

Wirkungsorientiertes Monitoring

Leitfaden für die Technische Zusammenarbeit

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@gtz.de

Internet:
www.gtz.de

Verantwortlich:
Gruppe Unternehmensorganisation

Redaktion:
Dr. Arno Sckeyde, Dr. Kurt Wagner

Eschborn, September 2008

Inhaltsverzeichnis

Unternehmensweite Herausforderung: Wirkungsorientierung	2
1. Konzept des wirkungsorientierten Monitoring	5
1.1 Was sind Wirkungen?	5
1.2 Wie kommt es zu Wirkungen?	6
1.3 Ein allgemeines Wirkungsmodell	6
2. Aufgaben des wirkungsorientierten Monitoring	9
2.1 Monitoring bis zur Zielebene	9
2.2 Monitoring jenseits der Zielebene	10
3. Sieben Schritte zum wirkungsorientierten Monitoring	13
1. Schritt: Wirkungsketten und Systemgrenzen als Grundlage des Monitoring	14
2. Schritt: Interessen, Erwartungen und Beiträge zum Monitoring	19
3. Schritt: Beobachtungsfelder des Monitoring	22
4. Schritt: Zielindikatoren, Prozessindikatoren und Monitoringfragen	24
5. Schritt: Struktur und Prozesse des Monitoring	28
6. Schritt: Datenerhebung	30
7. Schritt: Nutzung der Monitoringergebnisse	32

Unternehmensweite Herausforderung: Wirkungsorientierung

Wer heute Entwicklungszusammenarbeit betreibt, wird nach Wirkungen gefragt. Gute Planung, termingerecht erbrachte Leistungen und optimistische Berichte allein sind keine ausreichende Rechtfertigung mehr. Auch der Hinweis, dass der eigene Hebel zu klein sei, um am Zustand der Welt Grundlegendes zu ändern, schützt nicht vor der Frage nach den Wirkungen.

Ausgelöst durch die ernüchternde Bilanz der mangelhaften Armutsorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erreichte die Debatte um die Effizienz und deren glaubwürdigen Nachweis einen Höhepunkt in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im September 2000. Die ambitionösen Millenniumsentwicklungsziele, denen sich die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet hat, leiteten eine Serie von internationalen Konferenzen und Arbeitsgruppen ein, um über Reformen die Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen.

Die Erklärung von Paris (2005) definiert die hierfür wesentlichen Bereiche:

- Eigenverantwortung der Partner (*appropriation, ownership*),
- Ausrichtung auf Partnersysteme (*alignment*),
- Harmonisierung der Geberpraktiken (*harmonisation*),
- Wirkungsorientierung (managing for development results) und
- gegenseitige Rechenschaftspflicht (*mutual accountability*).

Sie setzt den Rahmen für die strategischen und institutionellen Veränderungsprozesse in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Das wirkungsorientierte Management (*Results-based Management*) ist nicht nur das vereinbarte Instrument des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD, sondern auch das mit dem BMZ vereinbarte Standardverfahren der GTZ (siehe OuR).

Was sind nun „Projektwirkungen“ – wie lassen sie sich messen und wie können wir die Wirkungen der Interventionen auf die höher aggregierten Ziele (indirekte Wirkungen) abschätzen? Wenn ein Projekt Wirkungen nachweisen kann, hat es seinen Auftrag erfüllt. – und zwar so, dass wir den Erfolg mit Fakten, plausibel und „belastbar“ auf die Maßnahmen des Projekt zurückführen können und nicht auf andere Faktoren, die es darüber hinaus gibt.

Der Erfolg einer Entwicklungsmaßnahme misst sich in den erzielten direkten Wirkungen (*outcomes*) sowie den entwicklungspolitischen, indirekten Wirkungen. Der Leitfaden unterstützt dabei, zu prüfen und darzustellen, wie viele der Wirkungen bzw. der Veränderungen im Vergleich zur Ausgangssituation den Maßnahmen des Projektes direkt zugeordnet (*attributed*) werden können.

In jedem Fall muss zwischen den Wirkungen, die die Entwicklungsmaßnahmen „verursacht“ haben und denjenigen, die von anderen Faktoren verursacht wurden unter-

scheiden werden. Dies ist die Kernaufgabe des wirkungsorientierten Monitoring (und späterer Evaluierungen).

Unser Unternehmen hat dieses wirkungsorientierte Monitoring in allen Entwicklungsmaßnahmen - gemeinsam mit den Partnern – zu seinem Markenzeichen gemacht und in OuR verankert, dessen Text im Folgenden auszugsweise zitiert wird:

„Wirkungen sind Veränderungen in Folge einer Intervention, sie können beabsichtigt oder unbeabsichtigt, erwartet oder unerwartet, positiv oder negativ sein. Ziel der Vorhaben sind beabsichtigte, positive entwicklungspolitische Wirkungen. Sie sind Teil einer Wirkungskette (Aktivitäten, Leistungen, Nutzung, direkte und indirekte Wirkung), auf die die Maßnahmen des Vorhabens Einfluss nehmen.

Mit der Orientierung auf Wirkung in der GTZ misst sich der Erfolg unserer Arbeit nicht mehr nur an der Erfüllung von Aktivitäten und erbrachten Leistungen, sondern vielmehr daran, welche Wirkungen die Vorhaben erreicht haben.

Wirkungsorientiertes Monitoring dient der Steuerung des Vorhabens und der Berichterstattung. Es legt die Grundlage für PFK und externe Evaluierungen und leistet einen Beitrag zum Lernen.

Von wirkungsorientiertem Monitoring sprechen wir, wenn alle Monitoringaktivitäten eines Vorhabens auf die Beobachtung von Wirkungen ausgerichtet sind.

Die Besonderheit wirkungsorientierten Monitoring liegt darin, dass nicht nur beobachtet wird, was getan wurde, sondern auch überprüft wird, welche Veränderungen durch das Getane bewirkt wurden.

.....

Der aktuelle Leitfaden ist die Überarbeitung der Fassung vom Mai 2004. Wesentliche Lernerfahrungen der letzten vier Jahre und die Einführung von „Capacity WORKS“ als unser neues Managementinstrument wurden übernommen. Die bewährte Grundkonzeption bleibt unverändert.

Der Leitfaden gliedert sich in drei Teile:

- Der erste Teil beschreibt das allgemeine Konzept für wirkungsorientiertes Monitoring.
- Im zweiten Teil werden aus dem Konzept die zu erledigenden Aufgaben abgeleitet und zusammengefasst.
- Der dritte Teil erläutert sieben Schritte um vom Projektdesign zur Nutzung von Monitoringergebnissen zu gelangen.

Im Anhang wird auf Dokumente verwiesen, die Monitoringsysteme unterschiedlicher TZ-Maßnahmen weltweit darstellen. In einer kurzen Bibliografie sind Unternehmertexte und weitere Texte aufgeführt, die für den Leitfaden verwendet wurden und zur weiterführenden Lektüre geeignet sind.

Der Leitfaden zum wirkungsorientierten Monitoring ist für alle gedacht, die mit Planung, Durchführung oder Evaluation¹ von Entwicklungsmaßnahmen² der deutschen Technischen Zusammenarbeit befasst sind – für entsandte, nationale Fach- und Führungskräfte und Fach- und Führungskräfte des Partners. Er erscheint daher auch in den Verkehrssprachen Englisch, Französisch und Spanisch.

Monitoring und Capacity WORKS

Capacity WORKS ist das Managementmodell der GTZ für nachhaltige Entwicklung. Das Modell unterstützt beim Management und der Steuerung von Vorhaben damit diese möglichst wirkungsvoll und nachhaltig sind.

Kern der strukturierten Vorgehensweise von Capacity WORKS sind die fünf Erfolgsfaktoren (1) Strategie, (2) Kooperation, (3) Steuerungsstruktur, (4) Prozesse sowie (5) Lernen und Innovation. Auf der Grundlage dieser Erfolgsfaktoren wird die Umsetzung und Vorgehensweise des Vorhabens mit den Partnern ausgehandelt und die Beiträge der GTZ daraufhin konzipiert und angepasst.

Zwischen den fünf Erfolgsfaktoren von Capacity WORKS und dem gemeinsam mit dem Partner zu entwickelnden wirkungsorientierten Monitoring bestehen enge Verknüpfungen. Das Monitoring liefert Erkenntnisse über die Wirkungen der Interventionen und ermöglicht damit Rückschlüsse über Stärken und Schwächen der umgesetzten Maßnahmen sowie mögliche Ansätze für Verbesserungen in den einzelnen Erfolgsfaktoren. Eine besondere Bedeutung hat das Monitoring dabei für die Entwicklung und Umsetzung der Strategie, die Steuerung des Vorhabens sowie dem Lernen auf den unterschiedlichen Ebenen (Personen, Organisationen und Netzwerke).

Im vorliegenden Text werden an verschiedenen Stellen Hinweise gegeben, wie sich das Monitoring in Capacity WORKS eingliedert, und wie dessen Instrumentenkasten für das Monitoring genutzt werden kann.

¹ Siehe PFK Leitfaden (Intranet) und Texte zum Evaluierungssystem der GTZ (Intranet).

² Die Begriffe „Entwicklungsmaßnahme“, „Vorhaben“ und „Projekt“ werden hier gleichberechtigt nebeneinander verwandt, da der Begriff „Vorhaben“ in der TZ eingebürgert und „Projekt“ mit der intern. üblichen Bezeichnung „project“ korrespondiert.

1. Konzept des wirkungsorientierten Monitoring

Die Wirkungsfrage wird kontinuierlich gestellt - auch bei Leistungen, Aktivitäten, Finanzierungen und Risiken. Wirkungsorientiertes Monitoring betrachtet nicht nur diejenigen direkten oder indirekten Wirkungen, die als das Ziel des Projekts eingetreten sind. Es fragt

- nach den unmittelbaren Veränderungen durch Aktivitäten,
- nach den durch Leistungen der Projekte ausgelösten Veränderungsprozessen bei Partnerorganisationen und Zielgruppen oder weiteren Beteiligten,
- nach dem Nutzen, den die Beteiligten und Zielgruppen aus den Veränderungsprozessen ziehen (direkte Wirkungen) und
- danach, zu welchen weiterführenden Veränderungen (indirekten Wirkungen) das gemeinsame Projekt konkret beiträgt oder beigetragen hat.

Dabei wird das Augenmerk auch auf mögliche unerwünschte (Neben-)Wirkungen oder auch nicht beabsichtigte positive wie negative Wirkungen gerichtet, sofern sich diese aus den oftmals komplexen Wirkungszusammenhängen herauslösen lassen.

Kern des Konzeptes von wirkungsorientiertem Monitoring ist die eindeutige Formulierung beabsichtigter Wirkungen und die Ableitung der für deren Erreichung notwendigen Veränderungsprozesse. Es nutzt als zentrales Instrument „Wirkungsketten“, die ihre Elemente (Aktivitäten, Leistungen, Nutzungen der Leistungen und direkte Wirkungen) in einen kausalen Zusammenhang bringen und stellt in diesem Zusammenhang auch die „Systemgrenze“ dar. Also die geplante „Reichweite“ der Entwicklungsmaßnahme, um bei den späteren Ergebnissen des Monitoring die „Zuordnungslücke“ und die Frage der Zurechnung von Wirkungen besser bearbeiten zu können (s. Kap.3, Schritt 1).

1.1 Was sind Wirkungen?

Als Wirkungen werden solche Veränderungen bezeichnet, die einer Entwicklungsmaßnahme zugeordnet werden können. Das bloße Eintreten einer Veränderung genügt nicht, um sie als Wirkung des Projekts zu bezeichnen – auch dann nicht, wenn die Veränderung geplant und beabsichtigt war. Nur wenn ein ursächlicher, zumindest aber ein plausibler Zusammenhang aufgezeigt werden kann, lässt sich die beobachtete Veränderung als Wirkung des Projekts in Anspruch nehmen.

Als Wirkungen einer Entwicklungsmaßnahme bezeichnen wir solche Veränderungen, die sich kausal oder plausibel zuordnen lassen. Sie können beabsichtigt oder unbeabsichtigt, erwartet oder unerwartet, positiv oder negativ sein.

Wirkungen betreffen nicht nur die definierten Zielgruppen, sondern auch Partner und Mittler. Wirkungen treten von Anfang an und über die gesamte Laufzeit eines Projekts auf und entfalten sich nach seinem Abschluss weiter. Allein die Ankündigung oder Bereitstellung

personeller, finanzieller oder materieller Ressourcen in der Partnerorganisation und ergänzend durch die TZ bzw. EZ kann bereits erste Wirkungen auslösen, die die Erfolgsaussichten beeinflussen. Und Aktivitäten eines Projekts führen nicht nur zu Leistungen, sondern können auch, wie beispielsweise Fortbildungsmaßnahmen, auf das ganze Projektteam, auf die Generierung neuer Ideen usw. zurückwirken.

