



# ENTWICKLUNGSSZUSAMMENARBEIT AUS SICHT DER PARTNER

*Wie können Deutschland und andere Geber aus Sicht  
der Entwicklungsländer bessere Unterstützung  
leisten?*

Zusammenfassung  
2020

## Impressum

### Verfasst von

Dr. Kerstin Guffler  
Dr. Ani Harutyunyan  
Dr. Matthew DiLorenzo  
Tanya Sethi  
Mirko Eppler  
Dr. Marie-Sophie Heinelt

### Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

### Gestaltung Umschlag und Grafik

MedienMélange: Kommunikation, Hamburg  
[www.medienmelange.de](http://www.medienmelange.de)

### Lektorat

Martin Rickerd  
Soren Patterson (AidData)

### Bildnachweis

Cover: atakan, istockphoto

### Bibliografische Angabe

Guffler, K., A. Harutyunyan, M. DiLorenzo, T. Sethi, M. Eppler, M. S. Heinelt (2020), *Development Cooperation from a Partner Perspective. How can Germany and other donors perform better in the eyes of their partner countries?*, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

### Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2020

ISBN 978-3-96126-106-2 (gebundene Ausgabe)  
ISBN 978-3-96126-107-9 (PDF)

### Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäfer-Straße 26  
53113 Bonn, Germany  
Tel: +49 (0)228 33 69 07-0  
E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)  
[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

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 die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:  
[www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html](http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html)

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:  
[info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Development Cooperation from a Partner Perspective. How can Germany and other donors perform better in the eyes of their partner countries?". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:  
<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>

## ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Bericht wird der Frage nachgegangen, wie lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in Entwicklungs- und Schwellenländern die Unterstützungsleistung Deutschlands und anderer Geber<sup>1</sup> für lokale Politikprozesse bewerten. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welche Maßnahmen Geber ergreifen können, um ihre Unterstützungsleistungen aus Sicht ihrer Partner zu verbessern.

### Warum die Einschätzungen der Partner wichtig sind

Im Wesentlichen lassen sich zwei Gründe anführen, warum es wichtig ist, wie politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Unterstützungsleistung der Geber in Politikprozessen in Partnerländern – konkret beim Agenda-Setting und bei der Implementierung nationaler Politiken – einschätzen.

Erstens führen die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie die steigende Anzahl an Gebern dazu, dass sich das Angebot an Finanzmitteln und Politikideen für Partnerländer kontinuierlich erweitert (Janus et al., 2015; Klingebiel et al., 2016; Parks et al., 2015). In einem solchen „Zeitalter der Wahlmöglichkeiten“ („age of choice“) (Prizzon et al., 2016) können Partnerländer zunehmend entscheiden, mit wem sie zusammenarbeiten wollen und wen sie in Verhandlungen über nationale Entwicklungsschwerpunkte und politische Agenden einbeziehen. In den kommenden Jahren wird dies voraussichtlich den Wettbewerb unter den Gebern als Anbieter von Politikideen und Implementierungsunterstützung weiter verstärken (Acharya et al., 2006; Frot und Santiso, 2010; Gonsior und Klingebiel, 2019; Mawdsley, 2015; Morris, 2018). Damit ein Geber „im Spiel bleiben“ und zur Erreichung von Entwicklungszielen in den Ländern des globalen Südens beitragen kann, wird eine positive Bewertung seiner Unterstützungsleistung durch politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in Partnerländern an Bedeutung gewinnen.

Zweitens kann angenommen werden, dass lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Qualität der Unterstützungsleistung für lokale Politikprozesse der Geber mit am besten einschätzen können. Im Hinblick auf ein Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als „Katalysator“ für eine in den Partnerländern selbst verursachte Entwicklungsdynamik (Pronk, 2001) birgt der Ansatz, die Wirksamkeit von EZ lediglich direkt an Entwicklungsergebnissen wie dem Wirtschaftswachstum zu ermesen, beachtliche Herausforderungen. Vielmehr kann der Zusammenhang zwischen der EZ-Unterstützungsleistung für lokale Politikprozesse und Entwicklungsergebnissen als indirekter Wirkungsmechanismus betrachtet werden. Deshalb werden der bewertete Einfluss und die bewertete Nützlichkeit der Geberunterstützung für lokale Politikprozesse in Partnerländern herangezogen (beziehungsweise gemessen), um den Beitrag der Geber in geeigneter Weise widerzuspiegeln.

Angesichts des Wettbewerbs zwischen Gebern ist die Wahrnehmung ihres Image durch die Partner hinreichend bedeutsam für sie, um diesbezüglich gut abzuschneiden. Im *Listening to Leaders Survey* werden allerdings nicht nur die Wahrnehmungen (*perceptions*) untersucht. Der Survey bildet zudem die erfahrungsbasierten Bewertungen der Geberunterstützungsleistung durch diejenigen ab, die diese Leistung mit am besten einschätzen können sollten. Dementsprechend sollten diese Bewertungen der Partner ernst genommen werden. Ausgehend davon, werden in diesem Bericht die beiden Begriffe „Wahrnehmungen“ und „Bewertungen“ verwendet, um die im Survey gemessenen Items zu beschreiben.

### Leitfragen und empirischer Ansatz

Vor dem Hintergrund des Stellenwerts der Partnerperspektive wird in der vorliegenden Studie die Unterstützungsleistung der Geber in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung der lokalen Politikprozesse aus Sicht politischer Entscheidungstragender und Praktiker\*innen aus 126 Entwicklungs- und

<sup>1</sup> Der Begriff "Geber" wurde im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit überwiegend zugunsten des Wortes "Entwicklungspartner" abgelöst, um eine Beziehung auf Augenhöhe und von gemeinsamem Interesse auszudrücken. Aus dem gleichen Grund wurde der Begriff "Empfänger" weitgehend durch „Partner“ ersetzt. Zur besseren Lesbarkeit verwendet dieser Bericht den Begriff "Geber", um auf Anbieter von Unterstützungsleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit zu verweisen und "Partner" oder "Partnerland", um die „Empfänger“ zu benennen.

Schwellenländern untersucht. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die die Bewertung der Geberunterstützung durch ihre Partner erklären. Diese Faktoren können drei Handlungsebenen zugeordnet werden: 1. strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer (Makroebene), 2. Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber (Mesoebene) und 3. Interaktionen zwischen Partnern und Gebern vor Ort (Mikroebene).

Im vorliegenden gemeinsamen Bericht von DEval und AidData werden die Partnerbewertungen der Geberunterstützung für bi- und multilaterale Geber im Allgemeinen sowie für die deutsche staatliche EZ im Besonderen untersucht. Die Leitfragen des Berichts sind wie folgt:

#### **Bewertungen der bi- und multilateralen Geber**

1. Wie bewerten lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Unterstützungsleistung der Geber in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung?
2. Welche Faktoren erklären die Unterschiede in der Bewertung der Unterstützungsleistung der Geber durch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung?

#### **Bewertung der deutschen staatlichen EZ**

3. Wie bewerten lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Unterstützungsleistung der deutschen staatlichen EZ in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung?
4. Welche Faktoren erklären die unterschiedliche Bewertung der Unterstützungsleistung durch die deutsche EZ seitens lokaler politischer Entscheidungstragender und Praktiker\*innen in den Phasen des Agenda-Settings und der Politikimplementierung?

Basierend auf dem im Jahr 2017 von AidData durchgeführten *Listening to Leaders Survey*, werden in der Studie Daten zur Bewertung der Geberunterstützung im Agenda-Setting und bei der Politikimplementierung analysiert. Diese beiden entscheidenden Phasen im Politikprozess eines Partnerlandes können von Gebern genutzt werden, um zur Realisierung von Entwicklungszielen beizutragen. Im Jahr 2017 beteiligten sich fast 2.400 lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen aus Regierung (62,6 %), Zivilgesellschaft (29,8 %) und Privatwirtschaft (7,6 %) an der Studie und informierten über ihre Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit bi- und multilateralen Gebern. Zu einem der drei deutschen Akteure – Botschaften, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – gaben 375 Befragte Bewertungen ab.

Im Rahmen dieser Studie werden die Umfragedaten mit Erkenntnissen aus vier Länderfallstudien (Albanien, Kambodscha, Kolumbien und Malawi) ergänzt. Insgesamt wurden in den Länderfallstudien Interviews mit 193 Personen aus dem In- und Ausland durchgeführt (davon 101 lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen: 69,3 % aus Regierung und dem öffentlichen Sektor, 24,8 % aus der Zivilgesellschaft und 5,9 % aus der Privatwirtschaft).

Die Länderfallstudien sind in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Erstens untersuchen sie, wie politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Begriffe „Einflussnahme auf das Agenda-Setting“ und „Nützlichkeit bei der Politikimplementierung“ verstehen. Zweitens liefern sie ein besseres Verständnis zu den vorab angenommenen Erklärungsfaktoren, durch die Geber als einflussreicher und nützlicher bewertet werden könnten, und erschließen neue Erklärungsfaktoren, die vor der Durchführung der Fallstudien nicht identifiziert wurden.

### **Wie bewerten politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in Partnerländern die Unterstützungsleistung der Geber?**

#### **Hauptergebnisse I: bi- und multilaterale Geber**

- Bi- und multilaterale Geber erreichen im Durchschnitt Werte zwischen 2,5 und 3,5 auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht einflussreich/überhaupt nicht nützlich) bis 4 (sehr einflussreich/sehr nützlich) und werden damit als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“ bewertet. Dabei sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Gebern zu erkennen. Beispielsweise werden multilaterale Geber im

Durchschnitt als einflussreicher beim Agenda-Setting und nützlicher bei der Politikimplementierung bewertet als bilaterale Geber.

- Die vier Länderfallstudien zeigen, dass der Einfluss der Geber auf das Agenda-Setting und ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung im Großen und Ganzen positiv bewertet werden.
- Die Befragten schätzen Geber, die Einfluss auf das Agenda-Setting haben, auch als nützlich bei der Politikimplementierung ein. Während die Bewertung der Nützlichkeit der Geber ebenso mit höherem bewertetem Fortschritt bei Politikinitiativen zusammenhängt, besteht zwischen bewertetem Fortschritt und der Bewertung des Einflusses der Geber kein Zusammenhang.

**Bi- und multilaterale Geber werden im Durchschnitt als „ziemlich einflussreich“ beim Agenda-Setting und „ziemlich nützlich“ bei der Politikimplementierung in Entwicklungs- und Schwellenländern eingeschätzt. Relativ gesehen bewerten die Befragten multilaterale Organisationen als einflussreicher und nützlicher als bilaterale Geber.** Multilaterale Geber werden als einflussreicher (Durchschnittsbewertung: 3,00) und nützlicher (Durchschnittsbewertung: 3,28) als bilaterale Geber eingestuft (Durchschnittsbewertung Einfluss: 2,85; Durchschnittsbewertung Nützlichkeit: 3,15). In unserer Erhebung zu 43 bi- und multilateralen Gebern bilden die Top Ten in Bezug auf den bewerteten Einfluss und ihre Nützlichkeit eine gemischte Gruppe von Gebern. Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die USA, die Europäische Union (EU) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) werden im Vergleich zum Durchschnittswert aller bewerteten Geber als einflussreicher und nützlicher eingeschätzt. Andere Geber haben in der Regel einen Vorsprung in Bezug auf eine der beiden Bewertungsgrößen. Die drei bilateralen Geber, die in der Umfrage unter den zehn einflussreichsten Gebern platziert sind, sind die USA und Großbritannien als zwei große Geber des Development Assistance Committee (DAC) sowie Dänemark als eher kleiner und spezialisierter Geber. Dieses Ergebnis zeigt, dass ein hohes Gesamtvolumen an bereitgestellter öffentlicher EZ (Official Development Assistance, ODA) oder ein umfangreiches Projektportfolio nicht zwangsläufig zu höheren Einflusswerten führt. Der einzige bilaterale Geber unter den Top Ten der nützlichsten Geber sind die USA.

