

Zentrale Projektevaluierung – Kurzfassung

Strategische Zusammenarbeit in und mit internationalen Organisationen (SZIO)

Titel	Strategische Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (SZIO)		
Land/Region/Global	Global		
Sektor und CRS-Schlüssel	43010 - Multisektorale Hilfe		
Projektnummer	2015.6258.6		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
Politischer Träger/Durchführungsorganisationen im Partnerland	Vereinte Nationen (UN), Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Weltbank (WB), Europäische Kommission (EC), Global Delivery Initiative (GDI), Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)		
Projektvolumen	EUR 5.000.000		
Projektlaufzeit	Januar 2016 bis Januar 2020		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2018

Rahmenbedingungen und Einordnung des Projekts

Ziel des Projekts Strategische Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (SZIO) war es, internationale Organisationen (IO) bei ihren Reformbemühungen zu unterstützen, um sie für die Umsetzung der Agenda 2030 "fit" zu machen. Grundlage dafür war die Analyse, dass die IO nicht deutlich genug auf die Agenda 2030 ausgerichtet und damit noch nicht in der Lage waren diese umzusetzen. Da einige IO bereits Reformprozesse eingeleitet hatten, um diese Herausforderung anzugehen, entschied sich das Projekt, diese Initiativen mit Instrumenten der Technischen Zusammenarbeit (TZ) zu unterstützen, wie zum Beispiel Beratung durch die Entsendung von Fachkräften sowie Finanzierung. Mit seinem Fokus auf die Agenda 2030 adressierte das Projekt gezielt solche Reformprozesse in IO, welche die Partnerorganisationen in die Lage versetzen, die Vorgaben der Agenda besser zu erfüllen.

Für die Auswahl geeigneter zu unterstützender Reformprozesse identifizierten das Projektteam und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Ansatzpunkte in IO: Mehrere Sektor- und Institutionsreferate des BMZ konnten Vorschläge unterbreiten, an welchen Prozessen in IO das Projekt arbeiten sollte. Auf der Grundlage einer Reihe von Kriterien, wie zum Beispiel einer Prüfung der strategischen Relevanz der möglichen Unterstützung für das BMZ, wurde entschieden, welche Prozesse das Projekt unterstützen sollte.

Insgesamt wurden sieben Einzelmaßnahmen in verschiedenen internationalen Organisationen (Vereinte

Nationen (UN), Weltbank (WB), Europäische Union (EU), Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)) und einem internationalen Netzwerk von Entwicklungsakteuren, der Global Delivery Initiative (GDI), durchgeführt. Mit den sich ändernden Prioritäten des BMZ änderte sich im Laufe der Zeit auch der Fokus des Projekts: Die drei ersten Maßnahmen konzentrierten sich auf spezifische Themen, während die späteren Maßnahmen eine stärkere Reformorientierung hatten. Zu den ersten Maßnahmen gehörten:

- Bei der EU-Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (EU DEVCO) der Europäischen Kommission unterstützte das Projekt die Themen Good Financial Governance und nachhaltige Lieferketten in zwei verschiedenen Maßnahmen. Das Projekt arbeitete mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammen, indem es die Erstellung von Indikatoren zur Messung des Ziels 16 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) unterstützte.

Die späteren Maßnahmen bei den Vereinten Nationen, der Weltbank und dem IFAD zielten verstärkt auf die Unterstützung von Reformprozessen ab:

- Das Projekt unterstützte den "Fit-for-Purpose"-Prozess der Vereinten Nationen, der darauf abzielte, die Organisation auf die Umsetzung der Agenda 2030 vorzubereiten, indem das System effektiver, relevanter, handlungsfähiger sowie partner- und ergebnisorientierter gemacht wurde.
- Das Projekt unterstützte die Umsetzung des neuen Umwelt- und Sozialrahmens (Environmental and

Social Framework - ESF) der Weltbank, der nun für alle neuen Finanzierungen von Investitionsprojekten der Weltbank gilt und ein besseres Management von sozialen und ökologischen Risiken ermöglichen soll. Bei der WB unterstützte das Projekt auch die GDI, die bei der Bank angesiedelt war. Die GDI ist eine Reformplattform zur Bewältigung der Herausforderungen bei der Projektdurchführung und soll die Umsetzung der Agenda 2030 durch ihre verschiedenen Mitglieder verbessern.

- Beim IFAD unterstützte das Projekt die Modernisierung des Finanzrisikomanagements. Es ist eine Voraussetzung für die Gewährung von Zuschüssen für die am wenigsten entwickelten Länder, die auf die Mobilisierung von Ressourcen angewiesen sind, um die Ziele der Agenda 2030 zu verfolgen.

Kurzbeschreibung des Projekts

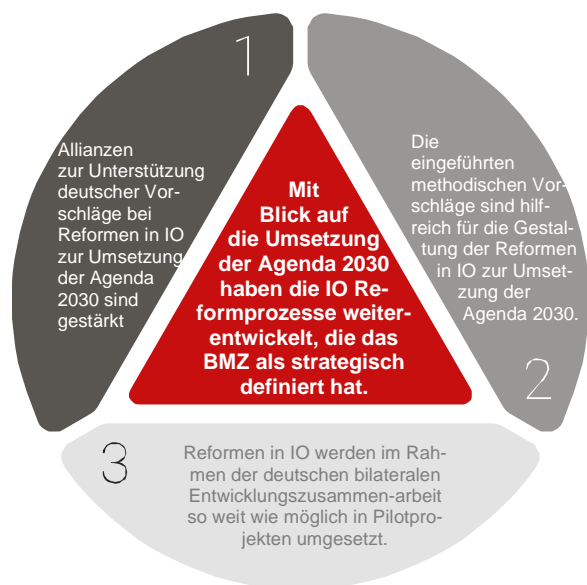
Um das Ziel zu erreichen, IO für die Umsetzung der Agenda 2030 "fit" zu machen (angestrebtes Ergebnis), und um die Agenda 2030 effektiver umzusetzen (angestrebte Wirkung), arbeitete das Projekt in drei Handlungsfeldern. Diese wurden von den Phasen eines idealtypischen Reformzyklus abgeleitet: die Bildung von Allianzen für Reformen (Output A), die Ausarbeitung von fachlichen Vorschlägen für Reformen (Output B) und die Umsetzung von Reformen (Output C). Als Instrumente setzte das Projekt die Entsendung von internationalen Langzeitexpert*innen (iLZE) an IO, finanzielle Beiträge, Kurzzeitberatungen und einen in Deutschland ansässigen Projektmitarbeiter ein. Die Unterstützung durch das Projekt wurde direkt in die Teams der Partnerorganisationen integriert. Je nach Organisation waren die spezifischen Anforderungen an die Unterstützung unterschiedlich. Aus diesem Grund lassen sich die Aktivitäten des Projekts am besten verstehen, wenn man sie als sieben Einzelmaßnahmen betrachtet. Da sich die Evaluierung (aufgrund des Evaluierungsumfangs und der Datenverfügbarkeit) am stärksten auf die neueren Maßnahmen des Projekts konzentrierte, werden diese im folgenden Abschnitt beispielhaft zusammengefasst:

