

Entwicklung eines Monitoring-Systems für ein komplexes Förderprogramm

Ein Arbeitsbericht

Jonas Rasch
Team Monitoring, Evaluierung und Wirkungsanalyse

Jahrestagung der Gesellschaft für Evaluation 2023
Session D4: Datenaggregation von der Projekt- auf die Programmebene
Magdeburg, 15. September 2023



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft

1. Das Förderprogramm gegen Meeresmüll
2. Warum Programm-Monitoring?
3. Herausforderungen und Lösungsansätze
4. Erarbeitungsprozess
5. Ergebnisse
6. Fazit
7. Ausgewählte weiterführende Literatur
8. Q&A



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft



Das Förderprogramm gegen Meeresmüll

Überblick über das Förderprogramm

- ZUG gGmbH ist ein Projektträger des Bundes zur Umsetzung von Förderprogrammen in den Bereichen Klima-, Umwelt- und Naturschutz im Auftrag des BMUV, BMWK und AA.
- Betreut u.a. die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI), die nationale Klimaschutzinitiative (NKI) und das FP Dekarbonisierung in der Industrie.
- Förderprogramm gegen Meeresmüll aufgelegt vom BMUV mit dem Ziel, den Eintrag von Plastikmüll in die Meere an Hotspots im Globalen Süden zu vermindern.
- 11 Projekte in 12 ODA-fähigen Partnerländern.
- Fördermittel: 60 Mio. EUR seit 2019, durchschnittlich 5,4 Mio. EUR pro Projekt.
- Durchschnittliche Laufzeit: 3,5 Jahre.
- Durchführungsorganisationen: GIZ, WWF, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, jeweils mit lokalen Partnern.

Überblick über das Förderprogramm

- Vermeidung von Meeresmüll grundsätzlich große Herausforderung: Plastik günstig und vielseitig, Nutzung in fast allen Lebensbereichen, Recycling aufwendig und teuer, Abfallwirtschaft korruptionsanfällig.
- **Probleme sind komplex**
- Projektkonsortien umfassen häufig eine Vielzahl von Partnern und Zielgruppen und verfolgen mehrere strategische Ansätze parallel.
- **Projekte sind komplex**
- Institutionen häufig nur bedingt funktionsfähig, Machtverhältnisse instabil, soziale Ungleichheit, wirtschaftliche Herausforderungen, gesellschaftliche Konflikte, Kriminalität und zunehmender Autoritarismus.
- **Kontexte sind komplex**

- Sehr hohe Zahl an Variablen / Einflussfaktoren.
 - Variablen sind vernetzt, beeinflussen sich gegenseitig.
 - Systeme sind dynamisch, Anzahl an Variablen, deren Ausprägungen und Zusammenhänge unterliegen ständiger Veränderung.
 - Systeme sind intransparent, Variablen, deren aktuelle Ausprägungen und deren Zusammenhänge lassen sich nicht vollständig erfassen.
- **Akteure müssen mit Unkenntnis umgehen, hohe Wahrscheinlichkeit falscher Hypothesen**



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft

Warum Programm-Monitoring?

Warum Programm-Monitoring?

- Ministerium benötigt Informationen zum Zielerreichungsgrad des Programms insgesamt.
 - Aufgrund der Diversität der Projektstrategien und -kontexte können die im Projektmonitoring gewonnenen Daten nur sehr bedingt aggregiert werden.
 - Laut VV BHO (und begleitender Literatur) muss bei allen Förderprogrammen eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle sowohl auf Projekt- als auch auf Programmebene erfolgen, die Leistungserbringung, direkte und indirekte Wirkungen einbezieht.
 - Monitoring als ein Instrument der begleitenden Erfolgskontrolle und des Lernens und Steuerns unter komplexen Bedingungen.
- **Notwendigkeit eines separaten wirkungsorientierten Monitorings auf Programmebene**



Herausforderungen und Lösungsansätze

Leistungs- oder Wirkungsmonitoring?

Welche Ebenen eines Wirkungsmodells sollten betrachtet werden?