**In den Länderfallstudien zeigt sich, dass lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen im Allgemeinen den Einfluss der Geber als Input bewerten, der sie bei der Bewältigung ihrer Herausforderungen unterstützt. Dementsprechend wird Einfluss als eine positive Unterstützungsleistung interpretiert. Dennoch gibt es einige Fallbeispiele, in denen Einfluss negativ eingeschätzt wird, zum Beispiel, wenn Geber partnerseitige Interessen missachten.** Lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen beschreiben die Einflussnahme der Geber auf das Agenda-Setting in den Länderfallstudien vorwiegend als die Ausarbeitung neuer politischer Agenden beziehungsweise als ein Beisteuern relevanter Beiträge zu diesen, als Unterstützungsleistung bei der Modifizierung bereits vorliegender Agenden oder als Engagement zur Aufrechterhaltung politischer Prioritäten im Falle von Regierungswechseln. In den Länderfallstudien wird der Einfluss auf das Agenda-Setting im Allgemeinen positiv eingeschätzt, das heißt als ein Beitrag zur Lösung der Herausforderungen der Partnerländer. In einigen wenigen Fällen äußern jedoch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in Bezug auf die Einflussnahme auch Kritik. Einerseits merken einige wenige Regierungsvertreter\*innen an, dass „Einfluss“ nicht der richtige Begriff sei, um die Art ihrer Partnerschaft mit den Gebern zu beschreiben. Ihrer Ansicht nach impliziert Zusammenarbeit vorwiegend gegenseitigen Respekt. Dabei gehe es weniger um den Einfluss der Geber als vielmehr um die Unterstützungsleistung der Entscheidungsprozesse der Partner. Andererseits wird Einfluss in einigen wenigen Beispielen negativ gewertet, und zwar dann, wenn die Geber ihre eigenen Interessen zu stark in den Vordergrund stellen und die Präferenzen oder Argumente der Partner nicht berücksichtigen.

**Die qualitative Analyse legt nahe, dass die Befragten eine nützliche Unterstützungsleistung besonders mit der Einführung sektorweiter Lösungsansätze und dem Aufbau lokaler Kapazitäten verbinden.** In den vier Fallstudien verstehen lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Nützlichkeit von Gebern bei der Politikimplementierung hauptsächlich als verschiedene Formen nützlicher Unterstützung, die sie im Bereich der technischen, aber auch der finanziellen Zusammenarbeit erhalten. Da die Nützlichkeit ausschließlich positiv bewertet wird, ist das Fazit, dass eine hohe Bewertung in diesem Bereich ein wünschenswertes Ergebnis ist. In den Länderfallstudien fallen zwei Aspekte auf, die bei der Politikimplementierung als nützlich eingeschätzt werden: der Einsatz sektorweiter Ansätze und der Aufbau lokaler Kapazitäten.

**Geber, die Einfluss auf das Agenda-Setting haben, werden von den Befragten auch als nützlich bei der Politikimplementierung eingeschätzt.** In Entwicklungs- und Schwellenländern zeigt die Befragung, dass als einflussreich eingestufte Geber in der Regel auch als nützlich wahrgenommen werden, und umgekehrt. Dennoch sollten Geber nicht davon ausgehen, dass dieser positive Zusammenhang automatisch gegeben ist. In den Länderfallstudien werden Faktoren aufgezeigt, die diesem positiven Zusammenhang entgegenwirken könnten. Erstens, wenn ein Geber größtenteils seine eigenen politischen Zielsetzungen durchzusetzen versucht: In diesem Fall stimmen die Partner möglicherweise zu, diese in ihre politischen Strategiepapiere zu integrieren, werden deren Umsetzung im Anschluss jedoch gegebenenfalls nicht priorisieren. Zweitens, im Falle eines Regierungswechsels im Partnerland (zum Beispiel nach Wahlen), bei dem die neue Regierung möglicherweise keine Prioritäten auf die Verpflichtungen der vorigen setzt. In beiden Fällen könnten die Partner folglich einen Geber als einflussreich einschätzen, zum Beispiel, weil der Geber ein wichtiges Thema erfolgreich in die Agenda eingebracht hat, aber dennoch nicht als nützlich in der Politikimplementierung, da die Projekte nicht umgesetzt werden.

**Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Fortschrittsbewertung von Politikinitiativen und der Bewertung der Nützlichkeit von Gebern.** Wir nehmen an, dass eine positivere Bewertung der Geber in Bezug auf Einfluss und Nützlichkeit mit der Wahrnehmung von größerem Fortschritt einer Politikinitiative verbunden ist. Die Umfrageergebnisse zeigen eine positive Korrelation zwischen dem wahrgenommenen Fortschritt von Politikinitiativen und der bewerteten Nützlichkeit der Geber, nicht aber zwischen dem wahrgenommenen Fortschritt von Politikinitiativen und dem bewerteten Einfluss der Geber. Allerdings gibt es auch keinen negativen Zusammenhang zwischen dem bewerteten Einfluss der Geber und dem bewerteten Fortschritt einer Politikinitiative. Diese Korrelationen zwischen bewertetem Einfluss, Nützlichkeit und Fortschritt weisen somit darauf hin, dass der Ansatz von Gebern, sich um Einfluss auf das politische Agenda-Setting der Partner zu bemühen und sie anschließend bei der Implementierung dieser Politiken zu unterstützen, um Entwicklungsziele zu erreichen, durchaus erfolgreich sein kann.

### Was erklärt die Bewertung der Geberunterstützung aus Sicht ihrer Partner?

#### Hauptergebnisse II: bi- und multilaterale Geber

- Faktoren, die eine Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeit eines Gebers durch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen beeinflussen können, wurden auf drei Handlungsebenen ermittelt: 1. strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer (Makroebene), 2. Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber (Mesoebene) und 3. Interaktionen zwischen Partnern und Gebern vor Ort (Mikroebene).
  - Makroebene: Der Anteil der bereitgestellten EZ-Mittel eines Gebers am Gesamtvolumen der EZ-Mittel aller Geber für ein bestimmtes Partnerland hängt positiv mit dem bewerteten Einfluss dieses Gebers auf das Agenda-Setting und mit seiner bewerteten Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zusammen.
  - Mesoebene: Die Einhaltung verschiedener Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber steht in einem positiven Zusammenhang mit der Bewertung des Einflusses und/oder der Nützlichkeit der Geber durch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen.
  - Mikroebene: Lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen heben Aspekte der Geber-Partner-Beziehung hervor, die die Nützlichkeit der Geber in ihren Augen erhöht. Dies sind beispielsweise die Expertise der Geber, ihre Flexibilität in Unterstützungsprozessen, kooperative Partnerschaften und die Qualität der Beziehungen.

### ***Faktoren, die strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer betreffen (Makroebene)***

**Die Umfrageanalyse ergab, dass der Anteil der bereitgestellten EZ-Mittel eines Gebers am Gesamtvolumen der EZ-Mittel aller Geber für ein Partnerland positiv mit dem bewerteten Einfluss dieses Gebers auf das Agenda-Setting und mit seiner bewerteten Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zusammenhängt.** Dieses Ergebnis ergänzt Faust et al. (2016), die auch einen positiven Effekt der geleisteten EZ-Mittel eines Gebers (wie in dieser Studie ebenfalls gemessen als länderprogrammierbare EZ [Country Programmable Aid, CPA]) im Vergleich zum Gesamtvolumen der geleisteten EZ in einem Partnerland auf den bewerteten Einfluss der deutschen EZ feststellten. Allerdings wurde in der Vorgängerstudie kein Effekt auf die bewertete Nützlichkeit konstatiert. Das Analyseergebnis bestätigt ebenso, dass EZ als Mittel genutzt werden kann, um Einfluss auf politische Initiativen zu erzielen; dies deckt sich mit anderen Veröffentlichungen (Dietrich and Wright, 2012; Molenaers et al., 2015).

**Die Analyse zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der EZ und der eingeschätzten Nützlichkeit der Geber.** In Ländern mit einer hohen Fragmentierung der EZ bewerten lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Geber als weniger nützlich bei der Politikimplementierung. Ein robuster Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der EZ und dem bewerteten Einfluss beim Agenda-Setting lässt sich zwar nicht nachweisen, der Zusammenhang deutet aber in dieselbe Richtung.

**Es wurden keine Effekte des Demokratie- beziehungsweise Autokratieniveaus und der Abhängigkeit von EZ eines Partnerlandes auf die Bewertung des Einflusses der Geber beim Agenda-Setting und ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung festgestellt.** Das Demokratie- beziehungsweise Autokratieniveau eines Partnerlandes hat keinen direkten Einfluss auf die Einschätzung des Einflusses und der Nützlichkeit der Geber. Obgleich das Demokratieniveau für viele Geber ein wichtiger Aspekt bei der Vergabe von EZ-Mitteln ist, steht es erneut – wie auch im ersten AidData-DEval-Bericht (Faust et al., 2016) – in keinem direkten Zusammenhang mit den Partnerbewertungen der Geberunterstützung im lokalen Politikprozess. Darüber hinaus wird aufgrund der Erkenntnisse aus den Länderfallstudien angenommen, dass die Einschätzung des Einflusses und der Nützlichkeit eines Gebers umso besser ist, je höher die Abhängigkeit eines Partnerlandes von der EZ ist. Im Gegensatz dazu zeigen jedoch die statistischen Korrelationsanalysen keinen robusten Effekt der Abhängigkeit von EZ auf die Bewertung der Geberunterstützung durch die Partner.

### ***Faktoren in Bezug auf die Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ durch die Geber (Mesoebene)***

**Die Bereitstellung eines höheren Anteils an EZ-Mitteln, die über den Haushalt der Partnerländer erfasst werden (*aid on budget*), oder eines höheren Anteils allgemeiner Budgethilfe steht in einem positiven Zusammenhang mit der Bewertung des Gebereinflusses auf das Agenda-Setting. *Aid on budget* korreliert zudem positiv mit der Bewertung der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung.** Unsere anfänglichen Erwartungen bestätigten sich und die Bereitstellung allgemeiner Budgethilfe steht in Zusammenhang mit einer positiveren Bewertung der Geber in Bezug auf ihren Einfluss auf das Agenda-Setting. Ein höherer Anteil an EZ-Mitteln, der über den Haushalt der Partnerländer erfasst wird (*aid on budget*), führt zudem aus Partnersicht zu einer Bewertung der Geber sowohl als einflussreicher als auch als nützlicher. Da diese Art von EZ-Mitteln Budgetprozesse erleichtern und eine umfassendere Rechenschaftspflicht unterstützen sollen, lässt sich dies als ein entscheidender Schritt in Richtung Partnerausrichtung (Alignment) interpretieren (CABRI, 2014; OECD, 2012). Letzteres gilt auch für die Budgethilfe, von der ebenfalls eine Förderung der nationalen Rechenschaftspflicht (Frantz, 2004), eine Verbesserung der öffentlichen Verwaltungssysteme (Lawson, 2015) und eine Erhöhung der Haushaltstransparenz (Schmitt, 2017) sowie potenziell eine stärkere Harmonisierung unter den Gebern erwartet wird (Orth et al., 2017). In den Länderfallstudien heben politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die generelle Bedeutung von Alignment der Geber ebenfalls hervor. Im Gegensatz dazu zeigt unsere Analyse, dass die Nutzung von länderspezifischen Haushaltsausführungs-, Finanzberichterstattungs-, Prüfungs- und Beschaffungssystemen (*use of country systems*) nicht positiv mit der Einschätzung des Einflusses und der Nützlichkeit von Gebern verbunden ist.

