

TEXTE

146/2024

Abschlussbericht

Evaluierung von Projekten des Beratungshilfeprogramms

Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten sowie den weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten

von:

Emma Cain

GFA Consulting Group GmbH, Hamburg

Unter Mitarbeit von Tomas Keilbach, Nina Waldeck, Wiebke Schlenvogt und Inge Gärke

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 146/2024

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3721 18 102 0
FB001487

Abschlussbericht

Evaluierung von Projekten des Beratungshilfeprogramms

Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in den
Staaten Mittel- und Osteuropas, den Neuen
Unabhängigen Staaten sowie den weiteren an die
Europäische Union angrenzenden Staaten

von

Emma Cain
GFA Consulting Group GmbH, Hamburg

Unter Mitarbeit von Tomas Keilbach, Nina Waldeck,
Wiebke Schlenvogt und Inge Gärke

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

GFA Consulting Group GmbH
Eulenkrugstr. 82
22359 Hamburg

Abschlussdatum:

Mai 2024

Redaktion:

Fachgebiet 1.2 Internationale Nachhaltigkeitsstrategien, Politik- und Wissenstransfer
Beratungshilfeprogramm
Dr. Sonja Otto

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2024

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen*Autoren.

Kurzbeschreibung: Evaluierung von Projekten des Beratungshilfeprogramms

Das **Beratungshilfeprogramm (BHP)** wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) finanziert und von der Projektsericestelle des Umweltbundesamtes (UBA) koordiniert. Im Rahmen des BHP werden vor allem Projekte der Umweltpolitikberatung gefördert. Ziel der Beratungen ist es, den Austausch und Transfer von Wissen, Methoden und Erfahrung in den Zielregionen zu fördern, um die Umweltverwaltungen vor Ort zu stärken, Umweltstandards zu heben und Umweltinvestitionen vorzubereiten. Durch verbesserte Kompetenzen zur Umsetzung von Politiken und Standards soll ein Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation vor Ort geleistet werden und zu verbesserten Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung beigetragen werden.

Im Rahmen des Umwelt-Ressortforschungsplans (ReFoPLAN 2021) wurde die **GFA Consulting Group GmbH** – in Zusammenarbeit mit dem Öko-Institut e.V. und dem Forschungszentrum für Nachhaltigkeit (FNN) der Freien Universität Berlin – beauftragt, ausgewählte Projekte des BHP zu evaluieren und ein Evaluierungskonzept für das BHP vorzuschlagen.

Der vorliegende Bericht enthält eine **Zusammenfassung der Aktivitäten der fünf Arbeitspakete (AP) des Vorhabens** sowie eine Übersicht zu den jeweiligen Ergebnissen.

In **AP1** erfolgte eine Lückenanalyse der im Jahr 2020 entwickelten internen Evaluierungs-methode des BHP. In **AP2** wurde eine methodische Herangehensweise für die beispielhafte Ex-Post-Evaluierung von ausgewählten BHP-Projekten erstellt und mit BMUV und UBA abgestimmt. In **AP3** wurde die erarbeitete Methodik an 33 BHP-Projekten erprobt. Die Evaluierungs-ergebnisse wurden in einem ausführlichen Evaluierungsbericht beschrieben. In **AP4** wurde ein Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept für das BHP erstellt. In einem fünften Arbeitspaket (**AP5**) wurde das zukünftige Evaluierungskonzept des BHP im Rahmen eines Abschlussworkshops mit Mitarbeitenden des BMUV, des UBA, des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), Projektpartnern des BHP (Durchführungsorganisationen, DO) und weiteren externen Teilnehmenden, z.B. aus der Wissenschaft, diskutiert. Die Ergebnisse wurden bei der Entwicklung des Evaluierungskonzeptes berücksichtigt.

Abstract: Evaluation of projects of the Advisory Assistance Programme

The **Advisory Assistance Programme (AAP)** is funded by the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV) and coordinated by the Project Service Unit of the Federal Environment Agency (UBA). The AAP primarily funds environmental policy consulting projects. The aim of the consultations is to promote the exchange and transfer of knowledge, methods and experience in the target regions in order to strengthen local environmental administrations, raise environmental standards and prepare environmental investments. Improved competences for the implementation of policies and standards are intended to contribute to the improvement of the local environmental situation and improve the conditions for sustainable development.

As part of the ReFoPlan 2021 (a research programme of the federal environmental resort), **GFA Consulting Group GmbH** – in collaboration with the Öko-Institut e.V. and the Research Centre for Sustainability (FNN) at Freie Universität Berlin – was commissioned to evaluate selected AAP projects and propose an evaluation concept for the AAP.

This report **summarises the activities of the project's five work packages (WPs)** and provides an overview of the respective results.

In **WP1**, a gap analysis of the AAP's internal evaluation method developed in 2020 was carried out. In **WP2**, a methodological approach for the exemplary ex-post evaluation of selected AAP projects was developed and agreed with BMUV and UBA. In **WP3**, the methodology developed was trialled on 33 AAP projects. The evaluation results were described in a detailed evaluation

report. In **WP4**, a proposal for a future evaluation concept for the AAP was drawn up. In a fifth work package (**WP5**), the future evaluation concept of the AAP was discussed in a final workshop with employees of BMUV, UBA, the Federal Agency for Nature Conservation (BfN), project partners of the AAP (implementing organisations, DO) and other external participants, e.g. from the scientific community. The results were taken into account in the development of the evaluation concept.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Zusammenfassung.....	11
Summary	14
1 Einleitung.....	17
1.1 Das Beratungshilfeprogramm	17
1.2 Vorhaben und Arbeitspakete.....	17
2 Arbeitspakete des Vorhabens	18
2.1 Arbeitspaket 1: Lückenanalyse der bisherigen Evaluierungsaktivitäten des BHP	18
2.2 Arbeitspaket 2: Entwicklung eines Evaluierungskonzeptes für die beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten	18
2.3 Arbeitspaket 3: Beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten	19
2.3.1 Einzelbewertung der Projekte nach Evaluierungskriterien	20
2.3.1.1 Evaluierungskriterium Relevanz	20
2.3.1.2 Evaluierungskriterium Kohärenz.....	20
2.3.1.3 Evaluierungskriterium Effektivität.....	21
2.3.1.4 Evaluierungskriterium Effizienz	22
2.3.1.5 Evaluierungskriterium Wirkung	23
2.3.1.6 Evaluierungskriterium Dauerhaftigkeit.....	24
2.3.2 Evaluierungsergebnisse der Vergleichsgruppen.....	25
2.3.2.1 Vergleich nach Projekttyp (langfristig und punktuell).....	25
2.3.2.2 Vergleich nach Beitrag zu den Teilzielen des BHP (TZ1, TZ2, TZ3)	25
2.3.2.3 Vergleich nach regionaler Gruppe.....	26
2.3.2.4 Vergleich der Bewertungen vor und nach den Befragungen	26
2.3.3 Gesamtbewertung des BHP auf Grundlage der Einzelevaluierungen	26
2.3.4 Gesamtpolitische Einschätzung des BHP durch BMUV.....	27
2.3.5 Sonstige Ergebnisse	27
2.3.6 Empfehlungen nach beispielhafter Evaluierung von BHP-Projekten	27
2.3.6.1 Empfehlungen im Bereich Evaluierung.....	27
2.3.6.2 Empfehlungen im Bereich Planung und Monitoring der Projekte	28
2.4 Arbeitspaket 4: Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP.....	29
2.4.1 Empfehlungen für ein zukünftiges Evaluierungskonzept für das BHP.....	30

2.4.2	Empfehlungen für Anpassungen des BHP-Monitorings als Grundlage für Evaluierungen	32
2.4.2.1	Programmplanung und BHP-Zielsystem	33
2.4.2.2	Projektplanung und Monitoring einzelner BHP-Projekte	33
2.5	Arbeitspaket 5: Workshop – Diskussion des Vorschlags für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP	36
3	Schlusswort	39
4	Quellenverzeichnis	40
4.1	Quellenverzeichnis	40
4.2	Weitere Handreichungen, Leitfäden und Vorlagen des UBA zum BHP	41
A	Anlage: Evaluierungsfragen	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bewertung der Relevanz.....	20
Abbildung 2: Bewertung der Kohärenz	21
Abbildung 3: Bewertung der Effektivität.....	22
Abbildung 4: Bewertung der Effizienz.....	23
Abbildung 5: Bewertung der Wirkung.....	24
Abbildung 6: Bewertung der Dauerhaftigkeit	25
Abbildung 7: Vorschlag für den zukünftigen Monitoring-Prozess für längerfristige Beratungsprojekte	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mögliche Evaluierungsfragen für zukünftige Evaluierungen.....	42
--	----

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AP (WP)	Arbeitspaket (Work Package)
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BHP (AAP)	Beratungshilfeprogramm (Advisory Assistance Programme)
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (seit 8.12.2021)
BMZ	Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuss, OECD)
DeGeval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V.
DO	Durchführungsorganisation
EU	Europäische Union
FFN	Forschungszentrum für Nachhaltigkeit der Freien Universität Berlin
GFA	GFA Consulting Group GmbH
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PMM	Projektplanungs- und Monitoringmatrix
REFOPLAN	Ressortforschungsplan
SDGs	Sustainable Development Goals
SMART	spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminierbar
TMF	Tailings Management Facilities
TZ	Teilziele
UBA	Umweltbundesamt
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe-UNECE (Internationale Wirtschaftskommission für Europa)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur)

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht ist ein zusammenfassender Schlussbericht des Vorhabens „**Evaluierung von Projekten des Beratungshilfeprogramms für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weiteren an die EU angrenzenden Staaten**“¹, das im Rahmen des Umwelt-Ressortforschungsplans (REFOPLAN 2021) durch die GFA Consulting Group GmbH – in Zusammenarbeit mit dem Öko-Institut e.V. und dem Forschungszentrum für Nachhaltigkeit (FNN) der Freien Universität Berlin – durchgeführt wurde.

Ziel des Vorhabens war es, dass das **Beratungshilfeprogramm (BHP)** des **Bundesumweltministeriums (BMUV)** über ein kohärentes, wissenschaftsbasiertes, praktikables und wirtschaftlich anwendbares Konzept für die Erfolgskontrolle verfügt, um regelmäßig dem Informationsbedarf des BMUV und seinen Ressorteinrichtungen sowie externen Institutionen und der Öffentlichkeit entsprechen zu können. Weiterhin diente das Vorhaben dazu, eine erste externe, beispielhafte Evaluierung des BHP vorzunehmen. Das Vorhaben gliederte sich in fünf Arbeitspakete.

Arbeitspaket 1 widmete sich der Analyse einer 2020 intern entwickelten Evaluierungsmethode des BHP (UBA 2020), um potenzielle Lücken aufzudecken. Dabei wurden die Ergebnisse und Methodik der internen Evaluierung sowie die derzeitige Projektplanung und das Monitoring des BHP untersucht. Es wurden Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert, um die identifizierten Lücken im zukünftigen Evaluierungskonzept des BHP zu schließen.

In **Arbeitspaket 2** wurde eine methodische Herangehensweise für eine beispielhafte, externe Evaluierung von BHP-Projekten erstellt, anhand von zwei Beispielevaluierungen getestet und mit BMUV und UBA abgestimmt. Das entwickelte Evaluierungskonzept sah eine sequenzielle Evaluierung auf Einzelprojektebene sowie auf der Ebene von Vergleichsgruppen vor: (i) punktuelle oder langfristige Beratungsprojekte, (ii) Beitrag zum Teilziel (TZ) TZ1, TZ2 bzw. TZ3 des BHP und (iii) regionale Gruppen.

In **Arbeitspaket 3** wurde die beispielhafte Evaluierung von BHP Projekten mittels der in AP2 erarbeiteten methodischen Herangehensweise durchgeführt. Eine Stichprobe von 33 (aus insgesamt 47 realisierten) BHP-Projekten wurde anhand der sechs OECD-DAC-Evaluierungskriterien (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit bzw. Dauerhaftigkeit) mit entsprechenden Evaluierungsfragen und anhand einer Bewertungsskala von A bis C und einer Bewertungsstufe D (nicht bewertbar) evaluiert. 12 Projekte wurden durch zusätzliche Befragungen von Projektbeteiligten intensiv evaluiert. Die Ergebnisse sowie die Aggregation der Ergebnisse je Evaluierungskriterium wurden in einem Gesamtevaluierungsbericht zusammengefasst.

Die Ergebnisse zeigen, dass:

- ▶ sich die evaluierten Projekte des BHP durch eine **hohe Relevanz** (85% relevant, Bewertung A, 15% teilweise relevant, Bewertung B) im Hinblick auf die Ausrichtung auf die Bedarfe der Partnerländer und auf die Teilziele des BHP auszeichnen;
- ▶ die evaluierten Projekte i.d.R. mit anderen BHP-Projekten im jeweiligen Themenfeld in den jeweiligen Partnerländern gut abgestimmt wurden, d.h. **eine interne Kohärenz erreicht** haben (88%, Bewertung A). Vertreter*innen des BMUV erwähnten, dass **das BHP einen**

¹ Laut Leistungsbeschreibung des UBA (2021) heißt das Vorhaben „Evaluierung von Projekten der Beratungshilfe für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten sowie den weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten“. Es wird jedoch der aktuelle Programmtitel verwendet.

übergeordneten Nutzen für die Zusammenarbeit mit politischen Gesprächspartnerinnen*Gesprächspartnern hat und dass BHP-Projekte für eine bi- oder multilaterale Zusammenarbeit ein politisch wichtiges und wirksames Instrument darstellen;

- ▶ **94%** der evaluierten Projekte als **effektiv** (45%, Bewertung A) oder **teilweise effektiv** (49%, Bewertung B) eingestuft wurden und dass die geforderten Leistungen und die Projektziele erreicht oder teilweise erreicht werden konnten;
- ▶ **alle Projekte**, die bewertet werden konnten, als **effizient** (58%, Bewertung A) oder **teilweise effizient** (39%, Bewertung B) bewertet wurden;
- ▶ **30%** der evaluierten Projekte eine ausreichende Datengrundlage zeigten, die eine Bewertung der umweltpolitischen Wirkung erlaubte. Demnach erreichten bis Projektende **9%** der Projekte eine **übergeordnete umweltpolitische Wirkung** (Bewertung A) und **21%** eine **teilweise umweltpolitische Wirkung** (Bewertung B). Bei **70%** der Projekte konnte **aufgrund mangelnder Informationen keine Bewertung der übergeordneten Wirkung erfolgen** (Bewertung D);
- ▶ von den Projekten, die bewertet werden konnten (insgesamt 4 Projekte), bei **drei (9%) eine Dauerhaftigkeit** (6%, Bewertung A) und bei einem eine **teilweise Dauerhaftigkeit** (3%, Bewertung B) **der Wirkungen** identifiziert werden konnte. **88%** der evaluierten Projekte konnten auf Basis der bestehenden Informationen **nicht bewertet werden** (Bewertung D);
- ▶ sich bei der Bewertung und dem **Vergleich der Projekte** je Art des Projektes, der Region und dem verfolgten Teilziel **keine wesentlichen Unterschiede** zeigten.

In **Arbeitspaket 4** wurde ein Vorschlag für ein mögliches zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP entwickelt. Dieses enthält Hintergrundinformationen und Vorschläge zu Monitoring und Evaluierung, eine Übersicht zu möglichen Grenzen des Konzeptes sowie eine detaillierte Beschreibung von Empfehlungen zum Evaluierungskonzept sowie zu Anpassungen des Monitorings des BHP. Zudem wurde eine Roadmap mit verschiedenen Handlungsbereichen und möglichen Optionen für die Umsetzung des Konzeptes ausgearbeitet.

