



## Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: „Deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Fragilen Kontexten“

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dankt dem Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) für den detailreichen Bericht „Deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Fragilen Kontexten“ (*German Development Cooperation in Fragile Contexts*).

Die deutsche Entwicklungspolitik engagiert sich seit langem in fragilen Kontexten und setzt sich in allen seinen Partnerländern mit Aspekten von staatlicher Fragilität auseinander. Sie hat das Ziel, an den strukturellen, politischen und sozialen Ursachen von Konflikten (u.a. Ungleichheit und schwache Staatlichkeit) anzusetzen und Mechanismen der gewaltfreien Konfliktaustragung zu stärken. Dies tut sie im Zusammenwirken der zuständigen deutschen Ressorts entsprechend der 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung "Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern".

Die Evaluierung betrachtet vier in sich geschlossene Fragestellungen, die für das Engagement des BMZ in fragilen Staaten höchst relevant sind: (1) die Definition und Messung staatlicher Fragilität; (2) die Analyse der Strategien im Umgang mit Fragilität und wie diese sich in der Allokation von Mitteln in fragilen Staaten niederschlagen; (3) eine Analyse der Qualität von Evaluierungen in fragilen Kontexten; (4) die Wirkungen entwicklungspolitischer Vorhaben in fragilen Staaten. Die Studie wurde als Schreibtischstudie mit der Auswertung von Sekundärdaten, einer Allokationsanalyse sowie einer Auswertung von Evaluierungsberichten zu 471 verschiedenen Einzelmaßnahmen in 85 Partnerländern zwischen 2006 und 2015 durchgeführt.

### Relevanz der Ergebnisse und Schlussfolgerungen des BMZ

#### Definition und Messung von Fragilität

In einem ersten Schritt stellt die Evaluierung vier verschiedene Instrumente zur Messung von Fragilität vor, vergleicht deren Herangehensweise an das Phänomen und zeigt Ansätze für deren methodische Weiterentwicklung auf.

BMZ begrüßt, dass sein Verständnis von staatlicher Fragilität als einem multidimensionalen Phänomen von DEval geteilt wird. Dieser Ansatz ist für eine kontextspezifische wirkungsvolle EZ essentiell. BMZ teilt auch die Einschätzung, dass Definition und Messung von Fragilität auf der Basis klar definierter Kriterien kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert werden müssen.

BMZ hat bereits 2018 die Krisenfrühwarnung des BMZ methodisch angepasst und als Eskalationspotentialanalyse (ESKA) neu aufgestellt. ESKA ist kein Instrument zur Messung von Fragilität, sondern ermittelt im jährlichen Turnus innergesellschaftliche Gewaltneigungen in sämtlichen Partnerländern der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Das BMZ nutzt ESKA in Ergänzung zu den von DEval betrachteten Instrumenten des DIE und der OECD. Aus der ESKA-Einstufung eines Landes leiten sich konkrete Vorgaben für die Beauftragung und Steuerung von Projekten in diesem Land ab, unter anderem zur Beachtung von Prinzipien der Konfliktsensi-

bilität, zum Umgang mit Risiken und zur (präventiven) Friedensförderung. Die Methodik von ESKA ist für alle Beschäftigte im BMZ zugänglich.

Die Empfehlung des DEval, eine visuelle Darstellung anzubieten, nimmt das BMZ gern auf.

## Strategien und Allokationen

Die Evaluierung zeigt, dass die BMZ-Strategiepapiere zu Governance (2007 und 2009) und zu Frieden und Sicherheit (2005 und 2013) und zur Übergangshilfe (2013) messbare Anstiege von Zusagen für fragile Staaten bewirkten und zu mehr Maßnahmen in den Bereichen zivile Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung sowie mit der Zielstellung Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen führten. Mit jeder Strategie hat BMZ die Prinzipien für das Arbeiten in fragilen Kontexten weiterentwickelt.

BMZ sieht sich von DEval darin bestätigt, die bestehende Praxis, Strategien kontinuierlich an das zunehmende Wissen zu erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Kontexten anzupassen, auch in Zukunft weiterzuführen.

