

20 Jahre DeGEval, Jahrestagung in Mainz, 21.09.2017

A6 Session: Einfluss von Zielen & Indikatoren auf Projekte und Evaluationen – wo stehen wir in 5 Jahren?

Input von Jens Koy, Freier Evaluator und Berater, Bonn

Ziele und Indikatoren mit Speck an die Wand

Seit 10 Jahren ist ein zentrales Element von Programm- und Projektevaluationen der Entwicklungszusammenarbeit die Untersuchung der Zielerreichung über die Beurteilung bzw. Messung von Indikatoren. Diese Vorgehensweise, die Teil eines ergebnisorientierten Managements ist, folgte einer internationalen Fachdebatte und ist bis heute state of the art.

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

In diesem Zusammenspiel nahmen und nehmen Indikatoren einen beachtlichen Stellenwert ein. Erinnern wir uns an die Indikator-Definition des OECD DAC: *Variable oder Faktor (quantitativer oder qualitativer Natur) in Form eines einfachen und verlässlichen Instruments, mit dem Fortschritte gemessen, durch eine Entwicklungsmaßnahme bedingte Veränderungen wiedergegeben oder auch Leistungen eines Entwicklungsakteurs beurteilt werden können.*¹

In dieser Session wollen wir auf den Einfluss der Wirkungsorientierung eingehen, die auf Ziele und Indikatoren fokussiert und uns fragen:

- a) Welcher Einfluss besteht auf den Bereich Planung, Monitoring und Evaluation?
- b) Wie wirkt sich das auf die Funktionsweise der durchführenden Organisation aus?
- c) Welche Auswirkungen hat das auf die Wirksamkeit der Projekte und Programme?
- d) Und entscheidend: Wie können wir als EZ-Evaluationsfachleute darauf Einfluss nehmen?

Ich werde zunächst auf das

- a) **Wirkungsgefüge der Wirkungsorientierung** und die **Entwicklungen im Kontext** eingehen, dann
- b) **Drei Thesen darstellen** und abschließend
- c) **Vorschläge und Ideen** darlegen, wie mit den Herausforderungen umgegangen werden könnte.

¹ OECD/DAC 2009: Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management, S. 32.

Wirkungsgefüge der Wirkungsorientierung

Das Wirkungsgefüge der Wirkungsorientierung, die auf Zielen und Indikatoren fokussiert, kann wie folgt dargestellt werden:

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

Die Erfahrung zeigt, dass dieses Gefüge in verschiedenen Bereichen zum Stoppen kommen kann. Dies beginnt mit Monitoringdaten, die nicht genutzt oder unbrauchbar sind. Oder mit Evaluationen, die wenig präzise Analysen und Vorschläge für Verbesserungen unterbreiten und setzt sich fort mit in Schubladen vergessenen Evaluationsberichten. Andere Stopps sind aus Zeitmangel oder Prioritätensetzung nicht umgesetzte oder effektiv inhaltsleere Umsetzungsplanungen. Oder Umsetzungsplanungen ohne Umsetzung. Nach meiner Einschätzung gab es deutliche Verbesserungen in der Systematik der Umsetzungsplanungen (Management Response). Inwiefern dies zu einer systematischeren und effektiveren Umsetzung von Verbesserungen geführt hat, weiß ich nicht. Aus meiner Sicht ist das oft eine „black box“ für Evaluatoren. Das können wir aber gerne gleich im Anschluss diskutieren.