Der Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept lautet:

Bei den durchzuführenden **Evaluierungen**:

- ▶ **Evaluierungen auf zwei Ebenen durchzuführen:** Einzelevaluierungen von Projekten und eine Gesamteinschätzung durch Aggregation der Einzelprojektergebnisse je Evaluierungskriterium;
- ▶ **nur langfristige Beratungsprojekte zu evaluieren;**
- ▶ Projekte anhand der **sechs OECD-DAC-Kriterien²** (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung, Dauerhaftigkeit) (OECD 2019) zu evaluieren, um die Ergebnisse vergleichbar mit der im Jahr 2023 durchgeföhrten Evaluierung und mit anderen Programmen zu machen. Laut Bundeshaushaltssordnung sollten mindestens Effektivität, Effizienz und Wirkung im Rahmen einer Evaluierung analysiert werden (BMF 2024);

² DAC (Development Assistance Committee) ist ein Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Sein Ziel ist es, die Entwicklungszusammenarbeit qualitativ und quantitativ zu verbessern.

- ▶ die Bewertung der Kriterien durch **definierte Evaluierungsfragen** und eine **dreistufige Bewertungsskala (A, B, C)** sowie eine Einstufung „n.a.“ (nicht anwendbar) oder **alternativ eine Bewertungsskala mit vier Abstufungen (A bis D) und „n.a.“** (Bewertung nicht anwendbar) vorzunehmen;
- ▶ **Evaluierungen als Desk-Studien mit ergänzenden Ex-Post-Befragungen** durchzuführen, um mehr Informationen – insbesondere für die Kriterien Wirkung, Effektivität und Effizienz – zu gewinnen;
- ▶ die Evaluierungsergebnisse in **standardisierten Einzel-Evaluierungsbögen** zusammenzufassen;
- ▶ **regelmäßig eine Gesamtprogrammevaluierung** vorzunehmen;
- ▶ Evaluierungen an **externe Auftragnehmer** zu vergeben;
- ▶ die **Grenzen** der Evaluierungsmethodik, wie z.B. Wirkungszuordnung, unklare Planungsdokumente und begrenzte Ressourcen, **zu berücksichtigen**.

Der Vorschlag sieht folgende **Anpassungen im Bereich Monitoring von langfristigen Projekten** vor, um eine solide Daten-Grundlage für zukünftige Evaluierungen zu gewinnen:

- ▶ BMUV und UBA sollten festlegen, welche Projekte des BHP als langfristig und welche als punktuell gelten;
- ▶ eine **Anpassung des BHP-Zielsystems** sollte erfolgen;
- ▶ bei langfristigen Beratungsprojekten sollte bereits in der Planungsphase eine **detaillierte Situations- und Bedarfsanalyse im Partnerland** erfolgen, um neben einer Kohärenz mit anderen BHP-Projekten auch die mit Projekten anderer Geber sicherzustellen;
- ▶ bei der Planung einzelner BHP-Projekte sollte die **Wirkungslogik** zukünftig in einer **Projektplanungs- und Monitoringmatrix (PMM)** dargestellt werden, die auch während der Projektimplementierung für das Monitoring der Erreichung der Ziele genutzt werden kann. Dabei sollten für die Messung der Erreichung von Zielen und Leistungen **SMARTe**- (spezifisch, messbar, angemessen, relevant und terminiert) **Indikatoren** definiert werden;
- ▶ bei langfristigen Projekten sollten regelmäßige **Soll-Ist-Abgleiche** der Erfüllung der Indikatoren in einer Projektplanungs- und Monitoringmatrix (PMM) durchgeführt werden, inklusive **Befragungen der Adressatinnen*Adressaten** während der Projekt-implementierung durch die durchführenden Organisationen (DO);
- ▶ die BHP-Projektsericestelle sollte, um zusätzliche Informationen zu Zielerreichung und Nutzung der Projektergebnisse zu erhalten, **zum Projektabschluss Befragungen** mit den DO und Adressatinnen*Adressaten **sowie ein Jahr nach Projektabschluss** mit Adressatinnen*Adressaten durchführen.

Arbeitspaket 5 diente dazu, im Rahmen eines Workshops die Empfehlungen aus der beispielhaften Evaluierung von BHP-Projekten in AP3 mit Vertreterinnen*Vertretern von BMUV, UBA, BfN sowie weiteren externen Teilnehmenden (z.B. Durchführungsorganisationen) zu diskutieren und die Anmerkungen bei der abschließenden Ausgestaltung des Evaluierungskonzeptes zu berücksichtigen. Zudem wurde der vorliegende Bericht als Abschlussbericht des Vorhabens erstellt.

Summary

This report is a summarised final report of the project "**Evaluation of projects of the Advisory Assistance Programme for Environmental Protection in the countries of Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia and other countries bordering the EU**"³, which was carried out by GFA Consulting Group GmbH – in cooperation with the Öko-Institut e.V. and the Research Centre for Sustainability (FNN) of the Freie Universität Berlin – as part of the ReFoPlan 2021 (a research programme of the federal environmental resort).

The aim of the project was to ensure that the **Advisory Assistance Programme (AAP)** of the **Federal Ministry for the Environment (BMUV)** has a coherent, science-based, practicable and economically viable concept for monitoring success in order to regularly meet the information needs of BMUV and its departmental institutions as well as external institutions and the public. Furthermore, the project served to carry out an initial external exemplary evaluation of the AAP. The project was divided into five work packages.

Work package 1 was dedicated to analysing an evaluation method developed internally by the AAP Project service unit in 2020 in order to identify potential gaps. The results and methodology of the internal evaluation as well as the current project planning and monitoring of the AAP were analysed. Conclusions and recommendations were formulated to close the identified gaps in the AAP's future evaluation concept.

In **work package 2**, a methodological approach for an exemplary external evaluation of AAP projects was developed, tested on the basis of two sample evaluations and agreed with BMUV and UBA. The evaluation concept developed provided for a sequential evaluation at individual project level and at the level of comparison groups: (i) short-duration or long-term advisory projects, (ii) contribution to the sub-targets (TC) TC1, TC2 or TC3 of the AAP and (iii) regional groups.

In **work package 3**, the exemplary evaluation of AAP projects was carried out using the methodological approach developed in WP2. A sample of 33 (out of a total of 47 realised) AAP projects was evaluated using the six OECD-DAC evaluation criteria (relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact and sustainability or durability) with corresponding evaluation questions and using a rating scale from A to C and a rating level D (not assessable). 12 projects were intensively evaluated through additional interviews with project participants. The results and the aggregation of the results per evaluation criterion were summarised in an overall evaluation report.

The results show that:

- ▶ the evaluated AAP projects are characterised by a **high degree of relevance** (85% relevant, rating A, 15% partially relevant, rating B) with regard to their alignment with the needs of the partner countries and the sub-goals of the AAP;
- ▶ the evaluated projects were generally well coordinated with other AAP projects in the respective thematic area in the respective partner countries, i.e. they **achieved internal coherence** (88%, rating A). Representatives of BMUV mentioned that the **AAP has an overarching benefit for cooperation** with political dialogue partners and that AAP projects

³ According to the UBA's terms of reference (2021), the project is called "Evaluation of projects of advisory assistance for environmental protection in the countries of Central and Eastern Europe, the New Independent States and other countries neighbouring the European Union". However, the current programme title is used.

are a **politically important and effective instrument for bilateral or multilateral cooperation;**

- ▶ **94%** of the evaluated projects were rated as **effective** (45%, rating A) or **partially effective** (49%, rating B) and that the required outputs and project objectives were achieved or partially achieved;
- ▶ **all projects that could be evaluated** were rated as **efficient** (58%, rating A) or **partially efficient** (39%, rating B);
- ▶ **30%** of the evaluated projects showed a sufficient data basis to allow an assessment of the environmental impact. Accordingly, **9%** of these projects **achieved an overarching environmental impact** (rating A) and **21%** achieved a **partial environmental impact** (rating B) until the end of the project. For **70%** of the projects, it was **not** possible to **assess the overarching impact due to a lack of information** (rating D);
- ▶ of the projects that could be evaluated (4 projects in total), for three (9%) of the evaluated projects **durability** (6%, rating A) and for one **partial durability** (3%, rating B) **of the impacts** could be identified. However, this could **not be assessed** for **88%** of the evaluated projects based on the available information (rating D);
- ▶ there were **no significant differences in the evaluation and comparison of the projects** depending on the type of project, the region and the sub-objective pursued.

In **work package 4** a proposal for a possible future evaluation concept for the AAP was developed. This contains background information and proposals for monitoring and evaluation, an overview of possible limitations of the concept and a detailed description of recommendations for the evaluation concept and for adjustments to the monitoring of the AAP. In addition, a roadmap was drawn up with various areas of action and possible options for implementing the concept.

The proposal for a future evaluation concept is as follows:

- ▶ **carry out evaluations on two levels:** Individual project evaluations and an overall assessment by aggregating the individual project results for each evaluation criterion;
- ▶ **only evaluate long-term consulting projects;**
- ▶ evaluate the projects based on the **six OECD-DAC criteria⁴** (relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact, sustainability) in order to make the results comparable with the evaluation carried out in 2023 and with other programmes. According to the Federal Budget Code, at least effectiveness, efficiency and impact should be analysed as part of an evaluation;
- ▶ to assess the criteria by means of **defined evaluation questions** and a **three-level rating scale (A, B, C)** and a rating of "n.a." (assessment not applicable) or, **alternatively, a rating scale with four levels (A to D) and "n.a."** (assessment not applicable);
- ▶ Conduct **evaluations as desk studies** with **supplementary ex-post surveys** in order to gain more information – especially for the criteria of impact, effectiveness and efficiency;

⁴ DAC (Development Assistance Committee) is a specialist committee for development cooperation of the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Its aim is to improve the quality and quantity of development cooperation

- ▶ summarise the evaluation results in **standardised individual evaluation forms**;
- ▶ regularly carry out an overall programme evaluation;
- ▶ outsource evaluations to external contractors;
- ▶ **consider the limitations** of the evaluation methodology, such as impact mapping, unclear planning documents and limited resources.

The proposal provides for the following **adjustments** to the **monitoring of long-term projects in order to** gain a solid data basis for future evaluations:

- ▶ BMUV and UBA should determine which AAP projects are considered long-term and which are considered short-term.
- ▶ **The AAP target system** should be **adjusted**.
- ▶ For long-term advisory projects, a **detailed analysis of the situation and needs in the partner countries** should be done already during the planning phase in order to ensure coherence with other AAP projects as well as those of other donors.
- ▶ When planning individual AAP projects, the **impact logic** should be presented in a **project planning and monitoring matrix (PMM)**, which can also be used during project implementation to monitor the achievement of objectives. **SMART** (specific, measurable, appropriate, relevant and time-bound) **indicators** should be defined for measuring the achievement of objectives and services.
- ▶ In long-term projects, regular **target/actual comparisons** of the fulfilment of the indicators should be carried out in a project planning and monitoring matrix (PMM), including **surveys of the addressees** during project implementation by the implementing organisations (DO).
- ▶ In order to obtain additional information on the achievement of objectives and utilisation of the project results, the AAP project service unit should conduct **surveys** with the implementing organisations and addressees at the **end of the project and** with addressees **one year after the end of the project**.

Work package 5 served to discuss the recommendations from the exemplary evaluation of AAP projects in WP3 with representatives of BMUV, UBA, BfN and other external participants (e.g. implementing organisations) at a workshop and to take the comments into account in the final design of the evaluation concept. In addition, this report was prepared as the final report of the project.

1 Einleitung

1.1 Das Beratungshilfeprogramm

Seit dem Jahr 2000 gibt es das **Beratungshilfeprogramm (BHP)** des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) (BMU 2000). Es wird vom Umweltbundesamt (UBA) koordiniert. In den letzten Jahren standen rund 2,7 Millionen Euro jährlich für Beratungsprojekte zum Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weiteren an die EU angrenzenden Staaten zur Verfügung.

Je nach Thema der Projekte bringen die Fachkräfte des BMUV, des UBA, des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) oder des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) ihre Expertise in das BHP ein.

1.2 Vorhaben und Arbeitspakete

Im Rahmen des Ressortforschungsplans (REFOPLAN 2021) wurde die **GFA Consulting Group GmbH** – in Zusammenarbeit mit dem Öko-Institut e.V. und dem Forschungszentrum für Nachhaltigkeit (FNN) der Freien Universität Berlin – beauftragt, ausgewählte Projekte des BHP zu evaluieren und einen **Vorschlag für ein zukünftiges, kohärentes, wissenschaftsbasiertes sowie praktikables und wirtschaftlich anwendbares Evaluierungskonzept** zur Erfolgskontrolle der BHP-Projekte vorzuschlagen.

Das Vorhaben wurde **zwischen Dezember 2021 und März 2024** durchgeführt und bestand aus **fünf Arbeitspaketen (AP)**.

In **AP1** erfolgte eine Lückenanalyse der derzeitigen Evaluierungsmethode des BHP. In **AP2** wurde eine methodische Herangehensweise für die beispielhafte Evaluierung von ausgewählten BHP-Projekten erstellt. In **AP3** wurde die erarbeitete Methodik erprobt und auf deren Grundlage 33 BHP-Projekte ex-post evaluiert. Die Evaluierungsergebnisse wurden in einem gesonderten Evaluierungsbericht zusammengefasst. In **AP4** wurden ein Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept für das BHP entwickelt sowie Empfehlungen für Anpassungen im Bereich Planung und Monitoring gegeben. In einem fünften Arbeitspaket (**AP5**) wurde das zukünftige Evaluierungskonzept des BHP im Rahmen eines Abschlussworkshops mit Mitarbeitenden des BMUV, des UBA, BfN, von Durchführungsorganisationen (DO) und weiteren externen Vertreterinnen*Vertretern von Interessengruppen (z.B. aus der Wissenschaft) aus dem Bereich Umweltschutz diskutiert.

Im vorliegenden Bericht werden die **Ergebnisse und Empfehlungen aus den fünf Arbeitspaketen** zusammengefasst und der Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP vorgestellt. Für jedes Arbeitspaket wurde zusätzlich ein Teilbericht erstellt.

2 Arbeitspakete des Vorhabens

Das Vorhaben gliederte sich in fünf Arbeitspakete. Die Aktivitäten der Arbeitspakete und Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden.

2.1 Arbeitspaket 1: Lückenanalyse der bisherigen Evaluierungsaktivitäten des BHP

Das erste Arbeitspaket diente dazu, die derzeitige Evaluierungsmethode des BHP auf mögliche Lücken zu analysieren. Grundlage dafür waren die interne Evaluierung des UBA (2020), Dokumente von zwei Beispielprojekten sowie weitere UBA-Handreichungen und Leitfäden. Ergebnisse und Methodik der internen Evaluierung sowie die derzeitige Projektplanung und das Monitoring des BHP wurden untersucht und Schlussfolgerungen und Empfehlungen daraus abgeleitet, um die Lücken im zukünftigen Evaluierungskonzept des BHP zu füllen. Ein interner Bericht dazu wurde vorgelegt.

Die Analyse zeigte Lücken im Bereich Planung und Monitoring der evaluierten Projekte sowie in der Evaluierungsmethodik. Diese werden im Folgenden zusammengefasst:

Lücken Evaluierungsmethodik: Bei der internen Evaluierung wurde kein Vergleich von punktuellen Maßnahmen mit langlaufenden Beratungsprozessen und keine Bewertung der Evaluierungskriterien der übergeordneten umweltpolitischen Wirkungen sowie der Effizienz der Projekte vorgenommen. Zudem wurden die Projekte in der internen Evaluierung auf Projektebene nicht qualitativ erläutert und gemäß einer nur zweistufigen Skala von „zutreffend“ und „nicht zutreffend“ bewertet, die wenig Abstufung in der Bewertung erlaubte. Weiterhin wurden die Ergebnisse nach 23 Clustern mit zum Teil nur wenigen Projekten innerhalb eines Clusters dargestellt.⁵

Lücken Planung und Monitoring: Die Analyse zeigt, dass in den Projekt-Designs häufig keine Indikatoren zur Messung der Zielerreichung definiert wurden oder nur zum Teil Befragungen von Adressatinnen*Adressaten, z.B. durch Durchführungsorganisationen, durchgeführt wurden. Informationen zu Planungsänderungen lagen vor, jedoch war die Art und Weise ihrer Darstellung noch verbesserungsfähig. Teilweise waren Begrifflichkeiten in den Berichterstattungen nicht klar abgegrenzt (z.B. wurde eine „Änderung der Projektziele“ erwähnt, obwohl eher eine „Änderung der Outputs“ erfolgte).

