

Evaluierungen in der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Beitrag zur Zeitschrift für Evaluation der Deutschen Gesellschaft für
Evaluation (DeGEval), 1 / 2007

gtz

Herausgeber:

**Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn**

Internet:

www.gtz.de

Autoren:

Marianne Reuber
GTZ, Stabstelle Evaluierung

Dr. Oliver Haas
Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)

Eschborn, Januar 2007

Inhaltsverzeichnis

Seite

0	Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – das Unternehmen.....	1
1	Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit.....	1
2	Orientierung auf Wirkung: Erfolg von EZ wird durch Wirkung bestimmt	2
3	Das Evaluierungssystem der GTZ: Instrumente und Verfahren	5
3.1	Die GTZ-Stabsstelle Evaluierung	5
3.2	Evaluierungsstandards und Grundsätze.....	6
3.3	Evaluierungskriterien und Fragestellungen.....	6
3.4	Evaluierungsstruktur und Instrumente	7
3.5	Künftige Herausforderungen	12

0 Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – das Unternehmen

Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH ist ein weltweit tätiges Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung. Sie wurde 1975 als ein privatwirtschaftliches Unternehmen gegründet und nimmt ihre Aufgaben gemeinnützig wahr. Der Hauptauftraggeber der GTZ ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Darüber hinaus ist die GTZ für andere Bundesressorts, für Regierungen anderer Länder, für internationale Auftraggeber und für Unternehmen der privaten Wirtschaft tätig. Die Entwicklungsprojekte und –programme der GTZ decken ein breites Spektrum von Themen und Aufgaben ab. Diese umfassen die Fach-, Politik- und Prozessberatung auf staatlichen und lokalen Ebenen und die Förderung des Zusammenwirkens von Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Derzeit führt die GTZ rund 2.300 Entwicklungsmaßnahmen in über 130 Ländern durch.

1 Erfolgskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungsmaßnahmen¹ der EZ befassen sich mit komplexen Reformen und Veränderungsprozessen, deren Wirksamkeit oft nur schwerlich sichtbar gemacht werden kann. Fragen nach dem tatsächlichen Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) werden vielfach diskutiert. Öffentlichkeit, Parlamentarier und Partnerländer erwarten zuverlässige Aussagen zur Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Effizienz der EZ. Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltsmittel ist die EZ gefordert, glaubwürdig nachzuweisen, dass sie die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv und effizient einsetzt und damit einen relevanten Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer leistet. Gefragt wird in erster Linie danach, was die Entwicklungsmaßnahmen bewirken und inwieweit erfolgreiche Entwicklungen eines Landes direkt oder indirekt mit den unterstützten Projekten und Programmen zusammenhängen. Um solche Fragen qualifiziert beantworten zu können ist es notwendig, die Wirkungen und den Erfolg der EZ kontinuierlich zu überprüfen und die Ergebnisse transparent zu machen.

In diesem Sinne hat die GTZ schon frühzeitig begonnen, Instrumente und Methoden für die Beobachtung und Bewertung des eigenen Handelns einzusetzen und diese in den letzten Jahren konsequent auf die Beobachtung von Wirkungen ausgerichtet.

Durch die kontinuierliche Überprüfung ihrer Arbeit, legt die GTZ gegenüber ihren Auftraggebern und der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Verwendung der Steuergelder ab. Die transparente Darstellung der Ergebnisse der Zusammenarbeit fördert darüber hinaus ihre Glaubwürdigkeit gegenüber Partnern² und Zielgruppen in den Kooperationsländern.

Systematische und an Wirkungen ausgerichtete Erfolgskontrollen helfen der GTZ außerdem, die positiven und negativen Veränderungen bei den Zielgruppen, Institutionen und im Umfeld des Projektes oder Programms zu beobachten und daraus zu lernen. So erfährt das Unternehmen z.B. welche intendierten oder nicht intendierten Veränderungen sich einstellen und kann untersuchen, wie und warum diese zustande gekommen sind. Eine in diesem Sinne vorgenommene Überprüfung der Arbeit liefert der GTZ die notwendigen Erkenntnisse zur *Steuerung* der Entwicklungsmaßnahmen und unterstützt das *individuelle und*

¹ Die Begriffe „Entwicklungsmaßnahme“, „Projekt“ und „Programme“ werden hier synonym verwendet.

² Unter Partnern versteht die GTZ die Institutionen, Organisationen und Arbeitseinheiten im Partnerland, mit denen sie direkt zusammenarbeitet. Sie sind die Empfänger der GTZ-Leistungen.

institutionelle Lernen. Beides verbessert signifikant die *Qualität und Wirksamkeit* der Arbeit der GTZ.

2 Orientierung auf Wirkung: Erfolg von EZ wird durch Wirkung bestimmt

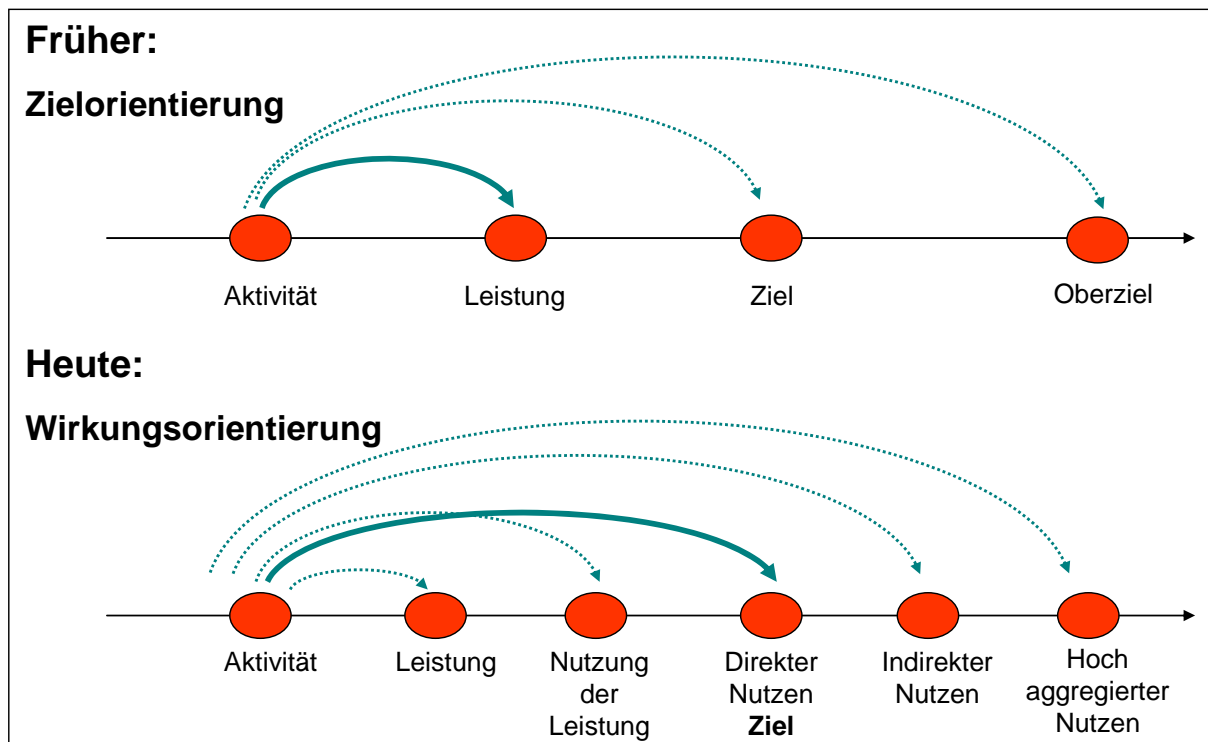
Mit der Formulierung der Millenniumsziele und der *Paris Declaration*³ hat die Diskussion über die Qualität und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eine neue Dimension erhalten. Die Entwicklung von standardisierten Verfahren und Instrumenten zur Messung und Zuordnung von Wirkungen der EZ spielt dabei eine immer größere Rolle. In der GTZ ist die verstärkte Ausrichtung der Arbeit auf Wirkung kein neues Thema. Seit jeher verfügt sie über eine Reihe von Instrumenten und Verfahren, die die Qualität ihrer Arbeit sichern.⁴