1.2 Wie kommt es zu Wirkungen?

Neuerungen setzen sich nicht in gerader Linie von erfinderischen Wissenschaftlern über vermittelnde Berater zu innovationsbereiten Mitgliedern der Gesellschaft durch. Sie sind Ergebnis sozialer Interaktion.³ Umfassenden Veränderungen in Gesellschaft oder Umwelt, auf die Entwicklungszusammenarbeit abzielt, liegt immer ein dichtes Geflecht von Akteuren mit spezifischen Interessen und unterschiedlicher Durchsetzungsmacht zugrunde. Und je mehr Akteure an einer Veränderung mitwirken, desto kleiner wird das „relative Faktorgewicht“ des einzelnen Beitrags. Daraus folgt, dass die ursächliche Zuordnung von Entwicklungserfolgen bei wachsendem Abstand zwischen den einzelnen Maßnahmen und den Bereichen, in denen sich Veränderungen vollziehen, immer schwieriger wird.

Trotz dieser methodischen Schwierigkeit ist die kontinuierliche Beobachtung dieser Veränderungen für die Steuerung von Entwicklungsmaßnahmen sowohl auf der Seite der Durchführungsorganisationen (DO) - als auch auf der Partnerseite unabdingbar. Es reicht nicht aus, zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen bzw. evaluieren zu lassen, ob die Ziele erreicht wurden oder noch erreicht werden können. Es ist auch notwendig, von vornherein zu beobachten, ob die mit der Zielerreichung bezweckten Veränderungen tatsächlich eintreten. Die Frage, ob wir am richtigen Hebel ansetzen, ob wir also nicht nur die Dinge richtig tun (Effektivität und Effizienz), sondern auch die richtigen Dinge tun (Relevanz), muss im Verlaufe eines Projekt immer neu gestellt werden.

1.3 Ein allgemeines Wirkungsmodell

Entwicklungsmaßnahmen werden durch Partnerbeiträge und Beiträge der Kooperationspartner mit Ressourcen ausgestattet. Sie gestalten damit Aktivitäten, die zu Leistungen der Partnerorganisation und weiterer beteiligter Institutionen⁴ führen, von Mittlern und Zielgruppen genutzt werden (Nutzung) und dadurch eine „direkte Wirkung“ verursachen, welche zu indirekten Wirkungen beiträgt.

³ The social organization of innovation. A focus on stakeholder interaction. Royal Tropical Institute, Amsterdam, 1997.

⁴ Stichwort: multiple Trägerstrukturen, Konsortien, TZ Pooling usw.

In allgemeiner Form sieht die **Wirkungskette** einer Entwicklungsmaßnahme so aus:

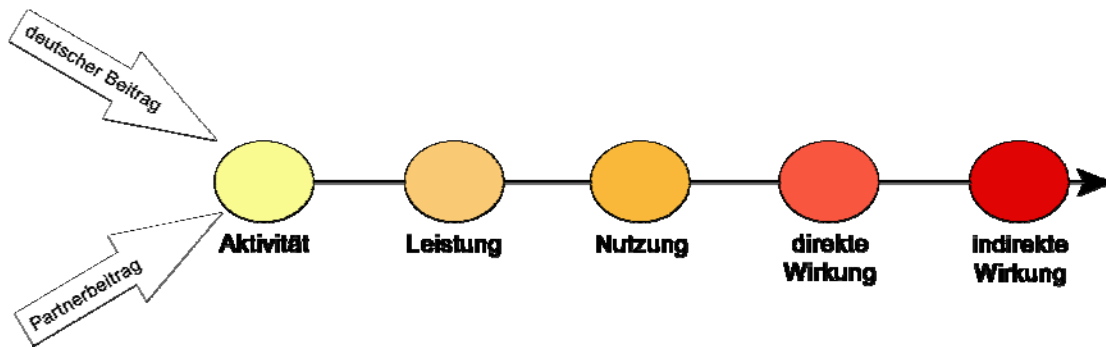


Abb. 1: Elemente der Wirkungskette

Die einzelnen Glieder der Wirkungskette sind begrifflich einfach zu definieren:

Die **Aktivitäten** sind Aktionen im Rahmen einer Entwicklungsmaßnahme, bei denen die Beiträge (*inputs*) der Beteiligten eingesetzt werden, um die Leistungen (*outputs*) zu erbringen. **Leistungen** sind kurzfristige Wirkungen der Aktivitäten und stehen als Güter und Dienstleistungen anderen Akteuren zur Nutzung zur Verfügung. Die **Nutzung der Leistung** beschreibt den Veränderungsprozess, den Mittler und Zielgruppen durchlaufen, um das Ziel zu erreichen. Dieses Ziel ist die **direkte Wirkung** bei Mittlern und Zielgruppen, die dem Projekt noch kausal und quantitativ zugeordnet werden kann. Es trägt zu weiteren Veränderungen bei, die einer einzelnen Maßnahme nicht mehr ursächlich (kausal/quantitativ) zugeordnet werden können. Diese **indirekten Wirkungen** hängen von den Beiträgen vieler weiterer Faktoren ab, deren Anteil an der Gesamtveränderung zwar plausibel dargestellt, aber nicht mehr unbedingt isoliert oder quantitativ erfasst werden kann. Diese Wirkungsebene befindet sich jenseits der „Zuordnungslücke“ (siehe Abb. 1 „Wirkungskette“).

Die international genutzten Begriffe sind *activities* (Aktivitäten), *outputs* (Leistungen), *outcome* (direkte Wirkung), *impact* (indirekte Wirkung).⁵

Kausale Wirkungshypothesen beschreiben die angenommenen Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen den einzelnen Gliedern einer Wirkungskette. Die Durchführungsstrategie von Entwicklungsmaßnahmen beruht auf diesen Hypothesen. Das wirkungsorientierte Monitoring überprüft sie systematisch.

So wie jedes Element einer Wirkungskette eine Vielzahl von Sachverhalten und Akteuren beeinflusst, so wirken auch zahlreiche externe Einflüsse wiederum auf jedes Element einer Wirkungskette ein – in der Regel um so mehr, je weiter man sich von den Aktivitäten zu den indirekten Wirkungen hin bewegt. Wie die Leistungen mit den Aktivitäten zusammenhängen, lässt sich trotz der vielen Verflechtungen meist noch relativ leicht feststellen. Doch schon der

⁵ Siehe hierzu: OECD / DAC - Working Party on Aid Evaluation 2002: Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness Series No. 6 (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>)

Zusammenhang zwischen Leistungen und Nutzung lässt sich oft nur mit größerem Aufwand belegen. Eine Herausforderung für jedes Monitoringsystem ist sicherlich die ursächliche Zuordnung der direkten Wirkung und die plausible Darstellung indirekter Wirkungen. Diese Herausforderung jedoch gilt es anzunehmen, denn Rechenschaftslegung ist unerlässlich – gerade auch im politischen Raum: bei den Partnern und bei uns in Deutschland.

Projekte, Programme, TZ-Pools und sektorweite Ansätze stoßen oft weit reichende Veränderungen und Reformprogramme an, es ist jedoch keineswegs einfach, dabei immer ihren ursächlichen Beitrag nachzuweisen. Es wird daher zwischen zwei Ebenen von Wirkungen unterschieden:

- Wirkungen, die nahe beim Projekt liegen und nachweisbar mit der Nutzung seiner Leistungen zusammenhängen, werden als direkte Wirkungen bezeichnet.
- Darüber hinaus gibt es Veränderungen, die nicht mehr allein den Projekten ursächlich zugeordnet werden können, da zu viele andere, davon unabhängige Faktoren im Umfeld dieser Veränderungen auftraten oder aufgetreten sind. Daher ist die Ursache-Wirkungs-Beziehung hier „unterbrochen“. Es ergibt sich eine „**Zuordnungslücke**“ (*attribution gap*), hinter der die mögliche indirekte Wirkung des Projekts liegt.

Das bisher Gesagte führt das zu folgendem Wirkungsmodell – hier dargestellt an einem Programm der Berufspädagogik:

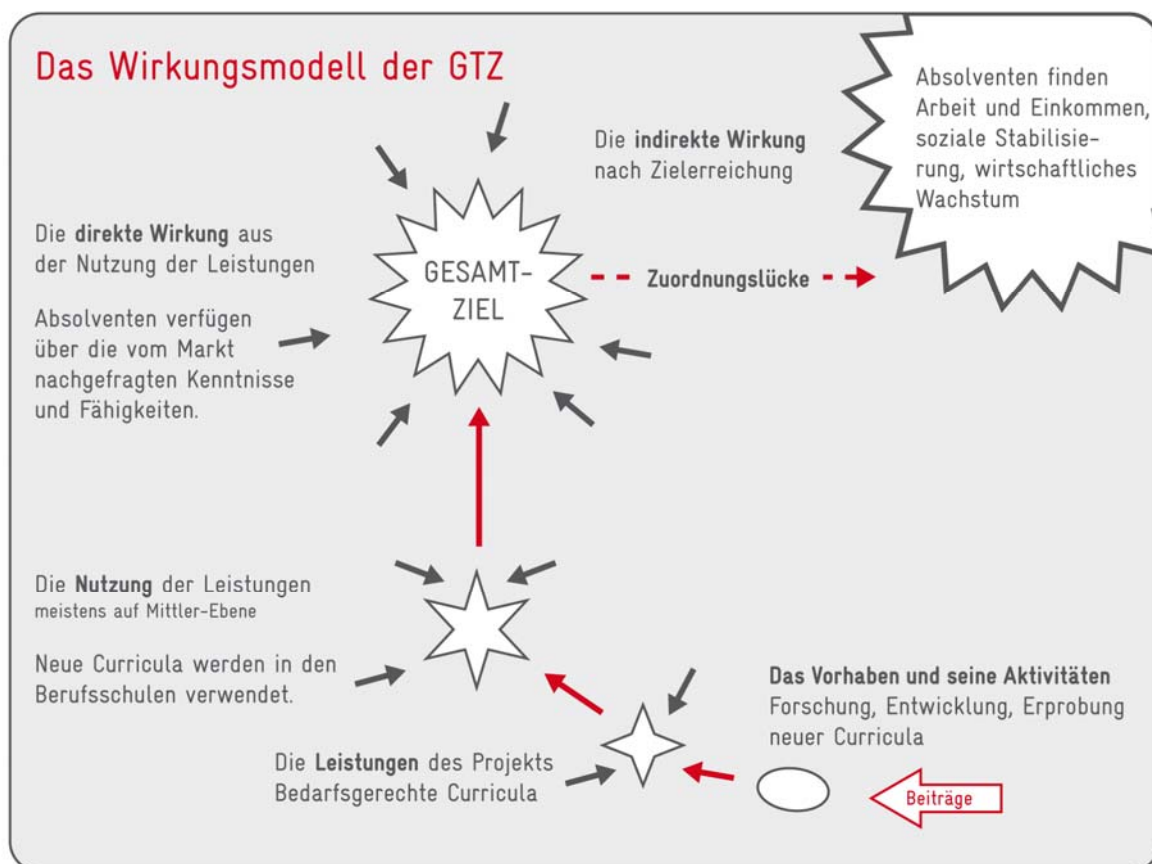


Abb. 2: Wirkungsmodell der GTZ

Die in der Stärke abnehmenden Pfeile entsprechen der schwächer werdenden Kausalität in der Wirkungskette. Die dunklen Pfeile repräsentieren die Ein- und Auswirkungen des Projekts. Da die indirekte Wirkung meist nicht voll erfasst werden kann, ist in der Abbildung nur ein Ausschnitt sichtbar.

2. Aufgaben des wirkungsorientierten Monitoring

Hauptfunktion des wirkungsorientierten Monitoring ist es, die Steuerung⁶ von Entwicklungsmaßnahmen zu unterstützen sowie den Dialog über die eingeschlagene Strategie im Management- bzw. Projektteam und deren Aufsichtsgremien anzuregen – insbesondere im Hinblick auf die regelmäßige Operationsplanung. Es fördert darüber hinaus Lernprozesse (Wissensmanagement) und legt die Grundlage für eine verlässliche Rechenschaftslegung.

Steuerung erfolgt in einem sich ständig verändernden Umfeld, über das nur begrenzt Informationen vorliegen, und dessen Dynamik im Verlaufe von Veränderungsprozessen nicht vorhergesagt werden kann. Steuerung ist daher ein iterativer Prozess, der auf der Beobachtung und Bewertung von Wirkungen des Projektes und seines Umfeldes im Hinblick auf die angestrebte direkte Wirkung beruht. Dies geschieht anhand vorher vereinbarter Indikatoren.