**Geberkoordinierung, die mit dem Einsatz von *pooled funding* einhergeht, steht in Zusammenhang mit positiver bewertetem Einfluss und positiver bewerteter Nützlichkeit der Geber.** Obwohl es viele Möglichkeiten für eine bessere Koordinierung der Geber gibt, fokussiert die Studie auf eine Vorgehensweise, nämlich

den Einsatz von Korbfinanzierungskonzepten (*pooled funding*). Unsere Ergebnisse zeigen, dass in den Ländern, in denen Geber einen höheren Anteil der EZ durch Korbfinanzierungskonzepte bereitstellen, die Befragten die Geber als einflussreicher und nützlicher bewerteten. Interessanterweise scheint die Frage, ob ein einzelner Geber seine Mittel mit anderen Gebern in einem bestimmten Land in einem Pool zusammenlegt, keinen Einfluss auf die Bewertung seiner eigenen Unterstützungsleistung zu haben. Vielmehr wird dadurch ein förderliches Umfeld geschaffen, in dem die Geber generell als einflussreicher und nützlicher eingeschätzt werden. Politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in drei der vier Fallstudien (Albanien, Kambodscha und Malawi) betonen die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Gebern und betrachten deren Kooperation als nützlich.

**Gemäß der Analyse besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Planbarkeit von EZ für das laufende Jahr und der Einschätzung des Einflusses der Geber und ihrer Nützlichkeit durch die Partner.** Wie angenommen, wurden Geber als einflussreicher und nützlicher bewertet, wenn ihre EZ für das laufende Jahr planbarer ist. Anders als die Umfrage, die als Indikator die Planbarkeit für das laufende Jahr enthält, wird in den Länderfallstudien hauptsächlich eine Verbindung zwischen Planbarkeit und einem oft plötzlichen Ausstieg von Gebern oder Veränderungen der Geberverpflichtungen hergestellt.

**Die Analyse der Umfrage zeigt, dass „Berücksichtigung von Ownership“ in einem positiven Zusammenhang mit der Bewertung des Einflusses der Geber auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung steht.** Befragte, die berichteten, dass die Politikinitiativen, in denen sie arbeiteten, breite lokale Unterstützung erhielten – also von mehreren lokalen Akteuren unterstützt wurden (zum Beispiel durch Staatsführung, Parlament, Justiz und zivilgesellschaftliche Gruppen) –, bewerteten Geber als einflussreicher und nützlicher. Ähnliche Effekte zeigten sich bereits im ersten AidData-DEval-Bericht, in dem ein positiver Zusammenhang festgestellt wurde zwischen lokaler Unterstützung und dem wahrgenommenen Einfluss Deutschlands auf das Agenda-Setting sowie seiner wahrgenommenen Nützlichkeit bei der Politikimplementierung (Faust et al., 2016). Des Weiteren steht diese Feststellung im Einklang mit Befunden von Keijzer und Black (2020: 1–2), die zeigen, dass lokales Ownership für eine effektive Nutzung der Entwicklungsfinanzierung wichtig ist. Obwohl wir nicht mit Sicherheit von einer kausalen Beziehung ausgehen können, ist die lokale Unterstützung ein relevanter Faktor, den man künftig näher untersuchen sollte – besonders vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsziels 17 „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele“.

### **Faktoren der Geber-Partner-Interaktion vor Ort (Mikroebene)**

**In den Länderfallstudien gibt es Hinweise, dass politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen diejenigen Geber als nützlich erachten, die Expertise einbringen und Flexibilität in ihren Arbeitsprozessen zeigen.** Politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in den Fallstudienländern bewerten Expertise bei Gebern als nützlich, besonders wenn wissenschaftliche Erkenntnisse und Analysen eingebracht werden, technisches Know-how bereitgestellt wird und länderspezifische Erfahrungen vorhanden sind. In allen vier Fallstudienländern schätzen Entscheidungstragende und Praktiker\*innen zudem flexible Arbeitsprozesse. Sie betrachten starre Prozesse bei der Projektplanung (zum Beispiel lange Konzeptionsphasen, komplizierte Verfahren und Fristen) als hinderlich, da diese sich ändernden politischen Dynamiken und Akteurskonstellationen spezifischer Reformprozesse nicht gerecht werden können.

**Die Ergebnisse der Länderfallstudien legen den Schluss nahe, dass kooperative Partnerschaften, die sich durch Aufgeschlossenheit für Ideen, Vertrauen und kulturelle Sensibilität auszeichnen, die Nützlichkeit der Geber bei der Politikimplementierung aus Sicht ihrer Partner erhöhen.** Solche kooperativen Partnerschaften umfassen unterschiedliche Aspekte, die alle auf einer Beziehung basieren, in der Partner und Geber als gleichwertig angesehen werden: Zusammenarbeit (zum Beispiel gemeinsame Beteiligung an Konzeption, Umsetzung, Ausbau und Problemlösung), Vertrauen, respektvolle und ehrliche Kommunikation, langjährige Beziehungen, kulturelle Sensibilität, Nähe, Zuhören und Wertschätzung der Ideen der Partner.

**Die qualitative Analyse zeigt, dass persönliche Beziehungen für die Geber wichtig sind, denn diese erhöhen aus Sicht der lokalen Partner die Bewertung des Einflusses von Gebern auf das Agenda-Setting und ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung.** In den Fallstudien betonen lokale und internationale Stakeholder (Mitarbeitende der Geber in den jeweiligen Ländern sowie Expert\*innen), dass der Einfluss und die Nütz-

lichkeit eines Gebers mit einzelnen Mitarbeitenden zusammenhängen können, zum Beispiel mit ihren technischen und sozialen Kompetenzen. Andere Aspekte, die in Bezug auf einzelne Mitarbeitende als relevant erscheinen, sind unter anderem Fachkenntnisse, Verantwortungsbewusstsein und Unkompliziertheit, das Aufweisen von Führungsqualitäten und Engagement sowie die Pflege guter zwischenmenschlicher Beziehungen.

### **Wie bewerten lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Unterstützungsleistung Deutschlands in den BMZ-Partnerländern?**

In der Studie wird ein besonderer Fokus darauf gelegt, wie die drei in den Partnerländern präsenten deutschen Akteure (Botschaften sowie die Durchführungsorganisationen GIZ und KfW) und die deutsche staatliche EZ insgesamt (gemessen als Aggregat der drei Akteure) im Vergleich zu einer relevanten Peergroup von Gebern hinsichtlich ihres Einflusses auf das Agenda-Setting und ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung in den 85 Partnerländern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) abschneiden. Die Peergroup besteht aus vier großen multilateralen Gebern (EU, United Nations Development Programme [UNDP], UNICEF, Weltbank) und den vier größten bilateralen DAC-Gebern neben Deutschland (Großbritannien, Frankreich, Japan, USA), China als wichtigem Nicht-DAC-Geber und schließlich vier eher kleinen und spezialisierten Gebern (Dänemark, Niederlande, Norwegen, Schweden). Letztere wurden aufgenommen, da sie hinsichtlich Einfluss und Nützlichkeit in der ersten AidData-DEval-Studie gut abgeschnitten hatten (Faust et al., 2016). Darüber hinaus wird aufgezeigt, wie einflussreich und nützlich die deutsche staatliche EZ insgesamt und die drei deutschen Akteure nach Stakeholdergruppen (aus Regierung, Nichtregierungsorganisationen/zivilgesellschaftlichen Organisationen und Privatwirtschaft), Regionen und Politikbereichen in den Augen ihrer Partner abschneiden. Hierbei soll darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der geringen Anzahl von Beobachtungsdaten für die deutschen Akteure nicht jede Stakeholdergruppe, jede Region sowie jeder Politikbereich berechnet werden konnten.

#### **Hauptergebnisse I: deutsche staatliche EZ**

##### **Das Gesamtergebnis für die deutsche staatliche EZ**

- Das Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ beträgt auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht einflussreich/überhaupt nicht nützlich) bis 4 (sehr einflussreich/sehr nützlich) 2,93 für den Einfluss und 3,18 für die Nützlichkeit. Dies deutet darauf hin, dass die deutsche staatliche EZ von lokalen Entscheidungstragenden und Praktiker\*innen als „ziemlich einflussreich“ beim Agenda-Setting und „ziemlich nützlich“ bei der Politikimplementierung eingestuft wird. Deutschlands Gesamtwerte liegen damit auf dem gleichen Niveau wie der Durchschnitt der Peergroup (13 bi- und multilaterale Geber) für die Nützlichkeit und darunter für den Einfluss.
- Aufgeschlüsselt nach Politikbereichen, Regionen und Stakeholdergruppen bewegt sich das deutsche Gesamtergebnis für Nützlichkeit und Einfluss zwischen Werten von 2,68 bis 3,37. Dies zeigt, dass die deutsche staatliche EZ auch in diesen Bereichen als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“ bewertet wird. Das Gesamtergebnis liegt überwiegend im selben Bereich wie der Durchschnitt der Peergroup. Nur in Bezug auf den Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ sind die deutschen Gesamtwerte für Einfluss und Nützlichkeit unterdurchschnittlich.

##### **Bewertung der Unterstützungsleistung der drei deutschen Akteure**

- Die drei deutschen EZ-Akteure werden unterschiedlich bewertet. Die positiveren Bewertungen der Botschaften hinsichtlich des Einflusses sowie der Durchführungsorganisationen (GIZ und KfW) bezüglich ihrer Nützlichkeit könnten auf ihre unterschiedlichen Mandate zurückzuführen sein.
  - Die deutschen Botschaften liegen hinsichtlich des bewerteten Einflusses auf dem Niveau des Peergroup-Durchschnitts und bei der bewerteten Nützlichkeit darunter.
  - Die GIZ schneidet bei der bewerteten Nützlichkeit auf dem gleichen Niveau ab wie der Durchschnitt der Peergroup und beim Einfluss darunter.
  - Die KfW liegt beim bewerteten Einfluss auf dem Durchschnittsniveau der Peergroup und bei der bewerteten Nützlichkeit darüber. Entsprechend ihrer Aufgabenteilung erzielen GIZ und KfW im

direkten Vergleich zu den Botschaften bei der Einschätzung der Nützlichkeit eine positivere Bewertung.

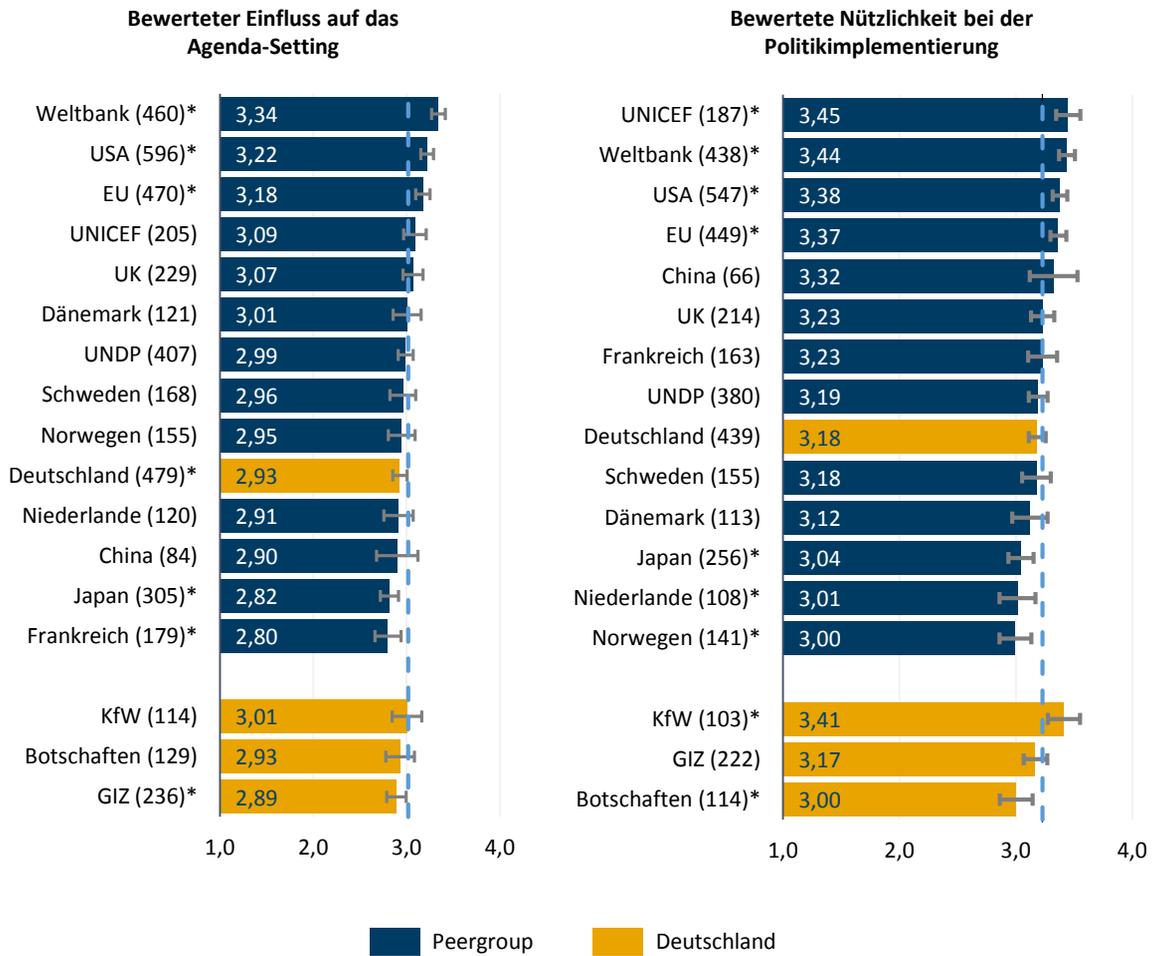
- Die disaggregierten Analysen ergeben, dass alle drei Akteure bei einzelnen Stakeholdergruppen und in verschiedenen Politikbereichen und Regionen im Allgemeinen auf dem gleichen Niveau wie die Peergroup bewertet werden. Nur in einzelnen Bereichen liegen sie über oder unter dem Durchschnitt der Peergroup:
  - Die deutschen Botschaften erhalten im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ von „Regierungsvertreter\*innen“ und in der Region „Subsahara-Afrika“ geringere Bewertungen zur Nützlichkeit. Dies könnte, wie in der übergeordneten Analyse, auf ihr Mandat zurückzuführen sein.
  - Die GIZ erreicht im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ bei der Einschätzung des Einflusses und der Nützlichkeit im Peergroup-Vergleich unterdurchschnittliche Werte.
  - Die KfW wird im Vergleich zum Durchschnitt der Peergroup von „Regierungsvertreter\*innen“ und in der Region „Subsahara-Afrika“ als besonders nützlich bewertet.

