

DEval Policy Brief 4/2019

LÄNDERPORTFOLIOREVIEWS. EIN ANALYSEINSTRUMENT FÜR DIE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund wiederkehrender Kritik an der Wirksamkeit der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stellt die Agenda 2030 neue Anforderungen an die Geber. Die bilateralen Portfolios sollen sinnvoll im Geflecht der zahlreichen Ansprüche und Akteure positioniert werden, während gleichzeitig ihre Kohärenz gewahrt bleibt. Dies erfordert übergeordnete Weichenstellungen auf Länderportfoliobene sowie eine Stärkung der strategischen Planung und Steuerung. Im Zuge dieser Veränderungen gewinnen bei zahlreichen Gebern umfassende Länderstrategien wieder an Bedeutung.

Es ist daher zu begrüßen, dass auch die Portfoliosteuerung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zunehmend im Rahmen integrierter Gesamtkonzepte auf Länderebene erfolgen soll. Allerdings steht das BMZ hierbei vor nicht unerheblichen Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Zielsetzung sowie der strategiegeleiteten Planung und Realisierung angemessen kohärenter Länderportfolios.

Grundlegend dafür ist die effektive Nutzung von Länderstrategien als Steuerungsinstrument der staatlichen bilateralen EZ. Bisher gelingt es jedoch nicht in jedem Fall, Länderstrategien so zu konzipieren und zu nutzen, dass sie die an sie gestellten Ansprüche erfüllen. Die Steuerung der Portfolios erfolgt häufig auf Ebene einzelner Schwerpunkte, eine strategiegeleitete Positionierung des EZ-Portfolios im Koordinatensystem der unterschiedlichen Anforderungen ist nicht immer erkennbar.

Dies liegt unter anderem darin begründet, dass das BMZ nicht stets über die systematische Informationsbasis verfügt, um Steuerungsentscheidungen auf Portfolioebene evidenzbasiert treffen zu können. Gerade auf übergeordneter Ebene bestehen

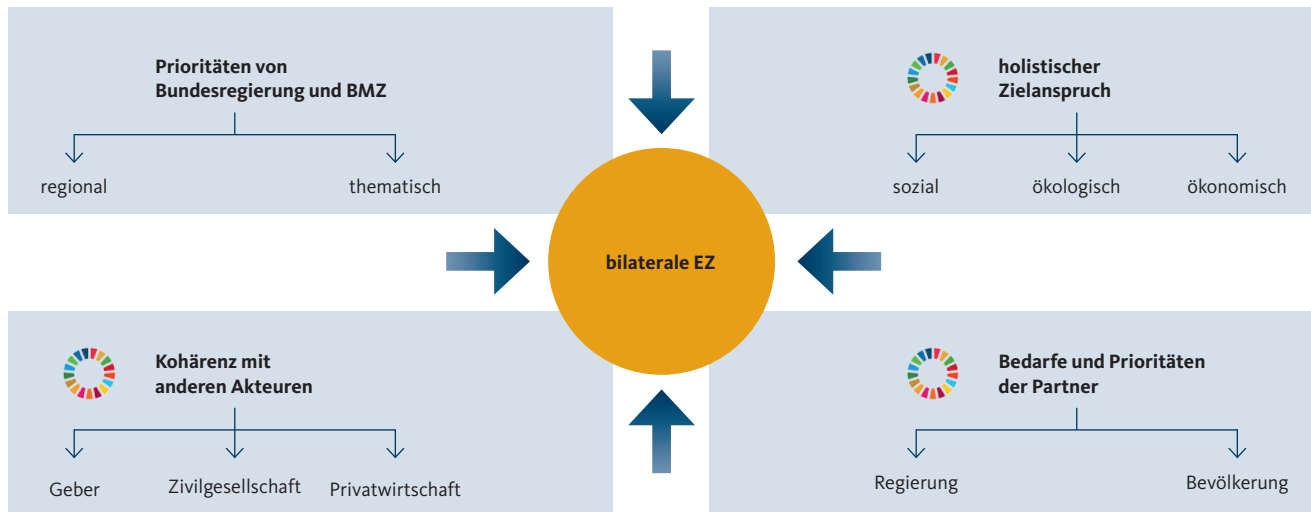
hinsichtlich der Relevanz, Kohärenz und Wirksamkeit des Portfolios Evidenzlücken, die für die strategische Steuerung der Regionalreferate des BMZ eine Herausforderung darstellen.

