

# S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

**Nachlese zum 95. Entwicklungspolitischen Fachgespräch vom 7. Mai 2013  
zum Thema**

## **" Evaluierung – und daraus lernen "**

**Gespräch mit Prof. Dr. Helmut Asche**

### **Vortrag**

Die Idee einer Evaluierungs-Institution wird seit rund 15 Jahren diskutiert. Nach der Fusion von GTZ, DED und InWEnt zur GIZ Anfang 2011 wollte das BMZ mit einem Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich ein prüfendes und kontrollierendes Gegengewicht schaffen.

Vorgegeben durch den Gesellschaftsvertrag der Bundesregierung in Vertretung durch das BMZ, evaluiert das DEval die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aus dem Einzelplan 23. Inwieweit das DEval seine Evaluierungen auch auf die Projekte und Programme aus dem multilateralen Anteil des BMZ-Haushalts ausdehnt, wird sich zeigen. Der Evaluierungsbedarf von multilateralen Institutionen scheint jedenfalls groß.

Die Gründung des DEval hat die Bedeutung der Evaluierungsfunktion in der deutschen EZ verstärkt. So bildet das DEval eine notwendige und sinnvolle Komplementierung zu den hausinternen Evaluierungseinheiten beispielsweise von der GIZ und der KfW. Das DEval ist mit seinen derzeit 38 festen Stellen und weiteren Stellen aus Programmmitteln im internationalen Vergleich gut aufgestellt. Vergleichbare internationale Institutionen sind die Independent Commission on Aid Impact (ICAI) in Großbritannien, Independent Evaluation Group (IEG) der Weltbank und das Independent Evaluation Office (IEO) im Währungsfonds.

### **Unabhängigkeit und Transparenz**

Handlungsleitend für seine Arbeit hat sich das DEval sieben Prinzipien<sup>1</sup> gesetzt. Auf die Prinzipien der Unabhängigkeit und der Transparenz wird im Folgenden näher eingegangen.

Im Selbstverständnis des DEval wird das Prinzip „unabhängig“ nicht verfassungsmäßig fest vorgegeben, sondern durch unabhängige Evaluierungen erworben. Als institutioneller Zuwendungsempfänger des Bundes steht das DEval in einem Spannungsverhältnis. Obwohl finanziell abhängig in seiner Funktion als Mandatsträger des BMZ, trifft das DEval die Wahl seiner

---

<sup>1</sup>Unabhängigkeit, Transparenz, Öffentlichkeitsbewusstsein, Partizipation, Bedarfsorientierung, Partnerschaft, Effizienz.

Methoden und die Schlussfolgerungen, die aus den Evaluierungen gezogen werden, sehr wohl unabhängig.

Ein weiteres Beispiel ist das Mehrjährige Evaluierungsprogramm. Der endgültigen Themenwahl des MEP muss der Staatssekretär des BMZ zustimmen. Das DEval und BMZ sind sich jedoch einig, dass das DEval in erster Linie auf die Nachfrage des BMZ reagiert. Es gibt innerhalb des BMZ eine hohe Bereitschaft, auch kontroverse Themen zur Diskussion zu stellen und Evaluierungen an das DEval zu übertragen:

(1) In der Entwicklungshelfer-Evaluierung, welche unabhängig voneinander sowohl vom BMZ als auch vom DED vorgeschlagen worden ist, sollen die sieben deutschen Entsendeorganisationen von Entwicklungshelfern im Vergleich evaluiert werden. Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden möglicherweise politisch kontrovers interpretiert werden.

(2) Bei der Evaluierung der Fusion von GTZ, InWEnt und DED soll das neue Zusammenspiel der Instrumente evaluiert und untersucht werden, ob diese Fusion zu einer Steigerung der Effektivität der deutschen EZ beitragen konnte. Auch hier werden die Ergebnisse der Evaluierung möglicherweise politische Kontroversen auslösen.