- Im Rahmen des "Fit-for-Purpose"-Prozesses der UN finanzierte das Projekt zunächst die Unterstützung des unabhängigen Beratungsteams für den Reformprozess. Später unterstützte das Projekt die Reformen, indem es die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen begleitete: Das Projekt leistete finanzielle Unterstützung für die Aktivitäten des leitenden UN-Koordinators "Fit-for-Purpose and the

2030 Agenda". Ebenso entsandte das Projekt eine internationale Langzeitfachkraft (iLZE) zur Unterstützung des leitenden Koordinators. Diese iLZE setzte die Unterstützung in verschiedenen Phasen des Reformprozesses fort.

- Bei der WB unterstützte das Projekt das Implementierungsteam des neuen ESF mit einem LZE. Diese Fachkraft war schwerpunktmäßig mit Kapazitätsaufbau befasst und unterstützte die Schulung von Mitarbeitenden der Bank und von Partnerorganisationen, die Ausarbeitung einer Strategie für Kapazitätsaufbau und den Vorschlag für einen Treuhandfonds mehrerer Geber. Darüber hinaus half die internationale Langzeitfachkraft bei der Entwicklung eines Instruments zur Bewertung des Kapazitätsbedarfs auf Projektebene. Im Rahmen des Projekts wurden auch die Pilotprojekte finanziert, mit denen dieses Instrument zur Bewertung des Kapazitätsbedarfs in der Praxis getestet werden sollte.
- Für die GDI übernahm die Projektleitung die Rolle des Ko-Vorsitzes. Während der Amtszeit beriet das Projekt das GDI-Sekretariat und die leitenden Mitarbeiter*innen der WB-Abteilung für Wissensmanagement in politischen und strategischen Fragen; darüber hinaus unterstützte das Projekt das GDI personell, indem Projektpersonal beispielsweise bei der Organisation der jährlichen GDI-Konferenzen half. Darüber hinaus leistete das Projekt finanzielle Unterstützung für die Durchführung von "Delivery Labs", die u.a. dem Peer-Austausch über die Herausforderungen bei der Umsetzung dienen.

Abbildung 1: Modulziel/Handlungsfelder



Bewertung nach DAC-Kriterien

Relevanz

In Bezug auf die Relevanz stufte das Evaluierungsteam das Projekt als "erfolgreich" ein.

Wie in dem BMZ-Haushaltstitel "Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung" (IZR), über den das Projekt finanziert wurde, vorgesehen, war es auf die Bewältigung einer globalen Herausforderung ausgerichtet. Ausgehend von einer Analyse der Schwächen des multilateralen Systems zielte es darauf ab, IO als maßgebliche Akteure für die Umsetzung der Agenda 2030 zu unterstützen. Die Evaluierung hat zudem gezeigt, dass das Projekt eng mit den relevanten strategischen Bezugsrahmen des BMZ als Auftraggeber abgestimmt war (zum Beispiel Multilaterale Strategie 2013).

Da das Projekt jede Maßnahme direkt bei den IO durchführte, hatten die Partnerorganisationen als Durchführungspartner und Zielgruppe eine Doppelrolle. Aufgrund dieser Konstellation und der Entsendung von Personal mit den erforderlichen Kompetenzen und Fachkenntnissen in guten Positionen konnte das Projekt die Bedürfnisse der Zielgruppe erfüllen, sich angemessen an Veränderungen anpassen und blieb während seiner gesamten Laufzeit relevant. Bei einer Maßnahme, nämlich der Unterstützung der GDI durch das Projekt, gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen über seine strategische Relevanz. Einige Stimmen im BMZ stellten in Frage, ob diese mit dem Projektziel im Einklang stehe - als Reformplattform für verschiedene Mitglieder sei sie näher an der Umsetzung als an einem politischen/IO-Reformprozess - und damit weit davon entfernt, IO für die Umsetzung der Agenda 2030 "fit" zu machen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Maßnahme dennoch vom BMZ bewilligt wurde, hat dieser Aspekt nach Ansicht des Evaluierungsteams die Relevanz des Projekts jedoch nicht geschmälert.

Bei der Prüfung der Projektkonzeption zeigte die Evaluierung zudem einige Schwachstellen auf. Im Handlungsfeld C war das angestrebte Ergebnis aufgrund einer Reihe von Herausforderungen, von denen einige systembedingt waren – zum Beispiel die Schwierigkeit, die Planungszyklen von IO und bilateralen Akteuren miteinander zu koordinieren - schwer zu erreichen. Darüber hinaus wurde der gewünschte offene Dialog über die Herausforderungen bei der Umsetzung zwischen bilateralen und multilateralen Akteuren durch deren Skepsis behindert, sich über mögliche Schwächen und Fehler zu

äußern. Aus den Diskussionen im Rahmen der Evaluierung wurde deutlich, dass die Verknüpfung bilateraler und multilateraler Initiativen eine Herausforderung darstellt, die über den Rahmen dieses konkreten Projekts hinausgeht.