Bei der verstärkten Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf Wirkungen geht es aber nicht nur um Verfahren und Instrumente, sondern auch um deren richtige Anwendung, die veränderte Denk- und Verhaltensweisen erfordert. In erster Linie gehört dazu die Einsicht, dass Entwicklungen nicht exakt planbar und Risiken nicht immer vorhersehbar sind. Bis vor einigen Jahren setzte die GTZ in der Qualitätssicherung noch auf eine detaillierte, zielorientierte und logische Projektplanung („*quality at entry*“) gepaart mit einer auf Soll/Ist-Abgleichen ausgerichteten Erfolgskontrolle. Dabei wurde angenommen, dass eine detaillierte Situationsanalyse und zielorientierte Planung automatisch zu Qualität und Erfolg führt. In den Folgejahren wurde diese Annahme jedoch durch die Projektpraxis vermehrt widerlegt. Mittlerweile ist deutlich geworden, dass eine solche „Projektdurchführung nach Plan“ nicht unbedingt mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozessen in den Partnerländern korreliert. Diese Einsicht lenkte den Blick zunehmend von der Planung hin zu den Ergebnissen der geleisteten Arbeit und zu einer umfassenden *Orientierung auf Wirkung* in allen Phasen der Durchführung und auf allen Ebenen der Projekt- und Programmarbeit.

³ Im Jahr 2005 verpflichteten sich ca. 100 Geberländer in der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ ihre Kooperation an den Strategien und Strukturen der Partnerländer anzupassen (alignment) und stärker aufeinander abzustimmen (harmonisation), um die Wirksamkeit der EZ zu erhöhen.

⁴ Untersuchungen laufender und abgeschlossener Vorhaben haben in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, dass die geleistete Entwicklungszusammenarbeit der GTZ einen durchaus zufrieden stellenden Standard aufweist. (vgl. "Erfolgreiche Zusammenarbeit – nachhaltige Wirkungen“, GTZ 2005).

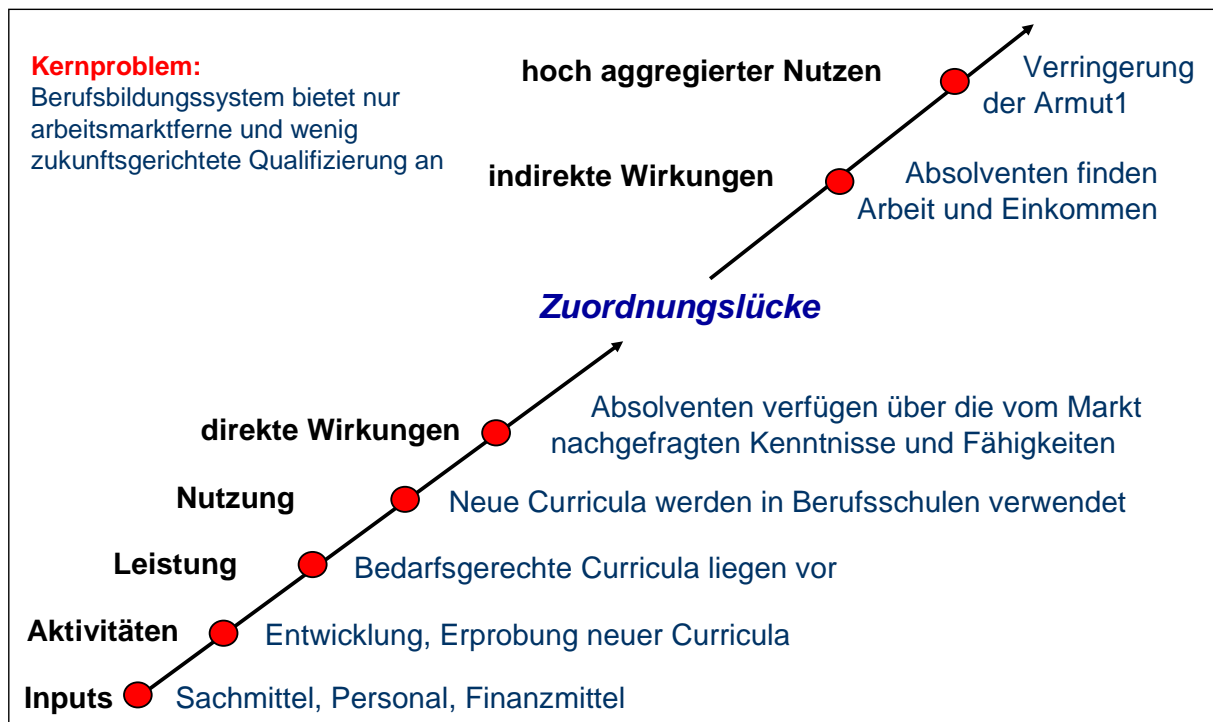
Abbildung 1: Orientierung auf Wirkung in der GTZ



Sämtliche Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten der GTZ sind demnach auf die Beobachtung von Wirkungen ausgerichtet. Dabei wird das Umfeld der Entwicklungsmaßnahme aus zwei Perspektiven betrachtet: Zum einen wird beobachtet, wie das Umfeld auf die Maßnahme einwirkt und zum anderen, inwieweit die Entwicklungsmaßnahme zu den Umfeldveränderungen beiträgt. Wirkungsorientierte Monitoring- und Evaluierungsfragen sind z.B.:

- Welche Bereiche können durch die Aktivitäten und Leistungen der Maßnahme berührt werden?
- Bewegt sich die Maßnahme entlang der vermuteten Wirkungskette in Richtung des Zieles (Outcome) und welche Wirkungen treten tatsächlich auf?
- Welche anderen Wirkungen (erwünschte oder unerwünschte) werden beobachtet?
- Welche Veränderungen lassen sich im Umfeld des Projektes/Programms beobachten (Impact) und der Entwicklungsmaßnahme plausibel zuordnen?

