

S Y S
P O N S

BMZ – Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Externe Qualitätskontrolle der GIZ

Ergebnisbericht 2017

BMZ – Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Externe Qualitätskontrolle der GIZ

Ergebnisbericht 2017

Syspons GmbH
Prinzenstraße 84
10969 Berlin

Verfasser/innen:

Oliver Scheller
Projektleiter

Motje Seidler
Projektmanagerin

Inhalt

Inhalt	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
Abkürzungsverzeichnis	5
0 Executive Summary.....	7
1 Einleitung.....	10
2 Erklärung der Darstellung der Ergebnisse	11
3 Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle 2017	13
3.1 Gesamtergebnisse der Externen Qualitätskontrolle im Zeitverlauf	13
3.2 Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben	15
3.2.1 Qualitätsentwicklung bei der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben	16
3.2.2 Detailbewertung der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben	19
3.3 Zielsystem	25
3.3.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf das Zielsystem	26
3.3.2 Detailbewertung des Zielsystems	28
3.4 Angebotslegung und Berichterstattung	33
3.4.1 Qualitätsentwicklung bei der Angebotslegung und Berichterstattung	34
3.4.2 Detailbewertung der Angebotslegung und Berichterstattung.....	36
3.5 Plausibilität des Instrumenteneinsatzes.....	40
3.5.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf die Plausibilität des Instrumenteneinsatzes	40
3.5.2 Detailbewertung der Plausibilität des Instrumenteneinsatzes	42
3.6 Wirtschaftlichkeit	46
3.6.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit	48
3.6.2 Detailbewertung der Wirtschaftlichkeit.....	50
4 Umsetzung der GVR	56
4.1 Beobachtungen zum Stand der Einführung und Umsetzung der GVR-Vorgaben....	56
4.2 Effekte der GVR auf die Qualität der Modulvorschläge.....	59
5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Exemplarische Darstellung der Ergebnisse als Grafik.....	11
Abbildung 2: Entwicklung der übergeordneten Ergebnisse der Aktenprüfungen seit 2013	14
Abbildung 3: Entwicklung der übergeordneten Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfungen seit 2013.....	15
Abbildung 4: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)	17
Abbildung 5: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung) – Teil 1	19
Abbildung 6: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung) – Teil 2.....	21
Abbildung 7: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung).....	23
Abbildung 8: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)	27
Abbildung 9: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)	28
Abbildung 10: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)	31
Abbildung 11: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)	35
Abbildung 12: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)	36
Abbildung 13: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung).....	38
Abbildung 14: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)	41
Abbildung 15: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung).....	42
Abbildung 16: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)	45
Abbildung 17: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)	48
Abbildung 18: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)	50
Abbildung 19: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)	52
Abbildung 20: Vergleichende Bewertung von Modulvorschlägen nach alter und neuer Handreichung entlang ausgewählter Bewertungskriterien	61

Abkürzungsverzeichnis

AMA	Auslandsmitarbeiter/innen
AV	Auftragsverantwortliche/r
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTR	Biodiversitätskonvention
DAC	Development Assistance Committee
DES	Desertifikationsbekämpfung
DFID	Department for International Development
DO	Durchführungsorganisation
EH	Entwicklungshelfer/in
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FS	Frieden und Sicherheit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GG	Gleichberechtigung der Geschlechter
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GVR	Gemeinsame Verfahrensreform
HCD	Human Capacity Development
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KLA	Anpassung an den Klimawandel
KLM	Minderung von Treibhausgasen
KSN	Kurzstellungnahme
LE	Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung
LMI	Ländermanager/in Inland
LZFK	Langzeitfachkräfte
M&E	Monitoring und Evaluierung
MV	Modulvorschlag
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PBA	Programmbasierte Ansätze
PD/GG	Partizipative Entwicklung / Gute Regierungsführung
PEV	Projektevaluierungen
PFB	Projektfortschrittsbericht
PFK	Projektfortschrittskontrolle
PPP	Public Private Partnership
PV	Programmorschlag
RMNCH	Reproduktions-, Mütter-, Neugeborenen- und Kindergesundheit
SDG	Sustainable Development Goal
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
TD	Handelsentwicklung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UR	Umwelt- und Ressourcenschutz

VGK	Verwaltungsgemeinkosten
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ZAK	Zustimmung zur Angebotskonzeption
ZAS	Zeitaufschrieb

0 Executive Summary

Die Syspons GmbH hat für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die „Externe Qualitätskontrolle der GIZ 2017–2018“ durchgeführt. Für die Kontrolle wurden 50 Vorhaben der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) im Rahmen einer **Aktenprüfung** auf die Einhaltung der Vorgaben des BMZ in Kurzstellungnahmen, Angeboten und Berichten untersucht. Weiterhin wurden bei zehn der ausgewählten Vorhaben **Vor-Ort-Prüfungen** durchgeführt. Das Prüfsystem umfasst **fünf Prüfkategorien**: „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“, „Zielsystem“ und „Berichterstattung“, „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ sowie „Wirtschaftlichkeit“.

Gesamtergebnis

Die Entwicklung der **Gesamtergebnisse der Aktenprüfungen** seit 2013 zeigt eine Zunahme der Qualität im Zeitraum 2013 bis 2015. Im aktuellen Prüfzyklus ist die Einhaltung hingegen von 77 Prozent auf 72 Prozent gefallen. Das schlechtere Ergebnis kann durch eine Stagnation in der Qualitätsentwicklung in Verbindung mit neuen Herausforderungen in der Folge der Einführung neuer Vorgaben durch die GVR erklärt werden. Das **Gesamtergebnis der Vor-Ort-Prüfungen** verharrt – mit Ausnahme des Jahres 2013 – auf einem gleichbleibenden Niveau zwischen 81 und 83 Prozent. Auch im aktuellen Prüfzyklus liegt die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben bei 81 Prozent. Das gleichbleibende Ergebnis zeigt, dass es der GIZ gelingt, im Durchschnitt ein bestimmtes Qualitätsniveau in den Vorhaben zu halten, es aber nicht gelungen ist, die Qualität in der Breite zu erhöhen.

Umsetzung und Auswirkung der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR)

Der GIZ gelingt es in der zwischen den Durchführungsorganisationen und dem BMZ vereinbarten Lern- und Übergangsphase noch nicht, die neuen **Vorgaben der GVR** systematisch zu erfüllen. In mehreren Bewertungskriterien werden teilweise schwerwiegende Abweichungen von den Vorgaben festgestellt. Dies gilt insbesondere bezüglich der Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit in der Kurzstellungnahme und im Modulvorschlag sowie bezüglich der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben zur Koordinierung innerhalb der deutschen EZ. Auch die Berücksichtigung relevanter Querschnittsthemen sowie thematischer und sektoraler Vorgaben entspricht noch nicht dem Anspruchsniveau der neuen Handreichung. Die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben über alle Prüfkategorien liegt bei insgesamt 61 Prozent.

Die GVR hat trotzdem zu einer erhöhten **inhaltlichen Qualität der Modulvorschläge** im Vergleich zu Angeboten nach alter Handreichung beigetragen. Dabei fällt die Qualitätssteigerung nicht in allen Bereichen gleich groß aus. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass nicht alle Bereiche in gleichem Maße von der GVR adressiert wurden und zum anderen dadurch, dass es der GIZ noch nicht gelingt, die neuen Anforderungen zuverlässig einzuhalten. Wenn die GIZ die neuen Vorgaben für die Modulvorschläge in Zukunft besser umsetzt, ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren die inhaltliche Qualität der Modulvorschläge weiter steigt.

Ergebnisse und Handlungsfelder

Bei der **Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben** sind die Ergebnisse der Aktenprüfung relativ konstant: Die Abweichung in dieser Prüfkategorie beträgt in diesem Jahr 33 Prozent (2013–2017: 31 Prozent). Auch bei der Vor-Ort-Prüfung ist die Qualität mit einer Abweichung von 19 Prozent weitgehend stabil geblieben (2013–2017: 18 Prozent). Um eine

Qualitätssteigerung in dieser Prüfkategorie zu bewirken, können folgende Handlungsbereiche adressiert werden:

- Auseinandersetzung mit sektoralen Strategien und Konzepten des BMZ in den Modulvorschlägen, insbesondere bei Vorhaben, deren Aktivitäten potentiell mehrere Sektoren betreffen
- Stärkere Reflexion nationaler Politikdokumente der Partnerländer, insbesondere mit Blick auf die nationale Umsetzung der Agenda 2030 (die beiden erstgenannten Aspekte gelten insbesondere bei Regionalvorhaben)
- Berücksichtigung von Fördervorschlägen des Partners bzw. der Ideen des BMZ, welche Ausgangspunkt für Modulvorschläge sind
- Überarbeitung der Vorgaben zur Kennungsvergabe hinsichtlich der Nebenziele sowie Regelung zur Anpassung der Kennungsvergabe während der Laufzeit, sofern nötig
- Stärkung der Koordination innerhalb der deutschen EZ im Schwerpunkt durch Fortsetzen der Programmbildung und intensiven Austausch der DOs in der Konzeptions- und Durchführungsphase; außerdem Fokus auf Darstellung des Ineinandergreifens verschiedener Maßnahmen auf Wirkungsebene

Die Prüfkategorie „**Zielsystem**“ zeigt in der Aktenprüfung 2017 eine durchschnittliche Abweichung von 20 Prozent. Im Vergleich zu durchschnittlichen Abweichungen aller Prüffahre (2013–2017: 14 Prozent) stellt das Ergebnis eine Verschlechterung dar. In den Vor-Ort-Prüfungen betrug die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben 72 Prozent. Das Ergebnis liegt unter dem Durchschnitt der Prüffahre (2013–2017: 76 Prozent). Auf Basis der Untersuchung lassen sich folgende Handlungsfelder identifizieren, um die Qualität zu steigern:

- Systematischer Ansatz zur Qualitätssteigerung der Indikatoren einschließlich Datenerhebungsmethoden und -quellen
- Stärkung der Kausalbeziehungen innerhalb der Wirkungsmatrix in den Modulvorschlägen
- Darstellung nachvollziehbarer Beziehungen von Modulziel, möglichen Modulziel-Indikatoren und möglichen Outputs für beide Optionen in der Kurzstellungnahme
- Steigerung des Nutzwerts vorhandener Monitoringsysteme für die Steuerung der Vorhaben, indem mehr steuerungsrelevante Informationen in die Systeme integriert werden
- Anlassbezogene Anpassung des Zielsystems während der Laufzeit einschließlich Abstimmung mit dem BMZ

In der Prüfkategorie „**Angebotslegung und Berichterstattung**“ beträgt die Zielerreichung der Aktenprüfung in diesem Jahr durchschnittlich 80 Prozent. Damit fällt die Abweichung mit 20 Prozent in diesem Jahr nur geringfügig größer aus als im Durchschnitt aller Prüffahre (16 Prozent). Die Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfung sind mit durchschnittlich 86 Prozent Zielerreichung konstant zum Vorjahr geblieben, liegen jedoch etwas unterhalb des Durchschnitts aller Prüffahre (91 Prozent). Die Qualität der Berichterstattung kann weiter gesteigert werden, indem folgende Handlungsbereiche adressiert werden:

- Fokussierung auf die inhaltliche Verständlichkeit und Transparenz der Kommunikation: Thematisierung von Herausforderungen, Erfolgen, Entwicklungen und Lernerfahrungen in den Berichten
- Proaktive Kommunikation gegenüber dem BMZ zu inhaltlich kritischen Themen und Risiken über die Regelberichterstattung hinaus; Etablierung einer vertrauensvolleren

Kommunikation zwischen BMZ und GIZ, um ein gemeinsames Lernen während der Umsetzung einer TZ-Maßnahme zu ermöglichen

Die Prüfkategorie **„Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“** weist in diesem Jahr bei der Aktenprüfung eine Zielerreichung von durchschnittlich 65 Prozent auf. Trotz der weiterhin schwerwiegenden Abweichung ist im Vergleich zum Durchschnitt aller Prüfjahre eine positive Entwicklung erkennbar (2013–2017: 57 Prozent). Bei der Vor-Ort-Prüfung konnte in diesem Jahr eine durchschnittliche Zielerreichung von 88 Prozent festgestellt werden (2013–2017: 90 Prozent). Aus den Ergebnissen lassen sich folgende Handlungsbedarfe ableiten:

- Stärkere Begründung und Reflexion des Instrumentenmixes in den Modulvorschlägen
- Reflexion der derzeitigen Instrumentenkategorien vor dem Hintergrund der Diversität in den Vorhaben bzw. differenziertere Beschreibung der Instrumente, um die Aussagekraft der Dokumente zu steigern
- Auseinandersetzung mit der Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes; insbesondere in Bezug auf HCD-Maßnahmen transparentere Kostendarstellung
- Kritische Reflexion des Instrumenteneinsatzes bei konzeptionellen Änderungen, Aufstockungen oder Kofinanzierungen

Die Prüfkategorie **„Wirtschaftlichkeit“** zeigt eine durchschnittliche Abweichung von 54 Prozent. Die Wirtschaftlichkeit wird in diesem Prüfzyklus erstmalig in der Aktenprüfung erhoben und es bestehen daher keine Vergleichswerte. In den Vor-Ort-Prüfungen wurde für die Prüfkategorie Wirtschaftlichkeit mit 81 Prozent Zielerreichung das bisher beste Ergebnis ermittelt, wobei die Prüfung der Wirtschaftlichkeit im Jahr 2013 nur explorativ erfolgte und nicht in die Bewertung einfließt (2014–2017: 79 Prozent). In dieser Prüfkategorie besteht in folgenden Handlungsfeldern Verbesserungspotential:

- Insgesamt stärkere Auseinandersetzung mit Wirtschaftlichkeitsaspekten in den Angebotsdokumenten:
 - Entwicklung eines klaren Verständnisses zwischen GIZ und BMZ zur Darstellung der Wirtschaftlichkeit für die beiden Optionen in der Kurzstellungnahme
 - Kohärenz in der Beschreibung des methodischen Vorgehens, der Wirkungsmatrix sowie Kosten-Output-Zuordnung in den Modulvorschlägen, insbesondere hinsichtlich der Zuordnung von Instrumenten zu Outputs
 - Überarbeitung der Kosten-Output-Zuordnung, durch die Angabe von Kosten für die verschiedenen Personalinstrumente
- Stärkung der Systeme bzw. Prozesse zur Überprüfung der Mittelverwendung, z. B. im Hinblick auf die Zeitaufschriebe (ZAS)
- Einführung eines Monitorings der erbrachten Partnerbeiträge, beispielsweise im Rahmen der Regelberichterstattung

1 Einleitung

Die Syspons GmbH hat für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Externe Qualitätskontrolle der GIZ 2017 durchgeführt. Diese Prüfung wird seit 2013 einmal jährlich vollzogen und fand somit in diesem Jahr bereits zum fünften Mal statt. Die regelmäßige Untersuchung über fünf Jahre hinweg ermöglicht es, die Ergebnisse in Form einer Zeitreihe zu erfassen und vergleichend zu analysieren. Für die jährlich durchgeführte Externe Qualitätskontrolle wurde aus den laufenden Vorhaben der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) eine Zufallsstichprobe von 50 Vorhaben gezogen. Diese Vorhaben wurden im Rahmen einer Aktenprüfung entsprechend der jeweils für jedes Dokument gültigen Handreichungen auf die Einhaltung der Vorgaben des BMZ in den Kurzstellungnahmen, Angeboten und Berichten geprüft. Weiterhin wurden bei zehn Vorhaben Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt, die durch eine geschichtete Zufallsstichprobe (anhand des Merkmals „regionale Verteilung“) aus den 50 Vorhaben der Aktenprüfung ausgewählt wurden.

Die Prüfungen fanden auf Basis des 2013 entwickelten und 2014 sowie 2017 angepassten Prüfsystems für die Externe Qualitätskontrolle statt. Dieses umfasst fünf Prüfkategorien: „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“, „Zielsystem“ und „Berichterstattung“, „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ sowie „Wirtschaftlichkeit“.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse entlang der fünf Prüfkategorien dargestellt. Die Präsentation der Ergebnisse findet entlang der Bewertungskriterien statt. Einzelne Bewertungen der Vorhaben wurden separat in Form von Datenblättern erstellt und sind Teil der elektronischen Anlage.

Dieser Synthesebericht ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 erläutert die Darstellungsform der Ergebnisse.

Kapitel 3 präsentiert die Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle entlang der fünf Prüfkategorien.

Kapitel 4 erläutert Beobachtungen in Bezug auf die bisherige Umsetzung der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR) und deren Auswirkung auf die Qualität der Modulvorschläge.

Kapitel 5 beschreibt die Schlussfolgerungen der diesjährigen Prüfung und leitet daraus Handlungsempfehlungen ab.

In der Anlage finden sich eine Übersicht zum Prüfgegenstand, detaillierte Angaben zu den 50 untersuchten Vorhaben sowie eine Darstellung der untersuchten Indikatoren. Die elektronische Anlage enthält die Datenblätter und Einzelbewertungen zu jedem Vorhaben.

Anlage 1 erläutert den Untersuchungsgegenstand der Externen Qualitätskontrolle.

Anlage 2 stellt das methodische Vorgehen einschließlich des Prüf- und Auswertungssystems der Externen Qualitätskontrolle dar.

Anlage 3 enthält eine Übersicht der untersuchten Vorhaben.

Anlage 4 listet die Prüfgegenstände und die Prüfgrundlagen auf.

Anlage 5 enthält eine tabellarische Übersicht der Auswertungsergebnisse auf Ebene der Bewertungskriterien sowie der Indikatoren.

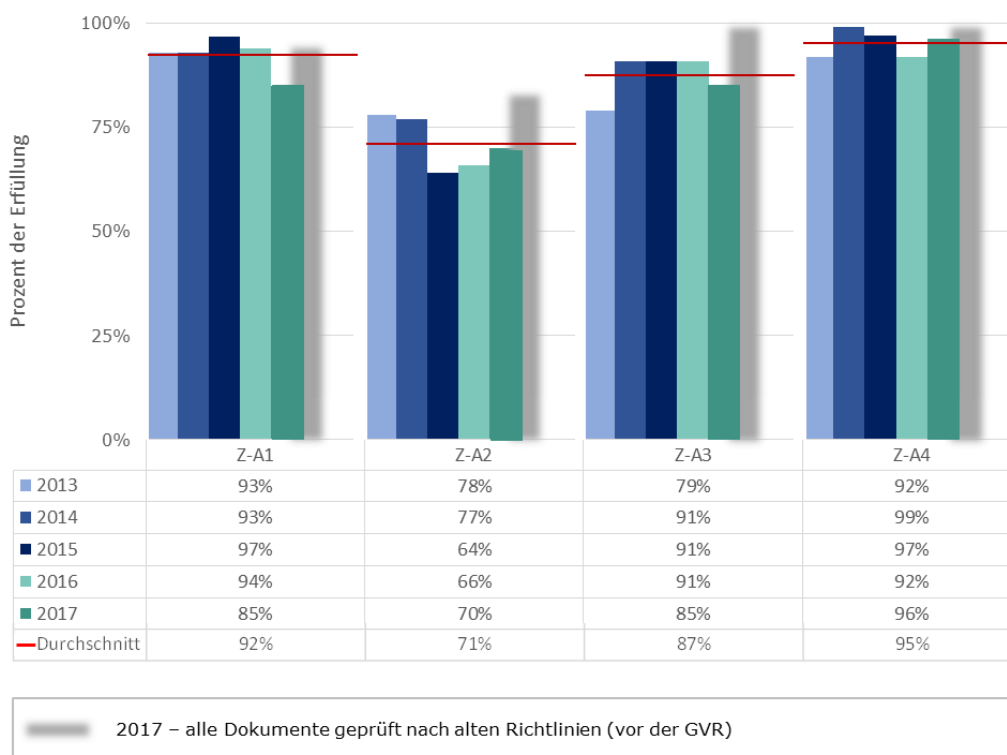
2 Erklärung der Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der diesjährigen Prüfung werden in diesem Bericht für jedes Bewertungskriterium textlich beschrieben und auf Ebene der Prüfkategorien mit Blick auf die Qualitätsentwicklung im Zeitverlauf zusammengefasst. Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der im Gesamtbericht vorgestellten Ergebnisse wurde eine Skala festgelegt, die zur Beschreibung und besseren Einordnung der Ergebnisse der Prüf- und Bewertungskriterien beitragen soll. Abweichungen von Vorgaben im Umfang von

- 0–10 Prozent werden als „keine bis geringfügige Abweichung“ bewertet.
- 11–20 Prozent werden als „leichte Abweichung“ deklariert.
- 21–40 Prozent werden als „deutliche Abweichung“ gewertet.
- > 40 Prozent Abweichung stellen auf dieser Skala eine „schwerwiegende Abweichung“ der Vorgaben in Bezug auf ein Bewertungskriterium dar.

Die Beschreibung der Ergebnisse wird durch eine Abbildung ergänzt, welche im Folgenden exemplarisch dargestellt ist. Für jedes Bewertungskriterium werden die Ergebnisse der Prüfzyklen 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017 dargestellt. In einigen Fällen liegen für die vergangenen Jahre keine Angaben vor. Hier erfolgte nach dem ersten Prüfzyklus 2013 bzw. im aktuellen Prüfzyklus durch die GVR eine so weitreichende Anpassung des Bewertungskriteriums, dass ein Vergleich im Zeitverlauf nicht möglich ist.

Abbildung 1: Exemplarische Darstellung der Ergebnisse als Grafik



Der **dunkel-türkise** Balken ist die Fortsetzung der Zeitreihe seit 2013 und das Ergebnis der Externen Qualitätskontrolle 2017. Er bildet die durchschnittliche Einhaltung der **jeweils gültigen Vorgaben** durch die geprüften Vorhaben für das Jahr 2017 ab.

Die **rote horizontale Linie** markiert die **durchschnittliche Zielerreichung aller Vorhaben über die Prüfjahre**. Dabei ist zu beachten, dass dieser Wert vom Mittelwert der Ergebnisse der fünf Prüfzyklen abweichen kann. Dies ist dadurch begründet, dass innerhalb der Bewertungskriterien die Anzahl der relevanten Vorhaben in den einzelnen Jahren teilweise erheblichen Schwankungen unterliegt. Um den Durchschnittswert über alle Prüfzyklen nicht zu verfälschen und eine gleiche Gewichtung der Vorhaben zu gewährleisten, wurde der Durchschnitt auf Ebene der Vorhaben berechnet.

Der **graue Balken** im „Schatten“ des dunkel-türkisen Balkens zeigt als **Näherungswert** an, in welchem Umfang die alten Vorgaben (vor der GVR) durch alle Vorhaben eingehalten werden. Dieser Wert kann als „Wie wäre die Bewertung ausgefallen, wenn sich die Vorgaben nicht verändert hätten, aber ein Teil der Kurzstellungnahmen und Modulvorschläge nach neuer Handreichung erstellt würden“ interpretiert werden. Er gibt Hinweise darauf, ob die GVR Einfluss auf die am Anforderungsniveau vor der GVR gemessene Qualität hat.

Zu jedem Vorhaben wird darüber hinaus ein **Datenblatt** erstellt, das als Erhebungsinstrument sowohl für die Aktenprüfung der ausgewählten 50 Vorhaben als auch für die zehn Vor-Ort-Prüfungen dient. In den Datenblättern sind neben den allgemeinen Angaben zum Vorhaben, wie Auftragsjahr, Laufzeit etc., auch die Bewertungskriterien für die Prüfkategorien enthalten. Zu jedem Bewertungskriterium erfolgte durch die Beraterin oder den Berater ebenfalls eine qualitative Bewertung mit Erklärungen zu den Gründen für die jeweilige Bewertung. Diese Datenblätter werden im elektronischen Anhang zu jedem Vorhaben zur Verfügung gestellt und bieten eine übersichtliche Darstellung der Gesamtbeurteilung eines Vorhabens.

3 Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle 2017

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle der GIZ entlang der fünf Prüfkategorien dargestellt. Dabei wird innerhalb der Prüfkategorien jeweils zuerst die Qualitätsentwicklung im Zeitverlauf beschrieben. Anschließend erfolgt eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Bewertungskriterien.

Die Darstellung der Ergebnisse umfasst zum einen die Aktenprüfung der 50 ausgewählten Vorhaben und zum anderen die Vor-Ort-Prüfung von zehn Vorhaben innerhalb dieser Stichprobe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der diesjährigen Externen Qualitätskontrolle erstmals Kurzstellungnahmen und Modulvorschlägen geprüft werden, die auf der Grundlage von Handreichungen erstellt wurden, die im Zuge der GVR erstellt oder überarbeitet wurden. Insgesamt sind dabei zwölf Modulvorschläge und sechs Kurzstellungnahmen nach neuen Handreichungen in der Prüfung berücksichtigt worden (eine ausführliche Darstellung des Auswertungs- und Prüfsystems findet sich in der Anlage 2).

Hinsichtlich der Aktenprüfung steht die Frage im Zentrum, inwiefern die Akten – das heißt Kurzstellungnahmen, Angebote bzw. Modulvorschläge, Fortschrittsberichte, Änderungsangebote etc. – in den einzelnen Prüfkategorien den Vorgaben des BMZ gerecht werden bzw. in welchem Umfang und in welchen Bereichen Abweichungen identifiziert wurden. Dabei wird jeweils berücksichtigt, welche Vorgaben zum Zeitpunkt der Dokumentenerstellung gültig waren (Handreichungen vor bzw. nach der GVR). Bei der Vor-Ort-Prüfung hingegen wird vorrangig bewertet, inwiefern die Vorhaben in der tatsächlichen Umsetzung den Qualitätsmaßstab des BMZ einhalten.

Bei der Darstellung der Ergebnisse der Aktenprüfung und der Vor-Ort-Untersuchungen werden die Ergebnisse der Prüfzyklen 2013 bis 2016 sowie des Jahres 2017 im Verhältnis zum Durchschnitt aller Prüfyahre für eine vergleichende Betrachtung diskutiert. Dies geschieht zum einen dadurch, dass die Ergebnisse des diesjährigen Prüfzyklus mit dem Durchschnitt der Ergebnisse aller Prüfungen zwischen 2013 und 2016 verglichen werden, und zum anderen dadurch, dass Veränderungen zwischen den einzelnen Prüfyahren diskutiert werden.

3.1 Gesamtergebnisse der Externen Qualitätskontrolle im Zeitverlauf

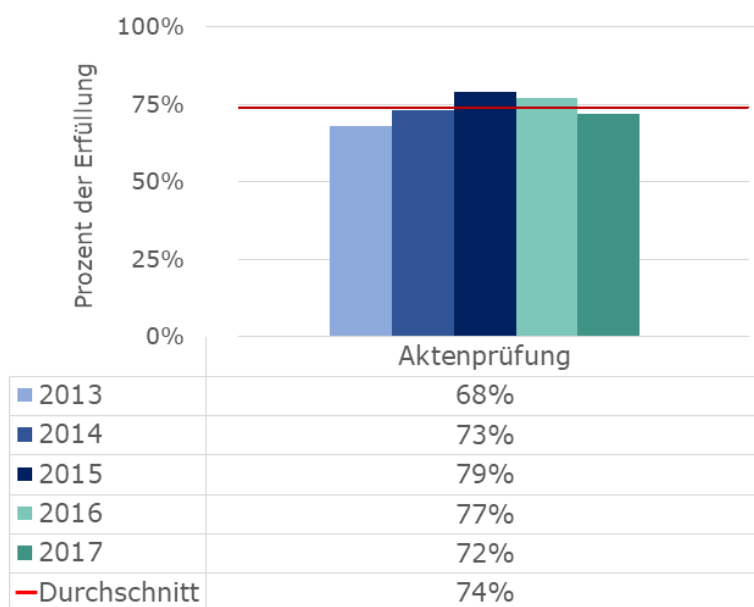
Die Entwicklung der **Gesamtergebnisse der Aktenprüfungen** seit 2013 zeigt eine Zunahme der Qualität von 2013 bis 2015. Ausgehend von einem Wert bei der Einhaltung der Vorgaben von durchschnittlich 68 Prozent im Jahr 2013 verbesserte sich dieser bis 2015 auf 79 Prozent. Im Folgejahr 2016 verblieb der Wert mit 77 Prozent auf einem vergleichbaren Niveau. Im aktuellen Prüfzyklus ist die Einhaltung allerdings gefallen und der Wert der Einhaltung liegt bei 72 Prozent.

Die positive Qualitätsentwicklung zwischen 2013 und 2015 kann wesentlich auf die verbesserte Qualitätssicherung der GIZ bei der Erstellung von Angeboten und Berichten zurückgeführt werden. Hierdurch konnte sichergestellt werden, dass insbesondere die formalen Vorgaben in fast allen Fällen eingehalten werden, d. h. die Angebote und Berichte sind in der Regel vollständig, die Wirkungsmatrix liegt vor und ist korrekt ausgefüllt etc. Auch bei den inhaltlichen Vorgaben lassen sich in diesem Zeitraum in Teilbereichen deutliche

Verbesserungen identifizieren, welche zum positiven Gesamttrend beigetragen haben. So wurde z. B. die Nachvollziehbarkeit der Darstellung des Instrumenteneinsatzes im Vergleich zum ersten Erhebungsjahr 2013 verbessert. Gleichzeitig bestanden aber auch 2015 noch in vielen Fällen Abweichungen von den Vorgaben. Durchschnittlich wurden von den geprüften Vorhaben 21 Prozent der Vorgaben nicht eingehalten. In 2016 konnte die positive Entwicklung nicht fortgesetzt werden und der Durchschnittswert verschlechterte sich leicht. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die Verbesserungspotentiale durch die Steigerung der formalen Qualität innerhalb des Prüfsystems der Externen Qualitätskontrolle weitgehend ausgeschöpft sind und sich die bereits in den Vorjahren identifizierten Bereiche mit inhaltlichen Herausforderungen nicht in vergleichbarer Weise verbessert haben. Dies gilt beispielsweise für die Qualität der Zielsysteme und dabei insbesondere der Indikatoren.

