



Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen

Teil I: Wozu Wirkungsmonitoring? – Eine Orientierungshilfe



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen

Teil I: Wozu Wirkungsmonitoring? – Eine Orientierungshilfe

Abteilung 41
Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

**Armutsminderung durch Wirtschafts- und
Beschäftigungsförderung**

Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen

Teil I: Wozu Wirkungsmonitoring? – Eine Orientierungshilfe

Eschborn 2000

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Abteilung 41 – Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Autoren:

Martina Vahlhaus, Thomas Kuby

Redaktion:

Petra Müller-Glodde

Layout:

seifert media inform, 65929 Frankfurt

Druck:

Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

Inhalt

Rezension.....	7
1. Einleitung	9
1.1 Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.....	9
1.2 Zielsetzung des Orientierungsrahmens	12
2. Wozu und warum brauchen wir Wirkungsmonitoring?	14
2.1 Wozu dient das Monitoring von Wirkungen?.....	14
2.2 Wirkungsmonitoring als Teil des Qualitätsmanagements der GTZ	14
2.3 Ein neues Qualitätsmanagement	15
2.3.1 Schaffung der Voraussetzungen für gute Leistungen.....	17
2.4 Ein neuer Evaluierungsansatz.....	17
2.4.1 Ein Paradigmenwechsel.....	18
2.5 Das neue Evaluierungssystem der GTZ	19
3. Unser Verständnis von Wirkungsmonitoring.....	21
3.1 Monitoring als Instrument und Prozess.....	21
3.2 Verschiedene Ebenen des Monitorings	22
3.3 Von welchen Wirkungen sprechen wir?	23
3.3.1 Die Schwierigkeiten der Wirkungsmessung.....	23
3.3.2 Das Wirkungsmodell der GTZ.....	24
3.3.3 Konsequenzen aus dem Wirkungsmodell für das Impact-Monitoring in Projekten	25
3.4 Konventionelles und Partizipatives Monitoring.....	26
4. Sechs Schritte zur Implementierung und Durchführung von Wirkungsmonitoring	28

Rezension

Die Entwicklungszusammenarbeit gerät immer mehr unter Legitimationsdruck. Angesichts wachsender Anforderungen an die Qualität von Projekten bei gleichzeitig knapper werdenden Mitteln müssen die Durchführungsorganisationen ihre Arbeit besonders effizient und nachhaltig gestalten. Dabei wird immer öfter die Frage nach der Wirksamkeit von Projekten und Programmen gestellt. Der Verweis auf eine vollbrachte Leistung (Aktivitäten, Ergebnisse) reicht nicht mehr aus; die Wirkungen dieser Leistungen stehen im Mittelpunkt. Regelmäßige Wirkungsuntersuchungen im Rahmen von Wirkungsmonitoring sind leider heute noch immer die Ausnahme von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit.

Dieses Defizit soll mit der vorliegenden Publikation geschlossen werden. Es kann bereits festgestellt werden, dass der Orientierungsrahmen eine sehr wichtige Ergänzung im "Instrumentenkasten" des projektinternen Monitoring- und Evaluierungssystems der GTZ darstellt.

Der Arbeitsgruppe des Sektorprojektes "Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF)" ist es gelungen, den partizipativen Entstehungsprozess, der zu dem Orientierungsrahmen führte, auch als methodischen Imperativ bis in die Anwendung von Wirkungsmonitoring beizubehalten. Dadurch wird Wirkungsmonitoring von allen Beteiligten als eine Aktivität verstanden,

- die den Interessen und Bedürfnissen der Beteiligten entspricht,
- deren Know-how und Erfahrung einbezogen werden und
- die dazu führt, dass Wirkungsmonitoring langfristig auch ohne die Unterstützung des Projektes durchgeführt wird.

"Best practices" aus Projekten und Veröffentlichungen, und dabei insbesondere qualitative Methoden der Wirkungsbeobachtung, -analyse und -auswertung, stehen den Anwendern, das sind AP's/Berater/-innen in den Projekten, Partnerfachkräfte, Fachplaner/-innen und Gutachter/-innen aus dem Bereich WBF, zur Verfügung.

Einsteiger, als auch Anwender von Instrumenten des Wirkungsmonitorings finden in dem Orientierungsrahmen eine ganzheitliche und systematische Beschreibung, wie ein partizipatives Wirkungsmonitoringsystem entwickelt werden kann. In verständlicher Weise werden die Definitionen von Monitoring, Wirkungen und Wirkungsmonitoring dargestellt.

Anschließend werden sechs Schritte zum Aufbau und der Durchführung von Wirkungsmonitoring beschrieben. Dabei helfen dem Leser und Anwender zu jedem Schritt Leitfra-

gen und Praxisbeispiele. Am Ende des Orientierungsrahmens wird ein breites Repertoire verschiedener methodischer Instrumente vorgestellt.

Der Orientierungsrahmen wurde zwar für WBF-Projekte unter besonderer Berücksichtigung der Armutsminderung entwickelt, jedoch ist das zugrunde gelegte Konzept so universell, dass es einen breiteren Anwendungsbereich erlaubt.

Günter Schröter

1. Einleitung

Genauere Kenntnis über Ergebnisse und Wirkungen im Projektverlauf trägt zur Verbesserung der Steuerung und damit der Erfolgsaussichten eines Vorhabens bei und dient gleichzeitig einer glaubwürdigen Rechenschaftslegung gegenüber Auftraggebern und Öffentlichkeit. Der vorliegende Orientierungsrahmen bietet praktische Hilfen für die Implementierung und Durchführung armutsorientierter Wirkungsbeobachtung und -analyse in Projekten der **Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF)**. Er antwortet damit auf den Bedarf einer Abteilung, ist aber gleichzeitig Teil der unternehmenspolitischen Neuorientierung der GTZ.

Das Thema Wirkungsbeobachtung hat in der GTZ während der letzten beiden Jahre einen beeindruckenden Aufschwung genommen. Auf der Führungsebene wurden strategische Entscheidungen getroffen, die den Initiativen zur Wirkungsbeobachtung den erforderlichen Entfaltungsraum gegeben haben.

Das Sektorprojekt hat im Rahmen der Abteilung Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung mit diesem Orientierungsrahmen für ein armutsbezogenes Wirkungsmonitoring eine für das ganze Unternehmen GTZ gültige Orientierung aufgegriffen und operationalisiert.

1.1 Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung umfasst nach unserem Verständnis die Förderung des Kleinst-, Klein und Mittelunternehmenssektors (KKMU-Sektors), der Finanzsystementwicklung, der Beruflichen Bildung sowie Ansätze der Arbeitsmarktpolitik wie beispielsweise Arbeitsvermittlung.

Durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KKMU mit Wachstumspotential durch finanzielle und nicht finanzielle Dienstleistungen sowie Maßnahmen der beruflichen Bildung werden mittel- bis langfristig Wachstumsimpulse in den Volkswirtschaften initiiert, die sowohl positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen als auch die Spielräume für eine Umverteilung zugunsten der Armen erhöhen.

Die hiermit erzielten Einkommens- und Beschäftigungseffekte erreichen aber in den meisten Fällen kurz- und mittelfristig nicht automatisch die Armen. Gezielte Strategien, Ansätze und Maßnahmen sind notwendig, damit sich Arme qualifizieren und ihre Artikulations- und Organisationsfähigkeit entwickeln. Dann haben sie größere Chancen als abhängig Beschäftigte oder Selbständige im Wirtschaftsleben mitzuwirken und als gleichberechtigte Partner für ihre Interessen einzutreten und die z.T. erst noch zu schaffenden Freiräume zu nutzen. Hierfür sind systemische Ansätze mit Interventionen auf Mikro- Meso- und Makroebene notwendig. In deren Rahmen beispielsweise günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, eine Verknüpfung von *people's economy* und modernem Sektor erleichtert wird und strategische Allianzen unterschiedlicher Akteure aus Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft auf kommunaler oder regionaler Ebene initiiert werden. Deren gemeinsames Ziel die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung und Einkommen für Arme ist. Die in der Zusammenarbeit mit den Armen zu verfolgenden Strategien, einzusetzenden Instrumente und Maßnahmen müssen aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen armer Zielgruppen an deren Be-

dürfnisse angepaßt und entsprechend ausdifferenziert werden.

Vor diesem Hintergrund strebt das Sektorprojekt mit Maßnahmen zur Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei armen Bevölkerungsgruppen an. Armut äußert sich natürlich nicht nur als Einkommensarmut bei fehlender Beschäftigung oder Unterbeschäftigung, sondern auch in mangelndem Zugang zu Infrastruktur, Bildungsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, in Fehl- und Unterernährung, hoher Kindersterblichkeit, unzureichenden Wohnverhältnissen usw. sowie besonders in mangelnder Teilhabe und Teilnahme am politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben.

Im Rahmen von Maßnahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung können und sollen nicht alle Bereiche abgedeckt werden. Zum Teil sind Maßnahmen in anderen Bereichen, wie Grundbildung und Gesundheit Voraussetzungen für eine erfolgreiche Förderung im Bereich Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

Die Indikatoren, an denen eine erfolgreiche armutsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung gemessen werden kann, sind sicherlich Stabilisierung und Erhöhung von Beschäftigung und Einkommen armer Zielgruppen und verbesserte Arbeitsbedingungen. Prosperierende Betriebe können Hinweise auf mögliche Verbesserungen von Einkommens- und Beschäftigungssituationen von Armen geben, reichen aber als alleinige Indikatoren nicht aus. Arme geben oft beispielsweise bessere Ernährung und Wohnverhältnisse sowie den Schulbesuch der Kinder als Folge der Einkommenser-

höhungen, als Indikatoren für ihre verbesserte Lebenssituation an.