### **Das Gesamtergebnis für die deutsche staatliche EZ**

**Die deutsche staatliche EZ wird als „ziemlich einflussreich“ beim Agenda-Setting und „ziemlich nützlich“ bei der Politikimplementierung eingestuft. Relativ gesehen liegen Deutschlands Gesamtwerte auf dem gleichen Niveau wie der Durchschnitt der Peergroup (13 bi- und multilaterale Geber) für die Nützlichkeit und darunter für den Einfluss.** Die Einzelbewertungen der drei deutschen EZ-Akteure befinden sich bezüglich bewerteter Einfluss und bewerteter Nützlichkeit auf einer Skala von 1 bis 4 zwischen 2,89 und 3,41. Daraus ergibt sich für die deutsche staatliche EZ ein Gesamtergebnis von 2,93 für Einfluss auf das Agenda-Setting und 3,18 für Nützlichkeit bei der Politikimplementierung. Beim Einfluss rangiert Deutschland auf Platz 10, wobei alle multilateralen Geber (Weltbank, EU, UNICEF und UNDP) sowie einige große (USA und Großbritannien) und kleine (Dänemark, Schweden und Norwegen) bilaterale DAC-Geber besser abschneiden (siehe Abbildung 1). China steht beim Einfluss auf das Agenda-Setting hinter Deutschland. In Bezug auf die Nützlichkeit liegt Deutschland auf Platz 9; auch hier werden alle multilateralen und die meisten großen bilateralen DAC-Geber (USA, Großbritannien und Frankreich) höher bewertet. Ebenso schneidet China bei der Bewertung der Nützlichkeit besser ab als Deutschland, wohingegen alle kleinen DAC-Geber niedriger bewertet werden.

**Die Analysen über Stakeholdergruppen, Regionen und Politikbereiche hinweg zeigen, dass das Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung im Großen und Ganzen auf dem Durchschnittsniveau der Peergroup rangiert.** Aufgrund der geringen Anzahl von Beobachtungsdaten für deutsche Akteure konnten nicht jede Stakeholdergruppe, jede Region sowie jeder Politikbereich analysiert werden. In allen durchgeführten Analysen bewegt sich das Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ in Bezug auf Einfluss und Nützlichkeit zwischen 2,68 und 3,37. Hinsichtlich der absoluten Zahlen gilt Deutschland als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“. Allein das Gesamtergebnis im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ fällt mit 2,91 für den Einfluss und 3,04 für die Nützlichkeit niedriger aus als der Durchschnitt der Peergroup (Einfluss: 3,15, Nützlichkeit: 3,26; siehe Abbildung 2).

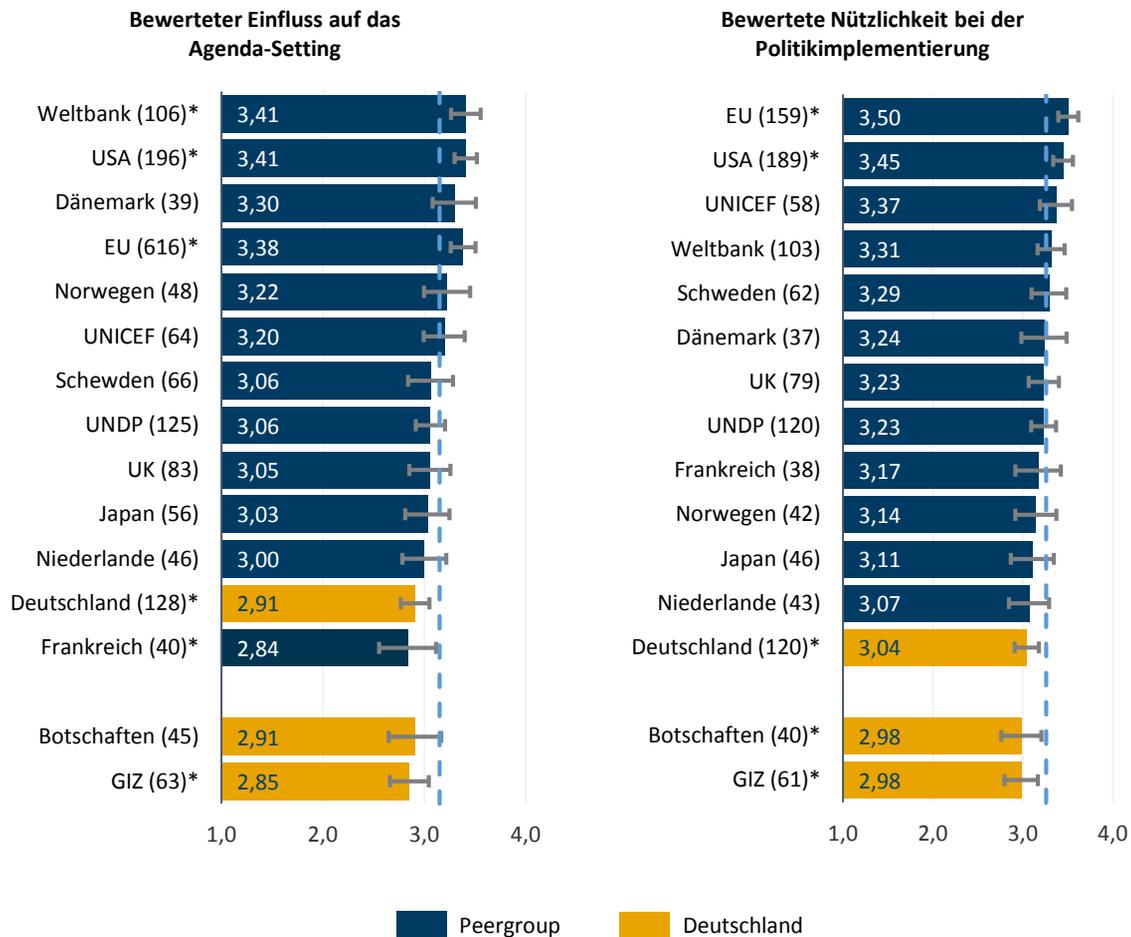
**Abbildung 1 Einfluss und Nützlichkeit der Geber aus Sicht der Partner in BMZ-Partnerländern**



Anmerkungen: Skala: 1 = überhaupt nicht einflussreich/überhaupt nicht nützlich, 2 = geringfügig einflussreich/geringfügig nützlich, 3 = ziemlich einflussreich/ziemlich nützlich, 4 = sehr einflussreich/sehr nützlich. Blau gestrichelte Linie = Peergroup-Durchschnitt (Durchschnittswerte aller Geber mit N ≥ 30 werden summiert und durch die Gesamtzahl der Geber geteilt), durchschnittliche/r Einfluss/Nützlichkeit = 3,02/3,23. Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Anzahl an Antworten. Graue Linien = 95 %-Konfidenzintervalle, \* zeigt eine signifikant vom Peergroup-Durchschnitt abweichende Geberbewertung an (p < 0,05).

Quelle: 2017 Listening to Leaders Survey.

**Abbildung 2 Einfluss und Nützlichkeit der Geber aus Sicht der Partner im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ in BMZ-Partnerländern**



Anmerkungen: Skala: 1 = überhaupt nicht einflussreich/überhaupt nicht nützlich, 2 = geringfügig einflussreich/geringfügig nützlich, 3 = ziemlich einflussreich/ziemlich nützlich, 4 = sehr einflussreich/sehr nützlich. Blau gestrichelte Linie = Peergroup-Durchschnitt (Durchschnittswerte aller Geber mit  $N \geq 15$  werden summiert und durch die Gesamtzahl der Geber geteilt), durchschnittliche/r Einfluss/Nützlichkeit = 3,15/3,26. Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Anzahl an Antworten. Graue Linien = 95 %-Konfidenzintervalle, \* zeigt eine signifikant vom Peergroup-Durchschnitt abweichende Geberbewertung an ( $p < 0,05$ ). Die Abbildung zeigt alle EZ-Akteure der Peergroup mit mehr als 30 Antworten, das heißt, China (Einfluss: 3,00 [15], Nützlichkeit: 3,28 [11]) und die KfW (Einfluss: 3,08 [20], Nützlichkeit: 3,33 [19]) sind nicht einbezogen.