Im aktuellen Prüfwahl kann das schlechtere Ergebnis durch eine Stagnation der Qualitätsentwicklung in Verbindung mit neuen Herausforderungen in der Folge der Einführung neuer Vorgaben durch die GVR erklärt werden. Der GIZ gelingt es bei Kurzstellungnahmen und Modulvorschlägen nach neuen Handreichungen noch nicht, eine hohe Einhaltung der formalen Vorgaben sicherzustellen. Bei den inhaltlichen Vorgaben gelingt es der GIZ teilweise bereits gut, diese umzusetzen, was zu einer höheren Qualität und Nutzbarkeit der Dokumente führt. Dies gilt beispielsweise für die Darstellung der Synergien mit Interventionen anderer Geber auf Wirkungsebene. In anderen Bereichen, insbesondere der Wirtschaftlichkeitsdarstellungen in Kurzstellungnahmen und Modulvorschlägen, finden sich allerdings noch gravierende Abweichungen von den inhaltlichen Vorgaben. Insgesamt erreicht die GIZ daher bei der Einhaltung der neuen Vorgaben der GVR einen deutlich niedrigeren Durchschnittswert von 61 Prozent im Vergleich zu 75 Prozent für die Vorgaben vor der GVR.

Abbildung 2: Entwicklung der übergeordneten Ergebnisse der Aktenprüfungen seit 2013

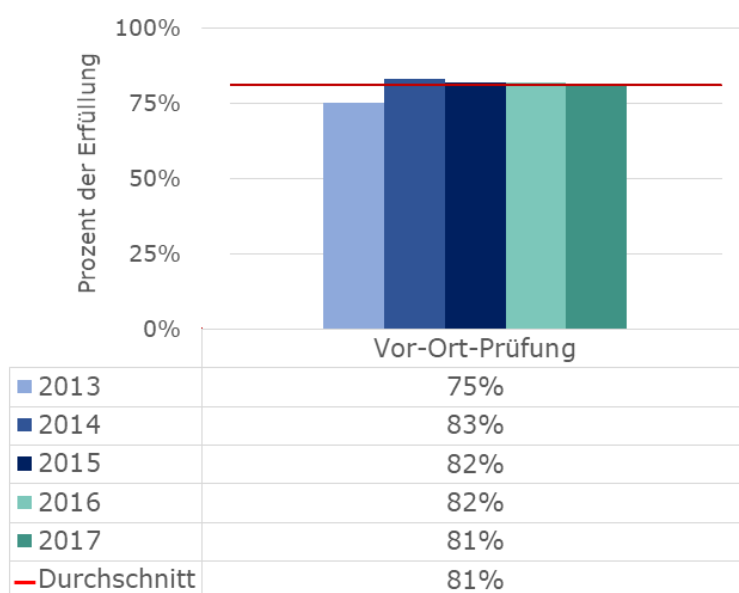


Das **Gesamtergebnis der Vor-Ort-Prüfungen** liegt bei der Einhaltung der Vorgaben durch die geprüften Vorhaben – mit Ausnahme des Jahres 2013 – auf einem gleichbleibenden Niveau zwischen 81 und 83 Prozent. Im aktuellen Prüfzyklus liegt die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben durch die Vorhaben bei 81 Prozent und damit auf dem Mittelwert aller Prüfwahljahre.

Das gleichbleibende Ergebnis zeigt, dass es der GIZ gelingt, durchschnittlich ein bestimmtes Niveau in den Vorhaben zu erreichen, aber auch, dass es nicht gelungen ist, die Qualität in der Breite zu erhöhen. Nach wie vor bestehen Bereiche, die durchschnittlich Abweichungen von den Vorgaben aufweisen. Gleichzeitig konnten in einzelnen Bereichen – auch in der Folge von internen Maßnahmen der GIZ – Verbesserungen festgestellt werden, z. B. bei der systematischen Einführung von M&E-Systemen in den Vorhaben. In anderen Bereichen lässt sich eine solche Entwicklung nicht feststellen, z. B. bei der anlassbezogenen Anpassung der Zielsysteme.

Die Einführung der neuen Vorgaben durch die GVR hat das Ergebnis bisher nicht beeinflusst, da im aktuellen Prüfzyklus noch das Prüfsystem basierend auf den alten Handreichung für die Vor-Ort-Prüfungen genutzt wurde.

Abbildung 3: Entwicklung der übergeordneten Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfungen seit 2013



3.2 Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben

Die Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ untersucht, inwieweit die geprüften Vorhaben der GIZ die Vorgaben und politischen Leitlinien des BMZ in der Konzeption und Planung berücksichtigen. In den Vor-Ort-Untersuchungen wird zudem geprüft, inwiefern die Vorgaben in der Umsetzung berücksichtigt werden.

Die entwicklungspolitischen Vorgaben umfassen länder- und regionalspezifische BMZ-Strategien, sektorale Vorgaben sowie Querschnittsthemen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, ebenso wie Ziele und Strategien des Partnerlandes / der Partnerländer. Außerdem wird untersucht, inwiefern die Vorhaben Interventionen anderer internationaler Geber und/oder weiterer Vorhaben der deutschen technischen oder finanziellen Zusammenarbeit in der Konzeption berücksichtigen und sich mit diesen in der Durchführung koordinieren. Die Einbettung in Partnersysteme, eine umfassende Risikoanalyse sowie eine nachvollziehbare Kennungsvergabe sind ebenfalls Gegenstand der Prüfung in der Prüfkategorie „Entwicklungspolitische Vorgaben“.

In den vergangenen Jahren wurden im Rahmen der Externen Qualitätskontrolle verschiedene Herausforderungen bezüglich der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben identifiziert.

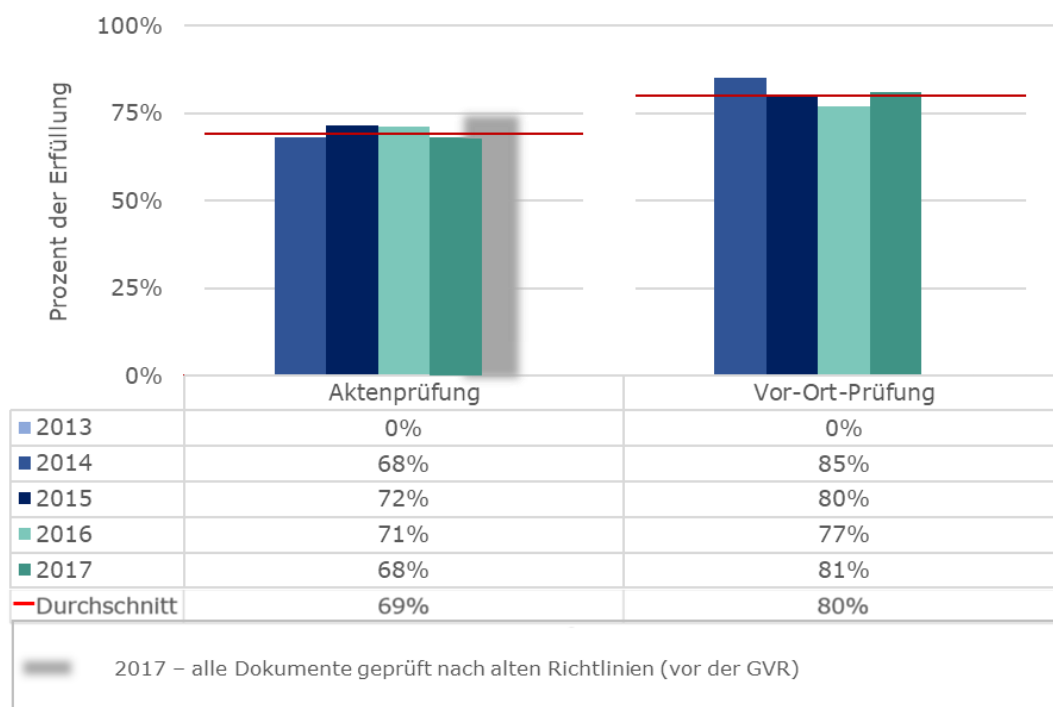
So bestand eine Schwierigkeit darin nachzuvollziehen, ob bzw. wie entwicklungspolitische Vorgaben in die Konzeption von Neuvorhaben und Folgemaßnahmen eingegangen sind. Oft mangelte es an einer nachvollziehbaren Auseinandersetzung und Reflexion mit den existierenden entwicklungspolitischen Vorgaben, z. B. in Form der Länder- und Regionalstrategien, Sektorstrategien sowie Vereinbarungen aus Regierungsverhandlungen und sonstigen Bezugsdokumenten. Diese Schwachstellen wurden im Rahmen der GVR adressiert, indem das BMZ gemeinsam mit der GIZ neue Vorgaben entwickelte, welche darauf abzielen, eine explizite und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen Vorgaben in den Angebotsdokumenten zu erreichen: Angebote nach den neuen Handreichungen müssen nun explizit auf die strategischen Bezugsdokumente eingehen und diese im Vorhabenskontext reflektieren, während die diesbezügliche Vorgabe in den alten Handreichungen weniger konkret gefasst wurde und die Bezugnahme im Ergebnis häufig lediglich implizit erfolgte. Nach den neuen Vorgaben muss die GIZ im Angebot nun explizit darstellen, welchen Beitrag die Maßnahme zu den entwicklungspolitischen Zielen des BMZ leisten soll, anstatt sie lediglich in die entwicklungspolitische Strategie des BMZ einzuordnen. Auch hinsichtlich der Koordinierung mit den Aktivitäten anderer Geber müssen relevante Interventionen im Interventionsbereich des Vorhabens nun einschließlich ihrer Ziele konkret benannt werden. Möglichkeiten der Zusammenarbeit wurden bisher meist in Form gemeinsamer Aktivitäten beschrieben, doch nach neuer Handreichung gilt die Vorgabe, dass mögliche Synergien auf Wirkungsebene dargestellt werden sollen und auch mögliche negative Wechselwirkungen thematisiert werden; gleiches gilt für die Interventionen anderer Organisationen der deutschen EZ.

Eine weitere zentrale Änderung betrifft die Prüfgegenstände, auf deren Basis die Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben untersucht wird. In der Vergangenheit lag der Fokus während des Beauftragungsprozesses auf dem Modulvorschlag, da keine verbindlichen Vorgaben für die Kurzstellungnahme existierten. Dementsprechend konzentrierte sich auch die Externe Qualitätskontrolle auf dieses Dokument. Im Rahmen der GVR wurde die Kurzstellungnahme stärker in den Fokus gerückt und verbindliche Vorgaben für deren Erstellung entwickelt. Dies soll dem BMZ in Zukunft ermöglichen, zu einem frühen Zeitpunkt im Beauftragungsprozess wichtige Steuerungsentscheidungen zu treffen. Für die Vorhaben nach neuer Handreichung ist die Kurzstellungnahme somit als Prüfgegenstand der Externen Qualitätskontrolle hinzugekommen; sie soll das Vorhaben zu einem frühen Zeitpunkt in der Konzeptionsphase in den entwicklungspolitischen Kontext einordnen und erfüllt somit eine wichtige Funktion, um eine effektive entwicklungspolitische Steuerung zu ermöglichen. Darüber hinaus wird nach der neuen Handreichung in diesem Jahr erstmals überprüft, inwiefern die Kurzstellungnahme und der Modulvorschlag BMZ-Vorgaben berücksichtigen, die im Verfahren der Modulbeauftragung gemacht wurden. Bei der Einordnung der Ergebnisse gilt es zu berücksichtigen, dass in diesem Jahr lediglich sechs Kurzstellungnahmen (von zwölf Vorhaben nach neuen Vorgaben) zur Prüfung vorlagen.

3.2.1 Qualitätsentwicklung bei der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben

Bei der Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben sind die Ergebnisse der Aktenprüfung relativ konstant: Die Abweichung in dieser Prüfkategorie beträgt in diesem Jahr 32 Prozent (Durchschnitt aller Prüffahre: 31 Prozent; 2016: 29 Prozent). Auch bei der Vor-Ort-Prüfung ist die Qualität mit einer Abweichung von 19 Prozent weitgehend stabil geblieben. Hier liegt die durchschnittliche Abweichung in den Jahren 2013 bis 2017 bei 20 Prozent (2016: 23 Prozent).

Abbildung 4: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)



Die Gesamtbewertung in dieser Prüfkategorie setzt sich aus sieben Bewertungskriterien in der Aktenprüfung und fünf Bewertungskriterien in der Vor-Ort-Prüfung zusammen. Die größten Abweichungen in der Aktenprüfung zeigen sich in Bezug auf die Berücksichtigung der länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ in den Angebotsdokumenten. Ebenso bestehen weiterhin Herausforderungen darin, thematische und sektorale Vorgaben des BMZ in den Angeboten zu reflektieren sowie mögliche Formen der Zusammenarbeit und Synergien mit anderen Interventionen der deutschen EZ in den Angeboten darzulegen.

Darüber hinaus wirkt sich eine in vielen Angebotsdokumenten nicht nachvollziehbare Kennungsvergabe negativ auf das Prüfergebnis aus. Hier besteht insbesondere hinsichtlich der Vergabe von Nebenzielen weiterhin Verbesserungsbedarf, da diese oft nicht nachvollziehbar in den Angeboten begründet werden. Darüber hinaus konnte im Rahmen der diesjährigen Prüfung beobachtet werden, dass häufig sehr viele Nebenziele vergeben werden. Diese Vergabepaxis führt dazu, dass die zentrale Zielsetzung des Vorhabens nicht deutlich wird. Auf Basis der Dokumente erscheint es in vielen Fällen fraglich, ob ein Vorhaben tatsächlich zu vier oder fünf Nebenzielen gleichzeitig beitragen kann. Diese zusätzliche Beobachtung ist jedoch nicht in die Bewertung eingeflossen.

Einen positiven Einfluss auf das Gesamtergebnis der Aktenprüfung hat hingegen die hohe Partnerorientierung der Vorhaben: So werden Ziele, Strategien und Systeme der Partnerländer in hohem Maße berücksichtigt.

Hinsichtlich der Vor-Ort-Prüfung ist das Gesamtergebnis vor allem auf die hohe Einhaltung der Vorgaben bezüglich der Einbettung in Partnersysteme und der Koordinierung der Aktivitäten mit anderen deutschen EZ-Maßnahmen zurückzuführen. Die guten Ergebnisse in

diesen Bewertungskriterien stehen jedoch einer schwerwiegenden Abweichung bei den Vorgaben zur Kennungsvergabe gegenüber. Bei der Untersuchung vor Ort zeigte sich, dass die Einstufung in das Kennungssystem in der tatsächlichen Umsetzung noch seltener den gültigen Vorgaben entspricht als in den Dokumenten.

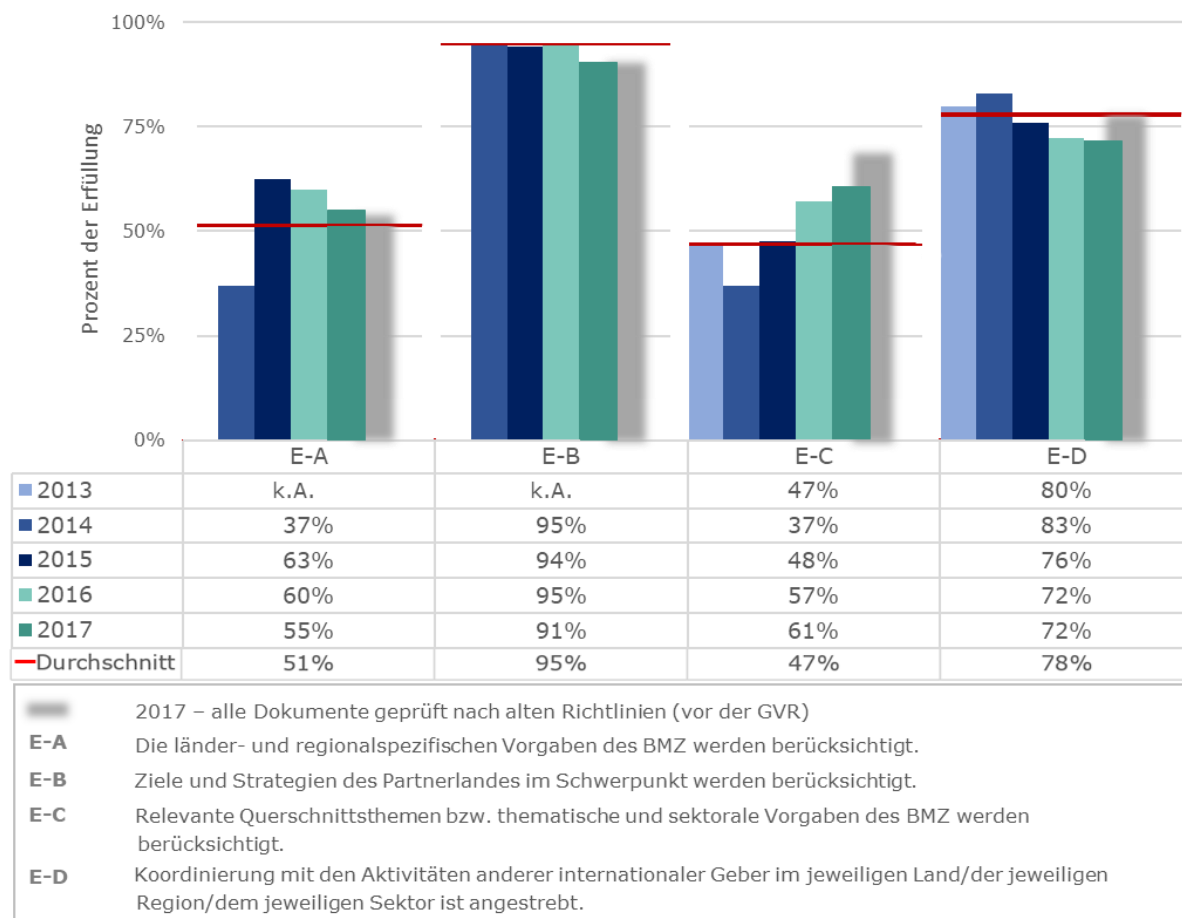
Insgesamt lässt sich feststellen, dass es bei der Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben insgesamt kaum eine Qualitätssteigerung über die letzten Jahre gegeben hat. In mehreren Bewertungskriterien ist stattdessen eine Verschlechterung der Ergebnisse bzw. Konstanz erkennbar. Gleichzeitig wird bei einer differenzierten Analyse der einzelnen Indikatoren hinsichtlich mehrerer Prüfaspekte ein positiver Effekt der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR) beobachtet. So ist die Einbettung der TZ-Maßnahmen in die entwicklungspolitischen Strategien des BMZ und der Partnerländer durch die neuen Vorgaben vielfach nachvollziehbarer geworden. Dies zeigt sich beispielsweise in der Berücksichtigung länder- und regionalspezifischer Strategiedokumente. Eine Auffälligkeit, die jedoch weiterhin besteht, betrifft die mangelnde Auseinandersetzung mit den sektoralen Strategien und Konzepten des BMZ in den Angeboten, sowohl nach alter als auch neuer Handreichung.

Herausforderungen bestehen zudem bei der Nennung, Reflexion und Berücksichtigung von nationalen Politikdokumenten der Partnerländer, insbesondere durch Regionalvorhaben. Hier bestehen auch nach der GVR noch Unklarheiten, welche strategischen Bezugsdokumente auf der regionalen Ebene berücksichtigt werden sollen. Darüber hinaus ist die Einordnung von Fördervorschlägen in den Angeboten bislang eine Lücke, da lediglich in einem von zwölf untersuchten Vorhaben ein Fördervorschlag des Partners vorlag.

Was die Koordination der Vorhaben mit den Interventionen anderer Geber und anderer Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit betrifft, so hat die Externe Qualitätskontrolle in den vergangenen Jahren aufgezeigt, dass ein Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen innerhalb eines deutschen EZ-Programms oder auch mit anderen internationalen Gebern noch ausbaufähig ist. Darauf wurde im Rahmen der GVR reagiert, indem die Programmbildung innerhalb der deutschen EZ vorangetrieben wurde. Zudem wird nun erwartet, dass die GIZ in den Angeboten einen stärkeren Fokus auf potentielle Synergien auf der Wirkungsebene legt. Die Ergebnisse der diesjährigen Prüfung machen nun verschiedene Entwicklungen sichtbar: Einerseits wird das Zusammenwirken der Vorhaben mit anderen Interventionen in den Angeboten nach neuer Handreichung nun häufiger auf Wirkungsebene dargestellt. Andererseits wird das Potential einer stärkeren Koordination im Rahmen von deutschen EZ-Programmen jedoch noch nicht vollständig genutzt, da die Programmbildung in den meisten Fällen noch nicht abgeschlossen ist.

3.2.2 Detailbewertung der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben

Abbildung 5: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung) – Teil 1



E-A – „Die länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ werden berücksichtigt“: Insgesamt fällt dieses Bewertungskriterium mit einer schwerwiegenden Abweichung von 45 Prozent auf. Dies entspricht in etwa der durchschnittlichen Abweichung aller Prüffahre (49 Prozent), stellt jedoch eine leichte Verschlechterung zum Vorjahr dar (40 Prozent). Die negative Entwicklung kann jedoch durch eine differenzierte Auswertung der geprüften Dokumente nach alten und neuen Vorgaben relativiert werden. Dabei wird deutlich, dass die Qualität der Angebote nach neuer Handreichung in Bezug auf dieses Bewertungskriterium deutlich höher ist als bei denen nach alter Handreichung. Die länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ werden mit durchschnittlich 84 Prozent in den neuen Modulvorschlägen und Kurzstellungnahmen wesentlich stärker berücksichtigt als in den alten Programmvorschlägen (47 Prozent). Dies bedeutet, dass die TZ-Maßnahmen häufiger als in der Vergangenheit in relevante EZ-Programme, Länder- und Regionalstrategien oder Ergebnisse von Regierungsverhandlungen eingebettet werden und diese reflektieren. Zu beachten ist, dass der Näherungswert¹ der Sonderauswertung zum Qualitätseffekt der GVR diesen Qualitätssprung hier nicht abbildet. Dies liegt darin begründet, dass die Kurzstellungnahme im neuen Prüfsystem als Bewertungsgrundlage hinzugekommen ist und

¹ Der Näherungswert ist in den Grafiken jeweils als grauer Balken im „Schatten“ der übrigen Werte dargestellt. Er bildet die Ergebnisse der Prüfung aller 50 Vorhaben nach den alten Handreichungen ab.

nicht in die Bewertung nach den alten Standards einfließen kann. Dadurch ist der Näherungswert in diesem Fall nicht aussagekräftig.

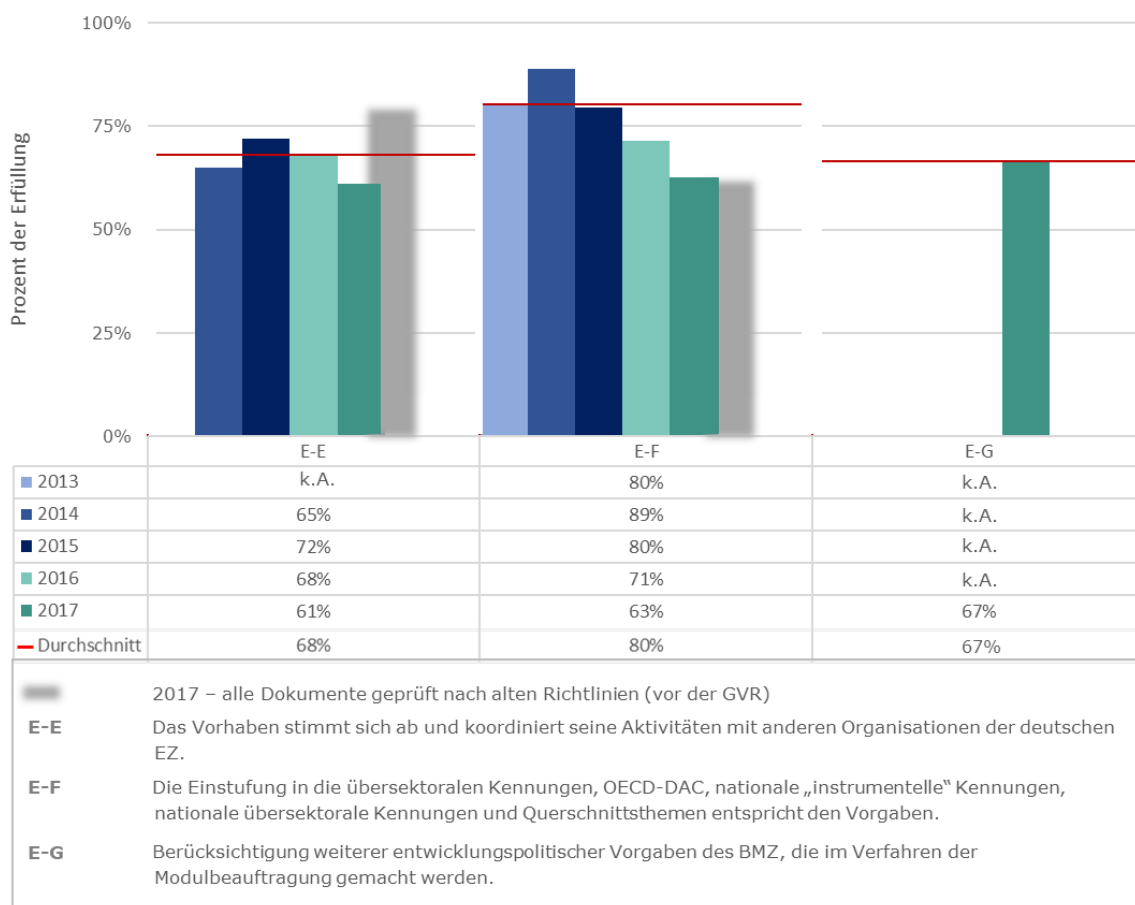
E-B – „Ziele und Strategien des Partnerlandes im Schwerpunkt werden berücksichtigt“: Das Bewertungskriterium weist eine geringfügige Abweichung von neun Prozent auf und liegt somit etwas höher als die durchschnittliche Abweichung der vergangenen Prüffahre bzw. des letzten Jahres (jeweils fünf Prozent). Somit wird die Vorgabe, sich in den Angeboten auf relevante nationale Politik- und Strategiedokumente des Partnerlandes oder der Partnerregion zu beziehen, meist eingehalten. Die Auswertung der einzelnen Indikatoren macht dabei jedoch deutlich, dass es den Vorhaben nach neuer Handreichung bislang noch schwerfällt, die neuen Vorgaben zu erfüllen. Insbesondere die Einordnung des Fördervorschlags bzw. der TZ-Maßnahme in die nationale Agenda 2030 gelingt im Durchschnitt weniger gut. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in lediglich drei untersuchten Fällen ein Fördervorschlag des Partners existierte. Darüber hinaus liegt eine Herausforderung darin, die Bedeutung der Maßnahme für nationale Entwicklungsstrategien und -pläne zu konkretisieren; bei dieser neuen Vorgabe besteht eine deutliche Abweichung von 27 Prozent.

E-C – „Relevante Querschnittsthemen bzw. thematische und sektorale Vorgaben des BMZ werden berücksichtigt“: Mit einer durchschnittlichen Einhaltung von 61 Prozent weist dieses Bewertungskriterium eine schwerwiegende Abweichung auf. Da sich die Bewertung in diesem Jahr aus zwei Indikatoren nach den alten Vorgaben bzw. drei Indikatoren nach den neuen Vorgaben zusammensetzt, die sich inhaltlich unterscheiden, erscheint ein Vergleich zu den Ergebnissen der Vorjahre nicht sinnvoll. Die Vorgaben nach alter Handreichung werden im Durchschnitt zu 69 Prozent eingehalten, während die Vorgaben nach neuer Handreichung lediglich zu 37 Prozent eingehalten werden. Dies zeigt, dass weiterhin eine Herausforderung bezüglich der Nennung, Thematisierung und Reflexion von BMZ-Sektorstrategien und Positionspapieren in den Angeboten besteht. Insbesondere bei Vorhaben, deren Aktivitäten potentiell mehrere Sektoren betreffen, fehlt eine Auseinandersetzung mit den als relevant erachteten Sektorstrategien (einschließlich möglicher Konflikte). Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach der GVR die Sektorstrategien nur noch im Modulvorschlag (MV) reflektiert werden sollen, wenn kein Programmdokument existiert. Darüber hinaus werden in den wenigsten Fällen Abweichungen von thematischen und sektoralen Vorgaben in der Kurzstellungnahme oder im MV thematisiert (null Prozent bzw. 40 Prozent). Diese Vorgabe wurde vom BMZ eingeführt, um die Einordnung der Vorhaben in entwicklungspolitische Strategien und damit auch die politische Steuerung zu verbessern. Daher sind die Vorhaben nach den neuen Vorgaben aufgefordert, im Angebot auch darauf hinzuweisen, wenn keine Abweichungen bestehen.

E-D – „Koordinierung mit den Aktivitäten anderer internationaler Geber im jeweiligen Land / der jeweiligen Region / dem jeweiligen Sektor ist angestrebt“: Die Einhaltung dieser entwicklungspolitischen Vorgabe liegt im Durchschnitt mit 72 Prozent genauso hoch wie im Vorjahr, jedoch etwas unter dem Durchschnitt der Prüffahre (78 Prozent). Die Qualität der Angebotsdokumente hat sich somit in Bezug auf die Koordinierung mit anderen internationalen Gebern im Verlauf der letzten Jahre insgesamt etwas verschlechtert. Die deutliche Abweichung ist vor allem auf die mangelnde Beschreibung inhaltlicher Synergien mit den Interventionen anderer Geber nach den alten Vorgaben zurückzuführen. Weniger als die Hälfte der Vorhaben nach alter Handreichung (47 Prozent) erfüllen diese Vorgabe. Demgegenüber gelingt es fast allen Vorhaben nach neuer

Handreichung (92 Prozent), Synergien auf Wirkungsebene mit den Interventionen anderer Geber zu benennen. Dies zeigt, dass die Veränderungen im Zuge der GVR an dieser Stelle zu einer höheren Wirkungsorientierung in den Angeboten geführt haben. Eine Herausforderung besteht hinsichtlich der Thematisierung möglicher negativer Wechselwirkungen mit anderen Interventionen, da die Einhaltung dieser Vorgabe nur bei acht Prozent liegt. Lediglich einer von zwölf untersuchten Modulvorschlägen hat diese neue Vorgabe erfüllt.

