

Evaluierung von Politikberatung – Advocacy, Policy Advice und Good-Governance- Vorhaben staatlicher und nicht staatlicher Organisationen

Bericht über die Frühjahrstagung des Arbeitskreises
Entwicklungspolitik 2014 am 5. und 6. Juni 2014 in
der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) in
Braunschweig

Susanne Neubert,¹ Jens Koy,¹ Stefan Silvestrini,¹ Daniela Richter²

Hintergrund und Tagungsprogramm

Welche Methoden eignen sich zur Evaluation von Politikberatung? Anhand welcher Kriterien kann Advocacy-Arbeit evaluiert werden? Welche Daten sind erforderlich, um die Wirksamkeit von Good-Governance-Vorhaben zu bewerten? Diesen und weiteren Fragen zum Thema Evaluierung von Politikberatung widmete sich der AK Entwicklungspolitik auf seiner diesjährigen Frühjahrstagung. Präsentationsformate wurden mit interaktiven Werkstattgesprächen kombiniert, bei denen politische Stiftungen ihre Evaluierungsarbeit zur Debatte stellten. Neben dem offiziellen Tagungsprogramm bot die PTB als Gastgeberin Führungen durch ihre Labore an und einen abendlichen Stadtrundgang mit gemütlicher Einkehr zum Abendessen, das Gelegenheit zu weiteren Gesprächen bot.

Der erste Tag des Fachprogramms begann mit einem Vortrag von Franziska Krisch (DEval) und Bernward Causemann (FAKT) über Evaluierung von Politikbeeinflussung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und wurde mit vier parallelen Werkstattgesprächen weitergeführt. In den zweiten Tag stieg Susanne von Jan (CEval) mit einem Vortrag über eine Wirkungsevaluierung der Advocacy-Arbeit für Kinderrechte ein. Anschließend erörterte Frau Dr. Justine Hunter (GIZ)

1 Sprecherteam des Arbeitskreises Entwicklungspolitik: Susanne Neubert (SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung, Berlin), Jens Koy (Freier Gutachter und Evaluator), Stefan Silvestrini (Centrum für Evaluation – CEval, Saarbrücken)

2 SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung, Berlin; Protokollantin der Veranstaltung

Überlegungen zur Indikatorenformulierung für Good-Governance-Vorhaben. Zum Schluss folgte eine Plenumsdiskussion nach Fishbowl-Methodik.³

Evaluierung von Politikbeeinflussung durch zivilgesellschaftliche Organisationen

Frau Krisch und Herr Causemann stellten eine *Querschnittsanalyse* von Evaluationen im Bereich Politikbeeinflussung vor: Advocacy-Arbeit, Lobbying, Politische Bildung, Kampagnen. Die Evaluation von Politikbeeinflussung sei eine große Herausforderung, so die Redner/-innen, da Politik kaum vorhersagbar sei. Die Beeinflussung durch Initiativen und Projekte strebe vergleichsweise langfristige Ziele an, die selten vollständig erreicht würden. Nicht zuletzt sei die Erfolgsbewertung durch die Beteiligten subjektiv, die Zuordnung und die Definition des jeweiligen Beitrags daher noch schwieriger als üblich. Weiterhin würde die Arbeit der Evaluatoren/Evaluatorinnen durch teils mangelnde Gesprächsbereitschaft der Gesprächspartner/-innen erschwert, die sich oft in dem Konflikt befänden, dass eine Veröffentlichung erfolgreicher Strategien eine Gefahr für die Betroffenen darstellt oder dass mit der Evaluation Dinge gemessen würden, die die politischen Akteure nicht unbedingt gemessen haben möchten. Zentral bei solchen Evaluationen sei eine Darstellung des wechselnden Beziehungsgeflechts zwischen den Akteuren und deren Einflusskanälen. Sozialwissenschaftliche Theorien des Wandels (wie die der *Power Politics* oder des *Window of Opportunity*) könnten Veränderungen erklären und zeigen, ob sich die Organisation auf einen angemessenen Wirkungszusammenhang bezieht und auf welche Bereiche sie sich fokussiert. Eine begleitende Prozessdokumentation helfe, Erfolgsfaktoren herauszuarbeiten. Die Autoren/Autorinnen betonten, dass zur Datenerhebung die Sicht möglichst vieler Stakeholder-Gruppen dialogisch und mit Reflexionsschleifen eingeholt werden sollte. Einen Hinweis, ob sich ein Politiker/eine Politikerin oder ein Gremium durch eine zivilgesellschaftliche Organisation beeinflussen ließe, gebe schon deren Interviewbereitschaft. Meist gäbe es nur eine Sprechbereitschaft, wenn die evaluierende Organisation besonders bekannt und geschätzt ist. Die Botschaft der Organisation an die Politik solle so formuliert werden, dass ein konkreter Nutzen erwartet werden kann.