Abbildung 2: Das Wirkungsmodell der GTZ (Wirkungskette: Beispiel Berufsbildung)



Der Planung eines Projektes oder Programms liegen in der Regel Wirkungshypothesen zugrunde, d.h. Annahmen über den Zusammenhang von Intervention und Wirkung. Das Wirkungsmodell der GTZ stellt die Wirkungen der Projekt- bzw. Programmleistungen auf unterschiedlichen Ebenen dar:

- Nutzung der Leistung: Diese Ebene beschreibt, ob und wie die Leistungen eines Projektes/Programms durch die Zielgruppen genutzt werden (z.B. Anwendung neuer Curricula in Berufsschulen).
- Die Ebene der direkten Wirkungen beschreibt die aus der Nutzung direkt erzielten Wirkungen (z.B. Absolventen verfügen über die vom Markt nachgefragten Kenntnisse und Fähigkeiten). Auf dieser Ebene ist das Gesamtziel des Projektes/Programms (Outcome) angesiedelt.
- Die weitergehenden indirekten Wirkungen beschreiben die Veränderungen höher aggregierter Entwicklungsfortschritte (Impact) zu denen die Arbeit der GTZ über die direkten Wirkungen einen Beitrag leisten will (z.B. Absolventen finden Arbeit und Einkommen, Armutsreduzierung).

Die Zuordnung von Entwicklungsfortschritten auf höher aggregierten Ebenen gestaltet sich allgemein als schwierig, da es sich hier um umfassende und komplexe Veränderungen im Umfeld der Entwicklungsmaßnahme handelt, an denen i.d.R. mehrere Akteure mitwirken. Der Beitrag eines einzelnen Projektes/Programms zu den Veränderungen kann diesen meistens nicht mehr eindeutig zugeordnet werden. Die GTZ spricht daher von einer „Zuordnungslücke“. Obwohl sich eine eindeutige Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen Vorhaben und Umfeldveränderungen kaum herstellen lässt, sollte versucht werden, eine plausible Zuordnung vorzunehmen, da der eigentliche Zweck der Projekt- und Programmarbeit im Erreichen entwicklungspolitischer Fortschritte jenseits der Zuordnungslücke liegt (z.B. Armutsreduzierung).

3 Das Evaluierungssystem der GTZ: Instrumente und Verfahren

Vor dem Hintergrund der wachenden Bedeutung zuverlässiger Erfolgskontrollen hat die GTZ in den vergangenen Jahren ihr Evaluierungssystem überprüft und optimiert.

3.1 Die GTZ-Stabsstelle Evaluierung

Eine wichtige Neuerung ist die Einrichtung einer unabhängigen GTZ-Stabsstelle für Evaluierung. Die seit Januar 2006 bestehende Evaluierungseinheit ist klar von den operativen Bereichen getrennt und untersteht direkt der Geschäftsführung. Die 9 Mitarbeiter/innen der Stabsstelle verfügen größtenteils über breite Erfahrungen sowohl in der Projekt/ Programmarbeit vor Ort als auch in der GTZ-Zentrale. Die Stabsstelle Evaluierung arbeitet mit einem übergeordneten, auf das Gesamtportfolio und die Unternehmensstrategien ausgerichteten Fokus. Ihre Aufgaben sind zum einen nach innen gerichtete Tätigkeiten, zur Sicherung eines an den internationalen Standards ausgerichteten Evaluierungssystems. Zum anderen agiert sie nach außen durch aktive Mitwirkung an Prozessen zur konzeptionellen und methodischen Gestaltung von Evaluierungen in der EZ.

Im Rahmen der unternehmensbezogenen Aufgaben

- entwickelt die Stabsstelle Evaluierungskonzepte, -verfahren und –instrumente und
- berät die operativen GTZ-Bereiche bei der Selbstevaluierung
- steuert sie die in ihrem Auftrag durchgeführten Fremdevaluierungen und
- verantwortet die Querschnittsanalyse und deren Veröffentlichung in der Publikation "Erfolgreiche Zusammenarbeit – nachhaltige Wirkungen".
- Die Stabsstelle führt auch GTZ-interne Evaluierungen durch, i.d.R. im Auftrag der Geschäftsführung. Gegenstand dieser Evaluierungen sind unternehmenspolitische Themen und Strategien. So wurde beispielsweise die *Gender-Strategie* der GTZ intern evaluiert. Eine weitere Aufgabe der Stabsstelle ist das Controlling so genannter strategischer Projekte⁵. Die halbjährlichen Controllingberichte werden dem Oberen Führungskreis (OFK) der GTZ vorgelegt.
- Abgesehen von diesen Aufgaben unterstützt die Stabsstelle das BMZ bei der Planung und Steuerung seines Zentralen Evaluierungsprogramms und bei seinen Bemühungen zur Harmonisierung der Evaluierungsverfahren in der deutschen EZ.
- Die nach außen gerichteten Tätigkeiten umfassen eine Reihe von Kooperationen und Allianzen mit nationalen und internationalen Partnern der Evaluierung von EZ. Auf nationalen und internationalen Foren ist die Stabsstelle aktiv am Diskurs über die methodischen, konzeptionellen und institutionellen Entwicklungen zum Thema Evaluierung beteiligt. Ein regelmäßiger Austausch über die Evaluierungsaktivitäten und –erfahrungen findet beispielsweise statt im Rahmen folgender Veranstaltungen:
 - *DAC-Working Party on Development Evaluation*: Vertreter der GTZ-Stabsstelle begleiten das BMZ zu Tagungen dieser DAC-Arbeitsgruppe
 - *D-A-CH-Treffen*, an denen Vertreter der staatlichen deutschsprachigen EZ-Institutionen teilnehmen (Schweiz, Österreich und Deutschland). Auch die Niederlande und Belgien haben sich dieser Gruppe angeschlossen. Von deutscher Seite nehmen Vertreter des BMZ, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der GTZ an den jährlichen Treffen teil.

