

Bessere Kriterien für bessere Evaluierungen? Die Reform der internationalen Evaluierungskriterien

Noltze, Martin; Harten, Sven

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Noltze, M., & Harten, S. (2021). *Bessere Kriterien für bessere Evaluierungen? Die Reform der internationalen Evaluierungskriterien*. (DEval Policy Brief, 1/2021). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-77814-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

BESSERE KRITERIEN FÜR BESSERE EVALUIERUNGEN? DIE REFORM DER INTERNATIONALEN EVALUIERUNGSKRITERIEN

Zusammenfassung

Zu den wesentlichen Merkmalen einer Evaluierung gehört es, den Erfolg einer Maßnahme zu bewerten. In Evaluierungen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) orientiert sich diese Bewertung bereits seit Anfang der 1990er-Jahre an den international etablierten Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC). Mit dem Anspruch, „bessere Kriterien für bessere Evaluierungen“ zu schaffen, wurden die sogenannten DAC-Kriterien nun erstmals reformiert (OECD, 2019). Dabei wurde der bisherige Bewertungsrahmen, der die Kriterien „Relevanz“, „Effektivität“, „Effizienz“, „übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit (Impact)“ und „Nachhaltigkeit“ umfasst, um das Kriterium „Kohärenz“ ergänzt (vgl. Abbildung).

Ausgangspunkt für die Reform der Evaluierungskriterien bildeten die Prinzipien und Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Wesentlich vorangetrieben wurde der Reformprozess von der unabhängigen Evaluierungseinheit der Weltbank und insbesondere auch von der deutschen Bundesregierung, unterstützt durch die Arbeit des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Ziel der Reform unter der Schirmherrschaft des OECD-DAC-Evaluierungsnetzwerkes war es, die Evaluierungskriterien so weiterzuentwickeln, dass sie eine zeitgemäße und wirksame Entwicklungspolitik noch besser als bisher unterstützen.

Diese erste Reform der DAC-Kriterien ist für die Lern- und Rechenschaftsfunktionen von EZ-Evaluierungen von immenser Bedeutung. Sowohl die Mitgliedstaaten der OECD als auch deren entwicklungspolitische Partner strukturieren ihre Erfolgsbewertung heute überwiegend entlang der DAC-Kriterien. Auch in der

deutschen EZ ermitteln die großen Durchführungsorganisationen ihre Erfolgsquote in regelmäßigen Abständen auf Grundlage der DAC-Kriterien. Die große Bedeutung der Kriterien in der EZ hat den Reformprozess sowohl vorangetrieben als auch gehemmt. Getragen wurde der global angelegte konsultative Prozess vom überwiegenden Einvernehmen der EZ-Evaluierungsgemeinschaft, die Evaluierungskriterien und damit die EZ „fit für die Zukunft zu machen“. Dabei flossen die weitreichende Akzeptanz, die Klarheit und die universale Anwendbarkeit der Kriterien als erhaltenswerte Grundlagen in den Konsultationsprozess ein.

In Abwägung zwischen Zukunftsorientierung und der Bewahrung etablierter Perspektiven auf den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen entschied sich die OECD gegen eine Transformation und für eine Reform der Kriterien. Deren Stärke liegt im Kompromiss zwischen bewährter und reformierter Praxis. Insgesamt steigert die Reform die Qualität und Nützlichkeit der internationalen Evaluierungskriterien und trägt somit zur Erhöhung der Zukunftsfähigkeit von EZ-Maßnahmen bei.

Die reformierten Evaluierungskriterien der OECD

Im Oktober 2017 beschloss der Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, seine Evaluierungskriterien im Rahmen eines global angelegten konsultativen Prozesses zu reformieren. Im Zuge der Bestandsaufnahme hat das Evaluierungsnetzwerk des OECD-DAC als wesentliche Stärken der bisherigen Kriterien ihre universale Akzeptanz und Verbreitung, ihre konzeptionelle Konsistenz und Umfänglichkeit sowie ihre Einfachheit, Klarheit und Neutralität ermittelt. Als zentrale Herausforderungen wurden der bislang unzureichende Bezug zu den Prinzipien der Agenda 2030, die geringe Anwendbarkeit im Rahmen von strategischen und

Die OECD-DAC-Evaluierungskriterien



Quelle: Darstellung gemäß OECD-DAC (2019).

institutionellen Evaluierungen sowie eine stark lineare und wenig systemische Gesamtkonzeption der Kriterien angeführt.