Vor dem Hintergrund der meist eingeschränkten Teilhabe und Teilnahme Armer an Entscheidungsprozessen kommt der Zielsetzung der Erhöhung von beruflichen und unternehmerischen Kompetenzen sowie der Erhöhung des oft mangelnden Selbstvertrauens im Umgang mit staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen, also der Artikulations- und Organisationsfähigkeit große Bedeutung zu.

Um beurteilen zu können, welche Wirkungen tatsächlich mit den unterschiedlichen Maßnahmen erreicht werden, müssen die Wirkungen kontinuierlich im Projektverlauf beobachtet und analysiert werden.

Dabei können wir unterscheiden zwischen Projekten der unmittelbaren Armutsbekämpfung, die arme Zielgruppen über kurze Wirkungsketten erreichen und Projekte der übergreifenden Armutsbekämpfung, die arme Zielgruppen erst über längere Wirkungsketten erreichen. Für diese gelten entsprechend dem Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit vom 24.11.97 in unterschiedlichem Umfang die Erfüllung der folgenden Kriterien:

- Arme sind Teil der Zielgruppe.
- Das Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potentiale.
- Die Armen beteiligen sich.
- Das Vorhaben ist in ein armutsorientiertes Umfeld eingebettet.

Darüber hinaus gibt es solche Vorhaben, die eine allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung haben, von denen aber diese Krite-

Kennungen für Projekte der Armutsbekämpfung

	<u>Unmittelbare Armutsbekämpfung</u> Vorhaben mit abgrenzbarer und unmittelbar (über kurze Wirkungskette) erreichbarer Zielgruppe		<u>Übergreifende Armutsbekämpfung</u> Vorhaben mit nicht abgrenzbarer und mittelbar (über längere Wirkungskette) erreichbarer Zielgruppe	
Kriterien	SHA	SUA	MSA	EPA
	Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung	Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung, v.a. soziale Grunddienste	Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene	Allgemein entwicklungspolitische Ausrichtung
1. Sind Arme Teil der Zielgruppe?	Anteil der Armen in der Zielgruppe erreicht - mindestens 50 % - zumindest den Anteil der Armen an der Bevölkerung in der betreffenden Region (Untergrenze 30%)		Arme in der Region bzw. im Land ziehen aus den indirekten Wirkungen des Projekts in nennenswertem Umfang Nutzen	Kriterien werden nicht oder nur teilweise erfüllt; Vorhaben sind aus allgemeinen entwicklungspolitischen Erwägungen förderungswürdig
2. Verbessert das Vorhaben die Lebensbedingungen der Armen und fördert es ihre produktiven Potentiale?	X	X	X	
3. Beteiligen sich die Armen?	Eigenverantwortung und Selbstorganisation	Mitwirkung und Identifizierung mit dem Vorhaben	Wesentliche Mechanismen zur Beteiligung der Armen am politischen und gesellschaftlichen Prozess grundsätzlich vorhanden	
4. Ist das Vorhaben in ein armutsorientiertes Vorhaben eingebettet?	Lokale Rahmenbedingungen im Projektumfeld günstig Freiräume für NGO's gewährleistet		Plausible Wirkungskette zwischen Vorhaben und Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen	

Quelle: BMZ, Referat 411, 24.11.97

rien der Armutsbekämpfung nicht erfüllt werden.

Vorhaben werden je nach Zielsetzung und zugrundeliegenden Wirkungsketten in unterschiedlichem Maß zur Armutsminderung beitragen. Entsprechend differenziert wird auch die Beobachtung armutsmindernder Wirkungen sein.

Wir halten es aber dennoch für wichtig, dass auch Projekte, die keinen expliziten Armutsbezug haben, die Projektwirkungen auf Arme beobachten. Im Rahmen von KMU-Förderung kann es beispielsweise zu Freisetzung von wenig qualifizierten armen Bevölkerungsgruppen kommen oder es entwickelt sich ein verstärkter Druck auf die Arbeitsbedingungen. Dies wären u.U. nicht intendierte Wirkungen. Werden die Wirkungen erst

einmal wahrgenommen und analysiert, so kann im nächsten Schritt entschieden werden, ob im Vorhaben selbst oder im Projektumfeld Maßnahmen ergriffen werden sollten, die die beobachteten Effekte abfedern oder kompensieren können. Projektverantwortliche brauchen hierfür adäquate Instrumente und Methoden.

Die in diesem Orientierungsrahmen vorgestellten Vorgehensweisen, Instrumente und Methoden zeigen sowohl generelle Schritte zur Implementierung und Durchführung des Wirkungsmonitorings auf, als auch spezifischere Vorschläge für ein Monitoring armutsmindernder Wirkungen in WBF-Projekten.

1.2 Zielsetzung des Orientierungsrahmens

Mit dem vorliegenden Orientierungsrahmen möchten wir¹ Sie anregen, mit den wichtigsten am Projekt Beteiligten die Wirkungen des Vorhabens kontinuierlich zu beobachten, um daraus für die Projektdurchführung zu lernen. Wir möchten Ihnen dazu Ideen, Methoden und Instrumente an die Hand geben, mit denen Sie das Wirkungsmonitoring mit den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen nachhaltig durchführen können.

Unser besonderes Anliegen bezieht sich auf das Monitoring von armutsmindernden Wirkungen. Um den verschiedenen Projekttypen der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung gerecht zu werden, haben wir eine Vorgehensweise gewählt, die sich flexibel in die unterschiedlichen WBF-Vorhaben integrieren lässt. Diese Vorhaben können mit dif-

ferierenden Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmenbündeln arbeiten und je nach Interventionsebenen unterschiedlich lange Wirkungsketten bis zur Erreichung der Zielsetzung Armutsminderung durchlaufen.

Wirkungsmonitoring soll die am Vorhaben Beteiligten dabei unterstützen, geplante und nicht intendierte, insbesondere armutsbezogene Wirkungen zu beobachten, zu analysieren und darzustellen, sowie die Projektplanung und -durchführung an den Wirkungen der Projektinterventionen zu (re)orientieren und somit die Qualität der Projektleistungen zu verbessern.

Im **ersten Teil** wenden wir uns vor allem an **AP/BeraterInnen in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung (WBF), Partnerfachkräfte und FachplanerInnen, die bisher kein Wirkungsmonitoring durchführen**, da Sie z.B. glauben, der Zeit- und/oder Kostenaufwand wäre zu hoch oder die Wirkungen Ihres Projektes lassen sich nicht beobachten und erst recht nicht messen.

Wir zeigen deshalb unter **Punkt 2** auf, warum Wirkungsmonitoring wichtig ist, wie es Ihnen nützen kann und auf welchen Konzepten heute in der GTZ ein auf Ergebnisse und Wirkungen ausgerichtetes Monitoring- und Evaluierungssystem aufbaut.

Unter **Punkt 3** stellen wir dar, was wir unter Monitoring, Wirkungen und Wirkungsmonitoring verstehen und wie insbesondere armutsmindernde Wirkungen erfasst werden können.²

¹ Das Sektorprojekt "Armutsminderung durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung" und die Stabsstelle 04.

² Wir lehnen uns dabei konzeptionell stark an die GTZ-Publikationen der Stabsstelle 04 "Monitoring im Projekt" sowie der Abteilung 45 und einer schweizerischen Entwicklungsorganisation "Guidelines for Impact Monitoring – Sustainable Land Management" an.

Unter **Punkt 4** beschreiben wir kurz sechs methodische Schritte zum Aufbau und zur Durchführung von Wirkungsmonitoring, die im Teil II ausführlich mit Bezug auf die unterschiedlichen Arbeitsbereiche dargestellt werden.

Die Lektüre von Teil I ist für den/die LeserIn keine Voraussetzung für das Verständnis des Teiles II.

Mit dem **zweiten Teil**, der wesentlich umfangreicher ist, wenden wir uns an **die selbe Lesergruppe, die aber entschlossen ist, Wirkungsmonitoring** in den jeweiligen Projekten einzuführen oder es schon durchführen. Wir wollen ihnen konkretes Handwerkszeug an die Hand geben.

Dazu stellen wir unter **Punkt eins** die sechs Schritte zur Implementierung und zur Durchführung von Wirkungsmonitoring ausführlich mit Bezug zu Beispielen aus dem Projektalltag im Bereich WBF dar. Unter **Punkt zwei** präsentieren wir anhand von Kurzbeschreibungen verschiedene Methoden und Instrumente, die Sie anwenden können. Unter **Punkt drei** stellen wir Beispiele aus der Projektpraxis vor, deren Vorgehen wir die einzelnen Schritte zugeordnet haben, um unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten der sechs Schritte in der Projektpraxis aufzuzeigen.

2. Wozu und warum brauchen wir Wirkungsmonitoring?

2.1 Wozu dient das Monitoring von Wirkungen?

Wirkungsmonitoring ermöglicht Ihnen und den weiteren am Projekt Beteiligten, die positiven und negativen Veränderungen, bei den beteiligten Institutionen, bei den Zielgruppen und im Projektumfeld zu beobachten und daraus zu **lernen**.

Sie können beispielsweise erfahren,

- welche erwünschten oder unerwünschten Veränderungen sich bei wem einstellen,
- wie diese Veränderungen zustande kommen und,
- warum sich manche gewünschten Veränderungen nicht einstellen.