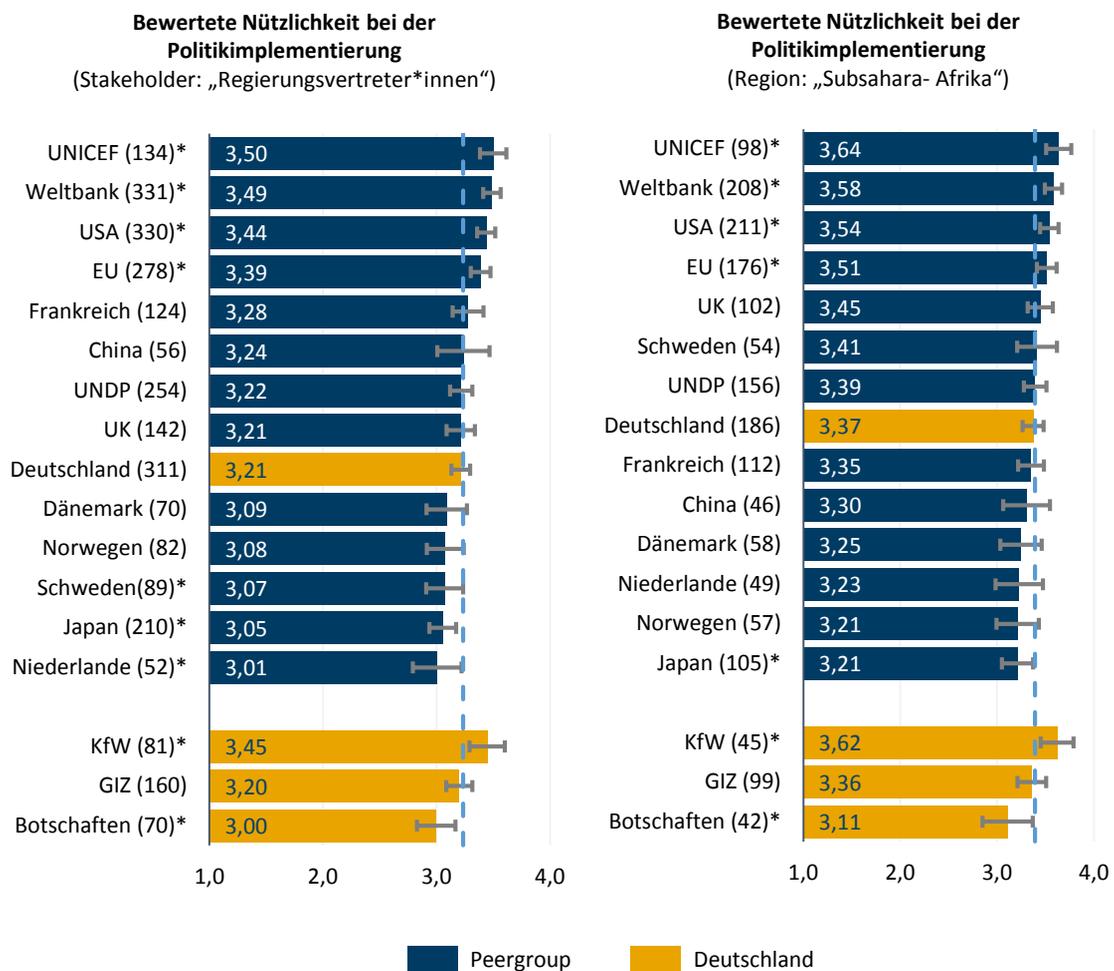
Quelle: 2017 Listening to Leaders Survey.

### Individuelle Unterstützungsleistungen der deutschen EZ-Akteure

Die deutschen Botschaften liegen bei der Bewertung ihres Einflusses auf das Agenda-Setting auf dem Durchschnittsniveau der Peergroup und bei der Bewertung ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung darunter. Auf der Skala von 1 bis 4 erreichen die deutschen Botschaften bei der Einflussbewertung 2,93 und bei der Nützlichkeitsbewertung 3,00. Sie gelten somit als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“ (siehe Abbildung 1). Im Vergleich zum Durchschnitt der Peergroup (3,23) sowie zur GIZ (3,17) und zur KfW (3,41) werden die Botschaften hinsichtlich ihrer Nützlichkeit durch die lokalen politischen Entscheidungstragenden und Praktiker\*innen geringer bewertet. Dies lässt sich durch die Aufgabenteilung zwischen den drei deutschen Akteuren erklären. Demnach sind die GIZ und die KfW mandatiert, einen Großteil der technischen und finanziellen Unterstützungsleistung der deutschen EZ zu implementieren. Die Botschaften (insbesondere die an die deutschen Botschaften abgeordneten Mitarbeitenden des BMZ) arbeiten hingegen im politischen Bereich der EZ und sind nicht direkt an der Umsetzung von Politikinitiativen beteiligt.

Die disaggregierten Analysen über Stakeholdergruppen, Regionen und Politikbereiche hinweg zeigen, dass sich die Botschaften im Wesentlichen auf dem Niveau des Durchschnitts der Peergroup befinden. In einigen Bereichen erhalten sie geringere Bewertungen hinsichtlich der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung. Dies könnte, wie in der übergeordneten Analyse, auf ihr Mandat zurückzuführen sein. Auf einer disaggregierten Analyseebene werden die Botschaften von der Stakeholdergruppe „Regierungsvertreter\*innen“, in der Region „Subsahara-Afrika“ und im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ in Bezug auf ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung niedriger bewertet (siehe Abbildungen 2 und 3). In der Region „Europa und Zentralasien“ und bei den Einschätzungen der Stakeholdergruppe „Nichtregierungsorganisationen/zivilgesellschaftliche Organisationen“ liegen sie bezüglich des bewerteten Einflusses und der eingeschätzten Nützlichkeit auf dem Durchschnittsniveau der Peergroup. Für den Politikbereich „nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ erreichen die Botschaften beim Einfluss ebenfalls die gleiche Bewertung wie die Peergroup.

**Abbildung 3** Nützlichkeit der Geber aus der Sicht der Partner in BMZ-Partnerländern mit Fokus auf „Regierungsvertreter\*innen“ und die Region „Subsahara-Afrika“



Anmerkungen: Skala: 1 = überhaupt nicht nützlich, 2 = geringfügig nützlich, 3 = ziemlich nützlich, 4 = sehr nützlich. Blau gestrichelte Linie = Peergroup-Durchschnitt (Durchschnittswerte aller Geber mit N ≥ 15 werden summiert und durch die Gesamtzahl der Geber geteilt), Durchschnitt „Regierungsvertreter\*innen“ = 3,24, Durchschnitt „Subsahara-Afrika“ = 3,39. Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Anzahl an Antworten. Graue Linien = 95 %-Konfidenzintervalle, \* zeigt eine signifikant vom Peergroup-Durchschnitt abweichende Geberbewertung an (p < 0,05).

Quelle: 2017 Listening to Leaders Survey.

Die GIZ erzielt in Bezug auf die bewertete Nützlichkeit bei der Politikimplementierung die gleiche Bewertung wie der Durchschnitt der Peergroup und in Bezug auf den bewerteten Einfluss auf das Agenda-Setting einen Wert darunter. Auf einer Skala von 1 bis 4 erhält die GIZ für die Bewertung ihres Einflusses und ihrer Nützlichkeit 2,89 beziehungsweise 3,17 und wird somit als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“

eingestuft. Im Vergleich liegt die GIZ bei der Bewertung der Nützlichkeit auf dem gleichen Niveau wie der Peergroup-Durchschnitt (Bewertung: 3,02) und bei der Bewertung des Einflusses (Bewertung: 3,23) darunter (siehe Abbildung 1). Analog zur Aufgabenteilung zwischen den deutschen Akteuren erhält die GIZ (und die KfW) im direkten Vergleich zu den Botschaften hinsichtlich ihrer bewerteten Nützlichkeit eine positive Bewertung. Die hingegen geringere Bewertung des Einflusses könnte auf ihr Mandat zurückzuführen sein.

**Die disaggregierten Analysen zeigen, dass die GIZ in fast allen Stakeholdergruppen, Politikbereichen und Regionen auf dem Niveau des Durchschnitts der Peergroup abschneidet. Nur im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ erreicht sie ein unterdurchschnittliches Ergebnis.** In den Regionen „Europa/Zentralasien“ und „Subsahara-Afrika“, im Politikbereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ sowie bei den Stakeholdergruppen „Regierungsvertreter\*innen“ und „Nichtregierungsorganisationen/zivilgesellschaftliche Organisationen“ befindet sich die GIZ bei der Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeit auf dem Niveau des Peergroup-Durchschnitts. Im Gegensatz dazu liegt sie im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ für beide Bewertungsgrößen darunter (siehe Abbildung 2).

**Die KfW übertrifft den Durchschnitt der Peergroup in Bezug auf die bewertete Nützlichkeit bei der Politikimplementierung und schneidet gleichrangig in Bezug auf den bewerteten Einfluss auf das Agenda-Setting ab.** Auf der Skala von 1 bis 4 erreicht die KfW 3,01 und 3,41 für bewerteten Einfluss beziehungsweise für Nützlichkeit. Bei Letzter liegt sie damit über dem Durchschnitt der Peergroup (3,23; siehe Abbildung 1). Insgesamt nimmt die KfW beim Einfluss den sechsten und bei der Nützlichkeit den dritten Rang ein. Nur UNICEF und die Weltbank schneiden diesbezüglich besser ab. Da die KfW hauptsächlich auf der Implementierungsebene tätig ist, spiegelt der hohe Wert ihr Mandat wider (BMZ, 2008).

**Die disaggregierten Analysen verdeutlichen, dass die KfW von der Stakeholdergruppe „Regierungsvertreter\*innen“ und in der Region „Subsahara-Afrika“ als nützlicher eingestuft wird als der Durchschnitt der Peergroup.** Besonders hoch fällt die Bewertung der Nützlichkeit der KfW bei der Stakeholdergruppe „Regierungsvertreter\*innen“ und in der Region „Subsahara-Afrika“ aus. Auf einer Skala von 1 bis 4 erhält sie bei der Einschätzung der Nützlichkeit durch „Regierungsvertreter\*innen“ 3,45 (Peergroup-Durchschnitt: 3,24). Nur UNICEF, die Weltbank und die USA werden als nützlicher bewertet. In „Subsahara-Afrika“ erzielt die KfW bei der Bewertung der Nützlichkeit 3,63 (Peergroup-Durchschnitt: 3,39); nur UNICEF liegt vor ihr (siehe Abbildung 3).

### Wie lässt sich die Bewertung der Unterstützungsleistung der deutschen EZ erklären?

#### Hauptergebnisse II: deutsche staatliche EZ

- Für die meisten Einflussfaktoren, für die bei der Analyse aller Geber kein oder ein Zusammenhang mit der Bewertung der Unterstützungsleistung von Gebern gefunden werden konnte, zeigt sich ebenfalls kein beziehungsweise ein ähnlicher Zusammenhang in der deutschlandspezifischen Analyse. Insbesondere zeigt sich, dass der Faktor „Berücksichtigung von Ownership“ erneut in positivem Zusammenhang mit dem bewerteten Einfluss auf das Agenda-Setting steht.
- Die Survey-Ergebnisse zeigen keine positiven oder negativen Effekte der meisten untersuchten deutschlandspezifischen Faktoren (zum Beispiel Anzahl der Mitarbeitenden im Ausland oder Intensität und Dauer der Kooperationsbeziehungen) auf den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung.
- 2011 führte die deutsche staatliche EZ umfassende Reformen an der Architektur der staatlichen EZ mit dem Ziel durch, effizienter und effektiver zu operieren. In der Studie finden sich keine Hinweise, dass das Gesamtergebnis der deutschen EZ für Einfluss und Nützlichkeit aus Sicht der Partner nach den Reformen höher war als davor.

### ***Relevanz von Einflussfaktoren aus der Analyse aller Geber für Bewertungen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit***

**Übereinstimmend mit den Ergebnissen für alle Geber zeigen sich keine Belege dafür, dass das Demokratie-niveau und die Abhängigkeit eines Partnerlandes von EZ mit dem Einfluss- und dem Nützlichkeitsergebnis der deutschen staatlichen EZ zusammenhängen. Gleiches gilt für Länder, in denen sich Deutschland eng mit anderen Gebern abstimmt. Es gibt hingegen Hinweise auf einen negativen Zusammenhang zwischen der Fragmentierung von EZ und dem Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ für Nützlichkeitsbewertung.** Konsistent mit der Analyse für alle Geber und dem ersten gemeinsamen AidData-DEval-Bericht (Faust et al., 2016) wird festgestellt, dass das Demokratie- beziehungsweise Autokratieniveau in keinem Zusammenhang mit dem Einfluss- und dem Nützlichkeitsergebnis der deutschen staatlichen EZ steht. Ebenfalls konsistent mit der Analyse für alle Geber wird festgestellt, dass die Abhängigkeit eines Partnerlandes von EZ nicht mit der Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeitsbewertung der deutschen staatlichen EZ zusammenhängt. Gleiches gilt für Länder, in denen – gemessen anhand der deutschen Beteiligung an „EU Joint Programming“-Initiativen – eine enge Koordinierung Deutschlands mit anderen Gebern stattfindet. Dieses Ergebnis bestätigt die Analyse für alle Geber insofern, als dass sie zeigt, dass Geberkoordinierung offenbar nicht in Zusammenhang mit der Bewertung der Unterstützungsleistung eines einzelnen Gebers steht. Darüber hinaus finden sich Anhaltspunkte für einen negativen Zusammenhang zwischen der Fragmentierung der EZ und dem Gesamtergebnis Deutschlands für Nützlichkeitsbewertung. Dieses Ergebnis weist in die gleiche Richtung wie der erste gemeinsame AidData-DEval-Bericht (Faust et al., 2016).