Im Sinne der Einfachheit und Klarheit wurden die Definitionen der einzelnen Evaluierungskriterien angepasst und deren Trennschärfe erhöht. So flossen beispielsweise – im Sinne einer transformativen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – Aspekte der Reaktions- bzw. Anpassungsfähigkeit von Entwicklungsmaßnahmen in den Bewertungskanon ein. Unterstützt wurden die Reformanstrengungen auch durch die deutsche Bundesregierung, die sich zuvor im Rahmen einer Meta-Evaluierung des DEval zur Nachhaltigkeit in der deutschen EZ mit der Konzeption und Anwendungspraxis der DAC-Kriterien auseinandergesetzt hatte (Noltze et al., 2018).

Als Innovation mit dem Ziel, den systemischen Charakter zunehmend komplexer werdender EZ-Maßnahmen zu stärken, wurden die bisherigen fünf Evaluierungskriterien um das Kriterium der Kohärenz ergänzt. Über das Kriterium der Kohärenz wird die Passgenauigkeit einer Maßnahme im Kontext anderer Maßnahmen ermittelt. Zudem wird damit die Brücke zwischen der Bewertung der Konzeption einer Maßnahme unter dem Aspekt der Relevanz und deren Umsetzung unter dem Gesichtspunkt der Effektivität geschlagen.

Bei einer qualitativ hochwertigen und nützlichen Evaluierungsarbeit stehen der Zweck der Evaluierung und die Bedürfnisse

ihrer Adressaten im Vordergrund. Mit Blick auf die praktische Anwendbarkeit und Nützlichkeit wurden die reformierten Evaluierungskriterien daher um grundlegende Umsetzungsprinzipien ergänzt. So wird als Neuerung gefordert, dass die Kriterien in der Anwendung kontextualisiert werden; sie sollen also im Zusammenhang mit der jeweiligen Evaluierung und der zu evaluierenden Maßnahme bzw. deren Kontext verstanden und im Austausch mit den Beteiligten und Betroffenen angewandt werden. Die Festlegung dieser Anwendungsprinzipien wird die Nützlichkeit und Akzeptanz der Evaluierung mit großer Wahrscheinlichkeit erhöhen. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass die Kriterien willkürlich eingesetzt werden, sodass ihre inhaltliche Substanz in einzelnen Evaluierungen verändert wird – etwa mit Blick auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung und Gewichtung von Kriterien oder einzelnen Prüffragen. Dies wiederum würde die gewünschte Standardisierung und Vergleichbarkeit von EZ-Evaluierungen verringern, was die bisherigen Harmonisierungserfolge der EZ-Evaluierung gefährden könnte (vgl. hierzu auch Faust und Verspohl, 2018).

Die Definitionen und Prinzipien zur Nutzung der überarbeiteten Evaluierungskriterien des OECD-DAC-Evaluierungsnetzwerkes werden in dem Bericht „Better Criteria for Better Evaluation“ (OECD, 2019) vorgestellt. Der praktische Umgang mit den Kriterien wird mit Beginn 2021 durch eine weitere Handreichung der OECD („Thoughtful evaluation: Using criteria for better evaluation“) unterstützt.

Die Evaluierungskriterien in der deutschen EZ

Das Ergebnis des Reformprozesses auf Ebene der OECD hat weitreichende Auswirkungen auf die Evaluierungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten. Auf Veranlassung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich die deutsche EZ bereits frühzeitig im Reformprozess engagiert und sich mit den potenziellen Auswirkungen der reformierten Kriterien auf das eigene EZ-Evaluierungssystem auseinandergesetzt. Im Rahmen eines breit angelegten Konsultationsprozesses und mit Unterstützung des DEval wurde dabei die bereits seit 2006 verbindliche BMZ-Orientierungslinie angepasst: Die „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, Veröffentlichung in Vorbereitung) sind nun seit September 2020 für die staatlichen Durchführungsorganisationen verbindlich und dienen den nicht-staatlichen Organisationen und dem DEval als Orientierung.

Hervorzuheben ist, dass das BMZ „Kohärenz“ bereits 2006 im Zusammenspiel mit „Komplementarität“ und „Koordination“ als zusätzliches Kriterium für die Evaluierung auf Länderprogramm-ebene und für Gemeinschaftsevaluierungen angelegt hat. Aufgrund der geringen Anzahl von Evaluierungen auf höherer Ebene existieren jedoch weiterhin nur wenige praktische Anwendungserfahrungen zur Bewertung von Kohärenz.

Mit den reformierten Evaluierungskriterien soll sich der Erfolg der EZ in Zukunft auch danach bemessen, welchen Beitrag sie zur Umsetzung der Prinzipien und der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 leistet. Zu den Prinzipien zählen ein universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftspflicht, das Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung sowie Inklusivität. In Anbetracht der hohen entwicklungspolitischen Bedeutung der Agenda 2030 hat die deutsche EZ die neuen DAC-Evaluierungskriterien durch weitere explizite Evaluierungsfragen entlang der Agenda-Prinzipien ergänzt. So sollen in den Evaluierungsberichten zentrale Beiträge zur Umsetzung der Agenda 2030 zukünftig zusammenfassend bewertet werden.