Es ist ein Zeichen von Transparenz, dass diese Prozesse nicht als geheime Angelegenheit behandelt werden, sondern dass sowohl das DEval als auch das BMZ in der Unabhängigkeit eine Baustelle sehen, an der es gemeinsam zu arbeiten gilt.

Dem Prinzip der Transparenz verpflichtet, wird DEval alle Evaluierungsberichte in der Langfassung veröffentlichen. Leider war dies bisher nur beim BMZ so, jedoch nicht bei der GIZ oder der KfW. Die Evaluierungsberichte des DEval werden nach ihrer Fertigstellung zunächst an das BMZ und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des deutschen Bundestages (AWZ) gegeben, bevor sie auf einer Pressekonferenz oder auf der Webseite des DEval der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Ein Vetorecht in Bezug auf die Evaluierungsberichte haben BMZ und AWZ nicht.

### **Das Mehrjährige Evaluierungsprogramm (MEP)**

Das MEP, welches auf der Webseite des DEval einzusehen ist, ersetzt weitgehend das frühere zentrale Evaluierungsprogramm (ZEP) des BMZ. Es ist in seiner Zusammenstellung sehr vielfältig und bezieht sowohl große Programmevaluierungen als auch kleinen Einzelprojekte ein, die in ihrer strategischen oder thematischen Ausrichtung von besonderem Interesse sind. Das MEP ist ein rollierendes Programm und wird jährlich fortgeschrieben. Die Grundidee ist, dass das Programm auf breiten gesellschaftlichen Konsultationen aufbaut. Diese Legitimation konnte jedoch aus Kapazitätsgründen in seiner aktuellen Form noch nicht erreicht werden. Das auf drei Jahre angesetzte Programm ist mit Blick auf die personellen Kapazitäten des DEvals sehr ambitioniert. Vor diesem Hintergrund wurde entschieden, dass bei Evaluierungen des Instituts bis zu 40% externe Gutachter und Consultants zusätzlich beauftragt werden.

Die im MEP aufgeführten Evaluierungen unterliegen einer starken Dynamik. Wesentliche Vorschläge zur Fortschreibung liegen bereits seit längerem vor und werden auch weiterhin eintreffen. Beispielsweise äußerte der AWZ sehr schnell nach Erscheinen des MEP sein Interesse an einer Einschätzung des DEval darüber, wie die Situation in Afghanistan nach 2014 weitergeführt werden sollte. Zunächst wird das DEval einen Desk-Review zu der Evaluierungssituation der deutschen EZ in Afghanistan machen und auch mögliche Evaluierungslücken identifizieren.

### **Diskussion**

**Was ist das Ziel Ihrer Evaluierungen? Überprüfen Sie das Erreichen der anfangs vereinbarten Ziele hinsichtlich der Effizienz und Effektivität des Projektes? Oder gehen Sie darüber hinaus und stellen die Ziele und die Notwendigkeit der Hilfe an sich in Frage?**

**Prof. Asche:** Das Institut muss natürlich über eine sogenannte Leistungsüberprüfung, hinausgehen. Die Wirkungsevaluierung ist das Kernmandat des DEval und wird in einem viel stärkeren Maße, als es bisher im deutschen System der Fall war, stattfinden. Hierbei kommen die DAC-Leitlinien (Development Assistance Committee) als Bewertungs-Kriterien zum Einsatz<sup>2</sup>. Ein Beispiel dafür ist die Evaluierung der Effizienz der deutschen EZ, also nicht nur eine Überprüfung der Effektivität, sondern eben auch eine Bewertung von Kosten und Nutzen der Programme.