Dieses Beobachten der Veränderungen und das "Lernen" aus den gemachten Erfahrungen ermöglichen Ihnen, zusammen mit den Beteiligten Antworten auf die Fragen zu finden: Können wir in der bisherigen Form weiter verfahren? Oder: Was können und sollen wir anders machen, um die erwünschten Veränderungen zu erreichen?

Wirkungsmonitoring schafft also die Basis dafür, die **Projektplanung und -durchführung im Projektverlauf so anzupassen, daß sie sich an den beabsichtigten, insbesondere armutsmindernden, Wirkungen orientieren** und so **die Qualität der Projektleistungen zu verbessern**.

Wirkungsmonitoring unterstützt die Projektbeteiligten darüber hinaus bei Ihrer **Rechenschaftslegung** gegenüber Ihren Auftraggebern und/oder Finanziers (BMZ/nationale Regierungen/internationale Organisa-

tionen) indem es ihnen die notwendigen Informationen an die Hand gibt, um **darzustellen, was die Beteiligten mit der Projektarbeit erreicht und wie sie es erreicht haben**.

2.2 Wirkungsmonitoring als Teil des Qualitätsmanagements der GTZ

Die GTZ verfügt bereits über zahlreiche organisatorische Einrichtungen, Instrumente und Verfahren zur Gewährleistung der inhaltlichen und formal-administrativen Qualität ihrer Arbeit. Untersuchungen laufender und abgeschlossener TZ-Vorhaben der letzten Jahre zeigen, daß die vor Ort geleistete Arbeit angesichts der objektiven Schwierigkeiten von Entwicklungszusammenarbeit einen durchaus zufriedenstellenden Standard aufweist.³

Angesichts der Herausforderung, die Qualität ihrer weltweiten Entwicklungsarbeit auch unter den Bedingungen von Dezentralisierung und Flexibilisierung zu sichern, muss die GTZ neue Wege beschreiten und ihr Instrumentarium entsprechend anpassen.

Bislang basierte Qualitätssicherung vor allem auf "*quality at entry*". Zunächst wurden die Voraussetzungen für ein Projekt gründlich geklärt. Dann wurden alle Schritte logisch und zielorientiert geplant - diese Vorgehensweise erschien als Garant für Qualität und Erfolg. Die Projektpraxis vieler Jahre zeigt uns aber, daß dies nicht immer zutrifft - jedenfalls dann nicht, wenn wir unter "Erfolg" positive Entwicklungsergebnisse verstehen.

Gründliche Planung, gepaart mit einem auf Soll-/Ist-Vergleiche ausgerichteten Monito-

³ Vgl. "Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele", GTZ 1998

ring, erlaubt eine "Projektdurchführung nach Plan". Diese ist aber nicht notwendigerweise mit tatsächlichem Entwicklungserfolg identisch. Es hat sich gezeigt, dass der Aufwand, den wir in die genaue Vorausplanung einzelner Projekte investieren, mit dem Voranbringen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsprozesse in Partnerländern nicht ausreichend korreliert. Mehr Planung bedeutet nicht automatisch mehr Erfolg. Wenn es heute, zu Zeiten einer stark dynamisierten Entwicklungszusammenarbeit, überhaupt noch einen Zusammenhang zwischen verfeinerter Planung und Entwicklungserfolg gibt, dann scheint er eher gegenläufig zu sein. Die Projektpraxis zeigt uns immer wieder, daß Planung durch die Festlegung von immer mehr Details nicht, wie bisher oft angenommen, realistischer, sondern im Gegenteil "unrealistischer" wird. Geleitet von Plänen, mit oft ehrgeizigen Oberzielen und Zielen sowie imposanten Aktivitätenlisten nehmen unsere Möglichkeiten rapide ab, in der Praxis der Projektdurchführung unvorhergesehene Gelegenheiten beim Schopf zu packen und nicht erwartete Hindernisse elegant zu umgehen.

Um dieser *"Logik des Misslingens"* zu entkommen, müssen wir unsere Arbeitsweise - die eingeschliffenen Routinen, mit denen wir ein Vorhaben angehen, durchführen und beobachten - in entscheidenden Punkten ändern. Im Kern geht es darum, unseren Blick von der Planung zu Ergebnissen und Wirkungen zu wenden. Wir müssen unseren Planungsaufwand auf ein **notwendiges Maß** zurücknehmen und die dadurch frei werden- den Energien entschlossen in die systematische Beobachtung und Analyse von Ergebnissen und Wirkungen investieren. Diese Informationen geben uns Anhaltspunkte für gegebenenfalls notwendige Änderungen auf den verschiedenen Ebenen der Projektarbeit.

Im Zuge der Umgestaltung zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb ist die GTZ auf diesem Wege schon ein gutes Stück vorangekommen. Die Arbeitsebene hat das Thema Wirkungsbeobachtung bereits aus eigenem Antrieb mit großer Energie aufgegriffen. Gleichzeitig hat die obere Führungsebene der GTZ die für das *"Wenden des Blicks"* erforderlichen Grundsatzentscheidungen getroffen.

2.3 Ein neues Qualitätsmanagement

Meilensteine der Implementierung von Qualitätssicherung in der GTZ sind die Einführung von ZOPP im Jahre 1983, das Projekt "Planung und Nachhaltigkeit" 1992, die Schaffung einer "Gruppe Qualitätssicherung der Angebote" 1993, die Neufassung der Entscheidungsvorlagen für die Vorbereitung und Durchführung von Vorhaben 1996, die Optimierung der internen Dienstleister 1996, die Analyse der Kernaufgaben der GTZ und die Einrichtung des bereichsübergreifenden Teams Qualitätsberatung 1997. Überblickt man den gesamten Prozess, so lässt sich ein Wandel der Qualitätskriterien vom Machen zum Beraten feststellen. Vorgehensweisen, die zwar das Projektkonzept ausführlich beschreiben, aber den Projekterfolg nicht ausreichend bewerten, werden zunehmend kritisch gesehen.

Vor diesem Hintergrund traf die Leitung der GTZ im November 1997 eine weitreichende Entscheidung zum Qualitätsmanagement, in der die folgenden drei Leitgedanken formuliert wurden:

- a) *"Für die GTZ bedeutet Qualität die Übereinstimmung ihrer Dienstleistungen mit dem Kundenwunsch."*
- b) *"Die wichtigste Grundlage für ein durchgängig hohes Qualitätsniveau von Dienstleistungen der GTZ ist eine insge-*

samt auf Qualität ausgerichtete Unternehmenskultur."

- c) *"Die Zufriedenheit ihrer Kunden kann die GTZ letztlich nur durch die Nützlichkeit ihrer Leistungsergebnisse erreichen."*

Qualität hatte in der GTZ bislang einen absoluten und normativen Charakter. Sie sollte gemessen werden am Grad der Armutsmin- derung, an der Förderung von Frauen, am Schutz der Umwelt u.v.a.m. Fortwährend kamen neue Anforderungen hinzu, die Mitar- beiter/-innen in Projekten und der Zentrale belasteten, aber an Ablauf und Ergebnis der Arbeit wenig änderten.

Die oben skizzierte Neuorientierung zur Qualität eröffnet neue Wege. Ausgehend von der Einsicht, daß wir in der Entwicklungs- zusammenarbeit nur das erreichen können, was unsere "Kunden" wollen, sieht die GTZ nun in der Übereinstimmung ihrer Dienstlei- stungen mit dem Kundenwunsch zwar nicht das einzige, aber das ausschlaggebende Kriterium für Qualität:

Qualitätskriterien sind nicht mehr absolut, sondern **relativ!**

Aber wer ist der Kunde? Kunden sind für die GTZ der/die Auftraggeber, die Partner und die Zielgruppen, also ein breites Spektrum von Akteuren, die im Normalfall über zumin- dest partiell unterschiedliche Interessen verfügen.

Es gibt somit nicht **den** Kundenwunsch, sondern die z.T. divergierenden Interessen der einzelnen Akteure, die sich an einem Vorhaben beteiligen.

Eine der wichtigsten Aufgaben der GTZ ist die Auftragsklärung. Ausgehend von Anfra- gen nach Unterstützung werden im Rahmen

eines Beratungsprozesses mit den verschie- denen Beteiligten und Interessensgruppen (Stakeholdern) die unterschiedlichen Zielset- zungen und Wünsche herausgearbeitet und wenn möglich konsolidiert.

Diese Arbeit schließt eine Beratungsfunktion ein. Sollte die GTZ die Zielsetzung oder den vorgeschlagenen Aktionsbereich als nicht adäquat oder im Widerspruch zur professio- nellen Ethik ihrer entwicklungspolitischen Arbeit stehend einschätzen, so wird sie im Rahmen des Beratungsprozesses versu- chen, eine gemeinsame Sichtweise aller Akteure, d.h. auch der GTZ herbeizuführen. Gelingt dies nicht, kann sie sich gegebe- nenfalls aus dem Beratungsauftrag zu- rückziehen.

Woran erkennt die GTZ, ob ihre unter- schiedlichen Kunden mit der erbrachten Leistung zufrieden sind?

Wie bereits gesagt, reichen gute Absichten und präzise formulierte Pläne nicht aus. Für unsere Kunden - Auftraggeber, Partnern und Zielgruppen - zählen in erster Linie die Er- gebnisse der Arbeit und das, was damit unter realen Entwicklungsbedingungen tatsächlich bewirkt wird. Wenn wir also die Zufriedenheit unserer Kunden als Maßstab für Qualität nehmen und gleichzeitig wissen, daß diese Zufriedenheit auf nützlichen Ergebnissen und Wirkungen beruht, dann heißt das, daß wir

- die Voraussetzungen für gute Leistungen schaffen, aber auch
- immer wieder überprüfen müssen, wel- chen Erfolg unsere Aktivitäten tatsächlich haben.