Mit dem Ziel, wichtige Evidenzlücken in der Portfoliosteuerung langfristig und flächendeckend zu schließen, hat das DEval in Zusammenarbeit mit dem BMZ ein Instrument für die strategische Portfolioanalyse der deutschen bilateralen EZ entwickelt: Länderportfolioreviews (LPRs). LPRs adressieren über die Bereitstellung von Evidenzen zu Relevanz und übergeordneten Steuerungsaspekten auf Portfolioebene viele der derzeit dringlichsten Anforderungen des BMZ. So schaffen sie die notwendige Informationsbasis für die Strategiebildung im Sinne der Agenda 2030 und komplementieren dabei existierende Prozesse und Instrumente. Mittelfristig können aus der Metaanalyse mehrerer LPRs darüber hinaus länderübergreifende Erkenntnisse generiert werden, die der Verbesserung übergeordneter Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ insgesamt dienen.

Agenda 2030 stellt neue Ansprüche an die internationale Entwicklungszusammenarbeit

Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit wird immer wieder für ihre begrenzte Wirksamkeit kritisiert. Folglich fordern internationale Agenden, wie die Agenda 2030 oder die Busan-Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit, weitreichende Veränderungen bei Strategie und Umsetzung der EZ. Sei es die Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit an Prioritäten und Bedarfen der Partnerländer, die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen der sozialen, der ökologischen und der ökonomischen Dimension von Entwicklung oder stärkere Kohärenz in der Zusammenarbeit. Die kohärente Ausrichtung der bilateralen EZ entlang dieser Leitprinzipien wird als grundlegend für eine wirksamere EZ gesehen.

Abbildung 1: Anforderungen an die bilaterale EZ



Quelle: eigene Darstellung

Geber müssen Länderportfolios strategiegeleitet im Spannungsfeld unterschiedlicher Anforderungen positionieren und kohärent ausgestalten

Der DEval-Bericht *Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit* (Hartmann et al., 2019) macht deutlich, wie herausfordernd es ist, bilaterale Länderportfolios strategiegeleitet im Geflecht dieser Anforderungen zu positionieren und in angemessenem Maße kohärent auszugestalten. Wie kann ein Portfolio zum Beispiel auf die Förderung der Wirtschaft in einem Land ausgerichtet werden, ohne dabei negative Konsequenzen für die soziale oder ökologische Dimension von Entwicklung in Kauf zu nehmen? Und wie kann gleichzeitig sichergestellt werden, dass sowohl Prioritäten der Partnerregierungen als auch zentrale Entwicklungsbedarfe besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen ausreichend berücksichtigt werden? Darüber hinaus bringen die Regierungen der Geberländer eigene Prioritäten ein, die bei der Ausgestaltung der Länderstrategie ebenfalls zu beachten sind (siehe Abbildung 1).