Zweitens entsprach im Aktionsbereich A die beabsichtigte Unterstützung für "deutsche" Vorschläge nicht der Projektrealität, da die iLZE fachliche Vorschläge unterstützten, die in den Teams der Partnerorganisationen entwickelt worden waren (und nicht Vorschläge, die von Deutschland auf politischer Ebene in den Prozess eingebracht wurden). Eine weitere Einschränkung in Bezug auf das Projektdesign betrifft das Zielsystem. Mit Output-lastigen Modulindikatoren, die die Ergebnisse über die verschiedenen Durchführungskontexte hinweg aggregierten, lieferten die Indikatoren nur sehr begrenzt Informationen über jede einzelne Maßnahme. Daher bot das System keine ausreichende Grundlage für eine vollständige Darstellung der Projektergebnisse und somit für eine ergebnisorientierte Steuerung. Die Evaluierung ergab, dass das System besser hätte gestaltet sein können, warf aber auch die Frage auf, ob die Vorgaben des BMZ für Zielsysteme für diese Art von flexiblen und hochpolitischen Projekten überhaupt sinnvoll sind.

Effektivität

Das Evaluierungsteam bewertete das Projekt hinsichtlich seiner Effektivität als "erfolgreich".

Alle Indikatoren auf der Ergebnis- und fast alle Indikatoren auf der Output-Ebene wurden bis zum Ende der Projektlaufzeit erreicht. Die Evaluierung hat aber auch gezeigt, dass das Zielsystem des Projekts nur sehr begrenzt geeignet war, den Projektfortschritt mit Blick auf die einzelnen Reformprozesse zu bewerten. Die Aussage, dass die Indikatoren erreicht wurden gibt daher kein vollständiges Bild über die Effektivität des Projektes wieder.

Wenn man über die Grenzen des Zielsystems hinausgeht, zeigen die Evaluierungsergebnisse, dass das Projekt wichtige Beiträge zu jedem unterstützten Reformprozess geleistet hat:

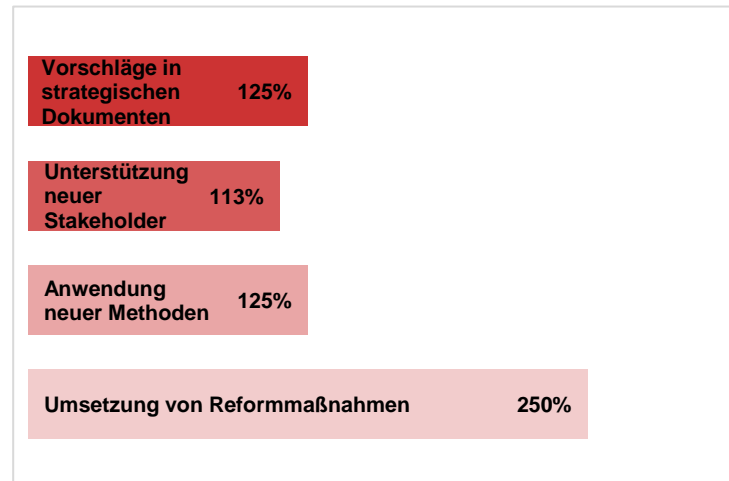
- Im **Handlungsfeld A (Allianzen für Reformen)** trug das Projekt erfolgreich zur Schaffung verschiedener Arten von Allianzen bei, die einen Beitrag dazu leisteten, die Reformen voranzubringen. Zu den Ergebnissen gehörten die Anwerbung neuer Mitglieder für die GDI, die Schaffung von Partnerschaften für den ESF und die Bereitstellung von technischem Fachwissen, um den Reformprozess der Vereinten Nationen in den verschiedenen Stakeholdergruppen voranzubringen. Insbesondere im

Fall der UN waren diese Bündnisse eine Voraussetzung für das Voranbringen der Reformbemühungen.

- Im **Handlungsfeld B (methodische Unterstützung der Reformen)** stellte das Projekt methodisches Fachwissen zur Verfügung, was dazu beitrug, die Qualität der unterstützten Prozesse zu verbessern. Die iLZE verfügten über die erforderlichen Qualifikationen und Erfahrungen, um die jeweiligen Teams der Partnerorganisationen wirksam zu unterstützen. Im Falle des UN-„Fit-for-Purpose“-Prozesses beteiligte sich die entsandte Fachkraft beispielsweise direkt an der Erstellung der Berichte des Generalsekretärs an den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Annahme von Reformvorschlägen.
- Im **Handlungsfeld C (Pilotierung von Reformen)** unterstützte das Projekt bei Bedarf erfolgreich die Umsetzung von Reformen, was dazu beitrug, dass die Reformen über eine rein theoretische Überlegungen hinausgingen. Im Fall der ESF-Maßnahme beispielsweise ermöglichte die Projektfinanzierung die Erprobung des neuen Instruments zur Bewertung des Kapazitätsbedarfs, wodurch die Reformschritte in die Praxis umgesetzt werden konnten. Zum Zeitpunkt der Projektunterstützung war das Handlungsfeld C bei den Vereinten Nationen und der GDI jedoch weniger relevant und realisierbar, da diese Prozesse noch nicht weit genug fortgeschritten waren. Auch die angestrebte Verknüpfung zwischen multilateralen Reformen und der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit konnte, wie bereits erwähnt, nicht erreicht werden.

Insgesamt hat die Evaluierung gezeigt, dass bei dieser Art von Projekten Fortschritte bei der Weiterentwicklung von Reformen (Outcome) nur in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Teams in den Partnerorganisationen erzielt werden können. Um in allen drei Handlungsfeldern Ergebnisse zu erzielen, musste die Projektunterstützung also fachlich kompetent und flexibel sein und Eigenverantwortung für ihre Beiträge übernehmen. Die Evaluierung ergab, dass das Projekt in dieser Hinsicht sehr erfolgreich war. Die internationalen Langzeitfachkräfte wurden als Teil der Teams bei den Partnerorganisationen wahrgenommen und ihre Kompetenz ermöglichte es ihnen, angemessen auf sich verändernde Zusammenhänge und Risiken zu reagieren. Schließlich wurden bei der Evaluierung weder unbeabsichtigte positive noch negative Ergebnisse festgestellt.

