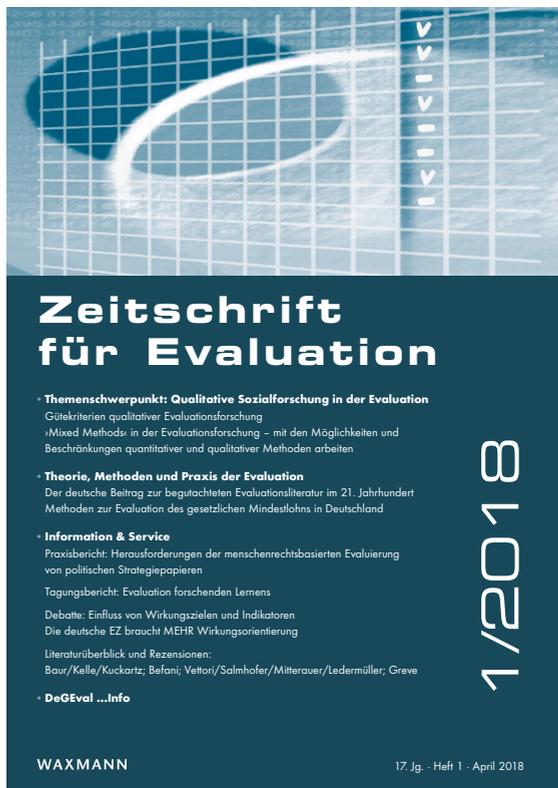


ZfEval DEBATTE

Jens Koy

Einfluss von Wirkungszielen und Indikatoren auf PME, Organisationen und Programme der EZ



Zeitschrift für
Evaluation,
17. Jahrgang,
Heft 1/2018
ISSN 1619-5515

© Waxmann
Verlag GmbH,
2018

Zeitschrift für Evaluation

• **Themenschwerpunkt: Qualitative Sozialforschung in der Evaluation**

Gütekriterien qualitativer Evaluationsforschung
»Mixed Methods« in der Evaluationsforschung – mit den Möglichkeiten und
Beschränkungen quantitativer und qualitativer Methoden arbeiten

• **Theorie, Methoden und Praxis der Evaluation**

Der deutsche Beitrag zur begutachteten Evaluationsliteratur im 21. Jahrhundert
Methoden zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland

• **Information & Service**

Praxisbericht: Herausforderungen der menschenrechtsbasierten Evaluierung
von politischen Strategiepapieren

Tagungsbericht: Evaluation forschenden Lernens

Debatte: Einfluss von Wirkungszielen und Indikatoren
Die deutsche EZ braucht MEHR Wirkungsorientierung

Literaturüberblick und Rezensionen:

Baur/Kelle/Kuckartz; Befani; Vettori/Salmhofer/Mitterauer/Ledermüller; Greve

• **DeEval ...Info**

1/2018

WAXMANN

17. Jg. - Heft 1 - April 2018



WAXMANN

Steinfurter Str. 555
48159 Münster

Fon +49 (0)2 51 – 2 65 04-0
Fax +49 (0)2 51 – 2 65 04-26

info@waxmann.com
order@waxmann.com

www.waxmann.com
Mehr zur ZfEval [hier](#).

Anmerkung der Redaktion: Mit diesem Beitrag von Jens Koy sowie der sich anschließenden Replik von Sven Harten und Maria Petrova soll eine möglichst breite Debatte zur Wirkungsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit angestoßen werden. Alle interessierten Leser der Zeitschrift für Evaluation sind aufgefordert, auf die gebotenen Argumente zu reagieren und bei der Redaktion weitere Beiträge zu dieser Debatte einzureichen, die in Heft 2/2018 veröffentlicht werden sollen.

Einfluss von Wirkungszielen und Indikatoren auf PME, Organisationen und Programme der EZ

Jens Koy¹

In diesem Diskussionspapier soll auf den nicht intendierten, hemmenden Einfluss der Wirkungsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eingegangen werden, der auf Wirkungsziele und deren Indikatoren fokussiert. Nach einem kurzen Blick zum Hintergrund wird zunächst die Theorie des Wandels der Wirkungsorientierung skizziert. Anschließend werden Entwicklungen im Kontext der Einführung und Nutzung von Wirkungszielen und den dazugehörigen Indikatoren benannt. In der Analyse werden neben positiven Wirkungen auch hemmende Faktoren identifiziert. Letztere werden in drei Thesen untergliedert, die den hemmenden Einfluss auf Planning-Monitoring-Evaluationsverfahren (PME), der Leistungsfähigkeit der Organisationen sowie der Wirksamkeit der Programme zur Diskussion stellen. Abschließend werden Vorschläge und Ideen dargestellt, wie diesem hemmenden Einfluss seitens Organisationen, Institutionen, Evaluationsstellen und Evaluatord(inn)en begegnet werden könnte, um insgesamt den Mehrwert der Wirkungsorientierung zu stärken.