Abbildung 6: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung developmentpolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung) – Teil 2



E-E – „Das Vorhaben stimmt sich ab und koordiniert seine Aktivitäten mit anderen Organisationen der deutschen EZ“: In Bezug auf die Koordinierung der Vorhaben mit den Aktivitäten anderer Geber existiert in diesem Prüffahr mit 39 Prozent eine etwas größere Abweichung als im Durchschnitt der Prüffahre (32 Prozent) bzw. im Vorjahr (32 Prozent). Dieser Negativtrend ist zum einen darauf zurückzuführen, dass in den Angeboten nur selten Abstimmungsmechanismen mit der KfW oder anderen Organisationen der deutschen EZ reflektiert werden. Während die Vorhaben meist darstellen, in welcher Form die KfW, andere TZ-Vorhaben oder weitere deutsche EZ-Akteure im Sektor aktiv sind, gelingt es nur wenigen Vorhaben, über die deskriptive Ebene hinauszukommen und sich inhaltlich mit den anderen deutschen Interventionen im Angebot auseinanderzusetzen. Zum anderen ist die Verschlechterung der Ergebnisse auf die veränderte Anforderung im Rahmen der GVR zurückzuführen, da in den Modulvorschlägen mögliche negative Wechselwirkungen mit anderen Interventionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit thematisiert werden sollen. Dies ist lediglich in einem von zwölf untersuchten Vorhaben erfolgt. Positiv zu vermerken ist hingegen, dass alle geprüften Kurzstellungnahmen nach neuer Handreichung

andere Maßnahmen innerhalb der deutschen EZ (außerhalb des Programms) im Interventionsbereich der Maßnahme benennen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass aufgrund des andauernden Prozesses der Programmbildung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für einige Indikatoren keine Prüfung möglich war. So konnte keines der zwölf Vorhaben das Zusammenwirken der TZ-Maßnahme mit anderen Modulen des Programms erläutern, da in den untersuchten Fällen noch keine aktuellen Programme vorlagen.

Insgesamt ist in den Angeboten weiterhin ein Fokus auf der Beschreibung anderer Interventionen der deutschen EZ im Schwerpunkt erkennbar, während mögliche Perspektiven einer zukünftigen Kooperation, daraus entstehende Synergien oder auch negative Wechselwirkungen selten erörtert werden.

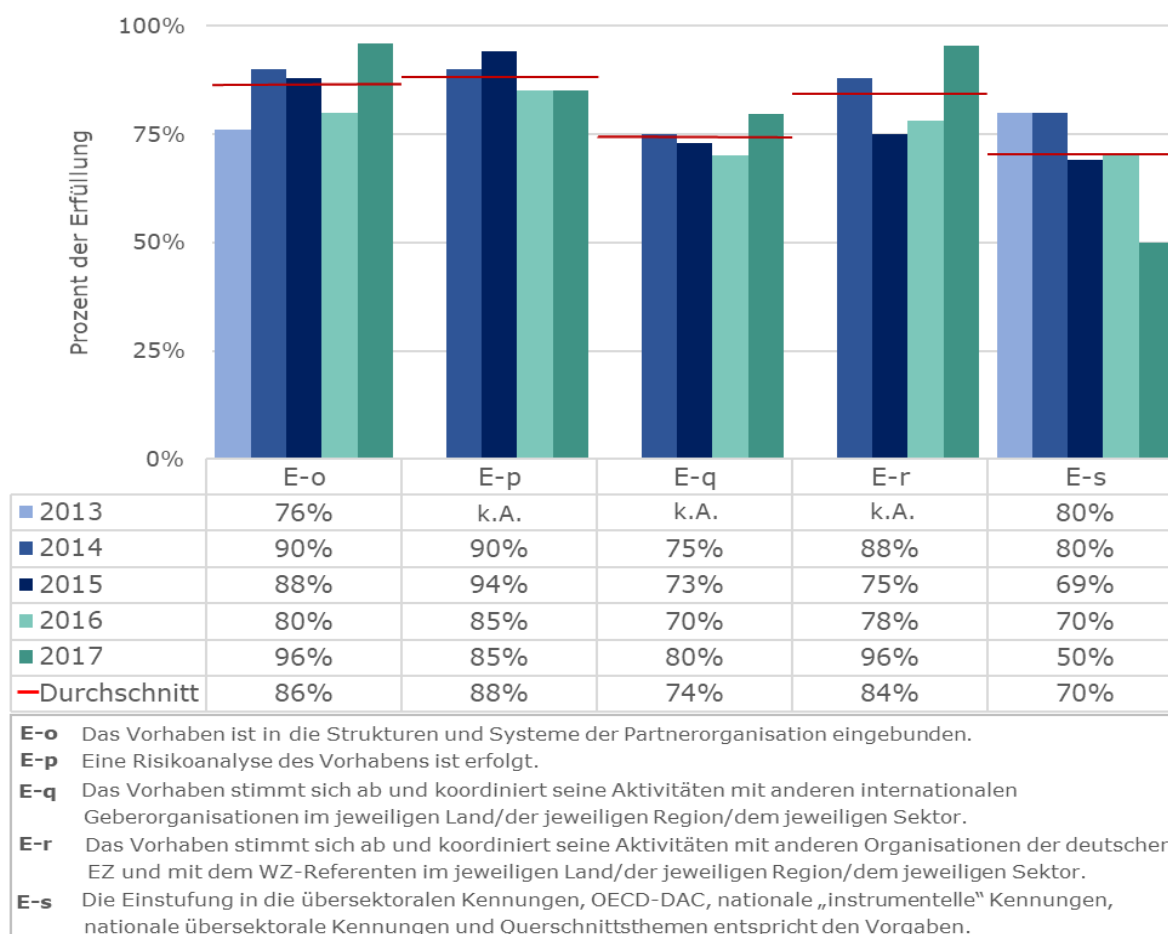
E-F – „Die Einstufung in die übersektoralen Kennungen, OECD-DAC, nationale instrumentelle Kennungen, nationale übersektorale Kennungen und Querschnittsthemen entspricht den Vorgaben“: Dieses Bewertungskriterium weist eine schwerwiegende Abweichung von 37 Prozent auf und liegt damit sowohl über der durchschnittlichen Abweichung aller Prüffahre (20 Prozent) wie auch der des letzten Prüffjahres (29 Prozent). Damit wird deutlich, dass weiterhin Herausforderungen bei der Einhaltung der BMZ-Vorgaben hinsichtlich der Einstufung in das DAC-Kennungs-system bestehen. Insbesondere mit Bezug auf die Nebenziele ist die Kennungsvergabe in mehreren Vorhaben nicht nachvollziehbar. Dabei gibt es kaum einen Unterschied zwischen den Angeboten nach den alten und den neuen Vorgaben. Wie bereits in den vergangenen Prüffjahren betrifft dies oftmals die Kennungen FS/KR sowie GG, doch auch die klimarelevanten Kennungen KLM und KLA sind mitunter nicht nachvollziehbar als Nebenziele eingestuft. Darüber hinaus ist insgesamt der Trend zu beobachten, dass die Vorhaben viele unterschiedliche Nebenziele vergeben, jedoch nicht deutlich machen, wie die Maßnahme zu all diesen Nebenzielen beitragen soll. Wie in der Aktenprüfung handelt es sich hierbei um eine zusätzliche Beobachtung ohne negative Auswirkung auf das Prüfergebnis.

Darüber hinaus ist die Abweichung dadurch zu erklären, dass einige Vorhaben die **Wirkungen** der Maßnahme hinsichtlich der vergebenen Kennungen nicht ausreichend begründen. Dies betrifft insbesondere die Vorhaben nach alter Handreichung: Lediglich 26 Prozent der Angebote erfüllen diese Vorgabe. In den nach neuen Vorgaben erstellten Modulvorschlägen hingegen gelingt dies mit 83 Prozent deutlich häufiger. Durch das vorgegebene Tabellenformat in der Anlage werden die Kennungen meist übersichtlich dargestellt und nachvollziehbar begründet. Somit ist in diesem Bewertungskriterium eine Qualitätssteigerung durch die GVR erkennbar.

E-G – „Berücksichtigung weiterer entwicklungspolitischer Vorgaben des BMZ, die im Verfahren der Modulbeauftragung gemacht werden“: Die Ergebnisse in diesem Bewertungskriterium zeigen eine schwerwiegende Abweichung von durchschnittlich 33 Prozent. Dieses Kriterium wurde dem Prüfsystem in diesem Jahr neu hinzugefügt und gilt nur für die Vorhaben, deren Unterlagen nach den neuen Vorgaben erstellt sind. Es wird geprüft, inwiefern die Kurzstellungnahmen und Modulvorschläge allgemeine entwicklungspolitische Vorgaben aus der Aufforderung bzw. Erörterung zur Kurzstellungnahme berücksichtigen. Dabei ist auffällig, dass lediglich in einem von zwölf untersuchten Vorhaben eine Aufforderung zur Kurzstellungnahme existierte. Dies deutet darauf hin, dass das BMZ nur in wenigen Fällen konkrete entwicklungspolitische Vorgaben an diesem Punkt im Prozess der Modulbeauftragung macht und somit Steuerungspotentiale

möglicherweise ungenutzt bleiben. Sofern Vorgaben gemacht werden, beispielsweise in der Erörterung der Kurzstellungnahme, werden diese in ca. zwei Drittel der untersuchten Modulvorschläge berücksichtigt. Wenn das BMZ die Möglichkeiten der politischen Steuerung im Rahmen der Konzeption und Beauftragung der Vorhaben vollständig nutzen möchte, zeigt sich hier somit ein Handlungsfeld.

Abbildung 7: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Einhaltung developmentpolitischer Vorgaben“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)



E-o – „Das Vorhaben ist in die Strukturen und Systeme der Partnerorganisation eingebunden“: Mit einer geringfügigen Abweichung von vier Prozent ist im Hinblick auf dieses Bewertungskriterium eine positive Entwicklung im Vergleich zum Durchschnitt der Prüffahre (14 Prozent) und zum Vorjahr (20 Prozent) erkennbar. Die Einbindung des Vorhabens in Strukturen und Systeme der Partnerorganisationen soll sicherstellen, dass die Bedarfe und Ideen der Partner berücksichtigt werden; außerdem soll die Planung und Steuerung des Vorhabens in enger Zusammenarbeit mit den Partnern erfolgen. Bei einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Indikatoren zeigt sich, dass alle Vorhaben eng in die vorhandenen Systeme und Strukturen des Partners eingebettet sind und häufig auch in räumlicher Nähe zum Partner arbeiten. Mit einer Ausnahme vermeiden die Vorhaben außerdem den Aufbau neuer Strukturen und Systeme. Weiterhin gehen die Vorhaben in der Regel auf die Bedürfnisse der Partner ein, indem sie Förderungsvorschläge und Ideen in der Planung und Umsetzung berücksichtigen. In der diesjährigen Vor-Ort-Prüfung wurde zudem festgestellt, dass die Vorhaben von der GIZ und den Partnern weitestgehend gemeinsam

geplant, durchgeführt und gesteuert werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die gemeinsamen Steuerungsformate zum Teil auf eine gemeinsame Planung und Durchführung von Aktivitäten konzentrieren, während die konzeptionelle und strategische Steuerung oftmals bei der GIZ liegt.

E-p – „Eine Risikoanalyse des Vorhabens ist erfolgt“: Dieses Bewertungskriterium weist wie im vergangenen Jahr eine leichte Abweichung von durchschnittlich 15 Prozent auf und liegt somit etwas über dem Durchschnitt aller Prüffahre (12 Prozent). Im Zuge der Vor-Ort-Prüfung wurde zunächst festgestellt, dass die Vorhaben oftmals die Risiken der Durchführung in ausreichendem Maße analysieren und reflektieren. Diese Risiken betreffen häufig die Kapazitäten der Partner und den politischen Kontext im Partnerland. Wie in den vergangenen Jahren bereits beobachtet, erfolgt die Risikoanalyse eher implizit im Rahmen der Konzeption und Durchführung vor Ort als durch einen formellen Mechanismus. In den meisten Fällen passen die Vorhaben ihre Aktivitäten sowie ihren Instrumenteneinsatz an die bestehenden Risiken an. Stärkere Abweichungen sind hingegen in Bezug auf die Kommunikation der Risiken an das BMZ sichtbar. So werden erfolgskritische Risiken in zwei von neun Vorhaben nicht zeitnah und bedarfsgerecht in den developmentpolitischen Dialog eingebracht. Dadurch werden die Möglichkeiten zur politischen Steuerung durch das BMZ eingeschränkt und die Zielerreichung der Vorhaben potentiell gefährdet.

E-q – „Das Vorhaben stimmt sich ab und koordiniert seine Aktivitäten mit anderen internationalen Geberorganisationen im jeweiligen Land / der jeweiligen Region / dem jeweiligen Sektor“: In diesem Bewertungskriterium fällt die Abweichung mit 20 Prozent in diesem Prüffahr etwas geringer als im Durchschnitt aller Prüffahre (26 Prozent) und im Jahr 2016 (30 Prozent) aus. Die Vorhaben sind häufig bemüht, ihre Aktivitäten mit den Interventionen anderer internationaler Geber abzustimmen und komplementär zu arbeiten. Gleichzeitig wird deutlich, dass es in einigen Vorhaben (drei von neun) weiterhin an spezifischen Abstimmungsmechanismen mangelt, um die Zusammenarbeit systematisch zu gestalten und Synergiepotenziale zu verwirklichen. Auch eine interne Reflexion möglicher Synergien findet nicht regelmäßig in allen Vorhaben statt (sieben von neun). Wenn Vorhaben Synergien mit anderen Gebern aktiv anstreben, können diese jedoch auch meist erzielt werden (in fünf von sieben Vorhaben). Darüber hinaus ist auffällig, dass alle Vorhaben (acht von acht) Komplementarität mit anderen Gebern erzielen. Dies legt die Vermutung nahe, dass es trotz einer mangelnden systematischen Geberkoordinierung in vielen Fällen funktionierende (informelle) Kommunikationsstrukturen unter den ortsansässigen Akteuren in der Geberlandschaft gibt, sodass Gelegenheiten für eine komplementäre Zusammenarbeit genutzt werden können. Die Ursachen der mangelnden Geberkoordinierung liegen zum einen darin, dass die Partner ihre Rolle diesbezüglich nicht ausreichend wahrnehmen. Zum anderen sind viele Vorhaben weiterhin so konzipiert, dass sie anstreben, eine Nische zu besetzen und Überschneidungen zu vermeiden, statt im Sinne einer vereinten Geberstrategie gemeinsam zu agieren. Diese Beobachtung deckt sich ebenfalls mit der Tatsache, dass in keinem der zehn geprüften Vorhaben der diesjährigen Vor-Ort-Prüfung eine „Joint Assistance Strategy“ mehrerer internationaler Geber vorliegt.

E-r – „Das Vorhaben stimmt sich ab und koordiniert seine Aktivitäten mit anderen Organisationen der deutschen EZ und mit dem WZ-Referenten im jeweiligen Land / der jeweiligen Region / dem jeweiligen Sektor“: Mit Blick auf dieses Bewertungskriterium ist eine deutliche Verbesserung zum Vorjahr sowie zum Durchschnitt aller Prüffahre sichtbar, denn die Vorgaben werden zu 96 Prozent eingehalten (Durchschnitt

aller Prüffahre: 84 Prozent; 2016: 78 Prozent). Die meisten der untersuchten Vorhaben bemühen sich aktiv um eine Kooperation und Koordination mit anderen Interventionen der deutschen EZ, einschließlich Maßnahmen der finanziellen Zusammenarbeit. Alle Vorhaben der diesjährigen Stichprobe arbeiten komplementär mit anderen deutschen EZ-Interventionen zusammen, sodass Überschneidungen und Doppelstrukturen innerhalb der deutschen EZ erfolgreich vermieden werden. Wenngleich auch inhaltliche Synergien in der Regel reflektiert werden, vor allem in Bezug auf andere GIZ-Vorhaben, können die Synergien nur zum Teil realisiert werden (in sieben von neun Vorhaben) und diese finden sich vor allem auf der Aktivitätenebene. Dies liegt vor allem in der Konzeption der Vorhaben begründet, die bislang eher isoliert und nicht in gemeinsamen Programmen erfolgte. Eine stärkere gemeinsame Konzeption von TZ-Maßnahmen innerhalb von EZ-Programmen könnte somit die Möglichkeiten erhöhen, Synergien auf der Wirkungsebene tatsächlich zu realisieren.

Der vom BMZ angestoßene Prozess der Programmbildung versucht dem entgegenzuwirken und ein stärkeres entwicklungspolitisches Zusammenwirken verschiedener deutscher EZ-Interventionen bereits in der Konzeptionsphase zu etablieren. Bereits heute positiv zu bewerten ist die Abstimmung und Koordination mit den WZ-Referent/innen vor Ort, die in allen untersuchten Vorhaben nach Angaben der Beteiligten gut funktioniert.

E-s – „Die Einstufung in die übersektoralen Kennungen, OECD-DAC, nationale ‚instrumentelle‘ Kennungen, nationale übersektorale Kennungen und Querschnittsthemen entspricht den Vorgaben“: Mit einer schwerwiegenden Abweichung von 50 Prozent fällt das Ergebnis dieses Bewertungskriteriums in diesem Jahr deutlich schlechter aus als im Durchschnitt aller Prüffahre (30 Prozent) bzw. im letzten Jahr (30 Prozent). Wie bereits beim Bewertungskriterium (E-F) mit Blick auf die Angebotsdokumente erwähnt, ist die Kennungsvergabe auch in Bezug auf die Umsetzung vor Ort in vielen Fällen nicht nachvollziehbar. Dies betrifft vor allem die Nebenziele: So entspricht die Einstufung der Kennung 1 (Nebenziel) in vier von zehn geprüften Vorhaben für mindestens eine Kennung nicht den tatsächlichen Schwerpunkten in der Umsetzung. Die negative Bewertung betrifft in diesem Jahr verschiedene Kennungen, darunter vor allem FS/KR sowie GG. Dabei wurde im Zuge der Vor-Ort-Prüfung ebenfalls deutlich, dass offensichtlich unzutreffende Kennungen trotz anderer Ausrichtung häufig beibehalten werden, da eine Regelung zum Umgang mit notwendigen Anpassungen der Kennungen während der Laufzeit fehlt.

3.3 Zielsystem

Die Prüfkategorie „Zielsystem“ bezieht sich auf die Darstellung von Wirkungsannahmen und die Definition von Wirkungszielen in der Konzeptionsphase sowie die Systeme zum Leistungs- und Wirkungsnachweis in der Durchführung. Außerdem wird erfasst, ob Zielsysteme in der Durchführung systematisch überprüft und ggfs. Anpassungen vorgenommen werden.

Das Zielsystem hat dabei eine besondere entwicklungspolitische Bedeutung: Zum einen ist die Erreichung entwicklungspolitischer Wirkungen das übergeordnete Ziel der deutschen EZ und zum anderen stehen die im Zielsystem operationalisierten angestrebten Wirkungen im AURA-Format auch im Zentrum der Aufgabenteilung zwischen dem BMZ als politischer Steuerung und der GIZ als Durchführungsorganisation.

Geprüft wird in der Aktenprüfung die Einhaltung der formalen Vorgaben des BMZ in Bezug auf das Zielsystem, insbesondere für die Darstellung des Zielsystems, die Qualität der

Indikatoren sowie die Erläuterung der Wirkungszusammenhänge. Außerdem wird geprüft, inwiefern das Zielsystem auf vorhandene Partnersysteme aufbaut und Entwicklungsstrategien und Ziele des Partnerlandes berücksichtigt.

In den Vor-Ort-Untersuchungen wird geprüft, ob die Vorgaben zum Zielsystem in der Vorhabendurchführung eingehalten werden. Dabei stehen die folgenden Aspekte im Fokus der Prüfung: Die Relevanz des Zielsystems für die Entwicklungsstrategien der Partner, inwiefern ein Monitoring-und-Evaluierungs-System besteht, ob dieses zur Steuerung der Vorhaben geeignet ist und auch genutzt wird und ob vorhandene Strukturen und Systeme der Partner und/oder anderer Geber berücksichtigt werden. Des Weiteren wird geprüft, ob das Zielsystem der Vorhaben bzw. die zugrundeliegenden Wirkungsannahmen regelmäßig reflektiert werden und ggfs. Veränderungen in den Partnersystemen im Zielsystem nachvollzogen und Wirkungshypothesen nach Bedarf angepasst werden.

Eine wesentliche inhaltliche Veränderung durch die GVR ist, dass es für neue Vorhaben nicht mehr ausreicht, die Modulziele aus den übergeordneten strategischen Rahmen abzuleiten, sondern konkrete Beiträge des Moduls zu diesen nun benannt werden müssen. Des Weiteren ist mit der sogenannten Wirkungslogik ein weiteres Instrument zur Darstellung der Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Outputs in einem Modul sowie zwischen Modulen innerhalb eines Programms und den Beiträgen zu einem Programm hinzugekommen. Die formale und inhaltliche Ausgestaltung dieses neuen Instruments wird ebenfalls geprüft.

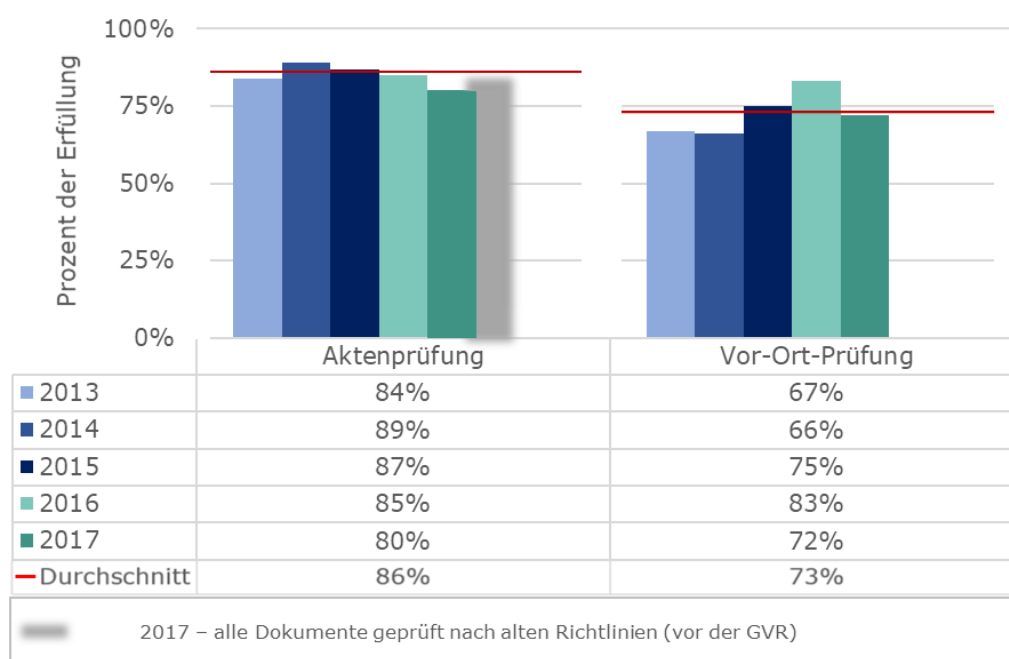
3.3.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf das Zielsystem

Die Prüfkategorie „Zielsystem“ zeigt in der Aktenprüfung für das Prüfwahl 2017 eine durchschnittliche Abweichung von 20 Prozent, d. h. es wurden in der Prüfung insgesamt gerade noch leichte Abweichungen festgestellt. Im Vergleich zu den durchschnittlichen Abweichungen der vergangenen Prüfwahljahre (2013–2017: 14 Prozent) stellt das Ergebnis eine Verschlechterung dar. Für die Aktenprüfungen muss für die vergangenen Jahre insgesamt ein negativer Trend bei der Qualitätsentwicklung festgestellt werden. Dieser betrifft dabei alle vier Bewertungskriterien in der Prüfkategorie „Zielsystem“.

In den Vor-Ort-Prüfungen wurden in der Prüfkategorie „Zielsystem“ Abweichungen in einem deutlichen Umfang festgestellt. Die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben betrug hier lediglich 72 Prozent. Das Ergebnis liegt somit unter dem Ergebnis des Vorjahres (2016: 83 Prozent), jedoch im Mittel aller Prüfwahljahre (2013–2017: 73 Prozent).

Außerdem ist auffällig, dass das „Zielsystem“ die einzige Prüfkategorie ist, in der die Bewertung in den Vor-Ort-Prüfungen deutlich kritischer ausfällt als in den Aktenprüfungen. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei den festgestellten Mängeln nicht vorrangig um Herausforderungen in der Darstellung der Zielsysteme handelt, diese in der praktischen Durchführung aber nicht zum Tragen kommen.

Abbildung 8: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)



Die im Rahmen der Aktenprüfung festgestellten Abweichungen in der Prüfkategorie „Zielsystem“ sind als sehr relevant zu bewerten, da diese in einem Bereich festgestellt wurden, welcher unmittelbar mit der Wirksamkeit der Vorhaben verbunden ist und auch Implikationen für die Wirtschaftlichkeit hat. Des Weiteren sind die Elemente des Zielsystems – das Modulziel, die angestrebten Wirkungen und die Leistungen sowie deren Operationalisierung in der Wirkungsmatrix – im AURA-Format ein zentraler Bestandteil des Auftragsverhältnisses zwischen GIZ und BMZ.

Das Gesamtergebnis der Prüfkategorie wird dabei maßgeblich durch die festgestellten, vergleichsweise großen Mängel bei der Einhaltung der formalen Vorgaben bedingt. Hier ist die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben mit 64 Prozent auffällig niedrig. Dabei wird sichtbar, dass es der GIZ in der Regel gelingt, rein formale Vorgaben, z. B. die Wertbestückung der Indikatoren mit einem Basis- und Zielwert, einzuhalten. Gleichzeitig werden Abweichungen in einem erheblichen Umfang bei Vorgaben festgestellt, welche wesentlich die inhaltliche Qualität der Zielsysteme bestimmen, z. B. die Qualität der Indikatoren. Dabei zeigt die Qualität der Indikatoren keine positive Entwicklung. Auch die Darstellung der Datenerhebungsmethoden und -quellen wird kritisch bewertet, da diese oft vage ist und fast durchgängig auf die Nutzung nationaler Systeme verzichtet wird.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Einhaltung der formalen Vorgaben zum Zielsystem: Hier erfüllen praktisch alle der geprüften Vorhaben die Vorgabe, die Ziele des Vorhabens mit drei bis fünf Indikatoren zu bestücken, während bei der nachvollziehbaren Darstellung des Zusammenspiels zwischen den verschiedenen Wirkungsebenen größere Abweichungen festgestellt werden.

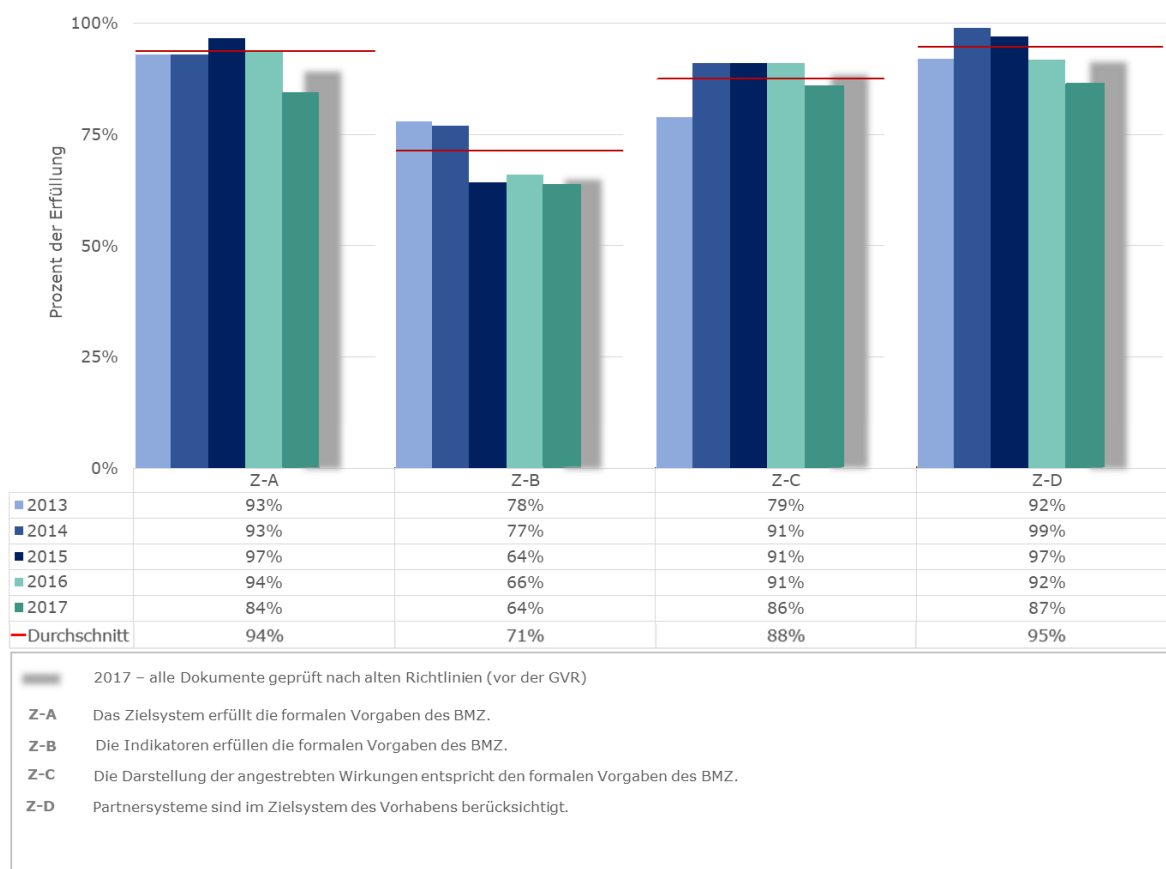
Durch die GVR wurden punktuelle Veränderungen der für diese Prüfkategorie relevanten Vorgaben vorgenommen. Hierdurch haben sich die Ansprüche an die Zielsysteme von Vorhaben verändert: Während gemäß der alten Vorgabe geprüft wird, ob das Modulziel aus den Programmzielen abgeleitet wird, wird gemäß der neuen Vorgabe geprüft, ob der

Modulvorschlag den Beitrag des Moduls zu den Programmzielen (bzw. dem jeweils relevanten strategischen Bezugsrahmen) konkretisiert. Während die alte Vorgabe praktisch immer erfüllt wird, wird die neue Vorgabe lediglich von etwas mehr als der Hälfte der Vorhaben eingehalten.

