

Überlegungen zur Methodologie von systemischen institutionellen Evaluierungen: das Beispiel der Evaluierung von Engagement Global

Thomas Schwedersky,¹ Martin Bruder,² Heike Steckhan,² Laura Kunert,² Klaus Hermanns²

Zusammenfassung: Institutionelle Evaluierungen können einen Beitrag zur periodischen Überprüfung der Funktionalität von Institutionen und Organisationen leisten. Allerdings gibt es bisher für institutionelle Evaluierungen noch keinen klar definierten Evaluierungsansatz. In diesem Beitrag werden – ausgehend von einer Abgrenzung unterschiedlicher Typen von organisations- bzw. institutionsbezogenen Evaluierungen und Analysen – konzeptuelle Überlegungen angestellt, wie ein systemischer Evaluierungsansatz in institutionelle Evaluierungen integriert werden kann. Die mögliche Umsetzung eines systemischen Herangehens in einer institutionellen Evaluierung wird dabei am Beispiel der vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) durchgeführten institutionellen Evaluierung von Engagement Global illustriert. Dem folgt eine Reflexion der Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung dieses Evaluierungsansatzes stellen. Der Beitrag endet mit einem Plädoyer für eine verstärkte evaluatorische Betrachtung von Institutionen bzw. Organisationen.

Schlagwörter: Institution, Methodologie, System, Evaluierungsansatz

Reflections on the Methodology of Systemic Institutional Evaluations: The Example of the Evaluation of Engagement Global

Abstract: Institutional evaluations can contribute to the periodic review of the functionality of institutions and organizations. However, so far there is no clearly defined evaluation approach for institutional evaluations. Starting from a distinction between different types of organisation- or institution-related evaluations and analyses, this article contains conceptual considerations for the integration of a systemic evaluation approach in institutional evaluations. The possible implementation of a systemic approach in an institutional evaluation is illustrated by using the example of the institutional evaluation of Engagement Global conducted by the German Institute for Development Evaluation (DEVal). A reflection on the challenges that arise in the implementation of this evaluation approach follows. The article ends with a call for increased evaluative attention to institutions and organisations.

Keywords: Institution, Methodology, System, Evaluation Approach

1 Freier Evaluator und Berater, Swisttal

2 Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal), Bonn

1. Einleitung

Institutionen und Organisationen sind aus soziologischer und politikwissenschaftlicher Sicht unverzichtbare Elemente gesellschaftlicher Strukturen. Deshalb ist es auch wichtig, ihre Funktionalität periodisch zu überprüfen, wie dies bei Programmen und Projekten durch Evaluierungen bereits häufig geschieht. Hierzu können institutionelle Evaluierungen einen Beitrag leisten. Allerdings gibt es dafür kein in der Evaluierungsgemeinschaft geteiltes Verständnis und keinen klar definierten Evaluierungsansatz.

In diesem Beitrag wird daher ein Vorschlag zur Abgrenzung unterschiedlicher Typen organisations- bzw. institutionsbezogener Evaluierungen und Analysen präsentiert. Damit verbunden werden konzeptuelle Überlegungen zur Integration eines systemischen Evaluierungsansatzes in institutionelle Evaluierungen angestellt. Diese werden am Beispiel der vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) durchgeführten institutionellen Evaluierung von Engagement Global illustriert. Dies mündet in eine Reflexion der Herausforderungen eines solchen Ansatzes.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird der Diskussionsstand zu institutionellen Evaluierungen in Abgrenzung zu Organisationsanalysen dargestellt, einschließlich eines kurzen Überblicks zum Stellenwert systemischer Ansätze in der Evaluierung. In Kapitel 3 werden unter Bezug auf das Beispiel der institutionellen Evaluierung von Engagement Global die methodologischen Überlegungen zum konkreten Vorgehen bei einer systemischen institutionellen Evaluierung präsentiert, bevor schließlich in Kapitel 4 zentrale Herausforderungen zusammengefasst werden und ein kurzer Ausblick geboten wird.

2. Darstellung des aktuellen Diskussionsstands

2.1 Grundverständnis, wesentliche Merkmale und Anwendungen institutioneller Evaluierungen

Evaluierungen, die ganze Institutionen in den Blick nehmen, basieren – anders als Projekt- oder Programmevaluierungen – nicht in gleichem Maße auf einem allgemeinen Grundverständnis und damit korrespondierenden klar definierten Evaluierungsansätzen, zu denen vielfältige Erfahrungen vorliegen. Dies lässt sich beispielsweise daran festmachen, dass im Glossar des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) die institutionelle Evaluierung als eigener Typus nicht erwähnt wird (vgl. OECD/DAC 2009). Publierte Erfahrungen mit dieser Form der Evaluierung finden sich vorrangig im Bereich der Wissenschaft und Forschung – häufig in Form von standardisierten Leistungsvergleichen entlang quantitativer Methoden oder Peer-Review-Verfahren (Simon/Knie 2013).

Der Begriff „institutionell“ mag suggerieren, dass ausschließlich Institutionen betrachtet werden. Die Grenzen zwischen Institutionen und Organisationen sind jedoch fließend. Gukenbiehl (2006: 174) führt dazu aus:

„Auch in den Sozialwissenschaften sind diese beiden Begriffe [also Institutionen und Organisationen] nicht trennscharf in ihrer Formulierung und eindeutig in ihrer Verwendung. Dies liegt zum einen wohl daran, dass beide Begriffe zur Analyse ganz ähnlicher Erscheinungen in der sozialen Wirklichkeit dienen. Dabei ist der gemeinsame Kern all dieser Phänomene die geregelte Kooperation von Menschen, ein Zusammenwirken und Miteinanderumgehen, das weder zufällig noch beliebig so geschieht. Zum anderen sind diese Gebilde nicht Organisationen oder Institutionen, sondern sie zeigen – analytisch gesehen – mehr oder weniger viele und deutlich ausgeprägte Merkmale des einen oder anderen Begriffstyps, d.h. sie haben mehr oder weniger Organisations- oder Institutionencharakter.“

Hinsichtlich des institutionellen Charakters wird in der wissenschaftlichen Literatur vor allem auf die Dauerhaftigkeit sowie die Verbindung mit gesellschaftlichen Normen abgehoben und insofern beispielsweise von Bildungsinstitutionen gesprochen³ (vgl. Gukenbiehl 2006). In Bezug auf den organisationalen Charakter wird eher auf das Zweckgerichtete eines Zusammenschlusses von Personen oder Gruppen fokussiert, der nicht dauerhaft angelegt sein muss. Dies kann z.B. ein privates Unternehmen oder ein eingetragener Verein sein, der sich permanent oder temporär eine bestimmte Zielsetzung gibt. Insofern müssen aus evaluatorischer Sicht bei institutionellen Evaluierungen sowohl Institutionen als auch Organisationen in den Blick genommen werden. Der Begriff „organisationale Evaluierung“ ist im deutschen Sprachraum – im Gegensatz zum englischsprachigen Raum – allerdings nicht gängig.

Als Arbeitsdefinition für eine institutionelle Evaluierung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten: In institutionellen Evaluierungen werden Institutionen wie auch Organisationen auf Basis der von der OECD definierten Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete Wirkungen (Impact) und Nachhaltigkeit (vgl. OECD/DAC 2020) analysiert und bewertet.

Die institutionelle Evaluierung ist dabei von der Organisationsanalyse abzugrenzen, die den Fokus auf die Beschreibung der wesentlichen Elemente und Funktionen einer Organisation in Verbindung mit der Analyse ihrer Leistungs- und Funktionsfähigkeit legt. Der Schwerpunkt der Organisationsanalyse liegt auf einer kritischen Bestandsaufnahme zur Effektivität und Effizienz der organisatorischen Strukturen und Abläufe vor dem Hintergrund gesetzter (und im Rahmen der Analyse i.d.R. nicht hinterfragter) Ziele (vgl. BMI/BVA 2018). Dies kommt z.B. darin zum Ausdruck, dass im kanadischen Kontext von „organisational performance assessment“ gesprochen wird (vgl. IDRC 2002). Vor allem Fragen der Relevanz und der Kohärenz mit den Zielen anderer Organisationen werden im Rahmen einer Organisations-

3 Wegen der fließenden Grenzen zwischen Institutionen und Organisationen können Bildungsinstitutionen aber auch aus einer rein organisationalen Perspektive untersucht werden.

analyse deshalb nicht betrachtet, da diese als vorgelagert getroffene Entscheidungen angenommen werden. Ebenso rücken aufgrund des Fokus auf Aspekte der Effektivität und der Effizienz übergeordnete langfristige Wirkungen sowie ein multidimensionales Verständnis von Nachhaltigkeit potenziell in den Hintergrund.

Im deutschen Kontext ist in Bezug auf die Analyse öffentlicher Organisationen das Handbuch des Bundesministeriums des Innern eine zentrale Referenz (vgl. BMI/BVA 2018). Hier wird von „Organisationsuntersuchungen“ gesprochen, die folgendermaßen charakterisiert werden: „Organisationsuntersuchungen sind systematische Betrachtungen von Organisationen oder Teilen von Organisationen mit dem Ziel, nach einer Analyse ein Optimierungskonzept für die jeweilige Aufgabenerfüllung zu erarbeiten. Gegenstand einer Organisationsuntersuchung sind insbesondere Aufgaben, Prozesse, Strukturen und der Personalbedarf“ (BMI/BVA 2018: 43).

