

FRAGILE

GERMAN DEVELOPMENT COOPERATION IN FRAGILE CONTEXTS

Zusammenfassung

2019



DEval

GERMAN
INSTITUTE FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Imprint

Published by

German Institute for Development
Evaluation (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany
Phone: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Authors

Dr Thomas Wencker
Ida Verspohl

Responsible

Dr Sven Harten

Design

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Editing

Martin Rickerd OBE MVO

Photo credits

Benjamin Nelan on Pixabay

Bibliographical reference

Wencker, T. and I. Verspohl (2019), German
Development Cooperation in Fragile Contexts,
German Institute for Development Evaluation
(DEval), Bonn.

Printing

Bonifatius, Paderborn



© German Institute for Development
Evaluation (DEval), 2019

ISBN 978-3-96126-091-1 (printed edition)
ISBN 978-3-96126-092-8 (PDF)

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des englischsprachigen DEval-Berichts "German Development Cooperation in Fragile Contexts".

Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden: http://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2020/DEval_Report_3_2019_German_Development_Cooperation_in_Fragile_Contexts.pdf

The German Institute for Development Evaluation (DEval) is mandated by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) to independently analyse and assess German development interventions.

Evaluation reports contribute to the transparency of development results and provide policymakers with evidence and lessons learned, based on which they can shape and improve their development policies.

This report can be downloaded as a PDF file from the DEval website:

www.deval.org/en/evaluation-reports.html

Requests for printed copies of this report should be sent to:

info@DEval.org

BMZ's response to this evaluation is available at <http://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

ZUSAMMENFASSUNG

Fragile Staatlichkeit als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

Fragile Staatlichkeit ist eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklungspolitik. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung spiegelt dies wider. So lautet Ziel 16: „Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. Funktionierende regulierende staatliche Institutionen haben nicht nur einen direkten Mehrwert wie die Bereitstellung von Kollektivgütern; wenn das legitime staatliche Gewaltmonopol angefochten wird, wenn die gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelsetzungs- und -durchsetzungskompetenz eingeschränkt ist und/oder wenn die Bevölkerung die staatliche Herrschaft nicht anerkennt, gefährdet dies ebenfalls den Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit.

Der größte Teil der öffentlichen EZ kommt Staaten zugute, die von einigen oder allen der genannten Merkmale fragiler Staatlichkeit betroffen sind. Die deutschen bilateralen Zusagen bilden dabei keine Ausnahme. Abbildung 1 differenziert die zugesagten Zuschüsse und Darlehen nach Art der Fragilität der betroffenen Länder.³ Es wird deutlich, dass der größte Teil der deutschen EZ mit und in fragilen Ländern durchgeführt wird. Dies betrifft insbesondere Staaten mit eingeschränkter Kapazität, d. h. solche, in denen die Verwaltung schwach ist und Grundversorgungsleistungen nur eingeschränkt bereitgestellt werden. Aus diesem Grund widmet das DEval dem Thema Fragilität einen Schwerpunkt, der Ergebnisse unterschiedlicher DEval Evaluierungen zusammenfasst und mit externen Beiträgen zur EZ in fragilen Kontexten kombiniert.

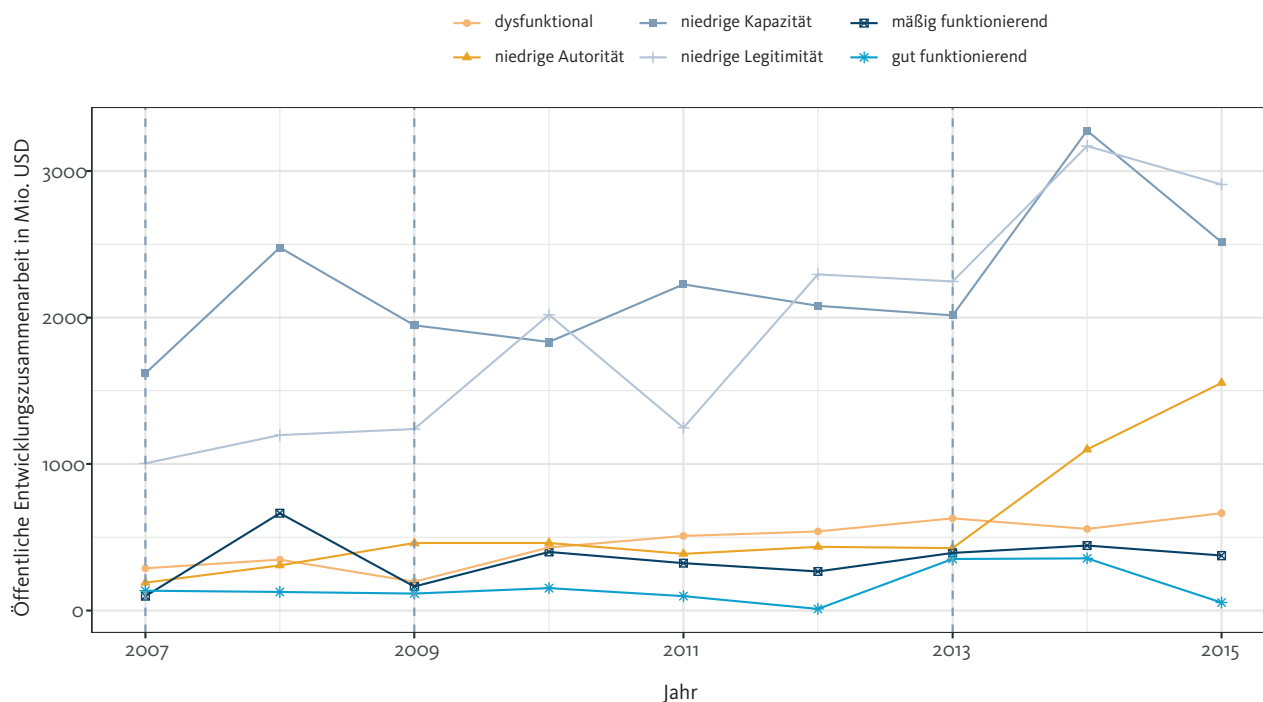
Damit die EZ trotz widriger Rahmenbedingungen in fragilen Staaten erfolgreich arbeiten kann, sollten vier Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Ein geeignetes Verständnis des Begriffs staatlicher Fragilität, um die EZ gut auf den jeweiligen lokalen Kontext abzustimmen;
2. Prozesse der Politikformulierung und -durchsetzung, in deren Rahmen die entwicklungspolitischen Strategien zum Umgang mit fragiler Staatlichkeit effektiv konzipiert, ggf. angepasst und umgesetzt werden;
3. geeignete Verfahren, um aus vergangenen Erfahrungen zu lernen und zu ermitteln, welche Ansätze und Lösungen in fragilen Kontexten funktionieren und welche nicht;
4. Kenntnis der Evidenz bezüglich des Erfolgs bestimmter entwicklungspolitischer Ansätze in fragilen Kontexten.