In den Vor-Ort-Prüfungen konnte keine Fortsetzung des positiven Trends der vergangenen Prüffahre festgestellt werden. Nach wie vor sind die geprüften Zielsysteme auf die Entwicklungsstrategien der Partner ausgerichtet und somit relevant. Gleichzeitig zeigt sich, dass es der GIZ zwar gelungen ist, eine systematische Einführung von M&E-Systemen in den Vorhaben zu erreichen, aber die Operationalisierung dieser Systeme und die Nutzung für die Steuerung der Vorhaben noch nicht im gleichen Maß gelingt. Ein wesentlicher Grund hierfür sind Qualitätsmängel bei den gewählten Indikatoren. Diese generieren kaum steuerungsrelevante Informationen zum Vorhaben oder zeigen Veränderungen erst sehr spät an, wodurch die Steuerungsrelevanz ebenfalls gesenkt wird. Damit geht einher, dass die Anpassung der Zielsysteme nicht immer in angemessener Weise vollzogen wird, z. B. um auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. Teilweise werden vollzogene Änderungen aber auch nicht mit dem BMZ abgestimmt, wodurch eine Parallelität von Zielsystemen entsteht.

3.3.2 Detailbewertung des Zielsystems

Abbildung 9: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)



Z-A – „Das Zielsystem erfüllt die formalen Vorgaben des BMZ“: Das Bewertungskriterium weist eine durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben durch die geprüften Vorhaben von 84 Prozent auf. Damit fällt die Einhaltung der Vorgaben im Vergleich zum Durchschnitt aller Prüfjahre (94 Prozent) und auch zum Prüfjahr 2016 (94 Prozent) niedriger aus.

Insgesamt gelingt es der GIZ, wesentliche formale Vorgaben zu den Zielsystemen einzuhalten. Markant ist der Unterschied in der Einhaltung bei einer differenzierten Betrachtung nach alten und neuen Vorgaben. Während z. B. in fast allen Fällen die alte Vorgabe eingehalten wird (das Modulziel aus den Programmzielen abzuleiten), wird die neue Vorgabe (den Beitrag des Moduls zu dem Programm bzw. den übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen zu konkretisieren) lediglich von etwa der Hälfte der untersuchten Fälle erfüllt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für die Vorhaben, die nach neuen Vorgaben geprüft wurden, in der Regel keine aktualisierten Programme vorliegen und damit nicht immer eine eindeutige strategische Bezugsebene besteht, zu der Beiträge konkretisiert werden müssen.

Ein weiterer Grund für die schlechtere Bewertung im Vergleich zu den vergangenen Jahren ist, dass neue Aspekte in die Prüfung aufgenommen wurden, welche niedrigere Werte bei der Einhaltung der Vorgaben haben. So wird z. B. zum ersten Mal erfasst, ob das Modulziel eindeutig beschrieben wird. Diese Vorgabe wird von einem Viertel der Vorhaben nicht eingehalten.

Z-B – „Die Indikatoren erfüllen die formalen Vorgaben des BMZ“: Hier ist mit einem Wert für die Einhaltung der Vorgaben von 64 Prozent die Abweichung von den Vorgaben deutlich. Im Vergleich zu dem Mittelwert aller Prüfjahre (71 Prozent) weist dieses Bewertungskriterium eine höhere Abweichung auf, allerdings entspricht diese den Werten der vergangenen zwei Prüfzyklen (2016: 66 Prozent; 2015: 64 Prozent).

Auffällig ist dabei, dass rein formale Vorgaben, wie die Bestückung des Modulziels mit drei bis fünf Indikatoren und die Bestückung der Indikatoren mit einem quantitativen oder qualitativen Basis- und Zielwert, in der Regel eingehalten werden, aber die Qualität der Indikatoren nach wie vor ein niedriges Niveau aufweist. Nur in etwa einem Viertel der Fälle ist der überwiegende Teil der Modulziel-Indikatoren SMART. Dabei besteht auch kein wesentlicher Unterschied zwischen Vorhaben, welche nach neuen Vorgaben erstellt wurden – also in der zweiten Jahreshälfte 2017 konzipiert wurden – und Vorhaben nach alten Vorgaben.

Ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei den Datenerhebungsmethoden und -quellen. Bei den geprüften Angeboten nach neuer Handreichung wird erfasst, ob hierzu Angaben gemacht werden und zusätzlich wird deren Angemessenheit zur Messung der Indikatoren überprüft. Hier zeigt sich, dass zwar in fast allen Fällen Angaben gemacht werden, aber die genannten Quellen und Methoden nur in einem Drittel der Fälle als angemessen bewertet werden.

Die teilweise unkonkreten Angaben zu den Datenerhebungsmethoden und -quellen beeinflussen auch die Bewertung der Indikatoren nach den SMART-Kriterien für das Kriterium Messbarkeit in negativer Weise. Bei den Angaben zu den Datenerhebungsmethoden und -quellen findet häufig keine Differenzierung zwischen „Quellen“ und „Methoden“ statt. Die Angaben sind unspezifisch gehalten oder es wird eine Reihe von möglichen Datenquellen benannt. Inwiefern die entsprechenden Daten wirklich schlussendlich aus diesen Datenquellen gewonnen werden (können), kann häufig nicht nachvollzogen werden. Auch die Ausführungen zu den Methoden sind häufig oberflächlich. Bei den Indikatoren ist darüber hinaus der Trend zu beobachten, die Datenquellen und Methoden mit dem Indikator zu vermischen. Hierdurch

verliert der Indikator tendenziell seinen Charakter als Messinstrument. Dies kann am folgenden Beispiel illustriert werden: „20 Vertreter/innen von lokalen Verwaltungen in 2 Grenzregionen bestätigen, dass sich das Angebot von Dienstleistungen für die lokale und mobile Bevölkerung auf einer Skala von 1–5 durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit um 2 verbessert hat.“

Bereits in der Vergangenheit wurde die beinahe ausschließliche Verwendung des Basiswerts 0 im Rahmen der Externen Qualitätskontrolle moniert. Es gibt zwar durchaus eine Berechtigung für diesen Basiswert, gleichzeitig ist dies auch Ausdruck einer Präferenz der GIZ, bei der Bildung von Indikatoren auf die Nutzung von Partnersystemen zu verzichten und Indikatoren zu wählen, welche unmittelbar die Nutzung von konkreten Leistungen des Vorhabens erfassen. Eng hiermit verbunden ist die Verwendung von Indikatoren, welche einen Basiswert von 0 und einen Zielwert von 1 aufweisen. Dies geschieht oft in Verbindung mit Indikatoren, welche die institutionelle Verankerung von Politiken erfassen sollen, wie das folgende Beispiel zeigt: „Ein Umsetzungsplan für die nationale Energiepolitik basierend auf erneuerbaren Energien ist in normative Dokumente aufgenommen. Basiswert: 0, Zielwert: 1“.

Hier erscheint die Quantifizierung des Indikators zudem nicht sinnvoll, da dieser in der gegebenen Form keine steuerungsrelevanten Informationen zur Zielerreichung liefern kann. Hierfür wäre es z. B. notwendig, die Verfahrensschritte zu erfassen, welche erfolgen müssen, damit Politiken institutionell verankert werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Angebote nach neuer Handreichung die im Angebot genannten Kennungen in den Indikatoren des Vorhabens häufiger berücksichtigen als die Angebote nach alter Handreichung.

Z-C – „Die Darstellung der angestrebten Wirkungen entspricht den formalen Vorgaben des BMZ“: Das Bewertungskriterium weicht im Durchschnitt um 14 Prozent von den Vorgaben ab. Damit liegt der Wert der Abweichung in etwa im Durchschnitt aller Prüffahre (zwölf Prozent) und über dem Wert des vorangegangenen Prüffjahres (neun Prozent).

Praktisch immer werden die angestrebten Wirkungen in Form der Wirkungsmatrix dargestellt und entsprechen somit den formalen Anforderungen des BMZ. Abweichungen wurden bei der Prüfung des Inhalts der Wirkungsmatrizen festgestellt. In ungefähr einem Viertel der Fälle beschreibt die Wirkungsmatrix keine Reihe aufeinander aufbauender Kausalbeziehungen, welche zur Erreichung der Ziele führt.

Positiv hervorzuheben ist, dass die neue Vorgabe, die Wirkungsannahmen (Veränderungsstrategie) explizit zu erläutern, häufig eingehalten wird: Es wird in vielen Fällen dargestellt, warum bei Erreichung der Outputs davon ausgegangen werden kann, dass das Modulziel erreicht wird. Dadurch erhöht sich die Nachvollziehbarkeit des Wirkungsmodells der Vorhaben deutlich.

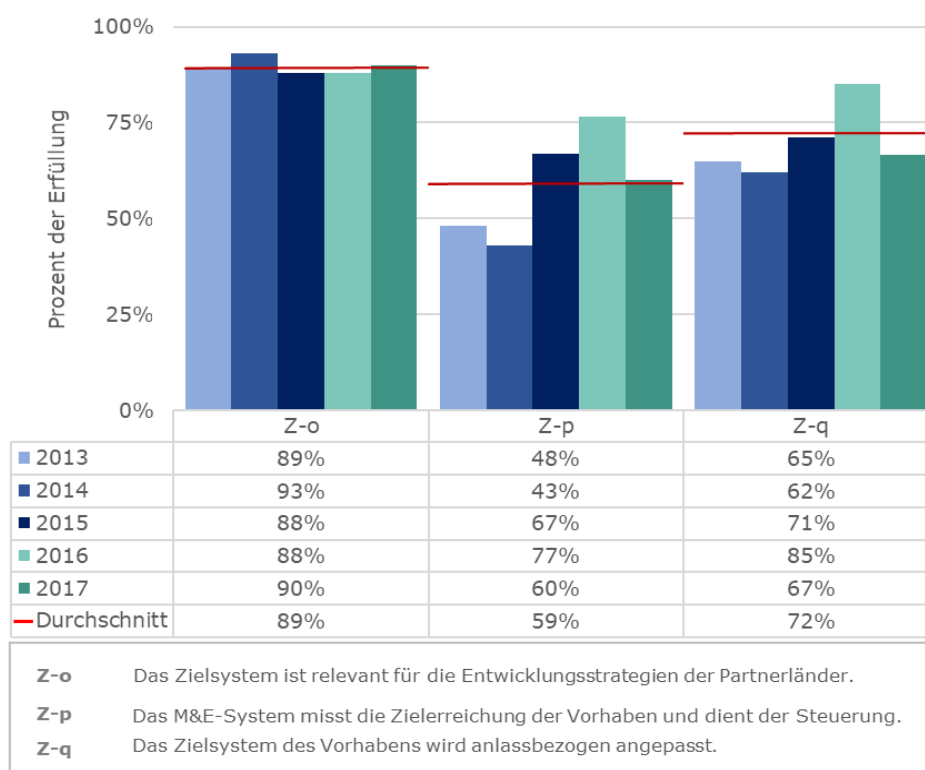
Auch die neuen formalen Vorgaben zur Darstellung einer Wirkungslogik werden größtenteils eingehalten. Allerdings wird nur etwa in einem Drittel der geprüften Fälle in der Wirkungslogik das zeitliche und inhaltliche Zusammenspiel der Outputs schlüssig dargestellt. Ein wesentlicher Grund für diese kritische Feststellung ist, dass fast ausschließlich das Ende der Laufzeit des Moduls als zeitliche Einordnung der Outputs angegeben wird. Auf dieser Grundlage ist eine Nachvollziehbarkeit des zeitlichen Zusammenspiels der unterschiedlichen Outputs nicht möglich.

Laut der neuen Vorgaben müssen in der Kurzstellungnahme zwei Optionen dargestellt werden. Lediglich für die Hälfte der geprüften zwölf Module nach neuen Vorgaben lagen auch Kurzstellungnahmen vor (n=6) und nur drei hiervon wurden für beide Optionen in der Kurzstellungnahme nachvollziehbare Beziehungen von Modulziel, möglichen Modulziel-Indikatoren und möglichen Outputs dargestellt.

Z-D – „Die Partnersysteme sind im Zielsystem des Vorhabens berücksichtigt“: In diesem Bewertungskriterium liegt die Einhaltung der Vorgaben bei durchschnittlich 87 Prozent. Damit liegt der Wert unter dem Durchschnitt aller Prüfjahre (95 Prozent) und auch unter dem Wert für 2016 (92 Prozent).

Die Zielsysteme fast aller Vorhaben bauen auf vorhandenen Partnersystemen auf (u. a. den nationalen Umsetzungsstrategien der Agenda 2030), sind auf die Entwicklungsstrategien der Partner ausgerichtet und unterstützen diese gezielt. Allerdings wird nur in gut einem Viertel der Modulvorschläge dargestellt, inwieweit nationale Indikatoren genutzt werden, die der Messung der nationalen Umsetzung der Agenda 2030 zugrunde gelegt werden.

Abbildung 10: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Zielsystem“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)



Z-o – „Das Zielsystem ist relevant für die Entwicklungsstrategien der Partnerländer“: Das Bewertungskriterium weist mit einer durchschnittlichen Einhaltung der Vorgaben von 90 Prozent eine niedrige Abweichung auf. Im Vergleich zu den vergangenen Jahren ist der Wert dabei stabil (2013–2017: 89 Prozent). Dies weist darauf hin, dass es der GIZ mit ihren Vorhaben gelingt, in einem hohen Maße relevant für die Entwicklungsstrategien der Partnerländer zu sein.

Dabei sind die Vorhaben auf die Bedarfe der unmittelbaren Zielgruppen ausgerichtet, wobei es sich hierbei in der Regel um Vertreter/innen staatlicher Strukturen und der Zivilgesellschaft

in den Partnerländern handelt, welche als Mittler zu den Endbegünstigten fungieren. Die Vorhaben orientieren sich dabei in ihren Zielsystemen an den nationalen (Entwicklungs-)Strategien der Partnerländer bzw. an den jeweiligen nationalen oder regionalen Politiken. Die Zielsysteme entsprechen daher den Bedarfen der Partnerländer. Eine Herausforderung besteht bei regionalen Vorhaben, welche nicht gemeinsam mit Regionalorganisationen durchgeführt werden. Hier fehlen die entsprechenden strategischen Vorgaben und Zielstellungen und es besteht damit das Risiko, dass die Vorhaben zunehmend eigene Agenden oder Politiken des BMZ verfolgen, welche nicht ausreichend in den Partnersystemen der jeweiligen Implementierungsländer verankert sind.

Z-p – „Das M&E-System misst die Zielerreichung der Vorhaben und dient der Steuerung“. Das Bewertungskriterium weist einen vergleichsweise hohen Grad der Abweichung von den Vorgaben auf. In den untersuchten Fällen werden durchschnittlich lediglich 60 Prozent der Vorgaben eingehalten. Dabei ist kein wirklich positiver Trend erkennbar: Im Jahr 2016 lag die Einhaltung der Vorgaben bei 77 Prozent und im Durchschnitt aller Prüffahre bei 59 Prozent.

Positiv ist festzustellen, dass alle geprüften Vorhaben über ein M&E-System verfügen. Hier zeigen die internen Vorgaben der GIZ zur systematischen Einführung von M&E-Systemen in den Vorhaben Wirkungen. Mit dem sog. „Wirkungsmonitor“ wird den Vorhaben ein Standard-Instrument zur Verfügung gestellt.

In einem Teil der geprüften Vorhaben ist eine zentrale Herausforderung die Nutzung der vorhandenen Systeme für Monitoring in der Steuerung der Vorhaben. In fast der Hälfte der geprüften Vorhaben werden Steuerungsentscheidungen nicht auf Basis von Ergebnissen der M&E-Systeme getroffen. In diesen Fällen ist die Funktion der M&E-Systeme auf die Rechenschaftslegung gegenüber dem BMZ beschränkt und wird vorrangig zur Erfassung der IST-Stände der Indikatoren der Wirkungsmatrix für die Berichterstattung genutzt.

Ein wesentlicher Grund für die Nicht-Nutzung der M&E-Systeme für die Steuerung der Vorhaben ist, dass in einen substantiellen Teil der Vorhaben das M&E-System keine oder nur im begrenzten Umfang steuerungsrelevante Informationen generiert (in vier von zehn Vorhaben). Hier spiegeln sich die in der Konzeption von Modulen festgestellten Mängel der Zielsysteme in der praktischen Nutzung wider, vor allem in der Qualität der gebildeten Indikatoren. So führt z. B. die Nutzung von Indikatoren mit einem Basiswert 0 und einem Zielwert 1 dazu, dass in der Regel über den größten Teil der Laufzeit mit diesem Indikator keine Messung der Fortschritte in der Zielerreichung erfolgen kann und somit auch keine Steuerungsentscheidungen auf dieser Grundlage getroffen werden können.

Lediglich in etwa der Hälfte der untersuchten Fälle (fünf von neun) werden im M&E-System die vorhandenen Strukturen und Systeme der Partnerseite oder von Interventionen anderer Geber genutzt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die bereits beschriebene Präferenz für Indikatoren, welche die unmittelbare Nutzung der Leistungen der Vorhaben erfassen und für welche in der Regel keine Daten aus Partnersystemen oder Interventionen anderer Geber existieren.

Z-q – „Das Zielsystem des Vorhabens wird anlassbezogen angepasst“: In diesem Bewertungskriterium wurde eine vergleichsweise hohe Abweichung von den Vorgaben festgestellt. Diese werden durchschnittlich lediglich zu 67 Prozent eingehalten. Der Wert liegt damit deutlich unter dem Wert der vergangenen Jahre (2016: 85 Prozent) und auch unterhalb des Mittelwerts aller Prüffahre (72 Prozent).

Dabei lässt sich feststellen, dass in einem Teil der Vorhaben Zielsysteme nicht angepasst werden, obwohl dies aus gutachterlicher Sicht notwendig wäre, z. B. um auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. Gründe hierfür sind, dass in fast der Hälfte der Vorhaben Wirkungshypothesen nicht systematisch überprüft und ggfs. angepasst werden und in einem Viertel der Fälle relevante Veränderungen im Partnersystem nicht im Zielsystem nachvollzogen werden, z. B. auch im Fall einer Veränderung in den Sektorstrategien des Partnerlandes.

In anderen Fällen wird eine entsprechende Anpassung zwar vorgenommen, aber diese Anpassung nicht mit dem BMZ abgestimmt, z. B. über Änderungsangebote. In der Folge existieren in diesen Vorhaben zwei Zielsysteme: Eines, welches für die Steuerung des Vorhabens relevant ist und ein weiteres, welches lediglich den Rahmen für die Berichterstattung gegenüber dem BMZ darstellt, aber nicht (mehr) das Wirkungsmodell des Vorhabens abbildet.

Die Folgen sind im ersten Fall ein erhöhtes Risiko für die Zielerreichung und damit die Wirksamkeit des Vorhabens und im zweiten Fall ein Verlust von Transparenz gegenüber dem Auftraggeber BMZ und damit auch ein Verlust an Möglichkeiten zur politischen Steuerung.

3.4 Angebotslegung und Berichterstattung

Die Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ widmet sich den formalen und inhaltlichen Qualitätsmerkmalen der Kurzstellungnahmen, Programm- bzw. Modulvorschläge sowie der Projektfortschrittsberichte (PFB) nach alter Handreichung bzw. Berichterstattung zu Modulen nach neuer Handreichung. Bevor eine TZ-Maßnahme beauftragt werden kann, muss die GIZ zunächst im Regelfall eine Kurzstellungnahme und ein Angebot vorlegen. Die Angebote sind Basis für Entscheidungen des BMZ und Grundlage der Auftragserteilung. Nach der Beauftragung soll das BMZ wiederum jährlich einen Bericht zum Fortschritt der Maßnahme erhalten. Die Berichte dienen der Rechenschaftslegung sowie der politischen Steuerung während der Umsetzung eines Vorhabens. Die Berichte sollen gemäß der formalen und inhaltlichen Vorgaben der jeweiligen Handreichungen erstellt werden und zentrale Entwicklungen im Berichtszeitraum im Vergleich zum Angebot dokumentieren.

Laut den Ergebnissen der Externen Qualitätskontrolle 2013–2016 lag die Einhaltung der Vorgaben zur Angebotslegung und Berichterstattung in den vergangenen Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Sowohl in der Aktenprüfung als auch der Vor-Ort-Prüfung konnten nur geringfügige Abweichungen festgestellt werden. Gleichzeitig wurde bei der Untersuchung in den vergangenen Jahren deutlich, dass die Art der Berichterstattung den angestrebten Nutzen für das BMZ nur eingeschränkt erbracht hat. Grund hierfür waren eine mangelnde Transparenz und Offenheit in den Berichten seitens der GIZ bei Herausforderungen, Risiken und Schwierigkeiten in der Vorhabensumsetzung. Vorherrschend war eine affirmative Darstellung der Vorhabensdurchführung und -entwicklung, die sich auf Erfolge konzentrierte. Zudem fehlte ein Mechanismus der internen Qualitätssicherung, sodass die Berichte sich in Form und Inhalt stark unterschieden. Dieser Umstand basierte unter anderen auch auf fehlenden inhaltlichen Vorgaben zur Berichterstattung seitens des BMZ. Im Zuge der GVR wurde daher eine kommentierte Gliederung zur Berichterstattung entwickelt, die u. a. eine verbesserte Darstellung der Wirkungszielerreichung fördern soll, um die Steuerungsrelevanz der Berichterstattung insgesamt zu erhöhen.

Die Externe Qualitätskontrolle hat diese neuen Vorgaben entsprechend aufgegriffen und zusätzliche Indikatoren bzw. Bewertungskriterien im Prüfsystem ergänzt. Diese umfassen u. a. die Darstellung von bisher erreichten Zielen und Meilensteinen, die Beschreibung von Veränderungen im Partnersystem und die Entwicklung von Risiken bzw. den Umgang mit diesen. Die neuen Vorgaben und entsprechenden Prüfaspekte sollen zu einer lernorientierten Auseinandersetzung mit Herausforderungen und Rückschlägen in den Berichten führen. Da jedoch zum Zeitpunkt der diesjährigen Qualitätskontrolle noch keine Projektfortschrittsberichte nach den neuen Vorgaben existierten, beziehen sich die Ergebnisse hinsichtlich der Qualität der Berichte ausschließlich auf die Einhaltung der alten Vorgaben. Es ist zu erwarten, dass im Prüffahr 2018 erste Erkenntnisse zum Effekt der GVR auf die Qualität Berichterstattung vorliegen.

Hinsichtlich der Qualität der Angebote ist anzumerken, dass in den vergangenen Jahren der Externen Qualitätskontrolle nur die Modulvorschläge geprüft wurden, da keine prüfbaren Vorgaben zur Erstellung von Kurzstellungnahmen existierten. Da im Rahmen der GVR eine Handreichung für Kurzstellungnahmen erstellt wurde, umfasste die Prüfung dieses Jahr neben den Modulvorschlägen erstmalig auch die formale und inhaltliche Qualität der Kurzstellungnahmen. Diese stellen ein zentrales Steuerungsinstrument für das BMZ im Verfahren der Beauftragung dar, da sie frühzeitige politische Entscheidungen zur Vorhabenskonzeption ermöglichen.

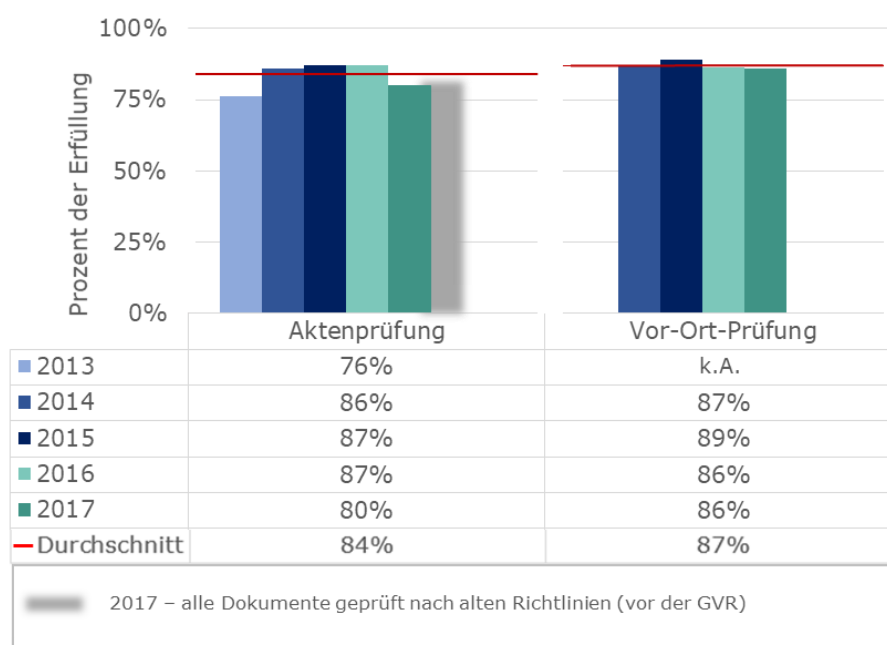
3.4.1 Qualitätsentwicklung bei der Angebotslegung und Berichterstattung

In der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ beträgt die Zielerreichung der Aktenprüfung in diesem Jahr durchschnittlich 80 Prozent. Damit fällt die Abweichung mit 20 Prozent in diesem Jahr größer aus als im Durchschnitt aller Prüffahre (16 Prozent) und im vergangenen Jahr (13 Prozent). Das Ergebnis der Vor-Ort-Prüfung ist mit durchschnittlich 86 Prozent Zielerreichung konstant zum Vorjahr geblieben und liegt etwa im Durchschnitt aller Prüffahre (87 Prozent).

Die Ergebnisse der Aktenprüfung basieren dabei auf vier Bewertungskriterien, die sich unterschiedlich entwickelt haben: Eine leichte Qualitätssteigerung ist hinsichtlich der Einhaltung formaler und inhaltlicher Kriterien der Berichtslegung zu verzeichnen, ebenso wie bei der Darstellung von Veränderungen und Zielerreichung. Eine Verschlechterung der Ergebnisse zeigt sich hingegen bezüglich der formalen und inhaltlichen Vorgaben zur Angebotslegung sowie der Steuerungsrelevanz der Berichte.

Im Rahmen der Vor-Ort-Prüfung wurde untersucht, ob die Berichterstattung ein realistisches Bild der Situation vor Ort wiedergibt und inwiefern der Informationsaustausch neben den Berichten die politische Steuerung unterstützt. Bei beiden Bewertungskriterien wurden ähnlich leichte Abweichungen festgestellt.

Abbildung 11: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)



Insgesamt lässt sich zwischen der Qualitätsentwicklung der Angebote (einschließlich der erstmalig geprüften Kurzstellungnahmen nach neuer Handreichung) und der Qualitätsentwicklung der Berichterstattung unterscheiden. In Bezug auf die Angebotslegung zeigt sich, dass die alten Vorgaben in aller Regel bekannt sind und weitgehend eingehalten werden. Bei den Vorgaben der neuen Handreichung bestehen hingegen noch größere Herausforderungen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass derzeit im Rahmen der GVR-Einführung ein noch andauernder Lernprozess in der GIZ stattfindet, der die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Kurzstellungnahmen und Modulvorschläge betrifft. Bei den Kurzstellungnahmen werden beispielsweise noch nicht in allen Fällen zwei Optionen für den Instrumenteneinsatz dargestellt. Im Gegensatz dazu enthalten die neuen Modulvorschläge in nahezu allen Fällen die neu eingeführte Wirkungslogik und Zuordnung der Instrumente zu den Outputs.

Bei der Berichtslegung wird deutlich, dass sich zwar die formale Qualität der Berichte durch den Standardisierungsprozess und interne Qualitätssicherungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren verbessert hat, jedoch weiterhin Optimierungspotenziale bei der inhaltlichen Qualität der Berichte bestehen. So werden z. B. in allen Berichten die aktuellen Werte zur Zielerreichung genannt, gleichzeitig werden Fort- und Rückschritte sowie wichtige steuerungsrelevante Entwicklungen noch immer nicht ausreichend nachvollziehbar dargestellt und kritisch reflektiert. Auf Basis der Berichte ist es weiterhin oft schwierig, den Werdegang eines Vorhabens mit seinen Herausforderungen, Erfolgen und Lernerfahrungen nachzuvollziehen. Dies beschränkt den Nutzen der Berichterstattung für die politische Steuerung durch das BMZ und kann negative Konsequenzen für die Erreichung von entwicklungspolitischen Zielen haben. Hinsichtlich der Berichtslegung ist abschließend anzumerken, dass in der diesjährigen Prüfung noch kein Effekt der GVR sichtbar ist, da sich die Ergebnisse ausschließlich auf Berichte nach alter Handreichung stützen.