2.3.1 Schaffung der Voraussetzungen für gute Leistungen

Um die Voraussetzungen für gute Leistungen zu verbessern, hat die GTZ bereits wichtige Schritte unternommen. Die Reform des Personalmanagements war von der Erkenntnis geleitet, daß die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der GTZ die bei weitem wichtigste Stütze für gute Qualität sind. Die im Personalauswahlverfahren vorgenommenen Anpassungen sind von der Erfahrung geprägt, daß es darauf ankommt, von Anfang an die "richtigen Leute" einzustellen und die durch Fortbildung möglichen Korrekturen nicht zu überschätzen. Ohne geeignetes Personal sind gute Leistungen nicht möglich, aber das ist noch nicht alles.

Ein weiterer wichtiger Grundpfeiler für gute Leistungen sind geeignete Aufbau- und Ablaufstrukturen. Die besten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schöpfen ihr Potential nicht aus, wenn ihrem Können und ihrer Motivation durch überholte Organisation und Verfahren die Flügel beschnitten werden. Durch Dezentralisierung und Flexibilisierung sowie dem begleitenden neuen Orientierungs- und Regelwerk hat die GTZ die Voraussetzungen für die Einhaltung hoher Qualitätsstandards in ihrer Arbeit deutlich verbessert..

Nun bleibt noch die weitere Bedingung für hohe Qualität, nämlich systematisch zu überprüfen, welchen Erfolg unsere Bemühungen tatsächlich haben. Dazu bedurfte es eines neuen, auf Lernen aufbauenden Evaluierungsansatzes.

2.4 Ein neuer Evaluierungsansatz

Wodurch und wovon lernen wir? Über individuelles und institutionelles Lernen wurden zahlreiche Analysen erstellt und viele Bücher geschrieben, die alle unser Verständnis für

Lernprozesse erheblich erweitert haben. Darauf können wir hier nicht näher eingehen. Eine durchgängige Erkenntnis lautet aber, daß man sich die Ergebnisse und Wirkungen der eigenen Arbeit ansehen muss, um richtig und angemessen handeln zu können. Ingenieure unterscheiden in diesem Zusammenhang die Begriffe "steuern" und "regeln". Wenn ein Produktionsprozess in allen Einzelheiten bestimmt ist und nicht durch äußere Einflüsse gestört werden kann, lässt er sich erfolgreich mittels eines festliegenden Programms "steuern". Wo jedoch unter schwankenden Bedingungen produziert werden muss, lassen sich bestimmte Ziele nur durch "Regelung" erreichen. Steuerung beruht auf der immer gleichen Ausführung vorher festgelegter Befehle, während sich die Regelung an ihrem Ergebnis orientiert und beobachtete Ausschläge flexibel korrigiert. Das Symbol für Steuerung ist der gerade Pfeil, das Symbol für Regelung die Schleife, auch "Rückkoppelung" oder "feedback" genannt. **Auf solchen rückkoppelnden Schleifen beruht Lernen: die Beobachtung und Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen des eigenen Handelns ist seine wichtigste Quelle.**

Um die Lernfunktion von Monitoring und Evaluierung zu verstärken, müssen wir auch in diesen Bereichen neue Wege gehen. Die bisher im Vordergrund unserer M&E-Verfahren stehende Methode des Soll/Ist-Vergleichs reicht nicht aus, um das für erfolgreiches Handeln nötige "feedback" zu bekommen. Wir haben in der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder die Erfahrung machen müssen, daß die Ergebnisse und Wirkungen eines Vorhabens vom Intendierten abweichen, daß Geplantes nicht erreicht wurde, bzw. Erreichtes nicht intendiert war. Das heißt, daß viele Ergebnisse und Wirkungen unseres Handelns jenseits von dem

liegen, was durch eine am Soll orientierte Betrachtung des Ist erfasst werden kann.

Die entscheidende Frage einer Erfolgsprüfung lautet daher nicht, ob die geplanten Ergebnisse erreicht, **sondern welche Ergebnisse erreicht wurden**. Und auch die Frage, ob die eingetretenen Wirkungen mit den geplanten Zielen übereinstimmen, ist weniger wichtig als die Beantwortung der Frage, **welche Wirkungen tatsächlich eingetreten sind**.

2.4.1 Ein Paradigmenwechsel

Dies führt zu einem Paradigmenwechsel in Planung und Evaluierung, der insbesondere bei den eher komplexen Ansätzen einer armutsorientierten Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung die Chancen für eine nachfrageorientierte Projektpraxis erhöht.

Die traditionelle Vorgehensweise ist von linearem, arbeitsteiligem Denken geprägt. „In einem systemisch strukturierten Lernprozess (...) dominiert aber eine „iterative Vorgehensweise, in dem jedes gelöste Problem neue Fragen aufwirft und neue Probleme erzeugt. (...) Das Projekt plant damit nicht im Detail und ex ante einen komplexen Entwicklungsprozess, sondern reagiert flexibel auf eine sich artikulierende Nachfrage – selbstverständlich vor dem Hintergrund ex ante definierter allgemeiner Ziele. Flexibilität und Nachfrageorientierung dürfen dabei nicht mit Ziellosigkeit und Beliebigkeit verwechselt werden“. ⁴ Lernen in rückkoppelnden Schleifen führt zu einem anderen Umgang mit

Plänen, Zielen und im Projektverlauf registrierten Abweichungen von ihnen:

„Bislang wird eine Abweichung vom Plan, vom anvisierten Ziel oder den intendierten Wirkungen als etwas Negatives erlebt, was bei den Beteiligten Widerstand und Frustrationen provoziert. Aber was passiert eigentlich, wenn Projektziel und –plan bewusst als Variable angesehen werden, die sich im Projektverlauf nicht nur ändern, sondern auch entwickeln sollen?“⁵

Nach wie vor müssen wir selbstverständlich Auftraggebern und Öffentlichkeit Rechenschaft darüber ablegen, ob und bis zu welchem Grad ein Vorhaben sein Ziel erreicht hat, gegebenenfalls aber auch, warum die ursprünglich geplanten Ziele nicht erreicht werden konnten und wie sich dementsprechend die Projektkonzeption gewandelt hat. Dafür und für unser eigenes Qualitätsmanagement brauchen wir daher auch Informationen über nicht intendierte Ergebnisse und Wirkungen, und zwar sowohl positiver wie negativer Art.

Der neue, auf Wirkung ausgerichtete Evaluierungsansatz eröffnet weitere Möglichkeiten. Er geht nicht nur über die Methode des Soll/Ist-Vergleichs hinaus, sondern kann auch über die Einzelfallbetrachtung hinausgehen. Heute lässt sich feststellen, daß das einzelne Vorhaben seltener die entscheidende "unit of account" (Handlungseinheit, über die Rechenschaft abgelegt wird) ist. Projekterfolg ist nicht immer gleich Entwicklungserfolg. Projekte können erfolgreich abgewickelt worden sein, ohne die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in ihrer Umge-

⁴ Meyer-Stamer, Qualmann, "Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Subsistenz-Kleingewerbes und Beschäftigungsförderung – Ansatzpunkte und Komplementaritäten", 1999, S.25

⁵ Zitat, Müller-Glodde, Rainer, "Wie plant man, was sich nicht denken lässt?", in Drehscheibe, GTZ, OE 4206, Ausgabe Nr.9, Oktober 1997, S.3-6)

bung gefördert zu haben; ja, sie können sogar einen negativen Einfluss auf den Entwicklungsprozess gehabt haben. Diese Wirkungen lassen sich dann aber nicht mehr von einzelnen Projekten nachweisen, sondern eher durch ein vorhabenunabhängiges Wirkungsmonitoring, wie wir es unter Punkt 3.3 erläutern.

2.5 Das neue Evaluierungssystem der GTZ

Die GTZ ist heute dabei, nach dem oben dargestellten Evaluierungsansatz und in Absprache mit ihren Auftraggebern ein neues Evaluierungssystem aufzubauen.

Dieses Evaluierungssystem muss, um den erwarteten Nutzen zu entfalten und sowohl intern als auch extern akzeptiert zu werden, mit zwei grundlegenden Anforderungen übereinstimmen:

- es muss in das vom BMZ 1997 neu gegliederte System der Erfolgskontrolle der deutschen EZ passen, und
- den Grundsätzen der Dezentralisierung der GTZ entsprechen.

Entsprechend wurde das Evaluierungssystem der GTZ neu gegliedert. Da sich die externe Evaluierung der GTZ zunehmend auf größere, über das einzelne Projekt hinausgehende Prüfeinheiten wie Querschnittsthemen, Sektoren und Instrumente ausrichtet, wurden die Evaluierungsaufgaben, die von der GTZ zu übernehmen sind, erweitert. Zum Aufgabenkatalog der GTZ gehören heute neben dem regelmäßigen Verlaufs- und Wirkungsmonitoring und den besonderen Projektkontrollen wie PFK und Schlussprüfung nicht nur die Beobachtung der Angebote und der Projektvorbereitung. Der GTZ wurde auch ein Großteil der bislang vom BMZ durchgeführten Einzelpro-

jektevaluierungen übertragen, mit der Auflage, dabei das Evaluierungsraster des BMZ und die vom DAC formulierten Evaluierungsprinzipien zu beachten.⁶

Auf diese Weise fügt sich das Evaluierungssystem der GTZ in das vom BMZ neu gestaltete System der Erfolgskontrolle der deutschen EZ ein.