Hintergrund

Seit zehn Jahren ist ein zentrales Element von Programm- und Projektevaluationen der Entwicklungszusammenarbeit die Untersuchung der Zielerreichung über die Beurteilung bzw. Messung von Wirkungsindikatoren. Diese Vorgehensweise, die Teil eines ergebnisorientierten Managements ist, folgte einer internationalen Fachdebatte und ist bis heute ‚state of the art‘.

1 Der Autor war von 2008-2012 Referent für Evaluation des Evangelischen Entwicklungsdiensts (heute Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst) und arbeitet seither als freier Berater und Evaluator u.a. für Nichtregierungsorganisationen, politische Stiftungen und staatliche Institutionen. Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Manuskript des Autors für einen Input auf der 20. Jahrestagung der DeGEval (2017) in Mainz in der Session A6 „Einfluss von Zielen & Indikatoren auf Projekte und Evaluationen – wo stehen wir in 5 Jahren?“.

Die Vorteile der Ergebnisorientierung werden generell in einer Stärkung der strategischen Ausrichtung, größerer Freiheit und Flexibilität der eingesetzten Aktivitäten und Vorgehensweisen gesehen. Dazu kommt das Plus einer konstanten Anpassung der Projektangebote an den Bedarf der Zielgruppen durch Monitoring. Weg vom Tunnelblick auf den Output, hin zum Blick auf den Outcome, *zu dem wir eigentlich erreichen wollen*; das war und ist die Devise.

In diesem Zusammenspiel nehmen und nehmen Wirkungsindikatoren einen beachtlichen Stellenwert ein. Erinnern wir uns an die Indikator-Definition des OECD DAC: „Variable oder Faktor (quantitativer oder qualitativer Natur) in Form eines einfachen und verlässlichen Instruments, mit dem Fortschritte gemessen, durch eine Entwicklungsmaßnahme bedingte Veränderungen wiedergegeben oder auch Leistungen eines Entwicklungsakteurs beurteilt werden können.“²

Theorie des Wandels der Wirkungsorientierung

Die Theorie des Wandels der Wirkungsorientierung, die auf Ziele und Indikatoren fokussiert, kann wie folgt dargestellt werden:

- Durch Analysen (z.B. Kontextanalysen, Akteursanalysen etc.) und die Arbeit an Wirkungszielen und deren Indikatoren werden sich das Management und die Projektteams klarer darüber, was sie erreichen wollen und was sie erreichen können.
- Präzisere Informationen zur Wirkung und Zielerreichung eines Programms oder Projekts werden durch Monitoring oder Evaluation erhoben.
- Die Daten werden diskutiert und bei Bedarf wird ein Umsetzungsplan für Verbesserungen diskutiert, entwickelt und beschlossen.
- Im Anschluss werden die Maßnahmen und Pläne umgesetzt.
- Die Nützlichkeit und Wirksamkeit des Programms für die Zielgruppen erhöht sich.
- Die Entwicklungen werden durch Monitoring/Evaluation gemessen bzw. festgestellt; ggf. Nachjustierung der Maßnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass dieses Gefüge in verschiedenen Bereichen zum Stoppen kommen kann. Dies beginnt mit Monitoringdaten, die nicht genutzt oder unbrauchbar sind. Oder mit Evaluationen, die wenig präzise Analysen und Vorschläge für Verbesserungen unterbreiten und setzt sich fort mit in Schubladen vergessenen Evaluationsberichten. Andere Stopps sind aus Zeitmangel oder Prioritätensetzung nicht umgesetzte oder effektiv inhaltsleere Umsetzungsplanungen. Oder Umsetzungsplanungen ohne Umsetzung. Nach meiner Einschätzung gab es deutliche Verbesserungen in der Systematik der Umsetzungsplanungen (Management Response). Inwiefern dies zu einer systematischeren und effektiveren Umsetzung von Verbesserungen geführt hat, ist nicht systematisch erfasst. Es ist jedoch plausibel, dass in vielen Fäl-

2 OECD/DAC 2009: Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management, S. 32.

len Empfehlungen und Veränderungsvorschläge in neue Projekt- und Programmvorschläge bzw. die zugehörigen Policies einfließen und damit umgesetzt wurden.