In dem zugrunde liegenden Verständnis von „Organisation“ wird deutlich, dass Effektivität und Effizienz im Vordergrund der Betrachtung stehen: „Angestrebt wird eine Organisation, die effektiv ihre Ziele erreicht („die richtigen Dinge tun“) und dabei die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient und wirtschaftlich einsetzt („die Dinge richtig tun“). Dabei sollte sie in der Lage sein, sich flexibel an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und neue Aufgaben übernehmen zu können“ (BMI/BVA 2018: 25). Das Hauptaugenmerk gilt der Aufbau- und der Ablauforganisation, die als eng miteinander verbundene Gestaltungsbereiche betrachtet werden (vgl. BMI/BVA 2018: 25).

Institutionelle Evaluierung und Organisationsanalyse befinden sich auf einem Kontinuum, das zwar anhand der idealtypischen Endpunkte beschrieben werden kann, bei dem sich aber nicht alle konkreten Ausgestaltungen klar einem der beiden Endpunkte zuordnen lassen. Die wesentlichen Unterschiede zwischen einer (idealtypischen) Organisationsuntersuchung und einer institutionellen Evaluierung sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1: Organisationsuntersuchung und institutionelle Evaluierung im Vergleich

	Organisationsanalyse bzw. -untersuchung	Institutionelle Evaluierung
Ausgangspunkt	Untersuchungsauftrag zu konkreter Problemstellung	Gesamtbetrachtung entlang von Evaluierungskriterien
Untersuchungsgegenstand	Untersuchungsgegenstand sind die Aufgaben, Prozesse, Strukturen und der Personalbedarf der Organisation oder einer oder mehrerer Arbeitseinheiten innerhalb einer Organisation.	Untersuchungsgegenstand ist die Gesamtorganisation in ihrem Umfeld. Dies umfasst in diesem Fall insbesondere die Steuerung der Organisation, die Rolle im Umfeld, Nutzen und Leistungen für die Zielgruppen, Strategien/Ziele und Strukturen und Prozesse.
Umgang mit existierenden Zielvorgaben	Politische, strategische und operative Ziele sind Ausgangspunkt der Untersuchung und werden nicht hinterfragt.	Politische, strategische und operative Ziele sind Gegenstand der Untersuchung (u.a. Evaluierungskriterien Relevanz und Kohärenz) und werden hinterfragt.
Datenerhebung	Datenerhebung ausschließlich innerhalb der Organisation	Datenerhebung in der Organisation und bei externen Stakeholdern sowie Zielgruppen
Vorgehen	Analyse von Soll-/Ist-Abweichungen, relativ standardisiert (Bezüge zu den Evaluierungskriterien Effektivität und Effizienz)	Bewertung grundsätzlich auf Basis einer integrierten systemischen Betrachtung; Richtschnur sind die Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact und Nachhaltigkeit; Perspektiven relevanter Stakeholder werden zueinander in Beziehung gesetzt; relativ offen
Durchführende	Internes Personal oder externe Organisationsberater(innen)	Unabhängige Evaluator(innen)
Steuerung	Management der Organisation	Externe Akteure (z.B. Gesellschafter(in)/ übergeordnete Behörde, unabhängige Evaluierungseinrichtung) oder ggf. selbstgesteuert
Empfehlungen	Beziehen sich auf Prozessoptimierung mit Blick auf den Untersuchungsauftrag.	Beziehen sich auf alle organisationalen Bereiche einschließlich der grundlegenden Ziele einer Einrichtung und ihre Förderung durch öffentliche Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung

Die institutionelle Evaluierung hat somit im Vergleich zur Organisationsuntersuchung einen weitergehenden evaluatorischen Anspruch insbesondere mit Blick auf ein umfassenderes Set an untersuchten Evaluierungskriterien (vgl. OECD/DAC 2020), eine über die Organisation hinausgehende Datenerhebung und eine stärkere Umsetzung des Evaluierungsstandards der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Evaluierung.⁴

Besonders häufig werden institutionelle Evaluierungen bisher im Bereich der Forschung und Wissenschaft angewandt, bei Hochschulen, aber auch bei außerhochschulischen Forschungseinrichtungen. Sie leisten einen wichtigen ausgleichenden Beitrag zur organisationalen Governance der evaluierten Institution, namentlich ihrer Strategie, ihrer Mittelausstattung und ihrer operationalen Abläufe (Luo et al.

4 Maßgeblich sind die Standards des Entwicklungsausschusses der OECD (9789264083905-en.pdf oecd-ilibrary.org) sowie der Gesellschaft für Evaluation (https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf [27.04.2022]).

2019). Die Basis hierfür bildet vor allem eine summative Bewertung der wissenschaftlichen Leistung im untersuchten Zeitraum, ergänzt um weitergehende Reflexionen über die organisationale Leistungsfähigkeit (vgl. Leibniz-Gemeinschaft 2018; Max-Planck-Gesellschaft 2019; Wissenschaftsrat 2021).

Die Kriterien des Entwicklungsausschusses der OECD finden keine Anwendung – allerdings ist die Betrachtung so umfassend, dass sie potenziell alle Evaluierungskriterien berührt und damit in der Regel deutlich über den vergleichsweise engen Untersuchungsauftrag einer Organisationsanalyse hinausgeht. Insbesondere kommt Fragen der Ausweitung oder auch der Einstellung einer institutionellen Förderung im außerhochschulischen Wissenschaftsbereich eine große Bedeutung zu.

Über den Schnittpunkt mit dem Bereich der Wissenschaft und Forschung hinaus hat es in der Entwicklungszusammenarbeit bislang nur wenige institutionelle Evaluierungen gegeben. Ein Beispiel wäre die 2019 durchgeführte Evaluierung der österreichischen Entwicklungsagentur ADA (Austrian Development Agency; vgl. ADA 2019), ein anderes die von der Canadian International Development Agency (CIDA) 2005 beauftragte Evaluierung der Lobbyorganisation Disabled People International (vgl. CIDA 2005). In beiden Fällen entsteht jedoch der Eindruck, dass es sich eher um eine Organisationsanalyse als eine Evaluierung im Sinne des vorstehend angestellten Vergleichs handelt. Bei CIDA kommt das unter anderem darin zum Ausdruck, dass „Management and Governance“ als der für die Evaluierung wichtigste Bereich benannt wird.

Eine Vielzahl von Evaluierungen im anglophonen Kontext wird unter dem Label *corporate evaluations* realisiert. Hier sei beispielhaft die Evaluierung von UN Women zu ihrer regionalen Architektur erwähnt (vgl. UN Women 2016). Selbst wenn hier der Fokus (wie bei einer Organisationsanalyse) auf der Effektivität organisatorischer Abläufe liegt, gibt es doch eine Öffnung zu einem breiteren Blick, was dadurch zum Ausdruck kommt, dass dem Relevanz-Kriterium besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Entsprechend kann entlang der obenstehenden Unterscheidung von einer institutionellen Evaluierung gesprochen werden. Anders verhält es sich im Fall einer vom International Fund for Agricultural Development (IFAD) durchgeführten *corporate evaluation*, in der ausschließlich auf das Effizienz-Kriterium fokussiert wird (vgl. IFAD 2013). Sie wäre entlang der dargestellten Differenzierung eher als Organisationsanalyse zu bezeichnen.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die „Assessments“, die das „Multilateral Organization Performance Assessment Network“ (MOPAN) für multilaterale Entwicklungsorganisationen durchführt. Sie sind dadurch charakterisiert, dass sie theoriebasiert erfolgen, auf die Gesamtorganisation fokussieren, einschließlich der Beziehungen zur Organisationsumwelt, und sich in der Regel auf alle Evaluierungskriterien des OECD/DAC beziehen. Obwohl das MOPAN damit wesentliche Merkmale einer institutionellen Evaluierung abbildet, bevorzugt es den Begriff „Assessment“ statt „Evaluierung“. Beispielhaft sei hier das Assessment von UNEP genannt (vgl. MOPAN 2021). Insgesamt wird deutlich, dass auf dem Gebiet der Evaluierung von Organisationen und Institutionen noch kaum ein geteiltes Verständnis abgrenzbarer Evaluierungsansätze besteht. Angesichts der großen Bedeutung von Organisationen und Institutionen für das (Arbeits-)Leben praktisch aller Menschen

überrascht das. In unserer Reflexion zielführender Evaluierungsansätze in diesem Bereich erscheinen uns aufgrund des naturgemäß systemischen Charakters von Organisationen insbesondere systemische Ansätze der Evaluierung vielversprechend.

2.2 Systemischer Ansatz in institutionellen Evaluierungen

Bei Institutionen und Organisationen handelt es sich um in der Regel auf Dauer angelegte soziale Systeme. Diese investieren somit in der Regel einen großen Teil ihrer Energie auf die Entwicklung, Stabilisierung und Optimierung ihrer Innenprozesse. Diese „systembildenden“ und „systemstabilisierenden“ Prozesse kommen zwar auch bei Projekten und Programmen vor – ihre Bedeutung für Organisationen ist jedoch konstitutiv. Auf dieser Basis stehen Organisationen häufig auch in einem komplexeren und mehrdimensionaleren Verhältnis zu ihrer relevanten Umwelt als Projekte und Programme. Insofern bietet sich für institutionelle Evaluierungen unseres Erachtens in besonderem Maße ein systemischer Ansatz an, der in der Organisationssoziologie (vgl. Apelt et al. 2020) und der Organisationspsychologie (vgl. Nerdinger et al. 2018) bereits fest etabliert ist.