Abbildung 2: Erreichung der Projektzielindikatoren



Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact)

In Bezug auf das Kriterium Impact wurde das Projekt als "erfolgreich" eingestuft.

Die wichtigste beabsichtigte Wirkung des Projekts war, dass die IO ihre Reformen zu Ende führen und sie umsetzen. Aufgrund des langfristigen Charakters institutioneller Reformen wurden die angestrebten Wirkungen noch nicht erreicht. Die Reformprozesse sind noch nicht abgeschlossen, und die Umsetzung in verschiedenen Organisationen hat gerade erst begonnen. Dennoch hat die Analyse gezeigt, dass bei den einzelnen Maßnahmen große Fortschritte erzielt wurden. Die Projektergebnisse trugen offensichtlich zu den wichtigsten beabsichtigten Wirkungen bei, das heißt dass die Reformen für die Agenda 2030 langfristig erfolgreich umgesetzt werden können.

Hinsichtlich anderer beabsichtigter Wirkungen wurden zwei Einschränkungen deutlich. Erstens wird in den Planungsunterlagen des Projekts das politische Ziel erwähnt, eine positive Wahrnehmung der Rolle Deutschlands bei den Reformen zu erzeugen. Die Evaluierung hat jedoch gezeigt, dass der Einfluss des Projekts auf diese Wirkung begrenzt war: Die iLZE mussten unabhängig von den deutschen politischen Akteuren arbeiten, um in den Teams der IO voll akzeptiert zu werden. In der Praxis gelang es den iLZE, diese neutrale Rolle einzunehmen. Diese Unabhängigkeit der entsandten Fachkräfte erwies sich als ein wesentlicher Erfolgsfaktor, der es dem Projekt ermöglichte, den gewünschten Beitrag zu leisten. In der Evaluierung wurde daher deutlich, dass die Einflussnahme auf eine positive Wahrnehmung der Rolle Deutschlands im Reformprozess eine

Aufgabe der politischen Akteure (BMZ und ständige Vertretung bei der UN) ist.

Zweitens erwiesen sich die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen in Verbindung mit der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit als nicht realisierbar (wie für Relevanz und Effektivität beschrieben). Das Projekt war sich dieser Herausforderung bald bewusst und konzentrierte sich daher während der Durchführung auf andere Ergebnisse. Trotz dieser Einschränkung konnte ein gewisses Maß an deutschem bilateralem Durchführungs-Know-how übernommen werden. Im Fall der GDI führte das Projekt zum Beispiel die Methode der Delivery Labs ein, die von der Initiative genutzt wurde.

Abgesehen von diesen beiden Einschränkungen hat das Projekt insgesamt erfolgreich zu der wichtigsten beabsichtigten Wirkung, dem Abschluss der Reformen, beigetragen. Darüber hinaus gab es keine negativen oder unbeabsichtigte positive Ergebnisse auf der Impactebene.

Effizienz

In Bezug auf die Effizienz bewertete das Evaluierungsteam das Projekt als "erfolgreich".

Berücksichtigt man alle Kosten und ordnet sie den jeweiligen Outputs und Gemeinkosten zu, so zeigen die Analyseergebnisse, dass etwa 25 Prozent der Ressourcen in Output A (Aufbau von Allianzen), 39 Prozent in Output B (fachliche Unterstützung für Reformvorschläge) und 26 Prozent in Output C (Reformumsetzung) investiert wurden. Darüber hinaus investierte das Projekt 10 Prozent in Gemeinkosten (alle Kosten, die nicht mit einem Output zusammenhängen, wie z. B. Verwaltungskosten), was als durchschnittliches/normales Verhältnis zu den Outputs im Rahmen von GIZ-Projekten angesehen werden kann. Berücksichtigt man die Verteilung der Kosten auf die Outputs aus konzeptioneller Sicht (Theory of Change), so ist es nachvollziehbar, dass der größte Teil der Ressourcen in den Output B investiert wurde.

Eine Betrachtung der Verteilung der Kosten auf die Outputs ist jedoch für die Bewertung der Effizienz des Projekts nur bedingt hilfreich.

Wie bereits in den Abschnitten über Relevanz und Effektivität kritisiert, wurden im Zielsystem des Projekts

nicht zwischen den einzelnen Maßnahmen unterschieden und die Ergebnisse über die Maßnahmen hinweg aggregiert. Daher lieferte die Analyse der Kosten pro Outputs nur sehr begrenzt Informationen zu Allokationsentscheidungen für die einzelnen Reformprozesse. Stattdessen wären bei dieser Art von Projekt maßnahmen-spezifische Kostenanalysen erforderlich gewesen. Da solche Unterlagen nicht vorlagen, konnten das Evaluierungsteam nicht beurteilen, inwieweit Entscheidungen auf der Grundlage solcher systematischen Kosten-Nutzen-Analysen getroffen wurden.

Angesichts der eingeschränkten Nutzung der Kosten-Output-Zuordnung für die Evaluierung kann der Schluss gezogen werden, dass das Zielsystem auch für die finanzielle Steuerung des Projekts nicht ideal war, da es keine Grundlage für Allokationsentscheidungen in den einzelnen Maßnahmen bot.