Diese vier Voraussetzungen bilden den Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Evaluierungsberichts und werden im Folgenden kurz vorgestellt.

³ Grävingholt et al. (2018) unterscheiden anhand des Gewaltmonopols (Autorität), der Fähigkeit zur Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen (Kapazität) und der Anerkennung staatlicher Herrschaft durch die Bevölkerung (Legitimität) sechs Konstellationen staatlicher Fragilität. Dysfunktionale, mäßig funktionierende und gut funktionierende Staaten zeichnen sich durch niedrige, mittlere bzw. hohe Autorität, Kapazität oder Legitimität aus. Staaten niedriger Autorität, Kapazität und Legitimität sind durch niedrige Werte der jeweils benannten Dimension charakterisiert, während sie in den jeweils anderen Dimensionen mittlere oder hohe Werte aufweisen.

Abbildung 1 Bilaterale ODA-Verpflichtungen (Zuschüsse und Darlehen) nach Art der Fragilität



Quelle: Selbst erstellte Abbildung auf der Grundlage von Daten des OECD-Creditor Reporting System und Grävingholt et al. (2019).

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung

Diese Evaluierung soll Entscheidungsträger aus Politik und Durchführungspraxis dabei unterstützen, die EZ an die Ausgangsbedingungen in fragilen Ländern anzupassen, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen. Dabei wird in den Hauptkapiteln (Kapitel 2-5) jeweils eine der vier genannten Voraussetzungen für das Gelingen von EZ in fragilen Staaten untersucht.

Das erste Hauptkapitel widmet sich der Definition und Messung fragiler Staatlichkeit, d.h. der Konzeptualisierung des Phänomens. Hieraus resultierende Indizes und Typologien sind mittlerweile ein fester Bestandteil der Entscheidungsprozesse des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und seiner Durchführungsorganisationen (DO). Dieser Teil der Evaluierung bietet eine Grundlage, um die Eignung verwendeter und verfügbarer Indizes für Prozesse der Entscheidungsfindung zu bewerten. Dies ist wesentlich, da die jeweiligen Indizes durch die Wahl und die Art der Kombination bestimmter Indikatoren die Wahrnehmung der Wirklichkeit strukturieren. Resultierende Typologien gruppieren Länder in Klassen und beeinflussen so Entscheidungen über die Eignung bestimmter entwicklungspolitischer Instrumente. Da verschiedene Konzeptionen die Fragilität von Ländern sehr unterschiedlich einschätzen können, hat die Wahl eines bestimmten Ansatzes gemeinhin auch konkrete Auswirkungen auf Allokationsentscheidungen. Insofern ist der konzeptionelle Vergleich in diesem Kapitel von großer Bedeutung für die strategische Steuerung des BMZ-Portfolios.

Das zweite Hauptkapitel behandelt Prozesse der Politikformulierung und -umsetzung. Es basiert auf einer Analyse entwicklungspolitischer Strategien zum Umgang mit fragiler Staatlichkeit sowie einer Allokationsanalyse. Das BMZ hat seit 2005 fünf zentrale Strategien zur Steuerung der EZ in fragilen Staaten aufgelegt. Die Evaluierung zeichnet entsprechende Kontinuitäten sowie den Wandel der deutschen Entwicklungsstrategien im Allgemeinen und des BMZ im Besonderen nach. Darüber hinaus zeigt die Allokationsanalyse anhand zugesagter Mittel der EZ (ODA-Verpflichtungen) auf, welche der strategischen Empfehlungen des BMZ tatsächlich umgesetzt wurden und wo weiterer Handlungsbedarf besteht.

Das dritte Hauptkapitel widmet sich der Qualität von Evaluierungen. Damit behandelt es eines der zentralen Verfahren, um aus Erfahrungen für zukünftige entwicklungspolitische Vorhaben in fragilen Kontexten zu lernen. Die Evaluierungsberichte der beiden größten deutschen

Durchführungsorganisationen – der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der KfW Entwicklungsbank (KfW) – bergen eine Vielzahl von Erkenntnissen über Faktoren, die den Erfolg von EZ beeinflussen. Diese Erkenntnisse decken Länder mit Ausgangsbedingungen aller Art ab – darunter auch fragile Staaten, in denen schlechte Sicherheitsbedingungen und mangelnde Infrastruktur die Arbeit von Evaluierenden erschweren können. Die vorliegende Evaluierung analysiert in Anknüpfung an eine frühere DEval-Evaluierung zur Nachhaltigkeit in der deutschen EZ die Qualität von Evaluierungen in Abhängigkeit der Fragilität des Kontextes. Dabei werden Faktoren identifiziert, welche die Durchführung von Evaluierungen erschweren, und daraus Ansatzpunkte abgeleitet, um die Nützlichkeit von Evaluierungen zu erhöhen.

Das vierte Hauptkapitel soll politischen Entscheidungsträgern Einblicke geben, welche entwicklungspolitischen Ansätze in fragilen Kontexten besonders geeignet sind. Eine Synthese von Evaluierungsberichten zeigt, inwiefern die Fragilität des Kontextes mit der Bewertung des Projekterfolgs korreliert. Die Analyse differenziert dabei nach Dimensionen staatlicher Fragilität, unterschiedlichen Sektoren sowie unterschiedlichen Bewertungskriterien für den Projekterfolg. Dies erlaubt es, aus dem komplexen Zusammenspiel zahlreicher Faktoren spezifische Einsichten in mögliche Erfolgsfaktoren für EZ in fragilen Kontexten herauszuarbeiten.