Die Bedeutung der Evaluierungskriterien für Evaluierungen des DEval

Das DEval misst in seiner Evaluierungsarbeit den DAC-Kriterien hohe Bedeutung bei. Jede DEval-Evaluierung prüft die Anwendbarkeit der sechs Evaluierungskriterien vor dem Hintergrund des jeweiligen Evaluierungsgegenstandes und Erkenntnisinteresses und macht die Gründe für eine eventuelle Nichtberücksichtigung von Kriterien transparent. Bei den strategischen Evaluierungen des DEval kommt der Anwendung des Kohärenzkriteriums, etwa mit Blick auf die Kohärenz der unterschiedlichen Politikfelder der deutschen Bundesregierung, eine besondere Bedeutung zu. Weiterhin beschäftigt sich das DEval neben der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit auch mit den politischen Aspekten nachhaltiger Entwicklung. Die Verbreitung und regional angepasste Nutzung der Kriterien ist außerdem ein wichtiger Bestandteil der Arbeit des DEval im Bereich Evaluation Capacity Development (ECD).

Fazit

Die OECD-DAC-Evaluierungskriterien sind eines der bedeutendsten Kollektivgüter der internationalen EZ. Nicht nur die Mitgliedstaaten der OECD, sondern auch deren internationale Partner strukturieren ihre Evaluierungsarbeit nach dem Referenzrahmen der nunmehr sechs Evaluierungskriterien. Aufgrund ihrer übergreifenden Lern- und Anreizfunktion wirken die Evaluierungskriterien auch in Politikfelder außerhalb der EZ hinein.

Mit der Reform der Evaluierungskriterien trägt die OECD dazu bei, EZ-Evaluierungen an künftige Herausforderungen anzupassen und damit auch die Maßnahmen der EZ zukunftsfähig zu gestalten. Insbesondere die Integration von zusätzlichen Prinzipien und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit, die sich aus der Agenda 2030 ergeben, unterstreichen den zeitgemäßen Charakter der ansonsten zeitlosen Evaluierungskriterien. Der Erfolg der Kriterien wird jedoch auch davon abhängen, inwieweit es den einzelnen OECD-Mitgliedstaaten und multilateralen Organisationen gelingt, die Prinzipien und konzeptionellen Neuerungen in ihren eigenen Evaluierungssystemen zu verankern. Vor diesem Hintergrund ist die ergänzende OECD-Handreichung zur Anwendung der Evaluierungskriterien zu begrüßen. Darüber hinaus könnte die OECD den Erfahrungsaustausch insbesondere in der Einführungsphase der reformierten Kriterien moderieren und den Mitgliedstaaten über ihre vorhandenen Wissensplattformen

Lernbeispiele bereitstellen. Gleichzeitig sollten die Anstrengungen erhöht werden, die Partnerländer in den Erfahrungs- und Wissensaustausch einzubeziehen und sie bei der Anwendung der Kriterien über die Stärkung von Evaluierungskapazitäten zu unterstützen.

Im Sinne der Erhöhung von Akzeptanz und Nützlichkeit ist die Verabschiedung der zweck- und kontextorientierten Anwendungsprinzipien sinnvoll. Ein potenzielles Risiko stellt das möglicherweise geringere Maß an Standardisierung dar, das die Vergleichbarkeit

der Erfolgsbewertung zwischen verschiedenen Maßnahmen und über die Zeit hinweg beeinträchtigen könnte. Vor diesem Hintergrund sollte das BMZ den Umgang mit den Kriterien in der deutschen EZ durch weitere Vorgaben zur Anwendung und Gewichtung einzelner Bewertungsdimensionen und Evaluierungsfragen unterstützen. Eine bereits vorgesehene Pilotierungsphase zur Einführung der reformierten DAC-Evaluierungskriterien in das deutsche EZ-Evaluierungssystem bietet dafür den passenden Rahmen.

Literatur

BMZ (Veröffentlichung in Vorbereitung), „Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit“, Bonn/Berlin.

Faust, J. und I. Verspohl (2018), „Die DAC-Evaluierungskriterien: Zwischen Optimierung und Transformation“, DEval Policy Brief 9/2018, Bonn.

Noltze, M., M. Euler und I. Verspohl (2018), „Meta-Evaluierung von Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

OECD (2019), „Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris.



Dr. Martin Noltze
Teamleiter



Dr. Sven Harten
Leiter Kompetenzzentrum
Methoden / Stellvertretender
Direktor des DEval

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.