Die zweite Anforderung betrifft die Beachtung der Grundsätze der Dezentralisierung. Grundlage der Dezentralisierung ist das Vertrauen in die Kompetenz und die Bereitschaft der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, am eigenen Arbeitsplatz Verantwortung für Qualität zu übernehmen. Dies ist die Voraussetzung für kundenorientierte Dienstleistungen. Das Sicherstellen von Qualität darf daher nicht an eine zentrale Überwachungs- oder Prüfstelle delegiert werden. Ein durchgängig hohes Qualitätsniveau lässt sich nur auf der Grundlage einer insgesamt auf Qualität ausgerichteten Unternehmenskultur realisieren.

Daraus leitet sich ab, daß Monitoring und die Selbstevaluierung der Projekte und Pro-

⁶ Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Nützlichkeit sind die ausschlaggebenden Qualitätsmerkmale eines jeden Evaluierungsvorhabens. Der Forderung nach Unabhängigkeit ist in jedem Stadium des Evaluierungsprozesses nachzukommen, d.h. sowohl während der Planung des gesamten Evaluierungsprogramms, als auch in der Formulierung der terms of reference und der Auswahl des Evaluierungsteams. Evaluierungsaufgaben sollen grundsätzlich vom operativen Management getrennt wahrgenommen werden. Allerdings darf die institutionelle Trennung nicht so weit getrieben werden, daß die Verknüpfung zwischen Evaluationsergebnissen und operativen Entscheidungen verloren geht. Eine Möglichkeit, die erforderliche Balance zu wahren, besteht darin, die Evaluierungsfunktionen an eine besondere, den obersten Leitungsorganen direkt unterstellte Organisationseinheit zu übertragen.

gramme die Basis des gesamten Evaluierungssystems der GTZ bilden muss. Ob Qualitätssicherung auf Kontrolle oder auf Selbstverantwortung vertraut, macht einen immensen Unterschied. Die Erfahrungen lehren uns, daß Selbstevaluierung in der Regel kritischer und preiswerter als externe Kontrolle ist - und daß sie außerdem einen entscheidenden Beitrag zum Lernen sowohl in den Vorhaben als auch im Unternehmen GTZ leistet.

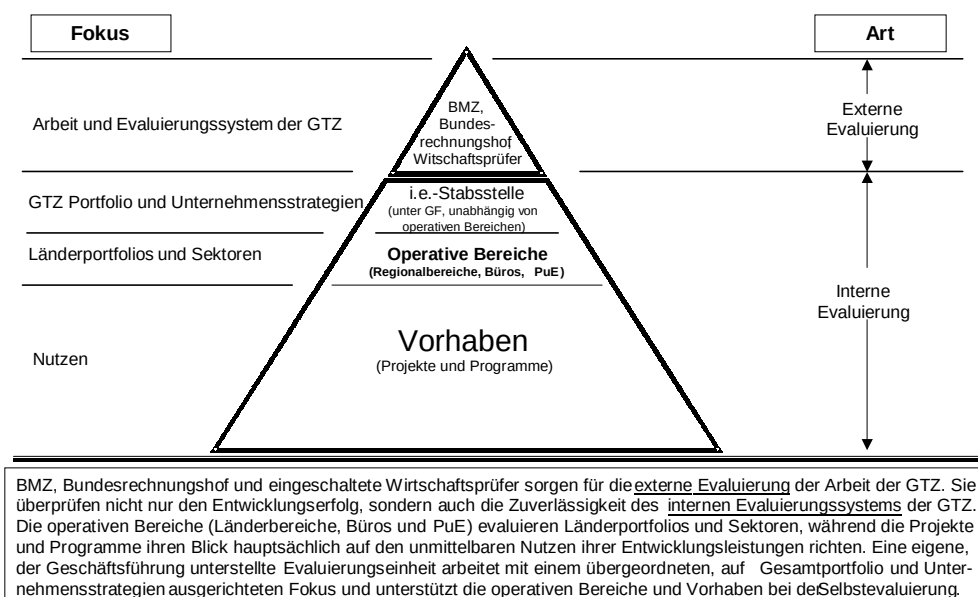
Das Evaluierungssystem der GTZ kann sich allerdings nicht nur auf die beiden Säulen Evaluierung durch externe Stellen und die Selbstevaluierung der Vorhaben und operativen Bereiche stützen. Beide Evaluierungsansätze sind zwar Bestandteile eines modernen Evaluierungssystems, erfüllen aber noch nicht sämtliche Anforderungen. Externe Evaluierungsmaßnahmen dienen in erster Linie der Rechenschaftslegung, die operativen Bereiche können daraus nur bedingt lernen. Umgekehrt steht bei Selbstevaluierungsmaßnahmen das Lernen im Vordergrund, während zur Rechenschaftslegung Zwischenschritte erforderlich sind, mit denen

die Einzelinformationen aggregiert und verdichtet werden müssen.

Deshalb ist als drittes Element der internen Evaluierung eine vom operativen Management unabhängige Evaluierungseinheit erforderlich, die die Selbstevaluierungsmaßnahmen der operativen Bereiche unterstützt und die Aggregation der Einzelinformationen vornimmt, die für die externe Evaluierung erforderlichen Zuarbeiten leistet und insgesamt für das reibungslose Funktionieren des Gesamtsystems sorgt. Momentan werden diese Aufgaben vom Team Interne Evaluierung in der Stabsstelle 04 durchgeführt. Im Herbst 1999 wird die GTZ aber über eine organisatorische Neufassung ihrer internen Evaluierungskapazität entscheiden.

Das heute im Aufbau befindliche Evaluierungssystem der GTZ hat, wie unten dargestellt, die Form einer Pyramide, die auf Selbstevaluierung basiert und mit einer eigenen Evaluierungseinheit die Anbindung an die externe Evaluierung schafft. Das System arbeitet bereits in wesentlichen Teilen und soll bis Mitte 2000 voll funktionsfähig sein.

Das Evaluierungssystem der GTZ



3. Unser Verständnis von Wirkungs-monitoring

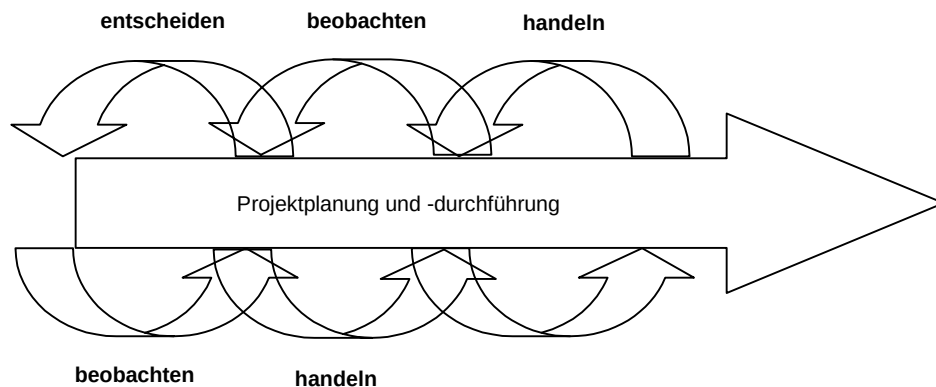
3.1 Monitoring als Instrument und Prozess

Wir verstehen Monitoring gemäß dem allgemeinen GTZ-Verständnis⁷

- als ein **Projektmanagementinstrument**, das die Projektverantwortlichen, d.h. unsere "Partner"⁸ und ihre Berater dabei unterstützt, ihre Arbeit kontinuierlich auf die angestrebten Projektergebnisse und Projektziele hin auszurichten, dies zu dokumentieren und zu präsentieren und die Qualität der Projektleistungen zu verbessern,

- als einen organisierten **Kommunikations- und Verständigungsprozess** zwischen den verschiedenen Beteiligten über die Fragen: Was wollen wir? Wo stehen wir? Wohin bewegen wir uns? Welche Korrekturen sind nötig?
- als ein **Organisationsentwicklungsinstrument**, mit dem ein Lern- und Entwicklungsprozess initiiert wird, der von den Beteiligten an einem Vorhaben in eigener Verantwortung getragen wird.

Monitoring ist ein Bestandteil des "Project Cycle Management". Auch Monitoringaktivitäten müssen geplant und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden.



<i>"Monitoring befasst sich mit einer bewussten Auswahl an Fragen, die wir zielgerichtet und systematisch verfolgen. Die gewonnenen Einsichten dienen den Beteiligten bei der Entscheidungsfindung, der Steuerung und Gestaltung ihres Vorhabens, somit der bestmöglichen Zielerreichung."</i>	Monitoring ist <i>nicht nur</i> das Beschaffen von Informationen und das Handling (das Messen, Beschreiben, Auswerten, Besprechen und Weiterleiten) von Informationen. Sondern Monitoring ist <i>auch</i>, die Ergebnisse in Planung und Durchführung einfließen zu lassen, diese zu verbessern, anzupassen, zu verändern. <i>"Monitoring braucht nicht nur Instrumente, sondern Monitoring braucht auch Gesprächsbereitschaft"</i>⁹
---	--

⁷ "Monitoring im Projekt"

⁸ Unter Partner verstehen wir diejenigen Organisationen oder Arbeitseinheiten im Partnerland, mit denen wir direkt zusammenarbeiten. Sie sind die Kunden der GTZ-Beratung, die Empfänger der GTZ-Leistungen.

⁹ Zitate aus "Monitoring - mit der Realität in Kontakt bleiben" "Monitoring im Projekt"

3.2 Verschiedene Ebenen des Monitorings

Wir unterscheiden drei Ebenen des Monitorings¹⁰:

Aktivitätenmonitoring:

Welche Aktivitäten haben wir geplant? Welche Aktivitäten haben wir durchgeführt (Soll-/Ist-Vergleich)

Ergebnismonitoring:

Was haben wir erreicht? Wie viel haben wir erreicht?