Mit Bezug zum entwicklungspolitischen Handlungsfeld ist eine systemische Herangehensweise an Evaluierung folgendermaßen gekennzeichnet:

„Das zentrale Merkmal einer systemischen Herangehensweise ist die Anwendung systemischer Konzepte, Methoden und Haltungen. Die Basis bilden drei generische systemische Konzepte (Beziehungen, Perspektiven, Systemgrenze), die den gemeinsamen Nenner der verschiedenen Ausrichtungen des systemischen Denkens bilden [...]. Systemische Ansätze sind insbesondere dann geeignet, wenn Evaluationen mit Komplexität konfrontiert sind, d.h. mit Situationen, die durch viele Elemente mit verschiedenartigen Beziehungen gekennzeichnet sind und die von den Beteiligten unterschiedlich wahrgenommen werden“ (Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungszusammenarbeit in der DeGEval 2013: 36).

Von den erwähnten generischen systemischen Konzepten sollen hier „Beziehungen“ und „Perspektiven“ näher betrachtet werden. Der Zusammenhang zwischen beiden wird folgendermaßen verdeutlicht: „Die Darstellung und [die] Bewertung von Beziehungen stellen keine objektiven Festlegungen dar; ihre Ermittlung ist subjektiv und erfolgt daher immer aus einer bestimmten (Beobachtungs-)Perspektive. Dabei kann es sich sowohl um die Sichtweisen von Individuen als auch um die [Sichtweisen] sozialer Systeme (z.B. Organisationen) handeln. Systemische Ansätze verstehen unter „Perspektive“ nicht nur die Sichtweisen von Beteiligten (*Stakeholdern*). [...] Es können auch die Anliegen (*stakes*) herausgearbeitet werden, nach denen eine Situation betrachtet werden kann“ (Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungszusammenarbeit in der DeGEval 2013: 10, Interpunktion und Hervorhebung im Original). Die sich hieraus ergebenden methodologischen Implikationen werden in Abschnitt 3.2 näher beleuchtet.

Der Umgang mit Komplexität begründet die Notwendigkeit einer systemischen Herangehensweise, und zwar deshalb, weil lineare Ansätze, die von klar abgegrenzten Kausalbeziehungen ausgehen, in diesen Zusammenhängen zu kurz greifen (vgl.

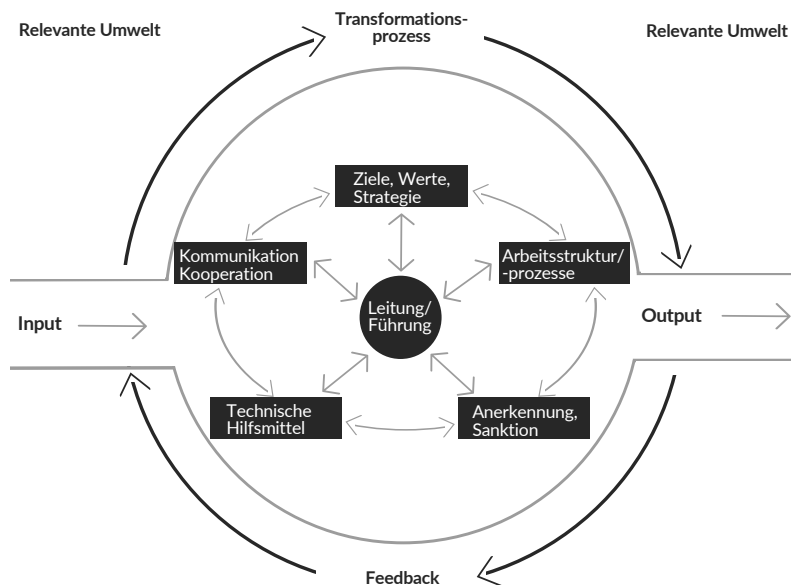
Patton 2010: Kapitel 5; Bamberger et al. 2016: Kapitel 13). Nur durch einen systemischen Ansatz kann die Fähigkeit von Systemen zur Selbstregulierung sowie ihr Potenzial zur Emergenz erfasst werden, d.h. das Potenzial von (organisationalen) Systemen, infolge des Zusammenspiels ihrer jeweiligen Elemente neue Eigenschaften oder Strukturen herauszubilden.

Konsequenterweise schließt eine systemische Herangehensweise in der Evaluierung zudem einen systemischen Begriff von „Organisation“ bzw. „Institution“ insofern mit ein, als dass Organisationen als weitgehend in sich geschlossene und komplexe Systeme innerhalb einer relevanten Umwelt begriffen werden. Die Etablierung einer Organisation geht somit zugleich mit dem Schaffen von Systemgrenzen einher.

In der Innensicht besteht eine Organisation entlang eines systemischen Verständnisses aus mehreren zusammenhängenden und sich gegenseitig bedingenden (System-)Elementen, die sowohl „harte“ Faktoren umfassen (z.B. Strategie, Arbeitsstruktur und -prozesse oder technische Hilfsmittel) als auch „weiche“ (z.B. Führung oder Kooperationsbeziehungen). Dieses systemische Organisationsverständnis hat seinen Niederschlag in unterschiedlichen Modellen gefunden (vgl. Cummings/Worley 2001). Breit rezipiert wurden das Burke-Litwin-Modell (vgl. Burke/Litwin 1992) sowie das Weisbord-Modell (vgl. Weisbord 1987, 1995; s. Abb. 1). Beide Modelle können für eine institutionelle Evaluierung als Referenzmodell dienen.

In der hier beispielhaft dargestellten Evaluierung von Engagement Global wurde auf das Weisbord-Modell recurriert. Weisbord bezeichnet die vorstehend bereits erwähnten Systemelemente von Organisationen als „Wesenselemente“ einer Organisation (Weisbord 1987, 1995).

Abbildung 1: Weisbord-Modell



Quelle: Eigene Darstellung nach Weisbord 1976: 432

Alle Wesenselemente finden sich sowohl auf der Ebene der Gesamtorganisation als auch innerhalb jedes Teilbereichs. „Systemisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die verschiedenen Subsysteme unter Einfluss ihrer relevanten Umwelt mittel- oder unmittelbar in Beziehung zueinanderstehen.

3. Beispiel einer systemischen institutionellen Evaluierung: die institutionelle Evaluierung von Engagement Global

3.1 Hintergrund, Gegenstand und Ziele der institutionellen Evaluierung von Engagement Global

Engagement Global wurde vom Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) im Zuge der umfassenden Restrukturierung und Neuaufstellung der staatlichen technischen und personellen Entwicklungszusammenarbeit als zentrale Servicestelle von Förderangeboten für entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement 2012 eingerichtet (vgl. BMZ 2010). Die als gemeinnützige gGmbH gegründete Organisation erhielt die Verantwortung für alle zum damaligen Zeitpunkt existierenden Programme, zu denen in weiterer Folge neue hinzukamen. Sie war und ist bis heute eine der maßgeblichen Institutionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik.

Bürgerschaftliches Engagement findet in unterschiedlichen Formen statt. Es wird getragen von gemeinschaftlichen Initiativen, die im entwicklungspolitischen Kontext auf die Wahrnehmung einer kollektiven Verantwortung für eine nachhaltige globale Entwicklung gerichtet sind. Aus entwicklungspolitischer Sicht kommt der Stärkung bürgerschaftlicher Mitwirkung im Politikfeld eine hohe Bedeutung zu, weil durch staatliche Förderung Engagement unterstützt und im Sinne der entwicklungspolitischen Zielerreichung verstärkt werden kann.

Hieraus leitet sich die entwicklungspolitische Bedeutung einer institutionellen Evaluierung von Engagement Global ab, die das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) auf Anregung des BMZ und zivilgesellschaftlicher Akteure verbindlich in sein mehrjähriges Evaluierungsprogramm 2017-2019 aufnahm. In erster Linie sollten Lernprozesse angestoßen und der bestehende strategische Rahmen sowie die ihn umsetzenden Strukturen und Prozesse geklärt und verbessert werden. Das Hauptziel der Evaluierung war somit, zur institutionellen Weiterentwicklung von Engagement Global beizutragen. Dabei richteten sich die Erkenntnisse und Empfehlungen an die verantwortlichen Funktionstragenden für die Steuerung und die operative Arbeit von Engagement Global sowohl innerhalb der Organisation als auch im BMZ (vgl. Schwedersky et al. 2020: 2ff.).

Zum besseren Verständnis soll hier kurz der institutionelle Kontext aufgeblendet werden, in dem sich die Engagement Global gGmbH im Handlungsfeld des bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik bewegt. Als nahezu hundertprozentige Zuwendungsempfängerin des BMZ bildet Engagement Global eine Servicestelle für ein breites Spektrum von Förder- und Beratungsangeboten zur Un-

terstützung bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik. Daraus ergibt sich ein differenziertes und breit gefächertes Portfolio mit folgenden wesentlichen Handlungsbereichen: entwicklungspolitische Bildung, kommunale Entwicklungspolitik, Projekte und Programme von privaten Trägern in Ländern des globalen Südens sowie Personalentsendung und Freiwilligendienste (vgl. Engagement Global 2021). Dieser Zuschnitt des Portfolios bedeutet komplexe Strukturen und Abläufe, was die Frage aufwirft, wie unter diesen Voraussetzungen die gesamtorganisationale Steuerung sichergestellt werden kann.