⁵ Strategische Projekte sind bereichsübergreifende Maßnahmen zur Unternehmensentwicklung, wie z.B. die Einführung des Wissensmanagements oder des Qualitätsmanagements.

- *Treffen der Evaluierungseinheiten deutscher EZ-Organisationen* (staatlicher und nichtstaatlicher), einschließlich BMZ. Veranstalter und Veranstaltungsort der Tagung wechseln jährlich. In 2007 wird die Tagung von der GTZ in Eschborn ausgetragen. Im Mittelpunkt der Tagung wird das Thema „Lernen aus Evaluierungen“ stehen.
- Tagungen des Arbeitskreises Entwicklungspolitik der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval). Die nächste Frühjahrestagung des AK im Mai 2007 wird in der GTZ-Zentrale in Eschborn stattfinden.
- Arbeitsbeziehungen bestehen außerdem zu den Evaluierungseinheiten des BMZ, der KfW, des DED (Deutscher Entwicklungsdienst) und InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), sowie zu einer Reihe von Forschungsinstituten.
- Erfahrungsaustausch zu diversen Themen findet punktuell statt mit der Weltbank, der schweizerischen DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit) und Seval, (Schweizerische Evaluationsgesellschaft), JICA (Japan International Cooperation Agency), FAO (Food and Agricultural Organisation) u.a.

3.2 Evaluierungsstandards und Grundsätze

Das neue Evaluierungssystem der GTZ orientiert sich noch konsequenter als zuvor an den international anerkannten Standards und Grundsätzen des Entwicklungshilfeausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC).⁶

Folgende Grundsätze stehen bei der Planung und Durchführung der Evaluierungen im Vordergrund:

- **Nützlichkeit:** Die Erkenntnisinteressen der Projekt- und Entscheidungsverantwortlichen kommen bei der Auswahl der Vorhaben und in den Terms of Reference zum Ausdruck. Die Evaluierungsergebnisse werden allen Beteiligten vermittelt und fließen in das Wissensmanagement der GTZ ein.
- **Partizipation:** Die Partnerinstitutionen im Partnerland werden von der Formulierung der *Terms of Reference* bis zum Abschluss der Evaluierung einbezogen.
- **Glaubwürdigkeit:** Das Evaluierungssystem und das Evaluierungsprogramm sind transparent, die Evaluierungsergebnisse - positive wie negative - werden veröffentlicht. Die Evaluierungseinheit der GTZ und die beauftragten Firmen, Institute und Gutachter sind unabhängig.

3.3 Evaluierungskriterien und Fragestellungen⁷

Evaluierungen sollen auf der Grundlage methodisch abgesicherter Daten fundierte Aussagen zu Schlüsselkriterien der Projekt- und Programmbewertung liefern. In Übereinstimmung mit den Evaluierungskriterien des OECD-DAC fragt die GTZ in ihren Evaluierungen nach:

- den mit dem Vorhaben erreichten Wirkungen (*Effektivität*) – werden die Projektziele erreicht?
- der *Relevanz* des Vorhabens – wird das Richtige getan?
- der *Kohärenz/Komplementarität* – sind die Handlungen mit anderen arbeitsteilig abgestimmt?
- der *Effizienz* der Mittelverwendung – werden die Leistungen und Wirkungen wirtschaftlich erbracht?
- den entwicklungspolitischen Wirkungen (*Impact*) - tragen die Projekt- und Programmarbeiten zu übergeordneten Zielen bei?
- und nach der *Nachhaltigkeit* - sind die Wirkungen von Dauer?

⁶ Vgl. <http://www.oecd.org/document>.

⁷ Die Definition der Evaluierungskriterien für die deutsche EZ ist zwischen BMZ und den deutschen Durchführungsorganisation (KfW, GTZ, DED, InWEnt) verbindlich abgestimmt, vgl. Kap. 3.5.2

Ferner sollen die Evaluierungen Auskunft geben zu ausgewählten unternehmens- und entwicklungspolitischen Fragestellungen. Dabei geht es insbesondere um die Beiträge der Vorhaben

- zur Armutsminderung und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele
- zur Gleichberechtigung der Geschlechter
- zur nachhaltigen Entwicklung.

3.4 Evaluierungsstruktur und Instrumente

3.4.1 Evaluierungsstruktur

Das Evaluierungssystem der GTZ basiert auf zwei Säulen: der Selbst- und Fremdevaluierung. Beide Säulen umfassen mehrere Evaluierungsinstrumente, die kombiniert eingesetzt und mit denen unterschiedliche Ziele verfolgt werden können. Im Kontext der Paris Declaration erhalten auch gemeinsame Evaluierungen mit deutschen wie internationalen Kooperationspartnern zunehmend Bedeutung.

Die Selbstevaluierung ist eine systematische Überprüfung eines Vorhabens durch die projektführende Einheit. Selbstevaluierungen tragen in besonderem Maße zum Lernen des Unternehmens und des Einzelnen bei, denn erfahrungsgemäß ist die Lernbereitschaft der Beteiligten höher als bei Fremdevaluierungen⁸. Selbstevaluierungen sind im Allgemeinen kostengünstiger als Fremdevaluierungen.

Die Fremdevaluierung ist eine unabhängige und externe Überprüfung der Vorhaben, bei der die Verantwortung und die Steuerung entweder außerhalb der GTZ oder bei der unabhängigen GTZ Stabsstelle Evaluierung liegt. Fremdevaluierungen dienen insbesondere der Rechenschaftslegung über die Verwendung der zugewiesenen Mittel, aber auch der besseren Steuerung der Projekte und dem Lernen im Vorhaben wie im gesamten Unternehmen.