Angewandte Methoden

Der Konzeptvergleich sowie die Strategieanalyse fußen auf einer Auswertung wissenschaftlicher Fachliteratur, offizieller Dokumente, öffentlicher verfügbarer sozioökonomischer Daten und von Interviews.

Strukturen und Prozesse der deutschen bilateralen EZ wurden auf Basis interner und öffentlicher Dokumente mit Blick auf Verfahren der Entscheidungsfindung analysiert. Besonderes Augenmerk galt dabei jenen Verfahren, in denen Strategien zur EZ in fragilen Kontexten oder Fragilitätsindizes eine Rolle spielen. Um die Nützlichkeit der Empfehlungen für BMZ, GIZ und KfW zu erhöhen, beziehen sich die jeweiligen Empfehlungen auf Prozesse nach der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR).

Die Analysen der Evaluierungsqualität und des Projekterfolgs in fragilen Kontexten basieren auf einer Synthese von Evaluierungsberichten der GIZ und der KfW. Diese Synthese verknüpft Merkmale des evaluierten Vorhabens und der Evaluierung mit Daten zum Implementierungskontext. Darüber hinaus wurde im Rahmen dieser Evaluierung ein Verfahren entwickelt, das automatisiert geographische Informationen aus den Evaluierungsberichten extrahiert und so die evaluierten Vorhaben verortet. Diese Daten können mit Informationen über das lokale Konfliktgeschehen verknüpft werden, um die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols geographisch disaggregiert zu erfassen. Für die Analyse der Evaluierungsqualität wurden zudem Evaluierungsleitfäden der GIZ und der KfW sowie existierende Meta-Evaluierungen herangezogen.

Die folgenden Abschnitte fassen die vier Hauptkapitel zusammen. Sie diskutieren jeweils die Relevanz des Gegenstands und stellen die zentralen Ergebnisse sowie die hieraus abgeleiteten Empfehlungen dar.

Definition und Messung staatlicher Fragilität: Ergebnisse und Empfehlungen

Kontextspezifische EZ setzt voraus, dass staatliche Fragilität als multidimensionales Phänomen verstanden wird. Insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat sich die Anzahl der Ansätze zur Definition und Messung staatlicher Fragilität erhöht. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Fragilität zahlreiche Dimensionen hat. Anstatt Staaten binär als fragil oder nicht fragil zu klassifizieren oder auf einer eindimensionalen Skala zu bewerten, messen jüngere Ansätze Fragilität anhand von mehreren konstitutiven Eigenschaften und leiten hieraus Typologien ab.

Das breite Angebot komplexer Ansätze der Fragilitätsmessung stellt politische Entscheidungsträger vor die Herausforderung, die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Ansätze zu bewerten. Dies ist relevant, da die Nutzung eines bestimmten Konzepts konkrete Folgen hat bezüglich

- der Anzahl der als fragil klassifizierten Länder,
- der Möglichkeit, unterschiedliche Typen von Fragilität zu differenzieren,
- der Präzision und Aktualität der Messung und
- der Anzahl und Jahre, für die Informationen zur Verfügung stehen.

Der Konzeptvergleich dient als Überblick und Orientierungshilfe. Er umfasst vier Ansätze: *States of Fragility* (SFR) der OECD, den am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik erarbeiteten Ansatz *Constellations of State Fragility* (CSF), die Krisenfrühwarnung (vom Referat Frieden und Sicherheit des BMZ betreut⁴) und die Fragilitätskomponente des Kriterienkatalogs zur Beurteilung der Governance-Niveaus und der Entwicklungsorientierung, der von der Governance-Abteilung des BMZ betreut wird.

Der Vergleich zeigt, dass ähnliche Definitionen von Fragilität auf sehr unterschiedlichen Konzepten beruhen können. Diese konzeptionellen Unterschiede haben konkrete Implikationen für Allokationsentscheidungen und die Programmierung von EZ. Ein Beispiel: Die Krisenfrühwarnung des BMZ folgt einem engen, auf das Gewaltmonopol bezogenen Verständnis von Fragilität. Die OECD hingegen definiert Fragilität so breit, dass beispielsweise auch Umweltrisiken wie die Gefährdung durch Naturkatastrophen darunterfallen. Zu enge Definitionen blenden bedeutende Faktoren aus, die den Erfolg von EZ beeinflussen können. Wird Fragilität hingegen als Oberbegriff für ein breites Spektrum unterschiedlicher Defizite in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt verstanden, verliert der Begriff seine Trennschärfe und seinen analytischen und politikpraktischen Nutzen. Es erscheint daher ratsam, einen Mittelweg zu verfolgen. Dieser sollte sich auf die staatlichen Kernfunktionen Autorität, Kapazität und Legitimität konzentrieren.

Da keiner der verglichenen Ansätze für sich genommen alle Anforderungen für die strategische Steuerung im BMZ erfüllt, erscheint eine Kombination geeigneter Ansätze zielführend. So sind Konzepte verfügbar, die auf methodisch nachvollziehbare Weise qualitative und quantitative Daten auf Basis einer geeigneten Definition für eine große Anzahl von Länderjahren zur Verfügung stellen. Allerdings sind diese Daten meist nicht so aktuell wie diejenigen, die über die Berichterstattung des BMZ und der Durchführungsorganisationen bereitgestellt werden. Da es ineffizient wäre, einen gänzlich neuen Ansatz zu entwickeln, liegt die Herausforderung in der Verknüpfung bestehender Ansätze. Dies wiederum verlangt nach einem standardisierten Prozess, um die vorhandenen Informationen sinnvoll zu kombinieren und zu gewichten. Durch eine solche Kombination unterschiedlicher Quellen kann die Präzision von Einschätzungen erhöht werden. Zudem können mögliche Unsicherheiten abgebildet und fehlende Daten vervollständigt werden.