Das Monitoring organisiert die Prozesse der Sammlung, Analyse- und Bewertung von Daten zu den Wirkungen eines Projektes und den Veränderungen in seinem Umfeld. Es liefert kontinuierlich Hinweise darüber, ob der eingeschlagene Weg Erfolg verspricht, die Strategie angepasst werden sollte oder die gesetzten Ziele zu überprüfen sind.

Ebenso geht es um die Beobachtung der indirekten Wirkungen. Sie stellen den eigentlichen Grund für die Durchführung des Projektes dar. Sie sind in der Regel Ziele nationaler oder sektoraler Strategien und Programme des Partners, des Schwerpunkts der deutschen EZ in einem Land oder ähnlicher Zielsysteme, z. B. von „*country assistance*“-Programmen der EU oder von Multi-Geber-Programmen. Wirkungen auf dieser Ebene können zwar einer Entwicklungsmaßnahme nicht mehr eindeutig, d. h. kausal zugeordnet werden, jedoch trägt sie durch ihre Leistungen plausibel zu deren Zielerreichung bei.

2.1 Monitoring bis zur Zielebene

Bei der Planung der Entwicklungsmaßnahme wird die direkte Wirkung identifiziert, die der TZ-Maßnahme (Teil B des PV) noch klar zugeordnet und als deren Ziel definiert werden kann.

Bei den gemeinsamen Programmvorschlügen ist jedoch bereits im Teil A, dem schwerpunktbezogenen Teil, in den Kapiteln 3.1 und 3.5 eine Hypothesenbildung zu den indirekten Wirkungen und den noch weitergehenden entwicklungspolitischen Wirkungen erforderlich, wenn z. B. das Programmziel identisch ist mit dem Gesamtziel der deutschen bilateralen EZ im Schwerpunkt und dieses wiederum mit dem nationalen Ziel im Sektor.

⁶ Siehe hierzu auch GTZ (2007): Capacity WORKS: Toolbox - Erfolgsfaktor 3 - Steuerungsstruktur, Seite 5 f.

In Teil B, dem TZ Modul z. B., ist dann in B 3.6.1 die Wirkungskette im Einzelnen darzustellen – bis hin zur indirekten Wirkung.

Für eine genaue Zielformulierung und die Festlegung quantitativer Indikatoren zur Messung der Zielerreichung sind verlässliche Daten zur Ausgangssituation notwendig (*Baseline*). Sie sind Grundlage für eine realistische Zielformulierung und Referenzwerte für Monitoring und Evaluierung. Falls diese Basis-Informationen vor Beginn der Durchführung nicht vorliegen, steht das Projekt in der Pflicht, diese bei Durchführungsbeginn gemeinsam mit dem Partner zu erfassen.

Neben der Verfolgung der angenommenen Wirkungsketten wird auch beobachtet, ob unerwünschte Wirkungen und negative externe Einflüsse auftreten, welche die Zielerreichung gefährden oder gar Schaden anrichten können (Risikobeobachtung).

Weil sich Veränderungen in den Rahmenbedingungen oder Aktionen anderer Entwicklungsorganisationen positiv oder negativ auf die Zielerreichung auswirken können, behält die oder der Auftragsverantwortliche und das gesamte Projektteam auch das institutionelle, politische, soziale, wirtschaftliche sowie ökologische Umfeld im Auge.

Wirkungsorientiertes Monitoring

- identifiziert dabei die wesentlichen Einflussfaktoren,
- beobachtet und analysiert deren Einwirkungen auf die Zielerreichung des Projekt und
- berichtet darüber regelmäßig an die Aufsichtsgremien und den Auftraggeber für den deutschen Beitrag.

Das wirkungsorientierte Monitoring liefert also die Informationen, die das Auftragsmanagement braucht um eine Entwicklungsmaßnahme im Zielkorridor zu halten.

Die leitenden Fragestellungen bis zur Zielebene sind:

- Inwieweit treten die erwarteten Wirkungen ein?
- Welche unerwünschten Wirkungen treten auf?
- Welche der beobachteten Veränderungen sind dem Projekt ursächlich als Wirkungen, insbesondere auf der Zielebene, zuzuordnen?
- Welche Risiken und weitere Veränderungen beeinflussen die Zielerreichung?

2.2 Monitoring jenseits der Zielebene

Der eigentliche Grund für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in einem Sektor oder Land tätig zu werden, liegt häufig oberhalb der direkten Wirkung und damit des Gesamtziels des jeweiligen Projekts. Hier wird oft Bezug genommen auf den **Beitrag zu den nationalen Zielen / MDG** des Partners. Das BMZ nennt das den entwicklungspolitischen Nutzen und spannt damit den Bogen noch weiter, geht über die indirekten Wirkungen also noch eine Ebene hinaus.

Im Beispiel in Abb. 2 wurde als Ziel formuliert: „Die Absolventen verfügen über die vom Markt nachgefragten Kenntnisse und Fertigkeiten“. Dieses Ziel ist kein Selbstzweck. Die entwicklungspolitische Begründung für das Projekt liegt in der Erwartung, dass die gut qualifizierten Absolventen Arbeit finden werden, und dass die dadurch wettbewerbsfähigere Wirtschaft (*labour productivity*) mehr Wachstum und weitere Beschäftigung produziert und damit zur Reduzierung von Einkommensarmut beiträgt.

Diese angestrebten bzw. erwarteten Wirkungen hängen vom Zusammenspiel vieler verschiedener Faktoren und Akteure ab, die vom Projekt gar nicht oder nur schwer beeinflusst werden können, aber beobachtet werden müssen. Wenn es sich beispielsweise abzeichnet, dass der Sektor, in dem das Berufsbildungsprogramm stattfindet, auf Grund äußerer Einflüsse stark an wirtschaftlicher Bedeutung verliert, muss kritisch gefragt werden, ob das Projekt noch im richtigen Sektor angesiedelt ist. Andernfalls muss die Gesamtstrategie angepasst werden, um den Zielgruppen den Zugang zu Arbeitsplätzen zu eröffnen.

Wirkungsorientiertes Monitoring muss daher unumgänglich auch indirekte Wirkungen verfolgen. Diese Aufgabe hat eine hohe politische Bedeutung. Nur wenn ein Beitrag zu den entwicklungspolitischen Zielen der EZ mit dem betreffenden Partnerland aufgezeigt werden kann, ist die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme gerechtfertigt. Auftraggeber, Öffentlichkeit und Politik im Partnerland sowie in Deutschland oder anderen beteiligten Ländern erwarten eindeutig Aussagen

- über die Erreichung der Ziele der bilateralen oder multilateralen Zusammenarbeit,
- über die Beiträge der Entwicklungsmaßnahmen zur Erreichung sektoraler Ziele und
- über große, sektorübergreifende Entwicklungsfortschritte, etwa bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, der Armutsminderung, der Friedenssicherung oder dem Umwelt- oder Klimaschutz.

TZ-Maßnahmen sehen daher, in Abstimmung mit anderen EZ-Maßnahmen und den Partnern, immer Aktivitäten zur Verfolgung indirekter Wirkungen für das Monitoring vor. Ein Berufsbildungsprogramm beobachtet beispielsweise kontinuierlich Arbeitsmarktdaten, ein Gesundheitsprojekt nationale Gesundheitsstatistiken, ein Zollberatungsprojekt den Staatshaushalt und ein Programm mit erwarteten Armutswirkungen die nationalen Armutsstatistiken und -indikatoren. „Beobachten“ heißt jedoch nicht, dass hierfür die Erhebung von Primärdaten erforderlich ist. Dies wäre i.d.R. ein gesonderter Auftrag außerhalb der Verantwortlichkeit der Maßnahme.

Neben der Beobachtung von Veränderungen jenseits der Zuordnungslücke wird versucht die Frage zu beantworten, ob die beobachteten Veränderungen in einem plausiblen Zusammenhang mit den Aktivitäten und Leistungen der Entwicklungsmaßnahme stehen. Unter Berücksichtigung eigener Monitoringdaten wird dieser Beitrag plausibel dargelegt.⁷ Entsprechende Fragen bringt das Auftragsmanagement bzw. das Projektteam auch in die ToR von Fortschrittskontrollen ein. Vergleichbare Fragestellungen sind auch Gegenstand des Führungs-

⁷ GTZ, Establishing Plausibility in Impact Assessment, 2001.

dialogs zwischen der bzw. dem AV und der/dem BÜL und werden bei externen, unabhängigen Evaluierungen ohnehin routinemäßig gestellt, da sie Teil der Standard ToR sind – sowohl bei den unabhängigen Evaluierungen der GTZ als auch beim BMZ.

Die Verantwortung für die Berichterstattung und das Monitoring der Ziele und Indikatoren eines gemeinsamen EZ-Programms liegt bei den Schwerpunktkoordinatoren (SPK). Für das Monitoring dieser Ebene sollen allerdings keine zusätzlichen Primärerhebungen erforderlich sein. Die Informationen sollen auf Ergebnissen des Monitoring der Einzel-Maßnahmen und/oder auf Sekundärdaten nationaler und internationaler Institutionen beruhen. Dies muss bereits bei der Formulierung der Ziele und Indikatoren berücksichtigt werden.

Falls keine verwertbaren Informationen über direkte oder indirekte Wirkungen vorliegen, kann es Aufgabe des TZ-Beitrags sein, die Partner beim Aufbau entsprechender Datensammlungs- und Auswertungsstrukturen und -prozesse zu beraten. Bereits in der Planungsphase der TZ-Maßnahmen und bei Analyse der Kapazitäten des Durchführungsträgers bzw. der weiteren Durchführungsorganisationen ist zu klären, wie die Steuerungsfähigkeit der Partnerseite durch *Capacity Development* im Bereich des wirkungsorientierten Monitoring erhöht werden kann.

Zukünftig werden Geber im Zuge der zunehmenden Anpassung an die Partnersystem („*alignment*“) und der Harmonisierung der Geberbeiträge („*harmonisation*“) zunehmend gemeinsam daran arbeiten, die Partner beim Monitoring ihres Sektors und bei der Erhebung von Daten für die Messung indirekter Wirkungen zu unterstützen.

Aufgaben des wirkungsorientierten Monitoring

a) Bis zur Zielebene

Verfolgung der durch die Aktivitäten und Leistungen der Entwicklungsmaßnahme verursachten Wirkungen, insbesondere der Nutzung der Leistungen,

- Abgleich mit den erwarteten und geplanten Wirkungen (Meilensteine),
- Überprüfung der Möglichkeit der Zielerreichung,
- Vermittlung und Diskussion der Ergebnisse.

Dafür müssen folgende Merkmale beobachtet werden:

- Wirkungen der wichtigste Aktivitäten,
- Leistungen für andere,
- Nutzung der Leistungen und
- externe Kräfte, die sie befördern oder behindern, direkte Wirkung.

b) Jenseits der Zielebene:

Beobachtung von Veränderungen im weiteren Umfeld der Entwicklungsmaßnahme, die mit der Zielerreichung in einen plausiblen Zusammenhang gebracht werden können.

Für diese Aufgaben nutzt die TZ-Maßnahme vorhandene verlässliche Sekundärdaten, unterstützt Partnerorganisationen beim Aufbau entsprechender Monitoring- und Datenerhebungssysteme oder erhebt relevante Daten allein oder gemeinsam mit anderen Akteuren im gleichen Sektor.

3. Sieben Schritte zum wirkungsorientierten Monitoring

Im folgenden Teil werden in sieben Schritten typische Aufgaben beschrieben, die zu erledigen sind, damit ein auf Wirkungen ausgerichtetes Monitoring die erwarteten Informationen liefert. Vieles von dem, was zur Etablierung eines gemeinsamen Monitoringsystems erörtert wird, sollte bereits während der gemeinsamen Prüfung und Planung der Entwicklungsmaßnahme behandelt worden sein. Zum Beispiel die Formulierung von Wirkungsketten oder die Festlegung von Indikatoren sowie die der Systemgrenzen.