Zum institutionellen Kontext gehört ebenso das Akteursgefüge, in dem Engagement Global agiert. Auch hier ist ein hoher Grad an Komplexität zu beobachten. Neben dem BMZ als Zuwendungsgeber ist vor allem die Zivilgesellschaft zu nennen, die in wesentlichem Maße Förderangebote in Anspruch nimmt. Dabei stellt sich die Zivilgesellschaft wiederum als ein eigenes Akteursgefüge dar, mit entsprechenden Differenzierungen und Besonderheiten. Wichtige Akteurinnen und Akteure im Handlungsfeld von Engagement Global sind zudem Kommunen, die Privatwirtschaft sowie weitere Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. staatliche Durchführungsorganisationen wie die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). Von Bedeutung ist schließlich ebenfalls die starke Wachstumsdynamik der Organisation. Der Aufwuchs an zugewendeten Mitteln und damit einhergehend mehr Personal sowie die weitere Ausdifferenzierung des Portfolios haben die Komplexität des institutionellen Kontexts, in dem Engagement agiert, weiter erhöht.

3.2 Zur methodologischen Herangehensweise

Die institutionelle Evaluierung von Engagement Global wurde entlang eines systemischen Evaluierungsansatzes umgesetzt. Dieses Vorgehen diente v.a. drei Zwecken:

1. einem besseren Verständnis der Komplexität innerhalb des organisationalen Gefüges;
2. der Nutzung etablierter systemischer Konzepte wie „Beziehungen“ und „Perspektiven“ zum besseren Verständnis der organisationalen Dynamiken;
3. der Nutzbarmachung der von Weisbord in Bezug auf Institutionen benannten Wesensmerkmale zum besseren Verständnis der Strukturen und Prozesse im Innen- wie im Außenverhältnis.

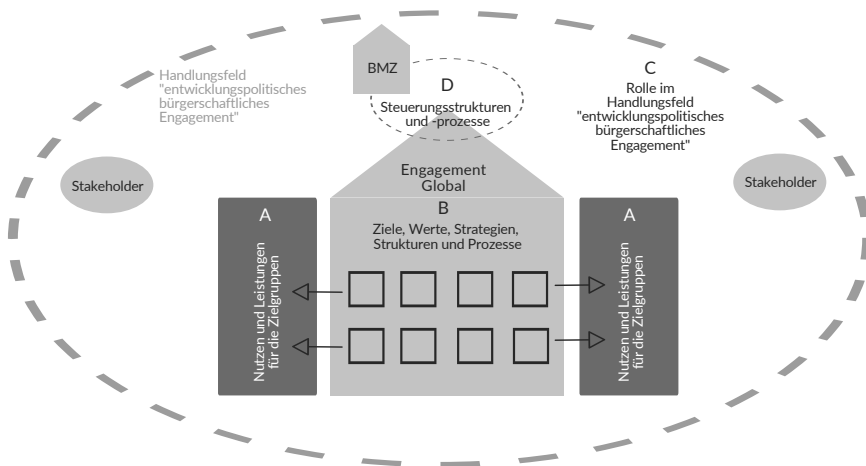
Aufgrund des verglichen mit Projekt- oder Programmevaluierungen großen Evaluierungsgegenstands stehen institutionelle Evaluierungen in besonderem Maße vor der Herausforderung, Komplexität zu reduzieren (vgl. Bamberger 2021). Dies bildet die Voraussetzung für die Entwicklung eines vor dem Hintergrund der Erkenntnisinteressen angemessenen und gleichzeitig durchführbaren Evaluierungsdesigns. Die Aufgabe besteht darin, institutionelle Teilbereiche oder auf die Gesamtorganisation bezogene spezifische Fragestellungen auszuwählen, die eingehender analysiert werden, ohne den gesamtorganisationalen Bezug aus dem Blick zu verlieren. Bei

der Auswahl institutioneller Teilbereiche gilt es zu berücksichtigen, welche Anliegen die Schlüsselakteure in Bezug auf Ziele und Schwerpunktsetzungen der institutionellen Evaluierung formulieren. Zur Reduktion von Komplexität ist es zudem erforderlich, die Ebenen zu definieren, bis zu denen Wirkungen erfasst werden sollen bzw. können. Dies betrifft vor allem Leistungsbeziehungen der evaluierten Institution mit Antragstellenden, anderweitig Begünstigten und Kooperationspartnerinnen und -partnern.

Im Beispiel der institutionellen Evaluierung von Engagement Global erfolgte die Verringerung von Komplexität durch die Festlegung von vier Themenbereichen, bei deren Bestimmung die Anliegen der Schlüsselakteure berücksichtigt wurden. Dies waren (s. Abb. 2):

- Themenfeld A: Nutzen und Leistungen für die Zielgruppen
- Themenfeld B: Ziele, Werte, Strategien, Strukturen und Prozesse (institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit)
- Themenfeld C: Rolle im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“
- Themenfeld D: Steuerungsstrukturen und -prozesse

Abbildung 2: Themenbereiche der Evaluierung von Engagement Global



Quelle: Eigene Darstellung

Es kann beispielhaft gezeigt werden, wie sich die Themenbereiche nebst den damit korrespondierenden Evaluierungsfragen sowohl in einen direkten Zusammenhang mit den für das Weisbord-Modell konstitutiven Wesenselementen stellen als auch den Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der OECD zuordnen lassen. Die Wesenselemente erlauben es beispielsweise, die Strukturen und Prozesse (s. Themenfeld B) unter unterschiedlichen Aspekten zu betrachten, wie hinsichtlich ihrer Effektivität und ihrer Effizienz. Hier lässt sich wiederum zwischen Aufbau- und Ablauforganisation differenzieren. Mittels einer systemischen Betrachtung

kann zudem eine Verbindung zum Wesenselement „Kommunikation/Kooperation“ etabliert werden, und zwar ausgehend von der Frage, inwieweit die Strukturen und Prozesse gelungene Kommunikation und Kooperation ermöglichen bzw. begünstigen. Ein direkter Zusammenhang lässt sich ebenfalls zwischen der „relevanten Umwelt“ des Weisbord-Modells und den Themenblöcken C (Rolle im Handlungsfeld „entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement“) und D (Steuerungsstrukturen und -prozesse) herstellen.

Mit Blick auf die Evaluierungskriterien sind alle sechs Kriterien durch die Evaluierungsfragen angesprochen (s. Evaluierungsmatrix im Anhang von Schwedersky et al. 2020). Der Fokus liegt allerdings auf Aspekten der Relevanz, Effektivität und Effizienz. Beispielsweise behandelt der Themenbereich „Nutzen und Leistungen für die angesprochenen Zielgruppen“ insbesondere die Relevanz der Arbeit von Engagement Global sowie ihre Effektivität und ihren Impact hinsichtlich programmbezogener und institutioneller Zielsetzungen. Hingegen bezieht sich der Themenbereich „Institutionelle Aufstellung und Leistungsfähigkeit“ speziell auf die Kriterien Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit und der Themenbereich „Rolle im Handlungsfeld“ vor allem auf die Kriterien Relevanz und Kohärenz. Tabelle 2 zeigt einen Überblick über die Themenfelder der institutionellen Evaluierung, ihrer zugeordneten Wesenselemente nach dem Weisbord-Modell sowie die jeweils adressierten Evaluierungskriterien des OECD/DAC.

Tabelle 2: Themenfelder, Wesenselemente und Evaluierungskriterien der institutionellen Evaluierung von Engagement Global

Themenfelder der institutionellen Evaluierung	Wesenselemente des Weisbord-Modells	OECD/DAC-Evaluierungskriterien
A: Nutzen und Leistungen für die Zielgruppen	Relevante Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • Effektivität • Impact
B: Ziele, Werte, Strategien, Strukturen und Prozesse	Kommunikation/Kooperation, Ziele, Werte, Strategien Arbeitsstruktur/-prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • Effektivität • Effizienz • Nachhaltigkeit
C: Rolle im Handlungsfeld	Relevante Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanz • Kohärenz
D: Steuerungsstrukturen und -prozesse	Leitung/Führung, relevante Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivität • Effizienz • Nachhaltigkeit • Kohärenz

Quelle: Eigene Darstellung

Institutionelle Evaluierungen basieren idealerweise auf einer Theorie des Wandels (Bamberger et al. 2012: 187ff.), die die operativen Handlungen der Organisation mit ihren unmittelbaren Zielen und übergeordnet angestrebten Impacts in Beziehung setzt. Dazu muss eine bestimmte Voraussetzung gegeben sein: Die Institution hat ein konsistentes Zielsystem, das seinen Niederschlag in einer kohärenten Strategie gefunden hat. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzun-

gen in jedem Falle gegeben sind, was eine nachträgliche Rekonstruktion der Theorie des Wandels erforderlich machen kann. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der dafür notwendige Aufwand angemessen ist.