Betrachtet man über die Kosten hinaus den Einsatz der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit (TZ) im Projekt, so zeigt die Evaluierung, dass das Projekt die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente angemessen eingesetzt hat. Mit der Entsendung von iLZE, finanziellen Beiträgen, Kurzzeitberatungen und dem Einsatz des in Deutschland tätigen Projektteams für die Reformprozesse versuchte das Projekt generell, einen "maximalen Return on Investment" seiner Inputs zu erzielen. Dies wurde vor allem durch die Positionierung der SZIO-Fachkräfte in den IO gewährleistet, eine Chance, die sich am deutlichsten zu Beginn jeder Unterstützungsmaßnahme bot, als die Terms of Reference (ToR) festgelegt wurden. Bei Ad-hoc-Instrumenten, wie z. B. Finanzierungsinstrumenten, stützte sich das Projekt bei der strategischen Positionierung des Instruments auf die Ratschläge seiner entsandten Fachkräfte.

Was die investierten Ressourcen betrifft, so gab nur eine Maßnahme, die Unterstützung der GDI durch das Projekt, bei der Bewertung Anlass zu Nachfragen. Im Allgemeinen begleitete das Projekt die Initiative eng, auch weil der Projektleiter Ko-Vorsitzender war. Daher wurden der Initiative erhebliche Ressourcen zugewiesen. Während der Evaluierung gab es unterschiedliche Äußerungen darüber, ob die Initiative die ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen sinnvoll genutzt hätte, wenn man zum Beispiel bedenke, dass die Zukunft der Initiative unklar sei und die erzielten Ergebnisse daher möglicherweise nicht dauerhaft seien. Aus diesem Grund sieht das Evaluierungsteam die Unterstützung der GDI als ein Thema an, das im Rahmen des Follow-

up-Prozesses der Evaluierung weiter verfolgt werden sollte.

Nachhaltigkeit

In Bezug auf das Kriterium der Nachhaltigkeit bewertete das Evaluierungsteam das Projekt als "erfolgreich".

In Anbetracht der Tatsache, dass eine der Hauptverantwortlichen für die Dauerhaftigkeit der Reformprozesse die IO ist, nutzte das Projekt alle verfügbaren Möglichkeiten, um Einfluss auf seine Nachhaltigkeit zu nehmen. Es wurde versucht, die Ergebnisse in den Partnerorganisationen zu verankern, bevor eine Maßnahme anliefe. Das Projekt zielte darauf ab, Eigenverantwortung für seine Beiträge zu erzeugen, indem (1) analysiert wurde, wo die Unterstützung am dringendsten benötigt wird, und (2) wo die entsandten Fachkräfte strategisch platziert werden kann, während sie gleichzeitig vollständig in die Partnerteams integriert wird. Die Evaluierung zeigte, dass diese Strategie zur Schaffung von Eigenverantwortung für die Beiträge erfolgreich war. Das Evaluierungsteam stellte jedoch auch fest, dass die Verfahren für die Beendigung der Unterstützung des Projekts im Regelfall weder in den ToR mit den jeweiligen IO noch in anderen Dokumenten festgelegt worden waren. Das Projektteam betont jedoch, dass sie implizit Teil der einzelnen Maßnahmen gewesen seien. In der Praxis wurden die Aufgaben der entsandten Fachkräfte am Ende ihrer Tätigkeit in angemessener Weise übergeben. Aufgrund der durchdachten Auswahl der Reformprozesse und der Kompetenz der iLZE konnte das Projekt also trotz des Fehlens formalisierter Exit-Strategien die Ergebnisse verankern. In Anbetracht der begrenzten Möglichkeiten des Projekts, die Nachhaltigkeit seiner Ergebnisse zu beeinflussen, hätten jedoch Exit-Strategien zur Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten am Ende der Projektunterstützung im Voraus festgelegt werden müssen.

Am Ende jeder Unterstützungsmaßnahme standen allen Partnerorganisationen Ressourcen (z. B. Teams, Fachkräfte) zur Verfügung, um die Aufgaben der iLZE fortzuführen oder abzuschließen (z. B. Sondereinheit für ESF), außerdem wurden die Beiträge des Projekts von den Partnerorganisationen weiter genutzt (z. B. Material zum Aufbau von Kapazitäten im ESF-Prozess, Strategien für den UN-Reformprozess).

Betrachtet man die Dauerhaftigkeit der erzielten Ergebnisse insgesamt, so zeigen die vom Projekt in den früheren Jahren unterstützten Prozesse (DG DEVCO

Garment Initiative, UNDP) und die IFAD-Maßnahme Erfolge bzw. stabile Fortschritte. Der langfristige Erfolg der jüngeren, wichtigsten reformorientierten Maßnahmen (UN, WB, GDI) ist jedoch nach wie vor mit einer Reihe von Risiken behaftet: Bei der GDI gefährden große finanzielle Schwierigkeiten den Fortbestand der Initiative. Im Hinblick auf den "Fit-for-Purpose"-Prozess der UN könnten beispielsweise die finanziellen Reformziele, die auf die Stärkung der Effektivität und Kohärenz des UN-Systems abzielen, wirkungslos bleiben, wenn die Geberländer keine Schritte in Richtung weniger UN-Agentur-spezifische Finanzierung unternehmen. Außerdem könnte der Widerstand einzelner Akteure innerhalb des UN-Systems den Erfolg der Reformen nach wie vor behindern. Im Falle des ESF der WB hängt die langfristige Finanzierung des Kapazitätsaufbaus auch von einem Multi-Geber-Treuhandfonds ab, der zum Zeitpunkt der Evaluierung noch von den Partnern bewertet wurde. Die Risiken, mit denen der UN-Reformprozess und der ESF der WB behaftet sind, verdeutlichen zudem die Verantwortung von Akteuren wie dem BMZ, dem Auswärtigen Amt und anderen Mitgliedsstaaten für die Sicherung der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse auf politischer Ebene.

Gesamtbewertung

Die Gesamtpunktzahl für alle Kriterien beträgt 87 von 100 Punkten, was der Bewertung "erfolgreich" entspricht.