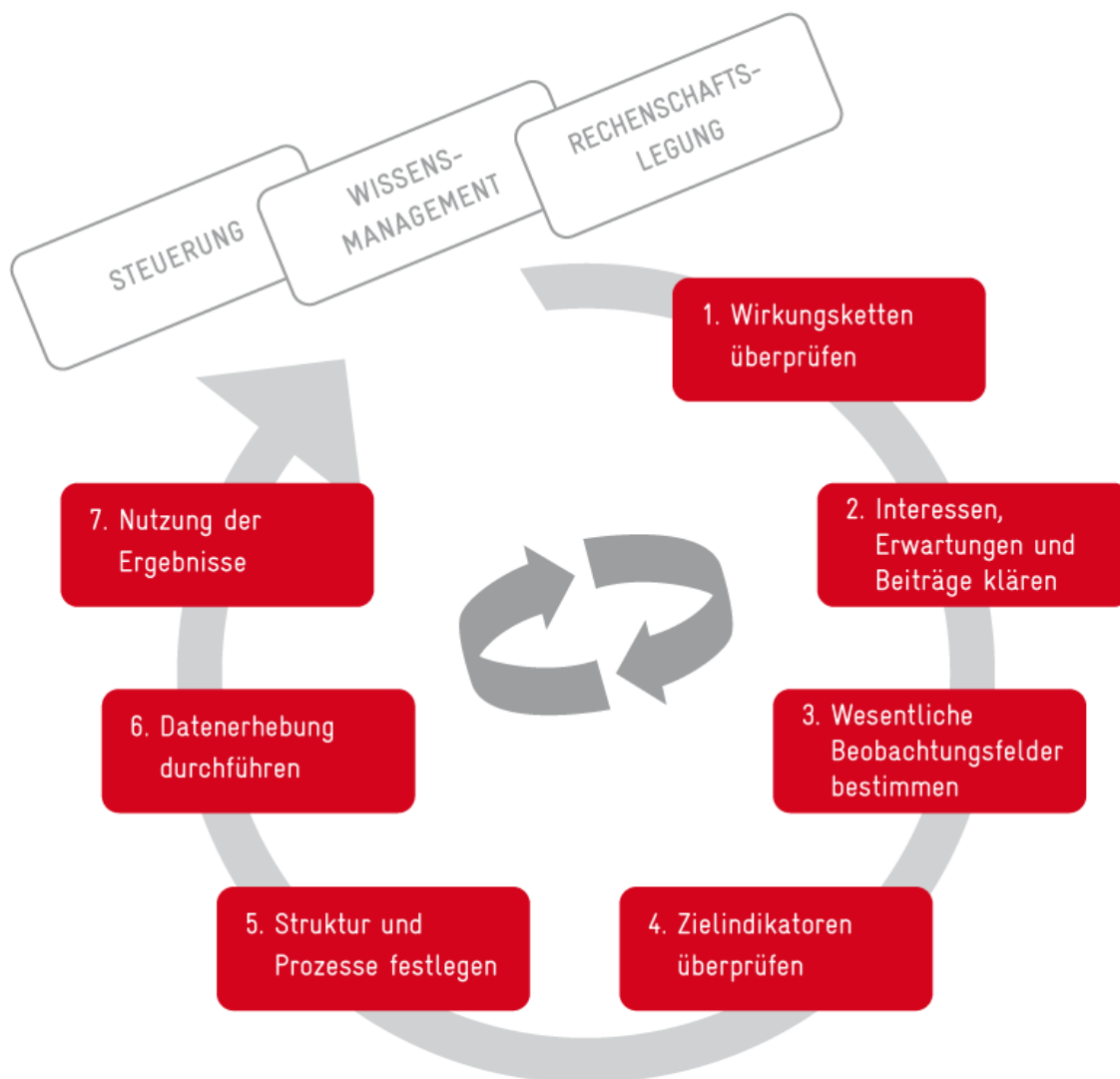


Abb. 3: 7 Schritte zur Einrichtung eines Wirkungsmonitorings

1. Schritt: Wirkungsketten und Systemgrenzen als Grundlage des Monitoring

Für die Durchführung und Steuerung einer TZ-Maßnahme ist eine klare und von allen Partnern geteilte strategische Orientierung notwendig. Instrumente in diesem politischen Aushandlungsprozess sind Wirkungsketten und die Darstellung der Systemgrenze, die es erleichtern, mit den Partnern Zielvorstellungen sowie Umsetzungsstrategien zu entwickeln und zur Grundlage der gemeinsamen Arbeit zu machen. Dieser Schritt wird daher mit größtmöglicher Beteiligung der von dem Projekt betroffenen Akteursgruppen durchgeführt.⁸

Mit den Partnern erarbeitet machen Wirkungsketten und Systemgrenzen deutlich, für welche Ziele und Umsetzungsprozesse eine gemeinsame Verantwortung übernommen wird.

Die Systemgrenze bezeichnet die Grenze der Einflussosphäre eines Projekts innerhalb derer auftretende Wirkungen diesem noch kausal zugeordnet werden können.

Auf Grundlage von Vereinbarungen organisieren die Mitglieder des Teams, welches ein Projekt durchführt, ihre Arbeitsprozesse. Dabei steuern die Fach- und Führungskräfte weitgehend die Prozesse die zur Leistungserbringung [*outputs*] führen. Aufgrund dieser Leistungen die erarbeitet und bereitgestellt werden, verändern Akteure ihr Handeln, ändern sich Ressourcen, Prozesse und Strukturen, werden diese veränderten Leistungen genutzt (*intermediate outcomes*). Aus dieser Nutzung entstehen jene direkten Wirkungen (*outcomes*), die durch verbindliche Indikatoren messbar gemacht und den Leistungen des Projekts noch *kausal* und quantitativ zugeordnet werden können.

Darüber hinaus können im weiteren Umfeld Veränderungen auftreten, die sehr wohl *plausibel* durch dieses induziert erscheinen, wo dieser Zusammenhang jedoch nicht mehr *kausal* darstellbar ist. Dies trifft häufig auf der Ebene der nationalen entwicklungspolitischen Ziele des Landes zu, deren Zusammenhang mit dem Projekt i.d.R. nicht einfach nachzuweisen ist.

Wie das in Abb. 4 dargestellte Beispiel verdeutlicht, kann sich ein Projekt beispielsweise auf die Zusammenarbeit mit einer Abteilung des Umweltministeriums beschränken, oder aber mit den Umweltbehörden sowohl in der Hauptstadt, als auch auf Provinz oder Distriktebene in verschiedenen Landesteilen kooperieren. In Abhängigkeit von der vereinbarten Interventionsebene (nat. Ebene, Provinz, Distrikt) können Leistungen, Nutzung und direkte Wirkung auf verschiedenen Ebenen angelegt sein.

⁸ siehe hierzu auch GTZ, 2007: Capacity WORKS Erfolgsfaktor 1, Seite 3 und GTZ, 2007: Capacity WORKS Das Managementmodell der GTZ für Nachhaltige Entwicklung, S. 5

<i>Die direkten nationalen Partner der LZ-FK arbeiten in der Abteilung für Planung und Organisation (APO) des Ministeriums.</i>	Projekt A	Projekt B	Projekt C
Die APO unterstützt Arbeitsgruppen, Komitees und Ausschüsse innerhalb des Ministeriums, in vier ausgewählten Provinzen und 8 Distrikten, die sich mit der Verwaltungsreform beschäftigen.	Leistung des Projekts		
Die Arbeitsgruppen, Komitees und Ausschüsse arbeiten an der Verbesserung von Zuständigkeiten und Verwaltungsabläufen.	Nutzung der Leistung		
In der Folge verbessern sich die zentralen Dienstleistungen und Vorgaben für nachgeordnete Gliederungen der Verwaltung.	Direkte Wirkung	Leistung des Projekts	
Die Provinzforstverwaltungen nehmen Dienstleistungsangebote der Zentrale und die direkte Unterstützung durch das Projekt in Anspruch.		Nutzung der Leistung	
In der Folge verbessern sich die Dienstleistungen der Forstverwaltung auf Distriktebene.		Direkte Wirkung	Leistung des Projekts
Staatliche Forstwirtschaftsbetriebe, Privatunternehmen, Kommunen, Interessengruppen und einzelne Haushalte nehmen diese Dienstleistungen in Anspruch.			Nutzung der Leistung
Die daraus resultierenden Wirkungen reichen von verbessertem Zugang zu Brennholz, über erhöhtes Haushaltseinkommen aus der Holznutzung bis zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Holzverarbeitung u.a.m.			Direkte Wirkung
Auf Makro-Ebene resultieren hieraus Wachstums- und Verteilungseffekte, sowie Beiträge zur Armutsminderung, Erhaltung der Biodiversität und der Multifunktionalität des Waldes u.a.m.			

Abb.4: Beispiel für Systemgrenzen bei drei unterschiedlichen Interventionsebenen bei Projekten zur Reform der Forstverwaltung

Vorgehen

Bei laufenden Projekten sollte ein gemeinsames Verständnis über die unterschiedlichen (Wirkungs-)ebenen hergestellt werden. Dazu müssen folgende Fragen bearbeitet werden:

- Wo enden die Aktivitäten und beginnen die Leistungen des Projekts?
- Wer ist unmittelbar an der Leistungserbringung beteiligt?
- Wer soll die Leistungen nutzen?
- Welche *Direkte* Wirkung soll für wen entstehen?
- Wo beginnt das „Umfeld“, auf das ein Projekt mit den gegebenen Ressourcen, Zeit- und Budgetrahmen nur *indirekt* einwirken kann?

Ist das Design des Projekts noch offen und soll anhand eines möglichst vollständigen Wirkungsgefüges zunächst der aussichtsreichste Ansatzpunkt gefunden werden, stellt sich die Aufgabe anders. In diesem Fall müssen nicht die Systemgrenzen eines bereits laufenden Projekts analysiert, sondern Vorgaben für das Projektdesign gemacht werden. Die Frage lautet dann nicht „Was ist die Systemgrenze?“, sondern „Wo kann bzw. sollte sie liegen?“.

Zu fragen ist also:

- Wer gehört zum Projekt?
- Bei welchem Personenkreis oder Institutionen soll eine Änderung eintreten - wer sind die Mittler, Zielgruppen und andere Beteiligte?
- Wie verhält es sich mit der Leistungsfähigkeit des Partners?
- Wie ist die Situation vor Ort?
- Welche Entwicklungspolitische Vorgaben des BMZ und der Partner sind zu beachten?
- Was ist die spezifische Kompetenz der deutschen EZ im Kontext der Maßnahme?
- Wie ist die Ressourcenausstattung bei Partnern und der dt. Seite?

Bei der Erarbeitung der Wirkungsketten und der Systemgrenzen wird also sowohl qualitativ als auch quantitativ geklärt, was die TZ-Maßnahme leisten soll und kann, wer an der Erstellung der Leistungen beteiligt ist, wer die Leistungen nutzen soll und für wen über direkte und indirekte Wirkungen ein entwicklungspolitische Wirkung eintritt.

Folgende Leitfragen helfen bei der Formulierung der Wirkungsketten.

Leitfragen zur Erarbeitung einer Wirkungskette	
Ebene	Leitfragen
Aktivitäten	Was macht das Projektteam? Wer ist beteiligt? Wem gelten die Aktivitäten, wer sind ihre Nutznießer?
Erste Veränderungen durch die Aktivitäten	Welche ersten Veränderungen erwarten wir bei den Beteiligten und Nutznießern? Was machen sie nachher anders?
Leistung	Was genau stellt das Projekt dem Umfeld zur Verfügung? Was ist die Wirkung der Aktivitäten?
Wirkung der Leistung	Wer tut etwas anders, weil die Leistung verfügbar ist? Was genau ändert sich?
Nutzung der Leistung	Was tun die Nutzer anders, wenn sie die Nutzung der Projektleistung nachhaltig in ihre (professionellen) Routinen integrieren?
Wirkungen der Nutzung der Leistung	Wer tut was anders, weil die Nutzer die Projektleistungen nutzen? Was genau tun sie? Welche Veränderung erwarten wir als Folge?
Direkte Wirkung (Zielebene des Projekts)	Wer hat welchen Nutzen aus der Veränderung, die sich durch die Nutzung der Projekt-/Programmleistung ergibt? (nach sozio-ökon. Gruppen / Männer/ Frauen). Was genau verändert sich?
Zuordnungslücke	
Indirekte Wirkung	Welche politisch, ökonomisch und sozial wichtigen Veränderungen treten im Sektor, im Land auf, zu denen die direkte Wirkung einen Beitrag leistet?

Auf Ebene der Nutzung empfiehlt es sich, zusätzlich nach dem Vorteil zu fragen, den die Partner durch die Nutzung der Leistungen und die damit zusammenhängenden Verhaltensänderung erwarten können. Es ist nicht davon auszugehen, dass nachhaltige Veränderungen sowie neue (professionelle) Routinen ohne einen persönlichen Nutzen für die Betroffenen entstehen können. Wenn ein solcher Nutzen nur in einer direkten Unterstützung der Geber besteht (z. B. durch die Zahlung von Anreizen, Gehaltsaufbesserung etc.) ist die Nachhaltigkeit der Veränderungsbereitschaft sehr fragwürdig. Nachhaltige Veränderungsbereitschaft setzt voraus, dass Anreize sich als „Rückwirkungen“ aus den erreichten Veränderungen entstehen.

Oft ist es sinnvoll, die verschiedenen Ebenen des Wirkungsmodells in weitere Stufen zu unterteilen – ganz sicher bei großen Programmen sowie Maßnahmen mit multiplen Trägerstrukturen bzw. bei Multi-Geberprogrammen. So unterscheidet beispielsweise das Umweltprogramm in Tunesien zwischen drei Nutzungsebenen (siehe auch Abbildung 6). Es können auch bei verschiedenen Gruppen unterschiedliche, parallel verlaufende Veränderungsprozesse ausgelöst werden. Dadurch spaltet sich die Wirkungskette in zwei oder mehr Äste auf⁹.

