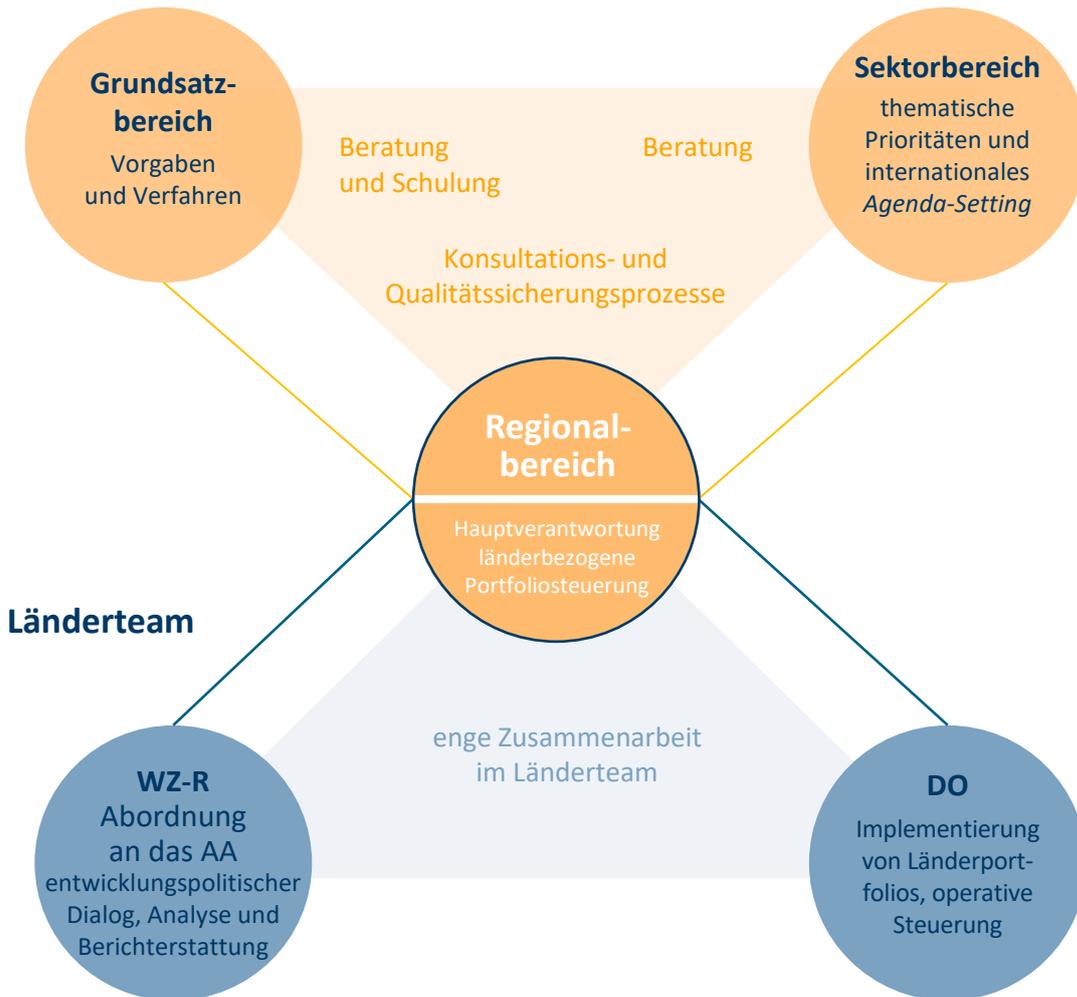
Die Verantwortung für die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios liegt beim Regionalbereich, der mit den unterschiedlichen Einheiten im BMZ sowie den verantwortlichen Akteuren in den Partnerländern zusammenarbeitet. Während die Bearbeitung thematischer Prioritäten des BMZ in der Verantwortung des Sektorbereichs liegt, hat der Grundsatzbereich unter anderem die Aufgabe, die unterschiedlichen Vorgaben und Verfahren für die bilaterale Portfoliosteuerung auszuarbeiten und weiterzuentwickeln. Bei der übergeordneten Portfolioplanung und Mittelallokation spielt vor allem die Abstimmung zwischen dem Regional- und dem Sektorbereich eine wichtige Rolle. Auf der Länderebene erfolgt die Portfoliosteuerung und -ausgestaltung im Zusammenspiel mit den WZ-Referent*innen und den DO.

Abbildung 8 veranschaulicht das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure bei der strategischen Portfoliosteuerung.

¹¹ Analysiert wurden dementsprechend die Vorgaben und Verfahren, die sich auf die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios und Kernthemen sowie die EZ-Programmkonzeption beziehen. Nicht betrachtet wurden die Vorgaben, deren Umsetzung und Steuerung in der Verantwortung der DO liegen, wie die Vorgaben zu Modulen und zur EZ-Programmumsetzung.

Abbildung 8 Rollen und Verantwortlichkeiten bei der strategischen Portfoliosteuerung

BMZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Rollen und Verantwortlichkeiten im Zusammenspiel zwischen Regional-, Sektor- und Grundsatzbereich

Der Grundsatzbereich legt über die Konzeption und Ausgestaltung der Steuerungsvorgaben den Handlungsrahmen für die Portfoliosteuerung fest. Für die Umsetzung der Vorgaben bestehen verbindliche Richtlinien, deren Einhaltung über verschiedene Qualitätssicherungsprozesse gewährleistet wird. Dies betrifft sowohl die Vorgaben für die Steuerung und Umsetzung des bilateralen Länderportfolios als auch die Vorgaben für die Umsetzung von Sektor- und Globalvorhaben. Auch wenn

die Grundsatzreferate eine qualitätssichernde Funktion und die in den Handreichungen aufgeführten Vorgaben und Verfahren zur Portfoliosteuerung einen verbindlichen Charakter haben, sehen sie sich selbst nicht in der Rolle einer Kontrollinstanz, sondern auch als Dienstleistende, die die Sektor- und Regionalreferate bei der Umsetzung der Steuerungsvorgaben unterstützen, beispielsweise durch Beratung und Schulungsangebote. Eine systematische Überprüfung der Umsetzung der Vorgaben erfolgt nicht. Allerdings wurden Qualitätssicherungsprozesse etabliert, die die regelkonforme Umsetzung der Vorgaben sicherstellen sollen. Beispiele hierfür sind die Erstellung von

Checklisten und das Qualitätsgremium zur Prüfung von Länder- oder *Joint-Programming*-Strategien sowie die Mitzeichnung bei Sektor-, Global- und Regionalvorhaben.

Um seine unterschiedlichen Ziele zu verfolgen, organisiert sich das BMZ zudem in regional und sektoral ausgerichteten Abteilungen und Referaten. Die strukturelle Aufteilung des BMZ in Regional- und Sektorbereiche ist durch unterschiedliche Haushaltstitel unterlegt. Die in der Struktur angelegte Aufgabenteilung ist mit unterschiedlichen Prioritäten und Handlungslogiken in den jeweiligen Bereichen verbunden. Während die Verantwortung für die Ausgestaltung und Implementierung der bilateralen staatlichen EZ in den Partnerländern sowie die Zusammenarbeit und der Dialog mit den Partnern in der Verantwortung der Regionalreferate liegen, haben die Sektorreferate die Aufgabe, inhaltliche Themen und (Leitungs-) Prioritäten umzusetzen und das internationale *Agenda-Setting* zu unterstützen. Dies umfasst auch die Planung und Steuerung themenspezifischer Vorhaben, wie beispielsweise die Vorhaben der Sonderinitiativen (SI) oder bestimmte Globalvorhaben, die länderübergreifend und teilweise in Kooperation mit anderen Gebern umgesetzt werden. Wie die DEval-Studie zur Allokation der bilateralen staatlichen EZ (Wencker, 2022) zeigt, hat die im Verantwortungsbereich der Sektorreferate liegende thematische Allokation ab 2011 erheblich an Bedeutung gewonnen. Aus der LPR-Synthese wird deutlich, dass insbesondere den SI auch eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der BMZ-Länderportfolios zukommt, da diese mit eigenen, zum Teil sehr umfangreichen Haushaltsmitteln ausgestattet sind (siehe Abschnitt 2.1.4).

Über die thematische und regionale Verzahnung strebt das BMZ die Konzentration und Konsolidierung seiner Arbeit an. Die Verzahnung der in den Sektorreferaten angesiedelten themenbezogenen Arbeit des BMZ mit der länderbezogenen Arbeit der Regionalreferate sowie das kohärente Zusammenbinden der unterschiedlichen Haushaltstitel sind wichtige Zielsetzungen des BMZ (BMZ, 2019). Die Aufteilung in Sektor- und Regionalreferate dient der Verwirklichung unterschiedlicher Ziele des BMZ, aufgrund der unterschiedlicher Handlungslogiken in den jeweiligen Bereichen bestehen jedoch Herausforderungen für die thematische und regionale Verzahnung bei der Portfoliogestaltung. Während die Regionalbereiche Handlungsbedarfe aus den Ländern ableiten, sollen die Sektorbereiche primär

übergeordnete nationale und internationale Zielsetzungen verfolgen. Um das Zusammenspiel der Bereiche sicherzustellen, wurden innerhalb der Planungs- und Steuerungsprozesse für die Portfoliogestaltung verschiedene Abstimmungsformate festgelegt.

Das unterschiedliche Rollenverständnis und die bestehende Aufgabenteilung führen zu Herausforderungen bei der Abstimmung von Regional- und Sektorbereichen. Das Zusammenwirken ist trotz der bestehenden Abstimmungsformate bislang gering. Die Interviews bestätigen, dass der horizontale Austausch zwischen den Sektor- und Regionalreferaten bislang eine untergeordnete Rolle spielt. Gleichzeitig bestehen im Hinblick auf die thematische und regionale Verzahnung sowohl in den Regional- als auch in den Sektorreferaten Erwartungen an die jeweils andere Seite, die teilweise schwer zu erfüllen sind. Während vonseiten der Regionalreferate eine intensivere Beratungsleistung und Bereitstellung von Sektorexpertise für die jeweiligen Länder gewünscht wird, streben die Sektorreferate die stärkere Umsetzung thematischer sowie politischer Prioritäten des BMZ in den Partnerländern an. Angesichts begrenzter Kapazitäten im Sektorbereich ist eine inhaltliche Beratung der Regionalreferate jedoch nur eingeschränkt leistbar. Demgegenüber kann es zu einer Überlastung der Länderportfolios führen, wenn zu viele sektorspezifische Themen implementiert werden sollen. Hinzu kommt, dass es laut Aussagen von Interviewpartner*innen durch die Vielzahl der Themen, die in den Sektorreferaten bearbeitet werden, zu einer Überlagerung und Überlappung von Strategien und Prozessen kommt, die für den Länderbereich kaum zu überblicken sind.

Die vom BMZ eingeführten formalen Abstimmungsformate werden nur als bedingt hilfreich wahrgenommen, da sie aus Sicht der Befragten relativ spät im Planungsprozess zum Einsatz kommen und wenig Spielraum für Anpassungen lassen. Dies steht teilweise im Widerspruch zu den formalen Vorgaben, die eine frühzeitige Abstimmung im Planungsprozess anstreben (Dok 2).¹² Vor diesem Hintergrund erfolgt der Austausch zwischen den Bereichen überwiegend auf persönlicher Ebene und aufgrund individueller Initiative. Dieser informelle Austausch wird als hilfreich und positiv wahrgenommen. Mit dem neu eingeführten Format des Reflexionsworkshops zu Beginn der Länderstrategieerstellung hat das BMZ zudem weitere Maßnahmen

¹² Dies betrifft beispielsweise die Vorgaben des BMZ zu den Verfahren für Sektor- und Globalvorhaben, die eine frühzeitige Abstimmung im Planungsprozess vorsehen.

ergriffen, um die Kohärenz in der Portfolioplanung auch formal weiter zu stärken (siehe Abschnitt „Klarheit und Kohärenz der Vorgaben in Bezug auf die Umsetzung von BMZ-Prioritäten“).

Rollen und Verantwortlichkeiten im Rahmen der Portfoliosteuerung auf Länderebene

Auf der Länderebene zeigt sich insgesamt eine gute und konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten, die hohe Personalfuktuation in den BMZ-Regionalreferaten wirkt sich allerdings negativ aus. Auf der Länderebene erfolgt die Portfoliosteuerung und -ausgestaltung im Zusammenspiel zwischen Regionalreferat, WZ-Referent*innen und DO. Während das Regionalreferat die strategische Ausgestaltung des Länderportfolios bestimmt und gemeinsam mit den jeweiligen WZ-Referent*innen für die politische Steuerung verantwortlich ist, liegt die operative Steuerung und Ausgestaltung des Portfolios bei den DO.

