



Society for  
International Development  
**Chapter Bonn**

Nachlese zum 117. Entwicklungspolitischen Fachgespräch am 12.05.2016

## **Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit: Funktionen, Stand der Debatte und die Rolle des DEval**

mit Prof. Dr. Jörg Faust,  
Direktor des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

### **Vortrag**

Der Vortrag behandelt den heutigen Stand der Evaluierungsdiskussion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie die Positionierung des DEval.

Die Evaluierung und ihre Zwillingschwester, das Monitoring, kommen aus dem Gedankengut einer positivistischen Moderne, wonach die Welt grundsätzlich als erforschbar, berechenbar und planbar gilt. Evaluierung und Monitoring dienen in diesem Sinne der Mobilisierung von Wissen für Lernprozesse. Man versteht darunter durchorganisierte Techniken zur Kontrolle und zum Lernen. Um einen umfangreichen Lernprozess zu ermöglichen, ist es notwendig, die Techniken zu standardisieren. Die Ergebnisse müssen dabei replizierbar sein. Es muss möglich sein, Wiederholungen in verschiedenen Regionen der Welt durchzuführen, sodass die Chance zu einem umfassenden Lernen gegeben ist.

Fragen, mit denen man sich vor und während der Wissensproduktion beschäftigen muss und die den Evaluationsprozess maßgeblich beeinflussen, sind: Aus welchen Fachrichtungen müssen die Mitarbeiter eines Evaluierungsinstituts stammen, um eine fundierte Evaluation durchzuführen? Für wen wird das Wissen aufbereitet bzw. an wen wird es vermittelt? Die Techniken und Methoden sind mittlerweile sehr weit ausdifferenziert. Es wird mit standardisierten quantitativen und qualitativen Verfahren der Datenerhebung und Datenauswertung gearbeitet. Entsprechend werden für die Evaluierung Mitarbeiter aus verschiedenen Disziplinen wie Ökonomie, Sozialwissenschaften und Geographie gesucht. In der EZ werden in der Evaluierung unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen mit Verwaltungswissen kombiniert.

Zur stärkeren Aufmerksamkeit auf das Thema haben zwei politische Strömungen wesentlich beigetragen. Zum einen versuchte der Staat in der Planungseuphorie der 1970er Jahre, vermehrt Reformen zu planen und durchzusetzen. Zum anderen sorgte der aus der Privatwirtschaft kommende neoliberale Effizienzfokus dafür, dass Evaluierung als Instrument zur Effizienzsteigerung populärer wurde. Dieser Effizienzfokus zeigte sich zunehmend auch in der EZ, in der ein Konsens entstand, dass *controlling* zu erhöhter Effizienz und Lernfähigkeit führe.

Im Gegensatz zu Entwicklungsforschung führt Evaluierung eher zu Lernprozessen, weil sie praxisorientierter ist. Evaluierung hat also eine Lern- und Kontrollfunktion sowie eine Erkenntnisfunktion. Die Evaluierung gewinnt in der EZ seit Mitte der 1990er Jahre immer mehr Zulauf, weil die EZ kritischer gesehen wird, d.h. ihre Effektivität wird häufiger in Frage gestellt. Hilft die EZ wirklich? Trägt sie zu Wachstum und Armutsreduktion bei? Bedeutet zunehmendes Wachstum auch Armutsreduktion? Welche negativen Effekte der EZ zeigen sich in den Partnerländern? Durch die Wirksamkeitsdebatte in der EZ gewann auch die Evaluierung an Bedeutung, was sich an den Agenden von Rom, Paris, Accra und Busan ablesen lässt.