Entwicklungen im Kontext der Einführung und Nutzung von Wirkungszielen und den dazugehörigen Indikatoren

Folgende Entwicklungen lassen sich im Kontext der (deutschen) Entwicklungszusammenarbeit feststellen:

- a) Der Umgang mit Zielen und Indikatoren wurde in vielen Bereichen mehr und mehr zur Routine (Nichtregierungsorganisationen, politische Stiftungen, staatliche Organisationen wie z.B. Engagement Global oder die Physikalisch-Technische Bundesanstalt; bei der GIZ und KfW wurde das Vorgehen weiter verfeinert).
- b) Ziele und Indikatoren sind weiter in das ‚Verwaltungshandeln‘ integriert. Nach einer Zeit, in der noch ziemlich vage Ziele und Indikatoren akzeptiert wurden, werden die Anforderungen an die Qualität der Zielformulierungen und Indikatoren höher. Die Einforderung von Daten für die Zielerreichung wird mehr und mehr so normal wie die Einforderung von Abrechnungen des Programmbudgets.
- c) Ziele und Indikatoren werden als wichtiges Steuerungsinstrument und als Instrument zur Rechenschaftslegung seitens des Ministeriums und den ‚Zentralen‘ der staatlichen Organisationen und der NRO angesehen.
- d) Eine Generation von Evaluationsfachleuten ist aufgrund der Einforderungen von mehr Evaluationen auch im nicht staatlichen Bereich (z.B. NRO und politische Stiftungen) und gestiegenen Evaluationsanforderungen herangewachsen und nimmt Einfluss auf die Verfahren.
- e) Die Kluft bzgl. des Verständnisses für die Erfordernisse ist zwischen den Zentralen der Organisationen und den Länderbüros bzw. Partnerorganisationen gewachsen.
- f) Partner/Projektverantwortliche vor Ort müssen eine zunehmende Anzahl von Qualitätsanforderungen erfüllen (z.B. im Bereich der Finanzen, des Qualitätsmanagements und des Wirkungsmonitorings; siehe auch CHS (Core Humanitarian Standard)).

Thesen

Neben positiven Wirkungen der Wirkungsorientierung durch Wirkungsziele und Indikatoren wie z.B. dem Nachweis von Veränderungen, lassen sich teilweise auch in erheblichem Umfang hemmende Faktoren identifizieren. Diese werden im Folgenden in drei Thesen untergliedert. Sie haben in unterschiedlicher Intensität Ein-

fluss auf die Performance von Planning-Monitoring-Evaluationsverfahren (PME), der Leistungsfähigkeit der Organisationen sowie der Wirksamkeit der Programme.

Schwerfälligkeiten-These: Der verstärkte Fokus auf Wirkungserfassung über Wirkungsziele und Indikatoren hat neben positiven Effekten auch den Effekt, Verwaltungsanforderungen aufzublähen, Verfahren komplizierter zu gestalten. Es entsteht der Eindruck, dass vieles schwerfällig wird, Papierberge wachsen und man sich viel mit sich selbst beschäftigt.

Weit-weg-These: Der Fokus auf Wirkungserfassung förderte die Kluft zwischen den Zentralen und den Länderbüros/Partnerorganisationen. Vor Ort besteht der Eindruck, dass die Zentralen mit ihrem Denken und ihrem Verständnis für die Situation vor Ort sehr weit weg sind. Die Zahlen und Daten für die Indikatoren werden zwar von den Länderbüros/Partnerorganisationen ‚irgendwie‘ geliefert, dieses Wissen wird jedoch oft nicht als sinnvolles, praktisches Steuerungsinstrument für die Arbeit vor Ort angesehen.