Im zur Illustration gewählten Beispiel ergab sich eine anspruchsvolle Ausgangssituation dadurch, dass ein konsistentes Zielsystem nur in Ansätzen vorhanden war (Schwedersky et al. 2020: 6). Gleichzeitig wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten Ziele definiert, die sich nur in Teilen überschneiden. Angesichts der Komplexität des institutionellen Kontexts von Engagement Global sowie des mit der Organisation in Beziehung stehenden Akteursspektrums hätte eine umfassende Rekonstruktion der Theorie des Wandels einen unangemessen hohen Aufwand dargestellt. Vor diesem Hintergrund wurden die vorstehend erwähnten, in Konsultation mit den Stakeholdern erarbeiteten Themenbereiche für die Evaluierung handlungsleitend. Dies erlaubte eine fokussierte Betrachtung und Bewertung der einzelnen Teilbereiche. Allerdings geschah dies – wie bei institutionellen Evaluierungen im Bereich der Wissenschaft und Forschung üblich – ohne eine Einbettung dieser Teilbereiche in eine umfassende Theorie des Wandels. Die Betrachtung und Bewertung blieb somit auf die ausgewählten Themenbereiche beschränkt.

Um eine kontinuierliche Beteiligung der Schlüsselakteure im Evaluierungsprozess zu gewährleisten, sollte das Evaluierungsdesign eine Begleitstruktur vorsehen. In der Arbeit des DEval hat sich das Referenzgruppenmodell bewährt (vgl. DEval 2018). Die jeweils zu konstituierende Referenzgruppe bietet Schlüsselakteuren im gesamten Evaluierungsprozess Möglichkeiten der Konsultation und soll somit dazu beitragen, dass sich diese mit der Evaluierung auseinandersetzen und soweit identifizieren, dass sie nach Vorlage der Ergebnisse und Empfehlungen auch das zu deren Implementierung erforderliche Engagement einbringen. Die Referenzgruppe hat eine rein beratende Funktion; die Unabhängigkeit des Evaluierungsteams bleibt gewährleistet. In der Evaluierung von Engagement Global war eine Referenzgruppe ebenfalls Teil des Evaluierungsdesigns.

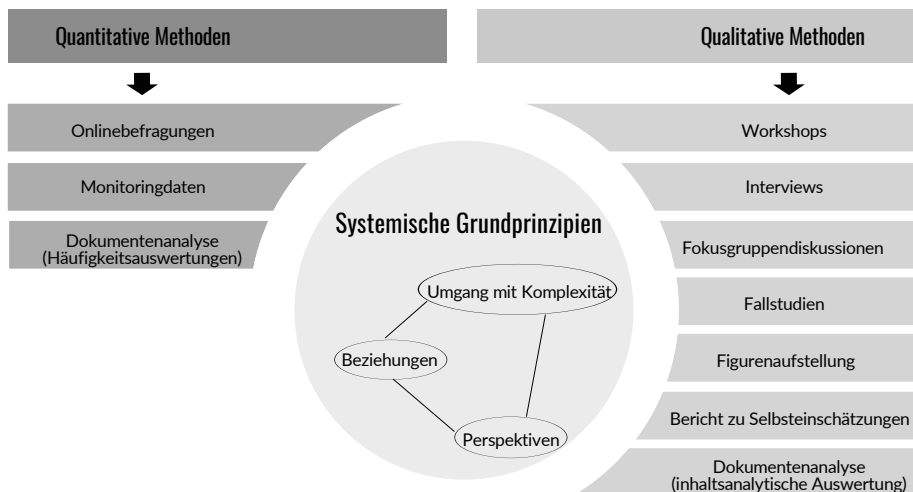
3.3 Darstellung eines für institutionelle Evaluierungen geeigneten Mixed-Methods-Ansatzes

Quantitative und qualitative Erhebungsinstrumente

Bei der Evaluierung von Engagement Global ging es darum, nicht nur Sichtweisen und Bewertungen zur Entwicklung und aktuellen Situation der Organisation, sondern auch zu Veränderungsbedarfen und diesbezüglichen Handlungsansätzen (Schwedersky et al. 2020: 5ff.) zu erfassen und zu dokumentieren. Entsprechend sollte eine umfassende Erhebung der Perspektiven und Einschätzungen der internen und externen Akteurinnen und Akteure ermöglicht werden. Hierzu wurde ein Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden eingesetzt (s. Abb. 3). Erstere umfassten Interviews, Fokusgruppendifkussionen und Workshops. Letztere beinhalteten eine sich an alle Mitarbeitenden von Engagement Global richtende Onlinebefragung. Neben geschlossenen Fragen enthielt die Onlinebefragung auch eine begrenzte Anzahl offener Fragen, die es erlauben sollten, individuelle Sichtweisen

detailliert darzustellen. Die entsprechenden Antworten wurden inhaltsanalytisch ausgewertet.

Abbildung 3: Umsetzung der systemischen Grundprinzipien durch die Methoden der institutionellen Evaluierung von Engagement Global



Quelle: Eigene Darstellung

Eine vergleichbare Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden wäre auch für die Erfassung der Beziehungen und Perspektiven im externen Akteursgefüge vorstellbar gewesen. Die differenzierte Ansprache der verschiedenen Schlüsselakteure erwies sich jedoch angesichts ihrer Diversität als ausgesprochen aufwendig. Deshalb wurden in diesem Zusammenhang fast ausschließlich qualitative Methoden eingesetzt, die über die jeweiligen Leitfäden akteurspezifisch zugeschnitten wurden. Diese Ergebnisse wurden teilweise mit bei Engagement Global vorliegenden Monitoringdaten aus quantitativen Befragungen trianguliert.

In der bisherigen Darstellung ist deutlich geworden, wie bedeutsam die Erfassung der Sichtweisen und Einschätzungen der internen Akteure ist. Dabei geht es hinsichtlich des Einsatzes von qualitativen Methoden darum, unterschiedliche Perspektiven möglichst angemessen abzubilden. Grob differenzierend sollten folgende Gruppen unterschieden und mit je auf sie zugeschnittenen Erhebungsinstrumenten befragt werden: das oberste Management, weitere Führungskräfte sowie alle anderen Mitarbeitenden. Es können Erhebungen auf Ebene sowohl des Individuums wie der Gruppen realisiert werden. Bei der institutionellen Evaluierung von Engagement Global wurden die Leitung, alle Führungskräfte und ausgewählte weitere Mitarbeitende interviewt. Die Interviews wurden überwiegend als Einzelinterviews, teilweise aber auch als Gruppeninterviews und vorzugsweise persönlich geführt.

Für den Einsatz von qualitativen Erhebungsmethoden bei institutionellen Evaluierungen sind Fokusgruppendifkussionen ein erprobtes Instrument, um ein Evaluierungsthema mit eher homogenen Akteursgruppen (4-10 Personen) in einem im Ver-

gleich zu Workshops kürzeren Zeitraum (2-3 Stunden) zu bearbeiten. Aufgrund des Kleingruppencharakters können damit die Perspektiven der Teilnehmenden knapp und präzise eingefangen und gleichzeitig schon zueinander in Beziehung gesetzt werden (vgl. Mäder 2013).

Bei der institutionellen Evaluierung von Engagement Global hatte diese Methode besonderes Gewicht. Sie erlaubte es nämlich, bereichsbezogen alle Führungskräfte anzusprechen und die Qualität der institutionellen Aufstellung der Organisation zu erfassen und zu bewerten. Fokusgruppen wurden punktuell auch bei externen Schlüsselakteurinnen und -akteuren eingesetzt.

Als im Kontext einer institutionellen Evaluierung innovatives Erhebungsinstrument, das sich eng mit einem systemischen Evaluierungsansatz verknüpft, wurden die Fokusgruppendifkussionen durch visuelle bzw. assoziative Methoden unterstützt, die es ermöglichten, interne Arbeitsbeziehungen und Aspekte der Interaktion innerhalb von Engagement Global zu visualisieren. Insbesondere wurde die systemische Figurenaufstellung eingesetzt. Mit ihr können grundlegende Strukturen sowie Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen der Organisation im Überblick gut sichtbar gemacht werden (vgl. Sparrer 2016; Weinhold et al. 2014). Dabei werden Interaktionsbeziehungen und Positionen im sozialen System durch verschiedene Hilfsmittel repräsentiert (Stellfiguren aus Holz unterschiedlicher Größe und Art, Podeste, Drahtfäden unterschiedlicher Farbe, Klebepunkte, Pfeile). Mithilfe dieser Methode kann die Qualität von Kooperationsbeziehungen, im Hinblick auf Stärken und Schwächen sowie bestehende Machtverhältnisse, in einer Art und Weise abgebildet werden, die formale Abbildungen von Kooperationsbeziehungen nie offenbaren würden. Gleichzeitig wird durch den Austausch zu den „materialisierten“ Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen die Selbstreflexion der Beteiligten gefördert und der Fokus auf Verbesserungsmöglichkeiten gerichtet. Die Datenerhebung kann somit den Charakter einer formativ orientierten Intervention bekommen.