In den Interviews wurde die Zusammenarbeit zwischen Länderreferent*innen, WZ-Referent*innen und DO überwiegend positiv bewertet. Dies wird auch durch die LPR bestätigt. Vor allem zwischen WZ-Referent*innen und Länderreferent*in, die meist als ein Team verstanden werden, besteht häufig ein enger Austausch. Nicht zuletzt durch die zunehmende Digitalisierung ist die Zusammenarbeit in den letzten Jahren deutlich intensiver geworden, was einerseits positiv zu sehen ist, da die Zusammenarbeit als sehr synergetisch bewertet wird, andererseits aber auch das Risiko birgt, dass Grenzen der Arbeitsteilung verschwimmen und dies zu umfangreicheren Abstimmungsprozessen und höherer Arbeitsbelastung der Beteiligten führt. In den LPR-Ländern zeigte sich, dass die hohe Fluktuation in den Regionalreferaten die Zusammenarbeit mit den WZ-Referent*innen und den DO wesentlich beeinflusste, da Kommunikationsprozesse neu etabliert und die mit dem Wechsel einhergehenden Informationsdefizite ausgeglichen werden mussten. Dies schränkte die Effizienz von Prozessen ein und führt zu Wissensverlusten auf beiden Seiten.

Obwohl die Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure in den Handreichungen und Verfahrensinformationen größtenteils klar definiert und wesentliche Prozessschritte beschrieben sind, ist in der praktischen Umsetzung der Portfoliosteuerung und -gestaltung das

jeweilige Rollenverständnis der Beteiligten teilweise unklar. Sowohl die Ergebnisse der LPR als auch die Interviews zeigen, dass in der Zusammenarbeit zwischen BMZ-Regionalreferat, WZ-Referent*innen und DO hinsichtlich der Definition und Abgrenzung von Aufgaben in Bezug auf die politische und operative Portfoliosteuerung Unklarheiten bestehen und diese in der Praxis unterschiedlich ausgestaltet ist. Dies ist umso relevanter, als insbesondere die GIZ in der Regel mit umfangreichen Personalressourcen in den Partnerländern vertreten ist und zum Teil enge Kooperationsbeziehungen mit den politischen Partnern vor Ort pflegt. So zeigten sich in den LPR-Ländern insbesondere in Fällen vorübergehender Vakanzen im BMZ-Regionalbereich teilweise Schwierigkeiten bei der Rollenabgrenzung. Während die DO teilweise eine zu geringe strategische Steuerung und politische Interaktion zwischen BMZ, den WZ-Referent*innen und den Partnern bemängelten, kritisierten WZ-Referent*innen und Regionalreferate vereinzelt das dominante Auftreten der DO und eine fehlende Anerkennung des BMZ-Steuerungsanspruchs.

Insbesondere die Rolle der WZ-Referent*innen ist aufgrund deren formaler Abordnung an das Auswärtige Amt und den damit verbundenen begrenzten Entscheidungsbefugnissen herausfordernd. In der Praxis kommt den WZ-Referent*innen eine wichtige Funktion bei der Steuerung, Koordinierung und strategischen Weiterentwicklung der deutschen EZ im Partnerland zu. Der entwicklungs- und sektorpolitische Dialog mit Regierungspartnern, anderen bi- und multilateralen Gebern sowie Akteuren der Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist eine der Kernaufgaben ebenso wie die entwicklungspolitische Analyse und Berichterstattung. Die WZ-Referent*innen sind der Leitung der Auslandsvertretung unterstellt, die formalen Kommunikationswege erfolgen über das Auswärtige Amt (Dok. 7). Zwar ist für den Austausch von Sachinformationen auch eine direkte Kommunikation zwischen WZ-Referent*innen und BMZ-Regionalreferat möglich, dennoch zeigt sich, dass unter anderem aufgrund der begrenzten Entscheidungsbefugnisse der WZ-Referent*innen diese in der Ausübung ihrer Aufgaben sehr stark abhängig von der Qualität der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Beteiligten (DO, Botschaft, Länderreferent*in) sind. Die Übertragung von Aufgaben aus dem BMZ-Regionalbereich an die WZ-Referent*innen vor Ort ist vor diesem Hintergrund erschwert.

Gleichzeitig sind Formate des informellen und direkten Austausches zwischen WZ-Referent*innen und Regionalreferenten sehr wichtig, damit diese ihre Steuerungsaufgaben wahrnehmen können. Vor allem in Bezug auf Informationen zum Länderkontext sind die Länderreferent*innen sehr stark von der Expertise der WZ-Referent*innen und auch der DO abhängig. Die LPR und die Interviews machen allerdings deutlich, dass die bestehenden Strukturen und Formate häufig nicht ausreichen, um die kontextspezifische Portfoliosteuerung in den BMZ-Regionalreferaten sicherzustellen, und dass die Länderexpertise der WZ-Referent*innen teilweise nicht ausreichend in Entscheidungsprozesse miteinbezogen wird. Insgesamt zeigt sich, dass die Zusammenarbeit sehr stark personenabhängig ist und vor allem dann gut funktioniert, wenn sich die einzelnen Akteure gut verstehen. Dies ist vor dem Hintergrund möglicher Konflikte herausfordernd, da es an strukturellen Mechanismen fehlt, um den erforderlichen engen Informationsaustausch zu gewährleisten.

Gestützt werden diese Ergebnisse durch die DEval-Evaluierung zur Integration der TZ-Instrumente, die bereits 2016 zu dem Schluss kam, dass „die Rolle der WZ-Referate in den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen zwischen dem BMZ, der EZ-Außenstruktur und den DO noch nicht ausreichend definiert sind“ und dass „trotz einer grundsätzlichen formalen Rollenklärung nach wie vor formal nicht eindeutig abgegrenzte Zuständigkeiten sowie unterschiedliche Auffassungen zwischen BMZ und DO zu zentralen Aspekten der Aufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung“ bestehen (Meyer et al., 2016, S. 14f.). Auch wenn die Vorgaben seitdem weiterentwickelt wurden, sind diesbezügliche Herausforderungen nach wie vor sichtbar.

4.2 Qualität der Steuerungsvorgaben

Für das Erreichen der übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele des BMZ bedarf es klarer Vorgaben für die strategische Portfoliosteuerung. Für die Bewertung der Qualität der Steuerungsvorgaben wurde daher untersucht, inwieweit die Vorgaben die übergeordneten Zielsetzungen des BMZ adressieren und ob die Vorgaben klar und kohärent zueinander sind. In einem zweiten Schritt wurden die Konzeption und Ausgestaltung der

Planungs- und Steuerungsprozesse sowie die Nützlichkeit der Vorgaben für die strategische Portfoliosteuerung beleuchtet. Eine Bewertung der Effizienz der Portfoliosteuerung war auf Basis der Analysen nicht möglich, aber es können Hinweise gegeben werden, an welchen Stellen Abstimmungen schwierig sind oder Prozesse als sehr aufwendig bewertet werden.

Klarheit und Kohärenz der Vorgaben in Bezug auf die Umsetzung von BMZ-Prioritäten

Die entwicklungspolitischen Zielsetzungen des BMZ werden durch die bestehenden Vorgaben und Instrumente zur Portfoliosteuerung umfassend adressiert. Die Vielzahl der Ziele schränkt die Klarheit der Vorgaben jedoch erheblich ein. Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, stellt das BMZ vielfältige Ansprüche an seine Arbeit, die sich in einer entsprechenden Anzahl unterschiedlicher Vorgaben und Instrumente zu deren Umsetzung widerspiegeln. Auch wenn das BMZ in den letzten Jahren Anstrengungen zur Fokussierung seines Engagements unternommen hat, zeigt sich dennoch weiterhin ein breites Spektrum an Vorgaben und Strategien, das sowohl übergeordnete Prinzipien als auch thematische Schwerpunkte umfasst und durch neue politische Akzentsetzungen der BMZ-Leitungen kontinuierlich erweitert wurde. Eine explizite Hierarchisierung der Zielsetzungen gibt es nicht, vielmehr besteht der Anspruch einer möglichst umfassenden Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Ziele. Die zahlreichen nebeneinanderstehenden und sich zum Teil überlappenden Zielsetzungen sind in der Summe jedoch schwer zu erfassen und schränken die Klarheit der Vorgaben für die Portfoliosteuerung erheblich ein.

Die Steuerungsvorgaben stellen überwiegend detaillierte Handlungsanweisungen zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele bereit, jedoch fehlt es teilweise an einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den angestrebten Zielen und den damit verbundenen Anforderungen. Für die Umsetzung der Steuerungsvorgaben wurden überwiegend detaillierte Handlungsanweisungen und Verfahren entwickelt, die in Form von Handreichungen und Verfahrensinformationen bereitgestellt werden. Dennoch bleiben die angestrebten Ziele und entwicklungspolitischen Ansprüche zum Teil sehr abstrakt. So wird beispielsweise die Ausrichtung an den Prioritäten der Partner in den Vorgaben zur Erstellung der Länderstrategien explizit

eingefordert und über Formate wie Regierungsverhandlungen und -konsultationen adressiert. Dennoch bleibt unklar, wie die Partnerorientierung konkret ausgestaltet werden soll und welche Ansprüche an die Stärkung der Eigenverantwortung der Partner bestehen. Dies erhöht einerseits den Handlungsspielraum der Regionalreferate, führt aber in der Konsequenz zu einem sehr heterogenen Verständnis von Partnerorientierung in der jeweiligen Zusammenarbeit. Eine diesbezügliche Klärung erscheint notwendig, um einen angemessenen Umgang mit möglichen Zielkonflikten zwischen den entwicklungspolitischen Interessen des BMZ und den Interessen der Partner sicherzustellen, zumal es sich bei den Partnern um unterschiedliche Akteure mit gegebenenfalls unterschiedlichen Interessen handelt. Angesichts einer zunehmenden Multi-Akteurs-Perspektive in der EZ, die sich nicht allein an Regierungen der Partnerländer orientiert, sondern auch zivilgesellschaftliche und private Akteure einbindet, erscheint eine explizite Auseinandersetzung mit den Ansprüchen und Zielsetzungen von Partnerorientierung unumgänglich (Keijzer und Klingebiel, 2019). In den LPR-Ländern stellte sich die Frage der Partnerorientierung vor allem im Zuge von Autokratisierungstendenzen und damit einhergehend abnehmender Rechtsstaatlichkeit sowie nach nicht demokratisch legitimierten Regierungswechseln. In Interviews wurde angesichts der steigenden Volatilität in vielen Partnerländern eine diesbezügliche Regelungslücke bemängelt. Nach Aussagen aus dem BMZ-Grundsatzreferat wurden allerdings bereits erste Schritte unternommen, um diese Regelungslücke zu schließen.

Aufgrund zahlreicher Anforderungen, die es zu beachten gilt, sind die verschiedenen Vorgaben zur Portfoliosteuerung sehr umfangreich und teilweise überkomplex. In Interviews und Befragungen von Mitarbeitenden aus den BMZ-Regionalreferaten fiel die Bewertung der Klarheit der Steuerungsvorgaben je nach Vorgabe unterschiedlich aus.¹³ Einzelne Vorgaben für die länderbezogene Portfoliosteuerung, wie zum Beispiel die Vorgaben zur Durchführung von Regierungsverhandlungen und -konsultationen oder zur Erstellung der Länderstrategien und EZ-Programme, wurden überwiegend als klar bewertet, während die Bewertung der Vorgaben zur Umsetzung von

Sektorvorhaben, SI und Globalvorhaben kritischer ausfiel.¹⁴ Grundsätzlich weisen die Vorgaben und Verfahren zur Portfoliosteuerung angesichts der Vielzahl an Anforderungen, die an ein Länderportfolio gestellt werden, eine hohe Komplexität auf. So müssen beispielsweise im Rahmen der Länderstrategieerstellung die vielfältigen Ansprüche an ein Länderportfolio umfassend geprüft und in der Strategie abgebildet werden. Dies erfordert einerseits umfangreiche Analysen etwa zum Länderkontext, zu Partnerzielen oder zu den Aktivitäten anderer Geber, andererseits die Einbindung der Perspektiven unterschiedlicher Stakeholder aus den BMZ-Sektor- und Grundsatzreferaten. Damit wird der Prozess sehr aufwendig und langwierig, zudem besteht die Gefahr, dass die Länderstrategie immer umfangreicher wird und der strategische Charakter verloren geht. Es zeigt sich ein grundlegendes Spannungsfeld in der Vorgabe, dass die Länderstrategie einerseits alle Anforderungen, die an ein Portfolio gestellt werden, angemessen berücksichtigen muss, andererseits aber den Anspruch eines strategisch fokussierten Steuerungsdokuments erfüllen soll.

Der Anspruch an die Kohärenz der Vorgaben wird nur in Teilen erfüllt. Grund dafür sind bestehende Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Steuerungsansprüchen und eine unzureichende Auseinandersetzung mit diesen. Obwohl innerhalb und zwischen den für die Erstellung der Vorgaben verantwortlichen Grundsatzreferaten Abstimmungsprozesse etabliert wurden, die sicherstellen sollen, dass Kohärenz und Komplementarität der verschiedenen Vorgaben und Instrumente gewährleistet sind, gelingt dies nur in Teilen. Die Dokumentenauswertung zeigt, dass vielfach Querbezüge zwischen den unterschiedlichen Steuerungsvorgaben hergestellt werden, die das Zusammenspiel der Instrumente unterstreichen. Eine transparente Auseinandersetzung mit potenziellen Zielkonflikten zwischen den unterschiedlichen Vorgaben und Prioritäten erfolgt allerdings nicht, was zu Unklarheiten bei der Umsetzung führt. Politische Veränderungen sowie neu hinzukommende (Leitungs-)Prioritäten führen dazu, dass die Vorgaben zudem immer umfangreicher werden und laufend aktualisiert werden müssen. Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass Widersprüche zwischen den Vorgaben entstehen.