Wirkungsketten im Umweltprogramm in Tunesien

Das Umweltprogramm Tunesiens hat sein Wirkungsgefüge in mehr als 20 Wirkungsketten ausdifferenziert. Grundlage für jede Wirkungskette ist jeweils eine klar unterscheidbare Leistung mit spezifischem Veränderungsprozess. Die Wirkungsketten sind konzeptionelles Schlüsselement für die Planung des Programms und Fundament für das wirkungsorientierte Monitoring.

Auf der Ebene der Nutzung der Leistungen des Programms differenziert das Programm zwischen drei Ebenen:

- Die 1. Nutzungsebene definiert die durch das Umweltministerium ausgelösten Prozesse, die auf den Leistungen des Umweltprogramms aufbauen.
- Die 2. Nutzungsebene beschreibt die Nutzung der erbrachten Leistung und innovativen Ansätze durch die Umweltadministration. Dadurch nimmt das Umweltministerium seine Rolle als sektorübergreifendes Ministerium und Koordinator für Fragen der Umwelt und Nachhaltigen Entwicklung besser ein.
- Die 3. Nutzungsebene bringt die Nutzung außerhalb des Einflussbereiches der Umweltverwaltung, wie z. B. Sektorministerien, Gouvernorate und Kommunen, zum Ausdruck.

Diese Differenzierung hilft die Rollen der einzelnen Akteure, z. B. die des Umweltprogramms als Leistungserbringer oder die der einzelnen Nutzer (Umweltministerium, Fachbehörden, Gebietskörperschaften, Privatsektor, etc.) und damit deren Verantwortlichkeiten im Konzert der Zusammenarbeit zu verdeutlichen.

Quelle: GTZ, 2007: Orientiert auf Wirkungen – das Monitoring des Umweltprogramms Tunesien- Good Practice und Lernerfahrungen

Um die Wirkungskette für die Ableitung von notwendigen Maßnahmen des wirkungsorientierten Monitoring schließlich zu vervollständigen, sind zusätzlich zu der Formulierung der Wirkungshypothesen, die nur die erwarteten, positiven Wirkungen abbilden, Risiken und Nebenwirkungen zu identifizieren.¹⁰ Die Ergebnisse der Analyse werden je nach Bedarf in der Wirkungskette oder in einer getrennten Darstellung visualisiert.

⁹ Siehe hierzu Programm Dezentralisierung und Kommunale Entwicklung (PRODLL), Dominikanische Republik, 2005: Wirkungsmonitoring – Konzept und Handbuch, S. 16.

¹⁰ Siehe hierzu auch das Instrument „Szenarietechnik“ in GTZ, 2007: Capacity WORKS Erfolgsfaktor 1, S. 4 und 13ff.

Fragen für die Analyse von Nebenwirkungen und Risiken

Nebenwirkungen:

- Welche ungeplanten Nebenwirkungen könnten eintreten? Wo in der Wirkungskette entstehen sie?
- Was sind ihre Ursachen? Was kann das Projektteam tun, um sie abzumildern (negative Wirkungen) oder sie gut zu nutzen (positive Wirkungen, neue Potenziale)?

Risiken:

- Welche externen Risiken wirken auf die einzelnen Glieder der Wirkungskette ein? Wo treten sie auf?
- Wodurch werden sie verursacht? Was kann das Projektteam tun, um sie einzugrenzen oder in ihrem Einfluss abzumildern?

Wirkungsketten können in unterschiedlichem Detaillierungsgrad für unterschiedliche Zwecke Verwendung finden (Strategiediskussionen, Operationsplanung, Monitoring, Rechenschaftslegung, Öffentlichkeitsarbeit – der deutschen Seite wie auch der Partner und weiterer Beteiligter). Es empfiehlt sich, Wirkungsketten und Systemgrenzen daher in einer Form zu dokumentieren, die es erlaubt, sie als Hintergrundmaterialien bei Teambesprechungen, Monitoringsitzungen, Planungsworkshops, Treffen der Aufsichtsgremien und ggf. Geberunden oder Länderteamsitzungen z. B. zu nutzen und kontinuierlich anpassen zu können. Ausdrücke als Poster, Powerpoint- oder Mindmap-Visualisierungen bieten sich hierfür an.

2. Schritt: Interessen, Erwartungen und Beiträge zum Monitoring

Die Klärung von Interessen und Erwartungen an das gemeinsame Monitoring mit den Partnern und weiteren Beteiligten zielt darauf ab, das Monitoringsystem auf die Ziele und Bedarfe seiner potentiellen Nutzer (also langfristig der Partnerinstitutionen) auszurichten und seine Akzeptanz innerhalb und außerhalb der TZ-Maßnahme zu erhöhen. Dies ist auch insofern wichtig, als viele Partner bereits eigene Monitoringsysteme haben und in ihren eigenen Systemen ebenfalls regelmäßig über ODA¹¹-Maßnahmen berichten müssen. Damit wird die Grundlage dafür geschaffen, dass Informationen für Lern- und Entscheidungsprozesse zur operativen und strategischen Steuerung der gemeinsamen TZ-Maßnahme kostengünstig bereit stehen.¹²

¹¹ ODA – Official Development Assistance, statistische Erfassung der EZ weltweit beim DAC in Paris.

¹² siehe zum Folgenden auch GTZ, 2007: Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 2, Seite 37ff. und PIA Modul 2.

Vorgehen

Beteiligtenanalyse im Monitoring

Im Vordergrund stehen dabei Beteiligte, welche

- politische Richtungsentscheide auf der strategischen Ebene fällen,
- Verantwortung für die Erreichung der Projekt- oder Programmziele bzw. Komponentenziele, und
- wichtige Leistungen für die Erreichung der Teilziele erbringen.

Die Diskussion kann durch eine Visualisierung erleichtert werden. Die Größe der Kreise kann dazu verwendet werden, um das vermutliche Steuerungsgewicht bzw. den Einfluss auf Steuerungsentscheide darzustellen.

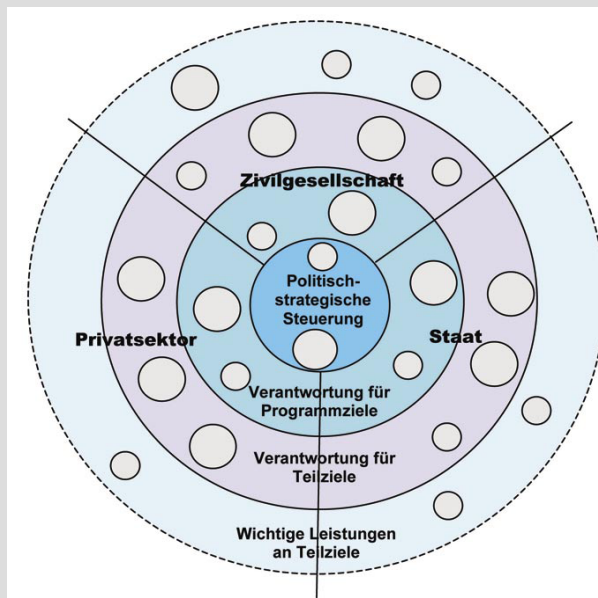


Abb. 5: Beteiligtenanalyse im Monitoring

Quelle: GTZ, 2007: Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 3, S. 8 (Instrument Steuerungsmodell)

Gemeinsam mit Vertretern der identifizierten Gruppen werden Erwartungen an das Monitoringsystem der TZ-Maßnahme geklärt. Dabei wird der spezifische Informationsbedarf für Steuerungsentscheidungen und Lern- und Innovationsförderung auf Ebene der einzelnen Maßnahme genauso berücksichtigt wie die übergeordneten Ansprüche an die Steuerung nationaler Programme, des EZ-Portfolios oder der Schwerpunktstrategien.

Zunächst ist zu klären, mit wem beim Monitoring zusammen gearbeitet werden soll. Sodann ist zu prüfen, wie die Monitoringaktivitäten des Projekts so gestaltet werden können, dass sie sich in die professionellen Routinen der Partnerstrukturen einfügen.

Folgende Fragen werden bei diesem Schritt beantwortet:

Leitfaden für die Klärung von Interessen und Erwartungen

- Wer braucht welche Informationen zur Steuerung, zur Rechenschaftslegung oder für andere Zwecke?
- Welche Interessen und Erwartungen haben potentiell Beteiligte am Monitoring der Wirkungen?
- Wie sollen und können Monitoringergebnisse in den politischen Dialog und in anderen Kontexten eingebracht werden?
- Welche finanziellen und personellen Ressourcen stehen für das Monitoring zur Verfügung? Welche Beiträge können Interessensgruppen einbringen?
- Welche verwertbaren Erfahrungen und Kompetenzen im wirkungsorientierten Monitoring bestehen und können genutzt werden?
- Wie erhält die TZ-Maßnahme Zugang zu vorhandenen Informationen und Informationsträgern?

Als Hilfestellung bei der Analyse, wie hoch der Bedarf an Kooperation mit externen Akteuren beim Monitoring ist, kann das Instrument der Bedarfsanalyse von Capacity WORKS angewandt werden. Es bewertet vorhandene finanzielle und personelle Ressourcen für das Monitoring und beurteilt den Zugang zu Informationen, die Möglichkeit Monitoringergebnisse in den politischen Dialog und in andere Kontexte einzubringen sowie die Kapazität, Empfehlungen des Monitoring in Steuerungsentscheidungen umzusetzen.¹³

Beteiligung von Partnern im Planungs- und Monitoringprozess

Das von der GTZ unterstützte Gesundheitsprojekt PADRESS in Marokko ist fest in die Partnerstruktur des Gesundheitsministeriums integriert. In seiner letzten Phase konzentriert es sich auf die institutionelle Verankerung seiner Leistungspakete „Qualitätswettbewerb im Gesundheitswesen“, „Gesundheitsdienste für Jugendliche“ und „Kommunale Basisgesundheitsdienste“.

Die TZ-Maßnahme gestaltet den Planungsprozess und die Konzeption des Monitoring gemeinsam mit den zuständigen Fach- und Führungskräften des Ministeriums. Konzepte und Prinzipien der Wirkungsorientierung werden vermittelt und gemeinsam mit den Partnern Wirkungsketten erarbeitet, die die Grundlage für sich anschließende Operationsplanungen liefern.

In einem weiteren Schritt legen Partnerfach- und -führungskräfte mit dem GTZ-Personal die Schwerpunkte des Monitoring fest. Gemeinsam werden Beobachtungsfelder identifiziert, Indikatoren und Monitoringfragen definiert und Verantwortlichkeiten für Monitoringaktivitäten festgelegt. Nationale Fachkräfte übernehmen sowohl die Verantwortung für Durchführungs- und Monitoringaktivitäten als auch Koordinationsfunktionen für das Monitoring in den Leistungspaketen. Gemeinsam mit einer GTZ -Fachkraft koordinieren sie auf Gesamtprojektebene die Monitoringaktivitäten und sorgen für eine Diskussion und Umsetzung der Monitoringempfehlungen.

¹³ Siehe hierzu GTZ 2007: Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 2, S. 46f.

3. Schritt: Beobachtungsfelder des Monitoring

Für die Steuerung einer Entwicklungsmaßnahme und die wirkungsorientierte Berichterstattung ist es nicht nötig, alle von ihr ausgelösten Veränderungen zu verfolgen. Projekte und Programme müssen jedoch jederzeit in der Lage sein, Auftraggebern, Partnerorganisationen und weiteren Gebern Auskunft darüber zu geben, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden, und welche Wirkungen bereits erzielt wurden. Dies geschieht anhand der Erfüllung der definierten Indikatoren.

Dafür genügt es, das Monitoring auf die wichtigsten Wirkungsbereiche zu konzentrieren. Mit Hilfe der zuvor definierten Wirkungsketten werden hierfür Beobachtungsfelder festgelegt, die Auskunft über den Fortschritt der Veränderungsprozesse und die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung geben.

Bei längeren und komplexen Veränderungsprozessen bietet es sich an, mehrere Beobachtungsfelder innerhalb eines Wirkungsgefüges zu definieren. Je nach Zeitpunkt des Monitoring können sie die ersten Wirkungen von Aktivitäten, die Leistungen, die Nutzung der Leistung oder Faktoren betreffen, die dafür eine Rolle spielen. Sie werden durch Prozessindikatoren präzisiert (siehe Schritt 4) und mit Zeithorizonten versehen. Als Meilensteine dienen sie dazu, später überprüfen zu können, ob die angestrebten Veränderungen zeit- und qualitätsgerecht eintreten oder ob zusätzliche Interventionen für eine fristgerechte Zielerreichung notwendig sind.