Die folgende Tabelle zeigt die Bewertung für jedes der OECD-DAC-Bewertungskriterien:

Tabelle 1: Bewertung der OECD/DAC Evaluierungskriterien

Kriterium	Punktzahl (von 100)	Bewertung 1 (sehr erfolgreich) bis 6 (gänzlich erfolglos)
Relevanz	90	Stufe 2 = erfolgreich
Effektivität	85	Stufe 2 = erfolgreich
Impact	90	Stufe 2 = erfolgreich
Effizienz	83	Stufe 2 = erfolgreich
Nachhaltigkeit	85	Stufe 2 = erfolgreich
Gesamtbewertung	87	Stufe 2 = erfolgreich

Schlussfolgerungen sowie Erfolgs- und Misserfolgskriterien

Die Evaluierung ergab mehrere Erfolgsfaktoren bei der Projektumsetzung. Das Projekt war in der Lage, mit dem BMZ und anderen politischen Akteuren Potenziale zu identifizieren, die es erlaubten, iLZE in strategisch relevanten Reformprozessen zu positionieren. Dies bot der deutschen technischen Zusammenarbeit die einmalige Gelegenheit, Prozesse in IO zu unterstützen, zu denen sie sonst nicht so einfach Zugang gehabt hätte.

- ☑ Identifizierung von Potenzialen in IO

In diesem Zusammenhang erwies sich die Wahl der Instrumente - iLZE in Kombination mit Finanzierung - als entscheidend für den Erfolg des Projekts. In dem dynamischen institutionellen und politischen Umfeld boten die iLZE die erforderliche technische Unterstützung, die für die jeweiligen Prozesse und Themen maßgeblich war. Aufgrund der Nähe zu den unterstützten Prozessen (zum Beispiel WB ESF, GDI) war das Projekt auch in der Lage, relevante und effektive Finanzierungsoptionen zu identifizieren, um das Projektziel zu erreichen.

- ☑ Wahl und Kombination der Instrumente

Eine Schwäche des Projekts war sein Zielsystem, das für die Ergebnissteuerung nicht hilfreich war. Stattdessen stützte sich das Projekt bei strategischen Entscheidungen auf andere Informationsquellen wie die Erkenntnisse der iLZE.

- ☒ Die Gestaltung des Zielsystems des Projekts

Die Schwächen des Zielsystems wurden auch bei der finanziellen Steuerung des Projekts deutlich. Für eine fundierte und systematische Kosten-Nutzen-Analyse wären maßnahmenspezifische Informationen erforderlich gewesen.

- ☒ Die Gestaltung der finanziellen Projektsteuerung

Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Aufgaben der iLZE boten sie auch die deutschen politischen Akteure. Sie stellten ihre Kenntnisse zur Verfügung, damit die deutsche Seite fundierte politische Entscheidungen treffen konnte (allerdings unter Beachtung der ihrer Rolle als in IO entsandte Fachkräfte). Diese Rolle erforderte eine regelmäßige Kommunikation der iLZE mit den politischen Akteuren und die Aufnahme der Projektpulse durch diese Akteure (z. B. das BMZ). In Anbetracht dieser Aufgabenbeschreibung für die entsandten Fachkräfte hing der Erfolg des Projekts vor allem von den Fähigkeiten der iLZE ab. In dieser Hinsicht wählte

das Projekt erfolgreich Personen aus, die den Anforderungen der Partner entsprachen: Neben ihrer technischen Expertise verfügten die entsandten Fachkräfte über die notwendige Erfahrung und das Wissen, um in einer komplexen institutionellen Umgebung manövrieren zu können. Darüber hinaus verfügten sie über die notwendige politische Sensibilität und das Bewusstsein für ihre Rolle, was es ihnen ermöglichte, sich in die Teams und Referate der Partnerorganisationen einzufügen.

- ☑ Kompetenzen der internationalen Langzeitfachkräfte

Schließlich konnten die Projektergebnisse kurzfristig erfolgreich in den Partnerorganisationen verankert werden. Dies ist auf zwei Erfolgsfaktoren zurückzuführen: (1) Das Projekt entschied sich für die Unterstützung von Partnerorganisationen, die einen starken Reformwillen zeigten. (2) Die iLZE des Projekts übergaben am Ende der Laufzeit der Maßnahme Aufgaben und Verantwortlichkeiten in angemessener Weise.

- ☑ Auswahl von Partnerorganisationen mit "Reformwillen"

- ☑ Übergabe der Aufgaben/Zuständigkeiten an die Partnerorganisation

Empfehlungen

Es handelte sich hier um eine Abschlussequalierung des Projekts "Strategische Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen", sodass die Schlussfolgerungen und Empfehlungen nicht mehr in die direkte Umsetzung einfließen werden. Das neue Projekt "Förderung der Umsetzung der Agenda 2030 durch eine effektivere Zusammenarbeit zwischen multilateralen Akteuren", das Teile des hier evaluierten Projekts fortführt, kann jedoch aus den Ergebnissen dieser Evaluierung lernen. Ebenso kann jedes andere künftige Projekt, das bei IO Reformen unterstützen soll, von diesen Ergebnissen profitieren.

- **An das GIZ-Projektteam und andere relevante Stellen: Analyse der "Lessons Learned" aus der Unterstützung der GDI als Lehrbeispiel für eine mögliche zukünftige Unterstützung ähnlicher globaler Initiativen.**

Die Evaluierungsergebnisse haben gezeigt, dass die Vertreter der Interessensgruppen des vorliegenden Projekts, sowohl im BMZ als auch in der GIZ, die Unterstützung der GDI unterschiedlich einschätzen. Mit Blick auf

die in die Initiative investierten Ressourcen hat die Analyse Fragen nach der Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes aufgeworfen, vor allem im Hinblick auf die (sich früh abzeichnenden) großen Risiken für das langfristige Fortbestehen der Initiative. Auf dieser Grundlage konnte das Evaluierungsteam keine endgültige Einschätzung der "Angemessenheit" der Initiative im Projektportfolio vornehmen, da eine weitergehende Prüfung den Rahmen dieser Evaluierung gesprengt hätte.