Die Wirksamkeitsdebatte kann jedoch nicht als alleiniger Grund dafür herangezogen werden, dass ausgerechnet in der EZ Evaluierung eine so große Rolle spielt. Im Gegensatz zur Politik in Deutschland ist Entwicklungszusammenarbeit eine Intervention in externem Umfeld mit großen Risiken und Unsicherheit. In diesem Kontext hat Evaluierung das Ziel, durch Wissensgenerierung Unsicherheit zu reduzieren. Des Weiteren erzeugt ein erhöhtes öffentliches Interesse einen starken Kontrollbedarf. Die Steuerzahler finanzieren mit einem, wenn auch geringen, Teil ihres Einkommens das Wohlergehen von ärmeren Gesellschaften fernab des eigenen Aktionsraumes. Sie wissen nicht genau, wie das Geld in den anderen Ländern eingesetzt wird. Auf dem Weg von der Planung im BMZ und den Durchführungsorganisationen (DOs) bis zur lokalen Implementierung sind mehrere Akteure mit eigenen Interessen involviert. Oftmals werden dabei die Eigeninteressen z.B. von Regierungen, Staatschefs und lokalen Eliten verfolgt, welche nicht unbedingt den Zielen der (deutschen) Entwicklungszusammenarbeit entsprechen. Wer letztendlich die Empfänger der EZ-Leistungen des Globalen Nordens sind und welche Interessen sie verfolgen, kann der Steuerzahler kaum erkennen. Daher ist die Frage legitim, was genau mit den Geldern geschieht und wie effektiv sie in der EZ eingesetzt werden. Mangelndes Wissen, hoher Kontrollbedarf sowie ein hohes Lernpotenzial führen zur zunehmenden Etablierung der Evaluierung im Bereich der EZ. Hinzu kommt, dass die auch Gebergesellschaften selbst immer stärker von Entwicklungsproblemen betroffen sind bzw. derer zunehmend gewahr werden. Durch Konflikte in fragilen Staaten werden Entwicklungsprobleme den Gebergesellschaften in Gestalt der Flüchtlinge aus Afrika und dem Nahen Osten vor Augen geführt. Auch der Klimawandel und seine Auswirkungen rücken zunehmend in das Bewusstsein der Menschen im Globalen Norden. Es entsteht ein unmittelbarer Bezug von Menschen außerhalb der Entwicklungscommunity zu Entwicklungsproblemen.

Daraus entstehen die aktuellen Debatten der Evaluierung. Eine Debatte dreht sich um die empirische Problematik z.B. der SDG-Agenda, fragilen und Konfliktstaaten. Die Messbarkeit von Nachhaltigkeit ist daher nicht nur für das DEval eine große Herausforderung, ebenso die Evaluierung im Kontext von Konfliktstaaten. Die zweite Debatte dreht sich um die Herausforderung, qualitative und quantitative methodische Verfahren miteinander zu verbinden. Man braucht einerseits ein gutes statistisches Know-how, doch gleichzeitig ergibt sich in der Kontextanalyse ein hoher empirisch-qualitativer Anspruch. Abgesehen davon stellt zunehmend weniger Datenmangel, sondern Datenüberfluss eine Herausforderung dar. Es geht zunehmend darum, aus einer Vielzahl von Daten die für die Analyse geeignetsten zu selektieren. Hinzu kommt die Frage, wie man statistische Experten, Lokalexperten und Fachkräfte, die sich mit den Strukturen der (deutschen) EZ auskennen, zusammenbringt. Bei der dritten

Debatte geht es um die Frage, wie man die Evaluierung institutionell verortet. Das BMZ und die meisten DOs haben interne Evaluierungseinheiten, in einigen Geberländern gibt es außerdem noch externe (z.B. vom Parlament beauftragte) Kommissionen. Für ein unabhängiges Evaluierungsinstitut wie das DEval ist es eine große Herausforderung, einerseits die Unabhängigkeit zu wahren und Distanz zu den Evaluierten zu halten, um „Schönwetterevaluierungen“ zu vermeiden, andererseits jedoch Nähe zu den Evaluierten zu suchen, um deren Akzeptanz der Ergebnisse und Lernbereitschaft im Hinblick auf zukünftiges Handeln zu verbessern. Wie positioniert man die Evaluierung so, dass sie unabhängig und gleichzeitig eingebettet bleibt? Das von den DOs unabhängige DEval stellt eine institutionelle Innovation im internationalen Evaluierungskontext dar.