Bericht zu Selbsteinschätzungen

Hinsichtlich der Erfassung von Perspektiven stellt sich ebenso die Frage, wie die Sichtweise der jeweiligen Institution zu ausgewählten Evaluierungsfragen erfasst werden kann. Dabei wurde auf die vom Wissenschaftsrat gewonnenen Erfahrungen mit institutionellen Evaluierungen rekurriert (vgl. Wissenschaftsrat 2021). Durch einen sogenannten „Selbstbericht“ wird der jeweiligen Organisation bzw. Institution die Gelegenheit gegeben, eine Selbsteinschätzung zu erarbeiten. Dadurch kann sie sich gegenüber bestimmten Evaluierungsfragen positionieren. Die Aussagekraft eines „Selbstberichts“ kann dadurch gestärkt werden, dass neben der Organisationsleitung auch andere Mitarbeitende in die Erarbeitung einbezogen werden. Im besten Fall kann der Prozess somit ein gemeinsames Verständnis des bisher Erreichten innerhalb der Organisation fördern und zu einem gewissen Grad als Intervention verstanden werden. Idealerweise kann der Selbstbericht somit gemeinsam mit der Evaluierung die ersten Schritte eines organisationalen Strategieprozesses bilden.

Bei der Evaluierung von Engagement Global wurde dieses Erhebungsinstrument eingesetzt, wobei die Erarbeitung des Selbstberichts primär darauf ausgerichtet war, zeitgerecht die Einschätzungen der Hausleitung an das Evaluierungsteam zu

übermitteln. Eine darüber hinausgehende Einbindung der Mitarbeitenden oder Nutzung für weitere Prozesse war zumindest für das Evaluierungsteam nicht erkennbar. Die nur dem Evaluierungsteam zugänglichen Inhalte erlaubten eine Erfassung des Selbstverständnisses der Organisation und bildeten den Ausgangspunkt für weitere Erhebungen.

Einsatz von Fallstudien

Je nach Portfolio der zu evaluierenden Institution kann es erforderlich sein, dass Erhebungen nicht nur auf der gesamtorganisationalen, sondern auch auf programm- bzw. dienstleistungsspezifischer Ebene stattfinden. Dabei sollte eine der Leitfragen sein, wie sich übergreifende Strukturen und Prozesse auf dieser Ebene darstellen und wie sie von den dort Agierenden bewertet werden. Bei einer Institution mit einem homogenen, überschaubaren Portfolio wäre es möglich, den Fokus durchgehend auf die Gesamtorganisation zu legen, weil ein gemeinsamer inhaltlicher Bezugsrahmen gegeben ist. Für Erhebungen auf der programm- bzw. dienstleistungsspezifischen Ebene bieten sich Fallstudien an, bei denen qualitative Methoden (Workshops, Interviews, Fokusgruppendifkussionen) mit Dokumentenanalysen kombiniert werden können.

Im Falle von Engagement Global kam der programm- bzw. dienstleistungsspezifischen Ebene angesichts des organisationalen Portfolios eine besondere Bedeutung zu. Dies machte es erforderlich, entsprechende Fallstudien ins Evaluierungsdesign aufzunehmen. Angesichts des breiten Spektrums von Programmen bzw. Dienstleistungen wurden auf der Basis einer gezielten kriterienbasierten Auswahl fünf Fallstudien in unterschiedlichen organisationalen Bereichen ausgewählt. Diese wurden außerdem genutzt, um über Telefoninterviews die Einschätzungen der Antragstellenden der Förderangebote zu erfassen.

Triangulation

Im Sinne einer systemischen Herangehensweise ist es von zentraler Bedeutung, Beziehungen und unterschiedliche Sichtweisen zu erfassen und in aggregierter, transparenter Form darzustellen. Allein die Präsentation dieser Multiperspektivität greift jedoch zu kurz, wenn nicht zugleich über die Analyse von Daten und Dokumenten eine Informationsbasis geschaffen wird, die es ermöglicht, perspektivengebundene Aussagen zu fundieren bzw. kritisch zu hinterfragen. Dies lässt sich an einem Beispiel illustrieren.

Wenn in Interviews zu institutionellen Strukturen und Prozessen nach kontrovers diskutierten Aspekten gefragt wird, ergeben die Aussagen dazu ein vorläufiges Bild. Dieses wird umfassender und differenzierter, wenn parallel einen längeren Zeitraum abdeckende Protokolle von regelmäßig stattfindenden Sitzungen bzw. Gesprächsrunden ausgewertet werden, weil dadurch besser nachvollziehbar wird, welche kontroversen Fragen bzw. Themen behandelt wurden und wie damit umgegangen wurde.

Die Analyse von Daten und Dokumenten umfasst gleichfalls Strategiedokumente wie auch Dokumente, die Basisinformationen zu Zweck und Arbeit der jeweiligen Institution enthalten (z.B. Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Personal-

bedarfsermittlungen, Zuwendungsbescheide). Von ebenso großer Bedeutung sind entsprechend aufbereitete Monitoringdaten, die z.B. Auskunft über den Grad der Zufriedenheit von Leistungsempfängerinnen und -empfängern oder Kooperationspartnerinnen und -partnern geben.

Für das Beispiel der institutionellen Evaluierung von Engagement Global wurden Monitoringdaten und Erhebungen zur Servicequalität insbesondere zur Beantwortung von Fragen aus dem Themenkomplex „Nutzen und Leistungen für die Zielgruppen“ ausgewertet (vgl. Schwedersky et al. 2020: 78). Zudem wurden vorliegende Evaluierungen (jüngerer Datums) zu Programmen und Dienstleistungen berücksichtigt. Darin enthaltene Informationen zu den Themenbereichen der Evaluierung wurden gesammelt, geclustert und in die Evaluierung der Gesamtorganisation einbezogen. Ein wesentlicher Teil der Dokumentenanalyse bezog sich darüber hinaus auf die Auswertung von Protokollen von unterschiedlichen Gesprächsformaten, mit Blick zum einen auf interne Strukturen und Prozesse und zum anderen auf die Kooperation mit Schlüsselakteuren. Schließlich wurden Jahresabschlüsse, Zuwendungsbescheide und Wirtschaftspläne analysiert, um Aufschluss über die Entwicklung der Organisation, ihres Portfolios und die Steuerung durch das BMZ zu erhalten.

3.4 Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen⁵

Der Einsatz eines angemessenen Methodenmix bei einer institutionellen Evaluierung soll zu aussagekräftigen, auf hinreichender empirischer Evidenz basierenden Ergebnissen und Empfehlungen führen. Um einen Eindruck davon zu ermitteln, was das Resümee einer institutionellen Evaluierung sein kann, werden im Folgenden die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen der institutionellen Evaluierung von Engagement Global zusammengefasst.

Mit Blick auf Ziele und Strategie von Engagement Global kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass diese nur in eingeschränktem Maße konsistent vorliegen. Dieser Befund wurde mit der Empfehlung verknüpft, unter Einbeziehung der relevanten Stakeholder eine kohärente Gesamtstrategie zu entwickeln, die auf einem kohärenten Wirkungsgefüge bzw. einer Theorie des Wandels basieren sollte.

In der Evaluierung wurde darüber hinaus untersucht, wie die Leistungserbringung von Engagement Global durch ihre Strukturen und Prozesse wirksam unterstützt werden kann. Die Erhebungen führten zur Schlussfolgerung, dass diesbezüglich formulierte Anforderungen in unterschiedlichem und teilweise nur in eingeschränktem Maße erfüllt wurden. Für die Handlungsfelder mit nur teils erfüllten Anforderungen konnte dargelegt werden, welche kausalen Zusammenhänge jeweils eine Rolle spielten und welche Optionen im Sinne von Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Es fanden sich keine Anhaltspunkte, dass die grundlegende institutionelle Aufstellung und Verfasstheit von Engagement Global prinzipiell verändert werden

⁵ Vgl. zu dem gesamten Abschnitt Schwedersky et al. 2020: 109ff.

müsste. Das Portfolio schien sowohl die Bedarfe der antragstellenden Akteure als auch des BMZ als Zuwendungsgeber angemessen zu erfüllen. Allerdings wurde die Notwendigkeit erkannt, das Verhältnis zwischen gesamtorganisationaler und programmbezogener Steuerung stärker zugunsten der Ersten zu justieren. Dies basierte auf dem Ergebnis, dass angesichts des breiten Spektrums von Förder- und Beratungsangeboten der gesamtorganisationalen Steuerung im Vergleich zur Steuerung der jeweiligen Förderangebote zu wenig Gewicht beigemessen wurde. Dadurch ergab sich das Risiko, dass Letztere zulasten der Gesamtorganisation eine zu starke Eigendynamik entwickeln könnte.

Wegen der besonderen Verfasstheit von Engagement Global als Zuwendungsempfängerin eines Bundesministeriums wurde im Rahmen der Evaluierung die Steuerung ihrer Arbeit intensiv untersucht. Hier wurde insofern ein Veränderungsbedarf identifiziert, als Engagement Global ein erweiterter Handlungsspielraum eingeräumt werden sollte. Dies sollte Hand in Hand gehen mit einer Stärkung der innerministeriellen Abstimmung und Koordination der für Engagement Global und ihre Programme zuständigen Organisationseinheiten des BMZ.

Ein weiterer Punkt betraf schließlich die von Engagement Global für ihre Zielgruppen erbrachten Leistungen. Diesbezüglich wurde festgestellt, dass sie verbessert und leichter nutzbar gemacht werden sollten. Ausgangspunkt waren kritische Befunde zu den Antrags- und Förderprozessen, zu denen jeweils konkrete Verbesserungsvorschläge wie einheitliche Verfahrensregeln formuliert wurden.