**Es ist das Interesse der Evaluierung, aus dieser zu lernen und darauf basierend Verbesserungen herbeizuführen. Jedoch laufen Evaluierungen immer Gefahr, als Kontrolle verstanden zu werden und zur Konfrontation zwischen Evaluierten und Evaluierenden zu führen. Dementsprechend müssen die Evaluierten soweit wie möglich in den Evaluierungsprozess einbezogen werden. Wie wollen Sie in Bezug auf die Durchführungsorganisationen (DOs) und Partner hierbei organisatorisch und methodisch vorgehen?**

**Prof. Asche:** Das DEval hat „Lernen aus Evaluierungen“ als eine eigenständige Aufgabe mit zum Teil bereits präzise definierten technischen Aspekten formuliert. Während der Evaluierung gibt es verschiedene klar umrissene Stadien, in denen die Methodik und auch die Zwischenprodukte inklusive der Entwürfe zur Diskussion gestellt werden.<sup>3</sup> Nach der Fertigstellung des Berichtes werden die darin ausgesprochenen Empfehlungen und deren Umsetzungspläne mit den beteiligten Partnern im Rahmen eines *Management Response Systems*, wie es bisher auch schon im BMZ üblich war, diskutiert.

Es war ebenfalls üblich, dass das BMZ und auch die größeren Durchführungsorganisationen die Umsetzung dieses Management Response Systems durch ein Monitoring begleitet haben. Jedoch basierte dieser Prozess auf der Selbstauskunft der beteiligten Organisationen. Hier steht das DEval mit den beteiligten Referaten des BMZ im Gespräch, wie man den Prozess der Selbstauskunft effektiver gestalten kann. Interessanterweise kam hier der Vorschlag, dass das DEval in dieses Monitoring noch stärker mit eingreifen sollte, um auch die Umsetzungen der Empfehlungen etwas stärker von außen zu kontrollieren.

Zusätzlich zu diesen Instrumenten wird es, sobald das DEval die erforderlichen Ressourcen dafür hat, einen jährlichen Evaluierungsbericht geben, der ebenfalls systematisch zur Diskussion gestellt werden soll. Es gibt natürlich noch eine ganze Menge anderer Lernfunktionen, die über die reinen Evaluierungsberichte hinausgehen.

**Als Nachtrag zur vorhergehenden Frage: Inwieweit durchleuchtet das Institut kritisch, ob und was gelernt wird, wie gelernt wird und was hierbei hinderliche und förderliche Faktoren sind? Dies nicht nur auf der formalen Ebene, sondern auch bezüglich möglicher Anreizsysteme.**

**Prof. Asche:** In der Tat signalisiert zum Beispiel das BMZ Probleme in Bezug auf sein Wissensmanagement und auch bei der GIZ ist dies ein Problem. Vorstellbar ist hier zum Beispiel, zu Systemen zu kommen, wie sie das DIFD intern bereits eingeführt hat. Dort ist es obligatorisch, dass bei einem neuen Projekt oder Programm Evaluierungsergebnisse aus vergleichbaren Programmen eingearbeitet werden. In Deutschland waren solche Prozesse bisher nicht

---

<sup>2</sup> Anmerkung: Das DEval ist Mitglied im DAC EvalNet. Außerdem meldet es seine Vorhaben beim DAC an, sodass auch zunehmend Joint Evaluations mit anderen gemeinsam durchgeführt werden können.

<sup>3</sup> Beispiel: Bei der großen Ruanda-Evaluierung „30 Jahre deutsche EZ im Gesundheitswesen in Ruanda“ wurde dies bereits ausprobiert. Es gibt eine Referenzgruppe Nord (bestehend aus den beteiligten BMZ-Referaten, der KfW, der GIZ, Misereor, etc.) sowie eine Referenzgruppe Süd. Diese tagte in diesem Falle in Kigali und wurde von den EZ-Referenten der Botschaft organisiert und von der ruandischen Gesundheitsministerin präsiert. Dieses Setting der Einbeziehung der Partner hat sich als sehr hilfreich erwiesen und wird weiter ausgebaut.

institutionalisiert, sondern der Initiative der einzelnen Führungskräfte überlassen. Vorreiter ist hierbei die KfW, die in diesem Bereich bereits ansatzweise entsprechend organisiert ist.