These der nicht intendierten negativen Wirkung: Die Intension, das Handeln an messbaren Wirkungen auszurichten, führt in der Umsetzung teilweise zu unausgewogenen Interventionen und Anreizen, die Geldgeber, Projektteams und Zielgruppen mittel- und langfristig nicht wollen. Teilweise führt dies zu schädlichen Entwicklungen. Beispiele: Geldgeber fördern wieder die ‚Projektitis‘ im Sinne von klar abtrennbaren und messbaren Einzelmaßnahmen, die jedoch nicht in übergreifende Prozesse eingebettet sind. Geldgeber fördern weniger ganzheitliche Arbeitsweisen sondern lieber Einzelelemente, die schnell und öffentlichkeitswirksam Wirkung zeigen. Über Jahre aufgebaute hilfreiche Strukturen (z.B. lokale NRO) haben plötzlich Mühe, ihr Personal zu finanzieren und mittelfristig zu planen, weil sie zu wenig Mittel für ihre Strukturen haben. Partnerorganisationen vor Ort gehen auf die Anreize der Geldgeber ein und entfernen sich von dem, was sie für richtig halten, um Gelder zu akquirieren, deren Verteilung einer Strategie folgt, die oft am fast grünen Tisch deduktiv in fernen Ländern entwickelt wurde. Einer Strategie, die nicht völlig falsch ist, aber in der Praxis eben an den Kontext vor Ort angepasst werden müsste. Wenn das nicht geschieht, hat dies negative Langzeitfolgen wie z.B. Nehmermentalität.

Aus meiner Sicht haben zu den genannten Entwicklungen wir Evaluationsfachleute und Beraterinnen und Berater für Projektplanung beigetragen. Dies geschieht auf Auftraggeberseite wie auch auf Seiten der Evaluator(inn)en und Berater(innen). Ich rege an, dass wir unsere Empfehlungen überprüfen und verstärkt auf folgende Aspekte achten.

Vorschläge und Ideen

- 1) **Vorgaben für Wirkungsziele und Indikatoren angemessen gestalten:** Geldgeber wie z.B. BMZ, EU und andere Institutionen sollten bei Vertragsvereinbarungen nicht zu enge Vorgaben in puncto Wirkungszielen und deren Indikatoren einfordern, wenn Veränderungen und Anpassungen nicht administrativ

einfach vorgenommen werden können. Mein Eindruck: Oft sind zwar formal Veränderungen möglich, aber niemand will sie aufgrund des zusätzlichen administrativen Aufwands haben; dadurch fließen viele Energien und Ressourcen in Aktivitäten, die in die falsche Richtung gehen, kontraproduktiv oder zumindest sub-optimal sind. Vorschläge: Entweder ist der Veränderungsmechanismus einfach und praktikabel oder die Ziele und Indikatoren müssen mehr Spielraum für Veränderungen zulassen oder es wird zur ‚Normalität‘, dass in der abschließenden Berichterstattung vergleichsweise kurz zu Veränderungen berichtet wird und dies auch in gehäufte Form nicht als negativ durch den Geldgeber eingestuft wird. Dies gilt neben den hier thematisierten Wirkungszielen und -indikatoren auch für Ziele und Indikatoren auf Output- und Aktivitätenebene. (Verbindungen zur Schwerfälligkeitsthese und zur These der nicht intendierten negativen Wirkung.)