Fragilitätsindizes eignen sich für die strategische Steuerung bilateraler EZ, da sie Ländervergleiche auf Basis einer einzigen, idealerweise multidimensionalen Skala erlauben. Fehlen in Situationen mit hohem Zeitdruck klare Kriterien zur Beurteilung, welche Informationen als relevant anzusehen sind, kann dies dazu führen, dass Entscheidungsträger gänzlich auf volatile subjektive Kriterien zurückgreifen. Dies erhöht die Anfälligkeit für kognitive Verzerrungen und fehlerhafte Urteile. Mit dem verbindlichen Einsatz von Indizes und Typologien in der strategischen Steuerung, wie er momentan beispielsweise bei der Erstellung von Länderstrategien praktiziert wird, können Entscheidungsprozesse verbessert werden. Zugleich ist für das Portfoliomanagement sowie für die Programmierung und die Implementierung entwicklungspolitischer Vorhaben ein tiefgehendes Verständnis der Gegebenheiten nötig. Insbesondere Konzepte, die eine Vielzahl von Indikatoren auf eine binäre Klassifizierung von Fragilität reduzieren, bergen die Gefahr übermäßiger Vereinfachung.

Um der Gefahr übermäßiger Vereinfachung zu begegnen, bietet sich eine umfängliche Visualisierung der genutzten Konzeptionen an. Vor allem eine Darstellung der zugrunde liegenden Indikatoren und ihrer Gewichtung würde die Mehrebenenstruktur von Konzepten transparent machen, die Fülle der Informationen multidimensionaler Konzepte verdeutlichen und den Einfluss einzelner Indikatoren

⁴ Das BMZ hat die Krisenfrühwarnung Ende 2018 durch ein neues System namens Eskalationspotenzialmessung (ESKA) ersetzt.

nachvollziehbar darstellen. Auch die transparente Darstellung von Unsicherheit hilft, übermäßiger Vereinfachung entgegenzuwirken. Oft ist die Zuweisung von Fällen zu Typen nicht eindeutig. So kann etwa ein Land durch das knappe Überschreiten eines Schwellenwertes im Gegensatz zum Vorjahr als „fragil“ eingestuft werden. Da die zugrunde liegenden Messungen immer mit Unsicherheit behaftet sind, kann ein solcher Kategorienwechsel allein durch Zufall begründet sein. Zudem vermitteln quantitative Indikatoren oft eine Exaktheit, die in der Realität nicht gegeben ist. Werden statt vermeintlich exakter konkreter Werte beispielsweise Verteilungen dargestellt, kann Fehlschlüssen entgegengewirkt werden.

Über mögliche Verbesserungen in der Darstellung hinaus diskutiert diese Evaluierung auch drei mögliche Weiterentwicklungen, mit denen das Verständnis von Fragilität verbessert werden könnte. So kann eine Betrachtung der Ausbreitung von Fragilität über Ländergrenzen hinweg mögliche Ansteckungseffekte besser erfassen. Auch die räumliche Disaggregation der Fragilitätsmessung erlaubt ein besseres Verständnis des Phänomens, da insbesondere in Entwicklungsländern Fragilität innerhalb von Staaten variiert. In Kapitel 5 dieser Evaluierung wird eine Möglichkeit vorgestellt, die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols räumlich disaggregiert zu erfassen. Um den Nutzen von Indizes in der kontextsensitiven Programmierung von EZ zu vergrößern, erscheint es zudem sinnvoll, das Phänomen der Fragilität und seiner konstitutiven Attribute auf das politische Regime, die Administration und die Regierung eines Staates zu beziehen (Mazzuca, 2017).

Aus diesen Schlussfolgerungen leiten wir folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 1

Basierend auf einem systematischen Vergleich von vier Ansätzen der Fragilitätsdefinition und -messung empfiehlt diese Evaluierung dem BMZ, im Rahmen der strategischen Portfoliosteuerung weiterhin Fragilitätsindizes zu verwenden. Darüber hinaus sollte das BMZ die verwendete Definition und Messung von Fragilität auf der Basis klar definierter Kriterien weiterhin kontinuierlich evaluieren und ggf. verbessern. Dies sollte auch eine Einschätzung dazu beinhalten, inwiefern bestehende Ansätze miteinander kombiniert werden können.

Im Zuge der aktuellen Überarbeitung der Ansätze zur Fragilitätsmessung sollte das BMZ intern eine umfassendere Darstellung der Indizes sicherstellen, um die zugrunde liegenden Konzeptualisierungen transparent zu machen und der Multidimensionalität des Phänomens gerecht zu werden. Dies kann durch eine visuelle Darstellung der verwendeten Indikatoren sowie ihrer Gewichtung erreicht werden. Unsicherheiten in der Klassifikation und der Messung sollten zudem im Zuge der Präsentation von Fragilitätswerten verdeutlicht werden.

Mit Blick auf mögliche zukünftige Überarbeitungen sollte das BMZ die Messung von Fragilität stärker disaggregieren und kontextualisieren, um den Nutzen der Indizes für eine kontextsensitive Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit weiter zu steigern. Eine weitere Disaggregation kann dadurch erreicht werden, dass einerseits Werte öfter und für kleinere geographische Einheiten erfasst werden und andererseits die Fragilität unterschiedlicher Akteure in Partnerländern differenziert betrachtet wird. Eine Kontextualisierung kann erreicht werden, indem die mögliche Verbreitung von Fragilität über Ländergrenzen hinweg stärker in den Blick genommen wird.

Strategien und Allokationen: Ergebnisse und Empfehlungen

Um den Erfolg von EZ sicherzustellen, muss diese an fragile Kontexte angepasst werden. Folglich hat sich die vermehrte Beschäftigung entwicklungspolitischer Akteure mit staatlicher Fragilität in einer zunehmenden Zahl von Strategien niedergeschlagen, welche die kontextsensitive Implementierung von EZ zum Gegenstand haben.