Folgende Fragen helfen, die Wirkungsketten zu analysieren und Beobachtungsfelder für das Monitoring zu identifizieren.

Leitfragen für die Auswahl von Beobachtungsfeldern

- Welche Wirkungshypothesen sind für die Zielerreichung besonders wichtig?
- Wo sind Wirkungsketten miteinander verknüpft? Welche Veränderungsschritte können nur durch zwei oder mehrere zusammenlaufende Veränderungsprozesse erreicht werden?
- Welche Teile der Wirkungsketten sind besonders unsicher?
- Für welche Wirkungshypothesen liegen keine oder nur wenig gesicherte Erfahrungen vor?
- Welche Veränderungsschritte werden von externen Faktoren (Risiken) negativ beeinflusst?
- Welche negativen Nebenwirkungen sind zu erwarten, deren Folgewirkungen zu beobachten sind?

Die in der Wirkungskette oberhalb der Zielebene des Projekts angesiedelten indirekten (entwicklungspolitischen) Wirkungen werden ebenfalls in die Beobachtungsfelder einbezogen. Falls kein externer Verantwortlicher für die Verfolgung der indirekten Wirkungen benannt wurde (z. B. Schwerpunktkoordinator/-in), organisiert das Projekt die Sammlung und Analyse relevanter Sekundärdaten und stellt die Ergebnisse den Beteiligten zur Verfügung. In Ausnahmefällen werden Primärdaten in Absprache mit nationalen Partnern, ggf anderen Gebern und anderen deutschen DO¹⁴ erhoben.

¹⁴ DO – Durchführungsorganisation der deutschen EZ, beauftragt vom BMZ

Es ist mit dem BMZ verbindlich vereinbart (gilt für GTZ und KfW gleichermaßen), dass weitere Informationen (z. B. zu den DAC- Kennungen und zu spezifischen BMZ-Kennungen) ebenfalls vom Monitoring bereitgestellt werden müssen, da sie Gegenstand der regelmäßigen Berichterstattung an das BMZ sind. Bei der Analyse der Wirkungsketten werden Beobachtungsfelder gewählt, die Aussagen zu der jeweiligen Kennung ermöglichen (siehe hierzu Schritt 4).

Besonders im Kontext von Konflikt- und Post-Konflikt-Ländern sowie in Ländern mit erhöhtem oder akutem Krisenpotenzial ist es für die Steuerung und die Rechenschaftspflicht, erforderlich, dem Monitoring unbeabsichtigter Wirkungen und externer Risiken einen besonderen Stellenwert beizumessen (siehe hierzu auch „Übersektorales Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung“ BMZ 2005). Oftmals sind es ungeplante und negative Wirkungen, die für die Projektsteuerung besonders relevant sind.

Konfliktsensibles Monitoring im Pacipaz, Kolumbien

- Beim Monitoring im Pacipaz werden Wirkungen, die sich aus den Programmleistungen ergeben, unter den besonderen Gesichtspunkten des konfliktiven Programmfeldes beobachtet:
- Erzielt das Programm Wirkungen, die konfliktmindernde sind?
- Erzielt das Programm Wirkungen, die möglicherweise konfliktverschärfend sind?
- Welche Umfeldfaktoren sind besonders wichtig? Sind sie durch das Vorhaben beeinflussbar?
- Welche positiven oder negativen Wirkungen stellen sich über die Planung hinaus ein?
- Welche Wechselwirkungen ergeben sich zwischen dem Programm und seinem Umfeld?
- Wie bei einer Verkehrsampel werden Risiken und konfliktmindernde Potenziale in ihrer Intensität und Beeinflussbarkeit bzw. Nutzbarkeit als „grün“, „gelb“ oder „rot“ eingeschätzt und kommentiert. Lernerfahrungen aus dem Umgang mit den Risiken und den sich bietenden Potenzialen werden dargelegt sowie ggf. Anpassungen für das weitere Vorgehen vorgeschlagen.

Quelle: GTZ, 2006: Konfliktsensibles Wirkungsmonitoring im Programm Bürgerbeteiligung für den Frieden – Pacipaz, Kolumbien

Die Auswahl der Beobachtungsfelder dient neben der Ausrichtung auf die Steuerung und Berichterstattung auch dem Wissensmanagement. Sie folgt den Wissenszielen der TZ-Maßnahme¹⁵ und dem Steuerungsbedarf. Diese Ziele können sich auf die Wissensprodukte der GTZ, die Außendarstellung der Maßnahme im Rahmen internationaler Konferenzen oder Ähnliches beziehen.

¹⁵ GTZ, 2007: Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 5, S. 19.

4. Schritt: Zielindikatoren, Prozessindikatoren und Monitoringfragen

Um zu erkennen, ob eine Entwicklungsmaßnahme die angestrebten Ziele erreicht, sind Indikatoren¹⁶ nötig.

Indikatoren

Sie sind im wörtlichen Sinne „Anzeiger“ oder „Messlatten“, mit denen eingetretene Veränderungen festgestellt werden können. Sie liefern aussagekräftige und vergleichbare Informationen.

TZ-Maßnahmen unterscheiden zwischen Prozessindikatoren, die als Meilensteine den Projektfortschritt und die Qualität von eingeschlagenen Prozessen bewerten, und Zielindikatoren, die die Wirkungen auf Zielebene messen.

Zwischen dem Indikator und seinem Wert muss unterschieden werden. So kann die sportliche Fitness einer Person anhand ihrer Leistungsfähigkeit im Hochsprung gemessen werden. Dem Indikator müssen jedoch für Kinder andere Leistungswerte (Sprunghöhe in Zentimetern) als für gesunde Erwachsene zugeordnet werden. Während also der Indikator das „Was“ anspricht, bezieht sich der Wert auf das Quantitative, die Menge, das „Wie viel“.

Zur Interpretation von Indikatoren benötigt man Referenzwerte. Sie geben an, wann ein zufriedenstellender Projekterfolg als erreicht gilt. Dazu sollten, wenn möglich, nicht nur relative Veränderungen angegeben werden, sondern auch der absolute Wert.

Referenzgrößen können sein:

- Ausgangswerte
- Entwicklungstrends
- Wert aus einer vergleichbaren Situation
- eine definierte Qualität.

Zielindikatoren sind im Angebot bzw. gemeinsamen Programmvorschlag auf der Ebene der direkten Wirkung der verbindliche Maßstab zur Messung der Zielerreichung und damit des Erfolgs eines Projekts. Aufgabe des Monitoring, ist es, diese zu überprüfen und eventuell im Prozess zu präzisieren oder zu ergänzen. Ggf. sind dazu Ausgangswerte zu bestimmen bzw. ein Baseline durchzuführen.

Prozessindikatoren präzisieren ausgewählte Beobachtungsfelder und messen als Meilensteine den Projekt- oder Programmfortschritt auf dem Weg zum Gesamtziel. Sie definieren, woran eine Veränderung beobachtet oder gemessen werden kann, und signalisieren Fortschritt, Erfolg oder weiteren Handlungsbedarf festgelegt.

¹⁶ Was Indikatoren sind und wie damit umzugehen ist, ist ausführlich beschrieben in: GTZ, 2008: Handreichung zur Bearbeitung von Programmvorschlägen (B-Teil).

Indikatoren und Querschnittsthemen

Ein wichtiges Instrument, um Querschnittsthemen nicht aus dem Blick zu verlieren, ist ein Monitoringsystem mit auf diese Themen bezogenen Indikatoren. DAC-Kennungen zu Armutsbekämpfung, Gleichberechtigung der Geschlechter, partizipative Entwicklung / gute Regierungsführung, bzw. BMZ-Kennungen zu Umwelt- und Ressourcenschutz oder Krisenprävention werden so als Steuerungsinstrumente für Projekte und Programme in Wert gesetzt.

Ist beispielsweise Armutsorientierung über spezifische Indikatoren und ein ex ante *Poverty Impact Assessment (PIA)* gut verankert, fällt es beim Monitoring leichter, Aussagen über die Armutswirkungen des Vorhabens zu machen. Wichtig sind dabei quantitative Daten, die nach verschiedenen sozioökonomischen Gruppen, nach Gender und Ethnien differenzieren (Näheres zu PIA s. Anlage 1).

Wenn sich die Gleichberechtigung der Geschlechter und Stärkung der Rechte von Frauen in Ziel- und Prozessindikatoren wiederfinden, wird der Blick des Vorhabens beim Monitoring systematisch auf diese Wirkungsbereiche gerichtet. Informationen für Steuerungsentscheidungen stehen dann zur Verfügung, und die Möglichkeit, das Vorhaben dauerhaft „auf Kurs“ zu halten, wird verbessert.

Falls erforderlich, werden auch für wichtige, erwartete Risiken Indikatoren formuliert, die vom Monitoringsystem verfolgt werden.

Erst wenn ein Indikator mit einem Wert versehen ist, ist damit auch definiert, wann ein zufriedenstellender Erfolg erreicht sein wird. Die Wertbestückung kann aus einem quantitativen Wert bestehen oder aus einem objektiv nachprüfbareren Qualitätsmerkmal. Neben der Wertbestückung ist ein zeitlicher Rahmen für das Erreichen eines Indikators notwendig.

Spezifische Monitoringfragen sollten ergänzend zu Indikatoren formuliert werden, um qualitative Aspekte einer Veränderung genauer zu beleuchten. Sie eignen sich daher gut, wenn eine detaillierte Kenntnis über Veränderungsprozesse angestrebt wird, z. B. um Schwachstellen einer Innovation oder ihr „Steckenbleiben“ bzw. eine regional höchst unterschiedliche Ausbreitung (Akzeptanz) zu beheben. Darüber hinaus ebenso um eine Pilotintervention in anderen Kontexten erfolgreich zu replizieren oder gute Praktiken für das Wissensmanagement zu dokumentieren.

Vorgehen

Bevor neue Indikatoren definiert werden, muss geprüft werden, ob die Partnerinstitutionen bereits über solche Indikatoren (und Monitoringsysteme) verfügen, mit denen die angestrebten Veränderungen erfasst werden können. Die Ausrichtung (*alignment*) auf das Zielsystem des Partnerlandes lässt sich gut durch die Übernahme passender Indikatoren aus nationalen Programmen oder Strategien erreichen. Diese können auf der Zielebene angesiedelt sein oder bei der Formulierung und Beobachtung der indirekten Wirkungen genutzt werden.

Mittler und Zielgruppen werden an der Entwicklung von Indikatoren beteiligt, denn als anvisierte Nutzer der Leistungen sind sie in der Lage, genauer zu sagen, wie die „Wirkungen“ aussehen müssten bzw. woran man Veränderungen erkennen kann.

Leitfragen für die Formulierung von Indikatoren

Folgende Fragen helfen bei der Formulierung von Indikatoren.

- Was soll sich ändern?
- Bei wem soll sich die Änderung auswirken?
- In welchem Maß soll sich etwas ändern?
- Welche qualitativen Aspekte der Veränderung sind zu beachten?
- Bis wann und eventuell wo soll sich die Änderung einstellen?

Die Indikatoren sollten nach folgenden Mustern formuliert sein:

- Erhöhung des Prozentsatzes des nationalen Budgets, der für geschlechtsspezifische Bedürfnisse und Interessen veranschlagt wird, von x % (Ausgangswert) % auf (Zielwert) %
- Zunahme der Aufwendungen, die die Unternehmen in den beteiligten Sektoren und Regionen für die berufliche Bildung leisten (in % der Gesamtkosten)
- Steigerung der weiblichen Auszubildenden von x % (Ausgangswert) % auf (Zielwert) %
- Erhöhung der Anzahl der durch die Innenrevision der Gemeinden durchgeführten Prüfungen von (Ausgangswert) p. a. in Basisjahr auf (Zielwert) p. a.
- Umsatzsteigerungen bei von Frauen geführten Betrieben von x % (Ausgangswert) % auf (Zielwert) %

Manche Entwicklungsmaßnahmen belegen alle Wirkungsebenen oberhalb der Aktivitäten und unterhalb der Zielebene mit Prozessindikatoren. Auf der folgenden Seite wird dies beispielhaft an einer der Wirkungsketten des Umweltprogramms in Tunesien gezeigt. In der Handreichung „Wirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter in Vorhaben der EZ – G-Kennungen in TZ und FZ“ (GTZ, 2006) werden aus verschiedenen Sektoren genderspezifische Wirkungsketten mit entsprechenden Indikatoren vorgestellt.

Wenn keine Ausgangswerte zu Beginn der Durchführung des Programms vorliegen, muss so früh wie möglich¹⁷ eine Baseline-Studie veranlasst werden. Sie legt die Grundlage für die Festlegung oder Überprüfung von Zielwerten sowie für spätere Vergleichsmessungen, Bewertungen und Evaluationen. Ohne Basiswerte können weder realistische und anspruchsvolle Zielgrößen formuliert noch nachvollziehbar Fortschritte dargestellt werden.