Abbildung 3: Selbst- und Fremdevaluierung in der GTZ

2 Säulen	3 Zwecke		
	Rechenschaftslegung	Steuerung	Lernen
Selbstevaluierung	✓	✓ ✓	✓ ✓ ✓
Fremdevaluierung	✓ ✓ ✓	✓ ✓	✓

Der Einsatz externer Gutachter/innen ist ein wesentlicher Bestandteil bei den verschiedenen Evaluierungstypen. Auch bei Selbstevaluierungen werden externe Gutachter/innen eingesetzt. Allerdings gibt es auch gute Gründe für den Einsatz eigener (jedoch vom Vorhaben unabhängiger) Mitarbeiter/innen in Evaluierungen: etwa deren Sachkenntnis, die hohe Lernbereitschaft der Projektbeteiligten sowie der geringere finanzielle Aufwand. Partner

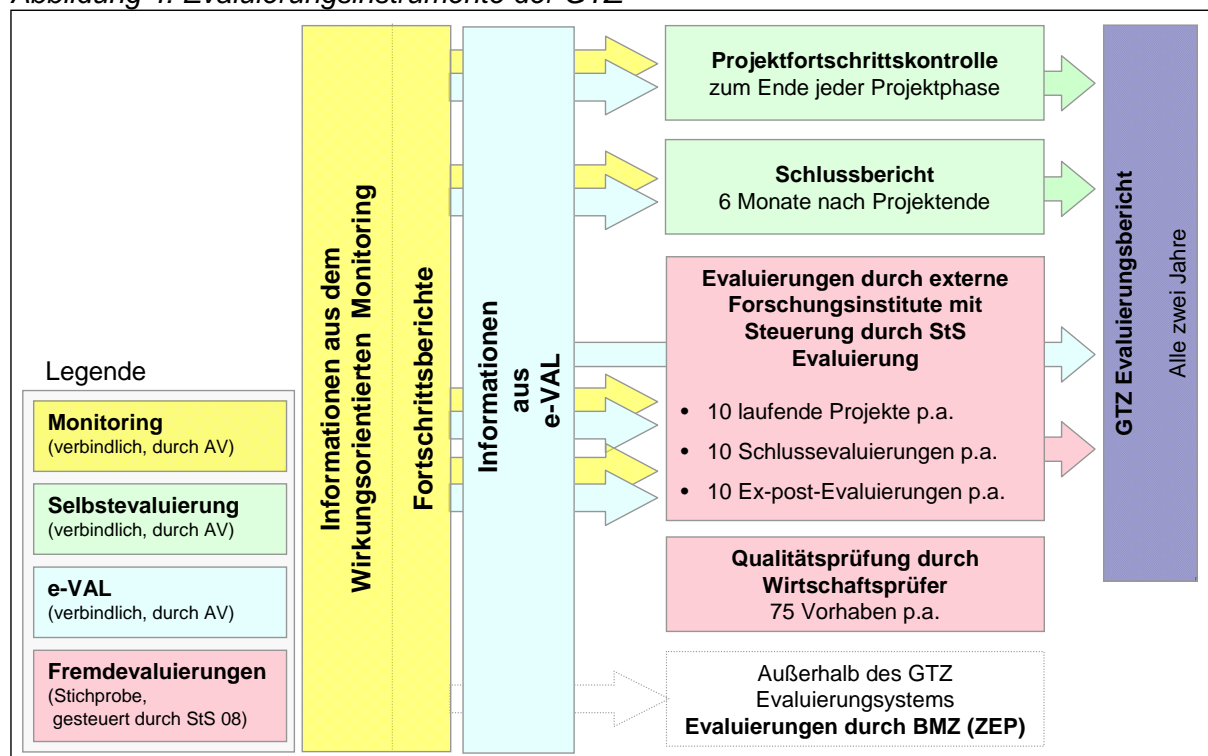
⁸ Derzeit werden in der GTZ konkrete und bereichsübergreifende Prozesse und Mechanismen erprobt, die zur verbindlichen Einführung systematischer Lernprozesse aus Selbst- und Fremdevaluierungen führen sollen (vgl. Kap. 3.5.19).

und lokale Gutachter/innen sind regelmäßig in Selbst- und Fremdevaluierungen eingebunden. Dies ist nicht nur ein Mittel, um Qualität und Akzeptanz der Evaluierungen zu erhöhen (ownership), sondern auch ein wichtiger Beitrag für die Entwicklung bzw. Verbesserung der nationalen Evaluierungskapazitäten und die Förderung einer „Evaluierungskultur“ bei den Partnerinstitutionen in den Kooperationsländern.

3.4.2 Evaluierungsinstrumente der GTZ

Zur Selbst- oder Fremdevaluierung der Projekte und Programme verfügt die GTZ über ein breites Instrumentarium. Dabei handelt es sich sowohl um formative Evaluierungen, deren Ergebnisse direktes Feedback zur Optimierung des betrachteten Vorhabens geben, als auch um summative Evaluierungen, von denen eine abschließende Beurteilung der direkten und indirekten Wirkungen und deren Nachhaltigkeit erwartet werden.

Abbildung 4: Evaluierungsinstrumente der GTZ



Instrumente der Selbstevaluierung

(1) Projektfortschrittskontrolle

Die Projektfortschrittskontrolle (PFK) ist das wichtigste Instrument der GTZ-Selbstevaluierung. Sie ist eine kritische, extern begleitete Reflexion über Stand und Wirkungen eines Vorhabens. Die PFK dient standardmäßig der Planung einer neuen Durchführungsphase und wird gegen Ende einer jeden Phase eines Vorhabens verpflichtend durchgeführt. Anlassbezogen kann eine PFK darüber hinaus zu jedem anderen Zeitpunkt durchgeführt werden. Die Verantwortung liegt bei der projektführenden Einheit. Die beteiligten Partner sind der politische Träger sowie die relevanten Durchführungsorganisationen im Partnerland. Die PFK analysiert die Wirkungen des Vorhabens und beurteilt die Zielerreichung sowie die Relevanz der angestrebten Ziele für übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen. Sie überprüft die Konzeption und Strategie des Vorhabens, um Lern- und Veränderungsprozesse bei allen Beteiligten anzuregen. Die

Daten des wirkungsorientierten Monitorings und der e-VAL-Befragungen⁹ liefern die Grundlage für die interne Reflexion und den Blick nach vorn. e-VAL-Interviews werden im Vorfeld einer jeden PFK durchgeführt, um die subjektiven Sichtweisen der Beteiligtegruppen systematisch zu berücksichtigen. Unabhängige Gutachter ermöglichen zusätzlich die Außensicht. So können die auf breiter Basis gewonnenen PFK-Erkenntnisse für die Fortführung des Vorhabens genutzt werden und in das Wissensmanagement und die Produktentwicklung der GTZ einfließen.

(2) Schlussbericht

Gegen Ende eines Projektes oder Programms erstellen die Verantwortlichen des deutschen Beitrags einen Schlussbericht an den Auftraggeber. Der Schlussbericht gibt Auskunft über die erzielten Wirkungen und die Zielerreichung und dokumentiert die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen im Verlauf des Vorhabens. *Lessons learnt* und deren Übertragbarkeit auf andere Projekte oder Programme sind dabei wichtige Aspekte. Darüber hinaus ist der Schlussbericht ein Hilfsmittel für den Auftraggeber zur Wahrnehmung seiner entwicklungspolitischen und strategischen Steuerungsaufgabe für ähnliche Vorhaben.

