

Sechs Kernforderungen für Wirkungsorientierung in der internationalen Zusammenarbeit

Dieses Papier stellt einen Diskussionsstand dar (keinen finalen Beschluss der BAG).

Hintergrund:

Die internationale Zusammenarbeit¹ (IZ) steht seit jeher vor der Herausforderung, dass **gut gemeint nicht gleich gut gemacht ist**. Effekte von IZ-Interventionen wechselwirken im Partnerland mit staatlichen Strukturen, gesellschaftlichen Gruppen und wirtschaftlichen Akteur*innen. IZ führt nicht per se zu positiven, langfristigen Wirkungen. Wirkungen können auch ausbleiben, zu gering oder zu kurzfristig ausfallen, und es kann auch zu ungewollten negativen Auswirkungen von IZ auf Gesellschaft und Umwelt kommen. **Nur wer weiß, was wirkt und wie etwas wirkt, kann gute Politik machen**. Doch weder kennen wir und andere Akteure alle Lösungen, noch können wir alle Auswirkungen IZ Maßnahmen verlässlich vorhersagen. Um dennoch wirksam zu arbeiten und sicherzustellen dass wir dauerhaft weiterlernen, wollen wir den engen Austausch mit Wissenschaftler*innen und die Nutzung evidenzbasierter Ansätze institutionell stärken. Trotz bereits hoher Fachkompetenz in BMZ, DEval und Durchführungsorganisationen muss Deutschland im Bezug auf **Transparenz, Wirkungsevaluierungen und Wissenschaftsnähe** mehr tun.²

Die folgenden drei Seiten formulieren Kernforderungen in sechs Themenbereichen für mehr Wirkungsorientierung in der IZ: Wir umreißen Strukturen und Politiken, die die Erreichung dieser bislang erschweren und formulieren **konkrete Verbesserungsvorschläge**.

Im 2020 verabschiedeten Grundsatzprogramm der Grünen³, halten wir daher fest, dass **evidenzbasierte Ansätze** und der **ständige Austausch mit der Wissenschaft** für wirksame Klima- und Entwicklungspolitik unerlässlich sind (Grundsatzprogramm, Kapitel 8). Diese Forderungen zur Stärkung von Wirkungsorientierung sind auch Kernforderungen der *Global Partnership for Effective Development Cooperation* und der Vereinbarungen von Paris, Accra und Busan, denen Deutschland angehört.

¹Unter internationaler Zusammenarbeit verstehen wir Maßnahmen aller Ressorts, die Einfluß haben auf die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Ländern des globalen Südens. Darunter fallen insb. Entwicklungs-, Außen-, Verteidigungs-, Umwelt-, Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Handelspolitik. Das Papier ist primär aus bundespolitischer Perspektive formuliert. Das Papier soll auch als Anregung für nichtstaatliche Akteur*innen sein.

²„Rigoreuse Wirkungsevaluierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, DEval Policy Brief, 2019.

www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/PolicyBriefs/2019/DEval_PB_Wirkungsevaluierung.pdf

³<https://www.gruene.de/artikel/das-neue-grundsatzprogramm>

Wir aktualisieren mit diesem Papier [unsere Positionierung von 2012](#) und erarbeiten konkrete Vorschläge — zu Evaluierungsstrukturen, Wissenschaftlichkeit und Politikkohärenz — um sämtliche ODA⁴-Ausgaben im Rahmen der IZ **so effektiv, effizient, nachhaltig und gut messbar zu gestalten wie möglich**. Dabei sind wir der Überzeugung, dass Ausgaben für Wirkungsorientierung und (rigorose) Wirkungsmessung keine Nebenkosten sind — sondern Investition, die langfristig den Wirkungsgrad von IZ steigern und sie langfristig stärkt: Im Kampf gegen nationalistische und populistische Kräfte ist eine auf Prinzipien der Wissenschaftlichkeit aufbauende IZ am besten zu verteidigen. Die Verankerung von Transparenz kann sicherstellen, dass in Zukunft auch dann Standards eingehalten werden, wenn eine Bundesregierung im Amt sein sollte, die der IZ eher ablehnend gegenübersteht.