Diese Evaluierung untersucht, inwiefern sich Strategiepapire in Zusagen für EZ niederschlagen. Strategien geben handlungsleitende Normen und Prinzipien für Verfahren vor, definieren Politikziele und Handlungsfelder, empfehlen angemessene Instrumente und machen Annahmen, die der EZ in fragilen Staaten zugrunde liegen, deutlich. Über die Beeinflussung von Politikgehalten und -prozessen hinaus signalisieren Strategiepapire der Öffentlichkeit und den betreffenden Ländern die Präferenzen deutscher

Politik mit Blick auf Fragilität, den Aufbau und die Förderung staatlicher Strukturen sowie die Krisenprävention. Es ist jedoch unklar, ob strategische Politikempfehlungen Effekte auf die Entwicklungspolitik haben. So attestiert beispielsweise Furness (2014) der EU mit Blick auf die EZ eine Lücke zwischen den in Strategiepapieren ausgedrückten Politikpräferenzen und der Umsetzung vor Ort. Auch Praktiker in der EZ argumentieren nicht selten, dass die Volatilität und Komplexität fragiler Kontexte die Umsetzung strategischer Empfehlungen erschwert.

Diese Evaluierung untersucht den Zusammenhang zwischen Allokationsmustern und Strategien in drei Schritten. Zunächst arbeitet sie die Kontinuität und den Wandel strategischer Empfehlungen heraus. In einem zweiten Schritt werden aus den Strategien überprüfbare Implikationen abgeleitet. Abschließend werden diese Implikationen anhand von Entwicklungszusagen empirisch überprüft.

Die Analyse hat bedeutende strategische Änderungen in Zusammenhang mit zwei einschneidenden Situationen (*critical junctures*) herausgearbeitet: den Anschlägen durch Al-Qaida im Jahr 2001 und dem „Arabischen Frühling“ im Jahr 2012. Insbesondere im Zuge dieser Ereignisse ist ein Diskurs darüber entstanden, wie EZ an die Herausforderungen in fragilen Kontexten angepasst werden kann. Der ressortübergreifende Aktionsplan 2004 „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ mit seinen 161 Empfehlungen kann als erste gemeinsame Strategie Deutschlands für fragile Staaten angesehen werden. Das BMZ hat auf den Aktionsplan mit Umsetzungsstrategien reagiert: dem „Übersektoralen Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (2005), dem Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ (2007) und dem Strategiepapier „Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft“ (2010). Im Jahr 2012 veröffentlichte die Bundesregierung die ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“. Die Veröffentlichung fiel in einen Zeitraum, in dem die Bemühungen um den Aufbau liberaler Staaten in Afghanistan, dem Irak und der Demokratischen Republik Kongo ernüchternde Ergebnisse zeigten. Darüber hinaus dienten der Bundesregierung die im „New Deal for Engagement in Fragile States“ vereinbarten fünf Ziele zur Friedenskonsolidierung und Staatsbildung (PSG5) als Referenz.⁵ Die Leitlinien hat das BMZ in seinen Strategiepapieren „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (2013) und „Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH)“ operationalisiert. Schließlich veröffentlichte die Bundesregierung 2017 die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Diese werden derzeit im BMZ operationalisiert, wobei die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung den Rahmen setzt.

Die vorliegende Evaluierung hat zwei Ansätze in der deutschen EZ mit fragilen Staaten identifiziert: die Friedensförderung und den Aufbau staatlicher Institutionen. Beide Ansätze haben – trotz zahlreicher Neuerungen und jüngerer Bestrebungen nach einer engeren Verzahnung – ein gewisses Maß an Spezialisierung beibehalten und verfolgen unterschiedliche, jedoch komplementäre Ziele. Einerseits geht Friedensförderung über die Bildung starker und inklusiver Institutionen hinaus und umfasst beispielsweise die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpferinnen und Kämpfern. Andererseits beeinflussen staatliche Institutionen die ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung und gehen somit über Friedensförderung hinaus. Zugleich stehen Friedensförderung und Institutionenaufbau komplementär zueinander. Institutionen prägen als Teil der strukturellen Rahmenbedingungen die Anreizstruktur für soziale, ökonomische und politische Akteure. Damit beeinflussen sie deren Entscheidung, im Sinne der institutionalisierten Regeln oder gewaltsam zu handeln. Die Gestaltung staatlicher Institutionen ist somit ein zentrales Element der Friedensförderung. Andererseits kann ein durch politische Konflikte hervorgerufener institutioneller Wandel die Einschätzungen der Regierungsführung und der Entwicklungsorientierung schnell obsolet werden lassen.

⁵ Der New Deal wurde im Jahr 2011 von 44 Staaten und internationalen Organisationen im Rahmen des „4th High Level Forum on Aid Effectiveness“ in Busan unterzeichnet. Er fordert legitime Politik, die Herstellung individueller Sicherheit, Gerechtigkeit, die Verbesserung wirtschaftlicher Grundlagen und die Verwaltung staatlicher Einnahmen sowie den Kapazitätsaufbau für die Erbringung von Dienstleistungen.

Die institutionelle Spezialisierung im BMZ erscheint auch vor dem Hintergrund einer guten Implementierung von Strategien angemessen. Zugleich zeigt die wissenschaftlich nachgewiesene wechselseitige Beeinflussung von Institutionen und politischen Konflikten, dass Friedensförderung und Institutionenbildung immer zusammen zu berücksichtigen sind. Eine enge Kooperation der zuständigen Organisationseinheiten kann die Komplementarität beider Ansätze sicherstellen. Die gemeinsame Betrachtung der Entwicklungsorientierung, des Governance-Niveaus und des Krisenpräventionsbedarfs ist ein Schritt in diese Richtung. Die momentane Überarbeitung der Krisenfrühwarnung sowie der Messung des Governance-Niveaus stellt eine Möglichkeit dar, die Kooperation weiter zu vertiefen, ein einheitliches Verständnis von Fragilität zu entwickeln und eventuelle Redundanzen durch die Kombination von Ansätzen zu beseitigen (siehe Empfehlung 1). Dies ermöglicht einerseits, die Zielsetzung beider Ansätze genau voneinander abzugrenzen; andererseits kann eine gemeinsame Datenerhebung zu möglicherweise geteilten Indikatoren die Effizienz und Qualität der Einschätzungen erhöhen.