¹³ Die Bewertung der Steuerungsvorgaben im Rahmen der Onlinebefragung ist im Online-Anhang dargestellt.

¹⁴ Letztere haben zwar in der Umsetzung wichtige Schnittstellen zu den Regionalreferaten, sie liegen aber nicht im unmittelbaren Verantwortungsbereich der Regionalreferate und sind daher bei diesen potenziell weniger bekannt.

Einzelne Zielkonflikte zeigen sich beispielsweise zwischen den Vorgaben zur europäischen Zusammenarbeit und den Vorgaben zur Umsetzung des Steuerungsdreiklangs für das bilaterale staatliche Länderportfolio. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des BMZ, die europäische Zusammenarbeit zu stärken (BMZ, 2019; EC, 2023), ist vonseiten der Regionalreferate verpflichtend zu prüfen, ob eine *Joint-Programming*-Strategie und ein entsprechendes Chapeau-Papier die Länderstrategie ersetzen können. Dies hat unmittelbare Implikationen für die Ausgestaltung und Steuerung des Länderportfolios. So bestehen im Rahmen des *Joint Programming* andere Anforderungen in Bezug auf die Inhalte und Zeiträume der Berichterstattung. Zudem besteht die Möglichkeit, auf die EZ-Programmbildung zu verzichten. Die diesbezügliche Flexibilität und der Verzicht auf eine verpflichtende Programmbildung werden als Anreize für die Regionalreferate gesehen, die gemeinsame strategische Planung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten voranzubringen. Gleichzeitig wird damit der Zweck des EZ-Programms als politisches und operatives Steuerungsinstrument des BMZ aufgehoben. Eine Auseinandersetzung mit den Implikationen einer fehlenden Programmbildung erfolgt bislang nicht.

Zum Umgang mit Zielkonflikten bei der Umsetzung politischer Schwerpunktthemen der Bundesregierung einerseits und der Ausrichtung an den Interessen der Partner andererseits findet keine Auseinandersetzung auf der Organisationsebene statt. Im BMZ-2030-Reformkonzept heißt es diesbezüglich: Aufgabe der Regionalreferate ist es, „die bilaterale Umsetzung der thematischen Ziele mit den Kooperationsinteressen der Partnerländer in Einklang zu bringen [...]“ (BMZ, 2019, S. 41) Welche Spannungsfelder dabei auftreten können und wie im Falle einer Nichtübereinstimmung von Interessen zu verfahren ist, wird in den Vorgaben allerdings nicht explizit thematisiert (siehe Abschnitt 2.2).

Konzeption und Ausgestaltung von Prozessen und Verfahren

Die Prozesse und Verfahren zur strategischen Portfoliosteuerung sind komplex und aufwendig in der Umsetzung. Dies betrifft sowohl die Prozesse der übergeordneten Portfolioplanung im BMZ als auch die Prozesse zur Portfoliosteuerung auf der Länderebene. Für die strategische Portfoliosteuerung sind Prozesse und Verfahren auf unterschiedlichen Ebenen des BMZ vorgesehen. Die übergeordnete strategische Portfolioplanung erfolgt innerhalb des BMZ unter Beteiligung der verschiedenen Leitungsebenen sowie der Referent*innen aus den Regional-, Sektor- und Grundsatzreferaten. Für die konkrete Steuerung und -ausgestaltung auf der Länderebene sind die jeweiligen Länderreferent*innen in Zusammenarbeit mit den WZ-Referent*innen und DO verantwortlich (siehe Abschnitt „Rollen und Verantwortlichkeiten im Zusammenspiel zwischen Regional-, Sektor- und Grundsatzbereich“). Abbildung 9 zeigt die grundlegenden Verfahren im Zyklus der strategischen Portfolioplanung und -steuerung des BMZ.

Abbildung 9 Grundlegende Verfahren der strategischen Portfoliosteuerung des BMZ



Quelle: DEval, adaptierte Darstellung basierend auf internen Dokumenten des BMZ

Die Ergebnisse der Onlinebefragung und der Interviews zeigen hinsichtlich der effizienten Ausgestaltung der Prozesse und Verfahren über alle Vorgaben hinweg ein kritisches Bild. In der Onlinebefragung von Länderreferent*innen im BMZ wurden die Verfahren zu Regierungsverhandlungen und -konsultationen noch am besten bewertet, gefolgt von den Prozessen der integrierten Planung und Allokation (iPA). Am kritischsten wurden vom Regionalbereich die Vorgaben zur Umsetzung von Sektor- und Globalvorhaben sowie die Verfahren zur Erstellung von EZ-Programmen bewertet (siehe Abbildung 5 im Online-Anhang).

Prozesse und Verfahren der strategischen Portfolioplanung im BMZ

Die Verfahren und Prozesse zur strategischen Portfolioplanung wurden in den letzten Jahren grundlegend überarbeitet. Mit der integrierten Planung und Allokation wurde

insbesondere das Zusammenwirken der thematischen und der länderbezogenen Arbeit des BMZ verstärkt adressiert. Die in Abschnitt 2.1. dargelegten Herausforderungen für die strategische Portfoliosteuerung, die sich unter anderem aus der Vielzahl der zu bearbeitenden Handlungsfelder und dem damit verbundenen vielfältigen Instrumenteneinsatz ergeben, wurden vom BMZ erkannt. Entsprechend hat das BMZ in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen, um die strategische Ausrichtung und Kohärenz seiner Arbeit zu stärken. Mit der iPA wurden neue Verfahren zur stärkeren Synchronisierung der Planungsprozesse in den Abteilungen eingeführt und die Vorgaben zur Umsetzung von Sektor- und Globalvorhaben überarbeitet. So wurde das Subsidiaritätsprinzip¹⁵ verpflichtend in den Vorgaben verankert, um Duplikationen im Portfolio zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Instrumente komplementär eingesetzt werden. Zudem wurden

¹⁵ Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Vorhaben prioritär bilateral umgesetzt werden sollen. Regionale und globale Vorhaben werden nur dann realisiert, wenn sie grenzüberschreitende Entwicklungsprozesse zu Kern- und Initiativthemen betreffen (BMZ, 2019).

verstärkt Möglichkeiten zur „Bilateralisierung“ von Globalvorhaben und SI in den Blick genommen, das heißt, es wurde überprüft, inwieweit diese Vorhaben stärker in die bestehenden Kernthemen und EZ-Programme des bilateralen Portfolios integriert werden können.

Die Verfahren der integrierten Planung und Allokation (iPA) befinden sich noch in der Erprobung und es bedarf einer weiteren Klärung von Prozessschritten in der Umsetzung. Da die iPA erst 2021 eingeführt wurde, gibt es noch keine umfangreichen Erkenntnisse zu deren Umsetzung. Sowohl in Bezug auf einzelne Planungsschritte als auch hinsichtlich der zukünftigen Umsetzung von Globalvorhaben und von Vorhaben der SI besteht zudem noch Klärungsbedarf. Die Interviews und Befragungen von Beteiligten aus den Grundsatz-, Regional- und Sektorbereichen bestätigen, dass die Prozesse der iPA noch nicht etabliert sind, vor allem die Verfahren zur Abstimmung zwischen Sektor- und Regionalreferaten erscheinen vielfach noch unklar. Kritisiert wurde auch, dass Zeitpläne nicht eingehalten würden. Darüber hinaus wurden Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Verteilung von Mitteln auf einzelne Länderportfolios als intransparent bemängelt.

Die Aussagen aus den Interviews und der Onlinebefragung lassen darauf schließen, dass durch die iPA Fortschritte bei der gemeinsamen Abstimmung erzielt wurden. Allerdings sind die Prozesse aufwendig in der Umsetzung. Vor dem Hintergrund der bestehenden Strukturen wurde die iPA als „Prozess zur Zusammenbindung fragmentierter Haushaltstitel“ teilweise positiv bewertet. Doch auch wenn sich die gemeinsame Betrachtung von Länder- und Sektorthemen und die Synchronisierung der Planungsprozesse aus Sicht der Beteiligten verbessert haben, wird die iPA in der Gesamtschau als aufgebläht empfunden. Neben den aufwendigen Abstimmungsprozessen wurde vor allem die späte Einbindung der Sektorreferate in die Länderplanung kritisiert. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verlässlichkeit der Haushaltsmittel abgenommen hat und 2023 erstmalig Haushaltskürzungen erfolgten (BMF, 2023). Dies führte in der Folge zu Unsicherheiten in der Planung und großen Nachsteuerungsbedarfen, was sich negativ auf die Effizienz der Prozesse auswirkte. Vor diesem Hintergrund konnte eine „reguläre“ iPA bislang kaum umgesetzt werden.

Prozesse und Verfahren der Portfoliosteuerung auf der Länderebene

Unklarheiten in Bezug auf die Funktion einzelner Instrumente sowie die Flexibilität bei der Ausgestaltung des Steuerungs-dreiklangs auf Länder-, Programm- und Modulebene führen zu Defiziten in der Umsetzung. Wie einleitend beschrieben, erfolgt die Planung und Steuerung der bilateralen deutschen EZ auf der Länderebene über den sogenannten „Dreiklang“, bestehend aus einer Länderstrategie, EZ-Programmen und Modulen. EZ-Programme stellen darin die Schnittstelle zwischen den strategischen Vorgaben des BMZ aus der Länderstrategie und der operativen Implementierung der Module durch die staatlichen DO dar und operationalisieren somit die strategischen Vorgaben aus der Länderstrategie. Das Steuerungssystem ist dabei als zirkuläres Modell konzipiert, in dem sich die verschiedenen Ebenen ergänzen und in engen Wechselbeziehungen zueinander stehen (Dok. 4, 8, 11; siehe Abbildung 4 im Online-Anhang).

Die Vorgaben für die Länderportfoliosteuerung, wie die Vorgaben und Verfahren zur Erstellung der Länderstrategie und der EZ-Programme, sowie die Verfahren der TZ und FZ sind in den jeweiligen Handreichungen ausführlich beschrieben. Dennoch werden bei der Umsetzung des Steuerungs-dreiklangs Defizite deutlich. Zwar sind die einzelnen Vorgaben und Verfahren aus Sicht des Regionalbereichs überwiegend klar geregelt, es zeigt sich aber, dass hinsichtlich der Funktion, die die Instrumente erfüllen sollen, kein einheitliches Verständnis besteht. Das zirkuläre Steuerungsmodell des BMZ gibt keine klare Hierarchie im Steuerungssystem vor. Dies erhöht zwar einerseits die Flexibilität bei der Portfoliosteuerung, das bestehende Regelungsvakuum führt aber andererseits zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Umsetzung und schränkt die Funktionsfähigkeit des Steuerungssystems ein. So ist in den Vorgaben offengehalten, wann und in welcher Reihenfolge Module oder EZ-Programme entwickelt werden sollen und zu welchem Zeitpunkt und in welchem Zeitrahmen die Länderstrategie erstellt werden soll (Dok. 4). Entsprechend leiten sich EZ-Programme und Module nicht automatisch aus der Länderstrategie ab. Dies schränkt die Funktion der Länderstrategie als übergeordnetes Steuerungsinstrument ein. Auch die Funktion der EZ-Programme bleibt unklar. Laut Vorgaben dienen diese sowohl als politisches als auch als operatives

Steuerungsinstrument. Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen Module so auszuwählen und auszurichten, dass sie sich optimal im Sinne der EZ-Programmzielerreichung verstärken (Dok. 4, 11). Da die EZ-Programme aber in der Regel aus bereits bestehenden Modulen zusammengestellt werden, führt dies in der Konsequenz teilweise dazu, dass bei der Bündelung von Modulen innerhalb eines EZ-Programms der kleinste gemeinsame Nenner gesucht wird. Die EZ-Programme erfüllen somit häufig nicht den strategischen Zweck, die Module im Hinblick auf ein übergeordnetes Zielsystem synergetisch zu bündeln. Dies wird auch durch die LPR bestätigt, die zeigen, dass häufig bereits bestehende Module sehr pragmatisch gebündelt und in einen übergeordneten EZ-Programmrahmen eingebettet werden. Hier zeigt sich die Herausforderung, die Vorgaben einerseits so zu gestalten, dass sie den Anforderungen in der Praxis gerecht werden, andererseits ihre Funktion aber noch angemessen erfüllen.

Langwierige Abstimmungsschleifen und komplexe Verfahren führen zu einer Depriorisierung strategischer Prozesse. Insgesamt zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der Konzeption idealtypischer Prozesse, die alle Ansprüche und Perspektiven berücksichtigen, und der praktischen Umsetzbarkeit der Vorgaben. Die bestehenden Prozesse und Verfahren im Rahmen der Portfoliosteuerung werden grundsätzlich als sehr aufwendig empfunden. Das gilt sowohl für den Prozess zur Erstellung der Länderstrategie als auch für die Entwicklung der EZ-Programme. Die Analyse der Handreichungen zeigt, dass häufig zahlreiche Prozessschritte einzuhalten sind, wodurch sowohl die Vorgaben als auch die Prozesse selbst sehr komplex sind.