2.2 Arbeitspaket 2: Entwicklung eines Evaluierungskonzeptes für die beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten

Basierend auf den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Lückenanalyse wurde in einem zweiten Schritt eine methodische Herangehensweise für die beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten erstellt, anhand von zwei Beispielevaluierungen getestet und mit BMUV und UBA abgestimmt.⁶ Mittels einer Quotenstichprobe wurden 33 von 47 Projekten für die Evaluierung nach den sechs **OECD-DAC-Evaluierungskriterien** (Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit/Dauerhaftigkeit⁷) bestimmt. Entsprechende **Evaluierungsfragen**

⁵ Die Anzahl von 23 Clustern wirkte sehr umfangreich, insbesondere für zukünftige Evaluierungen, die jeweils nur ein bis drei Jahre umfassen. Die Anzahl der Projekte pro Cluster ist dann möglicherweise zu gering und die Bewertungen von Clusterergebnissen könnten daher ggf. weniger aussagekräftig sein.

⁶ Dabei wurden u.a. die „Standards für Evaluation“ (Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit) der DeGEval (DeGEval 2017) berücksichtigt.

⁷ Der Fachausschuss für Entwicklungszusammenarbeit der OECD (DAC) verwendet den Begriff Nachhaltigkeit (Sustainability). Da der Begriff Nachhaltigkeit im Umweltbundesamt vor allem im Rahmen der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten

wurden entwickelt und deren **qualitative Bewertung** anhand einer dreistufigen **Bewertungsskala** von A bis C sowie D (nicht bewertbar) abgestimmt.⁸

Das vorgeschlagene Konzept sah vor, Evaluierungsergebnisse zum einen auf Ebene der einzelnen Projekte zu erarbeiten, zum anderen auf Ebene von verschiedenen Vergleichsgruppen: (i) zwischen punktuellen und langfristigen Beratungsprojekten, (ii) zwischen Projekten, die einen Beitrag zu den Teilzielen (TZ) des BHP – TZ1 (*Übertragung, Umsetzung und Vollzug des EU-Umwelt-Acquis*), TZ2 (*Stärkung von UNECE- und weiteren internationalen Übereinkommen und Strategien*), und TZ3 (*Annäherung an ambitionierte, an den EU-Umwelt-Acquis und/oder deutsche Regelungen angelehnte Umweltstandards*) – leisteten und (iii) zwischen regionalen Gruppen.⁹ Zudem sollte eine **aggregierte Analyse zu den sechs Evaluierungskriterien** durchgeführt werden, um eine Bewertung für das Gesamtprogramm zu erhalten. Weiterhin umfasste die vorgeschlagene Evaluierungsmethodik die Durchführung von vertieften Einzelprojektevaluierungen anhand von Befragungen, um zu vergleichen, inwieweit durch Befragungen mehr Informationen, insbesondere zu den Kriterien Effektivität, Wirkung und Dauerhaftigkeit, generiert werden können.

Die vorgeschlagene Evaluierungsmethodik wurde anhand von zwei Evaluierungen getestet. Auf bestehende **Grenzen der Methodik** wurde Rücksicht genommen. Grenzen der Evaluierungsmethodik sind z.B. die Schwierigkeit der Zuordnung der Wirkung eines Projektes im komplexen Ursache-Wirkungsgefüge oder die Herausforderung, die Kosten für die Evaluierung je Projekt möglichst gering zu halten, damit diese im Verhältnis zum Projektbudget stehen. Zudem ist im Rahmen von Politikberatungsprojekten meist nur eine qualitative, weniger quantitative Bewertung möglich. Die qualitativen Analysen sind dabei eher beeinflusst von der Einschätzung des/der jeweiligen Evaluierenden.

Weiterhin wurde im Rahmen des Arbeitspaketes 2 die Durchführung der Einzelprojektevaluierungen administrativ und organisatorisch vorbereitet. Die Evaluierungen wurden von vier Evaluatorinnen*Evaluatoren zwischen Oktober 2022 und Februar 2023 durchgeführt. Die Evaluatorinnen*Evaluatoren wurden in den Kontext der Evaluierung und die methodische Herangehensweise eingeführt. Um die Einzelprojektevaluierungen zu standardisieren, wurde für alle Evaluierungen ein Einzel-Evaluierungsbogen erstellt. Zu diesem und weiteren Vorlagen sowie zur Durchführung der Interviews im Rahmen der vertieften Evaluierungen wurden die Evaluatorinnen*Evaluatoren informiert und blieben durch einen regelmäßigen Jour fixe mit der Projektleitung zu weiteren Aspekten und Fragen im Austausch.

2.3 Arbeitspaket 3: Beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten

In AP3 wurde eine Stichprobe von 33 (von insgesamt 47) BHP-Projekten evaluiert, die in den Jahren 2019, 2020 und 2021 abgeschlossen wurden. Davon wurden 21 Projekte auf der Grundlage der vorliegenden Dokumente evaluiert und zwölf auf der Grundlage von Dokumenten und Befragungen von Projektpartnern. Die Ergebnisse der Einzelevaluierungen wurden in Einzel-Evaluierungsbögen aufgeführt. Die Bewertungen je Evaluierungsfrage wurden – entsprechend einer zuvor abgestimmten Gewichtung – je Evaluierungskriterium aggregiert.

Nationen und ihrer 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) verwendet wird, wurde der Zusatz „Dauerhaftigkeit“ zur besseren begrifflichen Abgrenzung verwendet.

⁸ Im Rahmen der Abstimmung zum Evaluierungskonzept wurden verschiedene Bewertungsskalen-Optionen besprochen. Zum einen sollte ein „Schulnoten-Charakter“ vermieden werden. Zum anderen zeigte eine erste Durchsicht der Dokumente, dass die Bewertungen von Projekten bei vielen Zwischenstufen schwer umsetzbar sind und nur eine Scheingenaugkeit suggerieren würden. Im AP1-Bericht sowie in der Roadmap (AP4) ist eine entsprechende Übersicht eingefügt.

⁹ (a) Projekte in/mit mittel- und osteuropäischen Ländern der Europäischen Union, (b) Projekte in/mit EU-Beitrittskandidatenländern, potentiellen EU-Kandidatenländern und Ländern der EU-Nachbarschaftspolitik, (c) Projekte in/mit sonstigen Ländern im Programmraum, die nicht unter a) oder b) fallen, (d) Projekte in mehreren der drei genannten Regionen.

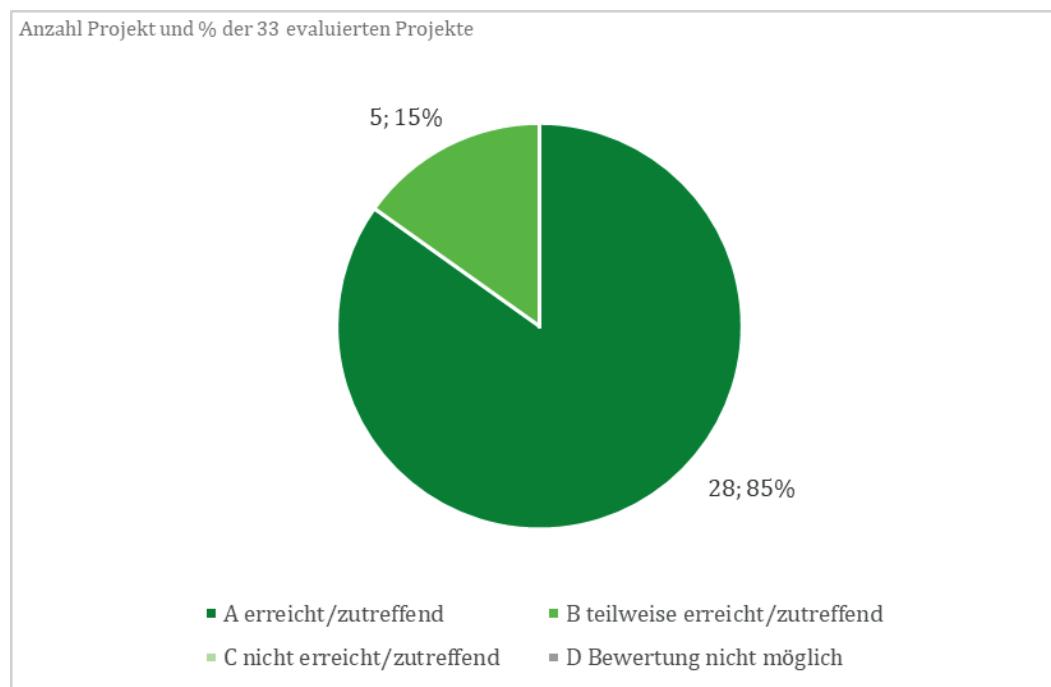
Nach Finalisierung der Einzelevaluierungen erfolgte die Bewertung aller evaluierten Projekte und ein Vergleich der vorab definierten Gruppen (siehe Kapitel 2.2) sowie ein Vergleich der Bewertungen vor und nach den Befragungen. Basierend auf den Ergebnissen der Einzelevaluierungen und Vergleiche wurden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen für das zukünftige Evaluierungskonzept formuliert und in einem Gesamtevaluierungsbericht dargelegt. Die Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.

2.3.1 Einzelbewertung der Projekte nach Evaluierungskriterien

2.3.1.1 Evaluierungskriterium Relevanz

Die evaluierten Projekte des BHP zeichneten sich durch eine **hohe Relevanz** im Hinblick auf die Ausrichtung auf die Bedarfe der Partnerländer und auf die Teilziele des BHP aus. Alle Projekte wurden als relevant oder teilweise relevant bewertet. 85% der Projekte wurden als relevant eingestuft (Bewertung A) und 15% als teilweise relevant (Bewertung B) (siehe Abbildung 1). Bei einzelnen Projekten, die als teilweise relevant eingestuft wurden, verfolgten auch diese die Zielsetzung des BHP und es lag ein Beratungsinteresse des Partnerlandes/der Partnerländer vor. Die Bewertung B ergab sich in Einzelfällen, bei denen beispielsweise die Bedarfsanalyse nicht sehr detailliert erfolgt war.

Abbildung 1: Bewertung der Relevanz



Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

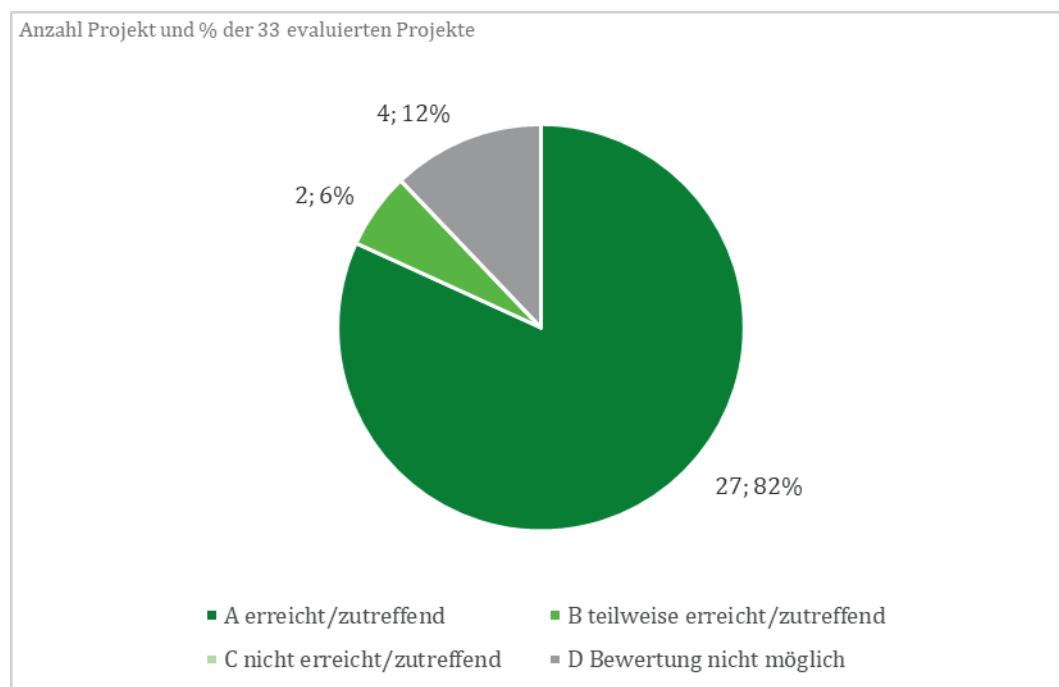
2.3.1.2 Evaluierungskriterium Kohärenz

Es wurden zwei Aspekte der Kohärenz betrachtet: die interne Kohärenz, d.h. die mit anderen BHP- und BMUV-Projekten, und die externe Kohärenz, d.h. mit Projekten anderer Bundesministerien und der Europäischen Union (EU). Da es bislang bei BHP-Projekten keine systematische Berücksichtigung der Aktivitäten anderer Geber in der Planungsphase gab, wurde die Bewertung der zweiten Frage mit Null gewichtet. Sie ging damit nicht in die Gesamtbewertung der Kohärenz ein. Die Bewertungen der Kohärenz basieren daher auf der Bewertung der internen Kohärenz, also auf Synergien mit anderen BHP-Projekten.

Die Projekte wurden i.d.R. mit anderen BHP-Projekten im jeweiligen Themenfeld in den jeweiligen Partnerländern gut abgestimmt, d.h. es wurde eine **hohe interne Kohärenz** erreicht (88%) (siehe Abbildung 2). 82% der Projekte wurden als kohärent bewertet (Bewertung A), 6% als teilweise kohärent (Bewertung B). Bei 12% der Projekte konnte die Kohärenz nicht bewertet werden (Bewertung D).

Im Rahmen der Evaluierung wurden auch Interviews zur umweltpolitischen Bewertung des BHP mit Vertreterinnen*Vertretern des BMUV geführt. Diese erwähnten in einem Interview, dass **das BHP einen übergeordneten Wert für die langfristige Zusammenarbeit mit politischen Gesprächspartnerinnen*Gesprächspartnern hat** und dass **BHP-Projekte sowohl ein wichtiges Instrument für die Initiierung und Stabilisierung einer bi- oder multilateralen Zusammenarbeit darstellen** als auch eine unterstützende Rolle bei der Untersetzung der Vereinbarungen haben.