Zusammenfassend leiten wir somit die folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 2

Auf Basis eines systematischen Konzeptvergleichs, einer Analyse von Strategiedokumenten und Interviews sowie einer Betrachtung der Strukturen und Prozesse der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit empfiehlt diese Evaluierung dem BMZ, die Spezialisierung auf die Themen Frieden und Sicherheit einerseits und auf Governance andererseits beizubehalten. Zugleich sollte das BMZ die Koordination und Komplementarität der mit diesen Themen befassten Organisationseinheiten sicherstellen. Dabei sollten die in den betrauten Organisationseinheiten verwendeten Definitionen und Indikatoren miteinander verglichen werden, um Doppelungen und Redundanzen zu vermeiden. Für den Fall, dass sich Definitionen und Indikatoren überschneiden, sollte ein formaler Mechanismus entwickelt werden, der die gemeinsame Nutzung von Indikatoren und eine gemeinsame Datenerhebung sicherstellt.

Die Analyse bilateraler Zusagen hat ergeben, dass die Mittelallokation weitgehend den Strategien folgt. Bilaterale Zusagen für die Konflikttransformation und Friedensförderung an Länder mit deutscher Militärpräsenz sowie an Länder in der Übergangsphase nach einem Konflikt haben nach 2005 zugenommen. Im Hinblick auf die Strategien von 2007 und 2009 lässt sich ein Anstieg der Mittel für die Erbringung von Basisdienstleistungen in Ländern mit geringem Governance-Niveau und einer sich verschlechternden Entwicklungsorientierung nachweisen. Zudem steigt die Unterstützung öffentlicher Institutionen in Ländern mit schwach entwickelter Governance und einer sich verbessernden Entwicklungsorientierung sowie von Lokalregierungen in Ländern mit geringem Governance-Niveau und konstanter Entwicklungsorientierung. Nach der Verabschiedung der Strategie 2013 stiegen die Verpflichtungen an Nicht-Partnerländer in Konflikt- oder Übergangssituationen. Auch bei Programmen zur Konfliktprävention in fragilen Staaten nahmen die Verpflichtungen zu. Darüber hinaus wurde der Ausstieg aus der Budgethilfe auch in fragilen Staaten umgesetzt.

Auch wenn Allokationsmuster größtenteils den getesteten Politikempfehlungen folgen, wurden einige Strategien weniger gut implementiert. So findet sich keine Evidenz für eine Zunahme der Hilfszusagen für Korbfinanzierungen. Dieses Instrument verspricht eine bessere Koordination und Harmonisierung der Geberaktivitäten sowie eine größere Eigenverantwortung bei zugleich geringerem Administrationsaufwand der Empfängerländer. Für einen Rückgang der Unterstützung nichtstaatlicher Akteure – entgegen strategischer Empfehlungen – gab es eine geringe Evidenz. Dies berührt die Frage, inwiefern staatliche oder nichtstaatliche Akteure geeignete Partner für die EZ in fragilen Kontexten sind. Die vergleichsweise geringen Zusagen an nicht-staatliche Akteure in fragilen Kontexten haben vermutlich negative Auswirkungen auf die effiziente Nutzung der verausgabten Mittel und beeinflussen das politische Regime des betroffenen Landes.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine der zentralen Herausforderungen der strategischen Ausrichtung deutscher EZ darin liegt, geeignete lokale Partner – darunter Regierungen und nichtstaatliche Akteure – für eine erfolgreiche EZ in fragilen Kontexten zu identifizieren. Die Strategien des BMZ bilden bereits eine geeignete Grundlage kontextsensitiver EZ, da sie Politikempfehlungen in Abhängigkeit der Fragilität, der Regierungsführung und der

Entwicklungsorientierung von Partnerländern formulieren. Die Implementierung in Form einer Anpassung der Allokationen hinkt diesen Empfehlungen in wenigen Fällen jedoch hinterher.

Zusammenfassend leiten wir somit die folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 3

Auf Basis einer Analyse von Strategiedokumenten und Allokationszusagen sowie einer Literaturrecherche, empfiehlt die Evaluierung dem BMZ die Implementierung der Strategien insbesondere bezüglich der Unterstützung nichtstaatlicher Akteure in fragilen Kontexten sicherzustellen. Auch sollte ein konkreter Maßnahmenplan erstellt werden, um bestehende handlungsleitende Prinzipien für den Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren in fragilen Kontexten zu prüfen und auf Basis vorliegender Erkenntnisse ggf. anzupassen.

Darüber hinaus sollte das BMZ seine gute Praxis fortführen, Strategien kontinuierlich an das zunehmende Wissen zu erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten anzupassen. Die bestehende Praxis, strategische Empfehlungen auf Kontextbedingungen zuzuschneiden, ist geeignet, der zunehmenden analytischen Präzision wissenschaftlicher Untersuchungen und der Tatsache, dass die Gültigkeit wissenschaftlicher Erklärungen je nach geltenden Hintergrundbedingungen variiert, gerecht zu werden.

Evaluierung in fragilen Kontexten: Ergebnisse und Empfehlungen

Die Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen soll dazu beitragen, die Auswirkungen der EZ besser zu verstehen, um daraus Schlussfolgerungen für die Gestaltung künftiger Vorhaben zu ziehen. Evaluierungsberichte stellen somit eine wesentliche Grundlage für das Verständnis geeigneter entwicklungspolitischer Ansätze dar. Fragile Kontexte können Evaluierungen erschweren, beispielsweise aufgrund von Sicherheitsbedenken, schlechter Infrastruktur oder eines geringen Vertrauens in der Bevölkerung. Ein entsprechender negativer Einfluss von Fragilität auf die Evaluierungsqualität würde auch ein besseres Verständnis der Wirksamkeit von EZ erschweren.

Eine quantitative Analyse hat keine direkte Korrelation zwischen Fragilität und Evaluierungsqualität ergeben; allerdings wurde ein indirekter Zusammenhang deutlich. So hat sich gezeigt, dass es den Evaluierenden generell auch unter schwierigen Umständen gelingt, die Evaluierungsqualität – gemessen anhand der von Noltze et al. (2018b) entwickelten Qualitätskriterien – auf üblichem Niveau zu halten. Andererseits zeigte eine detailliertere Analyse, dass sich eine geringe staatliche Kapazität von Partnerländern negativ auf die Mobilität der Evaluatoren auswirkt. Somit hängt die Fragilität indirekt mit einer geringeren Evaluierungsqualität zusammen.