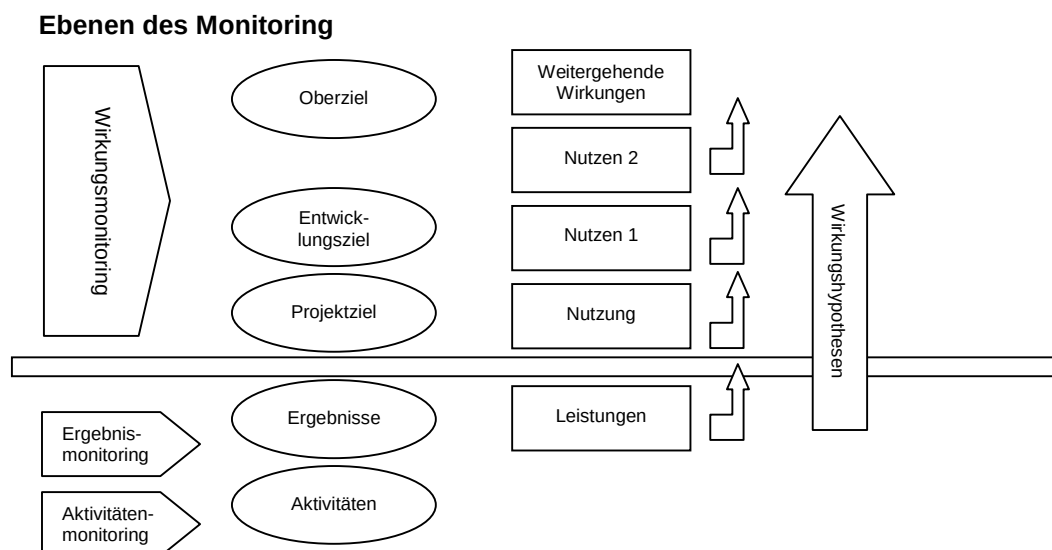
Wirkungsmonitoring:

Welche Auswirkungen hat unsere Arbeit?

In diesem Orientierungsrahmen konzentrieren wir uns auf das Monitoring der Wirkungen.

Wie oben dargestellt, bietet Wirkungsmonitoring die Basis dafür, Projekt- und Programmdurchführung an den beabsichtigten Wirkungen zu orientieren. Korrekturen an einem nicht die beabsichtigten Wirkungen

erreichenden Projekt vorzunehmen, heißt natürlich, an seiner Konzeption und/oder seiner Organisation und/oder seinem Umfeld und/oder seinem Zielgruppenbezug etc., also an seinen strategischen Größen etwas zu ändern. Aber dies bedeutet nicht, daß die Projektbeteiligten ständig alle diese strategischen Größen beobachten müssen. Vielmehr folgt daraus, daß die Projektmitarbeiter/-innen beobachten sollten, ob die intendierten Ergebnisse und Wirkungen, bzw. welche Ergebnisse und Wirkungen erreicht werden, um dann im Falle von Abweichungen die Ursachen zu suchen und an den entsprechenden Stellen korrigierend einzugreifen. Die Projekte sollten sich mit den Beteiligten darüber verständigen, welche Arten von Monitoring sie unter der Berücksichtigung ihrer Zielsetzungen und von zeitlichen und finanziellen Ressourcen zusätzlich durchführen können. Wenn Sie Ihr Verständnis über die anderen Ebenen des Monitoring vertiefen möchten, empfehlen wir Ihnen vor allem die Lektüre der Publikationen "Monitoring im Projekt - Eine Orientierung für



¹⁰ Darüber hinaus kann man noch zwei weitere Ebenen unterscheiden: 1. Umfeldmonitoring: Welche externen Faktoren fördern oder hemmen unsere Arbeit? 2. Prozessmonitoring: Wie haben wir etwas erreicht? Warum haben wir etwas nicht erreicht?

Vorhaben in der Technischen Zusammenarbeit", "Monitoring – mit der Realität in Kontakt bleiben", sowie "Prozessmonitoring – Eine Arbeitshilfe für Projektmitarbeiter/-innen".¹¹

3.3 Von welchen Wirkungen sprechen wir?

*"Vorhaben sind wirksam, wenn die Zielgruppen die Projektleistungen brauchen, sie nutzen und sich dadurch in der von ihnen angestrebten Richtung weiterentwickeln"*¹²

Wir verstehen unter Wirkungen die erwünschten und unerwünschten, beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen der Projektinterventionen oder Projektleistungen.

Wir unterscheiden bei **Wirkungen** gemäß dem allgemeinen GTZ-Verständnis zwischen Nutzung, direktem Nutzen und weitergehenden Wirkungen:

- **Nutzung** – die erste Wirkungsebene - beschreibt, ob und wie die Projektleistungen durch die Zielgruppen genutzt werden
- **direkter Nutzen** – die zweite Wirkungsebene - beschreibt den aus der Nutzung direkt erzielten Nutzen für die Zielgruppen
- **weitergehende indirekte Wirkungen und höchst aggregierte Entwicklungsfortschritte** – die weiteren Wirkungsebenen - beschreiben die Veränderungen, die unsere Arbeit über den direkten Nutzen hinaus im Umfeld bewirken oder auch längerfristige Wirkungen, die sich erst nach dem Ende des Projektes einstellen.

3.3.1 Die Schwierigkeiten der Wirkungsmessung

Bislang werden Projekte und Programme mit den an ihre Erfolgskontrolle gestellten Anforderungen meistens überfordert. Die meisten M&E-Systeme sind auf Soll-/Ist-Vergleiche ausgerichtet, sollen aber dennoch nachweisen, was sie zur Erreichung höchst-aggregierter Entwicklungsfortschritte (wie beispielsweise Armutsminderung in einer Region, in einem Land) beigetragen haben. Dazu sind, wie die Erfahrungen zeigen, nur wenige Projekte in der Lage. Selten liegen zuverlässige Leistungsspiegel vor und wenn überhaupt ein Bezug zu hoch-aggregierten Entwicklungsfortschritten hergestellt wird, läuft er über lange, meist nicht mehr nachvollziehbare Wirkungshypothesen, die erklären sollen, daß und warum das Vorhaben z.B. die Armutssituation in einem bestimmten Umfeld mindert.

Die Überzeugungskraft dieser "Wirkungsnachweise" ist gering. In der Vergangenheit war daher auch häufig zu hören, das jeweilige Projektmanagement nehme seine M&E Aufgaben nicht ausreichend und professionell genug wahr.

In letzter Zeit nimmt aber die Einsicht zu, daß in der Regel nicht das Projektmanagement versagt, sondern von den Vorhaben etwas zumeist Unmögliches verlangt wird. Viele TZ-Projekte leisten zwar mit Sicherheit einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, aber der lässt sich - bei einer Mittelausstattung von durchschnittlich fünf Millionen DM - in dem Geflecht realer Entwicklungsprozesse kaum je statistisch isolieren. Fachlich spricht man von einem zu geringen "Faktorgewicht".

¹¹ Siehe Literaturliste im Anhang.

¹² "Monitoring im Projekt"

Der heutige Druck, Ergebnisse und Wirkungen nachzuweisen, scheint das Problem noch zu verstärken. Weil Auftraggeber und Öffentlichkeit zuverlässig darüber informiert werden sollen, was mit den in Entwicklungszusammenarbeit investierten Steuergeldern tatsächlich erreicht wurde, sollen nun "empirische Belege" vorgelegt werden, wo man bisher eher mit Absichtserklärungen arbeitete.

Aber wie wollen wir Wirkungsmonitoring durchführen, wenn die Erfahrungen aus zwanzig Jahren M&E-Praxis zeigen, daß sich die Wirkungen von TZ-Projekte nur ein Stück weit zuverlässig verfolgen lassen und, was noch wichtiger ist, wenn wir heute ganz bewusst die Verknüpfung des deutschen Beitrags mit anderen Entwicklungsinitiativen im Partnerland anstreben? Wie soll man in komplexen Entwicklungssystemen den Beitrag eines einzelnen Vorhabens isolieren können?

3.3.2 Das Wirkungsmodell der GTZ

Das "**Wirkungsmodell der GTZ**" liefert eine Antwort auf solche Fragen. Mit diesem Modell wird (soweit bekannt, erstmalig in einem Evaluierungskonzept der internationalen Entwicklungszusammenarbeit) die Existenz einer "Zuordnungslücke" zugegeben und als grundlegendes methodisches Problem von Wirkungsanalysen anerkannt. Wenn irgendwo, dann muss heute bei Wirkungsanalysen die Zeit der bloß guten Absichten endgültig vorbei sein. Um bei der Umsetzung nicht schon mit den ersten Schritten zu scheitern, sondern zu praktisch machbaren Lösungen zu gelangen, muss man wissen, daß die Evaluierung von Ergebnissen und Wirkungen, obwohl nötig, schwer zu realisieren ist. Dabei ist die **Feststellung** von Entwicklungsfortschritten zwar schwierig, aber dennoch möglich. Die eigentlichen Schwierigkeiten liegen in der "Attribution", d. h. in der **Zuordnung** von hoch-aggregierten Entwicklungsfortschritten zu einzelnen Vorhaben.