Abbildung 2: Bewertung der Kohärenz

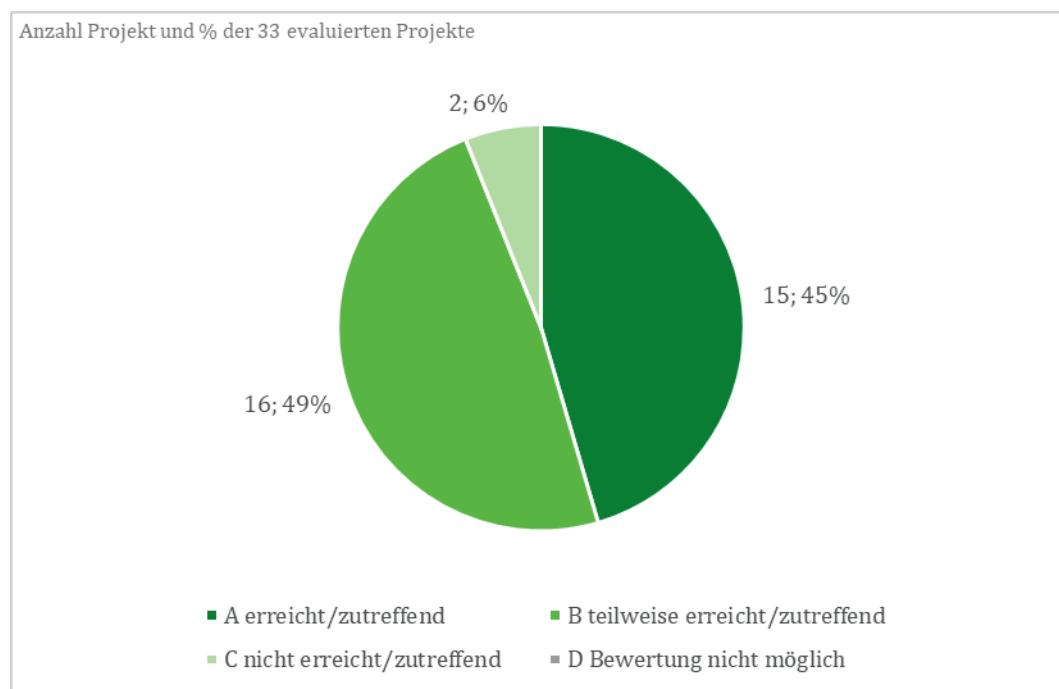


Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

2.3.1.3 Evaluierungskriterium Effektivität

94% der Projekte wurden als effektiv (45%, Bewertung A) **oder teilweise effektiv** (49%, Bewertung B) eingestuft (siehe Abbildung 3). Ein Großteil der Projekte erbrachte die geforderten Leistungen (Outputs) und konnte damit die Projektziele (Outcome) erreichen oder teilweise erreichen. Die Bewertung B erhielten z.B. Projekte, in denen Einschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie zu nicht vollständiger Zielerreichung führten, oder Projekte, bei denen zwar Wissen und Informationen zur Verfügung gestellt wurden, dies jedoch noch nicht zu einer deutlichen Stärkung der Kapazitäten bei den Adressatinnen*Adressaten führte.

Bei 6% der Projekte (zwei Projekte) konnten die Projektziele nicht erreicht werden (Bewertung C). Bei einem dieser Projekte stießen die vorgeschlagenen Maßnahmen bzw. Änderungen vor Ort auf Widerstände. Beim anderen Projekt musste die durchführende Organisation Insolvenz anmelden, was zu einer vorzeitigen Projektbeendigung führte.

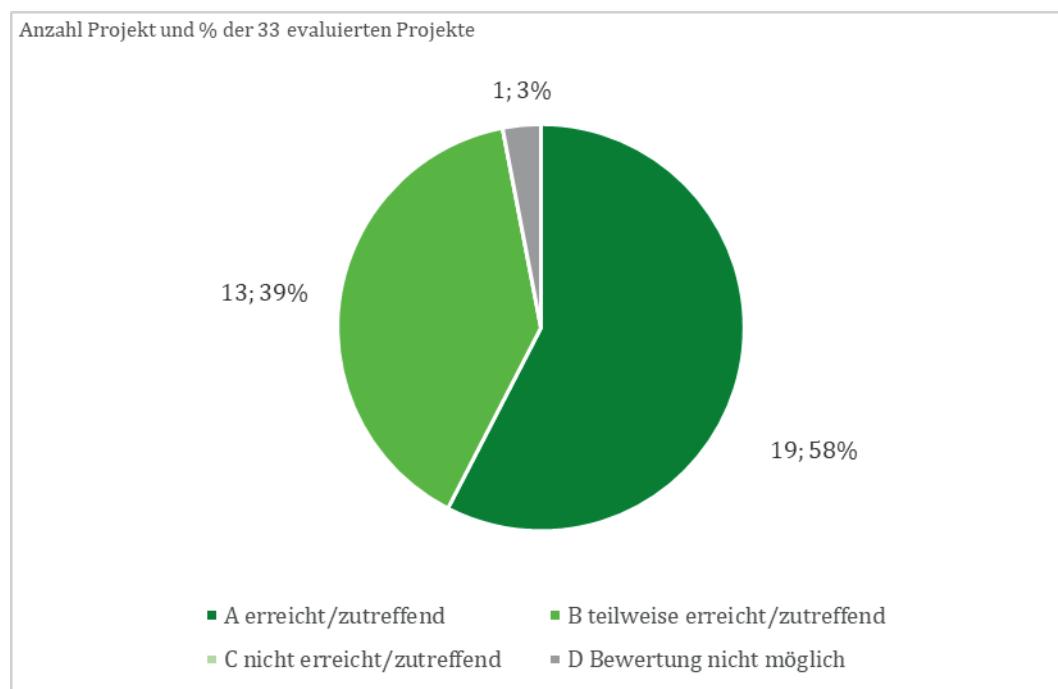
Abbildung 3: Bewertung der Effektivität

Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

2.3.1.4 Evaluierungskriterium Effizienz

Es wurde bewertet, ob das Projektbudget und die Projektzeiträume realistisch geplant waren, die Planung eingehalten wurde und ob der Aufwand angemessen zur Zielerreichung war. **Alle Projekte**, die evaluiert werden konnten, **wurden als effizient** (58%, Bewertung A) **oder teilweise effizient** (39%, Bewertung B) bewertet (siehe Abbildung 4). Bei einem Projekt konnte die Effizienz nicht bewertet werden (Bewertung D), da es wegen eines Insolvenzverfahrens des Durchführers vorzeitig beendet wurde.

Die Angemessenheit des Aufwands zur Zielerreichung war je Projekt nur sehr subjektiv abschätzbar, da die Projekte in verschiedenen Themenfeldern und Ländern aktiv waren. Die Kosten für die Vorbereitung, Koordinierung und Nachbetreuung durch BMUV und UBA sind in der Analyse der Effizienz der Projekte nicht berücksichtigt, da dem Evaluierungsteam keine Informationen dazu vorlagen.

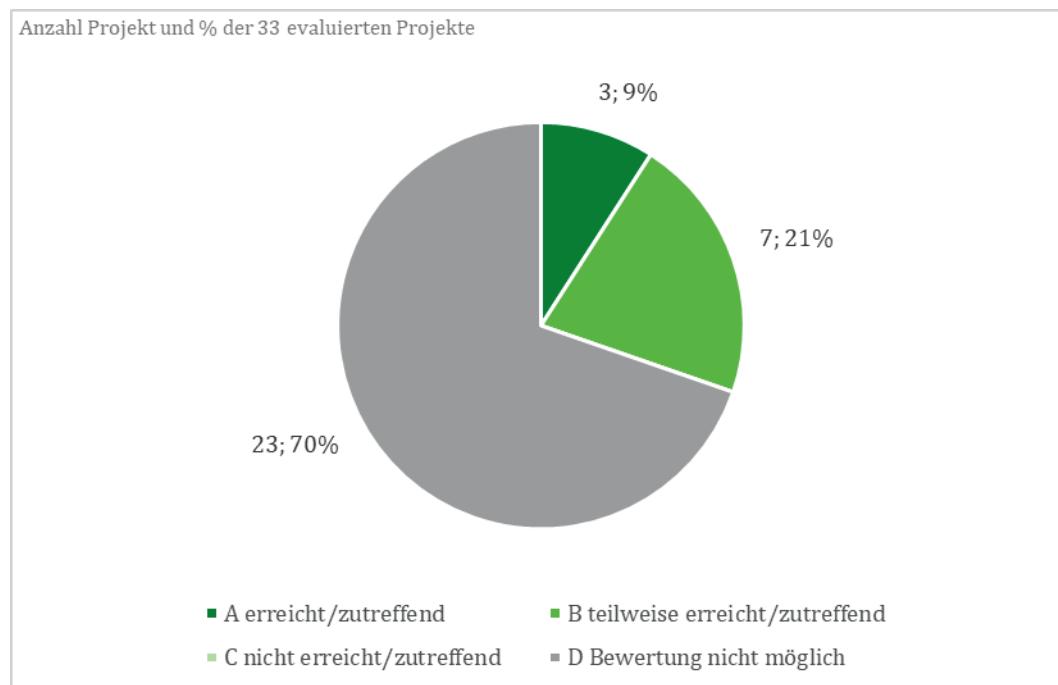
Abbildung 4: Bewertung der Effizienz

Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

2.3.1.5 Evaluierungskriterium Wirkung

30% der ausgewerteten Projekte zeigten eine ausreichende Datengrundlage um eine umweltpolitische Wirkung bewerten zu können. Entsprechend zeigten 9% (Bewertung A) **der Projekte eine deutliche übergeordnete umweltpolitische Wirkung** und 21% (Bewertung B) **eine zum Teil erreichte Wirkung** (siehe Abbildung 5). Die Wirkungen wurden z.B. in Form von verbesserten Umweltstandards erreicht, in etwa durch verbesserte Standards und Methoden zur Sicherheit industrieller Rückhaltebecken, zur Luftqualitätsmessung oder zum Management von Chemikalien und Bioziden. Bei anderen Projekten entstand Wirkung, indem die Projektergebnisse in formalen Prozessen oder Rechtsnormen aufgegriffen wurden, z.B. in Durchführungsverordnungen zur Registrierung von Bioziden oder Chemikalien oder in Gesetzesänderungen für Umweltverträglichkeitsprüfungen. Bei 70% der evaluierten Projekte konnte keine Bewertung der übergeordneten Wirkung erfolgen (Bewertung D). Teilweise war auf Basis vorliegender Informationen nicht bewertbar, ob das in den Projekten erlernte Wissen anschließend auch für die Verbesserung von Umweltstandards genutzt wurde. Dies zeigt, dass aus einem reinen Dokumentenstudium Wirkungen schwierig zu erfassen sind, insbesondere wenn es wenig Informationen dazu gab.

Bislang werden im BHP keine Befragungen der Adressatinnen*Adressaten der Projekte, z.B. ein Jahr nach Projektende, durchgeführt. Dies erschwert die Wirkungsmessung der ausgewerteten Projekte. Im Rahmen dieser Evaluierung wurden **Ex-Post-Befragungen für zwölf der 33 Projekte** durchgeführt, jedoch konnten nur in Einzelfällen Befragungen mit den Adressatinnen*Adressaten der Beratung geführt werden (siehe dazu auch Kapitel 2.3.2.4). Alle anderen Gesprächspartner*innen kamen aus einem anderen Projektkontext (Vertreter*innen von lokalen Partnerorganisationen, Durchführungsorganisationen, Fachbegleiter*innen, Projektkoordinatorinnen*Projektkoordinatoren).

Abbildung 5: Bewertung der Wirkung

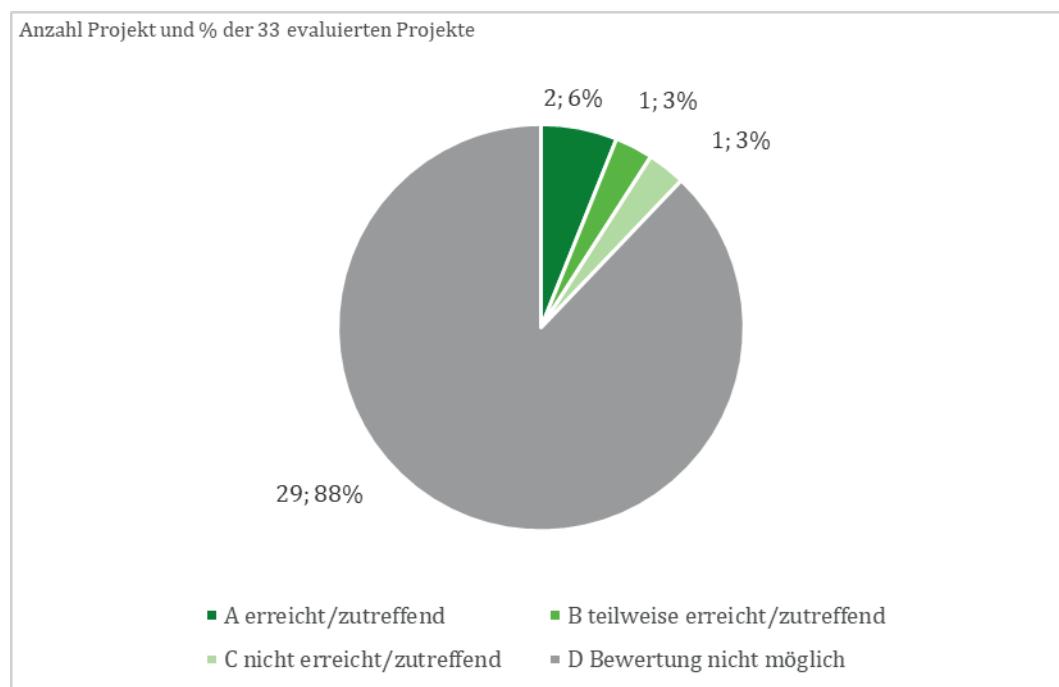
Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

2.3.1.6 Evaluierungskriterium Dauerhaftigkeit

Die Dauerhaftigkeit (urspr. nach DAC: Nachhaltigkeit) der Wirkungen **konnte bei 88% der evaluierten Projekte** auf Basis der bestehenden Informationen **nicht bewertet werden** (Bewertung D) (siehe Abbildung 6). Zusätzlich bestand das Problem der kausalen Attribution¹⁰ bezüglich des Beitrages der betrachteten Projekte zu dauerhaften politischen und strukturellen Veränderungen in den Partnerländern. Bei den Projekten, die bewertet werden konnten (insgesamt vier Projekte), konnte bei **drei Projekten** (9%) **eine Dauerhaftigkeit** (6%, Bewertung A) oder **teilweise Dauerhaftigkeit** (3%, Bewertung B) **der Wirkungen** festgestellt werden, indem sichtbar dauerhafte Änderungen formeller Strategien und Prozesse erreicht wurden. Zum Beispiel erhielt ein im Projektkontext betrachtetes Naturschutzgebiet aufgrund der BHP-Zusammenarbeit einen Status als UNESCO-Weltnaturerbe. In einem weiteren Projekt fand eine im Projektverlauf entwickelte Methodik zur Sicherheit industrieller Rückhaltebecken Einzug in die formellen Prozesse des zuständigen Ministeriums.

Nur ein Projekt (3%) wurde mit C bewertet, zeigte also deutlich keine dauerhafte Wirkung, da keine längerfristige Zusammenarbeit mit den Adressatinnen*Adressaten feststellbar war und die erarbeiteten Beratungsleistungen in keine formalen Prozesse eingeflossen sind.

¹⁰ Ein typisches Problem bei der Evaluierung von Wirkungen ist die Zuordnung der Wirkung im komplexen Ursache-Wirkungsgefüge sowie die Überlagerung verschiedener Einflussfaktoren. Die Zuordnung, in welcher Form und welchem Ausmaß die Projektergebnisse zu den Wirkungen beitragen, ist nicht immer möglich. Es wird hier von einer Zuordnungslücke bzw. dem Problem der kausalen Attribution gesprochen.

Abbildung 6: Bewertung der Dauerhaftigkeit

Quelle: Eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

2.3.2 Evaluierungsergebnisse der Vergleichsgruppen

Neben der Bewertung je Evaluierungskriterium wurde ein Vergleich der Evaluierungsebene nach verschiedenen Gruppen vorgenommen. Bei der Bewertung der Projekte je Art des Projektes, der Region und dem verfolgten Teilziel gab es **nur geringe Unterschiede**.