Vor allem in Bezug auf die Länderstrategie verzögern die zahlreichen Abstimmungsschleifen innerhalb des BMZ aus Sicht der Beteiligten den Prozess und schränken zudem die Klarheit der Strategie sowie die Möglichkeiten zur Umsetzung strategischer Ziele ein. In der Konsequenz wird in der Praxis die Erstellung der Länderstrategie – auch vor dem Hintergrund anderer Prioritäten – zurückgestellt. Dies wird auch anhand der geringen Anzahl final verabschiedeter Länderstrategien im Regionalbereich deutlich. So lagen zum Zeitpunkt der Datenerhebung lediglich vier Länderstrategien vor, die nach den aktuellen Vorgaben erstellt wurden.

In der Vergangenheit wurden vereinzelt Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz umgesetzt, dennoch binden die bestehenden Verfahren erhebliche Ressourcen. Der Grundsatzbereich ist bemüht, die Effizienz der Verfahren unter Berücksichtigung der einzuhaltenden rechtlichen Vorgaben und Qualitätsansprüche regelmäßig zu überprüfen und zu verbessern. Ein Beispiel hierfür ist die Anpassung der Dienstanweisung für die WZ-Referent*innen, die durch Maßnahmen zur „Effizienzsteigerung in der Kommunikation“ ergänzt wurde, die den direkten Informationsaustausch zwischen Länderreferent*innen und WZ-Referent*innen vereinfachen. Als positives Beispiel für die Verschlinkung von Prozessen kann auch der freiwillige Verzicht auf die völkerrechtliche Vereinbarung herangezogen werden, welche in den untersuchten Länderportfolios teilweise als wesentlicher Faktor für Verzögerungen identifiziert wurde.¹⁶ Insgesamt zeigt sich, dass die bestehenden Verfahren erhebliche Ressourcen binden. Aus Sicht der Regionalreferate sowie der befragten WZ-Referent*innen und DO besteht vor diesem Hintergrund ein großer Bedarf, die Steuerungsverfahren zu verschlanken.

Nützlichkeit der Vorgaben für die Portfoliosteuerung
Die bestehenden Vorgaben und Regelungen sind eine wichtige Grundlage für die Portfoliosteuerung. In der Realität klaffen Anspruch und Wirklichkeit bei der Portfoliosteuerung jedoch auseinander. Die grundsätzliche Bedeutung der bestehenden Vorgaben und Verfahren für die Portfoliosteuerung wird durch die Analysen bestätigt. In den LPR-Ländern wurde deutlich, dass ein fehlender strategischer Ansatz eine hohe Fragmentierung der Länderportfolios nach sich zieht, was die Steuerbarkeit und letztlich auch das Wirkpotenzial des BMZ-Engagements in den Partnerländern einschränkt. Auch wenn die Umsetzung des Steuerungsdreiklangs in keinem der untersuchten LPR-Länder idealtypisch erfolgte, zeigten sich doch deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der Vorgaben und der damit verbundenen Steuerungsfähigkeit der Regionalreferate. In Ländern mit fehlender beziehungsweise ausgesetzter Programmbildung zeigte sich häufig ein „Wildwuchs“ einzelner Module, die weitgehend unabhängig voneinander umgesetzt wurden. Dies führte vereinzelt zu Dopplungen oder in einem Fall sogar zu Konflikten, wenn Vorhaben der

¹⁶ Die völkerrechtliche Projektvereinbarung ist ein Verfahrensschritt der Modulbeauftragung und regelt auf zwischenstaatlicher Ebene den Verwendungszweck und den Umfang eines deutschen Beitrags (Dok. 4).

SI in Konkurrenz zu den bilateralen Vorhaben standen. Dies zeigte sich beispielsweise im Landwirtschaftsbereich, wenn Vorhaben der SI die gleichen Themen bearbeiteten wie die bilateralen Vorhaben, oder wenn, wie in einem anderen Fall, im Finanzsektor Maßnahmen zum Aufbau langfristiger Strukturen durch die Vergabe kurzfristiger Zuschüsse aus einem anderen Vorhaben konterkariert wurden. Insgesamt wurden Synergiepotenziale zwischen den Modulen nicht ausgeschöpft. Diesbezügliche Defizite wurden zwar auch bei bestehender Programmbildung erkennbar, in EZ-Programmen, die nach den neueren Vorgaben erstellt wurden, zeigte sich demgegenüber aber zumindest in der Konzeption eine deutlich intensivere Auseinandersetzung mit Möglichkeiten des Zusammenwirkens einzelner Module und der Nutzung von Synergiepotenzialen.

Auch in den Interviews und Befragungen wurde das Vorhandensein von Standards befürwortet und die Nützlichkeit der Vorgaben zur Länderstrategie und den EZ-Programmen überwiegend bestätigt. So erfüllt die Länderstrategie aus Sicht der Regionalreferate eine wichtige Funktion als strategisches Steuerungsinstrument und „Leitplanke für die Zukunft“. Zudem dient sie als Argumentationsgrundlage für die Portfolioausgestaltung innerhalb des BMZ und als Orientierung für die DO. Vor dem Hintergrund volatiler Kontexte wird der Zweck der Länderstrategie – insbesondere in Zusammenhang mit dem langwierigen Erstellungsprozess – aber auch teilweise infrage gestellt. Im DEval-Themenschwerpunktbericht zur EZ in fragilen Staaten wird in diesem Zusammenhang der Anspruch an die Entwicklung kontextrobuster Strategien formuliert, um mit der Volatilität angemessen umgehen zu können und strategisches Handeln sicherzustellen. Die Entwicklung von Strategien, die in der Lage sind, sich an einen wandelnden Kontext dynamisch anzupassen und ein adaptives operatives Handeln ermöglichen, stellt somit eine besondere Herausforderung in fragilen Ländern dar (Faust et al., 2023).

Die geringe Anzahl der nach den neuen Vorgaben erstellten Länderstrategien lässt darauf schließen, dass die tatsächliche Nutzung der Länderstrategie als Steuerungsinstrument bislang begrenzt ist. Befragungen bestätigen, dass die Länderstrategie in der Praxis als Steuerungsinstrument nur eingeschränkt

genutzt wird. Ähnliches lässt sich für die EZ-Programme feststellen, die als politisches Steuerungsinstrument aus Sicht der Länderreferent*innen zwar hilfreich und wichtig sind, aber den Zweck einer synergetischen Verzahnung von Modulen und damit die Erzielung von übergeordneten Wirkungen über die einzelnen Module hinaus in der Praxis bislang kaum erfüllen (siehe Abschnitt 2.1.4). In den LPR-Ländern zeigte sich, dass angesichts fehlender oder unzureichender Instrumente auf der übergeordneten Ebene die Steuerung durch die Regionalreferate häufig auf der Modulebene erfolgte und strategische Ansätze auf der Portfolioebene vernachlässigt wurden.

In der bisherigen Umsetzung zeigt sich, dass die Anforderung der regionalen und thematischen Verzahnung nur bedingt erfüllt wird. Die Ergebnisse der Interviews und Befragungen verdeutlichen, dass aus Sicht der Beteiligten die Abstimmung zwischen Sektor- und Regionalbereichen durch die iPA verbessert wurde. Inwieweit mit der iPA die Planungs- und Umsetzungsprozesse von Sektor- und Regionalbereich zukünftig tatsächlich besser synchronisiert und verzahnt werden, bleibt aber abzuwarten. Deutlich geworden ist, dass die grundlegende Problematik der Fragmentierung auch über die iPA nicht vollständig aufgelöst werden kann.

Die Vielzahl der bestehenden Vorgaben und Verfahren bei gleichzeitig begrenzten Ressourcen ist ein wesentlicher Hemmfaktor für deren Nutzung und Nützlichkeit. Auch wenn die einzelnen Vorgaben und Instrumente überwiegend eine wichtige Grundlage für die Verfolgung der unterschiedlichen entwicklungspolitischen Ansprüche und Ziele darstellen, führen Vielzahl und Komplexität der Vorgaben sowie umfangreiche Konsultations- und Abstimmungsprozesse zu einer Überlastung des Systems. Kurze Rotationszeiten des Personals in den Referaten von zum Teil unter drei Jahren begrenzen zudem den Aufbau fachspezifischen Wissens und die Aneignung von Kenntnissen, die für die Einhaltung der Verfahren und die Nutzung von strategischen Steuerungsinstrumenten notwendig sind. In der Folge sind die Vorgaben von den Länderreferent*innen kaum zu verarbeiten.

Die formalen Handlungsspielräume der Regionalreferate für die strategische Portfoliogestaltung sind unter den

bestehenden Rahmenbedingungen nur eingeschränkt nutzbar. Trotz der zahlreichen Vorgaben für die Portfoliosteuerung verfügen die Regionalreferate innerhalb des gesetzten Rahmens über Handlungsspielräume für eine kontextspezifische Portfoliogestaltung. Die effektive Nutzung dieser Handlungsspielräume setzt allerdings voraus, dass die verantwortlichen Länderreferent*innen über die notwendigen Länderkenntnisse sowie gute Beziehungen zu den jeweiligen Kooperationspartnern verfügen, um die Portfolios angemessen strategisch ausgestalten zu können. Zudem ist ein gutes Zusammenspiel zwischen Regionalreferat, WZ-Referent*innen und DO erforderlich. Die LPR-Ergebnisse und Interviews zeigen, dass die formalen Handlungsspielräume in der Praxis nur eingeschränkt ausgeschöpft werden, weil die notwendigen Rahmenbedingungen dafür nicht gegeben sind. Insbesondere die hohe Fluktuation in den Regionalreferaten sowie die große Distanz zu den Partnerländern schränken die Möglichkeiten zum Aufbau spezifischer Länderexpertise ein.

5.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

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

Schlussfolgerung

Unter den bestehenden Rahmenbedingungen gelingt es dem BMZ nur teilweise, seine Länderportfolios entlang der vielfältigen entwicklungspolitischen Ansprüche strategisch zu steuern und auszugestalten. Angesichts des komplexen Umfelds, in dem sich die EZ bewegt, bedarf es einer klareren Weichenstellung hinsichtlich der angestrebten entwicklungspolitischen Zielsetzungen sowohl auf der Organisationsebene des BMZ als auch auf der Länderebene, um die Steuerbarkeit der Länderportfolios sicherzustellen. Dies beinhaltet

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

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

Vielfältige Ansprüche an die bilaterale staatliche EZ und veränderte globale Rahmenbedingungen haben die Komplexität der Portfoliogestaltung deutlich erhöht. Sowohl das Umfeld als auch die Begründungszusammenhänge für die bilaterale staatliche EZ haben sich seit den 2000er-Jahren stark verändert. Ansprüche an die EZ zur Bewältigung globaler Herausforderungen haben ebenso an Bedeutung gewonnen wie politische Eigeninteressen der beteiligten Partner. Angesichts der vielfältigen Ansprüche ergibt sich eine Vielzahl an zu bearbeitenden Themen, für die das BMZ umfangreiche Instrumente und Abstimmungsformate entwickelt hat, die in den Länderportfolios zum Einsatz kommen. Gleichzeitig bestehen zwischen den zahlreichen und komplexen Zielen und Ansprüchen Spannungsfelder, die sich nicht auflösen lassen. Die Anforderungen an die strategische Portfoliosteuerung haben sich vor diesem Hintergrund deutlich erhöht.

Die Länderportfolios adressieren wichtige entwicklungspolitische Ziele. Die hohe Komplexität der Länderportfolios und begrenzte Kapazitäten in den BMZ-Regionalreferaten schränken die strategische Steuerungsfähigkeit des BMZ jedoch stark ein. Die durchgeführten LPR zeigen, dass die BMZ-Länderportfolios wichtige entwicklungspolitische Bedarfe in den Partnerländern entlang der gesetzten Ziele adressieren. Der Umgang mit Zielkonflikten stellt jedoch eine Herausforderung dar.

Die Spannungsfelder zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen sind zwar bekannt, es mangelt jedoch an einer expliziten Auseinandersetzung mit diesen sowie an einer strategischen Weichenstellung auf der Organisationsebene des BMZ. Die Harmonisierung der Ziele des BMZ mit den übergeordneten Entwicklungsstrategien der Partnerländer gelingt fast immer. Deren meist sehr umfassender Charakter bietet aber nur begrenzt Orientierung für ein fokussiertes und steuerbares bilaterales EZ-Portfolio, das die Partnerprioritäten angemessen berücksichtigt. Ansprüchen an die EZ hinsichtlich des Aufbaus nachhaltiger Strukturen stehen in der konkreten Portfoliogestaltung zudem oftmals Hindernisse wie unvorhersehbare politische Ereignisse und Dynamiken entgegen. Gleichzeitig behindern Pfadabhängigkeiten die strategische Umsteuerung von Länderportfolios, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. Dies führt zu einer wachsenden Vielfalt von Themen, da neue hinzukommen, ohne dass bestehende aufgegeben werden. Die BMZ-Regionalreferate sind bemüht, die verschiedenen Anforderungen möglichst umfassend zu erfüllen. In der Folge weisen die Länderportfolios aufgrund der Vielzahl der Ziele und des damit verbundenen umfangreichen Instrumenteneinsatzes jedoch oftmals eine zu hohe Komplexität auf und sind zum Teil inhaltlich überfrachtet. Dies erschwert die Portfoliosteuerung und wirkt sich negativ auf die interne und externe Kohärenz der Zusammenarbeit und

letztlich auf das Wirkpotenzial aus. Eine kontextspezifische Portfoliogestaltung durch die Regionalreferate ist unter den bestehenden Rahmenbedingungen kaum leistbar und wird durch das Rotations- und Generalistenprinzip im BMZ zusätzlich gehemmt.