(3) Querschnittsanalyse

Seit 1994 führt die GTZ jährlich eine Querschnittsanalyse (QSA) der laufenden und abgeschlossenen Vorhaben der TZ durch. Mit diesen Analysen werden die Qualität der Vorhaben und ihre entwicklungspolitische Wirkung systematisch beobachtet. Sie bilden die Grundlage für die im zweijährlichen Abstand erstellte Broschüre *Erfolgreiche Zusammenarbeit – nachhaltige Wirkungen*, mit der die GTZ öffentlich Rechenschaft über ihre Projektarbeit ablegt.

Instrumente der Fremdevaluierung

(1) Evaluierungen im Auftrag der GTZ Stabsstelle Evaluierung

Eine der wichtigsten Neuerungen des GTZ-Evaluierungssystems ist die Ausweitung der Fremdevaluierungen. Seit 2005 lässt die GTZ in eigenem Auftrag Evaluierungen durch unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen durchführen. Auftraggeber und durchführungsverantwortlich ist die Stabsstelle Evaluierung der GTZ. Jährlich werden rund 30 Fremdevaluierungen vergeben, die sich – nach dem Evaluierungszeitpunkt – in drei Typen gliedern, die der Rechenschaftslegung, der Steuerung und dem Lernen in unterschiedlicher Weise gerecht werden:

- 10 Evaluierungen laufender Vorhaben: Die ausgewählten Vorhaben befinden sich mindestens in der zweiten Projektphase und haben noch eine Laufzeit von wenigstens zwei Jahren.
Vorteil dieses Evaluierungstyps ist, dass die Ergebnisse unmittelbar für die Steuerung des Vorhabens nutzbar sind. Zudem dienen die Erkenntnisse zeitnah der Weiterentwicklung geltender Förderkonzepte. Aussagen zum voraussichtlichen Projekterfolg und insbesondere zur Nachhaltigkeit können jedoch nur perspektivisch vorgenommen werden.
- 10 Ex-post Evaluierungen: Sie werden zwei bis fünf Jahre nach Ende des Vorhabens durchgeführt.
Vorteil von Ex-post Evaluierungen ist, dass sie nicht nur die Beurteilung des Gesamterfolges des Vorhabens, sondern auch Aussagen über die tatsächliche Nachhaltigkeit der Wirkungen erlauben. Die Nützlichkeit der Ergebnisse für die Weiterentwicklung von Projektansätzen ist zu diesem Zeitpunkt eher eingeschränkt, weil sich diese zwischenzeitlich bereits verändert haben können.
- 10 Schlussevaluierungen: Sie erfolgen einige Monate vor oder nach Abschluss eines Vorhabens.

⁹ Siehe Ausführungen zu e-VAL in diesem Kapitel

Schlussevaluierungen stehen zeitlich zwischen den beiden vorgenannten Evaluierungstypen, ebenso die Nutzbarkeit ihrer Ergebnisse. Im Unterschied zur Evaluierung laufender Vorhaben erlauben sie eine abschließende Beurteilung der Zielerreichung und der eingetretenen Wirkungen. Auch ermöglichen sie eine bessere Einschätzung der Chancen auf Nachhaltigkeit, jedoch keine „de-facto“-Beurteilung wie bei der Ex-Post-Evaluierung. Empfehlungen für die Steuerung - etwa im Hinblick auf eine Nachbetreuung - sind nur noch eingeschränkt möglich.

Auswahl der Stichproben: Die GTZ will aus Evaluierungen systematisch, d.h. projektübergreifend lernen. Deshalb stehen die Fremdevaluierungen jedes Jahr unter zwei thematischen und/oder regionalen Schwerpunkten. Dies ermöglicht, unterschiedliche Ansätze in einem Förderschwerpunkt zu vergleichen und Erfolgs- oder Misserfolgsmuster zu erkennen. Die Wahl der Themen erfolgt nach entwicklungs- und unternehmenspolitischen Gesichtspunkten und berücksichtigt die Erkenntnisinteressen der operativen Bereiche der GTZ. Ferner werden die in der Arbeitsgruppe *Evaluierung aus einem Guss*¹⁰ von BMZ und deutschen staatlichen EZ-Organisationen bestimmten Themen berücksichtigt: In 2008 wird das Thema „Dezentralisierung“ ein gemeinsamer Evaluierungsschwerpunkt von BMZ, GTZ, KfW, DED und InWEnt sein.

Methodischer Ansatz: Neben den vorgegebenen Kriterien, Fragestellungen und Einbeziehung der e-VAL-Ergebnisse ist der so genannte *Trichteransatz* und die Triangulation bei den von der Stabsstelle gesteuerten Fremdevaluierungen methodisch verbindlich. Darüber hinaus werden den Gutachtern keine weiteren methodischen Vorgaben gemacht. Beim *Trichteransatz* wird in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst erfolgt eine Aufnahme der Veränderungen im Umfeld des Projektes, dem Interventionsbereich, ohne vom Ziel des Vorhabens auszugehen. Dies ermöglicht eine weitgehend uneingeschränkte Herangehensweise, durch die auch nicht intendierte positive und negative Wirkungen des Vorhabens erfasst werden können. Erst im zweiten Schritt wird untersucht, welche der festgestellten Veränderungen dem Vorhaben kausal oder plausibel zugeordnet werden können.

Um glaubwürdige Aussagen zu erhalten, ist die Triangulation verpflichtend. Daten und Einschätzungen, die durch unterschiedliche Methoden und aus verschiedenen Quellen gewonnen wurden, werden einander gegenübergestellt und verglichen. So wird eine einseitige oder tendenzhafte Bewertung vermieden.

Das geplante methodische Vorgehen wird vor der Ausreise in einem *Inception Report* beschrieben und die tatsächlich vor Ort angewandte Methode im Evaluierungsbericht dargestellt.

Gemeinsame Evaluierungen mit anderen EZ-Partnern: Wo immer sinnvoll führt die GTZ Evaluierungen gemeinsam mit anderen Organisationen der deutschen staatlichen EZ durch. Mit der KfW wurden beispielsweise gemeinsame Ex-post-Evaluierungen von Kooperationsvorhaben¹¹ in 2005 und 2006 durchgeführt –unter Anwendung der gemeinsam erarbeiteten Evaluierungskonzepte und –formate (vgl. Kap. 3.5.2). Es ist vorgesehen, die gemeinsamen Evaluierungsaktivitäten nicht nur mit der KfW, dem DED und InWEnt

¹⁰ Mitglieder der AG: BMZ (Federführung), KfW, GTZ, DED, InWEnt

¹¹ Stehen Entwicklungsvorhaben der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit in einem direkten Zusammenhang und ist nach ihrer Art und ihrem Umfang oder wegen des spezifischen Fachwissens eine gemeinsame Durchführung zweckmäßig, so werden sie von den zuständigen Durchführungsorganisationen (z.B. KfW und GTZ) gemeinsam als Kooperationsvorhaben durchgeführt.

auszuweiten, sondern auch -wo immer dieses sinnvoll erscheint- mit anderen internationalen Kooperationspartnern der EZ (Joint Evaluations).