2.3.2.1 Vergleich nach Projekttyp (langfristig und punktuell)

Bei der Bewertung von **Relevanz, Kohärenz und Effektivität** gab es zwischen den beiden Projekttypen „langfristiger Beratungsprozess“ (26 der 33 evaluierten Projekte) und „punktuelle Maßnahme“ (7 von 33 evaluierten Projekten) **kaum Unterschiede**. Die Effizienz wurde bei den langfristigen Projekten etwas besser bewertet, wobei hier nur die Effizienz der Einzelprojekte betrachtet wurde. **Wirkungen konnten bei langfristigen Projekten eher bewertet werden als bei punktuellen Maßnahmen**, zumal zu einzelnen langfristigen Projekten auch Befragungen im Rahmen der vertieften Evaluierung durchgeführt wurden. Sowohl bei den langfristigen Beratungsprozessen als auch bei den punktuellen Maßnahmen konnten meist keine Bewertungen der Dauerhaftigkeit der Wirkungen vorgenommen werden.

2.3.2.2 Vergleich nach Beitrag zu den Teilzielen des BHP (TZ1, TZ2, TZ3)

Innerhalb der Projektgruppen, die zu verschiedenen TZ des BHP beitrugen, gab es bei den meisten Evaluierungskriterien **keine wesentlichen Unterschiede in den Bewertungen**. Lediglich bei Evaluierungsfrage 5.2 (*Wurden Projektergebnisse in formalen Prozessen, Strategien oder Rechtsnormen aufgegriffen oder führten sie zur Weiterentwicklung institutioneller Strukturen?*) zur Bewertung der umweltpolitischen Wirkung gab es deutlichere Abweichungen in der Bewertung der Frage. Bei Projekten, die v.a. auf TZ1 (*Übertragung, Umsetzung und Vollzug des EU-Umwelt-Acquis*) ausgerichtet waren, wurden v.a. Wirkungen in Form verbesserter Standards und Methoden (z.B. zur Luftqualitätsmessung und im Bereich Abfallwirtschaft) erzielt. Bei Projekten, die v.a. auf TZ2 (*Stärkung von UNECE- und weiteren internationalen Übereinkommen und Strategien*) ausgerichtet waren, umfassten die Wirkungen v.a. Verbesserungen der

Umweltstandards, z.B. durch einen neuen Status als UNESCO-Weltnaturerbe, verbesserte Standards und Methoden zur Sicherheit industrieller Rückhaltebecken oder verbesserte Systeme für Umweltverträglichkeitsprüfungen. Bei Projekten unter TZ3 (*Annäherung an ambitionierte, an den EU-Umwelt-Aquis und/oder deutsche Regelungen angelehnte Umweltstandards*) gab es Wirkungen in Form besserter Standards und Methoden, z.B. zur Luftqualitätsmessung (wie auch bei TZ1) und in Form besserter Standards zum Management von Chemikalien und Bioziden.

2.3.2.3 Vergleich nach regionaler Gruppe

Bei diesem Vergleich wurden die Projekte anhand der Region des BHP, in der sie aktiv waren, verglichen: Region 1 (EU), Region 2 (EU-Beitrittskandidatenländer, potentielle EU-Kandidatenländer und Länder der EU-Nachbarschaftspolitik) und Region 3 (sonstige Länder und Projekte, die überregional in mehreren dieser Regionen umgesetzt wurden). Insgesamt waren beim Vergleich der Bewertungen der Evaluierungskriterien je regionaler Gruppe **keine eindeutigen Unterschiede erkennbar**.

2.3.2.4 Vergleich der Bewertungen vor und nach den Befragungen

Bei **zwölf** der 33 Projekte erfolgte eine vertiefte Evaluierung inklusive Befragungen. Es konnten hierbei v.a. Vertreter*innen des UBA und BfN (der Projektseicestelle sowie die Fachbegleitungen) und der DO befragt werden. Adressatinnen*Adressaten der Beratung konnten nur teilweise befragt werden.

Nach den erfolgten Befragungen konnten die evaluierten Projekte mit den zusätzlichen Informationen und Einschätzungen neu bewertet werden. Hierbei ergaben sich teilweise Unterschiede zu den bereits durchgeführten Bewertungen: Am offensichtlichsten zeigte sich dies bei der Bewertung der Wirkung. Bei fünf Projekten konnten die Projektwirkungen überhaupt erst auf Grundlage der Befragungen bewertet werden, d.h. **eine Verschiebung der Bewertung zum Evaluierungskriterium Wirkung von D auf A, B, oder C erfolgen**. Auch zu Fragen der Kohärenz, Effizienz und Dauerhaftigkeit konnten durch die Befragungen mehr Projekte bewertet werden.

2.3.3 Gesamtbewertung des BHP auf Grundlage der Einzelevaluierungen

Basierend auf den Ergebnissen der Evaluierung der 33 Projekte zeichnet sich das BHP durch die **hohe Relevanz seiner Projekte** aus. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass bei der Planung der Projekte darauf geachtet wurde, dass eine offizielle Beratungsanfrage aus dem Partnerland vorlag und dass das Projekt eines der Teilziele des BHP unterstützte. Des Weiteren wiesen die Projekte des BHP **eine interne Kohärenz auf**, da sie mit anderen BHP-Projekten in denselben Themenfeldern und Partnerländern abgestimmt waren. Das BHP war größtenteils in der Lage, die **Projekte effektiv und effizient umzusetzen**. Die meisten Projekte erbrachten die geforderten Leistungen und erreichten in vielen Fällen auch die Projektziele. Die langfristigen **Wirkungen sowie die Dauerhaftigkeit** der BHP-Projekte konnten jedoch in den meisten Fällen **nicht beurteilt werden** (siehe Kapitel 2.3.2).

Zukünftige Anpassungen im Monitoring der BHP-Projekte sowie weitere Evaluierungen sollten eine bessere Messung letzterer Aspekte ermöglichen, um spezifischere Aussagen über die einzelnen Projekte und das Gesamtprogramm treffen zu können. Eine **Gesamteinschätzung des Programms ist nur begrenzt möglich**, da die Evaluierung keine systematische und umfassende Bewertung des BHP aus Sicht der Zielländer und anderer Organisationen im Umweltbereich vorsah. Zudem wurden die personellen und finanziellen Ressourcen der BHP-

Projektservicestelle nicht analysiert. Beide Aspekte sollten künftig berücksichtigt werden, um eine präzisere Gesamtbewertung zu ermöglichen.

2.3.4 Gesamtpolitische Einschätzung des BHP durch BMUV

Zur gesamtpolitischen Einschätzung des BHPs wurde ein Interview mit Vertreterinnen*Vertretern des BMUV geführt. Hierbei wurde vom BMUV dargelegt, dass **das BHP einen übergeordneten Nutzen für die Zusammenarbeit mit politischen Gesprächspartnerinnen*Gesprächspartnern** hat. Dies gilt für die Untersetzung von Vereinbarungen sowie für die praktische Umsetzung der umweltpolitischen Zusammenarbeit durch die fachliche Begleitung, z.B. zur Umsetzung des EU-Umwelt-Aquis. Dabei wurde betont, dass das BHP als schnelles und flexibles Instrument gesehen wird und für die Arbeit des BMUV politisch wirksam und wichtig ist. So hatte das BHP z.B. einen „katalytischen Effekt“ für den Beginn einer konkreten Zusammenarbeit mit Aserbaidschan und Turkmenistan und ist häufig ein stabilisierendes Element für die bilaterale Zusammenarbeit mit den Partnerländern, wie z.B. Bulgarien, Rumänien und Tschechien. Mit BHP-Projekten lassen sich Bedarfe aufgreifen und gemeinsame Aktivitäten anbieten. Sie sind somit unterstützend für Regierungsabkommen und/oder Ressortabkommen im Umweltbereich. **BHP-Projekte stellen demnach eine „werthaltige Anreicherung der Zusammenarbeit“ dar.**

2.3.5 Sonstige Ergebnisse

Unter „sonstige Aspekte“ wurden bei den Einzelevaluierungen auch Informationen zur Planung des jeweiligen BHP-Projektes, zu Einschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie sowie zu Lernerfahrungen (Lessons learnt) gesammelt. Zur Projektplanung gab es teilweise die Anmerkung der Evaluatoren, dass die Wirkungslogik der Projekte nicht eindeutig war und keine oder kaum Indikatoren für die Messung der Ergebnis- und Zielerreichung festgelegt worden waren. Viele der evaluierten Projekte waren während der Umsetzung von der Covid-19-Pandemie und den damit einhergehenden Einschränkungen betroffen. Dadurch mussten viele Aktivitäten im Projektverlauf angepasst werden, entweder durch Umstellung auf virtuelle Formate oder durch eine zeitliche Verschiebung. Einige Projekte mussten entsprechend insgesamt verlängert werden. Als Lernerfahrungen erwähnten einzelne Durchführungsorganisationen, dass insbesondere die **Verwendung der lokalen Sprache und die Zusammenarbeit mit lokalen Expertinnen*Experten Erfolgsfaktoren der Beratung** waren.

2.3.6 Empfehlungen nach beispielhafter Evaluierung von BHP-Projekten

Basierend auf den Ergebnissen der Einzelevaluierungen und der Gesamtbewertung wurden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für ein zukünftiges Evaluierungskonzept formuliert.

2.3.6.1 Empfehlungen im Bereich Evaluierung

- ▶ **Aktualisierung BHP-Zielsystem:** Wir empfehlen, das BHP-Zielsystem zu aktualisieren, hier insbesondere die finale Definition von Programm- und Teilzielen sowie die Abgrenzung zu anderen Programmen. Zudem empfehlen wir, auf Projektebene auf die (zusätzliche) Definition eines langfristigen Projektzieles zu verzichten, da die Programm- und Teilziele des BHP bereits das übergeordnete langfristige Zielsystem darstellen (siehe Kapitel 2.4.2.1).
- ▶ **Bedarfsanalyse langfristige Projekte:** In der Planungsphase – insbesondere von langfristigen Beratungsprojekten – sollte möglichst eine detailliertere Bedarfsanalyse im Partnerland von den Antragstellenden eingefordert werden, um die Kohärenz mit anderen BHP-Projekten sowie Projekten anderer Geber zu gewährleisten. Bei der Erstellung von

Leistungsbeschreibungen (LB) sollten die Fachbegleitungen in Zusammenarbeit mit den Projektkoordinatorinnen*Projektkoordinatoren diesen Überblick haben oder von den Anbietenden einfordern.

- ▶ **Ex-Post-Befragungen bei Evaluierungen:** Zukünftig sollte das BHP die Befragung von Adressatinnen*Adressaten der Beratung stärker in das Evaluierungssystem integrieren, um Informationen zur Nutzung und Wirkung der Projektergebnisse zu erhalten. Wir empfehlen eine Ex-Post-Befragung pro Projekt durchzuführen. Die Ex-Post-Befragung im Rahmen der Evaluierung sollte in einem zeitlich angemessenen Abstand zum Projektende stattfinden. Dann sind Adressatinnen*Adressaten der Beratung voraussichtlich erreichbar und die Zusammenhänge zwischen Projektergebnissen und Wirkungen leichter erkennbar.
- ▶ **Evaluierung Gesamtprogramm:** In regelmäßigen Abständen (z.B. alle drei bis fünf Jahre) könnte das Gesamtprogramm evaluiert werden, beispielsweise durch einen externen Dienstleister. Basierend auf den Erfahrungen dieser Evaluierung empfehlen wir, insbesondere für einen Vergleich mit der Probe-Evaluierung des BHP sowie anderen Programmen, auch zukünftig die sechs OECD-DAC-Kriterien anzuwenden, standardisierte Evaluierungsformate zu nutzen und neben qualitativen Bewertungen auch Bewertungen gemäß einer Bewertungsskala vorzunehmen, um die Bewertungen aggregieren zu können (siehe auch Kapitel 2.4.1).
- ▶ **Evaluierung der Ressourcen des BHP:** Wir empfehlen, zukünftig auch eine Evaluierung der Kosten für die personellen Ressourcen von BMUV und UBA für die Koordinierung des BHP umzusetzen – als Teil der Evaluierung der Effizienz und Effektivität des Gesamtprogramms.

2.3.6.2 Empfehlungen im Bereich Planung und Monitoring der Projekte

Empfehlungen für punktuelle und langfristige Projekte

- ▶ **Analyse anderer Projekte (Kohärenz):** Bei der Planung von Projekten sollte ein Abgleich mit den Projekten und Maßnahmen anderer Geber und Organisationen im Geschäftsbereich des BMUV und UBA erfolgen, um mögliche Überschneidungen auszuschließen oder Synergien zu fördern. Dies kann zunächst über die Auflistung relevanter Projekte im jeweiligen Themenbereich in den jeweiligen Zielländern (durch den Antragsteller für Zuwendungen oder durch UBA bei Erstellung einer Leistungsbeschreibung für ein Projekt) erfolgen. In einem nächsten Schritt (entweder in der Planungs- oder teils in der Umsetzungsphase) kann dann mit den wichtigsten Akteuren eine Abstimmung erfolgen.
- ▶ **Befragungen während der Projektimplementierung:** Wir empfehlen, dass die DO standardmäßig die Aufgabe erhalten, nach Veranstaltungen Befragungen mit den Teilnehmenden durchzuführen, um Feedback von den Adressatinnen*Adressaten der Projekte zu erhalten. Hierfür sollte ein kurzer, standardisierter Fragebogen entwickelt werden.
- ▶ **Nutzung lokaler Sprache:** In der Projektplanung für langfristige und punktuelle Maßnahmen sollte, wo sinnvoll, die Zusammenarbeit mit lokalen Expertinnen*Experten in Betracht gezogen werden. Zudem sollten ausreichende Ressourcen für die Übersetzung und das Dolmetschen in die lokale Sprache vorgesehen werden. Entsprechende Überlegungen können positiv in der Bewertung von Anträgen/Angeboten aufgegriffen werden (wo sinnvoll). Die Verwendung der lokalen Sprache und die Zusammenarbeit mit lokalen

Expertinnen*Experten wurden von einzelnen DO im Rahmen der Interviews als Erfolgsfaktoren genannt

Empfehlungen nur für langfristige Projekte

- ▶ **Standardisierte Planungsformate für langfristige Projekte:** Um Inkonsistenzen in den Planungsunterlagen zu vermeiden, empfehlen wir die Verwendung standardisierter Planungsformate (Logical Frameworks, zum Beispiel in Form einer Projektplanungs- und Monitoringmatrix oder Theory-of-Change-Models), beispielsweise als Anlage zum Projektantragsformular oder der Projektleistungsbeschreibung. Planänderungen sollten im Rahmen aktualisierter Logical Frameworks erfolgen. Die Aktualisierungen sollten in Projektberichten gut nachvollziehbar sein (beispielsweise durch „Versionierung“).
- ▶ **SMARTe-Indikatoren:** Für die Messung der Projektzielerreichung langfristiger Projekte sollten SMARTe-Indikatoren definiert werden. Als Hilfestellung hierfür können Standard-Indikatoren entwickelt werden. Für punktuelle Projekte ist die Formulierung von Indikatoren nicht notwendig.
- ▶ **Kontinuierlicher Soll-Ist-Abgleich:** Wir empfehlen, von den DO einzufordern, dass sie in ihren Zwischen- und Schlussberichten einen detaillierteren Soll-Ist-Abgleich in Bezug auf die festgelegten Indikatoren erstellen. Hierfür könnten standardisierte Ansätze vorgegeben werden, die sich wiederum an den standardisierten Planungsformaten orientieren. Die Effektivität der Projekte sollte hierbei anhand der Erreichung der mittelfristigen Ziele und mithilfe auszuweisender Indikatoren gemessen werden.
- ▶ **Wirkungsorientiertes Monitoring:** Wir empfehlen, dass bei Projekten mit langer Laufzeit nach etwa der Hälfte der Projektlaufzeit ein wirkungsorientiertes Monitoring durchgeführt wird. Hierzu könnten die DO aufgefordert werden, mit den Adressatinnen*Adressaten der Beratung und mit UBA oder BfN Gespräche zum Projektverlauf zu führen. Deren Ziel ist es, den bisherigen Ablauf und die bisherige Zielerreichung zu besprechen und gegebenenfalls über künftige Verbesserungsmöglichkeiten und Anpassungen der Projektplanung zu diskutieren. Es handelt sich um eine Art selbst durchgeführtes, begleitendes „Midterm“-Monitoring. Die Gespräche dienen der informellen Erhebung der Lernerfahrungen und stellen für die DO auch die Chance dar, bei den Ansprechpartnerinnen*Ansprechpartnern im Partnerland Unterstützung zu gewinnen und deren „Ownership“ zu erhöhen. Sie dienen dazu, das laufende Projekt zu verbessern.
- ▶ **Befragungen zum Projektende im Rahmen des Monitorings:** Zum oder kurz nach Projektende sollten die Adressatinnen*Adressaten der Projekte zu ihrer Bewertung der Projektergebnisse und der Projektzielerreichung befragt werden (z.B. im Rahmen von standardisierten Online-Abfragen durch die DO oder die BHP-Projektservicestelle). Zusätzlich sollten Befragungen ca. 1 Jahr nach Projektende durchgeführt werden (siehe auch Kapitel 2.3.6.1). Die Befragungen könnten beispielsweise im Rahmen standardisierter Online-Abfragen durch die BHP-Projektservicestelle erfolgen.