Um die Portfoliosteuerung entlang der gesetzten Ansprüche zu verbessern, bedarf es einer stärkeren Wahrnehmung von strategischer Steuerungsverantwortung sowohl auf der

Organisationsebene des BMZ als auch auf der Länderebene. Dabei sollten die Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Steuerungsansprüchen transparent gemacht werden und klare Orientierungslinien zum Umgang damit vorgegeben werden. Gleichzeitig bedarf es dezentraler Entscheidungsbefugnisse in den Regionalreferaten sowie eines ausreichenden Handlungsspielraums für eine strategisch fokussierte Portfoliogestaltung und -steuerung auf der Länderebene.

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

Schlussfolgerung

Der mit dem LPR-Instrument angestrebte Nutzen für die strategischen Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios ist bisher begrenzt, der diesbezügliche formulierte Anspruch wird somit bislang kaum erfüllt. Die Nutzung der von LPR bereitgestellten Evidenz wird überwiegend durch systemische Hemmfaktoren wie unzureichende Kapazitäten in den Regionalreferaten, die Depriorisierung strategischer Prozesse sowie Defizite beim Wissensmanagement behindert. Verbesserungen am Instrument können den Nutzen von LPR nur bedingt erhöhen. Für eine stärkere Nutzung von Evidenz bei der Portfoliogestaltung bedarf es organisationsinterner Kapazitäten und Anreize, die

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

Der LPR ist ein potenziell nützliches Instrument, um die strategische Portfoliosteuerung des BMZ zu unterstützen. Die Kapazitäten der Regionalreferate des BMZ, die von den LPR bereitgestellte Evidenz aufzunehmen und zu nutzen, sind jedoch unzureichend. Durch die Bereitstellung von unabhängigen Informationen und die LPR-Formate zur Reflexion des Portfolios innerhalb des Länderteams (Regionalreferate, WZ-Referent*innen und DO) unter externer Anleitung befördern die LPR die strategische Auseinandersetzung mit den jeweiligen Länderportfolios. Trotz des potenziell hohen prozessualen und inhaltlichen Nutzens von LPR ist es in der Vergangenheit nicht ausreichend gelungen, die LPR-Ergebnisse in die Prozesse zur Erstellung der Länderstrategien und die Weiterentwicklung der Portfolios einfließen zu lassen.

Die Nutzung von LPR wird vor allem durch Hemmfaktoren im deutschen EZ-System begrenzt. Die Herausforderungen der strategischen Portfoliogestaltung und -steuerung werden durch den LPR zwar adressiert, sind durch das Instrument jedoch nicht

auflösbar. Ein wesentlicher Hemmfaktor für die Nutzung der durch LPR bereitgestellten Evidenz ist die geringe Priorisierung von Prozessen zur Bearbeitung strategischer Fragestellungen auf der Länderebene. Dies ist oftmals auf überkomplexe Steuerungsvorgaben und Verfahren sowie auf und die zahlreichen Anforderungen an das Portfoliomanagement zurückzuführen. Wechselnde politische Prioritäten, Pfadabhängigkeiten und sich verändernde Rahmenbedingungen wirken sich ebenfalls negativ aus. Instrumentenbezogene Verbesserungspotenziale bestehen vor allem in der adressatengerechten Aufbereitung der Ergebnisse, der zeitlichen Einbettung von LPR in den Strategieprozess zur Länderstrategieerstellung sowie in einer höheren Verbindlichkeit bei der Nutzung des Instruments.

Maßnahmen des BMZ zur Stärkung der Evidenzorientierung auf den verschiedenen Steuerungsebenen sind in der Praxis noch nicht hinreichend umgesetzt. Die Stärkung einer evidenzbasierten Politik ist ein erklärtes Ziel des BMZ. Die gestiegenen Anforderungen hinsichtlich der Nutzung von Evidenz wurden

auch in den Vorgaben zur Portfoliosteuerung und -gestaltung verankert. Eine Kultur des Lernens und der Wirkungsorientierung hat sich in der Praxis aber noch nicht ausreichend verfestigt und wird oft von politischen Handlungszwängen überlagert. Zudem wird die Nutzung der bereitgestellten Evidenz durch Defizite im Wissensmanagement eingeschränkt, was durch die hohe (rotationsbedingte) Fluktuation in den BMZ-Regionalreferaten noch verstärkt wird. So steht zwar eine große Menge an Daten und Informationsquellen für die Portfoliosteuerung zur Verfügung, allerdings sind diese häufig nicht so aufbereitet und zugänglich, dass sie die strategische Entscheidungsfindung durch die Regionalreferate ausreichend befördern können. Angesichts der zum Teil sehr kurzen Rotationszeiten

der verantwortlichen Länderreferent*innen ist der für die strategische Portfoliogestaltung erforderliche Kompetenzaufbau nur eingeschränkt möglich und die Aufgabe, langfristige Leitbilder für die Ausgestaltung der EZ im jeweiligen Partnerland zu entwickeln, tritt in den Hintergrund. Vor dem Hintergrund geringer Kapazitäten für die Nutzung von Evidenz bei der Portfoliogestaltung bedarf es einer Aufwertung der evidenzbasierten strategischen Planungs- und Steuerungsprozesse auf den verantwortlichen Leitungsebenen des BMZ sowie einer Prüfung, welche Evidenz benötigt wird und wie diese bereitgestellt und aufbereitet werden muss, um die wirkungsorientierte Steuerung der Regionalreferate zu verbessern.

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

Schlussfolgerung

Das BMZ hat in den letzten Jahren umfangreiche Reformen initiiert, um die strategische Steuerung und Ausgestaltung der bilateralen staatlichen EZ zu stärken. Dabei wurden die Vorgaben und Instrumente für die strategische Portfoliosteuerung kontinuierlich angepasst und erweitert. Die einzelnen Vorgaben weisen mit Blick auf die jeweilige Zielsetzung eine überwiegend gute Qualität auf, in der Summe ist die Umsetzung der zahlreichen Vorgaben und Verfahren in der Praxis allerdings kaum zu bewältigen und die vorhandenen Steuerungsinstrumente erfüllen ihre Funktion nur eingeschränkt. Um die effektive strategische Portfoliosteuerung sicherzustellen, bedarf es

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

Dies erfordert Umsteuerungsprozesse auf der Ebene der Gesamtorganisation des BMZ, die von Maßnahmen zur stärkeren Aufgabenfokussierung sowie einer Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen in den Regionalbereichen begleitet werden sollten.

Die Herausforderungen in der Portfoliosteuerung wurden vom BMZ erkannt. Diesbezügliche Reformbemühungen reichen aber bislang nicht aus, um die angestrebten Verbesserungen zu erreichen. In den vergangenen Jahren hat das BMZ erhebliche Anstrengungen unternommen, um seine Arbeit strategisch und zukunftsgerichtet auszurichten und damit die Relevanz und Wirksamkeit der deutschen bilateralen staatlichen EZ weiter zu erhöhen. Im Zuge verschiedener Reformen

wurden auch die Vorgaben und Verfahren zur Portfoliosteuerung und -ausgestaltung weiterentwickelt und diesbezügliche Verantwortlichkeiten neu definiert. Dabei wurden viele der in den LPR identifizierten Herausforderungen bereits adressiert. Die Umsetzung der Reformen ist allerdings nur teilweise erfolgt, zudem wird deutlich, dass die Reichweite der beschlossenen Maßnahmen noch nicht genügt, um grundlegende Verbesserungen bei der strategischen Portfoliosteuerung zu

erzielen. So wurden mit der Festlegung von Kernthemen, der Reduzierung der bilateralen Partnerländer und der Einführung der integrierten Planung und Allokation Schritte hin zu einer strategischen Fokussierung und Konsolidierung der Portfoliogestaltung unternommen. Durch die Festlegung eines weiteren Kernthemas und die Aufnahme zusätzlicher Partnerländer nach dem Wechsel der politischen Leitung wurde der Handlungsrahmen jedoch wieder erweitert. Auch die bisherigen Maßnahmen für eine integrierte Planung und Allokation erscheinen nicht ausreichend, um die Verzahnung von thematischen und regionalen Perspektiven in der länderbezogenen Portfoliosteuerung zu gewährleisten. Die genannten Entwicklungen bestätigen die Ergebnisse der DEval-Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln (Wencker, 2022), wonach die in den letzten 20 Jahren vom BMZ durchgeführten Reformen zur stärkeren Fokussierung seines Portfolios wenig erfolgreich waren.

Die umfangreichen Vorgaben für die Portfoliosteuerung der Regionalreferate können in der Realität nicht idealtypisch umgesetzt werden. Die große Vielfalt an entwicklungspolitischen Zielsetzungen und thematischen Prioritäten des BMZ spiegelt sich in den unterschiedlichen Vorgaben zur Portfoliosteuerung wider. Diese stellen zwar eine wichtige Grundlage für die strategische Portfoliosteuerung dar, in der Praxis erfüllen die Verfahren und Instrumente aufgrund ihrer Vielzahl und hohen Komplexität jedoch nur eingeschränkt ihre jeweilige Funktion. Dies liegt weniger an der Qualität der einzelnen Vorgaben, die überwiegend gut ist, als vielmehr an der großen Anzahl unterschiedlicher Vorgaben, die nicht immer kohärent zueinander sind. Um zu gewährleisten, dass die vielfältigen Ansprüche an die Portfoliogestaltung umgesetzt werden, wurden zudem umfangreiche Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse innerhalb des BMZ etabliert. Diese machen die strategische Planung und Steuerung sehr aufwendig und führen letztlich dazu, dass Klarheit und Stringenz der Vorgaben und Instrumente verloren gehen. Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Prioritäten und Ansprüchen an die Portfoliosteuerung spiegeln sich zudem auch in den Vorgaben wider und schränken deren Kohärenz ein. Zudem binden die Bearbeitung kurzfristiger Anfragen und kleinteilige Umsteuerungsprozesse viele Ressourcen. In der Konsequenz werden strategische Planungs- und Steuerungsprozesse zugunsten einer Ad-hoc-Steuerung häufig depriorisiert.

Um die gestiegenen Ansprüche an die strategische Portfolioplanung und -umsetzung zu erfüllen, sind Anpassungen bei der derzeitigen Rollen- und Aufgabenfestlegung der beteiligten Akteure erforderlich. Trotz der zum Teil detaillierten Festlegung von Verantwortlichkeiten, Verfahren und Abstimmungsformaten bestehen hinsichtlich der Rollen und Aufgabenwahrnehmung der an den Prozessen der Portfolioplanung, -steuerung und -umsetzung beteiligten Akteure noch Unklarheiten. Zudem fehlen teilweise geeignete Strukturen, um das effiziente und zielgerichtete Zusammenspiel der verschiedenen Einheiten zu befördern. Dies betrifft sowohl die Rollen- und Aufgabenwahrnehmung bei der Abstimmung zwischen Sektor- und Regionalreferaten innerhalb des BMZ als auch bei der Zusammenarbeit zwischen BMZ-Regionalreferat, WZ-Referent*innen und DO auf der Länderebene. Insgesamt ist die Qualität der Zusammenarbeit stark personenabhängig. Komplexe Abstimmungsprozesse führen zudem zu erhöhtem Arbeitsaufwand und hohen Transaktionskosten für die Beteiligten.

Die Weiterführung von Maßnahmen zur stärkeren Fokussierung und Konsolidierung der bilateralen staatlichen EZ sowie die Verschlanung von Vorgaben und Verfahren sind wichtige Ansatzpunkte, um die Steuerungsfähigkeit der Regionalreferate zu verbessern. Um die strategische Portfoliosteuerung entlang der entwicklungspolitischen Zielsetzungen sicherzustellen, bedarf es einer konsequenten Weiterführung und Umsetzung von Reformprozessen zur stärkeren strategischen Fokussierung und Konsolidierung der Arbeit. Verbesserungen an den bestehenden Vorgaben und Verfahren können dazu beitragen, Steuerungsprozesse effizienter zu gestalten und die Effektivität von Maßnahmen zu erhöhen. Um die strategische Steuerung langfristig zu verbessern, sind jedoch grundlegendere Veränderungen im Steuerungssystem erforderlich, die das gesamte Aufgabenspektrum des BMZ in den Blick nehmen. Diese beinhalten die kritische Reflexion der Aufgabenzuschnitte und Kapazitäten in den Regional- und Sektorreferaten und damit verbunden eine Priorisierung und Posteriorisierung von Aufgaben, die Verschlanung von Vorgaben und Prozessen sowie die Etablierung von Strukturen, die die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure unterstützen und die Fragmentierung des Instrumenteneinsatzes verringern. Diese Veränderungen können notwendigerweise nur übergeordnet auf der Ebene der Gesamtorganisation konzipiert, eingeleitet und nachgehalten werden.

Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen sind aus den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Evaluierung abgeleitet. Die Empfehlungen werden durch Hinweise für die Umsetzung konkretisiert. Um die strategische Portfoliosteuerung dauerhaft zu verbessern, sind Veränderungen in der Steuerungsstruktur des BMZ notwendig, die sowohl die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Gesamtorganisation als auch auf der Ebene der Regionalreferate umfassen. Diese bedürfen eines angemessenen zeitlichen Rahmens und ausreichender personeller Kapazitäten für die Umsetzung sowie gegebenenfalls der Abstimmung mit weiteren Akteuren, beispielsweise wenn es um die Arbeitsteilung

mit dem Auswärtigen Amt bei der Portfoliosteuerung in den Partnerländern geht. Um dem gerecht zu werden, umfassen die Umsetzungshinweise zu den einzelnen Empfehlungen sowohl Punkte, die kurz- oder mittelfristig umgesetzt werden können, um aktuelle Herausforderungen der strategischen Portfoliosteuerung zu adressieren, als auch solche, die größere strukturelle Veränderungsprozesse erfordern und somit einen langfristigen Zeithorizont haben. Die Umsetzungshinweise sind als Anregungen zu verstehen. Sie erheben nicht den Anspruch an Vollständigkeit und bedürfen einer weiteren Prüfung. Die Umsetzungsplanung für die Empfehlungen liegt beim BMZ.

Empfehlung 1: Spannungsfelder zwischen unterschiedlichen Zielen explizit machen

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte einen Prozess initiieren, um sich auf der Organisationsebene mit den Spannungsfeldern zwischen seinen vielfältigen strategischen Zielsetzungen und den entwicklungspolitischen Ansprüchen an die Länderportfolios auseinanderzusetzen und diese mit Blick auf potenzielle Wechselwirkungen und Zielkonflikte zu reflektieren. Zielkonflikte, die sich nicht auflösen lassen, sollten transparent gemacht und klare Orientierungslinien zum Umgang mit diesen erstellt werden. Dabei sollten insbesondere auch Ansprüche an Partnerorientierung sowie politische Eigeninteressen in den Blick genommen werden. In Bezug auf letzteren Punkt wurden mit der Definition von Partnerschaftskategorien (Bilaterale, Globale, Nexus- und Friedenspartner) bereits erste übergeordnete Weichenstellungen für die Zusammenarbeit auf der Länderebene vorgenommen. Daran anknüpfend könnten organisationsintern Ausdifferenzierungen zum Beispiel in Abhängigkeit der *Governance*-Situation in den Partnerländern erfolgen, um dem Regionalbereich eine klarere Orientierung zu geben. Potenzielle Spannungsfelder bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Länderportfolios sollten zudem in den Strategien des BMZ, insbesondere in den Kernthemenstrategien, angemessen berücksichtigt werden.
- Analog dazu sollten die Regionalreferate – entlang der in den Vorgaben zur Erstellung der Länderstrategie aufgeführten Kriterien – Zielkonflikte auf der Länderebene und den Umgang mit diesen in den Länderstrategien transparent darstellen, um darauf aufbauend eine begründete Fokussierung und Entscheidungsfindung vorzunehmen. Die Länderstrategie sollte demnach die Funktion eines schlanken, strategischen Dokuments erfüllen und die begründete Fokussierung des deutschen Engagements umfassen. Dies beinhaltet unter anderem die länderspezifische Auseinandersetzung mit Zielkonflikten zwischen spezifischen Partnerinteressen und entwicklungspolitischen Ansprüchen des BMZ.

Zudem sollten Entwicklungstrends im Partnerland stärker berücksichtigt werden, um den Bedarf für Umsteuerungen frühzeitig festzustellen. Um die kontextspezifische Reflexion von Zielkonflikten zu gewährleisten, sollte die angemessene Beteiligung der für die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios relevanten Stakeholder

(Länderreferent*innen, WZ-Referent*innen, DO) sichergestellt werden. Hierfür könnten bereits bestehende Formate wie der Reflexionsworkshop im Rahmen der Erstellung der Länderstrategie genutzt werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass der Gestaltungsanspruch der Regionalreferate erhalten bleibt.

Empfehlung 2: Strategische Reflexionsprozesse stärken und Wissensmanagement verbessern

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte sicherstellen, dass in der länderbezogenen Arbeit der Regionalreferate ausreichend Raum und Kapazitäten für eine regelmäßige Reflexion und strategische Auseinandersetzung mit dem Portfolio zur Verfügung stehen, und die Etablierung entsprechender Prozesse unterstützen.
- Das BMZ sollte zudem das interne Wissensmanagement stärken und bereits begonnene Prozesse zur Verbesserung des Datenmanagements weiterführen. Dies betrifft unter anderem den einfachen Zugang zu portfoliorelevanten Daten und die Weitergabe von Informationen bei personellen Wechseln. Die Daten zum Länderportfolio sollten alle für die Portfoliosteuerung wichtigen Informationen umfassen und digital so aufbereitet sein, dass schnelle und übersichtliche Darstellungen zu unterschiedlichen Aspekten des Portfolios (wie Volumen, Laufzeiten, Verzögerungen, Zielerreichung und Indikatoren, Risiken, Änderungen) ermöglicht werden. Grundlage hierfür bilden unter anderem die Datenbanken des BMZ und der DO sowie Informationen, die über die Programm- und Modulberichterstattungen sowie Evaluierungen bereitgestellt werden. Weitere Maßnahmen zur Stärkung des Wissensmanagements könnten zudem eine intensivere Nutzung

des Intranets als Informationsplattform, die Bereitstellung von Erkenntnissen zu *Best Practices* und *Fact Sheets* sowie themenbezogene Austauschangebote umfassen.

- Um die Evidenznutzung auf Länderportfolioebene zu verbessern, sollte das BMZ Instrumente zur Bereitstellung von Evidenz für die strategische Portfoliosteuerung wie Länderportfolioevaluations oder Länderportfolioreviews in die strategischen Planungs- und Steuerungsprozesse integrieren und die Verbindlichkeit der Instrumente stärken. Dabei muss sichergestellt werden, dass in den Regionalreferaten ausreichende Kapazitäten für die Nutzung der Instrumente zur Verfügung stehen.

Empfehlung 3: Reformen zur Portfoliofokussierung weiterführen und Vorgaben verschlanken

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte die begonnenen Prozesse zur Konsolidierung und Fokussierung der bilateralen staatlichen EZ weiterführen und stärken. Dies beinhaltet die stärkere Konkretisierung und inhaltliche Abgrenzung von Kern- und Initiativthemen sowie Qualitätsmerkmalen, um deutlich zu machen, wie die unterschiedlichen Formate ineinandergreifen beziehungsweise sich gegenseitig ergänzen. Die jeweiligen Strategien und Leistungsprofile sollten – sofern noch nicht erfolgt – finalisiert werden und einen möglichst schlanken Charakter aufweisen. Darüber hinaus bedarf es der Prüfung weiterer Optionen für eine stärkere thematische und regionale Konzentration und zur Reduktion der Komplexität der Arbeit.
- Die im BMZ-Themenmodell festgelegten Vorgaben zur Ausgestaltung der Portfolios in den verschiedenen Länderkategorien sollten konsequent eingehalten werden, dies gilt insbesondere für die Vorgaben zur Begrenzung der Kernthemen und Aktionsfelder in der Zusammenarbeit mit Bilateralen und Globalen Partnern. Der Gestaltungsspielraum sollte ausschließlich dafür genutzt werden, aktuelle politische Prioritäten beziehungsweise Initiativthemen, die nicht in den Kernthemen umgesetzt werden, zu implementieren. Die bestehenden Vorgaben zur Begrenzung des Gestaltungsspielraums auf maximal 20 Prozent des Portfoliovolumens und maximal zwei Themen sollten eingehalten werden, um das Risiko der inhaltlichen Überfrachtung und Überdiversifizierung zu vermeiden. Zudem sollten die Instrumente der deutschen EZ im Hinblick auf ihre jeweilige Zielsetzung stärker voneinander abgegrenzt werden. Dies beinhaltet die Unterscheidung zwischen langfristigen bilateralen Maßnahmen einerseits und politischen Impulsen und Innovationen andererseits.
- Die Maßnahmen zur thematischen und regionalen Verzahnung wie die Verfahren der integrierten Planung und Allokation und die stärkere Integration von Globalvorhaben in die bilateralen Portfolios sollten fortgeführt werden. Die Verantwortung für damit verbundene Umsteuerungsprozesse in den Länderportfolios sollte bei den Regionalreferaten liegen, um sicherzustellen, dass spezifische Bedarfe der Partnerländer angemessen Berücksichtigung finden.
- Das BMZ sollte zudem die Vorgaben und Verfahren der strategischen Portfolioplanung und -steuerung auf den Prüfstand stellen, mit dem Ziel, diese mittelfristig zu verschlanken und im Sinne der angestrebten Zielsetzungen zu optimieren. Dabei sollte geprüft werden, inwiefern interne Regelungen vereinfacht werden können und die Eigenverantwortung der Regionalreferate für die Umsetzung der Vorgaben gestärkt werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass die für die Portfoliosteuerung erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen in den Regionalreferaten zur Verfügung stehen.
- Gleichzeitig sollte das BMZ dafür Sorge tragen, dass die Verbindlichkeit der strategischen Steuerungsinstrumente gestärkt wird. Dies betrifft insbesondere die Länderstrategie, die einen klaren Referenzrahmen für die Portfoliogestaltung auf der Länderebene bieten sollte. Gleiches gilt auch für die EZ-Programme, deren Funktion als Steuerungsinstrument aufgewertet werden sollte, indem sie mit ausreichenden Ressourcen für die EZ-Programmsteuerung und ein angemessenes Programmmonitoring hinterlegt werden. Sowohl die Länderstrategie als auch die EZ-Programme sollten mit Blick auf die Gültigkeit der angestrebten Ziele regelmäßig reflektiert werden (beispielsweise in Form festgelegter Formate wie jährliche Länderteamgespräche zur gemeinsamen Reflexion). Dies gilt insbesondere für volatile Länderkontexte oder bei grundlegenden Veränderungen der Rahmenbedingungen.

Empfehlung 4: Verantwortlichkeiten und Aufgabenzuschnitte prüfen, Länderkompetenz stärken

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

Umsetzungshinweise

- Das BMZ sollte den Aufgabenzuschnitt der Regionalreferate kritisch reflektieren und sicherstellen, dass die Kernaufgaben der strategischen Portfoliosteuerung mit angemessenen Ressourcen hinterlegt sind. Hierfür sollte das BMZ einen Prozess initiieren, um die in den Regionalreferaten anfallenden Aufgaben und dafür eingesetzten Ressourcen systematisch zu erfassen und auf Grundlage dieser Informationen eine Priorisierung und Posteriorisierung der Aufgaben vorzunehmen.
- Um den Kompetenzaufbau in den Regionalreferaten zu befördern, sollte das BMZ sicherstellen, dass die Rotationszeiten den Zeitrahmen von drei Jahren nicht unterschreiten. Darüber hinaus sollte das BMZ prüfen, ob eine Verlängerung der Rotationszeiten über drei Jahre hinaus die Qualität der Portfoliosteuerung verbessern könnte. Dies könnte im Rahmen einer Pilotierung erfolgen, bei der die Rotationszeiten von Länderreferent*innen auf vier oder fünf Jahre festgelegt werden.
- Um die Regionalreferate kurzfristig zu entlasten und deren Fokussierung auf die politische strategische Steuerung zu gewährleisten, sollte reflektiert werden, inwieweit operative Steuerungsaufgaben mit starkem Länderbezug formal noch stärker an die DO delegiert werden können. Dies betrifft beispielsweise Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen der EZ-Programmbildung und -steuerung, wie beispielsweise die Sicherstellung von Synergien zwischen TZ und FZ und das Monitoring von EZ-Programmen, sowie den technischen Partnerdialog vor Ort. Voraussetzung hierfür ist eine klare Rollen- und Aufgabendefinition für das Regionalreferat, die WZ-Referent*innen und die DO. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die politische Steuerungshoheit im Regionalbereich verbleibt. Für die Übernahme von operativen Steuerungsaufgaben sollten den DO entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
- Das BMZ sollte darüber hinaus die Rollen der Sektorreferate und der Referate der Sonderinitiativen bei der Ausgestaltung der Länderportfolios klar definieren und die diesbezüglichen Aufgaben festschreiben. Dabei sollte das Subsidiaritätsprinzip konsequent eingehalten werden. Zudem sollten Möglichkeiten der intensiveren Einbindung der Sektorreferate in die länderbezogene Portfoliogestaltung geprüft werden. Dies könnte beispielsweise über die Erarbeitung von länderspezifischen Sektorkonzepten und die noch stärkere länderspezifische Inwertsetzung von Sonderinitiativen und Globalvorhaben erfolgen. Mittelfristig sollten Strukturen für den horizontalen Wissensaustausch und die stärkere Vernetzung zwischen den Regional- und Sektorreferaten geschaffen werden.
- Um die kontextspezifische Portfoliosteuerung der Regionalreferate zu stärken, sollte das BMZ langfristig prüfen, wie die BMZ-Außenstrukturen mittels der Verlagerung von BMZ-eigenem Personal in die Partnerländer gestärkt werden können. Durch die Vor-Ort-Präsenz der für die Portfoliosteuerung verantwortlichen Mitarbeitenden des BMZ könnte deren Länderkompetenz erhöht und generische Steuerungsaufgaben wie der politische Dialog mit der Partnerregierung und anderen Gebern besser wahrgenommen werden. Darüber hinaus böten sich Potenziale, durch die engere Abstimmung mit der Botschaft vor Ort die Ressortkohärenz in den Ländern zu verbessern. Dank der in den letzten Jahren erfolgten Digitalisierung kann die erforderliche Einbindung von Länderreferent*innen in BMZ-interne Prozesse auch bei einer Vor-Ort-Präsenz sichergestellt werden. Um diesbezügliche Möglichkeiten und Potenziale zu identifizieren, könnte die Entsendung von BMZ-eigenem Personal in die Partnerländer zunächst in ausgewählten, besonders steuerungintensiven Portfolios pilotiert werden.