Werkstattgespräche: Evaluieren im Rahmen der Arbeit politischer Stiftungen

Eingangs stellte Frau Köhler-Renfordt von der Friedrich-Naumann-Stiftung die Arbeit der politischen Stiftungen kurz vor. Die sechs politischen Stiftungen in Deutschland seien zumeist privatrechtlich organisierte Vereine und im In- und Ausland tätig. Die Auslandsarbeit würde durch die Ministerien finanziert, für die Arbeit in Deutschland gäbe es Stipendien. Die Stiftungen suchten sich ihre Projekte und Partner eigenständig aus, seien nach der Distanzregel nicht weisungs-, aber wertgebunden an die Parteien und damit in der politischen und Informationsarbeit im Inland nicht als Kaderschmiede der Parteien zu sehen. Sie betrieben vielmehr Bil-

3 In der *Fishbowl*-Methode werden Publikumsbeiträge systematisch in Podien einbezogen. Vor oder innerhalb des Publikums wird ein kleiner Stuhlkreis errichtet. Möchte jemand etwas sagen, nimmt er/sie entweder auf einem der freien Stühle Platz oder löst einen vorangegangenen Sprecher/eine Sprecherin auf einem anderen Stuhl ab.

dungsarbeit im Interesse der öffentlichen Hand und des politischen Pluralismus. Im Ausland hingegen würde gezielt mit politischen Partnern zusammengearbeitet. In diesem Sinne würde eine langfristige, wertorientierte Entwicklungsrichtung in Projektländern angestrebt.

Herr Dilger von der Heinrich-Böll-Stiftung stellte eine Querschnittsevaluierung der Stiftung dar, die eine Strategiesteuerung unterstützen sollte. Leitfragen waren die Bewertung der derzeitigen Strategie und ihre zukünftige Gestaltung, einbezogene Akteure und auftretende Schwierigkeiten. Dabei wurden in einer ersten Phase der interne Strategieprozess und in einer zweiten Phase die Umsetzung im Ausland untersucht und kartiert.

Frau Scherkus und Herr Vossebrecher von der Rosa-Luxemburg-Stiftung stellten in einer parallelen Werkstattgruppe eine Evaluation der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und Nationalversammlung in Vietnam dar. Die Debatte über geeignete Methoden zeigte, dass hier die Sensitivität für (politische) Kontextbesonderheiten wichtiger ist als in vielen anderen Sektoren. Einige Informationen seien nicht zugänglich oder könnten nicht im Evaluierungsbericht veröffentlicht werden. Daher sollte eine systemische Perspektive eingenommen und eine Kontributionsanalyse vorgenommen werden. Diese könne zeigen, wo Veränderungen stattgefunden und welche Aktivitäten wahrscheinlich dazu beigetragen haben.

Herr Heinle von der Hanns-Seidel-Stiftung stellte in der dritten Werkstattgruppe eine interne Evaluation einer Delegationsreise sechs afrikanischer Projektpartnervertreter ins entwicklungspolitische Büro in Brüssel dar. Diese Evaluierung war als deskriptive, explorative Studie angelegt worden. Leitfragen waren, welche Akteure bei Delegationsreisen mitwirkten, welche Informationsflüsse davor und danach entstanden, welche Veränderungen sich im Haus und im Partnerland sowie in der Zentrale oder auch in Brüssel ergaben. Die Ziele müssten auf mehreren Ebenen gesucht werden: Was will die Stiftung mit Dialogreisen generell erreichen und was speziell mit dieser Reise? Daraus könne eine wirkungsorientierte Planung künftiger Reisen und Veranstaltungen abgeleitet werden.