1. Wissenschaftlichkeit als Leitbild verankern. Wissenschaftliche Erkenntnisse aller Fachrichtungen sind in der Planung deutscher IZ unterrepräsentiert. Es fehlen Strukturen und Anreize, die den direkten Austausch zwischen Politik und Wissenschaft garantieren. Oft gibt es zu bestimmten Ansätzen in der internationalen IZ bereits publizierte, rigorose Wirkungsevaluierungen, die aber nur unzureichend in Planung miteinfließen.

Konkrete Forderungen:

1.1 Es ist ein*e *Chief Scientific Adviser* (nach dem Vorbild des DFID in Großbritannien) am BMZ zu berufen.⁵ Sie*er ist, als fester Bestandteil des BMZ mit eigener Arbeitseinheit und in enger Zusammenarbeit mit dem DEVal und dem DIE, für die rigorose Evidenzbasierung deutscher Entwicklungspolitik verantwortlich. Dadurch soll Wirkungsorientierung stärker institutionell verankert werden.

- Die Arbeitseinheit der*des *Chief Scientific Adviser* ist Schnittstelle zwischen den evaluierenden Institutionen und dem BMZ und sorgt dafür, dass Erkenntnisse aus Evaluierungen im BMZ systematischer ausgewertet werden und in zukünftige Entscheidungen an zentraler Stelle einfließen.
- Dabei soll ein Fokus der Wirkungen der IZ auf ökonomische und soziale Gerechtigkeit (inkl. Gleichberechtigung) und ökologische Nachhaltigkeit sichergestellt werden.

1.2 Zur Sicherung wissenschaftsbasierter Politik ist ein wissenschaftlicher Beirat am BMZ einzurichten.⁶ Der Beirat soll aus aktiv forschenden Wissenschaftler*innen verschiedener Fachgebiete bestehen, mehrmals jährlich tagen und öffentliche Gutachten erstellen. Der Beirat ist international zu besetzen — mit Wissenschaftler*innen aus dem Globalen Norden sowie den Partnerländern. Dadurch soll Wissenschaftlichkeit und der Austausch mit aktiv Forschenden dauerhaft sichergestellt werden.

- Aufgabe des Beirates ist es unabhängige, wissenschaftsbasierte Empfehlungen an das BMZ und einen (ebenfalls von den Grünen geforderten) Kabinettsausschuss für entwicklungspolitische Kohärenz zu formulieren und zu konkreten strategischen Fragen zu beraten, sowie Gutachten und Empfehlungen zu selbstgewählten Themen zu erstellen.
- Der Beirat sollte sich in seiner Arbeit eng mit dem Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung für globale Umweltfragen (WGBU) und dem Rat für nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung (RNE) austauschen.

2. Projekte wirksam gestalten. Auch auf der Mittelvergabe- und Projektplanungsebene werden nicht immer alle verfügbaren Erkenntnisse genutzt. Obwohl neue IZ-Projekte in stark formalisierten Prozessen aufwendig vorbereitet werden, gehört die Auswertung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Wirksamkeit möglicher Ansätze nicht in ausreichendem Maße zu den formalen Anforderungen bei der Auswahl eines bestimmten Projekts im BMZ oder bei der Projektvorbereitung in den Durchführungsorganisationen. Es ist daher möglich, dass ein Projekt implementiert wird selbst wenn existierende Studien bereits auf eine geringe oder fehlende Wirksamkeit der gewählten Ansätze hindeuten. Denn die konkrete fachliche Planung findet in der bilateralen EZ zumeist erst dann statt, wenn die

⁴Official Development Assistance

⁵Vergleichbar mit den Rollen der Chief Scientific Advisor in Kanada, dem Chief Economists am UK Department for Foreign, Commonwealth & Development Office (früher DFID), der Chief Scientific Advisers der anderen Ministerien in den UK, der Chief Economists bei USAID vor der Trump Administration, oder des Chief Economist bei der Schwedischen SIDA (Susanna Gable).

⁶Der Beirat soll nach Vorbild des Beirates im BMWi aufgebaut sein. Ähnliche Einrichtungen existieren in anderen Ländern, beispielsweise Schweden.

Entscheidung über die Mittelvergabe für ein Projekt in einem bestimmten Sektor in einem bestimmten Partnerland bereits getroffen ist, was selten revidiert wird. Zudem entsteht während der Projektumsetzung oft großer Druck, Finanzmittel innerhalb eines bestimmten Jahres auszugeben. Dadurch werden Anreize gesetzt, die Wirksamkeit und Effizienz entgegenwirken können.