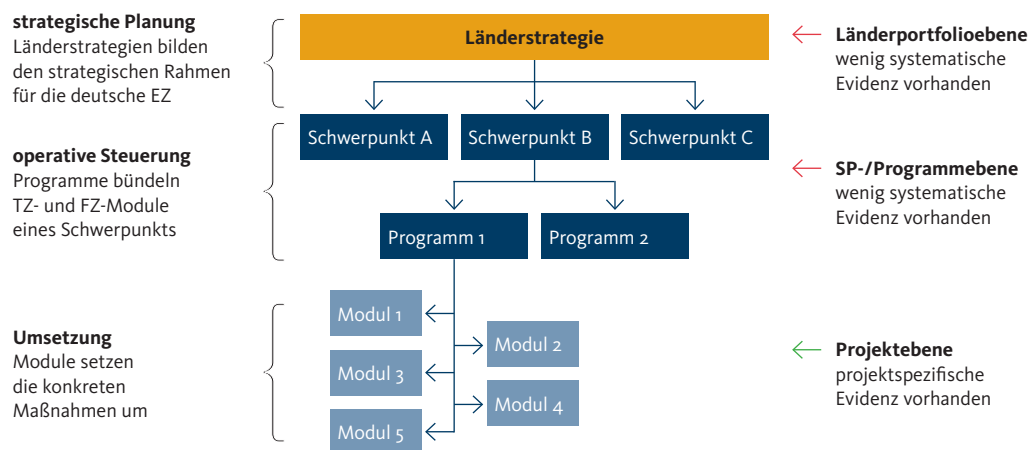
Für eine wirksame EZ ist es notwendig, dass die Länderportfolios diese unterschiedlichen Anforderungen angemessen aufnehmen und vorhandene Spannungsfelder bestmöglich ausbalancieren. Dafür bedarf es strategischer Weichenstellungen auf

Länderebene. Dementsprechend gewinnen bei vielen Gebern umfassende, über die kleinteilige Steuerung ihrer bilateralen Portfolios auf Projekt- oder Programmebene hinausgehende Länderstrategien an Bedeutung.

Das BMZ möchte die Bedeutung integrierter Gesamtkonzepte für die Portfoliosteuerung stärken

In diesem Sinne hat auch das BMZ in den letzten Jahren strukturelle Veränderungsprozesse für die strategische Planung und Steuerung seiner bilateralen EZ in die Wege geleitet. Integrierte Gesamtkonzepte auf Länderebene sollen stärker in den Mittelpunkt der Portfoliosteuerung gerückt werden und so die Orientierung an übergeordneten strategischen Zielen stärken sowie die Kohärenz der bilateralen EZ-Portfolios erhöhen.

Länderstrategien geben dabei den strategischen Zielrahmen vor, an dem sich Schwerpunkte, Programme und Module (Einzelprojekte) orientieren. Programme bündeln die Module der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) eines Schwerpunkts und sind somit zentrales Instrument für die operative Steuerung der EZ. Die konkreten Maßnahmen werden schließlich über Module im Land umgesetzt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Struktur der deutschen bilateralen EZ und Evidenzlücken

Quelle: eigene Darstellung

Strategische Positionierung und kohärentere Ausgestaltung des deutschen EZ-Portfolios

Gegenwärtig stehen Länderstrategien oftmals vor der Herausforderung, die an sie gestellten Ansprüche als strategisches Steuerungsinstrument zu erfüllen. So ist nicht immer erkennbar, inwiefern eine strategiegeleitete Positionierung des EZ-Portfolios im Koordinatensystem der unterschiedlichen Anforderungen stattfinden soll beziehungsweise stattgefunden hat. Zudem erfolgt die Steuerung der Portfolios häufig auf Ebene der einzelnen Schwerpunkte. Dies kann die Kohärenz des Gesamtportfolios schwächen, weil Schwerpunkte unabhängig voneinander geplant und durchgeführt sowie Wechselwirkungen nicht systematisch diskutiert werden.

Auch innerhalb der Programme fehlen teilweise belastbare Wirkungslogiken für die Schwerpunktprogramme; die Kohärenz der eher lose miteinander verbundenen Vorhaben bleibt so begrenzt. In der aktuellen BMZ-Strategie 2030 werden diese Herausforderungen daher zu Recht aufgegriffen, und es wird angestrebt, zukünftig integrierte Gesamtkonzepte stärker in den Vordergrund zu stellen (BMZ, 2018).