**Ebenfalls konsistent mit der Analyse für alle Geber zeigt sich, dass sich die lokale Unterstützung für Politik-initiativen in Partnerländern und die Relevanz von Projekten der GIZ und der KfW in einem Partnerland darauf auswirken, wie der Einfluss der deutschen staatlichen EZ insgesamt wahrgenommen wird.** Beide Ergebnisse – die Effekte der lokalen Unterstützung und der Relevanz von Projekten – geben Hinweise darauf, dass das Berücksichtigen von Ownership seitens der Geber positiv mit den Partnerbewertungen ihres Einflusses auf das Agenda-Setting zusammenhängt.

**Anders als in der Analyse für alle Geber konnte kein Zusammenhang zwischen dem Anteil deutscher staatlicher EZ-Mittel in einem Partnerland und dem Gesamtergebnis für die deutsche staatliche EZ für Einfluss und Nützlichkeitsbewertung nachgewiesen werden.** Es findet sich in den Daten keine statistisch signifikante Korrelation zwischen dem relativen Anteil Deutschlands an bereitgestellten EZ-Mitteln (gemessen als länderprogrammierbare EZ [CPA]) in einem Partnerland und dem Gesamtergebnis Deutschlands in Bezug auf den bewerteten Einfluss und die bewertete Nützlichkeitsbewertung. Obwohl der Zusammenhang für die deutschlandspezifische EZ nicht gefunden wurde (was mit der geringen Fallzahl in der entsprechenden Analyse zusammenhängen könnte), gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Erkenntnisse aus der Untersuchung aller Geber nicht für Deutschland gelten. Zudem stimmen die Ergebnisse der Analyse aller Geber (bereitgestellter Geberanteil an EZ-Mitteln ist mit einer höheren Bewertung von Einfluss und Nützlichkeitsbewertung verknüpft) mit den Ergebnissen des ersten AidData-DEval-Berichts überein, in dem ein positiver Zusammenhang zwischen Deutschlands Anteil an den in einem Land bereitgestellten EZ-Mitteln und seiner Einflussbewertung festgestellt wurde (Faust et al., 2016).

### ***Zusammenhang zwischen deutschlandspezifischen Faktoren und Bewertungen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit***

**Die Auswertung der Umfrage zeigt für die meisten der untersuchten deutschlandspezifischen Faktoren (zum Beispiel Kooperationsdauer der bilateralen deutschen staatlichen EZ-Beziehungen, Anzahl der Mitarbeitenden im Ausland) weder positive noch negative Zusammenhänge mit dem Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ für Einfluss und Nützlichkeitsbewertung. Lediglich für den Faktor „Berücksichtigung von Ownership“ findet sich ein positiver Zusammenhang mit dem Gesamtergebnis der deutschen staatlichen EZ für Einfluss.** Zwischen staatlicher Fragilität und dem Gesamtergebnis zur Unterstützungsleistung Deutschlands in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting wird kein robuster positiver oder negativer Zusammenhang gefunden. Es gibt somit Hinweise, dass Deutschlands bilaterale staatliche EZ in fragileren Staaten nicht schlechter abschneidet als in weniger fragilen. Darüber hinaus liegen keine Belege vor, dass die Intensität der EZ zwischen Deutschland und seinen Partnern in einem positiven Zusammenhang mit dem

Einfluss der deutschen EZ und ihrer Nützlichkeit aus Sicht der Partner steht. Des Weiteren wird in der Studie kein positiver Zusammenhang zwischen der Kooperationsdauer der bilateralen staatlichen EZ-Beziehungen Deutschlands in den BMZ-Partnerländern und dem deutschen Gesamtergebnis in Bezug auf Einfluss und Nützlichkeit festgestellt. Die Ergebnisse der Fallstudien verweisen hingegen darauf, dass die Länge der bilateralen staatlichen Kooperationsbeziehungen ein wichtiger Faktor für Partner ist. Somit scheint die Länge der Kooperationsbeziehungen zwar in einigen bestimmten Kontexten relevant zu sein, sie steht jedoch nicht mit Partnerbewertungen bezüglich des deutschen Einflusses beziehungsweise der Nützlichkeit über alle BMZ-Partnerländer hinweg in Zusammenhang.

Zusätzlich konnte kein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl an Mitarbeitenden des BMZ (die an deutsche Botschaften abgeordnet sind und formell dem Auswärtigen Amt unterstehen), der KfW oder der GIZ in einem Partnerland und dem Gesamtergebnis der Unterstützungsleistung Deutschlands hinsichtlich des Einflusses auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung festgestellt werden. Interessanterweise gilt dies für alle drei deutschen EZ-Akteure, unabhängig von den deutlichen Unterschieden in der Zahl ihrer Beschäftigten im Ausland.

**Es finden sich keine Belege dafür, dass die Reformen der deutschen staatlichen EZ im Jahr 2011 das Gesamtergebnis der deutschen EZ in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting oder die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung verbessert haben.** In der Studie wurde auf Basis von vier Analysen untersucht, ob die Reformen ein höheres Gesamtergebnis für Deutschland mit Bezug auf Einfluss oder Nützlichkeit mit sich bringen. In allen vier Fällen gibt es keinen entsprechenden Beleg.

### Schlussfolgerungen für bi- und multilaterale Geber

- Der verbreitete Ansatz bi- und multilateraler Geber, zunächst politische Ideen und Konzepte in die Politiken eines Partnerlandes einzubringen und im Anschluss die Umsetzung dieser Partnerpolitiken zu unterstützen, kann in den Augen lokaler politischer Entscheidungstragender und Praktiker\*innen Fortschritte in den Politikinitiativen begünstigen und wird im Großen und Ganzen als positiv bewertet.
- Obwohl die meisten Geber als „ziemlich einflussreich“ beim Agenda-Setting und „ziemlich nützlich“ bei der Politikimplementierung eingeschätzt werden, unterscheiden lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in ihren Bewertungen zwischen einzelnen Gebern erheblich. Einige Geber werden im Vergleich zum Durchschnitt als deutlich mehr und andere als weniger einflussreich und nützlich eingeschätzt. Beispielsweise werden einige multilaterale Geber als bedeutend einflussreicher und nützlicher bewertet als der Durchschnitt aller Geber.
- Neben dem deutlichen Unterschied zwischen bilateralen und (einigen) multilateralen Gebern hängen Abweichungen in der Bewertung der Unterstützungsleistung von Gebern mit Faktoren zusammen, die auf drei Ebenen verortet werden können: 1. der Ebene der strategischen Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und der Länderauswahl (Makroebene), 2. der Ebene der Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ (Mesoebene) und 3. der Ebene der Geber-Partner-Interaktionen im Partnerland (Mikroebene). Demnach können sowohl multilaterale als auch bilaterale Geber auf allen drei Ebenen Maßnahmen ergreifen, um ihre Unterstützungsleistungen in den Augen ihrer Partner zu verbessern. Aufgrund der Vielfalt der Geber sind für sie je unterschiedliche Maßnahmen angemessen, die von den jeweiligen Ressourcen, Mandaten, der Organisationsstruktur oder dem Dezentalisierungsgrad der Entscheidungsfindung sowie spezifischen Geber-Partner-Interaktionen in jedem Land abhängen.

### Schlussfolgerungen für Akteure der deutschen staatlichen EZ

- Absolut gesehen wird die Unterstützungsleistung der drei einzelnen deutschen Akteure (Botschaften, GIZ, KfW) als „ziemlich einflussreich“ beim Agenda-Setting und „ziemlich nützlich“ bei der Politikimplementierung bewertet.
- Im Vergleich zum Durchschnitt der Peergroup aus bi- und multilateralen Gebern liegt das Gesamtergebnis für Deutschland in Bezug auf die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung auf dem gleichen Niveau und in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting unter dem Durchschnitt der Peergroup. Dieses Ergebnis bestätigt die Erkenntnisse der Vorgängerstudie von AidData und DEval (Faust et al., 2016). Die

aktuelle Studie zeigt darüber hinaus, dass Deutschland in den Analysen über verschiedene Stakeholdergruppen, Regionen und Politikbereiche hinweg sowohl beim Einfluss auf das Agenda-Setting als auch bei der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung überwiegend durchschnittlich abschneidet.

- Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geber weltweit und verfügt über ein institutionell wie auch instrumentell stark ausdifferenziertes EZ-System. Vor diesem Hintergrund sollten die Akteure der deutschen staatlichen EZ dieses durchschnittliche Ergebnis reflektieren und sich mit den in dieser Studie identifizierten Handlungsoptionen auseinandersetzen, um ihren Einfluss und ihre Nützlichkeit aus Sicht der Partner zu verbessern. Dies zumal die Analyse keinen Beleg dafür findet, dass die besonderen Charakteristika des deutschen EZ-Systems, beispielweise der hohe Personaleinsatz vor Ort, aus Sicht der Partner notwendigerweise ein besonders nutzenstiftendes Alleinstellungsmerkmal in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung darstellen. Es scheint daher angemessen anzunehmen, dass die für alle Geber ermittelten Ergebnisse und Handlungsoptionen gleichermaßen für Deutschland relevant sind. Gleichfalls ist davon auszugehen, dass die deutschen staatlichen EZ-Akteure ihre Unterstützungsleistung aus Sicht ihrer Partner verbessern können, indem sie den nachstehend aufgeführten, an alle Geber gerichteten Empfehlungen folgen. Diesbezüglich erscheinen die fortlaufenden Anstrengungen, das deutsche EZ-System weiter zu optimieren (zuletzt im Rahmen der BMZ-Strategie Entwicklungspolitik 2030), durch die Ergebnisse dieser Studie gestützt.

## Empfehlungen

Jede Geber-Partner-Interaktion ist unterschiedlich, da sowohl Gebersysteme als auch die Länderkontexte sehr verschieden sind. Dementsprechend können die Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Studie nicht gleichwertig auf jede dieser individuellen Situationen angewendet werden. Es kann keine Einheitsstrategie geben, wie Geber ihren Einfluss auf das Agenda-Setting und ihre Nützlichkeit bei der Politikimplementierung aus der Sicht ihrer Partner verbessern können.

Wir formulieren daher nur eine übergreifende Empfehlung, die prinzipiell für alle Geber gilt. Anschließend ermitteln wir Handlungsoptionen, die jeder Geber sorgfältig prüfen kann, um festzustellen, ob sie eine umsetzbare Möglichkeit darstellen, die Wahrnehmung seiner Partner zu verbessern. Da sich diese Studie speziell auf Deutschland konzentriert, wird jede Handlungsoption vor dem Hintergrund der Besonderheiten Deutschlands als bilateraler Geber und des aktuellen Rahmens der BMZ-2030-Strategie reflektiert. Zudem wird eine spezifische Empfehlung für die deutsche staatliche EZ dahingehend formuliert, ihr Engagement im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ zu überprüfen.

### Empfehlung für alle Geber

**Bi- und multilaterale Geber sollten prüfen, ob sie geeignete Strategien oder Maßnahmen identifizieren können, um ihre Unterstützungsleistung für Politikprozesse in Partnerländern aus Partnersicht zu verbessern, wobei sie Handlungsoptionen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene berücksichtigen sollten.**

Fast alle Geber, die in der Stichprobe des Surveys untersucht wurden, werden als „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“ bewertet (auf einer Skala von „überhaupt nicht einflussreich/nützlich“ bis „sehr einflussreich/ nützlich“). Unterschiede zwischen den Gebern deuten jedoch daraufhin, dass sie ihre Leistung aus Sicht der Partner verbessern können, und in dieser Studie werden Faktoren identifiziert, um dies zu tun.