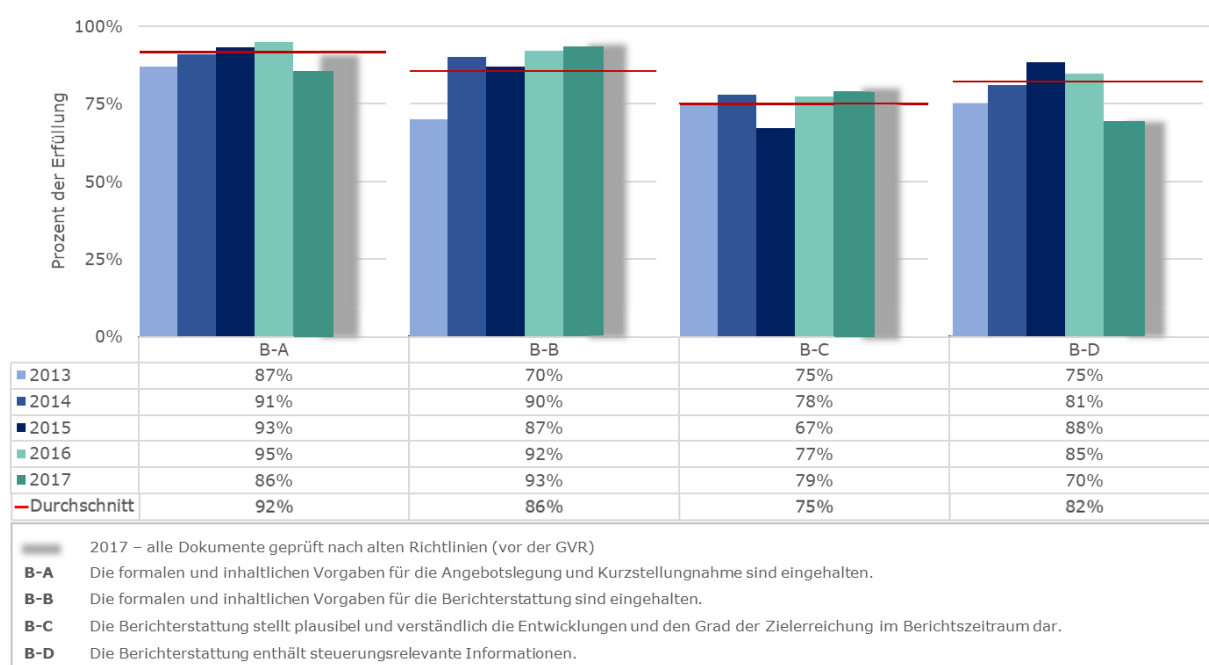
Bei der Überprüfung der Übereinstimmung von Berichterstattung und Realität vor Ort konnte festgestellt werden, dass in einigen Vorhaben Differenzen bestehen. Dies betrifft

insbesondere die Risiken: Die vor Ort festgestellten Risiken wurden dabei nicht bzw. nicht ausreichend in den Berichten thematisiert, stellen jedoch aus gutachterlicher Sicht wichtige steuerungsrelevante Informationen für das BMZ dar. Außerdem haben nicht alle Vorhaben das BMZ rechtzeitig und adäquat zu zielkritischen Veränderungen informiert. Dies ist auch Ausdruck eines reaktiven Kommunikationsstils, in dem zwar alle Anfragen des BMZ beantwortet werden, aber nicht proaktiv zu Herausforderungen kommuniziert wird.

3.4.2 Detailbewertung der Angebotslegung und Berichterstattung

B-A – „Die formalen und inhaltlichen Vorgaben für die Angebotslegung und Kurzstellungnahme sind eingehalten“: Mit einer leichten Abweichung von 14 Prozent fällt dieses Bewertungskriterium etwas ab gegenüber den durchschnittlichen Ergebnissen aller Prüffahre (acht Prozent) und des letzten Jahres (fünf Prozent). Trotz der größeren Abweichung in diesem Jahr liegt die Zielerreichung hier weiterhin auf einem hohen Niveau. Die negative Entwicklung lässt sich vor allem auf die veränderten Vorgaben im Zuge der GVR zurückführen. Eine differenzierte Auswertung der Vorhaben nach alter und neuer Handreichung zeigt, dass die alten Vorgaben für die Angebotslegung den meisten Vorhaben bekannt sind und in der Regel eingehalten werden (91 Prozent). Im Gegensatz dazu scheinen die neuen Vorgaben zur Erstellung von Modulvorschlägen und Kurzstellungnahmen noch nicht vollständig verinnerlicht worden zu sein; lediglich etwas mehr als zwei Drittel der Vorhaben erfüllen diese bereits (69 Prozent). Die größten Abweichungen bestehen dabei in Bezug auf die Kurzstellungnahmen, denn diese erfüllen die formalen und inhaltlichen Vorgaben nur zu 50 bzw. 17 Prozent. Dies zeigt, dass die GVR-Einführung in der GIZ mit einem Lernprozess einhergeht, der noch nicht abgeschlossen ist.

Abbildung 12: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)



B-B – „Die formalen und inhaltlichen Vorgaben für die Berichterstattung sind eingehalten“: Mit einer geringfügigen Abweichung von sieben Prozent kann dieses Bewertungskriterium an den positiven Trend des Vorjahres (2016: acht Prozent) anknüpfen

und fällt insgesamt besser aus als der Durchschnitt aller Prüffahre (2013–2017: 14 Prozent). Da bislang noch keine Berichte nach den neuen Handreichungen vorliegen, basiert das Ergebnis in diesem Jahr ausschließlich auf den Projektfortschrittsberichten nach alter Handreichung. Hier ist zu erkennen, dass der Standardisierungsprozess der vergangenen Jahre inzwischen Früchte trägt. Während die formalen Vorgaben bezüglich der Berichte in aller Regel eingehalten werden, existieren bei den inhaltlichen Anforderungen ebenfalls nur leichte Abweichungen. Mit der Einführung der neuen Vorgaben zur Berichterstattung im Rahmen der GVR ist in den nächsten Jahren erneut eine Lernkurve zu erwarten. Erfahrungsgemäß dauert es einige Zeit, bis neue formale und inhaltliche Vorgaben in einer Organisation verinnerlicht sind und vollständig umgesetzt werden.

B-C – „Die Berichterstattung stellt plausibel und verständlich die Entwicklungen und den Grad der Zielerreichung im Berichtszeitraum dar“: Ähnlich wie in den vergangenen Jahren weist dieses Bewertungskriterium für 2017 eine deutliche Abweichung von 21 Prozent auf. Damit liegt die Zielerreichung mit 79 Prozent hier wenige Prozentpunkte höher als der Mittelwert aller Prüffahre (75 Prozent) und des Vorjahres (77 Prozent). Auch hier basiert das Prüfergebnis wie in den Vorjahren auf den Projektfortschrittsberichten nach alter Handreichung, da zum Prüfzeitpunkt noch keine Berichte nach den neuen Vorgaben vorlagen.

Die Ergebnisse der diesjährigen Prüfung zeigen, dass der Grad der Zielerreichung, ebenso wie Entwicklungen und Veränderungen, die das Vorhaben betreffen, nach wie vor nicht ausreichend bzw. nachvollziehbar in der Berichterstattung erläutert werden. Wenngleich die Wirkungsmatrix eine Übersicht zum Projektfortschritt hinsichtlich der einzelnen Indikatoren bietet, werden die Entwicklungen in vielen Berichten kaum schriftlich reflektiert. Die Qualitätsunterschiede der Berichte in Bezug auf die Beschreibung und Reflexion der bisher erreichten Wirkungen sind dabei weiterhin groß. Viele Vorhaben beschreiben die Wirkungen entlang der vergebenen Kennungen, der OECD-DAC-Kriterien oder der definierten Handlungsfelder. Allerdings unterscheiden sich die Wirkungskapitel hinsichtlich des Detailgrades und der Verständlichkeit, sodass es mitunter schwierig ist, den Prozess der Zielerreichung nachzuvollziehen. Da im Zuge der GVR eine kommentierte Gliederung für die Projektfortschrittsberichte entwickelt wurde, ist jedoch in den kommenden Jahren eine positive Entwicklung mit Bezug auf inhaltliche Qualität, d. h. Verständlichkeit und Nutzbarkeit der Berichte zu erwarten, sofern die neuen Vorgaben verinnerlicht werden.

B-D – „Die Berichterstattung enthält steuerungsrelevante Informationen“: Die Prüfung hinsichtlich der steuerungsrelevanten Inhalte des Berichts fällt in diesem Jahr mit einer schwerwiegenden Abweichung von 30 Prozent deutlich schlechter aus als in den vergangenen Jahren (2013–2017: 18 Prozent; 2016: 15 Prozent). Der positive Trend, der sich noch bis 2015 angedeutet hatte, konnte somit nicht fortgesetzt werden. Die Abweichung ist insofern gravierend, als die Projektfortschrittsberichte ein zentrales Instrument zur Rechenschaftslegung und politischen Steuerung durch das BMZ darstellen. Mangelt es in den Berichten an steuerungsrelevanten Inhalten, kann diese Funktion nicht im vollen Umfang ausgeübt werden.

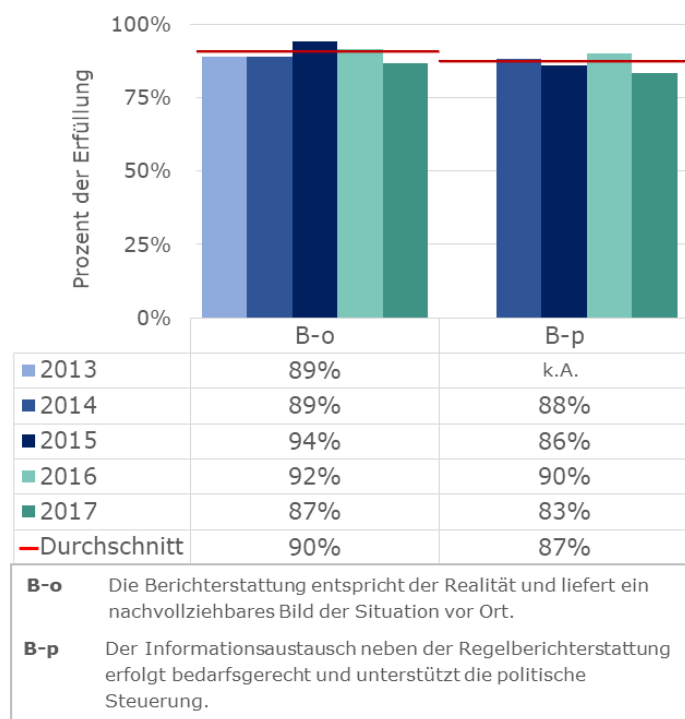
Positiv zu vermerken ist, dass die Vorhaben die jährlichen Berichtlegungsfristen überwiegend einhalten. Darüber hinaus werden Empfehlungen von Projekt- bzw. Zwischenevaluierungen (PEV) und Projektfortschrittskontrollen (PFK) in den Berichten aufgegriffen. Zu berücksichtigen sind hier jedoch die geringen Fallzahlen (fünf Vorhaben). Defizite gibt es hingegen bei der Formulierung von Handlungsbedarfen für das BMZ. Lediglich zwei Drittel (66 Prozent) der Vorhaben machen in den Berichten Angaben zu den vom BMZ zu

ergreifenden Maßnahmen. Hinzu kommt, dass viele Vorhaben weiterhin angeben, es seien keine Maßnahmen nötig. Diese Beobachtung setzt sich aus den vergangenen Prüfjahren fort. Während im Rahmen der Aktenprüfung nicht bewertet werden kann, ob die Schlussfolgerung der Vorhaben inhaltlich richtig ist, konnten in den Vor-Ort-Prüfungen durchaus Handlungsbedarfe festgestellt werden, die in der Berichterstattung keine Erwähnung finden, aber genannt werden sollten.

Die größten Abweichungen existieren in Bezug auf die Reflexion der Risiken. Lediglich etwas mehr als die Hälfte der Vorhaben (53 Prozent) setzt sich in den Berichten ausreichend mit den Risiken auseinander. Vielfach werden die im Angebot formulierten Risiken im gleichen Wortlaut in den Berichten wiederholt, ohne Veränderungen oder durchgeführte Maßnahmen zum Umgang mit diesen Risiken zu beschreiben. Auch hier zeigen die Erkenntnisse der Vor-Ort-Prüfungen, dass sich die Risiken während der Vorhabenslaufzeit häufig verschieben, sodass eine stärkere Auseinandersetzung damit in den Berichten die politischen Steuerungsmöglichkeiten des BMZ verbessern könnte. Wie in den übrigen Bewertungskriterien zur Berichterstattung bezieht sich das Prüfergebnis ausschließlich auf Berichte nach den alten Vorgaben, da noch keine Berichte nach neuer Handreichung vorliegen. Durch die neuen Vorgaben im Zuge der GVR wird angestrebt die Steuerungsrelevanz der Berichte deutlich zu erhöhen.

B-E – „Die Berichterstattung beschreibt nachvollziehbar die Umsetzung der Maßnahme und Abwägungsentscheidungen“: Dieses Bewertungskriterium der Aktenprüfung ist im Rahmen der GVR neu in das Prüfsystem aufgenommen worden. Da zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Berichte nach den neuen Vorgaben vorlagen, liegen hierzu keine Ergebnisse vor.

Abbildung 13: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Angebotslegung und Berichterstattung“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)



B-o – „Die Berichterstattung entspricht der Realität und liefert ein nachvollziehbares Bild der Situation vor Ort“: Dieses Bewertungskriterium weist eine leichte Abweichung von 13 Prozent auf. Damit entspricht die Abweichung etwa dem Durchschnitt der Prüffahre (zehn Prozent), liegt jedoch leicht höher als im letzten Jahr (acht Prozent). Trotz dieser negativen Entwicklung zum Vorjahr kann zunächst positiv festgestellt werden, dass die Berichte in der Regel keine inhaltlich falschen Informationen enthalten. Zudem kann die in den Angeboten und Berichten beschriebene Problemanalyse für alle Vorhaben (zehn von zehn) bestätigt werden. Weiterhin entsprechen auch die Partnerkapazitäten in der Realität in fast allen Fällen (neun von zehn) der Beurteilung in den Berichten. Meist haben die Vorhaben ein zutreffendes Bild von der Leistungsfähigkeit, den Stärken und Herausforderungen der einzelnen Partner, sodass sie ihr methodisches Vorgehen in der Umsetzung entsprechend anpassen können. Schließlich können auch die beschriebenen Fortschritte bezüglich der Wirkungen in allen Vorhaben vor Ort bestätigt werden.

Der Negativtrend in Bezug auf das Bewertungskriterium liegt demnach in einer mangelnden Risikoeinschätzung, welche in einigen Vorhaben (drei von zehn) Differenzen zwischen den Berichten und der Realität vor Ort aufweist. Die vor Ort festgestellten Risiken wurden dabei nicht bzw. nicht ausreichend in den Berichten thematisiert, stellen jedoch aus gutachterlicher Sicht wichtige steuerungsrelevante Informationen für das BMZ dar. Dieses Ergebnis deckt sich mit der übergreifenden Beobachtung, dass die Darstellung in den Berichten oftmals erfolgsorientiert ist und Probleme bzw. Herausforderungen kaum beschrieben werden. Diese Form der Berichterstattung macht es für das BMZ schwierig, ein nachvollziehbares Bild der Situation vor Ort zu bekommen und ggf. Entscheidungen zur Umsteuerung zu treffen. Dieser Umstand wurde jedoch im Rahmen der GVR durch die Entwicklung neuer Vorgaben adressiert, sodass in den nächsten Jahren Veränderungen zu erwarten sind.

B-p – „Der Informationsaustausch neben der Regelberichterstattung erfolgt bedarfsgerecht und unterstützt die politische Steuerung“: Mit einer Zielerreichung von 83 Prozent liegt das Bewertungskriterium etwas unter dem Durchschnitt der vergangenen Jahre (87 Prozent) und des Prüffjahres 2016 (90 Prozent). Dabei zeigt eine differenzierte Betrachtung, dass die Vorhaben in allen untersuchten Fällen angemessen und zeitnah auf Informationsanfragen des BMZ reagieren (acht von acht). Im Gegensatz dazu informieren nicht alle Vorhaben (sechs von acht) das BMZ rechtzeitig und adäquat zu zielkritischen Veränderungen. Dieses Ergebnis macht deutlich, dass das Kommunikationsverhalten der Vorhaben gegenüber dem BMZ eher reaktiver statt proaktiver Natur ist. Fordert das BMZ Informationen an, so werden diese entsprechend zur Verfügung gestellt, jedoch erfolgt seitens der GIZ seltener eine proaktive Ansprache zu Veränderungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfen. Dies ist insofern problematisch, als dass die Berichterstattung bislang oftmals kein ausreichend nachvollziehbares Bild der Situation vor Ort darstellt (siehe Bewertungskriterium B-p). Um eine adäquate politische Steuerung durch das BMZ zu ermöglichen, ist es somit notwendig, dass die Vorhaben die WZ-Referent/innen bzw. Länderreferent/innen des BMZ zeitnah zu zielkritischen Veränderungen im Vorhaben, bei Partnern oder im politischen Kontext informieren.

B-q – „Die in der Berichterstattung erläuterten Reflexionen haben einen Einfluss auf die Vorhabensgestaltung und den Partnerdialog“: Dieses Bewertungskriterium der Vor-Ort-Prüfung ist im Rahmen der GVR neu in das Prüfsystem aufgenommen worden. Da in der diesjährigen Vor-Ort-Prüfung ausschließlich Vorhaben auf Basis der alten Handreichungen untersucht wurden, liegen für dieses Bewertungskriterium keine Ergebnisse vor.

3.5 Plausibilität des Instrumenteneinsatzes

Die GIZ hat zur Umsetzung ihrer Maßnahmen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die auf Basis des methodischen Konzepts ausgewählt werden. Die Prüfkategorie zur Plausibilität des Instrumenteneinsatzes untersucht somit, inwiefern der ausgewählte Instrumentenmix wirksam und wirtschaftlich unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken ausgewählt und eingesetzt wird. Damit berührt diese Prüfkategorie sowohl Aspekte der Wirksamkeit als auch der Wirtschaftlichkeit: Ein Vorhaben kann nur so erfolgreich sein wie die eingesetzten Instrumente.

Als zentrale Herausforderungen hat die Externe Qualitätskontrolle in den vergangenen Jahren eine nachvollziehbare Darstellung und Reflexion des Instrumenteneinsatzes identifiziert. Wenngleich sich die Darstellung in den Prüffahren 2013 bis 2016 erheblich verbessert hat, war aus den Angeboten bzw. Instrumentenkonzepten bisher oft nicht nachvollziehbar, inwieweit der Instrumentenmix wirtschaftlich, zielgerichtet und kontextbasiert eingesetzt werden soll. Dies lag unter anderem auch in den fehlenden Vorgaben zur Darstellung des Instrumenteneinsatzes in den Angeboten begründet. Im Zuge der GVR wurden daher neue und konkretere Vorgaben formuliert, nach denen insbesondere auch alternative Optionen und die Wirtschaftlichkeit der Instrumente im Angebotsprozess thematisiert werden sollen. Darüber hinaus soll die Nachvollziehbarkeit erhöht werden, indem die Instrumente in einem standardisierten Format differenziert dargestellt und einzelnen Outputs zugeordnet werden. Neben diesen aktualisierten Vorgaben wird im neuen Prüfsystem der Externen Qualitätskontrolle auch die Berichterstattung zum Instrumenteneinsatz sowie der planmäßige Einsatz der Instrumente vor Ort untersucht.

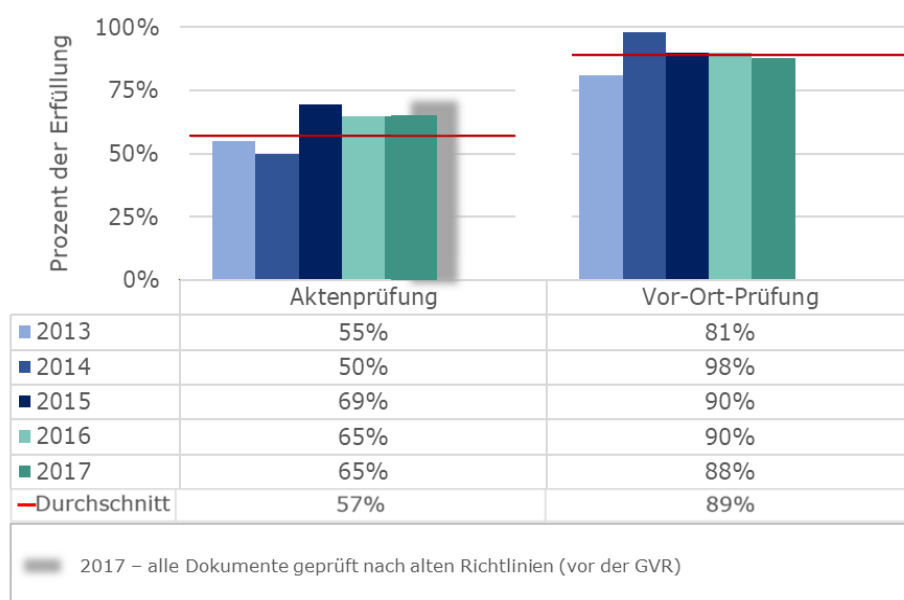
Für die Vorhaben nach neuer Handreichung ist die Kurzstellungnahme (KSN) als zusätzlicher Prüfgegenstand in dieser Prüfkategorie neu hinzugekommen. Die KSN ist insbesondere für die Darstellung der Optionen und die Begründung des Instrumentenmixes mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit ein zentrales Dokument im Beauftragungsprozess zwischen GIZ und BMZ.

3.5.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf die Plausibilität des Instrumenteneinsatzes

Die Zielerreichung in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ beträgt in diesem Jahr bei der Aktenprüfung durchschnittlich 65 Prozent und bleibt somit konstant zum Vorjahr (65 Prozent). Trotz der weiterhin schwerwiegenden Abweichung ist im Vergleich zum Durchschnitt aller Prüffahre eine positive Entwicklung erkennbar (2013–2017: 57 Prozent).

Bei der Vor-Ort-Prüfung konnte in diesem Jahr eine durchschnittliche Zielerreichung von 88 Prozent festgestellt werden. Damit liegt das Ergebnis der diesjährigen Untersuchung etwa im Mittel aller Prüffahre (89 Prozent) und auf dem Niveau des letzten Jahres (90 Prozent).

Abbildung 14: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)



Die Ergebnisse der Aktenprüfung setzen sich dabei in diesem Jahr aus drei Bewertungskriterien zusammen, die allesamt deutliche bis schwerwiegende Abweichungen zwischen 24 und 47 Prozent aufzeigen. Die Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfung basieren ebenfalls auf drei Bewertungskriterien, wobei eines davon dieses Jahr zum ersten Mal geprüft wurde (I-r). Die Abweichungen in der Vor-Ort-Prüfung fallen insgesamt etwas geringer aus als in der Aktenprüfung.

Angesichts der gravierenden Abweichungen in der Aktenprüfung zeigt sich, dass die Plausibilisierung des Instrumenteneinsatzes in den Angebotsdokumenten weiterhin ein Handlungsfeld für die GIZ ist. Während eine Darstellung des Instrumenteneinsatzes weitgehend den Vorgaben entspricht, fällt es vielen Vorhaben schwer, die ausgewählten Instrumente zu begründen und im Vorhabenskontext zu reflektieren. Dabei fehlt insbesondere eine Auseinandersetzung der Vorhaben mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit des Instrumentenmixes.

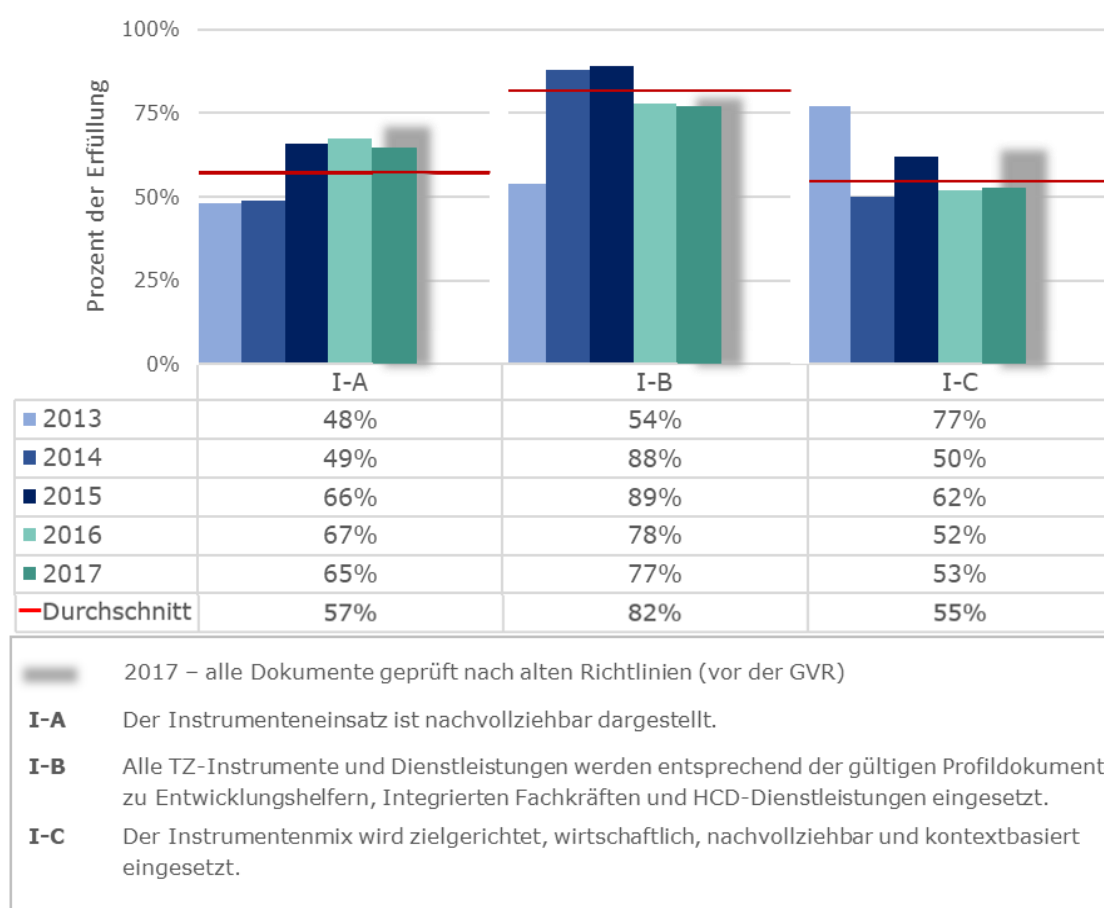
Durch die GVR sind die Anforderungen in Bezug auf die Plausibilisierung des Instrumenteneinsatzes gestiegen; gleichzeitig sind die Vorgaben des BMZ bezüglich der Darstellung in den Angeboten konkreter geworden. Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass ein Lernprozess in der GIZ initiiert wurde, in deren weiterem Verlauf die neuen Vorgaben noch verinnerlicht werden müssen. Zum anderen ist bereits heute ein Mehrwert der GVR erkennbar, da die neuen Vorgaben zu einer differenzierteren Darstellung der Instrumente führen. Die Näherungswerte der Aktenprüfung verdeutlichen, dass die nach neuen Vorgaben erstellten Angebote insgesamt eine höhere Qualität aufweisen, würde man sie nach den alten Vorgaben prüfen.

Eine klare Zuordnung der Instrumente zu einzelnen Outputs wird die Nachvollziehbarkeit des Instrumenteneinsatzes in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter erhöhen. Handlungsbedarf besteht noch bei der Darstellung und Reflexion zu möglichen Instrumentenkombinationen in Form von Optionen in den Kurzstellungnahmen. Hier deuten die Ergebnisse darauf hin, dass noch Unklarheiten bezüglich der Vorgaben durch das BMZ bestehen.

Im Gegensatz zu den Aktenprüfungen liegt die Qualität des Instrumenteneinsatzes in der Vorhabensumsetzung auf einem konstant hohen Niveau. Die Instrumente werden überwiegend integriert, koordiniert, flexibel und wirksam eingesetzt; außerdem entspricht der Einsatz meist ihren vorgegebenen Profilen. Bedenkenswert ist lediglich die mitunter ausbleibende Anpassung des Instrumenteneinsatzes nach Veränderungen in der Konzeption. Hier gilt es, den Instrumentenmix während der Vorhabenslaufzeit regelmäßig zu reflektieren und ggf. anzupassen, damit die in der Wirkungsmatrix bzw. Wirkungslogik vorgesehenen Ziele realisiert werden können.

3.5.2 Detailbewertung der Plausibilität des Instrumenteneinsatzes

Abbildung 15: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)



I-A – „Der Instrumenteneinsatz ist nachvollziehbar dargestellt“: Bei der nachvollziehbaren Darstellung des Instrumenteneinsatzes liegt in diesem Prüfwahljahr eine schwerwiegende Abweichung von 35 Prozent vor. Dies entspricht etwa dem Ergebnis des Vorjahres (33 Prozent); insgesamt fällt das Ergebnis besser aus als im Durchschnitt aller Prüfwahljahre (Abweichung 43 Prozent). Die weiterhin starke Abweichung ist eine Folge der nicht ausreichenden Begründung, inwiefern der gewählte Instrumentenmix effektiv hinsichtlich der Zielerreichung ist. Während es den meisten Vorhaben (sowohl nach Alter als auch neuer Handreichung) gelingt, die eingesetzten Instrumente differenziert zu beschreiben, kann nur etwas mehr als die Hälfte der Vorhaben die Auswahl qualitativ und quantitativ begründen. So wird beispielsweise bei Maßnahmen zum Human Capacity Development (HCD) häufig nicht

klar, wie diese mit den verschiedenen Instrumenten verknüpft sind, da in der Kostendarstellung lediglich die teilnehmerbezogenen Kosten dargestellt und somit den Outputs zugeordnet werden und weitere Kosten, z. B. für Kurzzeiteinsätze von Fremdpersonal zum Zwecke von HCD, in anderen Kostenarten.