- 2) **Mittelabflussdruck** kann enorme Verwerfungen in gut geplanten Projekten und Programmen hervorrufen. Dies kann sich auch auf die Erreichung von Wirkungszielen auswirken. Welche Veränderungen und Empfehlungen können hier konkret helfen? Geber können die Bereitschaft haben, Gelder nicht zu kürzen, wenn im Vorjahr Mittel zurückgegeben wurden. Sie nehmen damit immensen Druck von den Projektverantwortlichen. Geber können anerkennen, dass das oft nachhaltige Prinzip der Partizipation in der Projektdurchführung zu verzögertem oder verringertem Mittelabfluss führen kann. Projektdurchführende Organisationen können die Bereitschaft haben, Geld zurückzugeben. Organisationen können ihre Finanzer(innen) für die Herausforderungen der Projektarbeit schulen, damit sie gemeinsam mit den Projektkoordinatoren nach Lösungen suchen und Interpretationsspielräume nutzen. (Verbindung zur These der nicht intendierten negativen Wirkung).
- 3) **Praktische Nutzung von Wirkungsorientierung:** Wir sollten mehr daran arbeiten, dass die positiven Wirkungen der Wirkungsorientierung noch mehr praktisch genutzt werden können. Die Erkenntnisse und Anstrengungen der Wirkungsorientierung bleiben oft bei Partnerorganisationen oder in Projektbüros vor Ort stecken, haben wenig positive Auswirkung auf die Verbesserung der Projekte und Programme und fördern zusätzliche administrative Hemmnisse und Anforderungen vor Ort. Nutzen wir die Zeit in Evaluationen, um mit den Betroffenen ausgewählte Aspekte besser auszuleuchten und bessere Grundlagen für Veränderungen zu entwickeln. (Verbindungen zur Weitweg- und zur Schwerfälligkeitsthese).
- 4) **Balance – nicht nur Wirkung:** Wir als DeGEval, aber auch andere Institutionen wie DEval sollten verstärkt darauf achten, dass die Entwicklungen im methodischen und praktischen Vorgehen bei Evaluationen nicht überwiegend auf eine verbesserte Wirkungserfassung durch bessere Daten erfolgen. Andere Faktoren des Projekterfolgs wie z.B. die Qualität der Aktivitäten sollten wieder mehr in den Blick genommen werden. Die Erfolgsfaktoren des Capacity WORKs der GIZ gehen da in die richtige Richtung, aber auch sie sind aus meiner Sicht mit Vorsicht zu genießen, da schnell wieder inhaltsleere und formalisierte Vorgehensweisen entstehen können; genährt und entwickelt durch uns

Berater(innen) und Evaluationsfachleute. Rückmeldungen von Praktiker(inne)n und Analysen von Metaevaluierungen deuten darauf hin, dass neben dem Fokus auf Wirkungsorientierung in Zukunft wieder mehr auf konkrete Arbeitsabläufe und Projektmanagement (nicht nur Monitoring!) in Evaluationen geachtet werden sollte. Wir sollten auch auf die nicht intendierten negativen Entwicklungen achten, die in den oben genannten Thesen beschrieben sind. Des Weiteren erscheinen wichtige Fragestellungen der Relevanz und Nachhaltigkeit oft in Evaluationen nur sehr verkürzt in den Blick genommen: Wurde angemessen partizipativ mit den relevanten Stakeholdern und Zielgruppen geplant? Inwiefern berücksichtigt die Arbeit die Lessons Learnt der vergangenen Jahre und Jahrzehnte? (Verbindungen zu allen drei Thesen.)

- 5) **Untersuchungen anpassen:** Wir sollten noch mehr darauf achten, welche Form und welcher Umfang von Evaluationen für die Untersuchung der Sachverhalte notwendig, sinnvoll und praktisch sind. Oft gibt es standardisierte Vorgaben, wie und in welchem Umfang ein Projekt oder ein Programm zu evaluieren ist. Manchmal erscheint mir das zu schwerfällig. Nutzen wir die Spielräume, um ggf. mehr extern unterstützte Selbstevaluationen oder bei Bedarf stärker fokussierte Evaluationen durchzuführen, damit zumindest Teilergebnisse praktischer und hilfreicher für die Projekt-Durchführenden sind. (Verbindungen zu allen drei Thesen.)

Die in diesem Papier dargestellten Entwicklungen und Thesen beruhen auf meinen Erfahrungen als Auftraggeber von Evaluationen einer großen NRO, meinen Erfahrungen als freier Gutachter sowie dem fachlichen Austausch in der DeGEval sowie in fachlichen Netzwerken. Die Einschätzungen mögen für gewisse Sektoren stärker zutreffen als für andere. Ich würde mich sehr freuen, wenn wir die Thesen, Ideen und Anregungen in einem Fachdiskurs diskutieren und gemeinsam nach Lösungen suchen.

Lassen Sie uns gemeinsam dafür arbeiten und streiten, damit Evaluation und der Einsatz von Wirkungsorientierung durch Ziele und Indikatoren sich förderlich auf die Zielgruppen und Menschen auswirken, die in Gefahr sind, unter die Räder von globalen und lokalen Entwicklungen zu kommen. Lassen Sie uns gemeinsam unseren Einfluss nutzen, damit in fünf Jahren mehr Projektteams und Managements die praktische Wirksamkeit von Wirkungsorientierung durch Ziele und Indikatoren gespürt haben und sich mit leuchtenden Augen weiter ans Werk machen.