Das DEval beschäftigt sich weniger mit der Evaluierung einzelner Projekte, sondern betreibt eine strategische Evaluierung von übergreifenden Programmen. Als Beispiel geht es etwa darum, ob die Unterstützung von Wertschöpfungsketten als effektiv zu bewerten ist, ob die Integration von TZ-Instrumenten deren Wirkungspotential erhöht hat oder ob der Einsatz von Entwicklungshelfern immer noch ein wirksames Instrument ist. In sogenannten Meta-Evaluierungen werden Evaluierungen selbst evaluiert, so z.B. die Projektevaluierungen einzelner DOs, wie der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). In einem konsultativen Prozess haben die von Evaluierung betroffenen Akteure an mehreren Stellen immer wieder die Möglichkeit, sich fachlich einzubringen, die letztliche Entscheidung über Design der Evaluierung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen liegt jedoch beim DEval.

## **Diskussion**

### **Frage: Welche Rolle spielen die Partner bei der Evaluierung?**

**Antwort:** Grundsätzlich besteht eine Herausforderung darin, dass viele Evaluierungen stark durch das Interesse der Geberorganisationen angestoßen werden, weil Evaluierung ursprünglich als Instrument für die Geberorganisationen und -gesellschaften gedacht war. Zunehmend wird versucht, auch die Partner systematischer einzubinden, doch bestehen hier noch Herausforderungen. Besonders schwierig ist dies bei strategischen Evaluierungen, bei denen Interventionen in mehreren Partnerländern untersucht werden und wenig Raum und Zeit für eine systematische Einbindung der Partner existiert. Die Einbindung der Partner ist leichter möglich, wenn eine Evaluierung sich auf ein einzelnes Land fokussiert. Dann versucht etwa das DEval auch in den Partnerländern eine Steuerungsgruppe/Referenzgruppe einzurichten, um auch auf die Kontroll- und Lernbedürfnisse des Partnerlandes einzugehen.

### **Wie kam es dazu, dass das Verlangen für Evaluierung so stark wurde?**

**Antwort aus dem Publikum:** Neben den oben genannten Gründen spielten die NGOs eine große Rolle. Sie forderten schon seit langem ein unabhängiges Evaluierungsinstitut. Vom BMZ, also einer der Institutionen, die von der Evaluierung betroffen waren, ging die Initiative sicherlich in nur begrenzter Form aus.

### **Wie unabhängig ist das DEval?**

Die Unabhängigkeit wird oft aus den Eigentümerverhältnissen und Satzungen abgeleitet. Eine Interpretation könnte daher lauten, dass die Unabhängigkeit des DEval beschränkt ist, da das BMZ alleiniger Eigentümer ist. Gleichzeitig wird aber durch formale Regelungen und den Einbezug eines Fachbeirats,

in dem auch Parlamentarier aller Fraktionen vertreten sind, Transparenz und Unabhängigkeit geschaffen. Vermutlich wird der Grad der Unabhängigkeit immer wieder einmal diskutiert werden. Wichtig ist auch, dass sich der Grad der Unabhängigkeit auch an der Qualität der Arbeit des DEval ablesen lässt. Ergänzung aus dem Publikum: Wichtig bei der Gründung des DEval war nicht nur die Unabhängigkeit, sondern auch die Schaffung von mehr Transparenz für das Parlament.

### **Was wird durch das DEval verbessert?**

Dies ist eine große und wichtige Frage für Evaluierungen überhaupt, weil in der Vergangenheit das Problem bestand, dass Evaluierungen nur begrenzte Wirkungen entfalteten. Die „Wirksamkeit“ von Evaluierungen hängt von vielen Faktoren ab wie der Qualität, dem institutionellen Kontext, der politischen Situation und der allgemeinen Evaluierungs- und Lernkultur. Vor diesem Hintergrund stellt die Nutzbarmachung von Evaluierungen eine wichtige Aufgabe des DEval dar, der es durch Veröffentlichung (?) von Ergebnissen sowie bei der Umsetzungsplanung und beim Umsetzungsmonitoring nachzukommen versucht. Oft ergibt sich ein Nutzen aus einer Evaluierung auch schon im Prozess der Durchführung oder gar schon bei deren Ankündigung.

Johannes Dittmann

Dr. Jürgen Wiemann