2.4 Arbeitspaket 4: Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP

Aufbauend auf dem in AP2 entwickelten Evaluierungskonzept für die beispielhafte Evaluierung von BHP-Projekten im Zeitraum 2019 bis 2021 sowie auf den Ergebnissen der Evaluierungen im AP3, wurde in AP4 ein **Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept** erarbeitet und im

Rahmen des AP5 dem BMUV, dem UBA, dem BfN sowie internen und externen Expertinnen*Experten vorgestellt und diskutiert.

Die vom Evaluierungssteam identifizierten Handlungsoptionen für BMUV und UBA im Bereich Monitoring und Evaluierung wurden hilfsweise in einer internen sog. „**Roadmap**“ gesammelt, erläutert und diskutiert. Unser Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP enthält entsprechende Hintergrundinformationen und Empfehlungen für ein mögliches Monitoring der Projekte als Grundlage für spätere Evaluierungen (Kapitel 2.4.2), eine Übersicht zu möglichen Grenzen des Konzeptes sowie eine detaillierte Beschreibung der Empfehlungen für zukünftige Evaluierungen von BHP-Projekten (Kapitel 2.4.1).

2.4.1 Empfehlungen für ein zukünftiges Evaluierungskonzept für das BHP

Ziel und Nutzen der Evaluierung

Ziel und Nutzen der Evaluierung von BHP-Projekten sollte eine **systematische, wissenschaftlich korrekte und wirtschaftliche Erfolgskontrolle** der Projekte sein. Die Ergebnisse sollten zur Nutzung für internes Lernen sowie für den Informationsbedarf des BMUV und UBA gegenüber externen Beobachtenden dienen.

Ebenen der Evaluierungen

Für das zukünftige Evaluierungskonzept des BHP empfehlen wir, die Evaluierungen sequenziell auf zwei Ebenen durchzuführen:

1. **Einzelevaluierungen von Projekten:** Einzelevaluierung einer Stichprobe der Projekte, die im zu betrachtenden Zeitraum durchgeführt wurden.
2. **Gesamteinschätzung:** (i) Synthese der Ergebnisse der Einzelprojektevaluierungen und Aggregation der Bewertungsergebnisse, aufgeschlüsselt nach den Evaluierungskriterien sowie (ii) Evaluierung der personellen und finanziellen Ressourcen der BHP-Projektsericestelle.

Evaluierungsgegenstand

Gegenstand der zukünftigen Evaluierungen sollte eine **Zufallsstichprobe von ca. einem Drittel der abgeschlossenen, langfristigen BHP-Projekte, z.B. der letzten drei bis fünf Jahre, sein.**¹¹ Punktuelle Maßnahmen, also Projekte mit einer relativ kurzen Laufzeit oder einem im Vergleich besonders geringen Budget, sollten nicht in die Stichprobe aufgenommen werden.¹² Die Abgrenzung der BHP-Projekte in langfristige und punktuelle Maßnahmen sollte im Vorfeld der Evaluierungen von BMUV und UBA vorgenommen werden. Zusätzlich empfehlen wir, die personellen und finanziellen Ressourcen der BHP-Projektsericestelle im Hinblick auf die Gesamteinschätzung des Programms zu evaluieren.

Datengrundlage für alle Evaluierungen sollten die entsprechenden **BHP-Projektdokumente** sein sowie weitere **Dokumente**, die im Rahmen des **Monitorings** erstellt werden (z.B. Ergebnisse von Befragungen der Adressatinnen*Adressaten ein Jahr nach Projektabschluss).

¹¹ Die Zufallsstichprobe garantiert einen unvoreingenommenen Eindruck über das Gesamtprogramm. Eine statistische Auswertung der Ergebnisse mit Konfidenzintervallen braucht nicht vorgenommen zu werden. Die Ergebnisse sollten mit Methoden der sog. deskriptiven Wirtschaftsstatistik ausgewertet und beschrieben werden. Durch die Ziehung einer Zufallsstichprobe werden die Kosten und der Zeitaufwand der Programmevaluierung vermindert, ohne die Aussagekraft gegenüber einer Evaluierung aller Projekte wesentlich einzuschränken.

¹² Bei punktuellen Maßnahmen ist eine Wirkungsmessung kaum möglich. Damit stünde der finanzielle Aufwand für eine Evaluierung von punktuellen Maßnahmen in einem ungünstigen Verhältnis zum Projektbudget.

Eine Aggregation der Evaluierung nach Projektgruppen, das heißt je Teilziel des BHP bzw. nach Regionen, ist bei zukünftigen Evaluierungen **nicht erforderlich** (siehe auch Kapitel 2.3.2.2).

Evaluierungskriterien, Evaluierungsfragen und Bewertungsskala

Es wird vorgeschlagen, als **Evaluierungskriterien** die vom Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD definierten Kriterien zu verwenden: **Relevanz, Kohärenz¹³, Effektivität, Effizienz, Impact¹⁴** (übergeordnete Wirkungen) sowie **Nachhaltigkeit** der Wirkungen. Bei den BHP-Projektevaluierungen sollte für den offiziellen Begriff des OECD-DAC-Kriteriums Nachhaltigkeit der Begriff **Dauerhaftigkeit** verwendet werden, um eine Verwechslung mit dem Konzept der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und der Sustainable Development Goals (SDGs) zu vermeiden. Die Nutzung dieser sechs Kriterien erlaubt die Vergleichbarkeit der Evaluierungsergebnisse, sowohl mit der in 2023 durchgeföhrten BHP-Probe-Evaluierung, wie auch mit anderen Projekten/Programmen außerhalb des BHP.¹⁵ Dies wird sowohl von OECD-DAC als auch vom BMZ empfohlen.

Es besteht die **Möglichkeit, nur die Kriterien Wirkung, Effektivität und Effizienz zu untersuchen**. Dies ist laut Bundeshaushaltsordnung das Minimum, welches im Rahmen von Evaluierungen überprüft werden sollte und **bietet sich insbesondere bei kleineren Programmen mit geringeren Ressourcen an**. Wird ein Kriterium nicht überprüft, muss dies entsprechend im Evaluierungsbericht begründet werden.

Für die **Bewertung der Kriterien** sollten **Evaluierungsfragen definiert** werden. Das in AP4 vorgestellte Evaluierungskonzept beinhaltet Vorschläge für Evaluierungsfragen für zukünftige Evaluierungen, um die verschiedenen BHP-Projekte in ihrer Bewertung vergleichen zu können (siehe auch Anlage A). Die Evaluierung der Einzelprojekte sollte eine **qualitative Bewertung mit Erläuterung zu den einzelnen Evaluierungsfragen** umfassen. Um zusätzlich die Bewertungsergebnisse aggregieren zu können, empfehlen wir eine **Bewertungsskala mit drei Bewertungsabstufungen (A, B, C)** sowie der Einstufung „n.a.“ für Evaluierungsfragen, bei denen für eine Bewertung nicht genügend Informationen vorlagen. Mit einer Skalierung von A bis C kann eine Ähnlichkeit zu Schulnoten (z.B. 1-4, 1-6) für die (teils auch subjektive) Bewertung qualitativer Ergebnisse vermieden werden, jedoch eine differenzierte Aussage getroffen werden. Diese Methodik hat sich bewährt und kann auch zukünftig angewendet werden.

Alternativ kann auch eine **Bewertungsskala mit vier Bewertungsabstufungen (A bis D)** und einer Abstufung „n.a.“ (Bewertung nicht anwendbar) für zukünftige Evaluierungen genutzt werden.¹⁶ Hierbei ist zu beachten, dass dies ggf. zu mehr „Ausreißern“ in einer aggregierten Auswertung führen kann. Eine genaue Differenzierung zwischen den Stufen B und C wäre gerade bei einer heterogenen Datenbasis wie dem BHP besonders wichtig (siehe auch Kapitel 2.2).¹⁷

¹³ Es wird unterschieden zwischen interner Kohärenz (mit anderen Projekten desselben Programms oder derselben finanzierenden Institution) und einer externen Kohärenz (mit Maßnahmen und Ansätzen anderer Akteure).

¹⁴ „Impact“ beinhaltet i.d.R. bei Umweltprojekten die konkreten Umweltwirkungen (eingesparte THG-Emissionen, messbare Verbesserung der Luftqualität etc.). Bei Politikberatungsprojekten wie denen im Rahmen des BHP können die umweltpolitischen Wirkungen betrachtet werden.

¹⁵ Siehe z.B. EU (2014), GFA (2022) zu Evaluierungsstandards der IKI des BMUV, BMZ (2021a-d), GIZ (2022).

¹⁶ Eine Skalierung mit drei Einheiten ermöglicht eine einfache Bewertung und Entscheidungsfindung, ist jedoch anfälliger für eine binäre Sichtweise und vernachlässigt möglicherweise wichtige Nuancen. Eine Skalierung mit vier Einheiten bietet eine erweiterte Bewertungsgrundlage, was zu präziseren Ergebnissen führen kann. Dies kann aber auch zu Komplexität und Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit zwischen Projekten führen (siehe auch Kapitel 2.2).

¹⁷ Zum Beispiel könnte Abstufung B als „zufriedenstellendes Ergebnis – liegt unter den Erwartungen, ist aber überwiegend positiv“, und Abstufung C als „unbefriedigendes Ergebnis – liegt deutlich unter den Erwartungen trotz erkennbarer positiver Ergebnisse“, definiert werden.

Befragungen von Projektbeteiligten

Wir empfehlen, zukünftig Evaluierungen durch Desk-Studien auf Basis der vorliegenden Projekt-Dokumente und Monitoring-Unterlagen durchzuführen. Zusätzlich sollten möglichst

Befragungen von Projektbeteiligten aller evaluierten Projekte (Adressatinnen*Adressaten der Beratung sowie Ansprechpartner*innen von Durchführungsorganisationen, Fachbegleitungen und Koordinatorinnen*Koordinatoren in BMUV, UBA und BfN) stattfinden. Die Aussagen dieser Projektpartner dienen als **wichtige Informationsquelle**, um hinreichend Informationen – insbesondere zur Beurteilung von Zielerreichung (Effektivität), Wirkung (Impact) und Dauerhaftigkeit der Wirkungen – zu erhalten. Wenn Befragungen nicht möglich sind, schränkt dies die Aussagekraft der Evaluierungen ein.

Berichtsformate und Gesamteinschätzung des Programms

Die Ergebnisse der Einzelevaluierungen sollten von den Evaluatorinnen*Evaluatoren in einem **standardisierten Einzel-Evaluierungsbogen für jedes Projekt** zusammengefasst werden.

Wir empfehlen, die Ergebnisse der Einzelprojektevaluierungen pro Evaluierungskriterium sowie die Evaluierung der personellen und finanziellen Ressourcen der BHP-Projektservicestelle für eine **Gesamteinschätzung des Programms** zusammenzufassen. Auf dieser Basis können im Nachgang Empfehlungen für ggf. notwendige Anpassungen des BHP oder des BHP-Monitoring- und Evaluierungssystems abgeleitet werden.

Wir empfehlen, die **Durchführung der Evaluierung extern auszuschreiben**. Die Beauftragung sollte sowohl die Durchführung von Einzelevaluierungen als auch die Erstellung von Gesamtevaluierungsberichten in regelmäßigen Abständen, beispielsweise **alle drei bis fünf Jahre**, beinhalten.

Grenzen des Evaluierungskonzeptes

Bei der Durchführung von Evaluierungen müssen die Grenzen der angewendeten Methodik erläutert werden. **Grenzen des Evaluierungskonzeptes** betreffen zum Beispiel die Einschränkungen bei der Zuordnung von Wirkungen der Projektbeiträge. Die Zuordnung, in welcher Form und welchem Ausmaß die Projektergebnisse zu den Veränderungen beitragen, ist nicht immer möglich. Durch nicht eindeutige Planungsdokumente, in denen z.B. keine deutliche Wirkungs- bzw. Planungslogik oder keine Definition von „SMARTen“-Indikatoren enthalten ist, kann die Bewertungen teilweise nicht eindeutig erfolgen. Unzureichende Informationsgrundlagen, Limitationen durch finanzielle und personelle Ressourcen, die Subjektivität der qualitativen Bewertungen sowie Einschränkungen bei der Vergleichbarkeit von sehr heterogenen Projekten, wie im Falle des BHP, sind weitere mögliche Einschränkungen von Evaluierungen.

Rollenverteilung zur Durchführung der Evaluierungen

Bei der Durchführung der Evaluierungen wird eine **klare Rollenverteilung zwischen Auftraggeber (AG) und Auftragnehmer (AN)** empfohlen. Der AG ist u.a. für die Erstellung der Ausschreibung, die Ankündigung des Vorhabens bei den DO, die Bereitstellung der Dokumente sowie der Einbindung des BMUV verantwortlich. Der AN übernimmt Verantwortung für Projektbesprechungen, die Kooperation mit den DO, die Datenerhebung, -haltung und -analyse, sowie für die Organisation von Workshops.

2.4.2 Empfehlungen für Anpassungen des BHP-Monitorings als Grundlage für Evaluierungen

Monitoring und Evaluierung sind Teile eines Projektzyklus. Die Basis für ein gutes Monitoring während der Projektdurchführung bilden die Programm- und Projektplanung. Ein durchdachtes

Monitoring mit entsprechender Dokumentation stellt die Grundlage für eine aussagekräftige Evaluierung. Daher werden im Nachfolgenden, zusätzlich zu den o.g. Empfehlungen für eine künftige Evaluierungsmethode, Empfehlungen für die mögliche künftige Projektplanung, Programmplanung und das Monitoring des BHP gegeben.

2.4.2.1 Programmplanung und BHP-Zielsystem

Das aktuelle Zielsystem des BHP (Stand Januar 2024) definiert ein übergeordnetes umweltpolitisches Ziel (*Personelle und institutionelle Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung sind in den Zielländern geschaffen durch den Aufbau und die Stärkung von Strukturen für einen erfolgreichen Umweltschutz bzw. Naturschutz.*) sowie drei Teilziele.¹⁸

Für die künftige **Programmplanung** empfehlen wir, das **BHP-Zielsystem zu aktualisieren**.

Wir empfehlen, dass **übergeordnete, umweltpolitische Programmziel umzuformulieren**. Das übergeordnete, umweltpolitische Programmziel ist ein breit gefasstes Ziel, das den grundlegenden Zweck des Programms im Bereich des Umweltschutzes beschreibt. Dieses sollte den gesellschaftlichen Nutzen des Programms beschreiben. Dieses Ziel umfasst verschiedene Aspekte des Umweltschutzes, wie z.B. die Verbesserung der Luft- und Wasserqualität, die Erhaltung der Biodiversität oder die Reduzierung von Umweltverschmutzung.