Zur strategischen Positionierung und für den kohärenten Aufbau bilateraler Portfolios bedarf es systematischer Evidenz

Für die strategiegeleitete Positionierung von Länderportfolios vor dem Hintergrund der beschriebenen Anforderungen sowie für den Aufbau kohärenter EZ-Portfolios im Sinne integrierter Gesamtkonzepte bedarf es einer soliden Informationsgrundlage. Die Analyse der vorhandenen Informationssysteme des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen macht jedoch deutlich, dass gerade auf übergeordneter Portfolioebene Evidenzlücken bestehen, die für die Regionalreferate des BMZ eine Herausforderung bei der strategischen Steuerung der Länderportfolios darstellen (siehe Abbildung 2).

Bislang existieren zu wenige beziehungsweise zu wenig systematisch aufbereitete Informationen, um Auskunft über Relevanz und Wirksamkeit auf Portfolio- sowie Schwerpunktebene zu geben. Ob das Portfolio die beschriebenen Anforderungen insgesamt berücksichtigt, die Spannungsfelder angemessen ausbalanciert sind, die vereinbarten Schwerpunkte noch die richtigen sind, wie die einzelnen Module und Programme wirksam ineinandergreifen und ob über das Gesamtportfolio letztlich systemische und nachhaltige Veränderungen angestoßen werden konnten – zu diesen Fragen gibt es häufig nur wenig Evidenz.

Länderportfolioreviews können notwendige Evidenz für die Portfoliosteuerung bereitstellen

Das DEval hat im Rahmen seines Handlungsfeldes „Entwicklung von Methoden und Standards“ das BMZ bei seinen Bestrebungen unterstützt, die Evidenzbasis für die strategische Portfoliosteuerung der bilateralen EZ zu stärken. Konkret hat DEval mit Länderportfolioreviews ein Analyseinstrument entwickelt, das dabei helfen kann, die vorhandenen Evidenzlücken auf Portfolioebene zu schließen. Kriterienbasiert gehen LPRs der Frage nach „Tut die deutsche EZ im Partnerland (noch) das Richtige?“ und unterstützen so zukunftsgerichtet die Weiterentwicklung von Länderstrategien. Darüber hinaus können mittelfristig aus der Metaanalyse mehrerer LPRs länderübergreifende Erkenntnisse generiert werden, die der Verbesserung übergeordneter Vorgaben und Prozesse der bilateralen EZ dienen. Begleitend wurden Verfahrensleitlinien erstellt, die detailliert darstellen, wie das Instrument im Rahmen

des Länderstrategiezyklus des BMZ angewendet werden kann (Hartmann et al., 2019).

Das LPR-Instrument stellt einen wichtigen Baustein eines kontinuierlich weiterzuentwickelnden Instrumentenbaukastens für die evidenzbasierte strategische Steuerung der EZ dar. LPRs bearbeiten übergeordnete Fragen auf Ebene des Gesamtportfolios und schaffen somit die notwendige Informationsbasis für die Strategiebildung.

Nun gilt es, dieses neue Instrument langfristig fest im System der strategischen Steuerung der bilateralen EZ zu verankern. Darüber hinaus sollte der Instrumentenbaukasten weiterentwickelt werden. Insbesondere Analyseinstrumente mit stärkerem Fokus auf entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) und Nachhaltigkeit wie Evaluierungen auf Programmebene könnten LPRs in Zukunft sinnvoll ergänzen und ein weiterer Schritt für die Stärkung der Portfoliosteuerung im Sinne der BMZ-Strategie 2030 sein.

Literatur

BMZ (2018), *Entwicklungspolitik 2030: Neue Herausforderungen – neue Antworten*, Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk (2019), *Länderportfolioreviews. Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



Christoph Hartmann
Teamleiter



Kirsten Vorwerk
Evaluatorin

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.