- Outputs methodisch und organisatorisch leichter messbar als Outcomes, aber kein ausreichend guter Prädiktor für Outcomes → auch Outcomes müssen erfasst werden.
 - Reines Outcome-Monitoring jedoch nicht ausreichend, da auch der konkrete Beitrag der Projekte zu den Outcomes erfasst werden muss.
- **Erfassung der Outcomes und jeweils der Outputs, die zu deren Eintreten beigetragen haben**

- Rechenschaftslegung verlangt Erfassung der Wirkungen, die von den Projekten ausgelöst wurden: Fokus auf Attribution.
 - Einfach attribuiert werden können im Rahmen des Monitorings aber nur Wirkungen,
 - an deren Entstehen Projekte direkt beteiligt waren (direkter Zusammenhang Output - Outcome);
 - die noch während der Umsetzung zu beobachten sind (kurzfristige Wirkungen).
- **Fokus auf Attribution bedeutet Betonung kurzfristiger, von Projekten direkt ausgelöster Veränderungen. Steht im Gegensatz zum „eigentlichen“ Programmziel, langfristige, von lokalen Akteuren getragene Veränderungen anzustoßen.**

- In Kombination mit Messfixierung kann der Fokus auf Attribution zu Zielverschiebungen führen.
- Messfixierung (Goodhart's Law):
 - “When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure.”
 - Indikatoren, die von Ministerium vorgegeben werden (= Programmindikatoren), werden von Projektverantwortlichen als Ziele interpretiert.
 - Diese „Messziele“ können die tatsächlichen Ziele verdrängen und so negative Auswirkungen auf den Projekterfolg haben.

Attribution, Kontribution und Messfixierung

Beispiel

- Programmziel: Signifikante und nachhaltige Verbesserung des Abfallmanagements.
- Indikator: Masse an Plastikmüll, dessen Eintrag ins Meer verhindert wurde.
- Indikator auch ohne Zielerreichung „erfüllbar“, z.B. durch Entnahme großer Mengen an Plastik, die nach Projektende nicht fortgeführt werden kann → Indikator erfüllt, Ziel (teilweise) verfehlt (signifikante Verbesserung, aber nicht nachhaltig).

Langfristige, von lokalen Akteuren
getragene Veränderungen



Kurzfristige, von Projekten direkt
ausgelöste Veränderungen

- **Kein Fokus auf Attribution, sondern auch Erfassung von Veränderungen, an denen die Projekte nur mittelbar beteiligt waren.**
- **Nicht nur zentrale Kennzahlen abfragen, sondern auch qualitative Aspekte der Ziele wie Nachhaltigkeit, lokale Verankerung, Kontribution der Projekte etc.**

Quantitative oder qualitative Indikatoren?