Im Rahmen der qualitativen Analyse identifizierten Expertinnen und Experten als Herausforderungen insbesondere eine eingeschränkte Mobilität sowie schwache Monitoring- und Entwicklungs(M&E)-Systeme auf Ebene der Vorhaben. Als zentrale Ursachen fehlender Mobilität wurden Reisebeschränkungen und eine schlechte Infrastruktur genannt. Zur Erklärung schwacher M&E-Systeme auf Projektebene wurden mehrere mögliche Ursachen angegeben, darunter begrenzte Budgets und die eingeschränkte Verfügbarkeit und Kompetenz des Personals. Beides kann dazu führen, dass Indikatoren und Projektdaten nicht oder nur eingeschränkt verwertet werden können.

In der Gesamtbetrachtung erweisen sich die Mobilität von Evaluatoren sowie die Qualität der M&E-Systeme auf Ebene der Vorhaben als zentrale Ansatzpunkte, um die Evaluierungsqualität in fragilen Kontexten weiter zu verbessern. Es erscheint somit geboten, bestehende Monitoring-Systeme kritisch zu beleuchten, um Verbesserungspotenzial bei Datenqualität und -verfügbarkeit zu identifizieren. Denkbare Verbesserungen auf Modul- und Programmebene umfassen die Bereitstellung hinreichender Mittel für die Durchführung von M&E, die Formulierung konkreter M&E-bezogener Zielsetzungen für das Führungspersonal sowie Sensibilisierungstrainings insbesondere für das Führungspersonal. Ferner kann die Evaluierungskapazität lokaler Partner gestärkt werden, indem etwa ein Pool lokaler Expertinnen und Experten in den Partnerländern aufgebaut wird.

Weitere mögliche Ansätze zur Stärkung der M&E-Kapazität betreffen die Budgetierung und die Projektplanung. So könnte einer Konkurrenz um Ressourcen durch eine getrennte Budgetierung von Implementierung und M&E vorgebeugt werden. Die GIZ hat beispielsweise ein eigenes Budget für die Finanzierung von Evaluierungen. Projektevaluierungen werden seit der jüngsten Reform des Evaluierungssystems zentralisiert durch die Evaluierungsabteilung der GIZ in Auftrag gegeben. Beim Projektmonitoring hingegen verlangen Modulvorschläge für die technische Zusammenarbeit bisher keine getrennte Budgetierung. Eine separate Aufstellung der Kosten könnte jedoch die Steuerungskapazität des BMZ bezüglich der zu erwartenden Qualität von M&E stärken.

Den Herausforderungen eingeschränkter Mobilität kann durch eine Stärkung der Kapazitäten in der Durchführung von *Remote Monitoring and Evaluation* begegnet werden. Geeignete Ansätze umfassen die Fernerkundung, die digitale Datenerfassung durch tragbare Geräte und *remote surveys*. Die Nutzung der in diesem Zusammenhang gesammelten Daten in Entscheidungsprozessen erfordert ferner eine Stärkung der Kapazität in der Datenverarbeitung.

Zusammenfassend leiten wir somit die folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 4

Auf der Grundlage qualitativer Interviews, einer Auswertung von Beobachtungsdaten aus einer Evaluierungssynthese und einer Literaturrecherche empfiehlt die Evaluierung dem BMZ, der GIZ und der KfW, insbesondere Mobilitätsbeschränkungen von Evaluierenden in fragilen Kontexten anzugehen. Zudem sollten die M&E-Systeme auf Ebene der Vorhaben verbessert werden.

Das BMZ sollte von der GIZ und der KfW eine noch stärker gesonderte Budgetierung für die (a) Implementierung und (b) das Monitoring und die Evaluierung verlangen. So kann einer Konkurrenz um die Finanzierung vorgebeugt werden. Auch sollten GIZ und KfW vermehrt innovative Methoden der Datenerhebung nutzen, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich in fragilen Kontexten durch Mobilitätsbeschränkungen ergeben. Dies betrifft etwa die Stärkung der Kapazitäten in der Durchführung von *Remote Monitoring and Evaluation*, beispielsweise durch Fernerkundung, *remote surveys* und digitale Methoden der Datenerhebung.

Diese Evaluierung hat den Zusammenhang zwischen Fragilität und dem Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben untersucht. Hierfür wurden die Ergebnisse von 471 digitalisierten Evaluierungsberichten von GIZ und KfW zu Vorhaben in 85 Ländern, die zwischen 2006 und 2016 durchgeführt wurden, synthetisiert. Als relativ umfassendes Phänomen betrifft Fragilität viele der in der Literatur diskutierten möglichen Erfolgsfaktoren entwicklungspolitischer Vorhaben. Ein Einfluss des Phänomens auf den Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben ist daher wahrscheinlich.

Zwei innovative Merkmale der Untersuchung ermöglichen ein verbessertes Verständnis von Fragilität. Zum einen greift die Evaluierung auf ein multidimensionales, aber zugleich staatsbezogenes Verständnis von Fragilität zurück, um die Autorität, Kapazität und Legitimität von Partnerländern zu unterscheiden. Zum anderen wurde im Rahmen der Evaluierung ein geographisch disaggregiertes Fragilitätsmaß entwickelt, das auf Konfliktereignissen in der Nähe von Vorhaben beruht. Da das Ausmaß von Fragilität insbesondere in Entwicklungsländern innerhalb von Staaten variiert, ist die alleinige Messung auf Ebene des Staates unzureichend. Im Rahmen der Evaluierung wurden daher Ortsangaben durch Verfahren der linguistischen Datenverarbeitung aus vorliegenden Evaluierungsberichten extrahiert, qualitätsgeprüft und automatisiert mit Koordinaten versehen. Die hierdurch ermöglichte Erfassung lokaler Einschränkungen in der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols vermittelt ein realistischeres Bild des Kontextes, in dem entwicklungspolitische Vorhaben implementiert werden.