Noch seltener gelingt es den Vorhaben, die Instrumente mit Blick auf die Effektivität zu begründen. Hier ist zudem ein deutlicher Unterschied zwischen den Vorhaben nach alten und neuen Vorgaben sichtbar: Während bei ca. der Hälfte der Angebote nach alter Handreichung (53 Prozent) eine nachvollziehbare Begründung vorliegt, erfüllen lediglich 17 Prozent der Modulvorschläge die neuen Vorgaben. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Bewertungsmaßstäbe im Zuge der GVR angehoben wurden und daher auch bei gleichbleibender Qualität größere Abweichungen bestehen können. Werden alle Angebote nach den alten Vorgaben geprüft, liegt die Zielerreichung bei 50 Prozent. Insgesamt ist jedoch erkennbar, dass es den Vorhaben weiterhin schwerfällt, plausibel zu erläutern, wie die Instrumente konkret zur Zielerreichung beitragen und warum ihr Einsatz sinnvoll ist.

In der diesjährigen Prüfung ist zudem aufgefallen, dass aus den Angeboten nicht ersichtlich ist, wenn substantielle Teile der Vorhaben bis hin zu vollständigen Vorhaben (bezogen auf die Wirkungen) an Consulting-Firmen vergeben werden sollen. Diese Information ist aber für das Verständnis des Instrumenteneinsatzes relevant, da z. B. unter Steuerungsgesichtspunkten ein relevanter Unterschied besteht, ob das Instrument „Langzeitfachkraft“ durch Personal der GIZ oder das eines Unterauftragnehmers besetzt wird. Die Beobachtung bezüglich der Vergabe von Vorhaben bzw. einzelner Komponenten ist dabei als Hinweis zu verstehen und fließt nicht in die Bewertung ein.

I-B – „Alle TZ-Instrumente und Dienstleistungen werden entsprechend der gültigen Profildokumente zu Entwicklungshelfern, Integrierten Fachkräften und HCD-Dienstleistungen eingesetzt“: Mit einer deutlichen Abweichung von 23 Prozent fällt dieses Jahr das Ergebnis in diesem Bewertungskriterium etwas schlechter aus als im Mittel der Jahre 2013–2017 (18 Prozent) sowie des letzten Jahres (22 Prozent). Der Durchschnittswert über alle Prüffahre ist jedoch nun bedingt aussagekräftig, da große Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren bestehen. Der Grund dafür ist die Anwendung eines anderen Bewertungsmaßstabs zur Interpretation der zugrundeliegenden Indikatoren im Jahr 2013. Der Bewertungsmaßstab wurde 2014 dahingehend angepasst, dass lediglich eine implizite, jedoch keine explizite Reflexion erforderlich ist. In diesem Prüffahr wiederum ist durch die neue Handreichung im Rahmen der GVR der Bewertungsmaßstab wieder angehoben worden. Bei der Betrachtung der Ergebnisse zeigt sich, dass der Einsatz der Instrumente laut Darstellung in den Dokumenten in den allermeisten Fällen den gültigen Profilen entspricht. Verbesserungspotenzial besteht jedoch hinsichtlich der Auseinandersetzung mit den jeweiligen Stärken der Instrumente – dies gelingt in den Vorhaben nach alter Handreichung zu 63 Prozent und in den Vorhaben nach neuer Handreichung zu 42 Prozent. Der Unterschied ist hier durch die Anhebung des Bewertungsmaßstabes zu erklären. Nach den neuen Vorgaben wird eine ausführlichere Reflexion der ausgewählten Instrumente mit Bezug auf ihre Stärken im Vorhabenskontext erwartet. Werden alle Angebote nach dem Bewertungsmaßstab der alten Vorgaben gemessen, fällt das Ergebnis mit 66 Prozent etwas besser aus (Näherungswert).

Darüber hinaus werfen die Ergebnisse der diesjährigen Prüfung die Frage auf, ob die derzeit in den Angebotsdokumenten eher breit gefassten Instrumenten-Kategorien der tatsächlichen Diversität in den Vorhaben gerecht werden. So nimmt das Instrument

Auslandsmitarbeiter/innen (AMA) in der Umsetzung ganz unterschiedliche Formen an; zudem ist aus den Dokumenten selten ersichtlich, ob es sich um GIZ-interne Mitarbeiter/innen oder Consultants handelt.

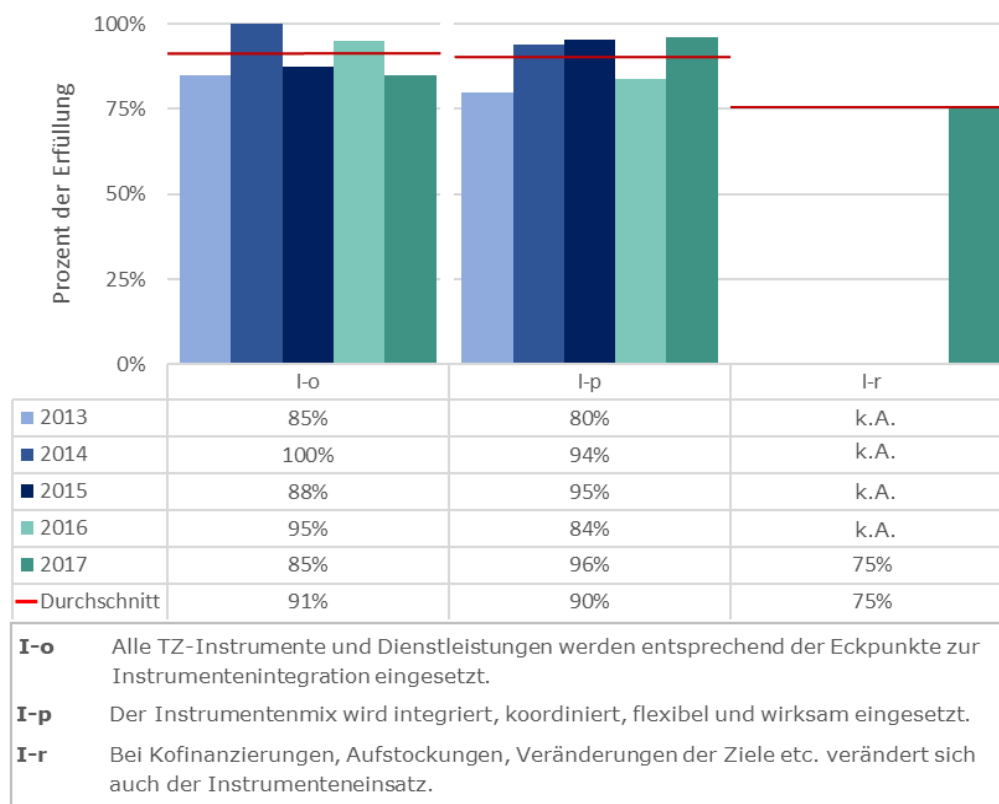
I-C – „Der Instrumentenmix wird zielgerichtet, wirtschaftlich, nachvollziehbar und kontextbasiert eingesetzt“: Im Bewertungskriterium I-C beträgt die Zielerreichung in diesem Jahr lediglich 53 Prozent und bleibt somit gegenüber den Vorjahren relativ stabil (2013–2017: 55 Prozent; 2016: 52 Prozent). Innerhalb der einzelnen Prüfaspekte fallen die Abweichungen unterschiedlich stark aus: Einem Großteil der Vorhaben nach alter Handreichung (79 Prozent) gelingt es, die ausgewählten Instrumente in Bezug auf die Vorhabensziele logisch zu begründen, jedoch wird die Auswahl deutlich seltener mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit begründet. Diese Schwierigkeit ist sowohl bei den Vorhaben nach alten als auch neuen Vorgaben erkennbar – lediglich 39 Prozent der Vorhaben nach alter Handreichung und keines nach neuer Handreichung erfüllen diese Vorgabe. Nach den neuen Richtlinien müssen die Vorhaben in der Kurzstellungnahme zwei Optionen für den Instrumenteneinsatz darstellen und deren Wirtschaftlichkeit erläutern. Damit soll das BMZ eine verbesserte Informationsgrundlage erhalten, um entscheiden zu können, welche der beiden Optionen am ehesten den developmentpolitischen Prioritäten entspricht. Die Ergebnisse der Prüfung zeigen jedoch, dass noch Unklarheit bezüglich dieser Vorgabe herrscht. Nicht in allen untersuchten Kurzstellungnahmen werden allerdings tatsächlich zwei Optionen formuliert. Sind in den KSN Optionen formuliert, so stellen diese die Wirtschaftlichkeit des Instrumentenmixes meist nicht differenziert genug dar.

Weiterhin besteht eine Herausforderung darin, den Instrumenteneinsatz bei Kontextänderungen zu reflektieren und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Lediglich ein Drittel der untersuchten Vorhaben erfüllt diese Vorgabe. Im Gegensatz dazu gelingt es ca. zwei Drittel der Vorhaben darzustellen, wie die Instrumente sich gegenseitig ergänzen und ineinandergreifen. Dies entspricht der Beobachtung aus den Vor-Ort-Prüfungen, die zeigen, dass die Instrumente in der Regel integriert eingesetzt werden und sich in der Umsetzung meist sinnvoll ergänzen.

I-D – „Über den faktischen Instrumenteneinsatz wird berichtet und reflektiert“:

Dieses Bewertungskriterium der Aktenprüfung ist im Rahmen der GVR neu in das Prüfsystem aufgenommen worden. Da zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Berichte nach den neuen Vorgaben vorlagen, liegen hierzu keine Ergebnisse vor.

Abbildung 16: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)



I-o – „Alle TZ-Instrumente und Dienstleistungen werden entsprechend der Eckpunkte zur Instrumentenintegration eingesetzt“: Mit einer durchschnittlichen Zielerreichung von 85 Prozent liegt das Ergebnis dieses Bewertungskriteriums 2017 unter dem Mittel aller Prüffahre (91 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr fällt das Ergebnis ebenfalls schwächer aus (2016: 95 Prozent). In den meisten untersuchten Vorhaben entsprechen die eingesetzten Instrumente ihrem vorgesehenen Profil (in acht von zehn Vorhaben). Die Abweichungen bestehen in Bezug auf den Einsatz von Entwicklungshelfer/innen, die zum Teil auf Makroebene eingesetzt werden, statt auf Mikro- und Mesoebene. Durch den überwiegend profilgetreuen Einsatz der Instrumente kommen ihre Stärken und Besonderheiten in der Umsetzung auch meist zum Tragen (neun von zehn Vorhaben).

I-p – „Der Instrumentenmix wird integriert, koordiniert, flexibel und wirksam eingesetzt“: Die geringfügige Abweichung von vier Prozent in diesem Jahr zeigt an, dass die Instrumente in der Regel sinnvoll und effektiv von den Vorhaben eingesetzt werden. Hier zeigt sich eine positive Entwicklung, da die Abweichung im vergangenen Jahr (2016: 16 Prozent) sowie im Mittel aller Prüffahre (2013–2017: zehn Prozent) höher ausfiel. Die hohe Partnerorientierung der Vorhaben, welche bereits in den Dokumenten festgestellt werden konnte, spiegelt sich in diesem Jahr auch in der Umsetzung auf Ebene der Instrumente wider: So entspricht der Instrumenteneinsatz in allen untersuchten Vorhaben den Partnerbedarfen. Alle befragten Akteure bestätigen, dass die Instrumente sinnvoll in die Strukturen und Systeme auf Partnerseite eingebettet sind. Zudem werden die Instrumente nicht isoliert eingesetzt, sondern aufeinander abgestimmt und vielfach kombiniert eingesetzt. Dadurch können in allen Vorhaben Synergien zwischen den Instrumenten genutzt werden. Verbesserungspotential besteht hinsichtlich der Zuordnung einzelner Instrumente zu den

Outputs eines Vorhabens. So war in zwei Fällen nicht ersichtlich, wie ein Instrument konkret zu den Vorhabenszielen beiträgt.

I-q – „Der Instrumenteneinsatz erfolgt planmäßig“: Dieses Bewertungskriterium der Vor-Ort-Prüfung ist im Rahmen der GVR neu in das Prüfsystem aufgenommen worden. Da in der diesjährigen Vor-Ort-Prüfung ausschließlich Vorhaben auf Basis der alten Handreichungen untersucht wurden, liegen für dieses Bewertungskriterium keine Ergebnisse vor.

I-r – „Bei Ko-Finanzierungen, Aufstockungen, Veränderungen der Ziele etc. verändert sich auch der Instrumenteneinsatz“: Dieses Bewertungskriterium wurde 2017 zum ersten Mal geprüft und weist eine Zielerreichung von 75 Prozent auf. Dabei fällt die Abweichung für die drei inhaltlichen Aspekte dieses Bewertungskriteriums unterschiedlich aus: In zwei untersuchten Vorhaben konnte eine Kofinanzierung akquiriert werden; in beiden Fällen wurde der Instrumenteneinsatz daraufhin entsprechend angepasst. Bei fünf Vorhaben erfolgte außerdem eine Aufstockung der verfügbaren Mittel, doch in einem der fünf Vorhaben ging dies nicht mit einer Anpassung der Instrumente einher. Insgesamt tendieren die Vorhaben dazu, bei einer Kofinanzierung oder Aufstockung zusätzliche Instrumente einzusetzen, wobei eine kritische Reflexion des Instrumentenmixes im Gesamtkontext nur selten stattfindet. Wenn sich die Konzeption eines Vorhabens ändert, zum Beispiel in Form der Modulziele, Indikatoren oder Outputs, reflektieren nur zwei Drittel der Vorhaben eine Anpassung des Instrumenteneinsatzes und setzen diese um. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass in einem Drittel der Vorhaben nach einer Konzeptionsänderung kein schlüssiger Zusammenhang mehr zwischen Wirkungsmatrix, Wirkungsmodell und Instrumenteneinsatz existiert.

3.6 Wirtschaftlichkeit

Die Prüfkategorie Wirtschaftlichkeit wurde im Prüfwahljahr 2013 neu aufgenommen und bis 2016 ausschließlich in den Vor-Ort-Untersuchungen analysiert. Der Grund hierfür war, dass eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit auf Grundlage der Angebote und Berichte nicht möglich war. Es bestand weder eine geeignete Prüfgrundlage in Form von prüfbaren Vorgaben noch ein Prüfgegenstand, da die Dokumente keine prüfbaren Informationen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit enthielten. Die entsprechende Grundlage für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit auf der Basis von Dokumenten (Kurzstellungnahmen, Modulvorschläge und Berichte) wurde erst durch die Umsetzung der GVR und der neuen kommentierten Handreichungen geschaffen.

In der Aktenprüfung werden in diesem Prüfzyklus lediglich zwei von vier Bewertungskriterien geprüft, W-A „Wirtschaftlichkeitsabwägungen finden in der Kurzstellungnahme statt“ und W-B „Die Wirtschaftlichkeit des Moduls ist im Modulvorschlag nachvollziehbar“. Bedingt durch den Einführungsprozess der GVR lagen noch keine Berichte und Änderungsangebote vor und somit fehlten Prüfgegenstände für die Bewertungskriterien W-C „Die GIZ berichtet nachvollziehbar und transparent zur Kostenentwicklung und Wirtschaftlichkeit der Modulumsetzung“ und W-D „Bei wesentlichen Änderungen im Modul reicht die GIZ schnellstmöglich sowie formal richtige und inhaltlich nachvollziehbare Änderungsangebote ein“.

Im Zentrum der Prüfung der Wirtschaftlichkeit in den Vor-Ort-Untersuchungen stehen Aspekte, die für die Wirtschaftlichkeit der Durchführung der Vorhaben relevant sind. Dabei

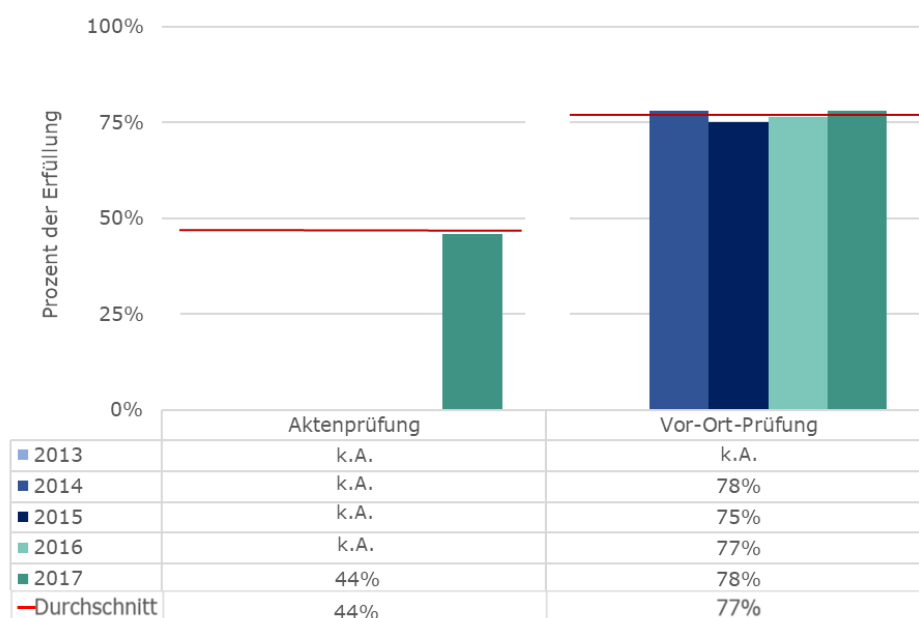
wird im Kontext der Externen Qualitätskontrolle unter Wirtschaftlichkeit vor allem das Streben nach Produktions- und Allokationseffizienz verstanden. Produktionseffizienz ist das Verhältnis zwischen eingesetzten (finanziellen) Ressourcen und erbrachten Leistungen (Outputs), Allokationseffizienz die Relation zwischen den eingesetzten (finanziellen) Ressourcen und den (angestrebten) Wirkungen. Sparsamkeit ist somit eine wichtige Voraussetzung für Wirtschaftlichkeit. Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn diese Relationen optimal ausgestaltet sind. Die Untersuchung ist darauf ausgerichtet zu erfassen, wie über eine Reflexion der Intervention, Kosten-Nutzen-Abwägungen, Mechanismen der Kontrolle der Mittelverwendung und Kooperation sowie Vermeidung von Doppelstrukturen eine optimale Relation angestrebt wird.

Ein zentraler Untersuchungsaspekt ist die Ausrichtung der strategischen und operativen Vorhabenssteuerung an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit kontinuierlich zu reflektieren und zu verbessern. Ein Hebel zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Vorhaben ist die Koordination mit anderen Gebern, um Synergien zu identifizieren und zu nutzen bzw. um Überschneidungen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Auch innerhalb der deutschen EZ ist die Nutzung der Schnittstellen zu den weiteren Durchführungsorganisationen, insbesondere der KfW, und die Kohärenz und Komplementarität der GIZ-Vorhaben eine wichtige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Durchführung. Die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben kann auch dadurch erhöht werden, dass von Partnern und/oder anderen Gebern finanzielle Mittel aufgewendet werden, welche die Zielstellungen des Vorhabens unterstützen und ggf. zu einer Ausweitung der Ziele führen. Ein weiterer Untersuchungsaspekt ist daher, inwiefern ein angemessener Beitrag der Partnerseite in den Vorhaben eingefordert wird und erbracht wird.

3.6.1 Qualitätsentwicklung in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit

Die Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ weist in der Aktenprüfung im Jahr 2017 eine durchschnittliche Abweichung von 56 Prozent auf. Die Prüfkategorie wird in diesem Prüfzyklus erstmalig in der Aktenprüfung erhoben und es bestehen daher keine Vergleichswerte.

Abbildung 17: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ im Zeitverlauf (Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung)



In den Vor-Ort-Prüfungen wurde für die Prüfkategorie Wirtschaftlichkeit das bisher beste Ergebnis ermittelt. Die Einhaltung der Vorgaben liegt mit 78 Prozent einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt aller Prüfjahre, wobei die Prüfung der Wirtschaftlichkeit im Jahr 2013 nur explorativ erfolgte und nicht in die Bewertung einfließt (2014–2017: 77 Prozent). Dabei kann von 2015 bis 2017 ein leichter Aufwärtstrend bei der Einhaltung der Vorgaben auf der Ebene der Prüfkategorie beobachtet werden. Allerdings zeigt eine differenziertere Betrachtung, dass die Bewertung in diesem Prüfzyklus in vier von fünf Bewertungskriterien schlechter ausfällt als im Vorjahr und dass das vergleichsweise positive Ergebnis maßgeblich durch das neu hinzugekommene Bewertungskriterium W-t „Bei eingeworbener Kombifinanzierung erhöht diese die Wirtschaftlichkeit“ bedingt ist. Dieses weist keine Abweichungen auf, wurde allerdings auch ausschließlich für ein Vorhaben erhoben.

Die festgestellten schwerwiegenden Abweichungen in der Aktenprüfung können teilweise als Ausdruck einer gemeinsamen Lernphase in der GIZ und im BMZ bewertet werden. Im Bereich der Wirtschaftlichkeit wurden durch die GVR nicht nur bestehende Anforderungen weiterentwickelt oder konkretisiert, sondern neue Aspekte integriert, zu denen wenig Erfahrung im System der GIZ existiert. Die gilt z. B. für die Anlage zur Kosten-Output-Zuordnung zum Modulvorschlag oder die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Optionen in der Kurzstellungnahme. Hier bestehen jeweils schwerwiegende Abweichungen von den Vorgaben sowohl bei formalen Aspekten als auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung. Insbesondere die fehlende Konsistenz der Darstellung der Modul-Konzeption und der Anlage

Kosten-Output-Zuordnung sollte dabei in den Blick genommen werden, da die Inkonsistenz den Nutzen der Anlage zur Herstellung von Kostentransparenz mindert.

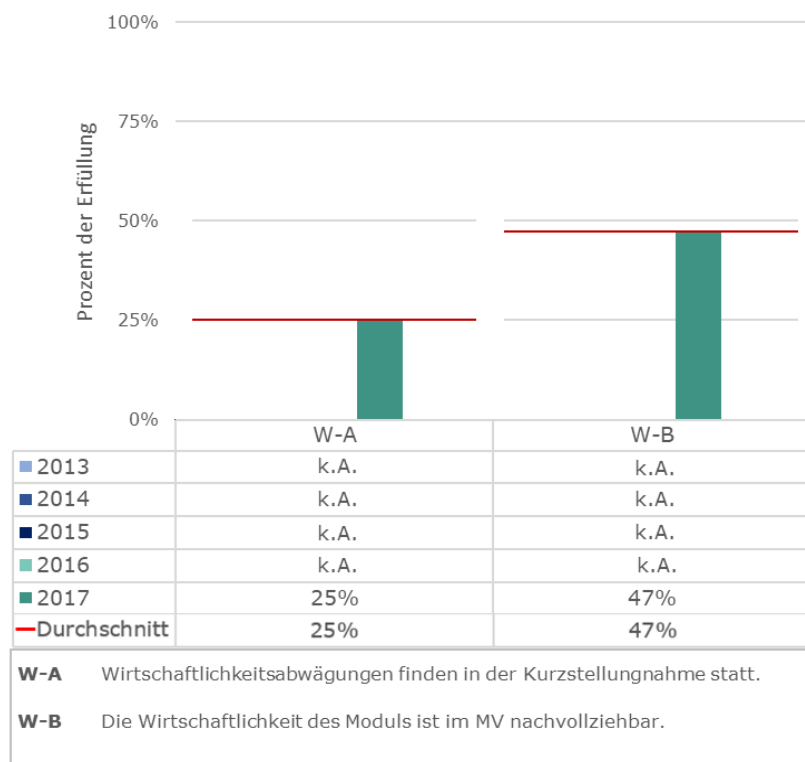
In den Vor-Ort-Prüfungen zeigt sich, dass im Rahmen der strategischen Vorhabenssteuerung zwar in einem ausreichenden Maß die Zielerreichung reflektiert wird, aber teilweise keine konsequenten Veränderungen und Umsteuerungen vorgenommen werden, um die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben zu optimieren. Wenn wesentliche Teile von Vorhaben an Consulting-Firmen vergeben werden, unterliegen diese einem anderen Steuerungsmodell als Vorhabensteile, welche von der GIZ selbst durchgeführt werden. Dies kann die Möglichkeiten zur strategischen Umsteuerung im Vorhaben einschränken.

Bei der operativen Vorhabenssteuerung nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten konnten teilweise deutliche Abweichungen festgestellt werden. Hier bestehen nicht immer ausreichend Checks und Balances für die Kosten in den Vorhaben. Dies betrifft u. a. die teilweise hohen Kosten für Zeitaufschriebe (ZAS) der Landesbüros in den Vorhaben, welche von den Vorhaben nicht immer nachvollziehbar erklärt werden können. Außerdem wurde festgestellt, dass etwa ein Drittel der Vorhaben sich nicht ausreichend mit Aktivitäten anderer Geber koordiniert, um die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu erhöhen.

In einem Teil der Vorhaben werden die Partnerbeiträge nicht in der Höhe geleistet werden, die in den Angeboten beschrieben werden. Es fehlt darüber hinaus eine Information in den Berichten zu den Partnerbeiträgen und ob diese im vereinbarten Umfang geleistet werden.

3.6.2 Detailbewertung der Wirtschaftlichkeit

Abbildung 18: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Aktenprüfung)



W-A – „Wirtschaftlichkeitsabwägungen finden in der Kurzstellungnahme statt“: Das Bewertungskriterium weist eine sehr hohe Abweichung auf. Durchschnittlich werden 75 Prozent der Vorgaben nicht eingehalten. Das Bewertungskriterium wird in diesem Jahr zum ersten Mal erfasst, daher liegen keine Vergleichswerte aus früheren Prüfjahren vor. Gegenstand der Überprüfung waren ausschließlich sechs Kurzstellungnahmen nach neuer Handreichung. Des Weiteren ist zu beachten, dass das Ergebnis für dieses Bewertungskriterium auf einer sehr niedrigen Fallzahl für die geprüften Indikatoren beruht, da in zwei von sechs geprüften Kurzstellungnahmen, in Absprache mit dem BMZ, auf die Vorlage von Optionen verzichtet wurde.

Von der GIZ wird gefordert in der Kurzstellungnahme zwei Optionen darzustellen, welche die Grundlage für eine Erörterung mit dem BMZ sind. Dabei wird eine Option ausgewählt, welche die Grundlage für den Prüfungsauftrag bildet. Die GIZ ist verpflichtet sich auch mit der Wirtschaftlichkeit der beiden vorgeschlagenen Optionen nachvollziehbar auseinanderzusetzen. Die Prüfung der sechs vorliegenden Kurzstellungnahmen zeigt allerdings, dass lediglich in 25 Prozent der Fälle eine solche Einschätzung durch die GIZ vorgenommen wird. In diesen Fällen wurde die Einschätzung als nachvollziehbar bewertet. Trotz der kleinen Fallzahl weist dies darauf hin, dass hier die Anforderungen des BMZ an die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Optionen noch nicht ausreichend an die GIZ kommuniziert wurden oder innerhalb der GIZ noch keine klaren Regelungen zur Ausgestaltung dieser Anforderungen bestehen.

W-B – „Die Wirtschaftlichkeit des Moduls ist im MV nachvollziehbar“: Mit einer Abweichung von durchschnittlich 53 Prozent wurden in diesem Bewertungskriterium schwerwiegende Abweichungen festgestellt. Das Bewertungskriterium wurde ebenfalls in diesem Jahr erstmals geprüft und zwar ausschließlich für zwölf Modulvorschläge nach neuer Handreichung.

Die Einführung der Anlage „Kosten-Output-Zuordnung“ ist zusammen mit der erweiterten Darstellung der Kosten nach Kostenarten ein Kernelement zur Steigerung der Kostentransparenz zwischen der GIZ und dem BMZ. Diese soll es dem BMZ möglich machen nachzuvollziehen, welche Kosten für die Erbringung von spezifischen Leistungen (Outputs) durch die Vorhaben geplant sind, welche Instrumente dabei zum Einsatz kommen und mit welchen Kosten diese verbunden sind.

Für alle geprüften Modulvorschläge lag eine Anlage „Kosten-Output-Zuordnung“ vor. Allerdings war die Qualität der Anlagen niedrig. In fast allen Fällen waren die Anlagen nicht konsistent mit der Darstellung der Konzeption in den Modulvorschlägen und daher auch nicht vor dem Hintergrund der Vorhabenbeschreibungen nachvollziehbar. Insbesondere die Darstellung des Instrumenteneinsatzes und die dort vorgenommene (auch quantitative) Zuordnung der Instrumente zu den Outputs wichen teilweise erheblich von der Darstellung in der Kosten-Output-Zuordnung ab. Auch der Zuschnitt der Outputs unterschied sich teilweise zwischen dem Modulvorschlag und der Anlage „Kosten-Output-Zuordnung“. Des Weiteren konnten Rechenfehler in der Anlage festgestellt werden.

In einem Teil der Anlagen wurden Angaben zu den Kosten der verschiedenen Personalinstrumente den einzelnen Outputs zugeordnet. Dabei handelt es sich nicht um eine Vorgabe der Handreichungen. Es muss lediglich kenntlich gemacht werden, ob bestimmte Personalinstrumente in einem Output eingesetzt werden und es muss eine Information zu den insgesamt geplanten Personalkosten erfolgen. Diese Abweichung von den Vorgaben wurde nicht negativ bewertet, da diese zusätzliche Information die Aussagekraft der Tabelle deutlich erhöht und potentiell zur Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeit auf der Basis der Modulvorschläge beitragen kann.