6.

LITERATUR

- AidData (2024)**, AidData. A Research Lab at William & Mary, <https://www.aiddata.org/> (zugegriffen 20.02.2024).
- Amine, M., J. Ihl, M. Kiefer und N. Herforth (2021)**, „Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Auswärtiges Amt (2019)**, „Praxisleitfaden. Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“, Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/228522/968495447acfa63ee9b50e829e9f326e/191206-praxisleitfaden-data.pdf> (zugegriffen 11.04.2024).
- Bertelsmann Stiftung (2022)**, „BTI. Globale Ergebnisse – Trend zu autoritärem Regieren hält an“, Gütersloh. <https://bti-project.org/de/reports/global-report> (zugegriffen 21.02.2024).
- BMF (2023)**, „Bundeshaushalt digital“, Bundesministerium der Finanzen, <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> (zugegriffen 26.10.2023).
- BMZ (2019)**, „Abschlussbericht: BMZ 2030. Gemeinsam weiter Zukunft denken“, Abschlussbericht, Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Berlin & Bonn.
- BMZ (2020)**, „Reformkonzept „BMZ 2030“. Umdenken – Umsteuern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin & Bonn.
- BMZ (2021a)**, „Gemeinsam weiter Zukunft denken. BMZ 2030. Ergebnisbericht“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin & Bonn.
- BMZ (2021b)**, „Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit: Leitlinien des BMZ“, Nr. 4, BMZ Strategien, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin & Bonn. <https://www.bmz.de/resource/blob/92884/08507d1204d093141b5f00bf5cbb8db7/bmz-leitlinien-evaluierung-2021-data.pdf> (zugegriffen 18.02.2024).
- BMZ (2021c)**, „Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Orientierungslinien des BMZ“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin & Bonn. <https://www.bmz.de/resource/blob/92894/3e098f9f4a3c871b9e7123bbef1745fe/evaluierungskriterien-data.pdf> (zugegriffen 18.10.2024).
- BMZ (2023a)**, „Feministische Entwicklungspolitik für eine nachhaltige Entwicklung“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/themen/feministische-entwicklungspolitik> (zugegriffen 11.01.2024).
- BMZ (2023b)**, „Eine Welt im Umbruch. Die Schwerpunkte unserer Entwicklungspolitik“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin & Bonn. <https://www.bmz.de/resource/blob/121224/schwerpunkte-unserer-entwicklungspolitik-de.pdf> (zugegriffen 10.03.2024).
- Bohnet, M. (2017)**, „Politische Ökonomie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Bestimmungsgründe, Akteure und Allokationsmuster“, Nr. 20, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Bohnet, M., S. Klingebiel und P. Marschall (2018)**, „Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts“, Nr. 05, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Bundesregierung (2021)**, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)“, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/4fe5f73596ec3ca1f41ff5a190ef1337/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (zugegriffen 26.10.2023).

- Bürcky, U. (2011)**, „Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation. An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009“, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris.
- Carlitz, R. und S. Ziaja (2021)**, „Dissecting Aid Fragmentation: Development Goals and Levels of Analysis“, Nr. 17, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Concord (2021)**, „Team Europe Initiatives (TEI) – First Insights and Questions to Member States' Agencies“, Nr. Version 1, European NGO Confederation for Relief and Development, Brüssel.
- Custer, S., A. Horigoshi, A. Hutchinson, V. Choo and K. Marshall (2022)**, „Aid Reimagined: How can foreign assistance support locally-led development?“, AidData at William & Mary, Williamsburg.
- Dreher, A., V. F. Lang und S. Ziaja (2018)**, „Foreign Aid“, in Draude, A., T. A. Börzel und T. Risse (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*, Oxford University Press, Oxford, S. 394–415.
- European Commission (EC) (2017)**, „The New European Consensus on Development „Our World, Our Dignity, Our Future. Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission“, European Parliament, European Commission, European Council, Brüssel.
- European Commission (EC) (2021)**, „Working Better Together as Team Europe“, Tools and Methods Series, European Commission, Brüssel, https://capacity4dev.europa.eu/library/tools-and-methods-series-working-better-together_en (zugegriffen 11.01.2024).
- European Commission (EC) (2023)**, „International Partnerships – European Commission“, https://international-partnerships.ec.europa.eu/index_en (zugegriffen 11.01.2024).
- Faust, J., L. Leiderer, T. Masaki und B. Parks (2016)**, „German Aid from a Partner Perspective: Experience-based Perceptions from AidData's 2014 Reform Efforts Survey“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Faust, J., A. Kocks und T. Wencker (Hrsg.) (2023)**, „*Unterschwerten Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten, Themenschwerpunktbericht*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Freedom House (2023)**, „*Freedom in the World*“, Freedom House, <https://freedomhouse.org/explore-the-map> (zugegriffen 11.01.2024).
- Fücks, R. und R. Manthe (Hrsg.) (2022)**, *Liberalismus neu denken: Freiheitliche Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit. X-Texte zu Kultur und Gesellschaft*, 1. Aufl., transcript Verlag, Bielefeld.
- GIZ (2020)**, „Ein Team, mehr Schlagkraft“, Akzente 12/2020, <https://akzente.giz.de/de/artikel/ein-team-mehr-schlagkraft> (zugegriffen 22.05.2023).
- GPEDC (2024)**, „Global Partnership for Effective Development Co-operation“, <https://www.effectivecooperation.org/> (zugegriffen 11.01.2024).
- Guffler, K., A. Harutyunyan, M. DiLorenzo, T. Sethi, M. Eppler, M. S. Heinelt (2020)**, „*Development Cooperation from a Partner Perspective*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk (2019a)**, „*Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

- Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk (2019b)**, „Verfahrensleitlinie zur Durchführung von Länderportfolioreviews. Anhang des Berichts ‚Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit‘“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C., R. Wedel, M. vom Hofe, M. Weeger und L. Winterhoff (2022)**, „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des AA- und des BMZ-Engagements in Irak. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Irak“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C., H. Roxin, M.R. Atal, H. Berchtold, M. Kellogg, M. Weeger und C. Zürcher (2023)**, „Ressortgemeinsame strategische Evaluierung des zivilen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan. Ressortspezifischer Bericht zum Engagement des BMZ in Afghanistan“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Head, B. W. (2016)**, „Toward More ‚Evidence-Informed‘ Policy Making?“, *Public Administration Review*, Vol. 76, Nr. 3, S. 472–484.
- IDOS (2023)**, „Jahresbericht 2021-2022“, German Institute for Development and Sustainability, Bonn.
- Jones, A. und C. Teevan (2021)**, „Team Europe: Up to a Challenge?“, Briefing Note, Nr. 128, The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- Keijzer, N. und S. Klingebiel (2019)**, „Ein neues, altes Prinzip. Ownership für nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Keijzer, N., A. Burni, B. Erforth und I. Friesen (2021)**, „The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation. Assessing a Moving Target“, Discussion Paper, Nr. 22, Deutsches Institut der Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Keijzer, N., I. Olivé, M. Santillán O’Shea (2023)**, „¿Mejor en equipo? Evaluación comparativa de cinco iniciativas del Equipo Europa“, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Krämer, M., L. Jechel, T. Kretschmer und E. Schneider (2021)**, „Rigorous Impact Evaluation: Evidence Generation and Take-up in German Development Cooperation“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kugiel, P. (2020)**, „Towards a Functional Division of Labour in EU development cooperation post-2020“, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 16, Nr. 2, S. 163–181.
- Kunert, L., K. Guffler und T. Sethi (2021)**, „Entwicklungszusammenarbeit aus Sicht der Partner (Phase II)“, Nr. 3/2021, DEval Policy Brief, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Langlet, A. (2017)**, „Joint Programming – the Long Path towards Better European Development Funding Cooperation“, Heinrich-Böll-Stiftung, Büro Brüssel – Europäische Union, <https://eu.boell.org/en/2017/02/02/joint-programming-long-path-towards-better-european-development-funding-cooperation> (zugegriffen 22.05.2023).
- Lawson, M. L. (2013)**, „Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance“, CRS Report for US-Congress, Congressional Research Service (CRS), Washington, D.C.
- Lehmann, M., T. Koepf und C. Wilkens (2020)**, „Gute Indikatoren: Ein Crashkurs“, pme-campus, Mainz.
- Leininger, J. (2023)**, „Kein Ausverkauf der Demokratie“, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn.
- Loftus, S. (2023)**, „Störenfried der Weltordnung? Russlands Streben nach Status und hegemoniale Ambitionen“, in Böller, F. und W. Werner (Hrsg.), *Hegemonialer Wandel: Globale Wirtschafts- und Sicherheitsordnungen in der Ära Trump*, Springer International Publishing, Cham, S. 219–241.

- Meyer, L., S. Freund, S. Oltch und J.T. Polak (2016)**, „*Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- OECD (2005)**, „Paris Declaration on Aid Effectiveness“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011)**, „Busan Partnership for Effective Development Co-operation“, Best Practices in Development Co-operation, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015)**, „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/development/dac-pruefbericht-uber-die-entwicklungszusammenarbeit-deutschland-2015_9789264246157-de (zugegriffen 11.04.2024).
- OECD (2018)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018“, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-european-union-2018_9789264309494-en (zugegriffen 11.04.2024).
- OECD (2021a)**, „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2021 (Kurzfassung): Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses (DAC)“, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/development/dac-pruefbericht-uber-die-entwicklungszusammenarbeit-deutschland-2021-kurzfassung_83f90077-de (zugegriffen 11.04.2024).
- OECD (2021b)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021“, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-germany-2021_bb32a97d-en;sessionid=t4zWW2ALAkUgoPv5heZGRkDSpkalHwmW4qHyAVLR.ip-10-240-5-42 (zugegriffen 11.04.2024).
- OECD DAC (2019)**, „Better Criteria for Better Evaluation – Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“, Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee, Paris. <https://web-archiv.oecd.org/2020-09-04/540455-revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf> (zugegriffen 26.10.2023)
- Orbie, J. (2020)**, „International Development: A Distinct and Challenged Policy Domain“, in Wallace, H., M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning und A. R. Young (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, S. 413–439.
- Schlögl, L. (2022)**, „Team Europe: Machtverschiebung oder bloßes Marketing in der EU-Entwicklungszusammenarbeit?“, Policy Note, Nr. 41, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Wien.
- UN General Assembly (2015)**, „Resolution A/RES/70/1: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, Resolution, Nr. A/RES/70/1, United Nations, New York.
- UNCTAD (2023)**, „UN list of least developed countries | UNCTAD“, <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list> (zugegriffen 30.11.2023).
- Vorwerk, K. und M. Köder (2023)**, „*Verfahrensleitlinie zur Durchführung von Länderportfolioreviews in der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Überarbeitete Fassung*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Wencker, T. (2022)**, „*Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

7.

ANHANG

7.1 Evaluierungsmatrix

Der Evaluierung liegen drei übergeordnete Evaluierungsfragen zugrunde, die durch Unterfragen konkretisiert wurden. Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Analysen und damit verbunden die Definition von Anspruchsniveaus und Indikatoren beziehungsweise Bewertungskriterien unterscheidet sich pro Evaluierungsfrage. Die Untersuchung der Evaluierungsfrage 1 basiert im Wesentlichen auf der Synthese der durchgeführten LPR. Die Grundlage für die LPR bilden die für das Instrument festgelegten Kriterien für die Bewertung der Relevanz und Kohärenz von Länderportfolios. Dementsprechend wurden auch für die LPR-Synthese die LPR-Berichte entlang der LPR-Bewertungskriterien beziehungsweise der jeweiligen Unteraspekte ausgewertet. Darüber hinaus wurden keine spezifischen Anspruchsniveaus definiert. Die LPR-Synthese wurde durch weitere Erhebungen in Form von semi-strukturierten Interviews und der Onlinebefragung ergänzt, die den entsprechenden Kriterien zugeordnet wurden.

Die Beantwortung der Evaluierungsfragen 2 und 3 basiert überwiegend auf den im Zuge der Evaluierung zu diesem Zweck erhobenen Primär- und Sekundärdaten und entsprechenden Analysen. Um die Bewertungsgrundlage möglichst transparent darzulegen, wurden für die Evaluierungsfragen 2 und 3 jeweils eigene Anspruchsniveaus definiert, die durch Indikatoren operationalisiert wurden.

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

Unterfrage 1.1: Inwieweit werden die über die LPR-Kriterien festgelegten Ansprüche des BMZ an Relevanz und Kohärenz in den untersuchten Länderportfolios erfüllt?