Frau Köhler-Renfordt präsentierte in der vierten Gruppe die Evaluation der Zusammenarbeit mit Parteien im Ausland. Die Werkstattgruppe arbeitete die Besonderheiten der Förderung von Parteien heraus:

- langfristige Unterstützung von Organisationen, statt der sonst üblichen kürzeren Programme.
- statt klarer Definition von Zielen, hohe Bedeutung der Beziehungsarbeit.
- besonders hohe Bedeutung des politischen Kontextes: demokratisches versus autoritäres Umfeld.
- spezielle *Windows of Opportunity*, wie z.B. ein Regierungswechsel, werden genutzt.
- Die Parteiförderung setzt, im Gegensatz zu anderen EZ-Feldern, aus Sicherheitsgründen oft bewusst auf geringe Sichtbarkeit.
- Entstehen vieler ungeplanter Wirkungen, Unterstützung von Organisationen, kein eigenes Programm.

Als Besonderheiten der Evaluierung von Parteiförderung einigte sich die Werkstattgruppe auf die induktive Vorgehensweise bei der Entwicklung von Kriterien, die

Betonung qualitativer Methoden (der Präsident/die Präsidentin wird nicht per Standard-Fragebogen befragt), die Notwendigkeit der Beibehaltung eines Feingefühls der Evaluatoren/Evaluatorinnen für politische Beziehungsgeflechte sowie die Notwendigkeit der Vertrauensbildung und der Akzeptanz unklarer Systemgrenzen für die Zuordnung von Wirkungen. Offen blieb, ob es die Möglichkeit von allgemeinen Effektivitätskriterien für Parteienförderung geben sollte, ob diese gemeinsam von allen Stiftungen entwickelt werden sollten und ob die Förderung demokratischer Grundprinzipien als gemeinsames Ziel formuliert werden könne.

Die Arbeit des costa-ricanischen Opferschutzbüros und dessen Wirkungen auf verschiedene Zielgruppen – Design, Instrumente und Lessons Learned einer Wirkungsevaluation

Frau von Jan (CEval) erörterte eine Hochschulkooperation mit der Universidad de Costa Rica als Hintergrund dieser Evaluation. Evaluiert wurden die Servicequalität des Beratungsprogramms des costa-ricanischen Opferschutzbüros und dessen Wirkung auf die Opfer. Dieses Programm strebe durch Interventionen in den Bereichen der sozialen Arbeit, durch psychologische Betreuung und eine Beratung zu Rechtsfragen eine ganzheitliche Betreuung bis zum Urteil an. Bei der Evaluation der Servicequalität stehe der Prozess im Vordergrund. Dafür sei der organisationstheoretische Ansatz des CEval-Modells herangezogen worden, der verschiedene Aspekte wie die Qualifikation der Mitarbeiter/-innen oder eine geeignete Infrastruktur thematisiere. Die Sprecherin wertete die Verwendung eines Quellen- und Methodenmix aus Beobachtung, Dokumentenanalyse, Workshops und Befragungen zur Triangulierung der Daten positiv. Die Opferbefragung lege im Einklang mit dem Programm großen Wert darauf, die Opfer nicht erneut zu viktimisieren. Daher beschränkte sie sich auf Fragen zur Betreuung statt zum Verbrechen. Trotzdem könne festgehalten werden, dass die Interviewer/-innen in einem derart schwierigen Umfeld leicht an Grenzen stießen. Eine ‚Mini-Ausbildung‘ in psychologischer Erster Hilfe könne hier die Kompetenz der Evaluierenden erhöhen. Zweck der Evaluation wäre das Schaffen von Lerneffekten. Dazu würden die Mitarbeiter/-innen durch Workshops sensibilisiert – sie sollten nicht kontrolliert werden, sondern Empfehlungen erhalten, die ihnen wirklich weiterhelfen. Diese Sensibilisierungsmaßnahme, zusammen mit der starken Einbeziehung des Büros und dessen hoher Ownership, wären sehr erfolgreich verlaufen.