Die Synthese liefert auf den ersten Blick keine Hinweise dafür, dass die Fragilität des Kontextes mit dem Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben – gemessen anhand der Bewertungen aus Evaluierungsberichten – korreliert. Dies gilt sowohl für eine Betrachtung unterschiedlicher Typen von Fragilität als auch für das neu entwickelte Messinstrument der subnationalen staatlichen Autorität. Der Grund für diesen überraschenden Befund ist unklar. Es könnte sein, dass Vorhaben gut an fragile Kontexte angepasst werden. Darauf deutet die Tatsache hin, dass sich strategische Empfehlungen in Allokationen

niederschlagen – wie in dieser Evaluierung ermittelt. Weiterhin könnten Ziele von Vorhaben in fragilen Kontexten weniger ambitioniert formuliert und daher leichter zu erreichen sein. Allerdings haben Vorhaben in fragilen Kontexten teilweise eine duale Zielsetzung, da sie zugleich auf Stabilisierung zielen. Eine weitere mögliche Erklärung lautet, dass ein möglicher negativer Einfluss des fragilen Kontextes auf den Projekterfolg durch einen höheren Nutzen von Vorhaben bei niedrigem Ausgangsniveau ausgeglichen wird. Ferner könnten Evaluierende die Fragilität des Kontextes bei ihrer Bewertung berücksichtigen, was allerdings die Vergleichbarkeit der Berichte einschränken und Ergebnisse verfälschen würde.

Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Dimensionen von Fragilität zeigt sich, dass Projekte in Staaten mit höherer staatlicher Kapazität durchschnittlich erfolgreicher sind. Insbesondere das Ausmaß, in dem Vorhaben ihre Ziele erreichen und dabei nachhaltig positive Veränderungen erwirken, korreliert mit der Kapazität der Länder, in denen die Vorhaben implementiert werden. Im Gegensatz dazu scheinen die Effizienz und die Relevanz von Projekten nicht mit der staatlichen Kapazität zu korrelieren. Diese Ergebnisse stützen die Erkenntnisse einer früheren Evaluierung durch Noltze et al. (2018a). Diese hatte die Kapazität von Partnerländern als besonders bedeutend für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Vorhaben identifiziert.

Die Korrelation zwischen staatlicher Kapazität und Projekterfolg ist im Gesundheitssektor besonders ausgeprägt. Dies steht im Einklang mit dem Befund, dass Interventionen, die eine Verbesserung der Gesundheit zum Ziel haben, effiziente und unabhängige Bürokratien sowie eine effiziente Infrastruktur zur Dienstleistungserbringung im gesamten Staatsgebiet voraussetzen (Briebea, 2018). Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass Kennzahlen der Gesundheitsversorgung zugleich einen Teilindikator staatlicher Kapazität darstellen.

Die Beziehung zwischen Fragilität und Projekterfolg erweist sich somit als kontext-, sektor- und ergebnisspezifisch. Die Anpassung entwicklungspolitischer Vorhaben an fragile Kontexte erfordert ein tieferes Verständnis der Mechanismen, die unterschiedliche Arten des Projekterfolgs in unterschiedlichen Sektoren und Kontexten erklären. Auch wenn es weiterer Forschung und einer besseren Datenlage bedarf, erscheint die Stärkung staatlicher Kapazität als wesentlich, um den Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben sicherzustellen. Es erscheint daher sinnvoll, im Rahmen der strategischen Planung und Steuerung die gute Praxis einer detaillierten Einschätzung staatlicher Kapazität durch das BMZ und die DO beizubehalten und ggf. auszubauen. Die Differenzierung von Fragilitätsprofilen und ein detailliertes *Peace and Conflict Assessment* sind wichtige Schritte in diese Richtung. Die kapazitätsbezogene Risikoeinschätzung könnte ebenfalls auf die Ergebnisse des Nachfolgers des Governance-Kriterienkatalogs sowie auf Monitoring- und Evaluierungsberichte ähnlicher Vorhaben in ähnlichen Kontexten zurückgreifen. Durch die Aufschlüsselung der Daten zu staatlicher Kapazität nach unterschiedlichen Akteuren sowie bezüglich der räumlichen Verteilung innerhalb von Staaten kann die Präzision der getroffenen Einschätzungen weiter erhöht werden (siehe auch Empfehlung 1).

Eine höhere Standardisierung von Evaluierungsberichten kann für eine bessere Vergleichbarkeit sorgen. Aus Evaluierungsperspektive ist neben der Validität insbesondere die Vergleichbarkeit von Indikatoren zwischen Vorhaben von Bedeutung. Laufende Anstrengungen des BMZ, der GIZ und der KfW im Rahmen der AG Evaluierung zielen auf eine höhere Standardisierung ab. Diese kann für eine bessere Belastbarkeit von Analysen auf Basis von Beobachtungsdaten über unterschiedliche Kontexte hinweg sorgen.

Zusammenfassend leiten wir somit folgende Empfehlung ab:

Empfehlung 5

Auf Grundlage einer Auswertung von Beobachtungsdaten aus einer Evaluierungssynthese, einer Durchsicht der Fachliteratur und von Evaluierungen sowie einer Betrachtung der Strukturen und Prozesse der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit empfiehlt diese Evaluierung dem BMZ, die durch schwache staatliche Kapazität von Partnerländern bedingten Risiken für den Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben noch stärker als bisher in Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen. Hierfür sollte unter anderem eine detaillierte Analyse der Implementationsrisiken in Partnerländern mit niedriger staatlicher Kapazität im Rahmen der Modulvorschläge durchgeführt werden.

Darüber hinaus weist die Analyse auf den Mehrwert einer Qualitätssteigerung und Standardisierung von Monitoring und Evaluierung hin. 2017 wurde unter Federführung des BMZ die „Arbeitsgruppe Evaluierung“ ins Leben gerufen. Die daran beteiligten Parteien BMZ, GIZ und KfW sollten den Austausch nutzen, um eine bessere Vergleichbarkeit von Evaluierungen herzustellen. Dadurch kann die Validität von Evaluierungssynthesen verbessert und somit gemeinsames Lernen erleichtert werden.