LPR-Bewertungskriterien	Unteraspekte	Methoden/Analysen
LPR-Kriterium 1: Relevanz der Portfolios in Bezug auf wesentliche Entwicklungsbedarfe und -trends im Partnerland unter Berücksichtigung wesentlicher Prinzipien der Agenda 2030	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung des Portfolios entlang der Bedarfe der Bevölkerung in den jeweiligen Entwicklungsdimensionen (politisch, wirtschaftlich, ökologisch, sozial) • Berücksichtigung wesentlicher Entwicklungstrends, Kontextfaktoren und -veränderungen in den verschiedenen Entwicklungsdimensionen auf der Gesamtportfolioebene • Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Entwicklungsdimensionen im Sinne der Agenda 2030 und damit verbundenen Spannungsfeldern bei der Implementierung von Vorhaben im Portfolio • Berücksichtigung des Prinzips <i>Leave No one Behind</i> bei der Ausgestaltung des Portfolios sowohl in der Planung als auch in der Implementierung 	qualitative Inhaltsanalyse der LPR ergänzend: semi-strukturierte Interviews Onlinebefragung
LPR-Kriterium 2: Ausrichtung des Portfolios und der Kernthemen an Reformdynamiken und Regierungsprioritäten	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrichtung des deutschen EZ-Engagements an den Strategien und Zielsetzungen der Partnerregierung (sektorale Ziele und übergreifende Entwicklungsziele) • Unterstützung von Reformdynamiken, Eigenanstrengungen und expliziten Prioritäten der Partnerregierung innerhalb des deutschen EZ-Portfolios • Zusammenarbeit mit den Partnern auf operativer und politischer Ebene: <ul style="list-style-type: none"> » Qualität des Partnerdialogs » Verfolgung gemeinsamer Kooperationsinteressen » Qualität der Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung der Vorhaben entlang der Vereinbarungen » Nutzung von Partnersystemen bei der Planung, der Implementierung und dem Monitoring von Vorhaben 	
LPR-Kriterium 3: Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	<p>Arbeitsteilung und Abstimmung mit anderen Ressorts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung des BMZ mit anderen im Partnerland tätigen Ressorts zu den jeweiligen Handlungsfeldern • Kohärenz und Komplementarität der Länderportfolios zu den Aktivitäten anderer Ressorts <p>Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Gebern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsteilung und Zusammenarbeit der deutschen EZ mit anderen Gebern bei der Planung und Implementierung von Vorhaben und Programmen im Sinne der Wirksamkeitsagenda • Rolle der deutschen EZ in der Geberharmonisierung in ihren jeweiligen Schwerpunkten • Umsetzung von gebergemeinschaftlichen Ansätzen (zum Beispiel Ko- und Kombifinanzierungen), insbesondere im Rahmen eines <i>Joint Programming</i> und der <i>Team-Europe</i>-Initiativen <p>Koordination und Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatsektor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatsektor (Kooperation zur Erreichung von Entwicklungszielen: Zusammenarbeit in der Implementierung, Stärkung nichtstaatlicher Akteure) 	
LPR-Kriterium 4: Umsetzung von Prioritäten der deutschen EZ sowie Berücksichtigung von Stärken und Potenzialen	<p>Umsetzung der zum Zeitpunkt der LPR gültigen Vorgaben und Verfahren zur Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Struktur des Portfolios entlang der Vorgaben • Einsatz von Steuerungsinstrumenten (wie Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programmen, Modulen) • Wahrnehmung von Rollen und Verantwortlichkeiten, Kommunikation und Abstimmung zwischen den Beteiligten • Plausibilität von Zielsystem, Wirkungslogiken und -annahmen auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen (Portfolioebene und Kernthemen, EZ-Programme, Module) • Reflexion von Risiken und Misserfolgen bei der Implementierung von Modulen und EZ-Programmen 	

	<p>Interne Kohärenz des Portfolios</p> <ul style="list-style-type: none"> • gesamtstrategischer Ansatz des deutschen Portfolios • inhaltliche und geografische Kohärenz der Vorhaben auf Portfolio-, Kernthemen- und EZ-Programmebene • Nutzung von Synergiepotenzialen • Kohärenz und Komplementarität des Instrumenteneinsatzes (TZ und FZ) • synergetische Verzahnung von FZ und TZ im Sinne der Zielsetzung <p>Stärken und Erfolge des deutschen Engagements</p> <ul style="list-style-type: none"> • komparative Stärken und Schwächen der deutschen EZ im Vergleich zu anderen Gebern • Zielerreichung und Erfolge auf Ebene der Kernthemen und EZ-Programme • Wirkpotenzial des Portfolios 	
--	---	--

Unterfrage 1.2: Welche Spannungsfelder beziehungsweise Zielkonflikte bestehen zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen an Relevanz und Kohärenz?

explorativ

Unterfrage 1.3: Wie werden die Länderportfolios vor dem Hintergrund der strategischen Steuerungsvorgaben und Ansprüche des BMZ in der Praxis gesteuert?

explorativ

Unterfrage 1.4: Welche förderlichen und hemmenden Faktoren beeinflussen die strategische Steuerung und Ausgestaltung der Portfolios auf der Länderebene?

explorativ

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

Unterfrage 2.1: Inwieweit werden die LPR für die Steuerung und Ausgestaltung der Länderportfolios genutzt?

Anspruchsniveau	Indikatoren	Methoden/Analysen
<p>Anspruch 1: Nutzung von Ergebnissen und Empfehlungen des LPR für die Erstellung der Länderstrategie und die Ausgestaltung der Länderportfolios</p>	<p>Indikator 1.1: Befragte (ehemalige) Länderreferent*innen und WZ-R (und DO) bestätigen die Nutzung von LPR für die Ausgestaltung/ Weiterentwicklung des Portfolios sowie im Reflexionsprozess zur Erstellung der Länderstrategie</p> <p>Indikator 1.2: Portfoliodarstellungen oder andere portfoliobezogene Dokumente greifen Ergebnisse und Empfehlungen des LPR auf</p>	<p>semi-strukturierte Interviews</p> <p>qualitative Inhaltsanalyse von länderbezogenen Dokumenten (wie Portfoliodarstellungen) der LPR-Länder</p>

Unterfrage 2.2: Welche förderlichen und hemmenden Faktoren haben die Nutzung der Ergebnisse und Empfehlungen aus den LPR beeinflusst?

explorativ über semi-strukturierte Interviews mit den an den LPR beteiligten Regionalreferaten, WZ-R und DO und die Reflexion der LPR-Durchführungserfahrung

Unterfrage 2.3: Inwieweit werden die Informationsbedarfe der Regionalreferate auf Ebene der Länderportfolios durch den LPR angemessen bedient? Welche Informationslücken bleiben bestehen?

explorativ über semi-strukturierte Interviews mit den an den LPR beteiligten Regionalreferaten, WZ-R und DO und die Reflexion der Durchführungserfahrung

Unterfrage 2.4: Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Ergebnissen zur Nutzung von LPR für andere Instrumente zur Bereitstellung von Evidenz auf der Portfolio- und EZ-Programmebene ziehen?

basierend auf den Ergebnissen zu den Fragen 2.1 bis 2.3

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

Unterfrage 3.1: Inwieweit sind die bestehenden Vorgaben zur strategischen Steuerung der Länderportfolios untereinander komplementär sowie klar und eindeutig in Bezug auf die Prozesse, Verantwortlichkeiten und strategischen Prioritäten des BMZ?

Anspruchsniveau	Indikatoren	Methoden/Analysen
Anspruch 1: Klarheit und Vollständigkeit der Vorgaben und Verfahren für die Portfoliosteuerung auf Länderebene in Bezug auf die Umsetzung der strategischen Ziele und Prioritäten des BMZ	<p>Indikator 1.1: Klarheit und Vollständigkeit der in den Handreichungen (HR) und Verfahrensinformationen (VI) für die strategische Portfoliosteuerung beschriebenen Vorgaben und Verfahren in Bezug auf die im Reformkonzept 2030 definierten entwicklungspolitischen Ziele sowie die Leitungsschwerpunkte des BMZ</p> <p>Indikator 1.2: Vorhandensein von Handlungsanleitungen zur Umsetzung der Vorgaben</p> <p>Indikator 1.3: Bewertung der Klarheit der Vorgaben und Verfahren in Bezug auf die Umsetzung der entwicklungspolitischen Prioritäten bei der Portfoliosteuerung durch Interviewpartner*innen und die Teilnehmenden der Befragungen</p>	<p>qualitative Inhaltsanalyse der Steuerungsdokumente</p> <p>semi-strukturierte Interviews</p> <p>Onlinebefragung</p> <p>Kurzbefragung</p>
Anspruch 2: Kohärenz und Komplementarität der in Handreichungen und Verfahrensvorschriften für die Portfoliosteuerung auf Länderebene festgelegten Vorgaben und Verfahren	<p>Indikator 2.1: Die in den HR und VI formulierten Vorgaben und Verfahren sind widerspruchsfrei und ergänzen sich gegenseitig, Querbezüge werden transparent und nachvollziehbar dargestellt</p> <p>Indikator 2.2: Explizite Auseinandersetzung und Benennung von Spannungsfeldern zwischen den unterschiedlichen Vorgaben in den HR und VI und Handlungsanweisungen zum Umgang damit</p> <p>Indikator 2.3: Bewertung der Kohärenz und Komplementarität der Vorgaben durch die befragten Vertreter*innen des BMZ</p>	<p>qualitative Inhaltsanalyse der Steuerungsdokumente</p> <p>semi-strukturierte Interviews</p>
Anspruch 3: Angemessene Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten in Prozessen und Verfahren	<p>Indikator 3.1: Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten der an der Planung, Steuerung und Umsetzung der Länderportfolios Beteiligten in den HR und VI und Beschreibung von Verfahren und Prozessabläufen</p> <p>Indikator 3.2: Hinweise zur zeitlichen Umsetzung der in den HR und VI beschriebenen Prozessen und Verfahren</p> <p>Indikator 3.3: Bewertung der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren (Regionalreferate, WZ-R, DO, Sektorreferate) sowie der Angemessenheit, Klarheit und Effizienz der Rollen, Verantwortlichkeiten und Prozesse bei der Portfoliosteuerung durch Vertreter*innen der BMZ-Grundsatz-, Regional- und Sektorreferate sowie WZ-R</p>	<p>qualitative Inhaltsanalyse der Steuerungsdokumente</p> <p>Onlinebefragung</p> <p>semi-strukturierte Interviews</p> <p>Kurzbefragung</p>

Unterfrage 3.2: Inwieweit unterstützen die aktuellen Handreichungen und Verfahrensinformationen die Steuerungsfähigkeit der Regionalreferate (Anwendbarkeit) und in welchen Bereichen bestehen Potenziale, Prozesse anzupassen beziehungsweise zu vereinfachen?

Anspruchsniveau	Indikatoren	Methoden/Analysen
Anspruch 1: Nützlichkeit der Vorgaben für die Länderportfoliosteuerung	<p>Indikator 1.1: Bewertung der Nützlichkeit und Umsetzbarkeit der Vorgaben und Verfahren für die Ausgestaltung und Steuerung der Länderportfolios durch die Länderreferent*innen, Vertreter*innen der Grundsatzreferate und Sektorreferate des BMZ</p> <p>explorativ: Herausforderungen bei der Umsetzung der Vorgaben und Anpassungsbedarfe</p>	<p>Onlinebefragung</p> <p>semi-strukturierte Interviews</p> <p>Kurzbefragung</p> <p>LPR-Synthese</p>

7.2 Zeitrahmen der Evaluierung

Zeitraumen	Aufgaben/Phasen
12/2022	Sitzung zum Abschluss und Ausblick des LPR-Projekts
01/2023 – 04/2023	Inception Phase
04/2023	Referenzgruppensitzung zur Diskussion des Inception Reports
04/2023 – 09/2023	Auswertung LPR und Datenerhebung
10/2023 – 11/2023	Analyse und Synthese der Ergebnisse
11/2023	Referenzgruppensitzung zu den Ergebnissen
11/2023 – 02/2024	Erstellung des Evaluierungsberichts
03/2024	Referenzgruppensitzung zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen
03/2024 – 04/2024	Überarbeitung und Finalisierung des Evaluierungsberichts
05/2024	Abschluss der Evaluierung

7.3 Evaluierungsteam und Mitwirkende

Kernteam	Funktion	CRedit-Statement ¹⁷
Kirsten Vorwerk	Senior-Evaluatorin und Teamleiterin	Supervision, project administration, conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – original draft – review & editing
Mirjana Köder	Evaluatorin	Conceptualization, data curation, formal analysis, investigation, methodology, validation, visualization, writing – original draft – review & editing

Mitwirkende	Funktion und Aufgabengebiet
Miriam Nikitka	Evaluatorin, Datenerhebung und -auswertung
Angelika König	Senior-Evaluatorin, Auswertung Steuerungsdokumente
Dr. Kerstin Guffler	interne Peer-Reviewerin
Dr. Thomas Wencker	interne Fachberatung
Anette Köhler-Rahm	Projektadministratorin
Dr. Hannes Öhler	externer Peer-Reviewer
Martin Sommer	externer Fachberater
Lara Schäfer	studierende Beschäftigte
Lorena Sirsch	studierende Beschäftigte

Verantwortlich	
Dr. Stefan Leiderer	Abteilungsleiter

¹⁷ Das CRediT-Statement (Contributor Roles Taxonomy, <https://credit.niso.org/>) kennzeichnet die Rollen der Autor*innen des vorliegenden Evaluierungsberichts in der Evaluierung. Die CRediT-Taxonomie unterscheidet zwischen 14 unterschiedlichen Rollen, um den spezifischen Beitrag der einzelnen Autor*innen sichtbar zu machen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