Konkrete Forderungen:

2.1 Um sicherzustellen, dass Maßnahmen stets dem aktuellen Wissensstand bezüglich ihrer erwarteten Wirksamkeit entsprechen, sollen Ministerien bei Auftragsvergabe die Prüfung wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Wirksamkeit vergleichbarer Projektaktivitäten auf Impact-Ebene⁷ in internen Entscheidungsprozessen systematischer als bisher verankern und bei Auftragsvergabe dasselbe von der Durchführungsorganisation einfordern (zum Beispiel durch sog. Systematic Reviews).

2.2 Es sollten Mechanismen und Anreize geschaffen werden, die Wirksamkeit, Wirkungsorientierung und -messung stärken und den Druck senken, Finanzmittel innerhalb bestimmter Zeiträume für vorgesehene Maßnahmen auszugeben oder zuzusagen, nur weil sie andernfalls verfallen würden, oder die Höhe der zukünftigen Mittel für das betreffende Länder-/Sektor-Portfolio sinken würden.

3. Wirkung messen. Evaluierungsmechanismen müssen soweit wie möglich so gestaltet sein, dass sie den Einfluss von IZ auf Mensch und Umwelt glaubhaft messen, und nicht nur die Durchführung der Projekte und Nutzung der Mittel belegen. Ex-post Evaluierungen und Vorher-Nachher Vergleiche sind nur beschränkt in der Lage, kausale Effekte von Projekten zu messen und von ohnehin auftretenden Entwicklungen zu unterscheiden. Rigorose Evaluierungen und Wirkungsanalysen über längere Zeithorizonte helfen, IZ effektiv und zielgerichtet zu gestalten. Wir sind der Überzeugung, dass Ausgaben für (rigorose) Wirkungsmessung keine Nebenkosten sind — sondern direkte Investition, die langfristig den Wirkungsgrad von IZ steigern. Darüberhinaus können so gesammelte Daten und Analysen ein globales öffentliches Gut sein, von dem auch andere Akteure profitieren.

Konkrete Forderungen:

3.1 Wir fordern insgesamt mehr Wirkungsorientierung für alle ODA-Ausgaben in der IZ, auch mehr rigorose Wirkungsevaluierungen.

3.2 Wo geeignet, sollen randomisierte kontrollierte Studien etabliert werden oder andere Methoden (qualitativ und quantitativ), die sich an wissenschaftlichen Standards orientieren. Die Wahl der Methoden muss nach transparenten Kriterien begründet werden. Wo rigorose Wirkungsevaluierungen nicht möglich sind, sind adäquate andere Methoden anzuwenden. Zusätzlich sind, besonders mit Fokus auf ungewollte Nebeneffekte, mixed-methods und qualitative anthropologische und soziologische Studien durchzuführen. Auch die Erhebung von geeigneten Baseline Daten zu Wirkungsindikatoren (auf Impactebene, nicht Outputebene) soll ausgeweitet werden.

3.3 Um Anreizkompatibilität zu garantieren, müssen Ministerien rigorose Wirkungsevaluierungen aktiv von Anfang an als Teil von Projekten fordern und sicherstellen, dass umfassende Wirkungsevaluierungen und ihre Ergebnisse nie zum Nachteil von Projektleitung und Mitarbeiter*innen ist. Dies soll durch die Einrichtung eines Fonds für rigorose Wirkungsevaluierungen sichergestellt werden, aus dem Projektteams Gelder für Evaluierungen unabhängig vom Projektbudget beantragen können. Der Fonds für rigorose Wirkungsevaluierungen soll ein Budget von 0,25% des BMZ Haushaltes haben.

3.4 Wissenschaftler*innen und Expert*innen, vor allem aus dem globalen Süden, sollen besser in Evaluierungen eingebunden werden, um die Qualität von Evaluierungen sicherzustellen, Synergien zwischen IZ und Forschung zu nutzen und Kapazitäten in Partnerländern zu stärken.

3.5 Die verstärkte Durchführung rigoroser Wirkungsevaluierungen erfordert vertiefte Kenntnisse in dem Bereich. Diese sollen durch Schulungen und Fortbildungen für Mitarbeiter*innen der Durchführungsorganisationen und der Ministerien geschaffen werden.