4. Chancen und Herausforderungen institutioneller Evaluierungen

Die Stärke und Chance institutioneller Evaluierungen liegt darin, dass in ihnen ein konsequent evaluatorischer Blick auf Institutionen bzw. Organisationen gerichtet wird. Dadurch können Bedarfe zur institutionellen Veränderung und Weiterentwicklung rechtzeitig erkannt werden, was es wiederum möglich macht, auf der Basis der ausgesprochenen Empfehlungen zukunftsweisend zu agieren. Sie sind Organisationsanalysen dann überlegen, wenn das Ziel verfolgt wird, nicht nur organisationale Abläufe und Strukturen zu optimieren, sondern die Institution bzw. Organisation insgesamt zu überprüfen.

Allerdings stehen institutionelle Evaluierungen vor einer Reihe von Herausforderungen. Diese sind teilweise gleichfalls in Projekt- und Programmevaluierungen zu beobachten, stellen sich aber in institutionellen Evaluierungen mit höherer Dringlichkeit und Intensität.

Reduktion von Komplexität: Umgang mit Diversität im Portfolio der jeweiligen Institution

Die Komplexität einer Institution und die Größe des relevanten Umfelds steigen mit der Diversität des Portfolios. Auch über die Zeit immer weiter ausgefeilte Regelwerke und differenziertere Aufgabenfelder führen dazu, dass Organisationen vielschichtiger werden. Es ist daher unverzichtbar, die Komplexität im Rahmen einer institutionellen Evaluierung zu verringern. Das kann über die Auswahl von Teilbereichen gelingen, die im Zuge der Evaluierung intensiver analysiert werden. Dabei ist der Bezug zur Gesamtorganisation immer aufrechtzuerhalten, um aus den teilbereichsbezogenen Ergebnissen Schlüsse auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Organisation insgesamt ziehen zu können. In Kapitel 3 wurde genauer dargestellt, vor welche Herausforderung diesbezüglich die institutionelle Evaluierung von Engagement Global gestellt war, angesichts eines sich zunehmend ausdifferenzierenden und stark wachsenden Portfolios.

Balance von Breite und Tiefe

Mit wachsendem Komplexitätsgrad des institutionellen Kontexts stellt eine angemessene Balance zwischen Breite und Tiefe im Rahmen einer institutionellen Evaluierung eine größer werdende Herausforderung dar. Dies konnte am Beispiel der institutionellen Evaluierung von Engagement Global dargestellt werden. Schlägt die Balance zugunsten von „Breite“ aus, besteht das Risiko, dass Teilbereiche der Institution nicht ausreichend erfasst werden können. Das ist beispielsweise dann problematisch, wenn sich innerhalb von Institutionen Segmente mit eigener Identität herausgebildet haben. Die Evaluierten werden sich in diesem Falle nur unzureichend angesprochen fühlen, weil sich aus ihrer Sicht die Evaluierung vor allem auf einer gesamtorganisationalen Ebene bewegt. Umgekehrt steigt bei einem Ausschlag der Balance zugunsten von „Tiefe“ das Risiko, die in Bezug auf einzelne Segmente der Institution realisierten Erhebungen nicht mehr adäquat in den institutionellen Gesamtkontext einordnen zu können. Zudem kann dadurch der unzutreffende Eindruck erzeugt werden, dass sich die institutionelle Evaluierung eher auf Teilbereiche und weniger auf die Institution insgesamt richtet.

Eingeschränkte Möglichkeiten der Theoriebasierung

Institutionelle Evaluierungen basieren idealerweise auf einer Theorie des Wandels. Im Vergleich zu Projekten und Programmen kann jedoch bei Institutionen aufgrund ihrer hohen Komplexität noch weniger davon ausgegangen werden, dass sie zum Zeitpunkt der Evaluierung über eine konsistente und umfassende Theorie des Wandels verfügen, die unmittelbar als Bezugspunkt für die Evaluierung dienen könnte.

Zielsysteme mögen Inkonsistenzen in sich bergen oder nur aus Versatzstücken bestehen, die noch nicht zu einem kohärenten und aussagekräftigen Ganzen zusammengesetzt wurden. Ziele sind aber möglicherweise auch so generisch formuliert, dass sie sich nicht ohne Weiteres in Strategien übersetzen lassen, die konkrete Vorgaben für Richtung und Aufstellung der jeweiligen Institution beinhalten. Es ist ebenso denkbar, dass Teilbereiche der Institution Strategien entwickelt haben, die

sich nicht direkt auf das übergreifende Zielsystem beziehen. Dies könnte ein Hinweis auf eine mögliche „Silobildung“ innerhalb der Institution sein.

Wie auch immer die Ausgangssituation sich darstellt, sollte geprüft werden, inwieweit eine Rekonstruktion einer Theorie des Wandels mit vertretbarem Aufwand realisiert werden kann. Andernfalls müssen die vorhandenen Aussagen zur Zielsetzung und zur strategischen Ausrichtung als Ausgangspunkt genommen werden, obwohl sie die Anforderungen an ein konsistentes Zielsystem und einen kohärenten strategischen Rahmen nicht vollständig erfüllen. Wie bereits in Kapitel 3.2 ausgeführt, ergab sich für die institutionelle Evaluierung von Engagement Global die Herausforderung, dass sich die Theorie des Wandels nicht mit vertretbarem Aufwand rekonstruieren ließ.

Kombination von quantitativen und qualitativen Erhebungsmethoden

Die Herausforderung im Rahmen einer institutionellen Evaluierung besteht – wie bei allen Evaluierungen – darin, eine gegenstandsangemessene Methodenauswahl zu treffen. Angesichts der Komplexität des Gegenstands wird gerade bei institutionellen Evaluierungen ein gut abgewogener Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden erforderlich sein. Bei einem derartigen Mix haben die qualitativen Erhebungen die zentrale Funktion, quantitative Daten besser analysieren und interpretieren zu können; umgekehrt sind quantitative Methoden unverzichtbar, um eine ausreichende Repräsentativität zu gewährleisten. Beides fördert die Aussagekraft und Glaubwürdigkeit der Evaluierung und damit ebenfalls ihre Akzeptanz durch Schlüsselakteure. Dies ist gerade bei institutionellen Evaluierungen, in denen ganze Organisationen „auf dem Prüfstand“ stehen, von großer Bedeutung.

Vertraulichkeit und Transparenz im Evaluierungsprozess

Zwischen Vertraulichkeit und Transparenz besteht bei Evaluierungen generell und bei institutionellen Evaluierungen in besonderem Maße ein Spannungsverhältnis. Das hängt damit zusammen, dass nicht einzelne Programme oder Handlungsbereiche, sondern die Institution bzw. Organisation insgesamt auf dem Prüfstand steht. Die Sicherstellung von Vertraulichkeit ist die Voraussetzung dafür, dass interne und externe Akteure ihre Sichtweisen uneingeschränkt und offen äußern können. Dabei müssen aber auch die Begleitstrukturen mit eingeschlossen werden, was impliziert, dass beispielsweise Berichtsentwürfe vertraulich behandelt werden.

Gleichzeitig werden Ansprüche an Transparenz in Bezug auf Erhebungen in Teilbereichen einer institutionellen Evaluierung formuliert. Beispielhaft seien hier Fallstudien erwähnt, deren Ergebnisse den daran Beteiligten idealerweise auch in schriftlicher Form zur Kommentierung vorgelegt werden sollten. Um zu verhindern, dass Teilergebnisse kursieren, bevor die Evaluierung abgeschlossen ist, kann diesen Ansprüchen mit dem Verweis auf die Logik des gesamten Evaluierungsprozesses und der dazugehörigen Vertraulichkeitsregeln jedoch nicht entsprochen werden. Da bei institutionellen Evaluierungen Mitarbeitende berechnete Sorgen haben können, dass die Ergebnisse zu aus ihrer Sicht nicht erwünschten Veränderungen führen, muss damit gerechnet werden, dass im Zuge des Evaluierungsprozesses immer wieder Transparenzansprüche erhoben werden. Dies kann auch an der in Kapitel

3 beispielhaft dargestellten institutionellen Evaluierung von Engagement Global illustriert werden. So gab es beispielsweise den Wunsch, fallstudienbezogene Teilergebnisse zurückzuspiegeln, um Veränderungsbedarf unmittelbar aufzugreifen. Mit Rücksicht auf die für den Gesamtprozess erforderliche Vertraulichkeit konnte dem jedoch nicht entsprochen werden. Dadurch wurden in der Abwägung Möglichkeiten bewusst nicht genutzt, die zu einer Wirkung der Evaluierung schon im Laufe des Evaluierungsprozesses hätten führen können.