Die Definition von Indikatoren für Vorhaben im Bereich Good Governance

Frau Dr. Hunter präsentierte in ihrem Vortrag zentrale Punkte der GIZ-Arbeitshilfe „Indikatoren“. Ausgangspunkt der Indikatorenbildung war das GIZ-Auftragsmanagement. Für die Angebotserstellung wurden Indikatoren definiert, in der Durchführung wurden diese in das wirkungsorientierte Monitoring-System übertragen und in Meilenstein-Intervallen überprüft. In der Berichterstattung und Evaluierung lieferten sie zentrale Daten. Wirkungsorientierte Monitoringsysteme in der GIZ verfolg-

ten dabei nicht nur einen indikatorenbasierten Ansatz, darüber hinaus wurden die Perspektiven von Stakeholdern mit qualitativen Methoden erfasst.

Für die Wirkungsmessung sei es entscheidend, in der Indikatorenformulierung verschiedene Dimensionen des Veränderungsprozesses und unterschiedliche Akteursperspektiven abzubilden. Dabei sei die Indikatorenauswahl ein politischer Prozess, denn die Präferenzen aller wichtigen Akteure fließen ein. Zu den wichtigsten Prinzipien gehörten die Anlehnung an die Partnersysteme und die Verhältnismäßigkeit der Erhebungskosten zum Gesamtvolumen der Maßnahme. Bei der Indikatorenbildung sollten M&E-Systeme und nationale statistische Systeme im Partnerland hinsichtlich des Vorhandenseins, der Verlässlichkeit und der Nutzbarkeit von Daten untersucht werden. Die Belastbarkeit der Daten, der Erfassungsbereich und die Terminierung von Messintervallen sollten jedoch einer kritischen Analyse unterzogen werden, um die Aussagekraft des Wirkungsnachweises nicht zu beeinträchtigen.

Nach der Geberdefinition mäßen quantitative Indikatoren Messgrößen und qualitative Indikatoren die Güte oder Qualität von Veränderungen oder sie informieren zu Einschätzungen. Qualitative Indikatoren könnten in diesem Sinne auch quantitativ gemessen werden. Die Vorstellung, dass keine Quantifizierung der qualitativen Indikatoren möglich ist, sei weit verbreitet. Die in der internationalen Gebergemeinschaft verbreite Definition, die sich auf Dimensionen des Veränderungsprozesses stützt, würde in der wissenschaftlichen Praxis nicht immer geteilt, so dass im Plenum unterschiedliche Sichtweisen auf diese Interpretation zum Ausdruck kämen.

Abschlussdiskussion

Zum Abschluss der Tagung fand im Plenum eine Fishbowl-Diskussion statt. Die Diskussion konzentrierte sich auf die während der Tagung aufgetauchten Fragen:

- Wie viel Komplexität verträgt eine Evaluierung, wie kann man sie reduzieren?
- Politik als hoch ‚kontaminiertes‘ Feld mit vielen Akteuren, wie kann eine eindeutige Zuschreibung oder Definition des Beitrags (Kontribution) erreicht werden?
- Welche Zielformulierung, welche Wirkung wird untersucht?

Es wurden erneut die Herausforderungen erwähnt, die die Politikberatung an die Evaluierung stellt: Die Evaluierenden sahen sich mit diversen *hidden agendas* konfrontiert, die sowohl hier mitbedacht werden müssen. Dieser Umstand erschwere die Bestimmung der Zielformulierung. Als eine der größten Herausforderungen für die Evaluierung wurde die Komplexität sozialer Veränderungen gesehen. Diese benötigen viel Zeit, auch seien nicht alle gesellschaftlichen Aspekte veränderbar. Ebenso komplex seien *Advocacy*-Vorgänge, um selbige zu beeinflussen. Ähnlich wie sich die Vermarktung kommerzieller Produkte wie Coca-Cola ohne nennenswerte Veränderung am Produkt alle Jahre neu inszeniere, müsse auch die *Advocacy*-Arbeit kontinuierlich angepasst werden. Eine authentische Einschätzung der Sachverhalte sei wichtig, um die Komplexität zu erfassen. Das Beispiel Costa Rica zeige, dass dazu eine genaue Definition des Betrachtungsgegenstands gehöre.