**Ich beziehe mich noch einmal auf die von Ihnen erwähnte Zusammensetzung der Evaluierungsteams mit 60% hauseigenem Personal und 40% unabhängigen Evaluierern. Wie wollen Sie mit den zum Teil sehr ungunstigen Verhältnissen (man muss ja im Geschäft bleiben, dementsprechend werden Evaluierungsberichte bedingt kritisch verfasst) umgehen?**

**Prof. Asche:** Dazu ein paar Zahlen: Die bilaterale deutsche EZ, also der Evaluierungsgegenstand des DEval, macht nach der letzten verfügbaren Zahl rund 6,3 Milliarden Euro aus. Das Budget des DEval beträgt 6,7 Millionen Euro<sup>4</sup>, sprich ein Promille der gesamten deutschen bilateralen EZ. Es ist also illusionär, dass das DEval sicherstellen kann, dass die gesamte Evaluierungscommunity sich von nun an frei ausdrücken kann ohne Rücksicht darauf, dass sie nicht doch irgendwann mal wieder für die KfW, die GIZ, die Welthungerhilfe, Misereor, etc. arbeiten werden. Es wäre auch gar nicht sinnvoll, wenn sie das nicht täten. Die Sicherheit, dass wir zumindest auch eine Reihe von sehr kritischen Berichten produzieren können und werden, liegt in dem Erwartungsdruck auf uns selbst.

**Das Schwergewicht Ihres Programms liegt bei den staatlichen Stellen, aufgrund des Mittelverständnisses, da dort am meisten zu verlieren ist. Als Insider der nichtstaatlichen mit Bundesmitteln arbeitenden EZ kann ich nur sagen, dass es genauso wichtig wäre, den Dialog mit der nichtstaatlichen mit Bundesmitteln arbeitenden EZ zu verstärken. Wie sehen Sie das?**

**Prof. Asche:** Dieser Bias auf die staatliche EZ ergibt sich im Grunde erst einmal nur daraus, wie der gesamte Prozess in Gang kam und damit natürlich auch aus der drängenden Nachfrage der BMZ-Referate. Es hat in den letzten Jahren im zentralen Evaluierungsprogramm des BMZ eine Lücke gegeben, das heißt in den großen Kernprogrammen der KfW und der GIZ ist gar nicht so viel evaluiert worden. Dementsprechend existiert nun das Bedürfnis, diese Lücke zu schließen. Selbstverständlich werden wir uns auch um die Arbeit der NROs bemühen, übrigens auch um die Arbeit der politischen Stiftungen, soweit sie Gelder aus dem Einzelplan 23 bekommen. Aber ehrlich gesagt, die geäußerte Nachfrage der NROs war im ersten Durchgang null.

**Das Kernmandat Ihrer Arbeit sind Wirkungsevaluierungen, und methodisch stehen Sie, wie Sie sagten, zum Beispiel zwischen Esther Duflo und partizipativen Evaluierungen. Aber machen Sie auch Evaluierungen mit zum Beispiel randomized control trial methods? Würden Sie oder könnten Sie in diesem Zusammenhang Einfluss nehmen auf die Projektausgestaltung von zukünftigen Entwicklungsprojekten, um zum Beispiel solche experimentähnlichen Studien durchzuführen?**

**Prof. Asche:** In der Tat bin ich und ist auch das Institut der Auffassung, dass wir in der deutschen Evaluierungsarbeit sogenannte rigorose quantitative Methoden bislang zu wenig eingesetzt haben. So hat die GIZ kaum bis gar keine Fälle, in denen randomized control trials angewandt wurden. Das geht natürlich nicht, und da greift auch das Argument der NRO-Community nicht, die sagt, dass es grundsätzlich partizipativ sein muss und deswegen seien diese experimentellen Designs politisch nicht akzeptabel. Dort wo experimentelle Designs funktionieren, die zugegebenermaßen aufwendig und methodisch anspruchsvoll sind, müssen sie auch bei uns verstärkt zum Einsatz kommen.