Förderung von Ownership im Evaluierungsprozess

Die Voraussetzungen für die Nutzung der Ergebnisse einer institutionellen Evaluierung sowie die Umsetzung der daraus abgeleiteten Empfehlungen verbessern sich in dem Maße, in dem während des Evaluierungsprozesses Ownership bei den zu Evaluierenden geschaffen werden kann. Dies beginnt mit einer angemessenen Beteiligung der Schlüsselakteure bei der Entwicklung des Evaluierungsdesigns. Im Zuge des Evaluierungsprozesses kann Ownership dadurch entstehen, dass Beteiligte seine Nützlichkeit erfahren, ohne dass sich diese erst im Bericht niederschlägt. So können z.B. Fokusgruppendifkussionen wertvolle Anstöße für Reflexions- und Lernprozesse geben. Teilergebnisse können an die Teilnehmenden zurückgemeldet und von diesen genutzt werden. Das Gleiche gilt für in Teilbereichen einer Institution durchgeführte Fallstudien, die so angelegt sein sollten, dass sie für die unmittelbar Beteiligten – unabhängig von den Gesamtergebnissen der institutionellen Evaluierung – einen analytischen Nutzen haben können. Gerade bei institutionellen Evaluierungen ist die Förderung von Ownership im Evaluierungsprozess – vor allem bei einer extern gesteuerten Evaluierung – von besonderer Bedeutung, weil sie die Bereitschaft fördert, die sich aus der Evaluierung ergebenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen anzunehmen und sich aktiv für die Umsetzung der Empfehlungen zu engagieren.

Fazit und Ausblick

Unsere Erfahrung legt nahe, dass

- a) ein systemischer Evaluierungsansatz für institutionelle Evaluierungen geeignet und zielführend ist;
- b) im Rahmen von systemisch angelegten institutionellen Evaluierungen spezifische Herausforderungen bestehen, die aber mit zunehmender Erfahrung besser bewältigt werden können;
- c) eine Institution dank der im Zuge einer institutionellen Evaluierung generierten empirischen Evidenz Bedarfe zur institutionellen Weiterentwicklung rechtzeitig erkennen und dementsprechend zukunftsweisend agieren kann;
- d) diese Art von systemischer institutioneller Evaluierung einen Mehrwert in der Betrachtung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung darstellen kann.

Neben Projekten und Programmen sollten aus unserer Sicht Institutionen bzw. Organisationen verstärkt evaluiert werden. Dies gäbe mehr Institutionen und Organisationen die Chance, aus Evaluierungen zu lernen und damit ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Damit würde auch der Erfahrung Rechnung getragen werden, dass bei Projekt- und Programmevaluierungen häufig institutionelle Hemmnisse diagnos-

tiziert werden, ohne dass sie wegen des begrenzten Fokus der Evaluierung angemessen adressiert werden können.

5. Literatur

- Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Mayer, Uli/Groddeck, Victoria C./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hg.) (2020): *Handbuch Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15953-5>
- Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungszusammenarbeit in der DeGEval (2013): *Systemische Ansätze in der Evaluation*. Diskussionspapier der Arbeitsgruppe ‚Systemische Ansätze‘. Mainz. Verfügbar unter: https://www.degeval.org/images/stories/Arbeitskreise/AK_ENTW_POL/Diskussionspapier_AG_SAE_130731.pdf [27.04.2022].
- Austrian Development Agency (2019): *Institutionelle Evaluierung der Austrian Development Agency (ADA)*. Bericht. Wien. Verfügbar unter: https://cms.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Institutionelle_Evaluierung_der_Austrian_Development_Agency_ADA_DE_.pdf [20.04.2022].
- Bamberger, Michael (2021): *Understanding Real-World Complexities for Greater Uptake of Evaluation Findings*. International Initiative for Impact Evaluation. Verfügbar unter: <https://www.3ieimpact.org/blogs/understanding-real-world-complexities-greater-uptake-evaluation-findings> [20.06.2022].
- Bamberger, Michael/Rugh, Jim/Mabry, Linda (2012): *RealWorld Evaluation. Working under Budget, Time, Data, and Political Constraints*. Los Angeles: Sage (2. Aufl.).
- Bamberger, Michael/Vaessen, Jos/Raimondo, Estelle (Hg.) (2016): *Dealing with Complexity in Development Evaluation. A Practical Approach*. Los Angeles: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781483399935>
- BMI (Bundesministerium des Innern)/BVA (Bundesverwaltungsamt) (Hg.) (2018): *Organisationshandbuch Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung*. PDF-Arbeitsversion (Stand Februar 2018). Berlin.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2010): *Die neue Effizienz in der deutschen Entwicklungspolitik. Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit*. Kabinettsbeschluss zur TZ-Strukturreform. Bonn/Berlin.
- Burke, Warner W./Litwin, George H. (1992): *A Causal Model of Organizational Performance and Change*. In: *Journal of Management*, 18 (3), S. 523-545. <https://doi.org/10.1177/014920639201800306>
- CIDA (Canadian International Development Agency) (2005): *Final Report. Institutional Evaluation of Disabled Peoples' International*. Verfügbar unter: <https://www.oecd.org/derec/canada/38525621.pdf> [20.04.2022].
- Cummings, Thomas G./Worley, Christopher G. (2001): *Organization Development and Change*. Cincinnati u.a.: South-Western College Publishing (7. Aufl.).
- DEval (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit) (2018): *Ablauf einer DEval-Evaluierung – Zur Rolle der Referenzgruppe*. DEval-Standards. Aktualisiert Juni 2021. Bonn.
- Engagement Global (2021): *Organigramm*. Verfügbar unter: <https://www.engagement-global.de/organigramm.html> [15.12.2021].
- Gukenbiehl, Hermann L. (2006): *Institution und Organisation*. In: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hg.): *Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie*. Wiesbaden: VS (6. Aufl.), S. 143-159. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90032-2_8
- IDRC (International Development Research Centre) (2002): *Organisational Performance Assessment: A Framework for Improving Performance*. Ottawa.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2013): *IFAD's Institutional Efficiency and Efficiency of IFAD-funded Operations*. Rom. Verfügbar unter: https://www.ifad.org/documents/38714182/39711115/efficiency_full.pdf [27.04.2022].
- Leibniz-Gemeinschaft (2018): *Grundsätze des Evaluierungsverfahrens des Senats der Leibniz-Gemeinschaft in der Fassung vom 27. November 2018*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.leibniz-gemeinschaft.de/fileadmin/user_upload/ARCHIV_downloads/Archiv/Evaluierung/

- Grunds%C3%A4tzte_des_Evaluierungsverfahrens/Grunds%C3%A4tzte_Evaluierungsverfahren_Leibniz-Senat__mit_Anlagen_.pdf [15.12.2021].
- Luo, Junwen/Ordóñez-Matamoros, Gonzalo/Kuhlmann, Stefan (2019): The Balancing Role of Evaluation Mechanisms in Organizational Governance: The Case of Publicly Funded Research Institutions. In: *Research Evaluation*, 28 (4), S. 344-354. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvz022>
- Mäder, Susanne (2013): Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode – Entwicklungsgeschichte, Potenziale und Formen. In: *Zeitschrift für Evaluation*, 12 (1), S. 23-51.
- Max-Planck-Gesellschaft (2019): Evaluation: Die Verfahren der Max-Planck-Gesellschaft. München. Verfügbar unter: <https://www.mpg.de/13937966/evaluation-2019.pdf> [20.04.2022].
- MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) (2021): MOPAN Assessment Report: UNEP 2020 Assessment Cycle. Paris.
- Nerding, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas (2018): Arbeits- und Organisationspsychologie. Wiesbaden: Springer (4. Aufl.). <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56666-4>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)/DAC (Development Assistance Committee) (2009): Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluation und ergebnisorientiertes Management. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)/DAC (Development Assistance Committee) (2020): Better Criteria for Better Evaluation. Revised and Updated Evaluation Criteria. Paris.
- Patton, Michael Q. (2010): *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: Guilford Press.
- Schwedersky, Thomas/Hermanns, Klaus/Steckhan, Heike/Kunert, Laura (2020): Institutionelle Evaluation von Engagement Global. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Bonn.
- Simon, Dagmar/Knie, Andreas (2013): Can Evaluation Contribute to the Organizational Development of Academic Institutions? An International Comparison. In: *Evaluation*, 19 (4), S. 402-418. <https://doi.org/10.1177/1356389013505806>
- Sparrer, Insa (2016): *Systemische Strukturaufstellungen: Theorie und Praxis*. Heidelberg: Carl Auer.
- UN Women (2016): *Strengthening Organizational Structure for Delivering Gender Equality Results. Corporate Evaluation of the Regional Architecture of UN Women*. New York.
- Weinhold, Jan/Bornhäuser, Annette/Hunger, Christina/Schweitzer, Jochen (2014): *Dreierlei Wirksamkeit. Die Heidelberger Studie zu Systemaufstellungen*. Heidelberg: Carl Auer.
- Weisbord, Marvin R. (1976): Organizational Diagnosis: Six Places to Look for Trouble with or without a Theory. In: *Group & Organization Studies*, 1 (4), S. 430-447. <https://doi.org/10.1177/105960117600100405>
- Weisbord, Marvin R. (1987): *Productive Workplaces. Organising and Managing for Dignity, Meaning and Community*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weisbord, Marvin R. (1995): *Organizational Diagnosis: A Workbook of Theory and Practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Wissenschaftsrat (2021): Leitfaden der institutionellen Evaluation wissenschaftlicher Einrichtungen (Drs. 8823-21). Köln. Verfügbar unter: https://www.wissenschaftsrat.de/download/2021/Leitfaden_Evaluation_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [15.12.2021].