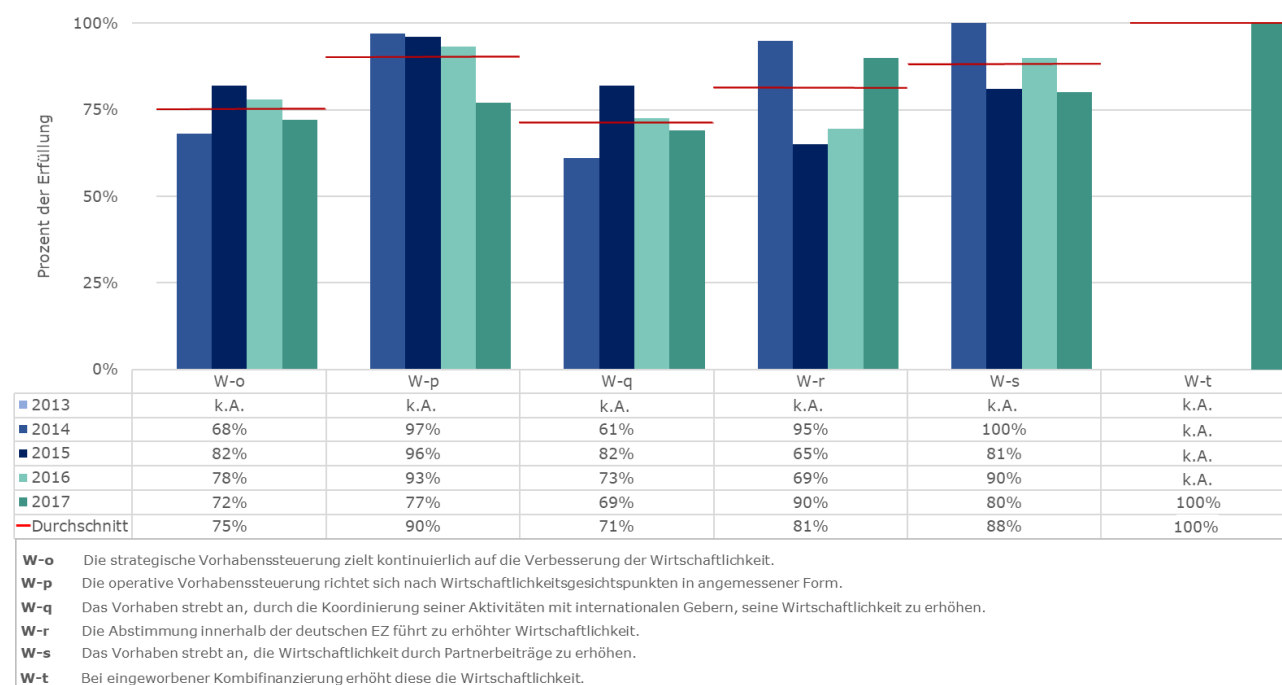
Auch bei der Erläuterung im Rahmen des methodischen Ansatzes, dass die Outputs effektiv und wirtschaftlich erreicht werden können, wurden gravierende Abweichungen festgestellt. Lediglich in einem Drittel der geprüften Fälle wurde dieser Aspekt positiv bewertet. Auffällig ist dabei, dass ein Teil der Modulvorschläge sich bei der Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit ausschließlich auf die Input-Seite fokussiert. Vor dem Hintergrund des vorgegeben Auftragswertes erscheint es notwendig, sich stärker mit der hierdurch erreichten Qualität und Quantität der Leistungen im Sinne der Produktionseffizienz und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis auseinanderzusetzen.

Positiv sticht in diesem Bewertungskriterium die Darstellung der Partnerleistungen heraus. Diese Darstellung erfolgt nachvollziehbar, z. B. indem Rechenwege für die Quantifizierung von Partnerleistungen transparent dargestellt werden. Die Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfungen zeigen aber, dass in der Praxis Partnerleistungen häufig nicht im geplanten Umfang erbracht werden. Es wäre daher sinnvoll, zukünftig in den Modulvorschlägen auch stärker zu reflektieren, inwiefern eine Erbringung von Partnerleistungen im geplanten Umfang zu erwarten ist, und hierzu in der Berichterstattung zu berichten und ggfs. die Folgen für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Moduls zu reflektieren.

W-C – „Die GIZ berichtet nachvollziehbar und transparent zur Kostenentwicklung und Wirtschaftlichkeit der Modulumsatzung“: Bedingt durch den Einführungsprozess der GVR lagen noch keine Berichte vor und somit fehlten Prüfgegenstände für die Bewertungskriterien.

W-D – „Bei wesentlichen Änderungen im Modul reicht die GIZ schnellstmöglich sowie formal richtige und inhaltlich nachvollziehbare Änderungsangebote ein“: Bedingt durch den Einführungsprozess der GVR lagen noch keine Änderungsangebote vor und somit fehlten Prüfgegenstände für die Bewertungskriterien.

Abbildung 19: Einhaltung der Vorgaben in der Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ für einzelne Bewertungskriterien im Zeitverlauf (Vor-Ort-Prüfung)



W-o – „Die strategische Vorhabenssteuerung zielt kontinuierlich auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit“: Die Einhaltung der Vorgaben in diesem Bewertungskriterium liegt mit durchschnittlich 72 Prozent unterhalb des Durchschnitts aller Prüfjahre (2013–2017: 75 Prozent) und stellt den niedrigsten ermittelten Wert seit 2014 dar.

Die strategische Vorhabenssteuerung der Vorhaben sollte darauf ausgerichtet sein, durch kontinuierliche Reflexion der Veränderungsstrategie das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Vorhabens durch ein zielgerichtetes Umsteuern zu optimieren. Dies sollte im Kontext der Rahmenbedingungen im Partnersystem, der bereits erbrachten Leistungen und erreichten Wirkungen sowie der verfügbaren finanziellen Ressourcen geschehen. Diese Anforderung wird von der Mehrzahl der Vorhaben erfüllt, d. h. diese reflektieren regelmäßig die Erreichbarkeit der Modulziele, die zugrundeliegenden Wirkungshypothesen, die Erreichbarkeit der Modulziele mit den verfügbaren Mitteln und reagieren ggfs. mit Anpassungen des Vorhabens. Diese Reaktion kann z. B. im Verschieben von Ressourcen zwischen verschiedenen Outputs bestehen. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede innerhalb des Bewertungskriteriums. So findet z. B. sehr häufig eine Reflexion der Erreichbarkeit des Modulziels statt, aber ein Drittel der geprüften Vorhaben verändern trotz einer entsprechenden Analyse die Intervention nicht in einem ausreichenden Umfang. Dabei spielt zum einen eine allgemeine Zurückhaltung

eine Rolle, Veränderungen vorzunehmen, die das Modulziel und die Modulzielindikatoren oder Outputs betreffen, und daher ein Änderungsangebot erfordern. Auch eine Auseinandersetzung mit der langfristigen und nachhaltigen Finanzierung fortzuführender Aktivitäten im Rahmen einer Exitstrategie findet in fast der Hälfte der Vorhaben nicht in einem ausreichenden Umfang statt.

In mehreren Vorhaben wurden wesentliche Teile an Consulting-Firmen vergeben. Diese Vorhabensteile unterliegen somit einem anderen Steuerungsmodell als Vorhabensteile, welche von der GIZ selbst durchgeführt werden, da mit der Consulting-Firma konkrete Leistungen vereinbart werden. Dies kann die Möglichkeiten zur strategischen Umsteuerung, z. B. durch Umsteuerung auf neue/andere Outputs, im Vorhaben einschränken, da hiervon die vertraglichen Grundlagen mit der Consulting-Firma betroffen sein können. Des Weiteren ist auch aus Kostendarstellung im Angebot und in der Berichterstattung nicht ersichtlich, in welchem Umfang Aufträge an Consulting-Firmen geplant sind und umgesetzt werden. Diese Information ist relevant, da die Unterauftragsvergabe auch auf der Basis eines Preisangebots der Consulting-Firmen basiert und Zahlungskonditionen zwischen der GIZ und der Consulting-Firma vereinbart werden und somit wesentliche Teile des Vorhabens einem anderen Preistyp unterliegen als der Gesamtauftrag zwischen BMZ und GIZ.

In einem Fall wurde zudem festgestellt, dass die im Angebot mit dem BMZ vereinbarten Leistungen und Wirkungen vollständig an eine Consulting-Firma als Unterauftragnehmer vergeben wurden. Dabei liegt der zwischen der GIZ und der Consulting-Firma vereinbarte Preis für die Erbringung dieser Leistungen erheblich unter dem Auftragswert des Vorhabens. Vor dem Hintergrund eines Verständnisses von Wirtschaftlichkeit als Streben nach der optimalen Relation zwischen Kosten und Leistungen bzw. Wirkungen – stellt sich hier die Frage, welchen Beitrag die über den Preis der Consultingleistungen hinausgehenden Kosten für das BMZ zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Vorhabens leisten, wenn diese keinem Output zugeordnet werden können. In diesem Zusammenhang kann auch reflektiert werden, inwiefern die Berechnung der Verwaltungsgemeinkosten (VGK) auf Basis der gesamten Auftragssumme sachgerecht ist.

W-p – „Die operative Vorhabenssteuerung richtet sich nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten in angemessener Form“: Das Bewertungskriterium wird von den geprüften Vorhaben durchschnittlich zu 77 Prozent erfüllt. Damit liegt der Wert für 2017 deutlich unter dem Mittelwert der vorangegangenen Prüffahre (90 Prozent). Insgesamt ist der Trend in diesem Bewertungskriterium negativ, d. h. die Einhaltung der Vorgaben hat seit 2014 kontinuierlich abgenommen.

In allen geprüften Vorhaben werden die Standard-Instrumente der GIZ zur finanziellen Steuerung der Vorhaben genutzt. Gleichzeitig sind diese darauf ausgerichtet, die sachlich und rechnerisch richtige Verbuchung von Kosten zu ermöglichen und so auch die Einhaltung des Auftragswerts zu gewährleisten. Daneben werden teilweise jeweils vorhabensspezifische Instrumente zur Kostenkontrolle und Ausgabensteuerung genutzt.

In der Überprüfung der Frage, ob die Vorhaben über Monitoring- und Steuerungssysteme für ihre finanziellen Mittel und Checks und Balances zur Überprüfung der finanziellen Mittel verfügen, geht die Untersuchung im Rahmen der Externen Qualitätskontrolle über die Feststellung hinaus, dass die Vorhaben die Standard-Instrumente der GIZ nutzen. In der Untersuchung wird auch geprüft, ob die Nutzung weiterer Instrumente und Prozesse dazu führt, dass die Vorhaben systematisch die IST-Kosten erfassen, diese in ein Verhältnis zu SOLL-Kosten setzen und die Angemessenheit der Mittelverwendung für die Erbringung von

Leistungen und zur Erreichung der angestrebten Wirkungen überprüfen. Dies ermöglicht dem Vorhaben, Entscheidungen über die Verwendung finanzieller Mittel auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Abwägungen zu treffen. In einer Minderheit der geprüften Vorhaben bestehen keine ausreichenden Systeme zum Monitoring und zur Steuerung von finanziellen Mitteln.

Außerdem haben einzelne Vorhaben keine ausreichenden Systeme bzw. Prozesse zur Überprüfung der Mittelverwendung. Dies betrifft insbesondere einzelne Kostenpositionen, wie die Zeitaufschriebe (ZAS). Eine Überprüfung dieser Kostenpositionen findet teilweise gar nicht oder nur sehr sporadisch in den Vorhaben statt. Teilweise werden hier erhebliche Kosten, insbesondere durch die Landesbüros und die Ländermanager Inland (LMI) bei den Vorhaben geltend gemacht. Dies muss, vor dem Hintergrund der gewollten Zentralisierung einzelner Funktionen in den Landesbüros der GIZ, z. B. für das Vertragsmanagement oder Beschaffungen, nicht per se ein Zeichen für Unwirtschaftlichkeit sein. Allerdings unterscheiden sich die Kosten teilweise deutlich zwischen den Vorhaben, ohne dass ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Höhe des Auftragswerts oder Komplexität des Vorhabens und der Kostenhöhe festgestellt werden kann. Teilweise können die Vorhaben auch nicht plausibilisieren, wie sich diese Kosten in der vorgefundenen Höhe zusammensetzen.

Bei den Systemen zur Überprüfung der Mittelverwendung ist zu berücksichtigen, dass diese auch in Fällen, in denen dies positiv bewertet wurde, teilweise vorrangig darauf ausgerichtet sind, konkrete Ausgabeentscheidungen zu überprüfen. Eine Rückkopplung an die Wirkungen des Vorhabens erfolgt in der Regel nicht und kann angesichts der festgestellten Defizite in den M&E-Systemen auch häufig nicht erfolgen. Hier besteht in der Regel eine erhebliche Lücke zwischen der Ebene, auf der finanzielle Steuerungsentscheidungen getroffen werden (z.B. im Rahmen der Operationsplanung und der Wirkungsebene der Vorhaben).

W-q – „Das Vorhaben strebt an, durch die Koordinierung seiner Aktivitäten mit internationalen Gebern seine Wirtschaftlichkeit zu erhöhen“: Das Bewertungskriterium weist in diesem Jahr eine deutliche Abweichung von durchschnittlich 31 Prozent auf. Damit fällt die Abweichung in diesem Jahr leicht größer aus als im Durchschnitt aller Prüffahre (2013–2017: 29 Prozent).

Etwa ein Drittel der geprüften Vorhaben hat keine zielgerichtete und regelmäßige Koordination mit den Interventionen anderer Geber zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit. Dabei wurden auch der Kontext der geprüften Vorhaben und die damit verbundenen spezifischen Herausforderungen der Vorhaben berücksichtigt und ggfs. positiv bewertet.

Bei der Überprüfung der in den Angeboten beschriebenen Synergien mit Interventionen anderer Gebern konnte zwar nur ein Fall identifiziert werden, in dem dies nicht in der Praxis realisiert werden konnte. Gleichzeitig ist aber augenfällig, dass lediglich die Hälfte der geprüften Vorhaben in ihren Angeboten spezifiziert hat, wie bzw. in welchem Umfang Synergien auf der Wirkungsebene mit den Interventionen anderer Geber angestrebt werden. Im Zuge der GVR wurde die entsprechende Vorgabe aus der Handreichung zum Modulvorschlag angepasst, so dass zukünftig immer Synergien auf der Wirkungsebene benannt werden müssen.

W-r – „Die Abstimmung innerhalb der deutschen EZ führt zu erhöhter Wirtschaftlichkeit“: Im Bewertungskriterium wurde eine leichte Abweichung von durchschnittlich zehn Prozent festgestellt. Die durchschnittliche Abweichung für 2017 liegt damit unter dem Durchschnitt aller Prüffahre (2013–2017: 19 Prozent Abweichung).

Dies bedeutet, dass in fast allen Vorhaben eine regelmäßige und zielgerichtete Koordination innerhalb des deutschen Programms bzw. (wenn kein Programm existiert) innerhalb der deutschen EZ stattfindet. Hierdurch können fast immer Wirtschaftlichkeitsverluste durch unzureichende Koordinierung und Komplementarität innerhalb der deutschen EZ vermieden werden. Die in den Angeboten beschriebenen Synergien auf der Wirkungsebene werden in allen Fällen realisiert. Allerdings werden in vier Fällen keine Synergien innerhalb der deutschen EZ in den Angeboten beschrieben. Dies betrifft insbesondere regionale Vorhaben.

W-s – „Das Vorhaben strebt an, die Wirtschaftlichkeit durch Partnerbeiträge zu erhöhen“: Für das Bewertungskriterium wurde eine durchschnittliche Abweichung von 20 Prozent festgestellt. Dieser Wert liegt höher als der Durchschnitt für alle Prüfwahre (2013–2017: 12 Prozent).

Das Ergebnis wird maßgeblich dadurch bestimmt, dass in einem Teil der Vorhaben die Partnerbeiträge nicht in der Höhe geleistet werden, die in den Angeboten beschrieben werden. Dabei handelt es sich teilweise um erhebliche Unterschiede, insbesondere bei den Partnerleistungen in Form von Personal. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass teilweise nicht eindeutig bestimmt werden kann, welche Aspekte der Tätigkeit der Partnerorganisationen als Partnerbeiträge zu werten sind und welcher Teil der normalen Funktionswahrnehmung, z. B. von Ministerien oder nachgeordneten Behörden zugeordnet werden kann. Es fehlt darüber hinaus eine Information in den Berichten zu den Partnerbeiträgen und dazu, ob diese im vereinbarten Umfang geleistet werden. Die Partnerbeiträge können auch als Ausdruck einer geteilten Zielsetzung und Verantwortung zwischen der GIZ und ihren Partnern gesehen werden. Damit stellen die Beiträge eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Wirkungen des Vorhabens, wenn z. B. zentrale Aktivitäten durch Institutionen des Partners weitergeführt werden müssen.

W-t – „Bei eingeworbener Kombifinanzierung erhöht diese die Wirtschaftlichkeit“: Das Bewertungskriterium wird zu 100 Prozent erfüllt. In diesem Jahr wird das Bewertungskriterium erstmalig in dieser Form erhoben. Daher liegen keine Vergleichswerte vor. Lediglich eins der geprüften Vorhaben hat aktuell eine Kombi-Finanzierung. Die Kombifinanzierung hat dabei zu einer Ausweitung der Leistungen und Wirkungen geführt bzw. diese ist zu erwarten. Dabei sind die übergreifenden Kosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten nicht gestiegen.

4 Umsetzung der GVR

Die Gemeinsame Verfahrensreform (GVR) hat zu einer Anpassung der Verfahren für die Programmbildung und die Modulbeauftragung geführt. Außerdem wurden kommentierte Handreichungen für Programme und Module weiterentwickelt bzw. für die Kurzstellungnahmen und Programm- sowie Modulberichterstattung erstmals aufgesetzt. Damit hat eine weitreichende Veränderung der Anforderungen an Form und Inhalt zentraler Dokumente für das Verfahren der Beauftragung sowie die Durchführung stattgefunden. Für die GIZ und das BMZ bedeutet die GVR einen Veränderungsprozess, welcher Zeit erfordert und auch mit Lernprozessen in beiden Organisationen verbunden ist.

Die Externe Qualitätskontrolle der GIZ 2017 hat erstmals Kurzstellungnahmen und Modulvorschläge geprüft, die auf der Grundlage der neuen kommentierten Gliederungen erstellt wurden. Die Externe Qualitätskontrolle kann daher bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Einführungsprozess eine systematisch durchgeführte Überprüfung der Einführung und Umsetzung der neuen Formate leisten und den Beitrag der GVR zur Qualitätsentwicklung untersuchen.

Im Folgenden werden, ergänzend zur umfassenden Darstellung der Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle in Kapitel 3, ausgewählte Beobachtungen zum Stand der Einführung und Umsetzung der GVR präsentiert. Des Weiteren werden Effekte der GVR auf die Qualität von Modulvorschlägen auf Basis einer Sonderbewertung dargestellt.

4.1 Beobachtungen zum Stand der Einführung und Umsetzung der GVR-Vorgaben

Beobachtungen zum Stand der Einführung

Die Einführung der veränderten Verfahren und kommentierten Gliederungen erfolgte zu zwei Zeitpunkten. Seit dem 1. Juni 2017 gelten die neuen Verfahren und es müssen Kurzstellungnahmen nach der neuen kommentierten Gliederung verfasst werden. Außerdem müssen alle Modulvorschläge, für die eine Kurzstellungnahme nach dem 1. Juni 2017 angefordert wurde, nach der neuen kommentierten Gliederung für Modulvorschläge erstellt werden. Seit dem 1. Januar 2018 müssen alle Kurzstellungnahmen und Modulvorschläge nach den jeweiligen neuen Handreichungen erstellt werden und auch die Berichterstattung für laufende Module muss nach der neuen kommentierten Gliederung erfolgen.

In der Externen Qualitätskontrolle wurden alle beauftragten Module zum Stichtag 15. Januar 2018 berücksichtigt. Außerdem wurden Module in die Prüfung aufgenommen, welche zwar noch nicht abschließend beauftragt waren, aber ansonsten bereits das gesamten Verfahren durchlaufen haben.

Insgesamt wurden zwölf Module berücksichtigt, welche das neue Verfahren durchlaufen haben und auf den neuen Handreichungen basieren. Es handelt sich um eine Vollerhebung zum Stichtag. Zu den Modulvorschlägen lagen sechs Kurzstellungnahmen nach neuer Handreichung vor.²

² Die Diskrepanz zwischen der Zahl der Modulvorschläge und der Kurzstellungnahmen erklärt sich aus dem Verfahren: Wenn bereits vor dem 1. Juni 2017 eine Kurzstellungnahme vorgelegt wurde, so

Durch das Verfahren wurde klarer definiert, welche Bezugsdokumente im Prozess der Beauftragung und in der Durchführung durch die GIZ berücksichtigt werden müssen, z. B. Länder- und Sektorstrategien, Protokolle von Regierungsverhandlungen und -konsultationen oder Programmdokumente. Auch im Verfahren der Modulbeauftragung ist die nachvollziehbare Berücksichtigung von wichtigen Bezugsdokumenten nun verbindlich vorgeschrieben, z. B. von Fördervorschlägen der Partner, Anforderungen der Kurzstellungnahmen durch das BMZ, Protokollen der Erörterung der Kurzstellungnahme oder Prüfungsaufträgen.

Die Umsetzung der neuen Verfahren und die Bereitstellung bzw. Erstellung der Bezugsdokumente liegt in der Verantwortung der projektführenden Referate und der Sektorreferate im BMZ. Dies gilt z. B. für die Erstellung von Länderstrategien für A-Länder.

Nachdem in der Vergangenheit in der Externen Qualitätskontrolle wiederholt moniert wurde, dass zentrale Bezugsdokumente nicht vorliegen oder veraltet sind, konnte in diesem Jahr festgestellt werden, dass in fast allen Fällen, in denen z. B. eine Länderstrategie verpflichtend ist, diese auch vorlag. Es fällt allerdings auf, dass ein hoher Anteil der geprüften Vorhaben nicht dem „Idealtyp“ von Vorhaben bilateraler EZ entspricht und es sich z. B. um regionale Vorhaben ohne Anbindung an eine Regionalorganisation handelt. Für diese Fälle ist nicht immer eindeutig, welche Bezugsdokumente anstelle von Länderstrategien, Protokollen von Regierungsverhandlungen etc. in welcher Form berücksichtigt werden sollen. Auch in anderen Bereichen, z. B. bei den sektoralen Vorgaben, besteht nicht immer Klarheit darüber, welche Vorgaben existieren und wie diese berücksichtigt werden sollen. Dies gilt insbesondere bei multi-sektoralen Ansätzen. Außerdem wurde durch die GVR die Bedeutung der Programmebene als Steuerungsebene noch einmal gestärkt. Hier befindet sich der Prozess der Programmbildung bzw. der Anpassung bestehender Programme in vielen Fällen noch am Anfang. Dies hat zur Folge, dass in den Kurzstellungnahmen und Modulvorschlägen noch nicht auf die Programmebene Bezug genommen werden kann und auch die Definition von Beiträgen zu dieser Ebene noch nicht geleistet werden kann.

Außerdem fällt auf, dass zentrale Dokumente des Auftragsverfahrens für Module nicht vorliegen, insbesondere Fördervorschläge von Partnern oder Projektideen des BMZ und Anforderungen von Kurzstellungnahmen. Hier werden Möglichkeiten zur Setzung von Steuerungsimpulsen von Seiten der projektführenden Referate noch nicht genutzt.

Beobachtungen zur Umsetzung der GVR-Vorgaben

Insgesamt werden in den zwölf geprüften Modulvorschlägen und sechs Kurzstellungnahmen die GVR-Anforderungen durchschnittlich zu 61 Prozent eingehalten. Damit handelt es sich um eine gerade noch deutliche Abweichung. Im Vergleich hierzu halten die geprüften Dokumente, die nach alten Handreichungen erstellt wurden, die Vorgaben durchschnittlich zu 75 Prozent ein. Es konnte also ein deutlicher Unterschied in der Qualität der Umsetzung der Vorgaben festgestellt werden.

erfolgte dies nach alter Handreichung oder es war nach altem Verfahren keine Vorlage einer Kurzstellungnahme notwendig, z. B. weil es sich um eine Folgemaßnahme handelte.

Dabei werden die formalen und inhaltlichen Vorgaben für die **Angebotserstellung und Kurzstellungnahme** durchschnittlich zu 69 Prozent eingehalten. Dieses Ergebnis bestätigt den erwarteten Lernprozess bei der Umsetzung der neuen Vorgaben durch die GIZ.

In der Prüfung der **entwicklungspolitischen Vorgaben** wurde die Berücksichtigung der länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ als eine Stärke identifiziert. Hier werden durchschnittlich 84 Prozent der Vorgaben eingehalten. Damit werden die Investitionen des BMZ in die Gestaltung dieser strategischen Ebene durch die GIZ in Wert gesetzt.

Vergleichsweise gut gelingt in den geprüften Kurzstellungnahmen und Modulen bereits die Auseinandersetzung mit den Interventionen anderer Geber im Schwerpunkt: Durchschnittlich 73 Prozent der Vorgaben werden eingehalten. Insbesondere die Darstellung der Interventionen anderer Geber mit ihren Zielen im Interventionsbereich der Module in der Kurzstellungnahme sowie die Benennung von angestrebten Synergien auf der Wirkungsebene im Modulvorschlag werden bereits gut umgesetzt. Auch die Einstufung in die übersektoralen Kennungen, OECD-Kennungen etc. weist lediglich eine leichte Abweichung auf und die Anforderungen werden hier durchschnittlich zu 89 Prozent eingehalten.

Herausforderungen bestehen noch bei der Darstellung der Abstimmung und Koordinierung innerhalb der deutschen EZ. Hier wurden durchschnittlich lediglich 29 Prozent der Vorgaben eingehalten. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass durch fehlende bzw. nicht aktuelle Bezugsdokumente die Fallzahlen für einzelne Indikatoren in der Bewertung sehr niedrig sind und die Aussagekraft dieses Werts dadurch eingeschränkt wird.

Insgesamt nur leichte Abweichungen wurden bei der Einhaltung der formalen Vorgaben für das **Zielsystem** festgestellt. Hier beträgt die durchschnittliche Abweichung 19 Prozent. Dabei muss allerdings differenziert werden: Während die Einhaltung der formalen Vorgaben für die Wirkungsmatrix, die durch die GVR nicht verändert wurde, sehr hoch ist, weist die Umsetzung der neu eingeführten Wirkungslogik deutlich größere Abweichungen auf. Insbesondere die Darstellung des zeitlichen Zusammenspiels der verschiedenen Outputs ist dabei mangelbehaftet. Keine Verbesserung konnte bei der Qualität der Indikatoren festgestellt werden.

Die **Plausibilität des Instrumenteneinsatzes** zeigt ein gemischtes Bild. Einerseits ist es gelungen, durch die Verwendung einer Tabelle, welche die Instrumente einzelnen Outputs zuordnet, den Instrumenteneinsatz durch die Angabe von Kosten oder Personalaufwand nachvollziehbarer und transparenter zu gestalten. Andererseits wurden schwerwiegende Abweichungen bei der Begründung des Instrumentenmixes als zielgerichtet, wirtschaftlich und effektiv festgestellt. Hier werden durchschnittlich nur 38 Prozent der Vorgaben eingehalten. Insbesondere die Begründung der Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes erfolgt nicht oder nur unzureichend. Ein Grund hierfür ist, dass die Darstellungen sich sehr auf Input-Aspekte fokussieren und Kosten-Nutzen-Abwägungen, welche zum Einsatz bestimmter Instrumente geführt haben, nicht dargestellt werden.

Es bestehen auch noch große Herausforderungen bei der Befassung mit der **Wirtschaftlichkeit** in der Kurzstellungnahme. Durchschnittlich werden nur 33 Prozent der entsprechenden Vorgaben eingehalten. Zentrales Element der Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit in der Kurzstellungnahme ist dabei die Darstellung von zwei Optionen und die Darlegung der Wirtschaftlichkeit der Optionen. Hier zeigt sich, dass lediglich in drei von sechs Kurzstellungnahmen zwei Optionen vorgelegt wurden. In den anderen Fällen wurden Ausnahmen von der Regel mit dem BMZ vereinbart.

Wenn Optionen vorgelegt wurden, wurde lediglich in einem Fall die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit positiv bewertet. Dabei scheint Unklarheit in der GIZ zu bestehen, in welcher Form die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit der Optionen zu erfolgen hat: Zum einen wird eine vergleichende Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der beiden Optionen vorgenommen, zum anderen wird ausschließlich auf Input-Aspekte fokussiert. Statt einer vergleichenden Betrachtung, welche impliziert, dass eine der von der GIZ vorgeschlagenen Optionen unwirtschaftlich ist, sollte die Wirtschaftlichkeit jeder der Optionen für sich begründet werden. Außerdem ist bei einer vorgegebenen Größe der Auftragssumme und einer Ausschöpfung dieser Summe durch die GIZ eine ausschließliche Betrachtung der Input-Seite nicht ausreichend. Hier muss auch eine Auseinandersetzung mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis erfolgen.

Die Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit in den Modulvorschlägen weist ebenfalls schwerwiegende Abweichungen auf. Durchschnittlich werden 47 Prozent der Anforderungen eingehalten. Der zentrale Grund für diese Abweichungen sind dabei Mängel in der Anlage Kosten-Output-Zuordnung. Ein Mangel wurde dabei wiederholt festgestellt: Die Darstellung in der Anlage stimmt nicht mit dem Hauptteil des Modulvorschlags überein, z. B. weil die Zuordnung von Instrumenten zu Outputs nicht deckungsgleich ist. Interessanterweise wurde in einer Reihe von Fällen entgegen der Vorgaben die konkrete Summe für die Kosten der Personalinstrumente angegeben. Diese Abweichung von den Vorgaben wurde nicht negativ bewertet, da es sich hierbei aus der Sicht der Prüfer um eine Steigerung der Qualität handelt.

Die erweiterte Darstellung der Kostenarten wird in allen geprüften Modulvorschlägen entsprechend der Vorgaben umgesetzt. Allerdings wurde in der Prüfung festgestellt, dass die Aufteilung der Kostenarten den Nutzen für das Verständnis der Kostenstruktur des vorgeschlagenen Moduls einschränkt. Bei den Kostenarten handelt es sich um eine Kategorisierung, die aus dem Abrechnungssystem der GIZ übernommen wurde. Diese Kostenarten sind allerdings teilweise nicht deckungsgleich mit Kategorien, die für das Verständnis der Module und ihrer Kostenstrukturen relevant sind, wie z. B. Instrumente. Dies wird insbesondere beim Instrument HCD deutlich. Hier werden lediglich die teilnehmerbezogenen Kosten für HCD gesondert als Kosten ausgewiesen; andere Kosten, wie z. B. für Kurzeiteinsätze von Expert/innen zum Zweck von HCD, werden in einer anderen Kostenposition aufgeführt. Hierdurch ist es auf der Grundlage der Kostenaufstellungen nicht möglich, den Anteil der Kosten im Vorhaben für HCD-Maßnahmen abzuschätzen.