Angesichts der begrenzten Ressourcen der Geber, der Vielfalt der Mandate der einzelnen EZ-Akteure, ihrer Organisationsstruktur, des Dezentralisierungsgrades bei der Entscheidungsfindung und der unterschiedlichen Kontexte sowie spezifischer Geber-Partner-Interaktionen ist es jedoch nicht möglich, eine Einheitsstrategie oder universell anwendbare Maßnahmen für alle Geber und Kontexte zu empfehlen. Stattdessen müssen die Geber sorgfältig aus einer Reihe von Handlungsoptionen auf drei verschiedenen Ebenen auswählen und entscheiden, welche am besten zu ihnen passen: 1. strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und der Länderauswahl (Makroebene), 2. Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ (Mesoebene) und 3. Geber-Partner-Interaktionen im Partnerland (Mikroebene).

**Spezifizierung für Deutschland:** Im Verhältnis zur Peergroup aus bi- und multilateralen Gebern schneidet Deutschland (als weltweit zweitgrößter bilateraler Geber; BMZ, 2019b) in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung aus der Sicht seiner Partner insgesamt eher mittelmäßig ab. Demzufolge sollten die Akteure der deutschen staatlichen EZ, insbesondere das BMZ, die nachstehend aufgeführten Handlungsoptionen prüfen, um festzustellen, ob diese im Einklang mit der BMZ-2030-Strategie Möglichkeiten bieten, sodass aus der Sicht der Partner die deutsche Unterstützungsleistung für deren Politikprozesse weiterhin verbessert werden kann.

*Handlungsoptionen auf der Makroebene: strategische Entscheidungen über die Vergabe von EZ-Mitteln und die Auswahl der Partnerländer (Makroebene)*

Die Geber sollten abwägen, ob sie höhere EZ-Mittel vergeben könnten oder – falls sie über ein (über-) diversifiziertes Portfolio von Partnerländern verfügen – ihre Ressourcen eher auf eine kleinere Anzahl von Ländern konzentrieren sollten. Dies würde den individuellen EZ-Anteil eines Gebers am EZ-Gesamtbudget seiner Partnerländer erhöhen, was aus Sicht der Partner mit einem stärkeren Einfluss auf das Agenda-Setting und einer erhöhten Nützlichkeit bei der Politikimplementierung verbunden ist.

Der relative Anteil eines Gebers am EZ-Gesamtbudget eines Partnerlandes (länderprogrammierbare EZ) hängt mit einer positiveren Bewertung dieses Gebers in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting und die Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zusammen. Angesichts begrenzter Ressourcen ist eine Erhöhung des relativen Anteils eines Gebers am EZ-Gesamtbudget eines Partnerlandes in den meisten Fällen nur durch eine Konzentration seiner Unterstützungsleistung möglich. Damit die Umsetzung dieser Empfehlung jedoch nicht kontraproduktiv wirkt und vermieden wird, dass sich die Unterstützungsleistung auf eine Handvoll Länder (*donor darlings*) zulasten anderer (*aid orphans*) konzentriert, sollten solche Konzentrationsprozesse unter den Gebern sorgfältig koordiniert werden (siehe auch die Handlungsoptionen zur Geberkoordination auf der Mesoebene).

**Spezifizierung für Deutschland:** Während das Budget des BMZ in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist (BMZ, 2019a), sind die Diversifizierung und die Fragmentierung der deutschen bilateralen EZ weiterhin ein Diskussionsthema (OECD, 2010, 2015). Im Rahmen der BMZ-2030-Strategie konzentriert das BMZ derzeit (sowohl thematisch als auch geografisch) seine bilateralen ODA-Mittel weiter, indem es die Anzahl der Themen und Partnerländer für seine bilaterale EZ verringert (BMZ, 2020a: 25). Diese Strategie wird durch die Ergebnisse dieser Studie befürwortet. Die Erfahrung zeigt, dass solche Prozesse sorgfältig mit anderen Gebern koordiniert werden sollten und geplante Ausstiege von Gebern gründlich verwaltet werden müssen. Damit kann vermieden werden, dass bisher Erreichtes beeinträchtigt wird oder bilaterale Beziehungen beschädigt werden.<sup>2</sup>

Bilaterale Geber sollten prüfen, ob sie multilaterale Kanäle zur Unterstützung der politischen Maßnahmen der Partnerländer wirksamer nutzen können.

Wie in der ersten gemeinsamen Studie von AidData und DEval (Faust et al., 2016) stellen wir fest, dass multilaterale Geber von lokalen politischen Entscheidungstragenden und Praktiker\*innen hinsichtlich ihres Einflusses auf das Agenda-Setting und ihrer Nützlichkeit bei der Politikimplementierung im Durchschnitt besser bewertet werden als bilaterale Geber. Wie in der Literatur häufig diskutiert, kann dies damit zusammenhängen, dass multilaterale Zusammenarbeit als weniger politisiert, selektiver in Bezug auf Armutskriterien, stärker nachfrageorientiert (Gulrajani, 2016: 15) und weniger fragmentiert wahrgenommen wird als bilaterale Kooperation.

<sup>2</sup> Das DEval führt derzeit eine Synthesestudie durch, in der Erkenntnisse über Konzentrations- und Austrittsprozesse der Geber in der Vergangenheit behandelt werden.

Bilaterale Geber sollten daher prüfen, ob sie einen größeren strategischen Nutzen aus dem Einfluss auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung einzelner multilateraler Geber ziehen können, indem sie beispielsweise ihre Beiträge erhöhen, um mehr Einfluss auf die Politik multilateraler Geber auszuüben, und ihre Zusammenarbeit mit multilateralen Akteuren verbessern. Ob dies jedoch realisierbare Optionen für einen bestimmten bilateralen Geber sind, muss unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten geprüft werden, beispielsweise der Übereinstimmung der Strategien und Ziele zwischen dem jeweiligen multilateralen und bilateralen Geber oder der Möglichkeit, dass ein bilateral Geber innerhalb einer multilateralen Organisation mitreden kann und somit in der Lage ist, Entscheidungsprozesse innerhalb dieser Organisationen zu beeinflussen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die herausragende Leistung multilateraler Geber nicht für alle multilateralen Geber in gleichem Maße (oder überhaupt) gilt. Außerdem kann die Verlagerung auf multilaterale Kanäle mit einer eingeschränkten Sichtbarkeit bilateraler Geber einhergehen (Michaelowa et al., 2018) und verringerte Ressourcen für die bilaterale Zusammenarbeit nach sich ziehen.

**Spezifizierung für Deutschland:** Die Ergebnisse dieser Studie sowie der Vorgängerstudie von Faust et al. (2016) befürworten die Bemühungen des BMZ im Rahmen der BMZ-2030-Strategie zur Stärkung und wirksameren Nutzung des multilateralen Systems, um globale Herausforderungen in Abstimmung mit bilateralen Bemühungen zu bewältigen (BMZ, 2018: 6). Die BMZ-2030-Strategie sieht eine engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und anderen multilateralen Organisationen vor, wie UNICEF oder UNDP. Die Strategie erfordert eine effektivere Einbindung in diese Institutionen und in ihr strategisches Agenda-Setting (insbesondere durch die aktivere, strukturiertere und kontinuierliche Nutzung des entsandten Personals als Ressource, um die Zusammenarbeit mit diesen Institutionen beim internationalen Agenda-Setting zu stärken). Darüber hinaus zielt die Strategie darauf ab, die Koordinierung mit diesen Akteuren zu verbessern, beispielsweise durch eine Arbeitsteilung in bestimmten Bereichen (Doc. 11).<sup>3</sup> Das BMZ plant, sich auf jene multilateralen Institutionen zu konzentrieren, die den politischen Willen zeigen, internationale Reform- und Entwicklungsagenden voranzutreiben, und die Möglichkeit bieten, dass Deutschland einen entscheidenden Einfluss ausüben kann (zum Beispiel aufgrund erheblicher finanzieller Beiträge oder hochrangiger entsandter Mitarbeitender) (Doc. 11). Diese Strategie deckt sich mit der oben formulierten Empfehlung an bilaterale Geber, für das Agenda-Setting verstärkt multilaterale Kanäle in Betracht zu ziehen. Ob es für das BMZ eine nützliche Option wäre, mehr seiner ODA-Mittel durch das multilaterale System zu lenken als bisher, ist jedoch vor dem Hintergrund einer notwendigen Übereinstimmung der politischen Ziele zwischen Deutschland und einer bestimmten multilateralen Organisation, dem Ausmaß von Deutschlands Einfluss auf eine bestimmte multilaterale Organisation, einer möglichen Notwendigkeit bilateraler Sichtbarkeit etc. abzuwägen. In den Jahren 2015–2017 lag der multilaterale Anteil der deutschen ODA-Mittel bei 21 Prozent. Für das Budget des BMZ sind es rund 30 Prozent (BMZ, 2019a, 2019b; Doc. 12).

#### *Handlungsoptionen auf der Mesoebene: Einhaltung der Grundprinzipien wirksamer EZ*

Um die Partnerbewertungen hinsichtlich des Einflusses auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung zu verbessern, sollten die Geber prüfen, inwiefern sie die Einhaltung von Grundprinzipien wirksamer EZ weiter stärken können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Koordinierung, Alignment und Planbarkeit ihrer Unterstützungsleistung.

**Koordinierung der Geberbeiträge:** In der Studie wird gezeigt, dass eine enge Koordinierung der Finanzbeiträge Einfluss darauf hat, wie Partner die Unterstützungsleistung der Geber für ihren politischen Prozess bewerten. Im Allgemeinen bewerten politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen in Entwicklungs- und

<sup>3</sup> Um die Vertraulichkeit unveröffentlichter Dokumente zu wahren, die dem DEval zur Verfügung gestellt wurden, werden diese im Text in der Form „Doc.“ sowie einer fortlaufenden Nummer zitiert und erscheinen nicht in den Referenzen.

Schwellenländern, in denen die Geber ihre Aktivitäten besser koordinieren (zum Beispiel durch Korbfinanzierungskonzepte), diese Geber eher als einflussreich und nützlich. Dieser Vorteil kommt nicht den einzelnen Gebern zugute, sondern scheint in den Ländern kollektiv zu gelten, in denen eine solche Koordination stattfindet. Diese Ergebnisse stimmen mit der Literatur überein, in der Effizienzgewinne und reduzierte Transaktionskosten als positive Aspekte der Geberkoordination hervorgehoben werden (Anderson, 2011; Bourguignon und Platteau, 2015; Bigsten und Tengstam, 2015; Klingebiel et al., 2017). Die Ergebnisse stimmen auch mit der Literatur überein, die die Bedeutung der Geberkoordination trotz bestehender Nachteile, die mit dieser einhergehen könnten, hervorhebt, beispielsweise potenzielle politische Kosten und verminderte Sichtbarkeit als bilateraler Geber (Bourguignon und Platteau, 2015; Carbone, 2017).

**Spezifizierung für Deutschland:** Obwohl kein direkter Zusammenhang besteht zwischen den Bemühungen eines einzelnen Gebers, die eigene Unterstützungsleistung mit anderen Entwicklungspartnern zu koordinieren, und der Bewertung des Einflusses und der Nützlichkeit dieses Gebers durch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen, werden Geber in den Ländern, in denen sie ihre Aktivitäten gut koordinieren (zum Beispiel durch Vereinbarungen über Korbfinanzierungskonzepte), insgesamt als einflussreicher und nützlicher eingestuft. Das derzeitige Bestreben Deutschlands, die Koordination mit anderen Entwicklungspartnern durch Ko- und Korbfinanzierungsmechanismen wie auch die EU Joint Implementation (und nicht nur das EU Joint Programming) unter den EU-Gebern zu fördern (Doc. 11), wird daher von den Ergebnissen dieser Studie unterstützt. Es sollte geprüft werden, ob dies in den bilateralen Portfolios Deutschlands weiter ausgebaut werden kann.