Entwicklungen im Kontext der Nutzung von Zielen und Indikatoren

Wenn ich vom Wirkungsgefüge aufschaue und den Kontext von Wirkungsbeobachtung und die Nutzung von Zielen und Indikatoren betrachte, so fällt mir Folgendes auf:

- a) Der Umgang mit Zielen und Indikatoren wurde in vielen Bereichen mehr und mehr zur Routine (NRO, politische Stiftungen aber auch staatliche Organisationen wie Engagement Global; bei der GIZ und KfW gehe ich davon aus, dass diese durch ihre Vorerfahrungen noch viel vertrauter mit diesem Vorgehen sind).
- b) Ziele und Indikatoren sind weiter in das „Verwaltungshandeln“ integriert. Nach einer Zeit, in der noch ziemlich vage Ziele und Indikatoren akzeptiert wurden, werden die Anforderungen an die Qualität der Zielformulierungen und Indikatoren höher. Die Einforderung von Daten für die Zielerreichung wird mehr und mehr so normal wie die Einforderung von Abrechnungen des Programmbudgets.
- c) Ziele und Indikatoren werden als wichtiges Steuerungsinstrument und als Instrument zur Rechenschaftslegung seitens des Ministeriums und den „Zentralen“ der staatlichen Organisationen und der NRO angesehen.
- d) Eine Generation von Evaluationsfachleuten ist aufgrund der Einforderungen von mehr Evaluationen auch im nicht-staatlichen Bereich (z.B. NRO und politische Stiftungen) und gestiegenen Evaluationsanforderungen herangewachsen und nimmt Einfluss auf die Verfahren.

- e) Die Kluft bzgl. des Verständnisses für die Erfordernisse ist zwischen den Zentralen der Organisationen und den Länderbüros bzw. Partnerorganisationen gewachsen.
- f) Partner/ Projektverantwortliche vor Ort müssen eine zunehmende Anzahl von Qualitäts-Anforderungen erfüllen (z.B. im Bereich der Finanzen, des Qualitätsmanagements und des Wirkungsmonitorings; siehe auch CHS (Core Humanitarian Standard)).

Thesen

Die folgenden drei Thesen handeln von dem hemmenden Einfluss durch die Umsetzung von Wirkungsorientierung durch Ziele und Indikatoren. Sie haben in unterschiedlicher Intensität Einfluss auf die Performance von Planung, Monitoring und Evaluation, der Leistungsfähigkeit der Organisationen sowie der Wirksamkeit der Programme.

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

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

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

Aus meiner Sicht haben zu genannten Entwicklungen wir Evaluationsfachleute und Beraterinnen und Berater für Projektplanung beigetragen. Dies geschieht auf Auftraggeberseite wie auch auf Seiten der Evaluatoren und Beraterinnen. Ich rege an, dass wir unsere Empfehlungen überprüfen und verstärkt darauf achten:

Vorschläge und Ideen:

- 1) **Vorgaben für Ziele und Indikatoren angemessen gestalten:** Geldgeber wie z.B. BMZ, EU und andere Institutionen sollten bei Vertragsvereinbarungen nicht zu enge Vorgaben in puncto Indikatoren und Unterziele stellen, wenn Veränderungen und Anpassungen nicht administrativ einfach vorgenommen werden können. Mein Eindruck: Oft sind zwar formal Veränderungen möglich, aber niemand will sie aufgrund des zusätzlichen administrativen Aufwands haben; dadurch fließen viele Energien und Ressourcen in Aktivitäten, die in die falsche Richtung gehen, kontraproduktiv oder zumindest sub-optimal sind. Vorschläge: Entweder ist der Veränderungsmechanismus einfach und praktikabel oder die Ziele und Indikatoren müssen mehr Spielraum für Veränderungen zulassen oder es wird zur „Normalität“, dass in der abschließenden Berichterstattung vergleichsweise kurz zu Veränderungen berichtet wird und dies auch in gehäufte Form nicht als negativ durch den Geldgeber eingestuft wird. (Verbindungen zur Speck- und Kariesthese).
- 2) **Mittelabflussdruck** kann enorme Verwerfungen in gut geplanten Projekten und Programmen hervorrufen. Welche Veränderungen und Empfehlungen können hier konkret helfen? Geber können die Bereitschaft haben, Gelder nicht zu kürzen, wenn im Vorjahr Mittel zurückgegeben wurden. Sie nehmen damit immensen Druck von den Projektverantwortlichen. Geber können anerkennen, dass das oft nachhaltige Prinzip der Partizipation in der Projektdurchführung zu verzögertem oder verringertem Mittelabfluss führen kann. Projektdurchführende Organisationen können die Bereitschaft haben, Geld zurückzugeben. Organisationen können ihre FinanzerInnen für die Herausforderungen der Projektarbeit schulen, damit sie gemeinsam mit den Projektkoordinatoren nach Lösungen suchen und Interpretationsspielräume nutzen. (Verbindung zur Kariesthese).
- 3) **Praktische Nutzung von Wirkungsorientierung:** Wir sollten mehr daran arbeiten, dass die positiven Wirkungen der Wirkungsorientierung noch mehr praktisch genutzt werden können. Die Erkenntnisse und Anstrengungen der Wirkungsorientierung bleiben oft bei Partnerorganisationen oder in Projektbüros vor Ort stecken, haben wenig positive Auswirkung auf die Verbesserung der Projekte und Programme und fördern zusätzliche administrative Hemmnisse und Anforderungen vor Ort. Nutzen wir die Zeit in Evaluationen, um mit den Betroffenen ausgewählte Aspekte besser auszuleuchten und bessere Grundlagen für Veränderungen zu entwickeln. (Verbindungen zur Weit-weg- und zur Speckthese).
- 4) **Ballance – nicht nur Wirkung:** Wir als DeGEval, aber aber auch andere Institutionen wie DEval sollten aufpassen, dass die Entwicklungen im methodischen und praktischen Vorgehen bei Evaluationen nicht überwiegend auf eine verbesserte Wirkungserfassung durch bessere Daten erfolgen. Andere Faktoren des Projekterfolgs sollten mehr in Blick genommen werden. Die Erfolgsfaktoren des Capacity WORKs der GIZ gehen da in die richtige Richtung, aber auch sie sind aus meiner Sicht mit Vorsicht zu genießen, da schnell wieder eine „inhaltsleere formalisierte Speckschicht“ entstehen kann. Genährt und entwickelt durch uns BeraterInnen und Evaluationsfachleute. Rückmeldungen von PraktikerInnen und Analysen von Metaevaluierungen deuten darauf hin, dass neben dem Fokus auf

Wirkungsorientierung in Zukunft wieder mehr auf konkrete Arbeitsabläufe und Projektmanagement (nicht nur Monitoring!) in Evaluationen geachtet werden sollte. Wir sollten auch auf die Entwicklungen der *Speck-These*, *Weit-Weg-* und *Karies-These* mehr achten (s.o.) Des Weiteren erscheinen wichtige Fragestellungen der Relevanz und Nachhaltigkeit oft in Evaluationen nur sehr verkürzt in den Blick genommen: Wurde angemessen partizipativ mit den relevanten Stakeholdern und Zielgruppen geplant? Inwiefern berücksichtigt die Arbeit die Lessons Learnt der vergangenen Jahre und Jahrzehnte? (Verbindungen zu allen drei Thesen).

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

Lassen Sie uns gemeinsam dafür arbeiten und streiten damit Evaluation und der Einsatz von Wirkungsorientierung durch Ziele und Indikatoren sich förderlich auf die Zielgruppen und Menschen auswirken, die in Gefahr sind, unter die Räder von globalen und lokalen Entwicklungen zu kommen. Lassen Sie uns gemeinsam unseren Einfluss nutzen, damit in 5 Jahren mehr Projektteams und Managements die praktische Wirksamkeit von Wirkungsorientierung durch Ziele und Indikatoren gespürt haben und sich mit leuchtenden Augen weiter ans Werk machen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

.Evaluation.Consulting

Jens Koy
Wehrhausweg 33
53227 Bonn
Tel +49 (0)228. 443846 / 850 5938
Jens.Koy@web.de
www.koy-evaluation.de