4.2 Effekte der GVR auf die Qualität der Modulvorschläge

Die Externe Qualitätskontrolle der GIZ beurteilt die Qualität der Dokumente und Durchführung von Vorhaben. Dabei basiert das Prüfsystem der Externen Qualitätskontrolle auf den Vorgaben, welche das BMZ der GIZ, z. B. durch entsprechende Handreichungen für Dokumente sowie für die Durchführung macht. Die Externe Qualitätskontrolle erfasst, inwiefern in Vorhaben der GIZ von diesen Vorgaben abgewichen wird. Diese Abweichungen werden als Qualitätsmangel bewertet. Die zugrundeliegende Prämisse ist, dass bei der Einhaltung aller Vorgaben und deren angemessener Umsetzung Qualität gegeben ist.

Eines der Ziele der GVR war es, durch eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der Vorgaben die Qualität der Dokumente zu steigern und bestehende Unklarheiten über die Anforderungen zu beseitigen. Damit geht eine Anhebung des Qualitätsstandards im Vergleich zu den vorher bestehenden Anforderungen einher.

In der Externen Qualitätskontrolle wird jedes Dokument auf der Grundlage der jeweils zum Zeitpunkt der Erstellung des Dokuments gültigen Anforderungen beurteilt. Dies hat dazu geführt, dass in diesem Jahr in einzelnen Bewertungskriterien das schlechtere Abschneiden von Dokumenten, welche nach den neuen Handreichungen erstellt wurden, zu einer schlechteren Bewertung des Bewertungskriteriums insgesamt beigetragen hat.

Das schlechtere Abschneiden der Dokumente nach neuen Handreichungen liegt an dem mit der Einführung der neuen Anforderungen verbundenen Lernprozess innerhalb der GIZ und der Herausforderung, dem erhöhten Qualitätsstandard für die Dokumente, sowohl in inhaltlicher als auch in formaler Hinsicht, zu genügen (siehe hierzu auch Kapitel 4.1).

Um nachzuvollziehen, inwiefern die GVR zu einer Veränderung der Qualität der Dokumente beigetragen hat, wurde daher eine zusätzliche Bewertung der Dokumente nach neuen Handreichungen auf der Grundlage des Bewertungssystems für die Dokumente nach alten Handreichungen vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Bewertung können als Einfluss der GVR auf die Qualität der Dokumente interpretiert werden.

Einschränkend muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Dokumente vor und nach der GVR teilweise deutlich unterscheiden, da einzelne Aspekte nicht in der oben genannten Form bewertet werden konnten. Außerdem wurden ausschließlich Modulvorschläge in dieser Form geprüft, da in der Vergangenheit die Kurzstellungnahmen keine Prüfgegenstände waren und für die neuen Vorhaben noch keine Berichte vorliegen. Außerdem wurde die Prüfkategorie „Wirtschaftlichkeit“ in den vorangegangenen Jahren nicht in der Aktenprüfung berücksichtigt. Es konnten daher lediglich für drei der fünf Prüfkategorien und auch nicht für alle Bewertungskriterien Näherungswerte ermittelt werden.

Effekte auf die Qualität von Modulvorschlägen

Die GVR hat zu einer deutlichen Steigerung der Qualität der geprüften Modulvorschläge in den ausgewählten Bewertungskriterien beigetragen. Die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben durch Modulvorschläge in diesen ausgewählten Bewertungskriterien ist nach neuer Handreichung etwa 14 Prozentpunkte höher und liegt bei 85 Prozent. Bei Angeboten nach alter Handreichung liegt dieser Wert bei durchschnittlich 71 Prozent.

In allen Prüfzyklen wurden in der **Prüfkategorie „Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben“** teilweise deutliche Abweichungen von den Vorgaben festgestellt. Gleichzeitig prüft diese Prüfkategorie Aspekte, welche in einem besonderen Maße durch die GVR adressiert wurden: z. B. die Einordnung in die strategischen Vorgaben des BMZ, die Beiträge zur Programmebene, das Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen der deutschen EZ und die Koordinierung mit Interventionen anderer Geber.

Ein Beispiel hierfür ist die Einordnung der konkreten Vorhaben in die länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ. Hier wurden in allen Prüfzyklen der Externen Qualitätskontrolle erhebliche Abweichungen festgestellt: zum einen, weil teilweise Unklarheit darüber bestand, welche länder- und regionalspezifischen Vorgaben durch die Vorhaben berücksichtigt werden müssen; und zum anderen, weil bestehende Vorgaben nicht nachvollziehbar in den Modulvorschlägen berücksichtigt, also benannt und reflektiert wurden.

Die Bewertung der Modulvorschläge nach neuer Handreichung auf der Grundlage des Bewertungssystems für Dokumente nach alter Handreichung zeigt eine erhebliche Steigerung des Werts für die Einhaltung der Vorgaben. Dieser liegt bei durchschnittlich 45 Prozent für Angebote, welche nach alter Handreichung erstellt wurden, und wurde auf 86 Prozent in den

Modulvorschlägen gesteigert, welche nach neuen Handreichungen erstellt wurden. Dies bedeutet, dass die GVR dazu beigetragen hat, die Qualität der Dokumente hinsichtlich der nachvollziehbaren Berücksichtigung der länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ nahezu zu verdoppeln.

Abbildung 20: Vergleichende Bewertung von Modulvorschlägen nach alter und neuer Handreichung entlang ausgewählter Bewertungskriterien

Ausgewählte Bewertungskriterien	Alt nach alt ³	Neu nach alt ⁴	Effekt der GVR
Prüfkategorie: Entwicklungspolitische Vorgaben (Aktenprüfung)	68 %	89 %	21 %
E-Aa – Die länder- und regionalspezifischen Vorgaben des BMZ werden berücksichtigt	45 %	86 %	41 %
E-Da – Koordinierung mit den Aktivitäten anderer internationaler Geber im jeweiligen Land / der jeweiligen Region / dem jeweiligen Sektor ist angestrebt	71 %	100 %	29 %
E-Ea – Das Vorhaben stimmt sich ab und koordiniert seine Aktivitäten mit anderen Organisationen der deutschen EZ	71 %	94 %	23 %
E-Fa – Die Einstufung in die übersektoralen Kennungen, OECD-DAC, nationale ‚instrumentelle‘ Kennungen, nationale übersektorale Kennungen und Querschnittsthemen entspricht den Vorgaben	54 %	83 %	29 %
Prüfkategorie: Plausibilität des Instrumenteneinsatzes (Aktenprüfung)	68 %	78 %	10 %
I-Aa – Der Instrumenteneinsatz ist nachvollziehbar dargestellt	68 %	69 %	2 %
I-Ba – TZ-Instrumente und Dienstleistungen werden entsprechend der gültigen Profildokumente zu Entwicklungshelfern, Integrierten Fachkräften und HCD-Dienstleistungen eingesetzt	79 %	83 %	4 %
I-Ca – Der Instrumentenmix wird zielgerichtet, wirtschaftlich, nachvollziehbar und kontextbasiert eingesetzt	58 %	81 %	23 %
Prüfkategorie: Zielsystem (Aktenprüfung)	82 %	86 %	3 %
Z-Aa – Das Zielsystem erfüllt die formalen Vorgaben des BMZ	86 %	92 %	6 %
Z-Ba – Die Indikatoren erfüllen die formalen Vorgaben des BMZ	64 %	69 %	5 %
Z-Ca – Die Darstellung der angestrebten Wirkungen entspricht den formalen Vorgaben des BMZ	89 %	92 %	3 %
Z-Da – Partnersysteme sind im Zielsystem des Vorhabens berücksichtigt	92 %	91 %	-1 %
Gesamtergebnis für ausgewählte Bewertungskriterien (Aktenprüfung)	71 %	85 %	14 %

Ein ähnliches Bild zeigt sich in dem Bewertungskriterium, welches sich mit der Koordinierung der Interventionen anderer Geber befasst. In der Vergangenheit wurde immer wieder festgestellt, dass die Darstellung der Interventionen anderer Geber oberflächlich erfolgte und Synergien nicht oder ausschließlich auf der Aktivitätenebene thematisiert wurden. In der GVR wurden die Anforderungen zur Darstellung des Zusammenwirkens mit den Interventionen anderer Geber konkretisiert und u. a. eine Tabelle eingeführt, in der Interventionen anderer Geber im konkreten Interventionsbereich mit ihren Zielen aufgeführt werden müssen und jeweils ggf. geplante Synergien auf der Wirkungsebene benannt werden sollen.

Diese neuen Vorgaben führen dazu, dass in diesem Bewertungskriterium für die Modulvorschläge nach neuer Handreichung keine Abweichungen mehr festgestellt werden

³ „Alt nach alt“ = Bewertung von Angeboten erstellt nach alter Handreichung auf der Basis des Prüfsystems für Angebote vor der GVR.

⁴ „Neu nach alt“ = Bewertung von Modulvorschlägen erstellt nach neuer Handreichung auf der Basis des Prüfsystems für Angebote vor der GVR.

konnten, d. h. die alten Vorgaben werden immer vollständig eingehalten. Im Vergleich dazu weisen die Angebote nach alter Handreichung auch in diesem Prüfzyklus eine durchschnittliche Abweichung von 29 Prozent auf.

In der **Prüfkategorie „Plausibilität des Instrumenteneinsatzes“** wurden in der Vergangenheit ebenfalls immer wieder deutliche Abweichungen festgestellt. Insbesondere die Darstellung des Instrumentenkonzepts und die Reflexion der Angemessenheit des gewählten Instrumentenmixes wurden kritisch bewertet. Die Darstellung des Instrumenteneinsatzes stand dabei nicht in vergleichbarer Weise im Fokus der GVR wie die Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben. Allerdings wurden auch hier die Erwartungen an die Darstellung des Instrumenteneinsatzes im Modulvorschlag konkretisiert und insbesondere eine Begründung und Reflexion des Instrumentenmixes gefordert.

Im Bewertungskriterium, welches die nachvollziehbare Darstellung des Instrumenteneinsatzes prüft, kann bisher keine deutliche Steigerung der Qualität durch die GVR festgestellt werden. Die durchschnittliche Einhaltung der Vorgaben liegt sowohl für Angebote nach alter Handreichung als auch für Modulvorschläge nach neuer Handreichung bei 68 bzw. 69 Prozent. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass die Modulvorschläge nach neuer Handreichung die neuen Vorgaben durchschnittlich lediglich zu 58 Prozent einhalten, also schwerwiegende Abweichungen aufweisen. Hier besteht also das Potential, dass sich bei einer höheren Einhaltung der neuen Vorgaben auch die Qualität der Dokumente erhöht.

Deutlicher fällt die Qualitätsverbesserung im Bewertungskriterium aus, das die Reflexion des Instrumentenmixes unter dem Gesichtspunkt eines zielgerichteten, wirtschaftlichen und kontextbasierten Einsatzes abprüft. Hier wurden ebenfalls in allen Prüfzyklen teils gravierende Abweichungen festgestellt. Ein Grund hierfür war, dass in der Vergangenheit keine Vorgaben bestanden, wie und in welcher Form eine Reflexion des Instrumentenmixes geleistet werden sollte. Entsprechende Vorgaben wurden durch die GVR eingeführt. Im Ergebnis konnte die Einhaltung der Vorgaben von durchschnittlich 58 Prozent durch Angebote nach alter Handreichung auf durchschnittlich 81 Prozent durch Modulvorschläge nach neuer Handreichung gesteigert werden.

Die **Prüfkategorie „Zielsystem“** hat in den vergangenen Prüfzyklen jeweils ein heterogenes Bild gezeigt. Während die Bewertungskriterien, welche sich mit den formalen Vorgaben zur Darstellung des Zielsystems befassen, einen vergleichsweise niedrigen Grad an Abweichungen aufweisen, wurden in Bewertungskriterien, welche die inhaltliche Ausgestaltung des Zielsystems bewerten, immer wieder deutliche bis schwerwiegende Abweichungen festgestellt. Die GVR hat im Prüfungsbereich dieser Prüfkategorie vergleichsweise wenige Änderungen erbracht. So sind z. B. die Anforderungen an die Darstellung der Wirkungsmatrix oder die Qualität der Indikatoren durch die GVR nicht wesentlich verändert worden.

Insgesamt können daher auch keine wesentlichen Steigerungen der Qualität in dieser Prüfkategorie durch die GVR festgestellt werden. Zwar gibt es Verbesserungen bei der Einhaltung der formalen Vorgaben des Zielsystems und der Indikatoren. Diese sind aber angesichts der unveränderten Vorgaben nicht auf die GVR zurückzuführen. Um eine gezielte Verbesserung in diesem Bereich zu erreichen, sind weitere Interventionen und damit eine Konkretisierung der Anforderungen an die Zielsysteme wahrscheinlich notwendig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die GVR zu einer erhöhten Qualität der Modulvorschläge beigetragen hat. Dabei fällt die Qualitätssteigerung nicht in allen Bereichen gleich hoch aus. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass nicht alle Bereiche in gleichem Maße von der GVR adressiert wurden und zum anderen dadurch, dass es der GIZ noch nicht gelingt, die neuen Anforderungen zuverlässig einzuhalten. Die festgestellte Erhöhung der Qualität um etwa 14 Prozentpunkte durch die GVR muss daher auch im Kontext einer insgesamt noch niedrigen Einhaltung der neuen Vorgaben durch Modulvorschläge nach neuer Handreichung gesehen werden, welche lediglich bei 61 Prozent liegt. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass bei einer stärkeren Einhaltung der neuen Vorgaben in Zukunft auch die Qualität der Modulvorschläge noch weiter gesteigert werden kann.

5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Externe Qualitätskontrolle der GIZ bildet die Qualitätsentwicklung über die vergangenen fünf Jahre ab. Dabei konnte die Qualität durch die Steuerungsentscheidungen der GIZ und des BMZ im Verlauf der letzten Jahre – im Zuge der GVR und anderer Maßnahmen – in einigen Bereichen gesteigert werden, während in anderen Bereichen weiterhin alte Herausforderungen bestehen bzw. neue Herausforderungen hinzugekommen sind. So lassen die Ergebnisse der Externen Qualitätskontrolle auch in diesem Jahr einige negative und stagnierende Entwicklungen erkennen.

Durch die Umsetzung der GVR im BMZ und in der GIZ haben sich zahlreiche Vorgaben für die Konzeption, Umsetzung und Dokumentation von TZ-Maßnahmen verändert, welche sich in einem angepassten Prüfsystem widerspiegeln. Insgesamt zeigen die Resultate der diesjährigen Qualitätskontrolle, dass die Umsetzung der neuen Vorgaben im Rahmen der GVR Herausforderungen mit sich bringt. Daher werden die Vorgaben des Prüfsystems insgesamt im Durchschnitt seltener eingehalten als in den vergangenen Jahren. Gleichzeitig existieren Bereiche, in denen es der GIZ bereits gelingt, die neuen Vorgaben umzusetzen, z. B. bei der Darstellung von Interventionen anderer Geber mit ihren Zielsetzungen und möglichen Synergien. Dies lässt darauf schließen, dass die Veränderungen im Rahmen der GVR zum Teil bereits heute einen positiven Effekt auf die Qualität der Dokumente haben. An anderen Stellen ist erkennbar, dass die GIZ sich noch in einem Lernprozess zur Verinnerlichung der neuen Vorgaben befindet. Im Folgenden werden aus den dargestellten Ergebnissen Schlussfolgerungen abgeleitet und Handlungsbereiche für die Qualitätsentwicklung definiert.

Entwicklungspolitische Vorgaben

Bei der Einhaltung entwicklungspolitischer Vorgaben sind die Ergebnisse zum Teil stabil gegenüber den Vorjahren, zum Teil wird jedoch auch ein negativer Trend sichtbar. Da die neuen Vorgaben nun eine konkretere Auseinandersetzung mit den jeweiligen strategischen Bezugsdokumenten in den Angeboten fordern, gehen die Vorhaben in den neuen Modulvorschlägen nun häufiger auf länder- und regionalspezifische Strategiedokumente ein. Gleichwohl ist der Grad der Reflexion noch nicht ausreichend, um eine optimale Steuerung durch das BMZ zu ermöglichen. Insgesamt hat sich die Nachvollziehbarkeit der entwicklungspolitischen Einordnung in den Vorhaben nach neuer Handreichung verbessert.

So sollte die GIZ in den Angeboten noch stärker auf **sektorale Strategien und Konzepte des BMZ** eingehen, insbesondere bei Vorhaben, deren Aktivitäten potentiell mehrere Sektoren betreffen. Dabei sollte deutlich werden, welche Sektorstrategien vom Vorhaben als relevant erachtet werden und in der Vorhabenskonzeption einbezogen wurden. Abweichungen und/oder Konflikte zwischen verschiedenen Sektorstrategien sollten dabei explizit thematisiert werden. Auch die **nationalen Politikdokumente der Partnerländer** sollten in Zukunft noch stärker reflektiert werden, insbesondere mit Blick auf die nationale Umsetzung der Agenda 2030. So geht aus den meisten Modulvorschlägen derzeit nicht hervor, ob bereits eine nationale Strategie zur Agenda 2030 existiert und wie die Umsetzung dieser Strategie im Partnerland ggf. mit dem Vorhaben interagiert.

Die beiden genannten Aspekte gilt es insbesondere bei **Regionalvorhaben** ohne regionale Organisation als Partner stärker zu berücksichtigen: Hier sollte aus dem Angebot hervorgehen,

wie das Vorhaben beabsichtigt, trotz seiner Regionalität die jeweiligen nationalen Strategien der Partnerländer einzubeziehen und einen regionalen Ansatz für die Sektorstrategien des BMZ zu finden.

Verbesserungspotenzial besteht außerdem noch bei der Berücksichtigung von **Fördervorschlägen des Partners** bzw. den Ideen des BMZ, welche Ausgangspunkt für Modulvorschläge sind. Derzeit geht aus den Kurzstellungnahmen meist nicht hervor, von welcher Institution ein Vorschlag stammt. Damit die GIZ die Herleitung des Vorschlags expliziter in der KSN aufgreifen kann, müssen Fördervorschläge der Partner und Projektideen des BMZ häufiger vorliegen. Nur so kann es für das BMZ einfacher werden, die Maßnahme einzuordnen bzw. zu überprüfen, ob – bei Ideen des BMZ – ein gemeinsames Verständnis über die Maßnahme besteht.

Ein weiteres Handlungsfeld betrifft die Praxis der **Kennungsvergabe hinsichtlich der Nebenziele**. Vielfach bleibt unklar, wie die Vorhaben zu allen Nebenzielen wirklich beitragen können, ohne ihr zentrales Hauptziel aus den Augen zu verlieren. Durch eine Überarbeitung der Vorgaben zur Kennungsvergabe könnte das BMZ in diesem Bereich mehr Klarheit schaffen und so die Nachvollziehbarkeit und sinnvollen Einsatz von Nebenzielen vergrößern. Darüber hinaus zeigte sich im Rahmen der Vor-Ort-Prüfung, dass die Kennungsvergabe auch für die GIZ-Mitarbeiter vor Ort z. T. nicht nachvollziehbar ist und offensichtlich unzutreffende Kennungen trotzdem im Konzept beibehalten wurden. Hier sollte eine Regelung zwischen BMZ und GIZ getroffen werden, wie die Kennungsvergabe im Falle einer notwendigen Anpassung während der Laufzeit verändert werden kann.

Die Qualität der Vorhaben in Konzeption und Umsetzung könnte ebenfalls gesteigert werden, wenn die **Koordination innerhalb der deutschen EZ** im Schwerpunkt weiter adressiert wird. Hier sind in den Modulvorschlägen nach neuer Handreichung bereits positive Entwicklungen erkennbar: Potentielle Synergien mit anderen deutschen Interventionen (wie auch mit den Interventionen anderer internationaler Geber) werden nun häufiger als in der Vergangenheit auf Wirkungsebene dargestellt und reflektiert. Nichtsdestotrotz sollte die GIZ weiterhin ein Augenmerk darauf legen, in den Angeboten darzustellen, wie verschiedene Entwicklungsmaßnahmen im Schwerpunkt räumlich, zeitlich, akteurspezifisch und thematisch auf Wirkungsebene ineinandergreifen. Zugleich sollte das BMZ den begonnenen Prozess der Programmbildung weiterverfolgen und verstetigen, um mit den Programmen eine zentrale Steuerungsebene zu etablieren und eine bessere Basis für eine effektive Koordination zu schaffen. Dann liegt es in der Verantwortung aller Durchführungsorganisationen, die potentiellen Synergien der Programme auch in der Umsetzung entstehen zu lassen. Die GIZ sollte an den Prozess der Programmbildung anknüpfen und einen intensiven Austausch in der Konzeptions- und Durchführungsphase mit anderen DO führen, insbesondere mit der deutschen FZ.

Zielsystem

Die Ergebnisse der diesjährigen Qualitätskontrolle zeigen keine positive Entwicklung bei der Darstellung und praktischen Umsetzung des Zielsystems. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der GVR maßgebliche Änderungen bei den Vorgaben zum Zielsystem erfolgt sind. Dadurch bestehen in vielen Fällen höhere Anforderungen an die Darstellung des Zielsystems, sodass im Vergleich zu den Vorjahren neben den alten auch neue Herausforderungen für die GIZ hinzugekommen sind.

Unabhängig von der GVR kann jedoch die **Qualität der Indikatoren** als fortbestehendes Handlungsfeld identifiziert werden. Die Indikatoren, einschließlich der **Datenquellen und Erhebungsmethoden** stellen ein zentrales Element zur Messung der Zielerreichung in den Vorhaben dar. Oft besitzen die Indikatoren noch nicht die notwendige Qualität und sind ungeeignet, um den Fortschritt eines Vorhabens zu erfassen. Die liegt darin begründet, dass die Indikatoren mehrheitlich nicht den SMART-Kriterien entsprechen. Zudem zeigen die Ergebnisse der diesjährigen Untersuchung, dass die Erhebungsmethoden oft vage formuliert und nicht geeignet sind, um die Zielerreichung auf Indikatorenebene zu messen. Nationale Systeme werden kaum zur Messung genutzt. Auffällig ist außerdem, dass in den Zielsystemen der Vorhaben häufig Indikator und Erhebungsmethode miteinander verknüpft werden. Dies führt zu einer tautologischen Beziehung, die eine unabhängige Messung der Zielerreichung nahezu unmöglich macht. Die wiederholte Feststellung der Mängel und das wiederholte Auftreten der gleichen Mängel in Bezug auf die Indikatoren machen deutlich, dass das BMZ und die GIZ einen systematischen Ansatz suchen müssen, um ein gemeinsames Verständnis über das Anspruchsniveau und die Qualität der Indikatoren zu entwickeln.

Angebotslegung und Berichterstattung

In Bezug auf die Angebote und Berichte der GIZ zeigen die Ergebnisse der diesjährigen Prüfung eine Diskrepanz zwischen formaler und inhaltlicher Qualität der Dokumente. In Bezug auf die Angebote fällt die Einhaltung der neuen formalen Vorgaben noch schwächer aus, doch zugleich ist die inhaltliche Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Modulvorschläge durch die neue Handreichung gestiegen, beispielsweise durch die Zuordnung von Instrumenten zu einzelnen Outputs und die differenzierte Darstellung von Interventionen anderer Geber.

Hinsichtlich der Berichterstattung können zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussagen zum Effekt der GVR gemacht werden, da die Prüfung 2017 noch keine Berichte nach neuer Handreichung umfasste. Bei der Berichterstattung nach bisherigem Format kann resümiert werden, dass die formalen Vorgaben überwiegend eingehalten werden, während die inhaltliche Verständlichkeit und **Transparenz der Kommunikation** weiterhin Verbesserungspotential birgt. So sollte die GIZ die Nutzbarkeit der Dokumente für die politische Steuerung und gemeinsame Lernprozesse verbessern, indem Herausforderungen, Erfolge, Entwicklungen und Lernerfahrungen transparenter in den Berichten kommuniziert werden. Darüber hinaus ist auffällig, dass kritische Themen und Risiken oft erst sehr spät über die Regelberichterstattung kommuniziert werden. Die GIZ sollte daher die proaktive Kommunikation zu inhaltlich kritischen Themen und Risiken gegenüber dem BMZ und den WZ-Referenten vor Ort ausbauen. Hier gilt es sowohl für die GIZ als auch das BMZ, eine vertrauensvollere Kommunikation zwischen beiden Häusern zu etablieren, um ein gemeinsames Lernen während der Umsetzung einer TZ-Maßnahme zu ermöglichen.

Wirtschaftlichkeit

Das Thema Wirtschaftlichkeit wurde in diesem Jahr neben der Vor-Ort-Prüfung erstmalig auch in der Aktenprüfung untersucht. Hierbei ist zunächst positiv zu vermerken, dass sich die Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeit in den Modulvorschlägen nach neuer Handreichung insgesamt bereits gegenüber den Angeboten nach alter Handreichung verbessert hat. Nichtsdestotrotz sollte die **Auseinandersetzung mit Wirtschaftlichkeitsaspekten in den Angebotsdokumenten** in den nächsten Jahren ein prioritäres Handlungsfeld für die GIZ

darstellen. Dabei gilt es, zunächst ein klares Verständnis zwischen GIZ und BMZ zu entwickeln, wie die Wirtschaftlichkeit der beiden Optionen in der Kurzstellungnahme dargestellt werden soll. Darüber hinaus setzt eine nachvollziehbare Darstellung der Wirtschaftlichkeit in den Modulvorschlägen voraus, dass die Beschreibung des methodischen Vorgehens, die Wirkungsmatrix sowie die Kosten-Output-Zuordnung kohärent sind. Derzeit ist die Darstellung der Vorhabenskonzeption nicht konsistent, insbesondere hinsichtlich der Zuordnung von Instrumenten zu Outputs. Hier besteht Nachsteuerungsbedarf der GIZ, beispielsweise durch Schulungen der Mitarbeiter. Außerdem sollte die Möglichkeit überdacht werden, die Kosten-Output-Zuordnung mit konkreten Zahlen zu versehen. Dies geschieht bereits in mehreren Vorhaben und stellt aus gutachterlicher Perspektive einen hohen Mehrwert für die Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeit dar.

Außerdem weisen die Ergebnisse auf **mangelnde Systeme bzw. Prozesse zur Überprüfung der Mittelverwendung** hin. Dies betrifft insbesondere einzelne Kostenpositionen, wie die Zeitaufschriebe (ZAS). Eine Überprüfung dieser Kostenpositionen findet nur selten statt, wenngleich hier z. T. erhebliche Kosten bei den Vorhaben geltend gemacht werden. Da die üblichen Checks und Balances hier nicht greifen, sollte die GIZ über alternative Modelle zur Überprüfung einzelner Kostenpositionen, wie der ZAS, nachdenken.

Nicht zuletzt gibt es Handlungsbedarf bei den **Partnerbeiträgen** der Vorhaben. Im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen wurde in diesem Jahr deutlich, dass die Vorhaben in der Regel nicht zu Höhe und Umfang der tatsächlich geleisteten Partnerbeiträge berichten. In einigen Fällen konnte beobachtet werden, dass die Partnerbeiträge in der Praxis deutlich geringer ausfallen als angekündigt, bzw. nicht entsprechend von der GIZ eingefordert werden. Die Beiträge sind insofern relevant, dass sie die „Ownership“ und nachhaltige Verankerung von Wirkungen auf Partnerseite unterstützen; außerdem helfen sie dabei, die Wirtschaftlichkeit der deutschen EZ zu erhöhen. Aus diesem Grund erscheint es ratsam, eine zusätzliche Vorgabe im Rahmen der GVR einzuführen, die ein Monitoring der Partnerbeiträge ermöglicht. So könnte die GIZ beispielsweise im Rahmen der Regelberichterstattung jährlich zur Entwicklung der Partnerbeiträge Stellung nehmen.

Instrumenteneinsatz

In Bezug auf die Plausibilisierung des Instrumenteneinsatzes sind die Ergebnisse der diesjährigen Aktenprüfung und Vor-Ort-Prüfung weitgehend konstant zum Vorjahr. Während die Darstellung des Instrumenteneinsatzes meist den Vorgaben entspricht, zeigen sich Abweichungen bei der **Begründung und Reflexion des Instrumentenmixes**. Dabei wird deutlich, dass die Formulierung neuer und klarerer Vorgaben durch das BMZ im Rahmen der GVR die Nachvollziehbarkeit der Darstellung verbessert hat. So wird durch die Zuordnung einzelner Instrumente zu den verschiedenen Outputs nun besser deutlich, welchen Beitrag die ausgewählten Instrumente leisten und wie sie ineinandergreifen. Gleichzeitig werfen die Ergebnisse der Vor-Ort-Prüfung die Frage auf, ob die derzeit eher breit gefassten Instrumenten-Kategorien der Diversität in den Vorhaben gerecht werden. So nimmt das Instrument Auslandsmitarbeiter (AMA) in der Umsetzung ganz unterschiedliche Formen an; zudem ist aus den Dokumenten selten ersichtlich, ob es sich um GIZ-interne Mitarbeiter/innen oder Consultants handelt. Eine differenziertere Beschreibung der Instrumente könnte somit die Aussagekraft der Angebote noch erhöhen.

In den kommenden Jahren sollte sich die GIZ zudem stärker darauf konzentrieren, sich in den Angeboten mit der Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes

auseinanderzusetzen. Insbesondere in Bezug auf HCD-Maßnahmen ist die Kostendarstellung häufig nicht transparent und nachvollziehbar.

Weiterhin gilt es, bei **konzeptionellen Änderungen, Aufstockungen oder Kofinanzierungen** eine entsprechende **Anpassung des Instrumenteneinsatzes im Vorhaben** kritisch zu reflektieren. Dabei sollte nicht die reine Ergänzung von Instrumenten im Vordergrund stehen, sondern eine Reflexion des Instrumentenmixes als solches vor dem Hintergrund des Gesamtkonzepts.