Das Evaluierungsteam empfiehlt der GIZ daher, einen "Lessons Learned"-Prozess für die GDI anzustoßen. Die Erkenntnisse hieraus könnten aus Sicht des Evaluierungsteams in ein mögliches zukünftiges Engagement des BMZ und der GIZ in vergleichbaren Initiativen sowohl aus politisch-strategischer Sicht des BMZ als auch aus Sicht der Umsetzung durch die GIZ einfließen.

- **An das BMZ und zukünftige von der GIZ durchgeführten Projekte: Entwickeln Sie bei der Arbeit in einem institutionen- und kontextübergreifenden Projekt ein Zielsystem, das zwischen verschiedenen Institutionen oder Reformprozessen differenziert.**

Das Zielsystem erwies sich als relativ wenig hilfreich, wenn es darum ging, Fortschritte und Ergebnisse auf der Ebene der Reformprozesse zu erkennen und die Beiträge des Projekts dazu zu erfassen. Für die künftige Ausgestaltung von der GIZ durchgeführten Projekte, die sich über so unterschiedliche Institutionen und Rahmenbedingungen erstrecken, empfiehlt das Evaluierungsteam, Zielsysteme einzurichten, die stärker auf die einzelne Reformmaßnahme ausgerichtet sind und eine Grundlage für die Steuerung des Prozesses darstellen. Dies könnte zum Beispiel durch die Ausgestaltung eines solchen Projekts als „Fonds“ geschehen, der die Zusammenführung von verschiedenen Einzelmaßnahmen unter einem thematischen Dach mit individuellen Zielsystemen ermöglicht. Die Evaluierungsergebnisse werfen auch die generelle Frage auf, ob die Anforderungen an TZ-Maßnahmen überhaupt eine sinnvolle Grundlage für ein derartiges flexibles und hochpolitisches Projekt sind. Ob in solchen Fällen eine andere Ausgestaltung (zum Beispiel ein „Fonds“) sinnvoll ist, könnte im Nachgang zu dieser Evaluierung diskutiert werden.

- **An zukünftige von der GIZ durchgeführten Projekte: Nutzen Sie bei der Arbeit in einem institutionen- und kontextübergreifenden Projekt das differenzierte Zielsystem zur Steuerung der finanziellen Mittel.**

Für jedes Projekt, das ähnlich wie das hier evaluierte Projekt konzipiert ist, empfiehlt das Evaluierungsteam, die finanziellen Steuerungsprozesse in Anlehnung an das oben empfohlene verbesserte Zielsystem zu gestalten. Da es keine Wirkungsebene gibt, die alle Einzelmaßnahmen miteinander verbindet, und das Projekt selbst die Summe seiner Teile ist, sollte es entsprechend gesteuert werden, um gezielte Kosten-Nutzen-Analysen und Investitionsentscheidungen für jeden Prozess zu ermöglichen. Die KOMP-Verfahren (Kosten-Output-Monitoring-Verfahren), die derzeit in der GIZ eingeführt werden, sind bereits ein Schritt in diese Richtung.

- **An zukünftige von der GIZ durchgeführten Projekte: Bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen in umfangreichen Reformprozessen weiterhin einen systematischen, auf Kriterien gestützten Auswahlprozess für das TZ-Engagement anwenden.**

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Identifizierung potenzieller Fördermaßnahmen und deren Auswahl ein entscheidender Schritt für den Erfolg des Projekts war. Potenziale wurden genau beobachtet und zwischen dem BMZ, anderen politischen Akteuren und dem Projektteam ausgetauscht. Darüber hinaus reflektierte das Projektteam gemeinsam mit dem BMZ die strategische Relevanz einer möglichen Förderung. Der Erfolg dieser auf Kriterien gestützten Auswahl zeigt sich in den effektiven Beiträgen des Projekts über die verschiedenen Maßnahmen hinweg. Das Evaluierungsteam regt daher an, weiterhin ein systematisches, auf Kriterien gestütztes Auswahlverfahren für das TZ-Engagement in von der GIZ durchgeführten Projekte anzuwenden, die Prozesse in Partnerorganisationen unterstützen. Auch wenn der Erfolg umfangreicher Reformprozesse aus Sicht des Evaluierungsteams nicht vorherzusagen ist, könnte diese detaillierte Prüfung das Risiko begrenzen, einen Prozess zu unterstützen, der entweder nicht relevant ist oder in der Zukunft scheitern wird. Dazu könnte eine detaillierte Hintergrundanalyse der spezifischen institutionellen Herausforderungen und Risiken im Hinblick auf den jeweiligen Reformprozess gehören. In Anbetracht der komplexen Zusammenhänge dieser Prozesse könnte es auch von Vorteil sein, andere Akteure, wie Forschungsinstitute, in den **Reflexionsprozess** einzubeziehen.

- **An das BMZ und von der GIZ durchgeführten Projekte: Beim Einsatz von TZ-Instrumenten in internationalen Organisationen weiter mit den**

ToR arbeiten und Exit-Strategien deutlicher machen.

Die Evaluierung zeigt, welche Herausforderungen bei der Steuerung eines Projekts, das TZ-Instrumente in Partnerorganisationen einsetzt, auftreten können. Nach der ersten Entsendung einer internationalen Langzeitfachkraft war der Einfluss des Projekts auf den Fortschritt der unterstützten Prozesse und auf die Nachhaltigkeit seines Beitrags begrenzt. In diesem Zusammenhang hat sich die Abstimmung der ToR zwischen der GIZ, dem BMZ und dem internationalen Partner als erfolgreiche Strategie erwiesen. Daher sollten die Projekte auch weiterhin mit ToR arbeiten. Das Evaluierungsteam empfiehlt zudem Exit-Strategien explizit aufzunehmen, da sie die Verantwortlichkeiten im Vorfeld klären und den Einfluss des Projekts auf die Nachhaltigkeit seiner Beiträge steigern können. Als Teil der ToR könnten im Rahmen einer Exit-Strategie bereits Rollen und Verantwortlichkeiten gegen Ende der Projektlaufzeit definiert werden. Häufig verfügen internationale Organisationen bereits über entsprechende Prozesse und Verfahren, auf denen die ToR aufbauen könnten. Schließlich empfehlen wir dem BMZ mit Blick auf Exit-Strategien und die Nachbereitung der Projektergebnisse zu überlegen, wo es die Nachhaltigkeit der Ergebnisse auf politischer Ebene am besten unterstützen kann, zum Beispiel indem es die entsprechenden Themen in multilateralen Foren weiter vorantreibt oder vereinbarte Prinzipien in seiner eigenen Tätigkeit anwendet (zum Beispiel Unterstützung einer projektungebundene Finanzierung der UN als ein Prinzip aus dem "Fit-for-Purpose"-Prozess oder die strategische Verknüpfung der deutschen bilateralen und multilateralen Unterstützung mit dem ESF-Multi-Donor Trust Fund).