Die Evaluierung identifiziert zugleich Teilbereiche, die sich noch nicht so deutlich in der Umsetzung und Mittelallokation niederschlagen und nennt dabei u.a. die Förderung von nichtstaatlichen Akteuren.

Bei der Umsetzung der genannten Strategien ist das BMZ entscheidend auf die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure angewiesen – sowohl als direkte Umsetzungspartner als auch als lokale Partnerorganisationen als auch als Auftragnehmer für Monitoring & Evaluierung (M&E). Besonders in akuten Krisen und in der Bearbeitung des Nexus Humanitäre Hilfe-Entwicklungszusammenarbeit-Frieden (HDP-Nexus)

sind die nichtstaatlichen Akteure wichtige Erfahrungsträger und verlässliche, vor Ort anerkannte Partner. Die Zusammenarbeit war in der Vergangenheit eng und vertrauensvoll und wird in diesem Sinne weitergeführt.

BMZ bestätigt die Erkenntnis der Evaluierung, dass eine der zentralen Herausforderungen der strategischen Ausrichtung der deutschen - und internationalen – EZ auch künftig darin liegt, geeignete lokale Partner – darunter Regierungen und nichtstaatliche Akteure – für eine erfolgreiche EZ in fragilen Kontexten zu identifizieren.

## Evaluierung in fragilen Kontexten

Das BMZ begrüßt die Analyse der Evaluierungsqualität in fragilen Staaten, welche empirisch bestätigt, dass sich die Evaluierungsqualität in fragilen Staaten auf dem gleichen Niveau bewegt wie in nicht-fragilen Staaten. Trotz widriger Umstände, vor allem der Reisebeschränkungen für Evaluatorinnen und Evaluatoren aufgrund von Sicherheitsbedenken, gelingt es, die anerkannten Verfahren für Evaluierungen in fragilen Kontexten<sup>1</sup> umzusetzen. Diese Verfahren schließen Evaluierungen durch (lokale) Drittanbieter, sog. *third-party monitoring*, und auch digitale Methoden ein. Das BMZ wird sich an der internationalen Weiterentwicklung dieser Verfahren aktiv beteiligen.

Das BMZ nimmt die DEval-Empfehlung einer gesonderten Budgetierung von M&E interessiert zur Kenntnis und wird den Befund, sowie die Vor- und Nachteile einer solchen Regelung – ergänzend zum bereits laufenden Austausch mit KfW und GIZ zu qualitätsgeprüften Zielsystemen – mit den Durchführungsorganisationen aufnehmen.

<sup>1</sup> OECD (2012), Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC

## Erfolg von Maßnahmen in fragilen Kontexten

Die DEval-Ergebnisse zeigen, dass entwicklungspolitische Vorhaben des BMZ in fragilen Kontexten genauso erfolgreich sind wie in nicht-fragilen Kontexten. Bei Betrachtung der einzelnen Dimensionen von Fragilität sind erwartungsgemäß Projekte in Staaten mit höherer staatlicher Kapazität durchschnittlich erfolgreicher. Die Stärkung von staatlicher Kapazität dient damit zwei Zielen: zum einen der Überwindung von Fragilität im Partnerland, zum anderen der nachhaltigen Absicherung von Projekterfolgen.

Der Anspruch, Fragilität zu überwinden und gesellschaftliche Transformationsprozesse mitzugestalten, gilt in fragilen Kontexten ebenso wie in nicht-

fragilen Kontexten, aber oft kann in fragilen Kontexten nur die Basis für langfristige Veränderungen gelegt werden und Erfolge werden in kleinen Schritten erreicht. In akuten Krisen können geringfügige Verbesserungen der Lebensumstände für die Betroffenen den entscheidenden Unterschied ausmachen.

Das BMZ unternimmt daher große Anstrengungen, die Verfahren der Beauftragung von Maßnahmen an die besonderen Herausforderungen in fragilen Kontexten und angesichts geringer staatlicher Kapazitäten anzupassen und priorisiert die Maßgabe, Konflikte unter keinen Umständen zu verschärfen, unter anderem durch verpflichtende *Peace and Conflict Assessments* und Risikoanalysen.