¹⁷ Unsere Vereinbarung mit dem BMZ verpflichtet uns, dies nach spätestens einem Jahr verfügbar zu haben – einschließlich der Wertbestückung der Indikatoren.

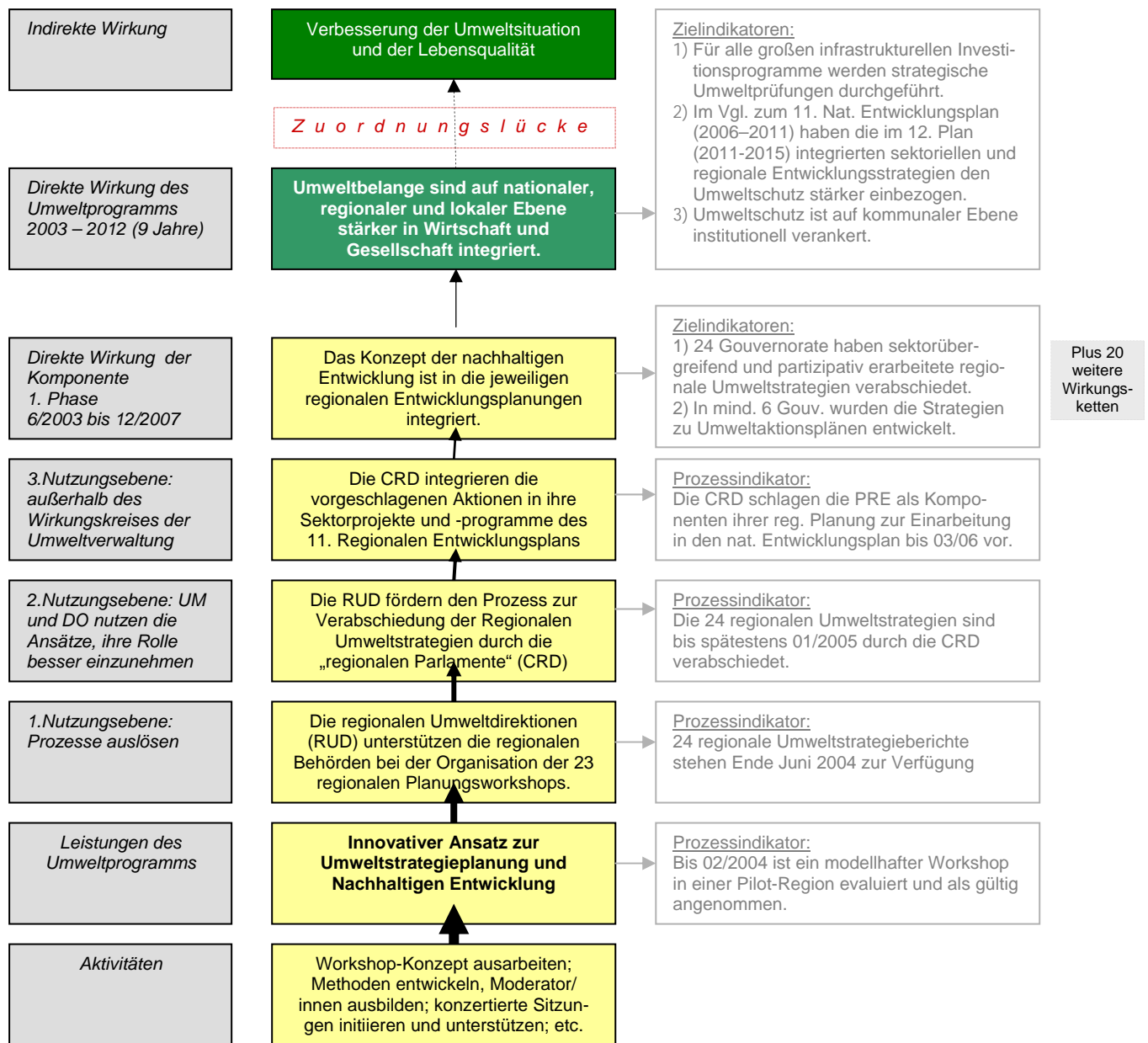


Abb. 6: Beispiel aus dem Wirkungsgefüge des Umweltprogramms, Tunesien

Vorgehen bei der Operationalisierung von Indikatoren und Monitoringfragen

Nachdem Indikatoren und Monitoringfragen formuliert wurden, werden sie operationalisiert. Dazu folgende Fragen:

Leitfragen für die Operationalisierung von Indikatoren

- Was genau misst der Indikator oder auf was zielt die Fragestellung ab? Was ist das gemeinsame Verständnis? Welche weiteren Klärungen sind nötig?
- Welche Daten werden benötigt, um den Indikator zu messen, die Fragestellung zu beantworten?
- Wer hat Informationen zu diesem Indikator oder Fragestellung? Wer hat Informationen zum Ausgangswert? Wie zuverlässig sind die Informationen?
- Falls keine sekundären Informationen in hinreichender Qualität vorliegen: Welche Methoden sollen zur Datenerhebung angewandt werden?
- Wer ist verantwortlich für die Datensammlung, Auswertung, Analyse, Bericht, Informationsfluss, Diskussion im Team?
- Wann und wie oft sind Daten zu erheben, auszuwerten und zu analysieren?
- Wie und wann werden Ergebnisse präsentiert und weiter genutzt?
- Welcher Aufwand entsteht vermutlich (Arbeitstage, Sach- oder Finanzmittel)?

Nachdem inhaltliche und methodische Fragen geklärt wurden, werden die einzelnen Monitoringaktivitäten operativ geplant. Dabei ist es sinnvoll, das Monitoring möglichst eng an Durchführungsaktivitäten und die jeweils dafür verantwortlichen Personen anzubinden. Dies reduziert die Kosten des Monitoring und trägt dazu bei, dass die Informationen von der sach nächsten Ebene ermittelt und direkt genutzt werden können. So fördert Monitoring die kritische Reflektion im Team und erleichtert das Lernen aus positiven wie negativen Erfahrungen.

Monitoringaktivitäten werden in den Operationsplan der TZ-Maßnahme übernommen. Dies sichert die Verbindlichkeit der Monitoringplanung und erleichtert die regelmäßige Überprüfung der Monitoringaktivitäten.

5. Schritt: Struktur und Prozesse des Monitoring

Wirkungsorientierte Steuerung setzt voraus, dass alle Steuerungsverantwortlichen mit den Informationen versorgt werden, die sie für Entscheidungen benötigen.

Vorgehen

Nach der Klärung der Rollen bei Datensammlung, -verarbeitung und Interpretation der Daten hinsichtlich spezifischer Indikatoren und Fragestellungen müssen die Verantwortlichkeiten für Elemente des Monitoringsystems festgelegt und übertragen werden:

- Planung und Koordination
- Design und Unterstützung einzelner Monitoringaktivitäten
- Monitoring und Qualitätskontrolle der Monitoringaktivitäten

- Berichterstattung
- Dokumentation und Informationsvermittlung.

Die Zusammenarbeit der am Monitoring beteiligten (internen und externen) Akteure wird durch eine mit der Gesamtkoordination des Monitoring beauftragte Person gesichert. Sie begleitet und moderiert die wesentlichen Monitoringprozesse, sorgt für die Planung und verfolgt und unterstützt die Monitoringarbeiten. Sie zentralisiert und dokumentiert die Monitoringergebnisse, stellt den Informationsfluss zwischen den Beteiligten sicher und macht auf Steuerungsbedarfe aufmerksam.

Damit das Monitoring die Steuerung, Rechenschaftslegung und Berichterstattung sowie das Lernen innerhalb und außerhalb der einzelnen TZ-Maßnahme unterstützt, führen die Teams regelmäßig Besprechungen zu den Monitoringergebnissen durch und verbinden sie mit anderen Managementprozessen,¹⁸ insbesondere im Hinblick auf Strategieberatung, Fortschreibung der Operationsplanung und Berichterstattung.

Eine übersichtliche Gestaltung der Prozesse des Informationsmanagements fördert die Nutzung der Monitoringergebnisse innerhalb und außerhalb der Entwicklungsmaßnahme.

Die Glaubwürdigkeit des Monitoringsystems können Projekte und Programme dadurch erhöhen, dass sie Externe bei der Beschaffung, Überprüfung und Diskussion von Monitoringergebnissen beteiligen. Dies empfiehlt sich besonders bei Daten bezüglich Zielerreichung und in Fällen divergierender und konfliktiver Wahrnehmungen beteiligter Schlüsselakteure.

In den Fällen, in denen neben dem Personal der TZ-Maßnahme auch andere externe Akteure in das Monitoringsystem eingebunden sind (s. Schritt 2), sind Prozesse und Verfahren zu entwickeln, die eine erfolgreiche Zusammenarbeit erleichtern. Das Instrument „Gestaltung von Partnerschaften“ des Erfolgsfaktors 2 von Capacity WORKS ist hierfür nützlich¹⁹.

Monitoring und Steuerungskultur

Im „Kooperationsvorhaben Menschenrechte, Sexuelle Gesundheit, Burkina Faso“ verfolgt die Programmleitung Ziel- und Prozessindikatoren in enger Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der Komponenten.

Das Monitoring ist Aufgabe eines Verantwortlichen für Monitoring. Er steuert die Datenerhebung und arbeitet die Daten für Monitoringsitzungen auf. Der Beitrag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der dezentralen Programmeinheiten ist im Operationsplan des Monitoringsystems festgelegt. Er besteht vor allem in der Unterstützung der Partner bei Informations- und Datenerhebung und Auswertung.

¹⁸ Siehe hierzu auch GTZ 2007: Capacity WORKS Erfolgsfaktor 4.

¹⁹ Partnerschaft beim Monitoring (vergleiche hierzu GTZ, 2007: Capacity Works Erfolgsfaktor 2, S. 51f.

Das zentrale Programmteam trifft sich wöchentlich, um Arbeitsplanung und Aktivitäten zu besprechen. Vierteljährliche Sitzungen des gesamten Programmteams dienen

- dem Monitoring aller im abgelaufenen Zeitraum aufgearbeiteten Daten und der Diskussion von Schlussfolgerungen für die Umsetzung,
- der Beratung über die Umsetzung der operativen Jahresplanung und der Budgetentwicklung, (auf der Grundlage eines Quartalsberichtes Verantwortlichen für die Komponenten)
- der Diskussion konzeptioneller und strategischer Fragen.

In der Sitzung am Jahresende werden auf Grundlage der Monitoringergebnisse Indikatoren und Programmfortschritt analysiert und Schlussfolgerungen für die Planung des folgenden Jahres gezogen.

Bei den halbjährlichen Treffen des Steuerungskomitees des Programms (Comité de Suivi et d'Orientation, Organ des Trägerministeriums, legen das Programmteam und die durchführenden Partner Rechenschaft über den Fortschritt des Programms ab, und es werden Entscheidungen für die weitere Programmdurchführung getroffen.

Quelle: Eva Neuhaus, 2008: KV Menschenrechte, Sexuelle Gesundheit, Burkina Faso

6. Schritt: Datenerhebung

Die Datenerhebung wird entsprechend der operativen Planung der Monitoringaktivitäten durchgeführt und anhand des Operationsplans und regelmäßiger Teambesprechungen gesteuert.

Die Erhebungsmethodik einer Entwicklungsmaßnahme hängt stark davon ab, welchen Umfang und welche Qualität die Informationen haben sollen. Sie wird darüber hinaus von den zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen bestimmt, die für das Monitoring bereitstellt. Kosten und Nutzen von (alternativen) Datenerhebungsmethoden hinsichtlich ihrer Aussagekraft und „Belastbarkeit“ müssen abgewogen werden.

Gruppendiskussionen, teilnehmende Beobachtung, Aktionsforschung, „Participatory Rural Assessment“, ex ante Poverty Assessment“ (PIA) und ähnliche qualitative Methoden liefern ergänzende Informationen aus z. T. subjektiven Wahrnehmungen, die häufig aussagekräftiger sind als rein statistisches Zahlenmaterial. Mit e-VAL, dem seit 2003 benutzten computergestützten Evaluierungsinstrument der GTZ, können weitere qualitative Aussagen erhoben und auch quantitativ ausgewertet werden.

Leitfragen für die Datenerhebung

- Welche Daten werden für die vom Auftraggeber bzw. dem Aufsichtsgremium der TZ-Maßnahme vorgegebenen Indikatoren benötigt?
- Welcher Grad an Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Repräsentativität wird angestrebt?
- Welche zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen stehen für die Erhebung zur Verfügung?
- Wo liegen bereits Informationen vor, die genutzt werden können?
- Wie oft sollen die Daten erhoben werden?
- Soll eigenes oder externes Personal eingesetzt werden?