*Nutzung von Ländersystemen und Alignment an den Prioritäten der Partner:* In der Studie wird gezeigt, dass ein größerer Anteil an EZ-Mitteln, die über den Haushalt der Partnerländer erfasst werden (*aid on budget*), positiv mit der Wahrnehmung des Einflusses und der Nützlichkeit der Geber aus Sicht der Partner verbunden ist. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Bereitstellung allgemeiner Budgethilfe mit der Wahrnehmung eines höheren Einflusses der Geber verbunden ist. Die Studienergebnisse deuten zudem darauf hin, dass die Unterstützungsleistung der Geber für Maßnahmen, die eine breite lokale Unterstützung (Ownership) im Partnerland genießen, mit positiven Bewertungen durch lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen verbunden ist. Indem Geber ihre Unterstützungsleistung durch die Haushaltssysteme der Partnerländer zur Verfügung stellen (oder diese im Haushalt zumindest nachrichtlich erfasst wird) und an den Prioritäten der Partnerländer ausrichten (Alignment) (Birdsall und Kharas, 2010; OECD, 2008a: 9; OECD und UNDP, 2016: 38; Prizzon, 2016), können sie dazu beitragen, als einflussreicher beim Agenda-Setting und nützlicher bei der Politikimplementierung wahrgenommen zu werden. Die Bereitstellung von Unterstützungsleistungen auf diese Weise muss allerdings gegen andere relevante Aspekte für die strategische Entscheidungsfindung der Geber abgewogen beziehungsweise geprüft werden; das betrifft beispielsweise die eigenen Prioritäten und strategischen Ziele der Geber und ihr Vertrauen in Partnerregierungen und Treuhandssysteme.

**Spezifizierung für Deutschland:** Unsere Ergebnisse legen nahe, dass die Bereitstellung von EZ-Mitteln durch den Haushalt der Partnerländer (oder zumindest deren nachrichtliche Erfassung) – und damit einhergehend eine Anpassung der Unterstützungsleistung an die Systeme und Prioritäten der Partnerländer – eine Rolle dafür spielt, wie einflussreich und nützlich diese Geberunterstützung von lokalen politischen Entscheidungstragenden und **Praktiker\*innen** bewertet wird. Der zumindest nachrichtlich in den Haushalten der Partnerländer erfasste Anteil der deutschen EZ-Mittel (*aid on budget*) beträgt laut Monitoring der Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) 2019 lediglich 52,7 Prozent (2016: 48 Prozent; GPEDC, 2020), weit entfernt von den 85 Prozent, die 2015 von der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (OECD und UNDP, 2016: 38) als Ziel formuliert wurden.

Besonders deutlich zeigt sich der positive Zusammenhang zwischen der Nutzung partneireigener Haushaltssysteme und dem durch die Partner wahrgenommenen Einfluss eines Gebers auf das Agenda-Setting am Instrument der allgemeinen Budgethilfe. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch für Deutschland. Deutschland hat während des letzten Jahrzehnts den Gebrauch der Budgethilfe als Modalität zunehmend eingestellt, dann aber im Rahmen seiner „Reformpartnerschaften“ begonnen, einer Handvoll ausgewählter

Länder Anreizkredite für politische Reformen anzubieten. Die Ergebnisse sind insofern im Einklang mit der BMZ-2030-Strategie, die vorsieht, dem strategischen Einsatz von Modalitäten wie (politischen) Reformkrediten, mehr Gewicht zu verleihen, sofern die Bedingungen dies zulassen (Doc. 11). Die Ergebnisse dieser Studie unterstützen diese Strategie mit Blick auf eine positivere Wahrnehmung des Einflusses und der Nützlichkeit der deutschen staatlichen EZ durch ihre Partner.

*Bereitstellung einer planbaren EZ:* In der Studie wird gezeigt, dass die Planbarkeit der Unterstützungsleistung (gemessen als Anteil der EZ-Mittel an einem Politikbereich der Regierung, die in dem Jahr ausgezahlt werden, für das sie geplant waren; GPEDC, 2020) damit zusammenhängt, wie lokale politische Entscheidungstragende und Praktiker\*innen die Geber in Bezug auf Einfluss und Nützlichkeit wahrnehmen. Um folglich ihre entsprechende Unterstützungsleistung aus Sicht ihrer Partner zu verbessern (unter anderen guten Gründen), sollten die Geber prüfen, ob sie ihre Bemühungen um planbare Unterstützungsleistung verstärken können.

**Spezifizierung für Deutschland:** In der GPEDC-Monitoring-Runde 2018 wird eine jährliche Planbarkeit der durch die deutsche EZ bereitgestellten Ressourcen mit starken 91,1 Prozent angegeben. Zwar gibt es noch Verbesserungspotenzial, aber die deutsche staatliche EZ wird wahrscheinlich ihren Einfluss und ihre Nützlichkeit, wie sie von den Partnern wahrgenommen werden, nicht wesentlich steigern können, indem die Planbarkeit ihrer Auszahlungen weiter verbessert wird. Etwas anders sieht es auf der Ebene der transparenten und vorausschauenden Planung aus, für die Deutschland in der GPEDC-Monitoring-Runde 2018 nur 75,1 Prozent erreicht. Obwohl dieser Indikator für die Planbarkeit in der Analyse dieser Studie nicht verwendet wurde, scheint es, als ob die deutsche staatliche EZ in dieser Hinsicht besser abschneiden und möglicherweise die Wahrnehmung der Partner hinsichtlich ihres Einflusses und ihrer Nützlichkeit verbessern könnte. Dies spiegelt die Empfehlungen des jüngsten DAC-Peer-Review der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) wider, in dem empfohlen wird, dass Deutschland die Planbarkeit seiner Programme und seiner strategischen Planung stärkt (OECD, 2015: 19).

#### *Handlungsoptionen auf der Mikroebene: Partner-Geber-Interaktionen vor Ort*

Die Geber sollten prüfen, inwieweit sie noch weiter auf Kompetenzen ihrer Mitarbeitenden aufbauen und ihre Flexibilität in der Geber-Partner-Interaktion auf der Mikroebene ausbauen können, um die Nützlichkeit aus Sicht ihrer Partner zu verbessern.

Während die meisten Aspekte der direkten Geber-Partner-Interaktion auf der Mikroebene der EZ nicht greifbar sind und sich daher nicht ohne Weiteres für quantitative Analysen eignen, liefern die für diese Studie durchgeführten qualitativen Fallstudien starke Hinweise auf die Wichtigkeit der täglichen EZ-Aktivitäten für die Bewertung der Nützlichkeit der Geber durch die Partner. Auf persönlicher Ebene zählen zu den Faktoren, die sich auf die Wahrnehmung einzelner Geber durch die Partner auswirken, das spezifische Fachwissen und die Soft Skills der Mitarbeitenden sowie eine aufrichtige kooperative Partnerschaft, die durch Vertrauen, Respekt und ehrliche Kommunikation gekennzeichnet ist. Auf der institutionellen Ebene wirken sich Faktoren wie Flexibilität und die Fähigkeit, schnell auf Partnerbedürfnisse zu reagieren, besonders auf die Wahrnehmung von Gebern durch Partner aus.

**Spezifizierung für Deutschland:** Die deutsche staatliche EZ ist gekennzeichnet durch eine vergleichsweise große Anzahl an Mitarbeitenden auf Länderebene (siehe Kapitel 5). Während die für diese Studie durchgeführte quantitative Analyse keinen Beleg dafür liefert, dass die Anzahl der Mitarbeitenden in einem Land Einfluss darauf hat, wie nützlich Partner die deutsche Unterstützungsleistung in den eigenen politischen Prozessen bewerten, zeigt sich in den Länderfallstudien ein anderes Bild. Sie deuten darauf hin, dass Partner das Fachwissen, das von der deutschen staatlichen EZ vor Ort bereitgestellt wird, sehr schätzen und auf dieser Ebene somit nur wenig Verbesserungspotenzial besteht. Im Gegensatz dazu ist die Wahrnehmung der Partner im Hinblick auf die Flexibilität der Prozesse und die Reaktionsfähigkeit der deutschen staatlichen EZ weniger vorteilhaft. Für das BMZ sowie für die GIZ und die KfW könnte es daher nützlich sein, zu prüfen, ob in bestimmten Prozessen mehr Flexibilität möglich ist, ohne die Qualität und Integrität zu beeinträchtigen. Diese Empfehlung wurde im Jahr 2015 auch vom OECD-DAC-Peer-Review für Deutschland gegeben (OECD, 2015: 18).

### **Konkrete Empfehlung für die deutsche staatliche EZ**

**Das BMZ sollte seine Strategien, Konzepte und Instrumente im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ auf der Grundlage solider Evidenz zur Wirksamkeit der geleisteten Unterstützung überprüfen.**

In der Studie wird gezeigt, dass die GIZ im Politikbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ in den Augen der Partner hinsichtlich des Einflusses auf das Agenda-Setting und der Nützlichkeit bei der Politikimplementierung unter dem Durchschnitt der Peergroup liegt. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen der Vorgängerstudie von AidData und DEval (Faust et al., 2016), wonach Deutschland in Bezug auf den Einfluss auf das Agenda-Setting im breiteren Politikbereich der Förderung von „guter Regierungsführung“ (Good Governance) unterdurchschnittlich abschnitt. Ebenfalls steht dieses Ergebnis im Einklang mit einer kürzlich von der GIZ durchgeführten Evaluierung ihres Engagements in diesem Sektor, bei der „bescheidene“ Ergebnisse erzielt (Gomez, 2020: 58) und insbesondere auf der Ebene der Strategien und Konzepte der GIZ zur Regierungsunterstützung Schwachstellen festgestellt wurden.

Auch wenn die Durchschnittswerte für die staatlichen EZ-Akteure Deutschlands im Listening to Leaders Survey in diesem Politikbereich noch in die Kategorien „ziemlich einflussreich“ und „ziemlich nützlich“ fallen, ist die gleichwohl noch unterdurchschnittliche Bewertung durch die Partner aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung für die deutsche staatliche EZ. Erstens ist Good Governance der am zweithäufigsten geförderte Politikbereich in den bilateralen Portfolios Deutschlands (Stand 2017, Doc. 7). Zweitens – und noch wichtiger – betont Deutschland, ein wertebasiertes EZ-Konzept zu verfolgen. Dies zeigt sich insbesondere in der Verpflichtung des BMZ zu Good-Governance-Kriterien, die seit Mitte der 1990er einen Referenzrahmen für die gesamte deutsche staatliche EZ bilden. Das Bekenntnis zu einer wertebasierten EZ lässt sich auf die „Spranger-Kriterien“ von 1991 zurückführen. Verstanden als Bezugsrahmen für die deutsche staatliche EZ wurden diese Kriterien 1996 als konkrete Handlungsfelder des BMZ weiterentwickelt. Vor dem Hintergrund der Millennium-Entwicklungsziele hat das BMZ die Kriterien 2006 noch einmal überarbeitet (Wagner, 2017). Bis heute spiegeln sie sich in verschiedenen BMZ-Konzepten und -Strategien wider, zum Beispiel in der sektorübergreifenden BMZ-Strategie zur Menschenrechtspolitik (BMZ, 2011). Die hohe Relevanz von Good Governance für die staatliche EZ Deutschlands zeigt auch der BMZ-interne Prozess zur Bewertung der Governance-Situation in den Partnerländern (BMZ, 2009). Entsprechend spielt die Förderung von Good Governance ebenso eine wichtige Rolle in aktuellen Schlüsselstrategien des BMZ, wie der BMZ-2030-Strategie (Doc. 11) sowie dem „Marshallplan mit Afrika“ (BMZ, 2017), als zwei wichtigen Meilensteinen für die Zukunftsorientierung der deutschen staatlichen EZ.

Angesichts der hohen Relevanz dieses Politikbereichs in der deutschen staatlichen EZ sollten sich BMZ, GIZ und andere Akteure nicht mit einer durch die Partner als unterdurchschnittlich bewerteten Leistung in diesem Feld zufriedengeben. Es wäre daher wichtig, das deutsche Engagement in diesem Politikbereich auf der Grundlage solider Evidenz zu überprüfen und Strategien, Konzepte und Instrumente gegebenenfalls anzupassen und weiterzuentwickeln.

Dies ist die deutsche Zusammenfassung des DEval-Berichts "Development Cooperation from a Partner Perspective. How can Germany and other donors perform better in the eyes of their partner countries?". Der vollständige Bericht kann hier heruntergeladen werden:

<https://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html>