Zur Anpassung des BHP-Zielsystems empfehlen wir, keine Teilziele zu definieren und diese stattdessen in **einem langfristigen Programmziel zusammenzufassen**. Das langfristige Programmziel beschreibt spezifisch was das BHP erreichen will. Es sollte die beabsichtigten unmittelbaren und dauerhaften Verhaltensänderungen bei den Adressatinnen*Adressaten darstellen, wie z.B. verbesserte Kapazitäten, Strukturen und Prozesse in den Partnerbehörden.

Das übergeordnete und das langfristige Programmziel sollten von BMUV/UBA neu formuliert werden und programmübergreifend für alle BHP-Projekte gelten.

Im Zielsystem sollte eine **weitere Ebene der mittelfristigen, direkten Projektziele** eingefügt werden. BHP-Projekte müssten dann keine Wirkungslogik bis zu einem übergeordneten Ziel formulieren, sondern würden durch ihr direktes Projektziel realistische Ziele verfolgen und zum Erreichen des langfristigen Programmziels sowie dem übergeordneten, umweltpolitischen Ziel beitragen bzw. sich diesem unterordnen. Solche spezifischen bzw. direkten Projektziele sind messbare Ergebnisse oder Veränderungen, die während des Verlaufs eines Projektes auftreten und als Fortschritte auf dem Weg zum langfristigen Ziel beitragen. Die Erfassung und Überwachung von Zwischenergebnissen sind entscheidend, um sicherzustellen, dass ein Projekt auf dem richtigen Weg ist und um gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen, um die langfristigen Ergebnisse zu erreichen.

Jedes einzelne BHP-Projekt würde demnach künftig seine eigene **zugrundeliegende Wirkungslogik** (z.B. in Form einer PMM) **formulieren**.

Einen detaillierten Vorschlag für eine neue Zielformulierung sowie einer Umstrukturierung des BHP-Zielsystems hat das Projektteam im Laufe des AP4 entwickelt.

2.4.2.2 Projektplanung und Monitoring einzelner BHP-Projekte

Situations- und Bedarfsanalyse

Im Rahmen der **Projektplanung** sollte bei langfristigen Beratungsprojekten **eine detaillierte Situations- und Bedarfsanalyse im Partnerland von den Antragstellenden eingefordert**

¹⁸ TZ1 (Übertragung, Umsetzung und Vollzug des EU-Umwelt-Acquis), TZ2 (Stärkung von UNECE- und weiteren internationalen Übereinkommen und Strategien), und TZ3 (Annäherung an ambitionierte, an den EU-Umwelt-Acquis und/oder deutsche Regelungen angelehnte Umweltstandards).

werden, um die Kohärenz mit anderen BHP-Projekten sowie Projekten anderer Geber zu gewährleisten.¹⁹ Soll ein BHP-Projekt über eine Ausschreibung realisiert werden, sollte über die enge Einbindung der Adressatinnen*Adressaten der Beratung in die Erstellung der Leistungsbeschreibung oder über die Länderkompetenz der Fachbegleitung und Projektkoordination dieser Überblick in das Projekt einfließen.

Monitoring-Prozess bei punktuellen Maßnahmen und langfristigen Projekten

Das Monitoring der BHP-Projekte dient als Hinweis auf potenziell notwendige Anpassungen der Projekte und als Informationsgrundlage für deren spätere Evaluierungen. Das Projekt-Monitoring kann intern v.a. durch die DO erfolgen. Die Ergebnisse werden in den Projektberichten dokumentiert.

Wir empfehlen, bei den Monitoring-Prozessen zwischen „punktuellen Maßnahmen“ und „langfristigen Beratungsprojekten“ zu unterscheiden, wobei hier zunächst BMUV und UBA/BfN die Begriffe definierten sollten (siehe auch Kapitel 2.4.2.1).

- ▶ Bei punktuellen Maßnahmen sind kurze Berichte nach Abschluss der Maßnahme ausreichend.
- ▶ **Bei langfristigen Beratungsprojekten empfehlen wir die Formulierung von Indikatoren** und deren **regelmäßige Soll-Ist-Abgleiche** zur Erfüllung in einer dafür vorgesehenen Matrix einzufordern. Diese sollte den Zwischenberichten und dem Sachbericht zum Projektabschluss beigefügt werden.

Formulierung von Indikatoren für langfristige Projekte

Für die Messung der Erreichung von Zielen und Leistungen ist die **Definition von SMARTen-Indikatoren** hilfreich. Bei der Entwicklung von Indikatoren geht es darum, spezifische, messbare, erreichbare, relevante und terminierte (SMART) Parameter zu ermitteln, mit denen der Fortschritt und die Ergebnisse eines Projektes (oder Programms) effektiv verfolgt werden können.²⁰

Projektplanungs- und Monitoringmatrix

Bei der **Planung einzelner BHP-Projekte** werden die Zusammenhänge zwischen Ressourcen (Inputs), Aktivitäten (Activities), Leistungen (Outputs), Wirkungen auf Adressatinnen*Adressaten-Ebene (Outcomes) und übergeordneter gesamtgesellschaftlicher Wirkung (Impact) in einer Wirkungslogik aufgeführt. Wir empfehlen, die Wirkungslogik eines Projektes zukünftig in einer **Projektplanungs- und Monitoringmatrix (PMM)** darzustellen, die auch während der Projektimplementierung für das Monitoring der Erreichung der Ziele genutzt werden kann. Die festgelegten Indikatoren helfen bei der Bewertung.

Befragungen zum Zwischenstand und zum Abschluss eines Projektes

Wir empfehlen weiterhin, dass für eine gute Datengrundlage im Monitoring in langfristigen Beratungsprojekten die DO, z.B. **zur Projektmitte, Adressatinnen*Adressaten der Beratung und andere Beteiligte zur Nutzung der Projektergebnisse befragen**. Die DO können insbesondere während des Projektverlaufs weitere Informationen bzgl. der Umsetzung und

¹⁹ Siehe z.B. BMZ (2021b) und BMZ (2022).

²⁰ Indikatoren liefern Monitoring- & Evaluierungsinformationen, die für die Entscheidungsfindung auf jeder Ebene und in jeder Phase der Programmdurchführung entscheidend sind. Indikatoren können sich beispielsweise auf die Mindestanzahl von Adressatinnen*Adressaten der Beratung beziehen, die in einer Befragung die Nutzung der Beratungsergebnisse bestätigen. Ein Indikator könnte z.B. sein: „Mindestens x% der mindestens x trainierten oder beratenen Mitarbeiter*innen der zuständigen Behörde x bestätigen zum Projektende (Datum), dass sie die Luftmessdaten besser beurteilen können und auf dieser Basis Luftreinehaltemaßnahmen besser ableiten können.“

Zielerreichung, z.B. in Form von Interviews oder anonymen Umfragen, generieren und den Zwischenberichten beilegen. Welche Form der Befragungen angewendet wird, sollte je Projektkontext und je nach Projektaktivitäten überprüft werden.²¹ Nach durchgeführten Befragungen sollten die **Ergebnisse** den UBA-/BfN-Fachbegleitungen und der Projektkoordination vorgelegt werden. Bei vorhandenen Kapazitäten sollte eine **Nachbesprechung** gemeinsam mit BfN/UBA, den DO und den Adressatinnen*Adressaten erfolgen. Diese Einbindung kann das Vertrauen der Partner untereinander festigen und einer zielgerichteten Nachsteuerung dienen.

Weiterhin empfehlen wir, **durch die BHP-Projektservicestelle zusätzliche** Informationen bzgl. der Nutzung der Projektergebnisse und der Zielerreichung in Form von **Befragungen** (Interviews oder Umfragen) zu generieren. UBA oder, wenn möglich, Dritte sollten sowohl zum Projektabschluss als auch 1 Jahr nach Projektabschluss Adressatinnen*Adressaten zu den Projektergebnissen befragen. Zudem sollten die DO durch UBA zum Projektabschluss befragt werden. Beispiele für entsprechende Leitfragen für die Befragungen wurden in den Teilbericht zu AP4 aufgenommen.

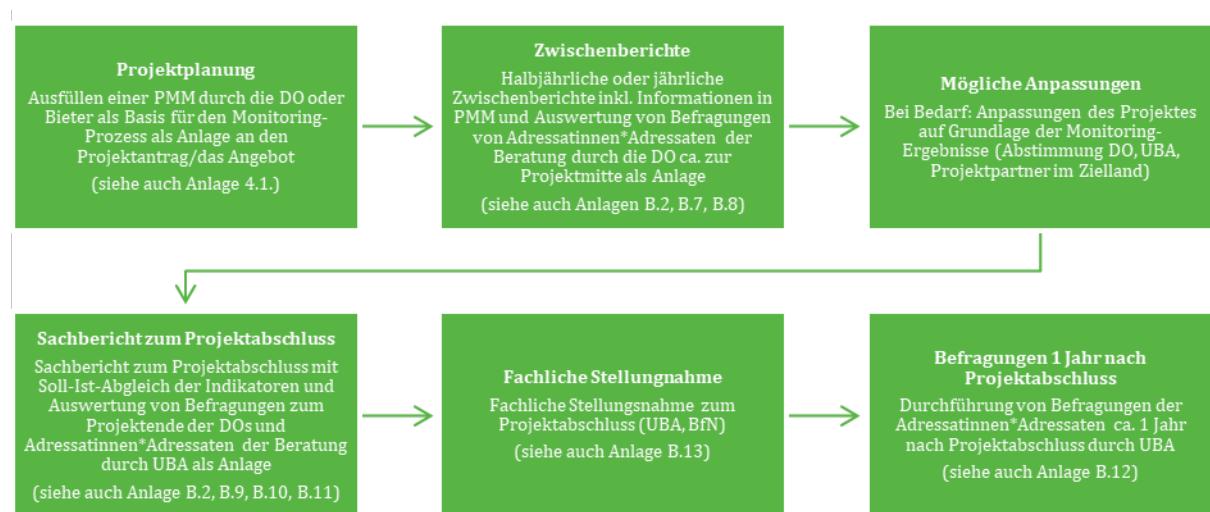
Es muss analysiert werden, inwiefern die Befragungen durch UBA/BfN umgesetzt werden können, insbesondere bzgl. der personellen Ressourcen, der Art der Befragungen und Erfahrungen im Bereich Monitoring & Evaluierung.

Fachliche Stellungnahme zum Projektabschluss (UBA/BfN)

Die **fachlichen Stellungnahmen** zu den Sachberichten zum Projektabschluss, welche die Fachbegleitungen anfertigen, sind ein weiterer wichtiger Teil des Monitorings. Sie basieren neben den Informationen aus den Berichten der DO ggf. auch auf eigenen Kenntnissen aus der fachlichen Begleitung. Anpassungsvorschläge für die Gliederung der fachlichen Stellungnahmen wurden in den Teilbericht zu AP4 eingefügt.

Der **Vorschlag für den zukünftigen Monitoring-Prozess für langfristige Beratungsprojekte** ist in Abbildung 7 zusammenfassend aufgezeigt.

Abbildung 7: Vorschlag für den zukünftigen Monitoring-Prozess für längerfristige Beratungsprojekte



Quelle: eigene Darstellung, GFA Consulting Group GmbH

²¹ Beispiele für mögliche Leitfragen wurden in den Teilbericht zu AP4 aufgenommen.

2.5 Arbeitspaket 5: Workshop – Diskussion des Vorschlags für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des BHP

Die Empfehlungen aus AP3 wurden im Rahmen eines eintägigen Workshops im AP5 mit Vertreterinnen*Vertretern von BMUV, UBA, BfN sowie weiteren externen Teilnehmenden (z.B. Durchführungsorganisationen) diskutiert. Zudem wurde der vorliegende Bericht als Abschlussbericht des Vorhabens erstellt.

Am 13.09.2023 fand ein **hybrider Workshop mit 33 Teilnehmenden** in Dessau statt. Der Workshop hatte zum Ziel, **Rückmeldungen und weitere Experten*Expertinnen-Meinungen zum Entwurf eines künftigen Evaluierungskonzepts einzuholen** und diese, sofern möglich und aus Sicht des Evaluierungsteams sinnvoll, bei der abschließenden Ausgestaltung des Evaluierungskonzeptes zu berücksichtigen.

Zunächst wurden die Ergebnisse der exemplarischen Evaluierung, darauf aufbauende Empfehlungen sowie der Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept präsentiert. Nach den Präsentationen wurden Rückfragen und Anmerkungen der Teilnehmenden aufgenommen.

In einem weiteren Teil des Workshops wurden (i) die Empfehlungen für zukünftige Evaluierungen und (ii) die Empfehlungen bzgl. einer Anpassung der Planung und des Monitorings von BHP-Projekten diskutiert. Die Ergebnisse wurden anschließend in der Gesamtgruppe präsentiert und zusammengefasst. Die Ergebnisse und Anmerkungen wurden in einem Protokoll festgehalten.

Im Folgenden werden die wichtigsten Anmerkungen bzgl. der Empfehlungen aufgeführt:

Anmerkungen zu unseren Empfehlungen für zukünftige Evaluierungen

- ▶ Angesichts des geringen Programmumfangs sollte folgendes berücksichtigt werden: (i) längere Zeiträume, nach denen evaluiert wird (alle 3-5 Jahre); (ii) schlanke Verfahren mit weniger Evaluationskriterien bzw. -fragen; (iii) kleinere Stichproben (z.B. 50% der im betrachteten Zeitraum abgeschlossenen Projekte).
- ▶ Die Fokussierung auf finanziell größere Projekte und nicht auf kleinere Projekte wird kontrovers diskutiert mit der Begründung, dass auch punktuelle Maßnahmen das Potential haben, Wirkung zu entfalten, und Projekte betrachtet werden sollten, von denen man sich Erkenntnisse für die Programmsteuerung erhofft.
- ▶ Neben den Adressatinnen*Adressaten der Beratung kann die Wirkung eines Projektes auch durch andere Vertreter*innen der Partnerinstitutionen bewertet werden.
- ▶ Zukünftig könnte auch eine Bewertungsskala mit vier statt drei Stufen genutzt werden, um eine bessere Abstufung zwischen denjenigen Projekten zu erhalten, die bislang als B „teilweise zutreffend/teilweise erreicht“ bewertet werden. Die unter Kapitel 2.4.1. genannten Vor-/Nachteile der Modelle wurde diskutiert.
- ▶ Die Partnerländer sind souverän in der Entscheidung, ob sie Umweltstandards ändern wollen, auch nach erfolgter Beratung. Viele Entscheidungen müssen zudem politische Prozesse durchlaufen, die langwierig sind und verschiedene Interessen abwägen. Es ist problematisch, eine Wirkungsorientierung zu fordern, da letztendlich die Politik im Partnerland mit ihren Akteurskonstellationen und Prozessen entscheidet. Die Wirkung von Politikberatung kann nur dahingehend bewertet werden, dass sie zu einem Kompetenzaufbau beiträgt. Dieser Diskussion trägt der Vorschlag, das Zielsystem des BHP entsprechend umzuformulieren, Rechnung.

- ▶ Eine „Wirkung“ [eines Projektes oder mehrerer Projektmaßnahmen] zu evaluieren ist zu fordernd und bei manchen Projekten gar nicht angelegt. Es kann sein, dass Projekte nur auf eine Kapazitätsentwicklung zielen. Es gibt die Möglichkeit, zu unterscheiden: Wo hat ein Projekt einen Anspruch auf Wirkung, und wo (nur) auf Leistung?²² Dann sollte das Projekt jeweils nur daran gemessen werden. Es sollte eine Mischung aus qualitativer und quantitativer Analyse geben.
 - Eine qualitative Analyse sollte v.a. bei wirkungsorientierten Projekten angewendet werden.
 - Eine quantitative Analyse eignet sich v.a. für leistungsorientierte Projekte.