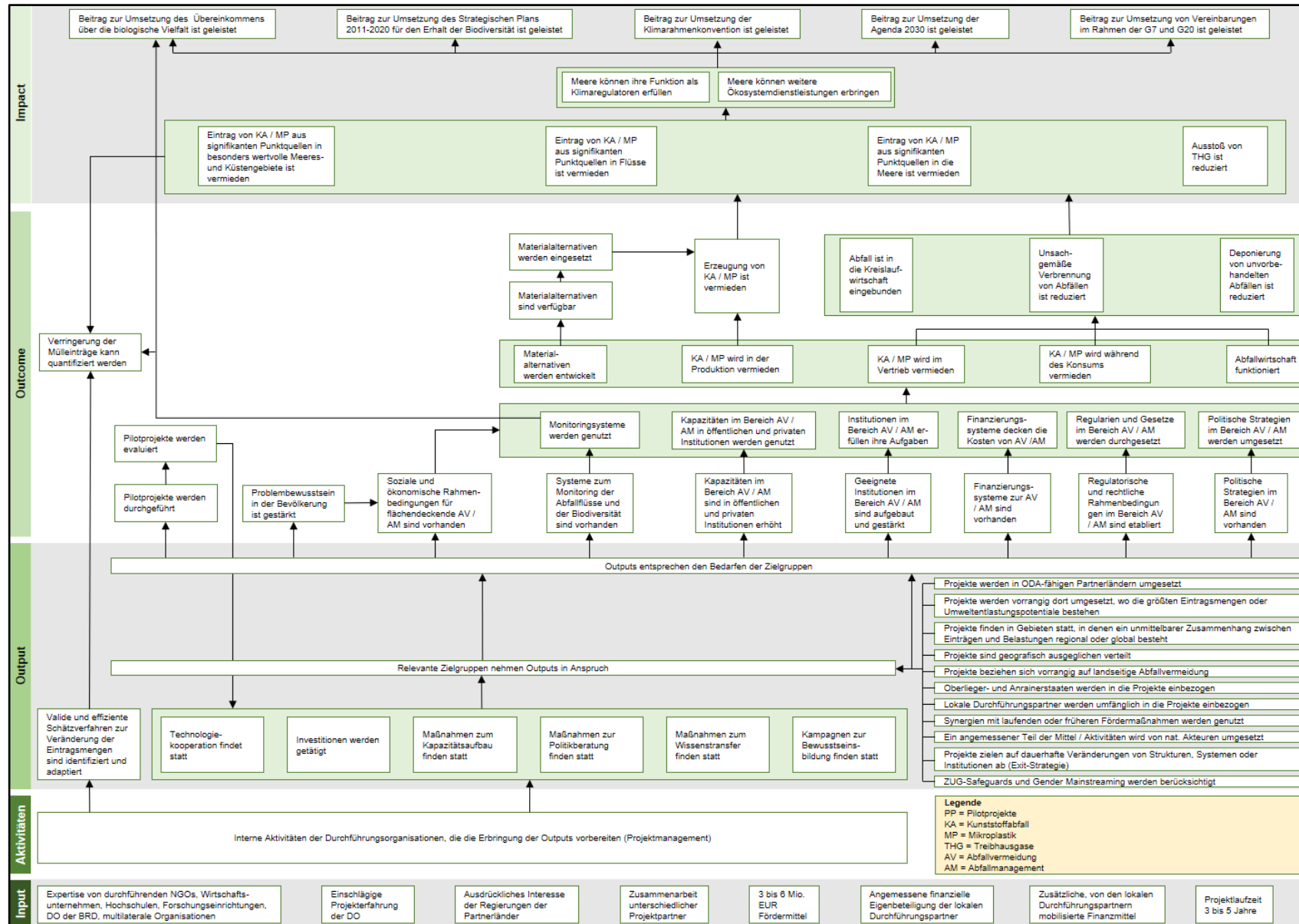
- BHO / BMF / BRH bevorzugen quantitative Indikatoren, aber:
 - Quantitative Ansätze = theorieprüfend; Vorwissen notwendig.
 - Qualitative Ansätze = theoriegenerierend; Wissen kann aufgebaut werden.
 - Teilweise fehlt Vorwissen, um Messgegenstände und Erhebungsmethoden für quantitative Indikatoren präzise definieren zu können.
 - Angemessene Interpretation einzelner Datenpunkte nur mit Kontextinformationen möglich → Kontexte komplex, können nicht vollständig über quantitative Indikatoren erfasst werden.
 - Komplexität bedeutet, dass mit unbekanntem Einflussfaktoren und Zusammenhängen gerechnet werden muss → Können nicht über ex-ante definierte Indikatoren erfasst werden.
- **Kombination aus quantitativen Kennzahlen und offenen Fragen zur Erfassung von projektindividuellen Kontextinformationen und unbekanntem Einflussfaktoren**



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft

Erarbeitungsprozess

Entwicklung eines Wirkungsmodells auf Programmebene



Identifizierung zentraler strategischer Ansätze

1. Nachhaltige Verhinderung von Plastikproduktion und -konsum
2. Nachhaltige Verhinderung des Eintrags von Plastikmüll in die Meere
3. Zusätzliche Finanzmittel für die nachhaltige Verbesserung der Abfallwirtschaft
4. Policy- und Rechtsberatung
5. Aufbau relevanter Institutionen
6. Capacity building in existierenden Institutionen
7. Aufbau von Abfall- und Biodiversitäts-Monitoringsystemen
8. Maßnahmen zur Förderung eines Bewusstseinswandels

Entwicklung von Indikatoren-Sets

- Vorschläge für (quantitative) Indikatoren für zentrale Ziele je strategischem Ansatz aus dem Fachteam.
- Auswahl und weitere Ausarbeitung der Vorschläge auf Basis der SMART-Kriterien.
- Ergänzung von quantitativen und qualitativen Indikatoren zu
 - Erhebungsmethoden / Datenqualität
 - Disaggregation
 - qualitativen Dimensionen der Ziele
 - relevanten Kontextbedingungen
 - jeweiligen Beiträgen der Projekte und Partner (Kontribution)
 - Nachhaltigkeit



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft

Ergebnisse

- 8 Indikatoren-Sets (eines je strategischen Absatz).
- Je Set 4 bis 10 Indikatoren.
- Insgesamt 58 Indikatoren, davon 15 quantitativ und 43 qualitativ.
- Methodik wird bei quantitativen Indikatoren (noch) nicht vorgegeben, weil Vorwissen fehlt (aktuell Sammlung von Erfahrungen aus den Projekten, später ggf. vereinheitlichen).
- Projekte wählen bei Projektstart relevante Indikatoren-Sets aus und berichten einmal jährlich.