Zum Verständnis der Schwierigkeiten ist es hilfreich, sich anhand des dargestellten Modells eine typische Wirkungskette eines WBF-Vorhabens anzusehen:

Ausgestattet mit bestimmten Inputs (hier CEFE-Trainer, Räumlichkeiten, didaktisches Material) entfaltet ein Projekt Aktivitäten (z.B. die Durchführung eines CEFE-Trainings für Kleinstunternehmerinnen im informellen Sektor) und bringt dadurch Leistungen und Ergebnisse hervor (Unternehmerinnen nehmen am Training teil). Diese Leistungen werden von den Teilnehmerinnen so genutzt, daß sie das Erlernte (z.B., Entwickeln neuer Produktideen oder zeitnahe Kostenverfolgung) in ihren Kleinstbetrieben umsetzen (Nutzung). Ihr direkter Nutzen wäre dann beispielsweise die Stabilisierung des Unternehmens und damit der Einkommensquelle für die Kleinstunternehmerin oder erhöhtes Einkommen, das sich in einer besseren Ernährung der Familie niederschlägt (eine auf Individuen bezogene armutsmindernde Wirkung).

In diesem unteren Teil der Wirkungskette ist die Zuordnung noch relativ einfach, denn die Analyse bewegt sich in unmittelbarer Nachbarschaft zum Vorhaben. Allerdings können auch hier nicht unbedingt Kausalitäten nachgewiesen werden, da es noch eine ganze Reihe anderer Einflussfaktoren gibt, die selten alle bekannt sind und normalerweise nicht isoliert werden können.

Je weiter wir die Wirkungskette hinaufsteigen (und uns damit vom Vorhaben entfernen), um so schwieriger wird die Zuordnung. Bevor wir die höher-aggregierten Entwicklungsfortschritte erreichen, treffen wir in fast allen Fällen auf eine Zuordnungslücke, die kaum ein Projekt mit seinen bordeigenen Mitteln überspringen kann.

Das für das Evaluierungssystem der GTZ angenommene Wirkungsmodell lokalisiert die Zuordnungslücke anhand einer typischen Wirkungskette und es begrenzt anhand dieser Zuordnungslücke die Aufgaben, die von den Vorhaben selbst geleistet werden sollen.

3.3.3 Konsequenzen aus dem Wirkungsmodell für das Impact-Monitoring in Projekten

Von den Vorhaben wird - bei Zugrundelegung dieses Modells - erwartet, daß sie

- a) ihre Wirkungen bis zur Stufe des direkten Nutzens selbst beobachten,
- b) die Ergebnisse der Beobachtung zur Selbststeuerung nutzen und
- c) darüber jederzeit und aktuell Auskunft geben können.¹³

Entsprechend der Projektarbeit zugrundeliegender Wirkungshypothesen und -ketten wird von den Projekten erwartet, daß sie die armutsmindernden Wirkungen ihrer Arbeit bis zum Niveau des in der Wirkungskette definierten direkten Nutzens nachvollziehen.

Die Feststellung möglicher Projektwirkungen jenseits des direkten Nutzens aber (in unserem Modell z.B. die Erhöhung der Zahl der armen Frauen, die über adäquate Beschäftigung und Einkommen in einer Region verfügen und damit armutsmindernde Wirkungen in einer Region), gehören nach diesem Modell nicht zu den Aufgaben, die von den Vorhaben selbst zu erledigen sind. Dafür sind vorhaben-unabhängig ansetzende Evaluierungsverfahren zu benutzen, die größere

¹³ Wenn Projekte weiter als bis zum direkten Nutzen gehen wollen, so können sie das natürlich tun, sollten dann aber versuchen, mit ihren Bemühungen dennoch in einem Kostenrahmen von etwa fünf Prozent des Gesamtbudgets zu bleiben.

"units of account" wie eine Region oder einen Sektor in den Blick nehmen. Ferner ist festzustellen, was sich in deren Entwicklungsstand verändert hat, ohne - und diese Einschränkung ist von großer Bedeutung für die Machbarkeit des Ansatzes - gleichzeitig zu versuchen, die festgestellten Veränderungen bestimmten Projekten zuzuordnen.¹⁴

Die Feststellung höher-aggregierter Entwicklungsfortschritte und ihre Zuordnung sind zwei getrennte Schritte. Der dritte Schritt besteht dann darin, eine plausible Brücke zwischen den Ergebnissen des projektinternen Monitorings und der projekt-unabhängigen Betrachtung von Entwicklungsfortschritten zu schlagen.

Vorhaben-unabhängige Evaluierungen wurden bisher erst in einigen Einzelfällen durchgeführt und bedürfen noch erheblicher organisatorischer und methodischer Ausarbeitung, um zu einem zuverlässig funktionierenden Element im Evaluierungssystem der GTZ zu werden. Klar ist aber schon heute, daß die Unterscheidung zwischen "Monitoring und Selbstevaluierung in den Vorhaben" und "vorhaben-unabhängiger Evaluierung" ein vielversprechendes, realisierbares Konzept für den Aufbau des Evaluierungssystems der GTZ ist. Den sicher wichtigsten Beitrag zu diesem Aufbau können die Vorhaben dadurch leisten, daß sie ihre eigenen, auf den direkten Nutzen beschränkten Wirkungsanalysen entwickeln und dabei der Versuchung widerstehen, ihre professionelle

Evaluierungsarbeit im Nahbereich für Spekulationen am fernen Ende der Wirkungskette aufs Spiel zu setzen.

Im zweiten Teil des Orientierungsrahmens konzentrieren wir uns daher auf das projektinterne Wirkungsmonitoring.

Zwischen Projektleistungen und Wirkungen besteht nicht immer ein nachweisbarer Kausalzusammenhang. Je weiter wir uns von den Aktivitäten entfernen, um so größer werden die Zuordnungslücken, da der Einfluss anderer Faktoren zunimmt. D.h. wir können nicht in jedem Fall nachweisen, daß aufgrund unserer Aktivitäten die beobachtete Veränderung eingetreten ist. Wir können aber mit Hilfe verschiedener Informationen aus Monitoring und Evaluierung in jedem Fall schließen, daß ein plausibler Zusammenhang zwischen Aktivität und Veränderung existiert.

3.4 Konventionelles und Partizipatives Monitoring¹⁵

Wie die folgende Aufstellung zeigt, verstehen wir unter **konventionellem Monitoring** in seiner reinen Form, daß "Fachexperten" zu bestimmten Zeitpunkten anhand von vorbestimmten Indikatoren, den Fortschritt eines Projektes messen und beurteilen. Der Fokus beim konventionellen Monitoring liegt somit darauf, eine möglichst "neutrale" und "objektive" Bewertung des Vorhabens zu erhalten, um Rechenschaft gegenüber den Finanziers oder anderen Anspruchsgruppen des Vorhabens ablegen zu können.

Im Gegensatz dazu kommt beim **partizipativen Monitoring** den Beteiligten eine

¹⁴ Solche Verfahren wurden z.B. im Rahmen der Armutsanalysen der Weltbank schon mehrfach praktiziert. Es sind dafür aber, um ihr volles Potential auszuschöpfen, Geber-Partner-Allianzen erforderlich, die bisher über bescheidene Anfänge noch nicht hinausgekommen sind. Siehe auch T. Kuby, "Making Evaluation Alliances Work", GTZ, May 1997

¹⁵ Deepa Narayan in "Participatory Monitoring and Evaluation – Module VI"

	Konventionelles Monitoring	Partizipatives Monitoring
Wer?	Externe Experten	Beteiligte, einschließlich Zielgruppen, ProjektmitarbeiterInnen, externe Moderation
Wann?	Zu vom Projektmanagement festgelegten Intervallen	Kontinuierlich im Projektverlauf (Entscheidung über Erhebungsintervalle durch die Beteiligten)
Wie?	Auf Workshops oder von Projektverantwortlichen entwickelte Indikatoren, die Inputs und Outputs messen. Fragebogen/Interviews von externen "neutralen" Evaluierern mit Distanz zum Projekt	Indikatoren, die von den Beteiligten identifiziert bzw. entwickelt wurden, um die Ergebnisse und Wirkungen zu beobachten. Einfache, qualitative und quantitative Methoden, von den Beteiligten selbst angewendet (wenn notwendig mit externer Unterstützung – Moderation und Informationserhebung)
Warum?	Damit Projekt und MitarbeiterInnen Rechenschaft gegenüber dem Auftraggeber ablegen	Um die Beteiligten zu befähigen, Korrekturen einzuführen

zentrale und aktive Rolle zu. Sie sind verantwortlich für das Beschaffen und Auswerten der Informationen sowie für die Erarbeitung der Empfehlungen für Veränderungen in Planung und Durchführung. Die Rolle von Externen beim partizipativen Monitoring ist nicht die Beurteilung der Monitoring-Ergebnisse, sondern vielmehr die Begleitung des Prozesses und die Unterstützung des kontinuierlichen Lernens der Beteiligten.

Der Fokus beim partizipativen Monitoring liegt darauf, daß bei den Beteiligten die Fähigkeit und der Wille aufgebaut wird, zu reflektieren, zu analysieren und Verantwortung für die Einführung von empfohlenen Veränderungen zu übernehmen.

Gemäß unseres Verständnisses von Wirkungsmonitoring sehen wir eine rein konventionelle Vorgehensweise für die Einführung und Durchführung von Wirkungsmonitoring **nicht** als sinnvoll an.

Denn die unterschiedlichen Akteure haben verschiedene Interessen und Wahrnehmungen, aber auch verschiedene Kenntnisse

und Erfahrungen, welche ein großes Potential für das Wirkungsmonitoring bergen.