Anmerkungen zu unseren Empfehlungen zur Anpassung der Planung und des Monitorings von BHP-Projekten

- ▶ Bzgl. der Wirkungslogik sollte eventuell in zwei Handlungsfeldern gedacht werden:
 - a) punktuell und/oder b) langfristig. Bei langfristigen Maßnahmen kann anders geplant werden. Da, wo man Wirkungsversprechen macht, muss das Projektteam auch Zeit zum Planen haben. Flexibilität für bspw. kleine, aber politische Maßnahmen, sollte gewahrt werden. Was kann realistisch von einem Projekt erwartet werden?
- ▶ Wie gut können die Adressatinnen*Adressaten und DO zwischen verschiedenen Wirkungsebenen unterscheiden? Dies sollte auch vor dem Hintergrund des Projektkontextes betrachtet werden.
- ▶ Sollte das übergreifende BHP-Ziel überhaupt in der Evaluierung gemessen werden? Dieses kann nicht unmittelbar durch das Projekt direkt erreicht werden bzw. ist nicht direkt beeinflussbar. Dieser Diskussion trägt der Vorschlag, das Zielsystem des BHP entsprechend umzuformulieren, Rechnung.
- ▶ Wie werden eingetretene Risiken/Schwierigkeiten bewertet? Gibt es Konsequenzen für das BHP/die DO? Dabei zu beachten sind Faktoren wie das Zielland und der Projektkontext. Es sollte eine Differenzierung der Ziele je nach Grad der potentiellen Erreichbarkeit dieser stattfinden.
- ▶ Qualitative Beurteilungskriterien und quantitative Faktoren können nicht immer vereint sein. Teilweise muss die Beurteilung qualitativ bleiben.
- ▶ Der administrative Aufwand für Planung und Monitoring muss im Verhältnis stehen, da auf Seiten der Durchführungsorganisationen das BHP-Budget v.a. für inhaltliche Arbeit vorgesehen ist und auf Seiten der Projektsecretariate und der Fachbegleitungen die Kapazitäten begrenzt sind und die vorhandenen Kapazitäten (ebenfalls) so weit wie möglich für Inhalte genutzt werden sollten. Dieser Anmerkung trägt der Vorschlag, Monitoring und Evaluierung nur für langfristige Maßnahmen in Betracht zu ziehen, Rechnung.
- ▶ Als Orientierungshilfe können Indikatoren hilfreich sein. Bei BHP-Projekten, die lediglich einen Workshop umfassen, ist die Bewertung anhand von Indikatoren jedoch schwierig.

²² Leistungsorientierte Projekte zielen darauf ab, messbare Ergebnisse zu erzielen, die häufig quantifiziert werden können. Der Fokus liegt auf der Erfüllung von Leistungszielen, wie z.B. Budget- und Zeitvorgaben, Qualität oder Quantität. Bei wirkungsorientierten Projekten liegt der Schwerpunkt auf den langfristigen Auswirkungen und Veränderungen, die das Projekt auf eine bestimmte Zielgruppe oder ein bestimmtes Problem haben soll. Der Erfolg wird anhand der erzielten Wirkung gemessen, die möglicherweise nicht so leicht quantifizierbar ist wie bei leistungsorientierten Projekten.

Könnte in solch einem Fall z.B. eine Formulierung vorgegeben werden? Diese Rückfrage wird mit dem Vorschlag adressiert, Indikatoren nur für langfristige Projekte vorzusehen.

- ▶ Wer sammelt die Informationen, für wen und zu welchem Zweck? Die Projektsteuerung und die Projektevaluierung sollten nicht von derselben Person gemacht werden. Die Festlegung von Verantwortlichkeiten und Klärung des Inputs für Evaluierungen sind wichtig.
- ▶ Befragungen: Eine Herausforderung ist es, dass die Maßnahmen und Adressatinnen* Adressaten je Projekt unterschiedlich sind. Wie soll zukünftig mit dem Problem „Individualität vs. Vorgabe der Fragen (standardisierte Fragen?)“ umgegangen werden? Wie können Projekte anhand der Befragungen verglichen werden? Diese Frage wird insofern aufgegriffen, als dass in AP4 standardisierte Leitfragen zur Evaluierung empfohlen werden, welche kontextspezifisch an die Projekte angepasst bzw. ergänzt werden können.
- ▶ Da Projekte auch immer eine politische Ebene haben, wäre es bei Befragungen ein ernsthaftes Risiko, wenn diese durch DO durchgeführt werden, wenn anzunehmen ist, dass diese ein Eigeninteresse an den Antworten haben (Bias). Sobald ein Feedback offiziell ist, ist die Gefahr des Bias größer. Ein „inoffizielles Feedback“ ist oft aussagekräftiger.

3 Schlusswort

Im Rahmen dieses Vorhabens wurden anhand von fünf Arbeitspaketen ein Vorschlag für ein zukünftiges Evaluierungskonzept des Beratungshilfeprogramms entwickelt sowie eine Erfolgskontrolle von 33 Projekten, die zwischen 2019 und 2021 endeten, vorgenommen.

Die in AP4 entwickelte Roadmap sowie der Vorschlag sollen dem BMUV und UBA als Grundlage für Entscheidungen bzgl. des zukünftigen Evaluierungskonzeptes dienen. Dabei sollten personelle und finanzielle Ressourcen der BHP-Projektservicestelle im Hinblick auf die Umsetzung des Konzeptes berücksichtigt werden.

Das Evaluierungsteam möchte sich insbesondere bei den Koordinatorinnen*Koordinatoren des UBA und den beteiligten Referaten des BMUV für die vertrauensvolle und offene Zusammenarbeit bedanken. Ferner dankt es den Durchführungsorganisationen der BHP-Vorhaben und weiteren Interviewpartnerinnen*Interviewpartnern und Reviewerinnen*Reviewern für ihre kritischen und konstruktiven Beiträge.

Die GFA dankt zudem allen Mitarbeitenden und externen Gutachterinnen*Gutachtern, die an diesem Vorhaben mitgewirkt haben.

4 Quellenverzeichnis

4.1 Quellenverzeichnis

- BMF [Hrsg.] (2024): Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltssordnung (BHO) - §7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung; gültig seit 14.03.2011. Online verfügbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvvwbund_14032001_DokNr20110981762.htm.
- BMU (2000): Bundesumweltministerium: Konzept für die Programmplanung als Anlage zum Vermerk BMU G II 5 – 45031/2 vom 06.01.2000
- BMZ [Hrsg.] (2021a): Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit; gültig seit: 01.03.2007, aktualisierte Form vom: 01.07.2021. Online verfügbar unter <https://www.bmz.de/resource/blob/85392/fz-tz-leitlinien.pdf>.
- BMZ [Hrsg.] (2021b): Grundsätze der Evaluierung. Glossar der Schlüsselbegriffe im Bereich Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit, Stand: 15. August 2021; verantwortlich: Referat Evaluierung und Ressortforschung. Online verfügbar unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/92890/glossar-evaluierung.pdf>.
- BMZ [Hrsg.] (2021c): Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien des BMZ. BMZ Papier 4 /2021, Stand: August 2021, Redaktion: Referat Evaluierung und Ressortforschung. Online verfügbar unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/92884/bmz-leitlinien-evaluierung-2021.pdf>.
- BMZ [Hrsg.] (2021d): Ressortgemeinsame Evaluierungen. Orientierungslinien des BMZ. Stand: August 2021, Redaktion: Referat Evaluierung und Ressortforschung. Online verfügbar unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/92898/ressortgemeinsame-evaluierungen.pdf>.
- BMZ (2022) Biologische Vielfalt – unsere gemeinsame Verantwortung. Die deutsche Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention für eine nachhaltige Entwicklung 2022. Online verfügbar unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/129524/biologische-vielfalt-unser-gemeinsame-verantwortung.pdf>.
- DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. [Hrsg.] (2016): Standards für Evaluation, Erste Revision 2016, Mainz, 2017, ISBN 9783-94156906-5. Online verfügbar unter https://www.degeval.org/fileadmin/content/Z03_Publikationen/DeGEval-Standards/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf.
- EU (2014): Evaluation matters - The Evaluation Policy for European Union Development Co-operation. Online verfügbar unter https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2020/03/evaluation-matters_en-compresse%CC%81.pdf.
- GIZ [Hrsg.] (2022): Das Evaluierungssystem der GIZ - Grundlagen. GIZ, Bonn 2022. Online verfügbar unter <https://www.giz.de/de/downloads/giz-2023-de-das-evaluierungssystem-der-GIZ-grundlagen.pdf>.
- GFA (2022): Evaluierungsmanagement (EM) der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) im Auftrag des BMUV, Clusterauswertungsbericht, Januar 2022. Online verfügbar unter https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/iki/Dokumente/Publikationen/Executive_Summaries/GFA_Clusterauswertung_IKI_EPE_Jan_2022_Exe_Sum_veroeffentlicht_DE_fin_bf.pdf.
- OECD [Hrsg.] (2019): Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria. Online verfügbar unter: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>.
- UBA [Hrsg.] (2020): Interne Evaluierung des Beratungshilfeprogramms des BMU 2010-2019.

4.2 Weitere Handreichungen, Leitfäden und Vorlagen des UBA zum BHP

Neben den oben genannten Quellen wurden die folgenden Dokumente, Leitfäden und Vorlagen des UBA zum BHP gesichtet. In der Anlage werden Empfehlungen zur Anpassung hinsichtlich des zukünftigen Evaluierungskonzeptes und Monitorings des BHP unterbreitet.

- ▶ BHP-Leitfaden Beratungsbedarf (Version 01/2023)
- ▶ BHP-Zuwendungsantrag (Version 03/2023)
- ▶ BHP-Muster Leistungsbeschreibung (Version 2021)
- ▶ IT VBS BHP-fachliche Stellungnahme zum Projektantrag (Version 03/2023)
- ▶ BHP-Leitfaden Zwischenbericht (Version 01/2023)
- ▶ BHP-Leitfaden Sachbericht zum Projektabschluss (01/2023)
- ▶ BHP-fachliche Stellungnahme zum Projektabschluss (Version 11/2022)
- ▶ BHP-Leitfaden für Fachbegleiter*innen (Version 09/2021)
- ▶ UBA [Hrsg.] (2021) Wirkungsorientiertes Monitoring in Beratungshilfeprojekten, Handreichung im Auftrag des UBA erarbeitet durch Fritz Kölling
- ▶ UBA [Hrsg.] (2016) Das Wirkungsgefüge des Beratungshilfeprogramms, Handreichung im Auftrag des UBA erarbeitet durch Syspons GmbH
- ▶ UBA [Hrsg.] (2018) BHP Dokumentenwelt 2018

A Anlage: Evaluierungsfragen

Tabelle 1: Mögliche Evaluierungsfragen für zukünftige Evaluierungen

Nr.	Evaluierungskriterien	Mögliche Evaluierungsfragen
1	Relevanz	<p>Leitfrage: Berücksichtigen die Projektziele die Zielkriterien des BHP?</p> <p>1.1 Berücksichtigt das Projektziel bzw. die Wirkungslogik des Projektes die Ziele des Partnerlandes, wird Bezug genommen auf eine konkrete Beratungsnachfrage aus dem Land/den Ländern und/oder ein bi- und/oder multilaterales Umweltabkommen?</p> <p>1.2 Beruhen das Projektziel/die Wirkungslogik des Projektes auf einer detaillierten Bedarfsanalyse?</p> <p>1.3 Ist das direkte Projektziel darauf ausgerichtet, zum BHP-Ziel beizutragen?</p>
2	Kohärenz	<p>Leitfrage: Ist das Projekt komplementär zu anderen Maßnahmen?</p> <p>Interne Kohärenz: 2.1 Wurde in der Projektplanung analysiert/berücksichtigt oder gab es eine Abstimmung während der Durchführungsphase, ob Projektziel und Projektergebnisse darauf ausgerichtet sind, Synergien mit den Zielen anderer bestehender und geplanter BHP-Projekte im Partnerland zu schaffen oder zumindest darauf, diese nicht zu behindern?</p> <p>Externe Kohärenz: 2.2 Wurde in der Projektplanung analysiert/berücksichtigt oder gab es eine Abstimmung während der Durchführungsphase, ob es bereits ähnliche oder synergetische andere Projekte gab, ob das Projektziel kompatibel mit Zielsetzungen anderer umweltbezogener Projekte im Ressort des BMUV (z.B. der EURENI), anderer Bundesministerien (z.B. des BMZ), der EU oder weiterer Geber im Partnerland ist?</p>
3	Effektivität	<p>Leitfrage: In welchem Ausmaß werden die definierten Projektziele erreicht?</p> <p>3.1 Wurden die Projektziele (gemessen an den Indikatoren) erreicht?</p> <p>3.2 Wurden weitere Ziele erreicht, welche in der Projektplanung nicht als explizites Ziel genannt waren (z.B. grenzüberschreitende Kooperationen)?</p>
4	Effizienz	<p>Leitfrage: Wie ist das Projektergebnis unter Berücksichtigung der eingesetzten Mittel zu beurteilen?</p> <p>4.1 Wurde das Budget realistisch geplant?</p> <p>4.2 Wurde das Budget eingehalten? Wenn nicht, gab es nachvollziehbare Gründe für Budgetanpassungen?</p> <p>4.3 Wurde der Zeitrahmen realistisch geplant?</p> <p>4.4 Wurde der Zeitrahmen eingehalten? Wenn nicht, gab es nachvollziehbare Gründe für Anpassungen der Projektlaufzeit?</p> <p>4.5 Erscheinen der personelle und finanzielle Aufwand des BHP-Projektes im Vergleich zu ähnlichen Vorhaben (im BHP, in ähnlichen Programmen) angemessen für die Zielerreichung?</p>
5	Übergeordnete umweltpolitische Wirkung (Impact)	<p>Leitfrage: Trägt das Projekt zur Erreichung der übergeordneten Wirkung bei?</p>

Nr.	Evaluierungskriterien	Mögliche Evaluierungsfragen
6	Dauerhaftigkeit bzw. Potential für Dauerhaftigkeit	<p>5.1. Gibt es Verbesserungen in Bezug auf das übergeordnete BHP-Ziel, und ist davon auszugehen, dass das Projekt hierzu einen Beitrag geleistet hat?²³</p> <p>5.2 Wurden nicht-intendierte (pos./neg.) Wirkungen erzielt, zu denen das Projekt beigetragen hat?</p> <p>Leitfrage: Sind die positiven Wirkungen von Dauer?</p> <p>6.1 Wurden Projektergebnisse in formalen Prozessen, Strategien oder Rechtsnormen aufgegriffen oder führten sie zur dauerhaften Weiterentwicklung institutioneller Strukturen?</p> <p>6.2 Wurde durch das Projekt eine längerfristige direkte Zusammenarbeit mit Adressatinnen*Adressaten der Beratung initiiert? Gab es Folgeprojekte?</p> <p>6.3 Wurden Informationen über die unmittelbaren Adressatinnen*Adressaten der Beratung hinaus an weitere potentielle Zielgruppen verbreitet?</p> <p>6.4 Wurde aus Sicht des BMUV die Kooperation mit den Partnerministerien und -institutionen in den Partnerländern verbessert?</p>

²³ Im Rahmen des Evaluierungsvorhabens sollte ein Vorschlag für die Weiterentwicklung des BHP-Zielsystems gemacht werden. Dieser wurde während des Abschlussworkshops am 13.09.2023 diskutiert. Die Diskussion hat gezeigt, dass die BHP-Zieldefinition zunächst vom BMUV festgelegt werden muss. Sollte eine Veränderung des Zielsystems aufgrund der hier ausgesprochenen Empfehlungen angestrebt werden, ist diese in Abstimmung zwischen BMUV und UBA zu entwickeln. Dies ist ein langfristiger Prozess. Die Evaluierungsfragen zu den übergeordneten umweltpolitischen Wirkungen sind daher zu diesem Zeitpunkt allgemein gehalten und benötigen eine Überarbeitung, sollte ein neues BHP-Zielsystem festgelegt und bestätigt werden.