Evaluierungsansatz und -methoden

Die Evaluierung fand im Zeitraum von Mai bis September 2020 statt und wurde von einem Team aus zwei Beraterinnen durchgeführt. Aufgrund der Covid-19-Pandemie musste die Evaluierung auf Distanz erfolgen, d.h. es wurden alle Interviews per Videokonferenz durchgeführt. Insgesamt stützte sich die Evaluierung auf eine Vielzahl von Datenquellen, darunter Sekundärdaten - wie die Projektunterlagen - und Primärdaten aus 28 Interviews während der Evaluierungsphase. Zu den an der Evaluierung beteiligten Stakeholdergruppen gehörten verschiedene Akteure innerhalb der GIZ, des BMZ als Auftraggeber des Projekts, der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (StäV), der geförderten internationalen Organisationen (EU, UNDP, WB, UN und IFAD), anderer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (im Fall der GDI) und des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Insgesamt verfolgte das Evaluierungsteam einen partizipativen Ansatz bei der Evaluierung, der die Eigenverantwortung für die Evaluierungsergebnisse fördert und die Grundlage für Lernprozesse bildet, die in künftigen Projekten genutzt werden können.

Der Großteil der gesammelten Daten war qualitativer Natur. Dies bot die Möglichkeit, Kausalzusammenhänge und ihre Erklärungen in ihrer ganzen Tiefe zu analysieren, erhöhte aber auch das Risiko der Voreingenommenheit des Evaluierungsteams. Um diese Limitierung so weit wie möglich auszugleichen, wurden bei der Evaluierung mehrere Triangulationsmethoden (Daten- und Forschertriangulation) eingesetzt.

Die Evaluierung wurde mit einem theoriebasierten Evaluierungsdesign durchgeführt, das sich auf die ToC des Projekts als Grundlage für die Analyse bezog. Mit Hilfe dieser ToC führte das Evaluierungsteam eine Beitragsanalyse durch. Mit dieser Methode werden die Beiträge des Projekts zu den beobachteten (positiven oder negativen) Ergebnissen analysiert. Die Beitragsanalyse wurde durch eine Prozessverfolgung ergänzt, die eine ausreichende Berücksichtigung alternativer Erklärungen für die erzielten Ergebnisse sicherstellte.

Methodik der Erfolgsbewertung

Die Bewertung der Projekte erfolgt auf Grundlage der OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit und Effizienz. Jedes der fünf Kriterien wird auf einer Skala von 1 bis 100 bewertet (%-System).

Die Gesamtpunktzahl des Projekts beruht auf dem Durchschnitt der Punkte, die für die einzelnen DAC-Kriterien vergeben wurden. Der Durchschnittswert für die Gesamtpunktzahl wird gemäß den mathematischen Rundungsregeln gerundet. Alle DAC-Kriterien werden für die Gesamtpunktzahl gleich gewichtet. Eine 100-Punkte-Skala hat gegenüber den vorhergehenden Systemen (6er-Skala, 16-Punkte-Skala) den Vorteil, dass sie differenziert, international verbreitet, leicht verständlich und gut in andere Bewertungssysteme umrechenbar ist.

Tabelle 2: Bewertungs- und Punkteskala

100-Punkte-Skala	6-Stufen-Skala (Bewertung)
92–100	Stufe 1: sehr erfolgreich
81–91	Stufe 2: erfolgreich
67–80	Stufe 3: eingeschränkt erfolgreich
50–66	Stufe 4: eher nicht erfolgreich
30–49	Stufe 5: überwiegend nicht erfolgreich
0–29	Stufe 6: gänzlich erfolglos

Sowohl die Bewertungsdimensionen innerhalb der OECD-DAC-Evaluierungskriterien als auch die Ermittlung der Gesamtpunktzahl über ein Punktesystem erhöhen die Transparenz der Bewertungen und machen die einzelnen Projekte besser miteinander vergleichbar.

Impressum

Verantwortlich:

Albert Engel, GIZ, Leiter
GIZ Stabsstelle Evaluierung

Konzeption, Koordination und Management:

Claudia Kornahrens, GIZ, Gruppenleiterin
Gruppe Zentrale Projektevaluierungen
GIZ Stabsstelle Evaluierung

Autorinnen/Autoren:

Franziska Ehlert (Syspons GmbH)
Jana Wulff-Troeger (Syspons GmbH)

Lektorat:

International Correspondents in Education (ICE)

Übersetzung:

Lioba Minz

Design:

DITHO Design GmbH, Köln

Druck und Vertrieb:

GIZ, Bonn

Kartenmaterial:

Kartografische Darstellungen dienen nur zu Informationszwecken und stellen in keiner Weise eine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten dar. Die GIZ übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Nutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

E: evaluierung@giz.de

I: www.giz.de/evaluierung

www.youtube.com/user/GIZonlineTV

www.facebook.com/gizprofile

https://twitter.com/giz_gmbh

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft:

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36 Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
53113 Bonn, Deutschland 65760 Eschborn, Deutschland
T +49 228 44 60-0 T +49 61 96 79-0
F +49 228 44 60-17 66 F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de

I www.giz.de

Bonn, Januar 2022