Durch die Beteiligung der verschiedenen Akteure beim Aufbau und der Durchführung des Wirkungsmonitorings erhöhen Sie die Wahrscheinlichkeit, daß das Wirkungsmonitoring den Interessen und Bedürfnissen der Beteiligten entspricht und deshalb

- durchgeführt wird (langfristig auch ohne die Unterstützung des Projektes),
- zuverlässige bzw. realistische Informationen liefert sowie
- wo notwendig, zu Änderungen in der Planung und Durchführung der Aktivitäten und
- der Verbesserung der Qualität der Projektleistungen führt.

Inwieweit und wie die Beteiligten bei einer grundsätzlich partizipativen Vorgehensweise einbezogen werden, kann sehr unterschiedliche Formen annehmen und muss sich vor allem an den Erwartungen der Beteiligten an ein Wirkungsmonitoring ausrichten.

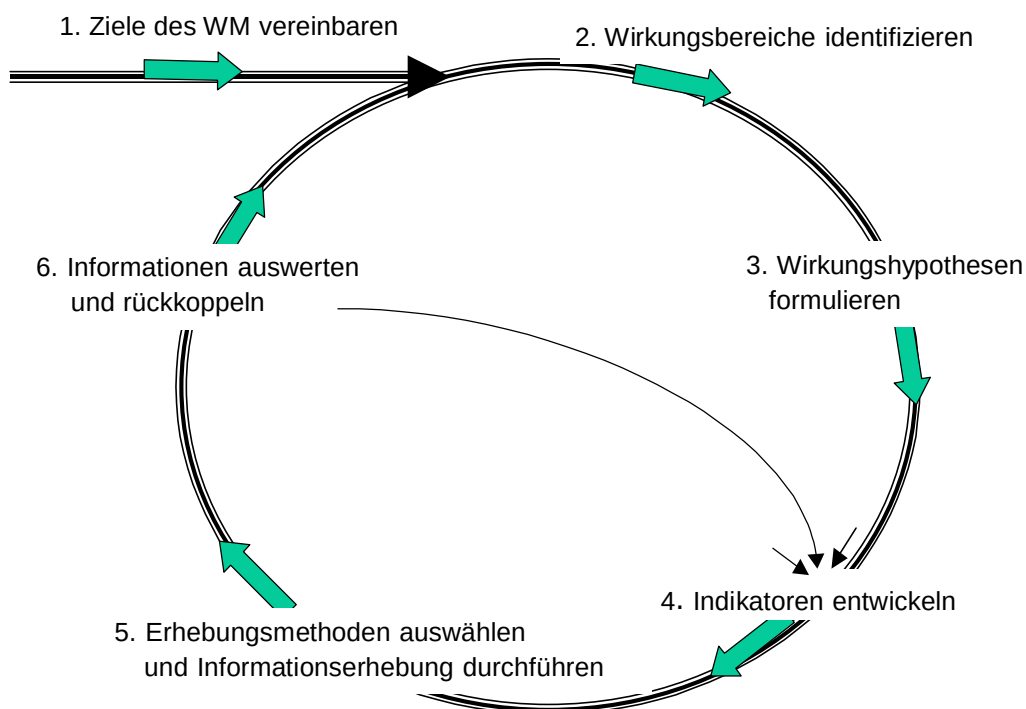
4. Sechs Schritte zur Implementierung und Durchführung von Wirkungsmonitoring

In Anlehnung an die Veröffentlichung *"Guidelines for Impact Monitoring – Sustainable Land Management"*¹⁶ geben wir im folgenden einen Überblick über sechs methodische Schritte, zur partizipativen Implementierung und zur Durchführung von Wirkungsmonitoring.¹⁷

Es handelt sich dabei vor allem um eine methodische Trennung verschiedener Schritt-

te. Die chronologische Reihenfolge der Schritte ist zum Verständnis und zur Einführung von Wirkungsmonitoring zwar zweckmäßig. Damit soll jedoch keinesfalls suggeriert werden, daß die einzelnen Schritte nur in dieser Reihenfolge durchgeführt werden können. Es ist vielmehr wichtig und sinnvoll von einem Schritt nochmals zu einem vorhergehenden zurückzukommen. Z.B. kann es empfehlenswert sein, nachdem bereits Wirkungshypothesen formuliert wurden, nochmals zu überdenken, welche Wirkungsbereiche zu beobachten sind.

Sechs Schritte zum Aufbau und der Durchführung von Wirkungsmonitoring



¹⁶ GTZ, Abteilung 45. Die Veröffentlichung beschreibt sieben Schritte, wobei wir Schritt 6 "Informieren" und Schritt 7 "Auswerten und Rückkoppeln" zu einem Schritt zusammengefasst haben, da wir die methodische Trennung dieser Schritte nur schwer nachvollziehen können.

¹⁷ Im zweiten Teil werden diese Schritte mit Bezug zum jeweiligen Arbeitsbereich ausführlich erläutert.

SCHRITT 1**Vereinbarung der Ziele des Wirkungsmonitorings**

Die Initiative zum Wirkungsmonitoring geht meist von den BeraterInnen aus. Im ersten Schritt sollten Sie deshalb die am Wirkungsmonitoring Beteiligten identifizieren und die Klärung der jeweiligen Interessen und Erwartungen an ein Wirkungsmonitoring herbeiführen. Die Beteiligten sollten darauf aufbauend die Ziele für das Wirkungsmonitoring festlegen. Sie sollten Methoden und Instrumente vereinbaren, mit denen die Schritte zum Aufbau und zur Durchführung des Wirkungsmonitorings gestaltet werden. Eine Person sollte ausgewählt werden, die für die Gestaltung des Prozesses verantwortlich ist.

SCHRITT 2**Identifizierung von Wirkungsbereichen**

Im zweiten Schritt sollten die wichtigsten Beteiligten mögliche Wirkungsbereiche auf verschiedenen Ebenen identifizieren. Es ist hilfreich, Leitfragen zu formulieren: Welche Veränderungen z.B. im Bewusstsein oder Handeln von welchen Organisationen, Gruppen und Individuen streben die Beteiligten an oder erwarten sie? Sie sollten dann mit den Beteiligten die wichtigsten und relevantesten Wirkungsbereiche auswählen, die sie gemeinsam im Projektverlauf beobachten wollen. Es ist hierbei oft sinnvoll, sich zu Beginn des Wirkungsmonitoring auf einen oder wenige Wirkungsbereiche zu konzentrieren.

SCHRITT 3**Formulierung von Wirkungshypothesen**

Im dritten Schritt sollten Sie zusammen mit den Beteiligten Vermutungen darüber anstellen (Hypothesen darüber formulieren), mit welchen Projektleistungen welche Verände-

rungen auf den verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen bewirkt werden. Dies setzt eine Reflektion über mögliche Wirkungen in Gang und schafft Bewusstsein für die Vielzahl von erwünschten und unerwünschten Wirkungen der Projektinterventionen.

SCHRITT 4**Entwicklung von Indikatoren**

Um erkennen zu können, ob und in welchem Maße die Wirkungshypothesen zutreffen und das Vorhaben die angestrebten und unbeabsichtigten Veränderungen erreicht, brauchen die Projektbeteiligten Indikatoren bzw. "Wegmarken". Bevor Sie gemeinsam mit den übrigen Beteiligten neue Indikatoren entwickeln, sollten Sie prüfen, ob schon funktionierende Monitoring-Systeme mit Indikatoren existieren, anhand derer Sie die angestrebten Veränderungen erkennen können. Wenn das nicht der Fall ist, sollten Sie zusammen mit den übrigen *stakeholdern*, also auch den Nutzern/Zielgruppen, mögliche Indikatoren identifizieren und formulieren.

SCHRITT 5**Auswahl von Erhebungsmethoden und entsprechende Durchführung der Informationserhebung**

Im fünften Schritt sollten Sie zuerst vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden materiellen, personellen und finanziellen Ressourcen die Erwartungen der Beteiligten an die Qualität und Quantität der Daten wie z.B. Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Repräsentativität der Informationen sowie die entsprechenden Anforderungen an die Erhebungsmethoden klären. Auf der Basis der Erwartungen und Anforderungen sollten Sie gemeinsam mit weiteren Beteiligten einen

Methoden und Instrumenten-Mix zusammenstellen (Voll- oder Teilerhebung, Vorher-Nachher-Vergleich und/oder Vergleich mit Kontrollgruppen, qualitative, quantitative und/oder semi-quantitative Methoden, schriftliche oder mündliche Befragung und/oder Beobachtung). Sie können und sollten auch eigene Methoden und Instrumente entwickeln, die den spezifischen Bedürfnissen des Projektes und der Beteiligten entsprechen. Weiterhin sollten Sie festlegen, wer die Informationserhebungen durchführt (Projektmitarbeiter/-innen oder Externe).

SCHRITT 6

Auswertung der Informationen und Rückkopplung

Der sechste Schritt, die kontinuierliche Rückkopplung der Informationen aus dem Mo-

onitoring an die Projektplanung und Projektdurchführung und Einleitung von Korrekturen ist der wichtigste Schritt. Denn die Durchführung der vorherigen Schritte alleine würde wenig Sinn machen und nur Ihr Erkenntnisinteresse befriedigen. Ziele des Wirkungsmonitoring sollten jedoch sein, die Projektplanung und -durchführung an ihren angestrebten Wirkungen auszurichten, aus den gemachten Erfahrungen zu lernen und die Qualität der Projektleistungen zu verbessern. Sie sollten deshalb in diesem Schritt vereinbaren, wann, wie und von wem die Informationen aus der Beobachtung analysiert und bewertet werden. Hier sollte auch festgelegt werden, wann und wie daraus resultierende Entscheidungen getroffen werden und Korrekturen eingeleitet werden.