(2) Zentrales Evaluierungsprogramm des BMZ

GTZ-unterstützte Entwicklungsmaßnahmen sind weiterhin Evaluierungsgegenstand im Rahmen des Zentralen Evaluierungsprogramms (ZEP) des BMZ. BMZ-Evaluierungen sind umfassende, systematische Überprüfungen von Projekten, Programmen, Instrumenten und Länderportfolios. Sie dienen der BMZ-Leitung zur allgemeinen Unterrichtung, den projekt- und programmsteuernden BMZ-Referaten als entwicklungspolitische Entscheidungsgrundlage und sind darüber hinaus ein wichtiges Instrument zur Rechenschaftslegung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit. Die Erkenntnisse der Evaluierungen werden genutzt, um das deutsche EZ-System konzeptionell, organisatorisch und institutionell weiter zu entwickeln und international optimal zu positionieren.

Die *inhaltlichen Schwerpunkte* der BMZ-Evaluierungen liegen in strategischen und vorhabenübergreifenden Fragestellungen, mit Bezug zur aktuellen nationalen und internationalen entwicklungspolitischen Diskussion. Alle Evaluierungen folgen den Grundsätzen und Leitlinien des OECD-DAC.

Die Planung erfolgt in einem zweijährigen Rhythmus. Die GTZ-Stabsstelle Evaluierung unterstützt das BMZ bei der Planung (z.B. Identifizierung gemeinsamer Evaluierungsthemen und Projekt- bzw. Programmauswahl), Umsetzung und Auswertung seines Evaluierungsprogramms.

(3) Evaluierungen durch Wirtschaftsprüfer im Auftrag des BMZ

Seit 2001 lässt die GTZ-Stabsstelle Evaluierung jährlich im Auftrag des BMZ eine Stichprobe ca. 75 laufenden Vorhaben durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersuchen. Die ausgewählten Vorhaben werden auf Basis der vorhandenen Projektunterlagen geprüft. Bei zehn der Vorhaben erfolgt eine zusätzliche Prüfung vor Ort. Im Vordergrund der Prüfungen steht die Qualität der Planung und Durchführung der Vorhaben. Wichtige Prüfkriterien sind

- die Zielerreichung bzw. Plausibilität der Zielerreichung
- die Einhaltung der entwicklungspolitischen Vorgaben des BMZ bei der Planung und Auftragsdurchführung sowie
- mögliche Verbesserungen in der Arbeitsweise und im Mitteleinsatz der Vorhaben.

e-VAL – neue Impulse für die Evaluierung in der Entwicklungszusammenarbeit

Wirkungen lassen sich nicht immer quantitativ erfassen. Dies gilt besonders für so genannte „weiche“ Indikatoren. Während man z.B. bei Vorhaben im Wassersektor eine Wirkung über die Zahl der versorgten Bevölkerung bestimmen kann, ist dies bei Beratungsleistungen zu guter Regierungsführung deutlich schwieriger. Zudem sind nicht alle erfolgsrelevanten Themen objektiv messbar - wie zum Beispiel der Grad der ownership einer Partnerorganisation oder der Partizipation der Zielgruppen am Vorhaben. Deshalb spielen - neben den im wirkungsorientierten Monitoring erhobenen objektiven Fakten - die subjektiven Meinungen der Projektbeteiligten eine zunehmend wichtige Rolle. Sie sind für das Lernen in den Vorhaben notwendig, können darüber hinaus aber auch zur Rechenschaftslegung dienen. Das computergestützte Verfahren e-VAL ist ein neues Instrument für Selbst- und Fremdevaluierungen. Es wurde von der GTZ zusammen mit einer Unternehmensberatung entwickelt und ab 2003 in der Praxis erprobt. Seit Anfang 2006 setzt es die GTZ in ihrem soeben erweiterten Evaluierungssystem als Regelinstrument bei Projektfortschrittskontrollen und Fremdevaluierungen der Stabsstelle Evaluierung ein.

Methodische Grundlagen

e-VAL beruht auf der Interviewmethode des vom US-amerikanischen Psychologen G.A. Kelly¹² entwickelten *Repertory Grid*. Im Zentrum der Interviews steht die persönliche Erfahrung der Befragten. Anders als bei Fragebögen gibt es bei e-VAL keine vorformulierten Antworten, vielmehr wird mit den Original-Aussagen der Interviewten gearbeitet. Vorgegeben ist lediglich die Gesprächsstruktur. Der Interviewpartner wird zur Entwicklung des Projektes, zu den „Erfolgsrezepten“ der Beteiligten und zu ihren Beiträgen befragt. Dabei bringt jeder Befragte alle für ihn relevanten Themen zur Sprache und schätzt bei jeder Aussage den Grad der Zielerreichung auf einer dreistufigen Skala ein: „Ziel weitgehend erreicht“, „Ziel teilweise erreicht“ oder „Ziel weitgehend nicht erreicht“. Errechnet von einer Software entsteht ein grafisches Modell der Wahrnehmung der einzelnen Interviewpartner. Am Ende des Interviews wird überprüft, ob das Modell die Wahrnehmung des Interviewten richtig wiedergibt. e-VAL liegt in Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch vor. Das Interview kann darüber hinaus in jeder weiteren computergängigen Sprache erfolgen. Die Original-Aussagen können in der jeweiligen Landessprache in den Computer eingegeben werden. Um die Aussagen miteinander vergleichen zu können, ordnet sie der Interviewer im Anschluss an das Interview den Themen einer vorgegebenen Liste zu und hält fest, über welche Themen der Interviewte soeben gesprochen hat. Dies ermöglicht in der Analyse die Erstellung themenspezifischer Profile.

Für jedes Projekt werden zwischen 12 und 60 Interviews mit Partnerorganisationen, Mittlern oder Zielgruppen, GTZ-Mitarbeitern und ggf. anderen Beteiligten geführt. Kriterium für die Auswahl der Befragten ist eine gute Kenntnis des Vorhabens. Bereits bei vier Interviewten pro Gruppe zeigt sich, ob die Befragten ähnliche oder sehr unterschiedliche Einschätzungen haben.