⁷ Zur Definition der verschiedenen Wirkungsebenen siehe <http://www.oecd.org/dac/results-development/what-are-results.htm>

4. IZ und Evaluierungen transparent machen. Wir wollen die Transparenz bezüglich aller IZ Maßnahmen erhöhen. Daten und Erfahrungen aus IZ-Maßnahmen sollen als öffentliches Gemeingut in Wert gesetzt werden.

Konkrete Forderungen:

4.1 Alle modulbezogenen, länderbezogenen, portfoliobelegenen und programmbezogenen Unterlagen einschließlich Projektfortschrittsberichte, Abschlussberichte und Länderstrategien müssen öffentlich verfügbar sein, mit Ausnahme ihrer vertraulichen Teile. So soll Partnerländern, der Öffentlichkeit und der Wissenschaft eine eigenständige Begutachtung aller IZ Maßnahmen ermöglicht werden. Abschlussberichte müssen auf einer in den Partnerländern weit verstandenen Sprache veröffentlicht werden.

4.2 Auch sollen alle Wirkungsevaluierungen inklusive anonymisierter Rohdaten veröffentlicht werden, unter der Berücksichtigung von wissenschaftlichen ethischen Standards.

4.3 Gleichzeitig soll der Standard der International Aid Transparency Initiative (IATI) etabliert werden.

5. Wirkungsorientierung braucht Partner*innenorientierung. Selbstbestimmung von Prioritäten nachhaltiger Entwicklung zur Erreichung der SDGs durch Partnerländer (*ownership*) gehört zu den Prinzipien wirksamer IZ. Die internationale Gemeinschaft hat sich darauf in der Paris Deklaration geeinigt und sie im Nachhaltigkeitsziel 17 der Agenda 2030 verankert. Das bedeutet auch, dass IZ den Partnerländern, in denen sie umgesetzt wird, der Rechenschaft zu ihren Wirkungen verpflichtet ist und Partnerländer dabei unterstützen sollte, Wirkungsdaten für Entscheidungen zu nutzen. Oft erheben internationale Akteure die Wirkungsdaten ihrer IZ-Projekte durch eigene, parallele Systeme und über nicht ausreichend standardisierte Indikatoren, wodurch Daten fragmentieren und nationale Systeme geschwächt werden.

Konkrete Forderungen:

5.1 Daten zur Wirksamkeit von IZ-Projekten sollen möglichst innerhalb nationaler Informationssysteme erhoben werden. Die Nutzung und Stärkung von Informationssystemen in den Partnerländern und ihre Nutzung zu Entscheidungsfindung soll sektorübergreifendes Ziel deutscher IZ sein.

5.2 Bei ausgeschriebenen Evaluierungen sollen Teams mit Evaluator*innen aus Partnerländern bevorzugt werden. Dadurch sollen mittelfristig internationale Kollaborationen gefördert werden und langfristig eigenständige Kapazitäten entstehen.

5.3 Sowohl in eigener bilateraler, als auch in multilateraler IZ soll Deutschland sich für Wirkungsmessung auf Basis nationaler Systeme in den Partnerländern einsetzen, um Datenfragmentierung entgegenzuwirken.

6. Ökonomische und soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit in der Konzeption, Umsetzung und Wirkungsevaluierung von IZ stärker verankern. Gegeben der Diversität der SDGs und der Vielzahl an mit IZ befassten Ressorts und Interessengruppen, sind Zielkonflikte bei der Durchführung und Evaluierung von IZ-Maßnahmen unvermeidbar. Um dieser Sachlage gerecht zu werden, müssen Wirkungsevaluierungen mögliche Zielkonflikte bei Projekten konsequent benennen und die Bewertung interdisziplinär durchgeführt werden. Wir wollen Regierungshandeln — auch in der IZ — nicht länger als Summe einzelner Ressortsentscheidungen begreifen, sondern als Ganzes kohärent und verbindlich an Nachhaltigkeit, Frieden und Menschenrechten ausrichten.

Konkrete Forderungen:

6.1 Das DEval soll sich mit allen IZ Maßnahmen der Bundesregierung befassen können, auch außerhalb des direkten Wirkungsbereiches des BMZ.

6.2 Auch auf multilateraler Ebene (zum Beispiel im Rahmen der EU) soll Deutschland sich für Wirkungsorientierung gemäß der hier beschriebenen Prinzipien und internationalen Vereinbarungen einsetzen.