Beispiel-Set 1: Nachhaltige Verhinderung des Eintrags von Plastikmüll in die Meere

Indikator / Deskriptor	Zweck
Mass of plastic waste whose entry into the sea was prevented due to a contribution by the project since the start of the project (= plastic marine litter prevented) in tonnes	Zentrale Kennzahl
Mass of plastic marine litter prevented by source in tonnes: Uncollected waste / Leakage during collection or transport / Leakage during sorting / Leakage from disposal sites / Other	Disaggregation / Kontext
Mass of plastic marine litter prevented by size in tonnes: Micro plastics / Meso and macro plastics	
Mass of plastic marine litter prevented by processing method in tonnes: Recycling / Upcycling / Disposal in safe facilities / Other	
Which sources and methods have been used to estimate the amount of plastic marine litter prevented?	Erhebungsmethoden / Datenqualität
What are the main contributions by the project to the reported prevention of plastic marine litter?	Kontributionsanalyse
Which other actors is the project working with and what are their main contributions to the reported prevention of plastic marine litter?	
Current assessment of sustainability of implemented solution: Continuation secured for 3 or more years after end of project / Continuation secured for 1 to 2 years after end of project / Continuation unsure / Solution has already been discontinued / Other	Nachhaltigkeit

Beispiel-Set 2: Policy- und Rechtsberatung

Indikator / Deskriptor	Zweck
Title of policy or legal instrument supported	Zentrale Information
Kind of policy or legal instrument: Law / Regulation / Public strategy, plan or programme / Public-private strategy, plan or programme / Industry strategy, plan or programme / Other	Qualitative Dimension / Kontext
Scope of supported policy or legal instrument: Global /Regional / National / Local / Other	
Stage of policy process mainly supported by the project: Drafting / negotiation and adoption / Implementation / Other	
Main contents of the policy or legal instrument supported	
What are the main contributions by the project to policy process?	Kontributionsanalyse
Which other actors is the project working with and what are their main contributions to the policy process?	
Has the policy or legal instrument supported by the project been adopted already?	Kontext / Nachhaltigkeit
Assessment of the likelihood that the policy or legal instrument supported by the project will be adopted within one year after end of project: High / Medium / Low	



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft

Fazit

- Programm-Monitoring ist kein neutrales Untersuchungsinstrument, sondern die Vorgabe von Indikatoren allein wirkt bereits steuernd auf die geförderten Projekte („Messeffekt“).
- Bei jedem Indikator muss überlegt werden, ob er sich auch als Ziel eignet und evtl. zu Zielverschiebungen führt.
- Nicht nur Quantität, sondern auch Qualität muss erfasst werden.
- Bei Programmen mit relativ kurzen Wirkungsketten und gut messbaren Zielen in vorhersehbaren Kontexten ist schlankes, quantitatives Monitoring ggf. ausreichend („accounting-based accountability“), komplexe Programme in komplexen Kontexten benötigen Ansatz, der Unerwartetes / Unvorhersehbares erfassen kann und Flexibilität zulässt (qualitative Ansätze, „account-based accountability“).
- Aggregation von Informationen unter komplexen Bedingungen nur bedingt möglich und sinnvoll. Ansatz: Durch qualitative Methoden Theorien generieren, schrittweise und wo sinnvoll Weiterentwicklung in Richtung Quantifizierung / Theorieprüfung.



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft



Ausgewählte weiterführende Literatur

Ausgewählte weiterführende Literatur

Das Förderprogramm gegen Meeresmüll

- www.z-u-g.org/meeresmuell/

Komplexität

- Dietrich Dörner: Die Logik des Misslingens
- Michael Quinn Patton: Developmental Evaluation
- Ray Pawson: The Science of Evaluation

Projektmanagement unter komplexen Bedingungen

- Dan Honig: Navigation by Judgement

Herausforderungen im Programm-Monitoring

- Sarah Holzapfel: [Boosting or Hindering Aid Effectiveness?](#)

Qualitative und quantitative Methoden

- Udo Kelle: Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung

Accounting-based und account-based accountability

- Dan Honig und Lant Pritchett: [The Limits of Accounting-Based Accountability in Education \(and Far Beyond\)](#)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Jonas Rasch
jonas.rasch@z-u-g.org

Magdeburg, 15. September 2023

 www.z-u-g.org

 kommunikation@z-u-g.org



Zukunft
Umwelt
Gesellschaft