Sind alle Interviews abgeschlossen, werden die individuellen Aussagen auf einem zentralen Server zusammengeführt und verglichen. Die vom Server gelieferten Ergebnisse liegen wenige Minuten nach dem Interview vor Ort vor. Sie werden interpretiert und in einem Bericht zusammengefasst. Für eine schnelle Übersicht werden die jederzeit einsehbaren Original-Aussagen zu Gesamtbewertungen von Themen im Vorhaben aggregiert, deren Werte zwischen 0 Prozent (nur negative Aussagen) und 100 Prozent (nur positive Aussagen) liegen. Diese Ergebnisse werden mit den Partnern und ggf. anderen Beteiligten diskutiert und helfen Handlungsbedarf im Projekt zu erkennen. Gleichzeitig sind sie bei der Erstellung der Aufgabenbeschreibung für die Gutachter einer nachfolgenden Evaluierung von Nutzen. Trotz der Eingaben in verschiedenen Sprachen und der inhaltlichen Unterschiede in der Bewertung ist durch die Verwendung eines standardisierten Vorgehens ein weltweiter Vergleich der Vorhaben möglich. e-VAL liefert zusammengefasste Ergebnisse auf regionaler und sektoraler Ebene. Führungskräfte können sich so - selbst in einem dezentralisierten Unternehmen wie der GTZ - einen schnellen Überblick über den Stand der Vorhaben verschaffen.

3.5 Künftige Herausforderungen:

3.5.1 Lernen aus Evaluierungen etablieren

Mit der Ausweitung des Evaluierungssystems verfügt die GTZ über ein Evaluierungssystem, das internationalen Standards entspricht und den Projekt- und Programmverantwortlichen ein breites Instrumentarium zur Erfolgsmessung und –beobachtung anbietet. Obwohl die GTZ pro Jahr über 130 Evaluierungen durchführt und die etablierten Evaluierungsinstrumente und –methoden ausreichende Grundlagen bieten, um aus Evaluierungen lernen zu können, werden diese Chancen bisher nur unzureichend genutzt.

¹² Vgl. G.A. Kelly (1986): Die Psychologie der persönlichen Konstrukte.

Häufig werden die Evaluierungsergebnisse und Lernerfahrungen nur für die direkt am Vorhaben Beteiligten aufbereitet und kaum an weitere Personen und Arbeitseinheiten vermittelt. Um zu einer besseren Nutzung von Lernerfahrungen aus Evaluierungen zu gelangen, entwickelt eine unternehmensweite Arbeitsgruppe systematische Lernprozesse und Schnittstellen zum Wissensmanagement der GTZ. Lernorientierung erstreckt sich von der Vorbereitung der Evaluierungen (z.B. Ausrichtung der Leistungsbeschreibungen an identifizierten Lernbedarfen, Gründung bereichsübergreifender Lerngruppen) bis hin zur Auswertung der Evaluierungsergebnisse (Prüfung der Handlungsrelevanz von Empfehlungen und Berichten) und ihrer Diskussion (z.B. in Lerndialogen der Fachverbände) und Anwendung (z.B. bei der Produktentwicklung in PuE, der Konzipierung von Neuvorhaben oder der Entwicklung von Sektorstrategien und -konzepten).

Die Neuerungen sollen im Rahmen einer zweijährigen Einführungsphase erprobt werden. Zur Gewährleistung der ownership liegt die Verantwortung für den Prozess bei den operativen Einheiten. Die Stabsstelle Evaluierung begleitet den Prozess als „Tandempartner“ und überprüft die Qualität und Ergebnisse des Lernprozesses.

3.5.2 Evaluierung aus einem Guss

Ein zentraler Bestandteil der aktuellen Diskussionen in der EZ ist die Harmonisierung der Geberaktivitäten sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene. In diesem Sinne hat sich in den letzten Jahren eine vom BMZ gesteuerte Arbeitsgruppe konstituiert, die sich mit dem Thema „Evaluierung aus einem Guss“ befasst.¹³ Bisherige Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe sind z.B. ein gemeinsames Verständnis des Wirkungsmodells (vgl. Kap. 2) sowie ein einheitliches Raster zu den am OECD/DAC orientierten Evaluierungskriterien (vgl. Kap. 3.3). Die künftige Diskussion zur Evaluierung aus einem Guss befasst sich u.a. mit der Entwicklung eines *gemeinsamen Evaluierungsprogramms* von BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen und mit dem Thema eines *gemeinsamen Evaluierungsberichts*. Mit dem gemeinsamen Evaluierungsprogramm und –bericht ist die Erwartung verbunden, die Sichtbarkeit und Relevanz der Evaluierung in der deutschen EZ zu verbessern.

Form und inhaltliche Ausgestaltung des gemeinsamen Evaluierungsprogramms:

Die Programmplanung -mit einem Zeithorizont von ein bis zwei Jahren- soll inhaltlich und zeitlich abgestimmt sein und über eine gemeinsame thematische Schnittmenge (ein bis max. drei gemeinsame Schwerpunktthemen) verfügen. Die Themen sollen für alle relevant, strategisch interessant und für die Kolleg/innen in der Durchführung nützlich sein. Zudem muss ausreichendes, auszuwertendes Material bei allen Organisationen vorhanden sein. Für das Evaluierungsprogramm 2007/2008 wurden bereits gemeinsame Evaluierungsschwerpunkte identifiziert. Die Bearbeitung der Schwerpunktthemen soll durch abgestimmte, spezifische Leitfragen (neben den Evaluierungskriterien) erfolgen, die für alle Organisationen gelten.

Der *gemeinsame Evaluierungsbericht* soll erstmals Ende 2007 mit dem Schwerpunktthema Natur- und Ressourcenschutz erscheinen. Bei dem Bericht soll es sich nicht um eine Werbebroschüre der einzelnen Organisationen, sondern um eine „ehrliche“ Bilanz mit Fokus auf das Wissensmanagement und Lernen handeln, in der die Gemeinsamkeiten der Organisationen hervorheben werden. Adressat des Berichtes ist die entwicklungspolitisch interessierte deutsche, aber auch internationale Fachöffentlichkeit (AWZ / MdB¹⁴, Fachjournalisten, andere EZ- Organisationen).

¹³ Der Arbeitsgruppe gehören neben dem BMZ-Referat Erfolgskontrolle Vertreter der Evaluierungseinheiten aus KfW, GTZ, DED und InWEnt an.

¹⁴ AWZ: Ausschuss Wirtschaftliche Zusammenarbeit; MdB: Mitglieder des Bundestages.