---

<sup>4</sup> Plus einen kleinen Zuschuss für Evaluation Capacity Development.

**Um 2010 herum hat DIFD eine Evaluierung gemacht zu den Wirkungen der britischen EZ. Basierend auf dieser Auswertung wurden sehr rigorose politische Entscheidungen getroffen. Wie schätzen Sie Ihre Einflussmöglichkeiten in der Zukunft ein, so oder ähnlich die politische Entscheidungssetzung im BMZ zu beeinflussen? Nicht nur im multilateralen Raum, sondern auch im bilateralen Raum?**

**Prof. Asche:** Das britische System, sich erstens selber Ziele oder Agenden zu setzen für das, was man in multilateralen Zusammenhängen erreichen möchte (zum Beispiel in der EU, im UN-System) und dies dann auch noch zu evaluieren, was jetzt übrigens zum Teil die Independent Commission übernommen hat, halte ich für beispielgebend. Bei einem derartigen strategischen Agenda-Setting und dessen Überprüfung sind wir auf dem langen Weg von Bonn nach Berlin, der bekanntlich noch nicht durchschritten ist, immer noch nicht wirklich angekommen. Ärgerlicherweise macht DFID dabei auch Fehler. Zum Beispiel zu sagen: wir gehen aus UNCTAD und UNIDO raus, ist entwicklungspolitisch fahrlässig. Natürlich gibt es Effizienzprobleme, keine Frage, aber diese UN-Organisationen sind in der Tat alternativlos.

**Die Änderung der Transparenzkultur ist u.a. stark davon beeinflusst, inwieweit eine Bereitschaft besteht, durch Beantwortung kritischer Fragen eine öffentliche Debatte zu bestehen und Lernprozesse in Gang zu setzen. Dem haben sich die Institutionen und natürlich auch das BMZ immer widersetzt. Werden wir eines Tages offen und sachlich über Fehler und Misserfolge diskutieren?**

**Prof. Asche:** Auch hier bin ich mir nicht sicher, ob es klug ist, beim DEval so zu tun, als ob wir alle politischen Instrumente zur Hand haben, um eine Fehlerkultur zu etablieren. Das ist der Punkt. Wir haben es Erfolgs- und Fehlerkultur in unserem Leitbild genannt, die es zu etablieren gilt. Aber der kritische Teil ist natürlich der Umgang mit Fehlern. Wenn man bedenkt, dass es in der deutschen Medienlandschaft die Tendenz gibt, Fehler nicht nur aufzugreifen, sondern sie sofort zu personalisieren, müssen wir einen professionellen Umgang mit den Medien pflegen.

**Wir haben eine neue Organisation, wie groß ist ihr Vertrauen darin, dass das, was Sie mit der Bundesregierung vereinbart haben auch wirklich eingehalten wird?**

**Prof. Asche:** Ich glaube, uns auf der politischen Ebene irgendwie beiseiteschieben zu wollen, wird nicht einfach werden, auch für jede kommende Regierung nicht.

## **Abstract**

The German Institute for Development Evaluation, DEval, provides independent and transparent academic evaluations concerning the German development cooperation measures. With its work, the institute aims to improve the learning process based on evaluation results, thus facilitating programs and projects which are built on evidence-based designs. Further, it promotes evaluation capacity development in its partner countries.

The foundation of the DEval strengthened the relevance of evaluations in Germany. Independence and transparency, two of its seven principles, guide the institute's work. Compared to the current situation, the institute mandated by the BMZ is able to improve methods and standards in evaluation, leading to raised qualities as an independent actor.

DEval's Multi-annual Evaluation Programme (MEP), which can be downloaded on the institute's website, widely replaces the evaluation programme of the BMZ (ZEP). Its manifold composition includes small-scale projects as well as large programmes. Based on broad consultations with the civil-society it will be adjusted each year. Yet, since its existence the MEP has already developed a strong dynamic as various proposals from different sectors and departments linked to development cooperation.