Die Entscheidung, ob und welche Personen (neben der Erfassung von Fakten, Veränderungen und statistischen Sekundär- oder Primärdaten) befragt werden sollen, ist eine wichtige methodische Weichenstellung. Oftmals sind die im Projekt unmittelbar Tätigen über Sachverhalte wie Vorgehensweise, Strukturen, Geschichte und Prozesse gut informiert, können aber über Wirkungen nicht unbedingt Genaueres wissen. Darüber wissen dagegen die Nutzer der Leistungen und der Personenkreis bei dem sich die direkte Wirkung der Leistungen entfaltet Bescheid, die daher generell befragt werden sollten. Das Projekt sollte sich mit seinen Monitoringaktivitäten immer auch an mögliche indirekte Nutznießer oder Betroffene wenden. Bei Befragungen dieser Personengruppen ist eine sofortige Fokussierung auf das Projekt eher ungünstig. Zuverlässigere Antworten sind zu erwarten, wenn zunächst nur allgemein nach erlebten Veränderungen gefragt wird. Der Darstellung von Eigenleistungen und von Leistungen Anderer sollte dabei ausführlich Raum gegeben werden.²⁰

Erst wenn dabei auch die Leistungen des Projekts in den Blick geraten, bietet es sich an, den Wirkungszusammenhang mit folgenden Fragen näher zu untersuchen:

- Wie werden die Leistungen bewertet?
- Wer nutzt diese Leistungen wie, wann und wozu?
- Haben die Leistungen oder das, was andere damit machen, einen Nutzen?
- Gibt es neben der direkten (angestrebten) Wirkung auch noch andere, möglicherweise negative Wirkungen?

Die Antworten, die Partner, Mittler und Zielgruppen auf diese Fragen geben, sind für eine Einschätzung, ob sich das Projekt in seinem Zielkorridor bewegt, von großer Bedeutung.

²⁰ Ein ausführliches Beispiel für diese Form der Befragung findet sich in: GTZ/Weltbank, A Beneficiary Assessment of AGETIP, 1996.

7. Schritt: Nutzung der Monitoringergebnisse

Der Nutzen des Monitoring stellt sich erst mit der Nutzung seiner Monitoringergebnisse ein. Entscheidend ist, dass es gelingt, ein Klima des Vertrauens im Team zu schaffen sowie die Voraussetzungen für einen konstruktiven Dialog. Das sind die Grundlagen, um Informationen des Monitoringsystems für die

- Steuerung der Entwicklungsmaßnahme,
- Rechenschaftslegung gegenüber Auftraggebern, Steuerungsgremien, anderen Gebern und Öffentlichkeit im Partnerland und in Deutschland und
- eventuell für das interne wie externe Wissensmanagement zu nutzen.

Grafische Darstellungen und Tabellen helfen, Monitoringergebnisse übersichtlich und schnell erfassbar zu vermitteln. Zusätzlich damit verbundene Ampelfunktionen machen kritische Bereiche (Ampel auf rot) deutlich und lenken die Aufmerksamkeit auf wichtige Steuerungsentscheidungen. Entscheidend, und die Nützlichkeit des Monitoring bestimmend, ist allerdings die Qualität der Dateninterpretation und der Ableitung von Schlussfolgerungen für das Management.

Das Programm „Dezentralisierung und Lokale Entwicklung (PRODLL)“ in der Dominikanischen Republik nutzt standardisierte Monitoringblätter als Grundlage für die strukturierte Diskussion in seinen Monitoringsitzungen (siehe Abbildung 7). Sie zeigen die Indikatoren für die Wirkungsebenen oberhalb der Leistung. Die jeweils Verantwortlichen tragen ein, ob der Indikator

- bereits erreicht ist
- sich positiv entwickelt
- oder in Gefahr ist, nicht erreicht zu werden.

Neben Angabe der Datenquelle und des Erhebungsdatums ist auch vorgesehen, den Erreichungsgrad und die Entwicklung des Indikators zu kommentieren.

Monitoringblatt PRODDL

LEISTGSP.					VER	
STATUS	INDIKATOR	KOMMENTAR	QUELLE	DATUM		
✓ ↑ ↓						
DIREKTE WIRKUNG						
NUTZUNG						

Abb. 7: Monitoringblatt

Quelle: Programm Dezentralisierung und Lokale Entwicklung (PRODDL), Dominikanische Republik, 2005:
Wirkungsmonitoring: Konzeption und Handbuch

Es gilt als „good practice“ in der EZ, dass Projektteams in regelmäßig stattfindenden Sitzungen beobachtete Wirkungen besprechen und notwendige Handlungs- und Entscheidungsbedarfe abstimmen. Die an der Maßnahme unmittelbar Beteiligten sind am besten geeignet, die Daten zu interpretieren und Schlussfolgerungen für das Management abzuleiten. Sie fokussieren dabei auf Prozessindikatoren und diskutieren den Stand der Beobachtungsfelder unterhalb der Zielebene. Die Diskussion gibt Hinweise für die Durchführungsaktivitäten und erleichtert es, die Annäherung an die Ziele und die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung einzuschätzen.

Der Austausch über Monitoringergebnisse in den gemeinsamen Projektteams, also mit den Partnern, schafft der TZ-Maßnahme den Zugang zu anderen Perspektiven, macht die Notwendigkeit von Veränderung konkret und unterstützt Innovationen durch die Diskussion unterschiedlicher Lösungsansätze.²¹

Neben formalisierten Diskussionsprozessen haben informelle Gespräche wegen ihrer offenen, wenig strukturierten Kommunikations- und Austauschmöglichkeiten ein großes Potenzial, Zugang zu weiterführenden und sensiblen Informationen zu erhalten. Je besser die Kommunikation innerhalb des Teams und mit den Partnern funktioniert, umso leichter werden über diesen Weg Anregungen für Veränderungen deutlich.

²¹ Siehe hierzu auch GTZ, 2007: Capacity Works Erfolgsfaktor 5, Seite 9 und Instrument 2 „Verschiedene Lernformen“, S. 12ff.

Vor Beginn der gemeinsamen Jahresplanung dienen Workshops dazu, anhand der Monitoringdaten den Projekt- oder Programmfortschritt zu überprüfen und Schlussfolgerungen für die jährliche Operationsplanung zu ziehen. Kurze Präsentationen der Monitoring-erkenntnisse und der daraus abzuleitenden Empfehlungen leiten die einzelnen Planungsschritte ein.

Eine der zentralen Aufgaben des wirkungsorientierten Monitoring aus unserer Sicht ist es, Wirkungen der TZ-Maßnahmen zu dokumentieren. Das gesamte Berichts- und Evaluierungssystem des BMZ und der GTZ (sowie der KfW und anderer DO) beruht darauf, dass Wirkungen nachvollziehbar dokumentiert sind sowie belastbar nachgewiesen werden können. Nicht, was die Projekte getan haben, sondern welche Wirkungen sie im Berichtszeitraum erzielten, steht im Zentrum der Berichterstattung.

In Fortschrittsberichten²² wird anhand der Ziele und Indikatoren aus dem Angebot über den Stand der Zielerreichung berichtet. Bei Berichtszeiträumen, die innerhalb der Projekt-/ Programmphasen und nicht am Phasenende liegen, wird über wichtige erreichte Meilensteine auf dem Weg zu den Zielen informiert. Schlussberichte legen zudem besonderen Wert auf die Darstellung der Beiträge zu den Entwicklungsstrategien des Partnerlandes und zu den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung (indirekte Wirkungen). In den Fortschrittsberichten sind auch Wirkungen bei den DAC-Kennungen und BMZ-Querschnittsthemen, die nicht über verbindliche Indikatoren des Auftrags erfasst sind, darzustellen. Sie gehören daher ebenfalls zum verbindlichen Bestandteil des Monitoringsystems.

Interne schriftliche Berichterstattung ist für den internen Informationsfluss in größeren Projekten und Programmen mit mehreren Komponenten und multiplen Durchführungsstrukturen hilfreich. Manche Entwicklungsmaßnahmen nutzen elektronische Software zu Dokumentation, Analyse und Berichterstellung.

Internetanwendungen erleichtern bei geographisch weit auseinander arbeitenden Teams den Zugang zu Berichten und aktuellen Daten. Sie ermöglichen auch, jederzeit dezentral Daten in das System einzugeben. Durch unterschiedliche Zugangs- und Änderungsrechte können sich auch Externe einen Eindruck vom Programm und seinem Monitoring verschaffen, ohne dass dabei sensible Daten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich werden.

²² GTZ, 2007: Handreichung für die GTZ-Fortschrittsberichterstattung der GTZ an das BMZ

Web-Anwendungen und Monitoring

Zur einfachen und übersichtlichen Handhabung und Einsicht der Daten, die im Laufe des Monitoring gesammelt werden, etablierte das Programm „Bürgerbeteiligung für den Frieden – Pacipaz, Kolumbien“ ein virtuelles Informationssystem, das über das Internet abrufbar ist. Es wurden verschiedene Nutzerprofile definiert, die unterschiedlichen Zugang und Änderungsrechte erlauben. Dies ermöglicht sowohl die zeitnahe, ortsungebundene Dateneingabe durch die GTZ-Mitarbeiter, als auch einen leichten Zugang der Partner des Programms zu wesentlichen Informationen.

Das Informationssystem hält immer die aktuellsten Daten bereit und ermöglicht gleichzeitig die Verfolgung vorangegangener Monitoring-Durchläufe. Damit können sowohl die Auftragsverantwortliche/der Auftragsverantwortliche, die einzelnen Teammitglieder als auch die Partner jederzeit und überall auf die aktuelle Information des jeweils letzten Monitoring zurückgreifen. Auch Externe können sich einen Eindruck vom Programm oder dem Monitoringssystem verschaffen, ohne dass dabei sensible Daten einer breiten Öffentlichkeit offen stehen würden.

Das System ist abrufbar unter:

<http://www.gtzcolumbiemonitoreo.org/inicio.aspx>

Quelle: GTZ, 2006: Konfliktsensibles Wirkungsmonitoring im Programm Bürgerbeteiligung für den Frieden – Pacipaz, Kolumbien

Für das Wissensmanagement der GTZ stellt das Monitoring schließlich aktuelle und zuverlässige Informationen bereit, die dem ganzen Unternehmen u.a. über Berichte, Workshops, Fokusdiskussionen mit Nutzergruppen, Vorträge, Newsletter, Internetseiten zur Verfügung gestellt werden.

Zitierte Quellen:

- BMZ, 2005: Übersektorales Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung
- GTZ/Weltbank (1999): A Beneficiary Assessment of AGETIP
- GTZ/BMZ (2003): Handreichung für die Bearbeitung von AURA-Angeboten, Eschborn
- GTZ (2004): Handreichung für die Fortschrittsberichterstattung der GTZ an das BMZ
- GTZ (2005), Programm Dezentralisierung und Lokale Entwicklung (PRODLL), Dominikanische Republik: Wirkungsmonitoring: Konzeption und Handbuch
- GTZ, (2006): Konfliktsensibles Wirkungsmonitoring im Programm Bürgerbeteiligung für den Frieden – Pacipaz, Kolumbien
- GTZ, (2007): Orientiert auf Wirkungen – das Monitoring des Umweltprogramms Tunesien- Good Practice und Lernerfahrungen
- GTZ (2007): Erfolgreiche Armutsbekämpfung in der Arbeit der GTZ - Eine Handreichung
- OECD (2007): Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to ex ante Poverty Impact Assessment; DAC Guidelines and Reference Series
- Ramm, G (2005): SMEDSEP Monitoring Manual

Ausgewählte Links zu weiterführender Literatur zum Thema „Monitoring“²³

- CIDA, 2006, Results-based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles
<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/EMA-218132656-PPK>
- DEGEVAL, 2005, Wirkungsbeobachtung und Evaluierung bei der Förderung von Demokratie und Good Governance, Leitfaden für Geberinstitutionen und GutachterInnen
<http://www.uni-saarland.de/fak5/stockmann/akepol/>
- DFID, 2006, Monitoring and Evaluation A Guide for DFID-contracted Research Programmes
<http://www.dfid.gov.uk/research/evaluations.asp>
- EU, 2008, Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External (Assistance projects and programmes)
http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensuring-quality/monitoring-projects/index_en.htm
- GTZ, KfW, 2005, Auf dem Weg zu den Millenniumszielen
<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0338.pdf>
- GTZ, 2005, Umwelt und Infrastruktur und MDG“
<http://www.gtz.de/de/dokumente/mdg-umwelt-und.infrastruktur.pdf>
- GTZ, 2006, The SiMIMex Handbook: In 4 steps to Results-based Monitoring
<https://the.SiMIMex.Handbook.pdf>

²³ In vielen Publikationen ist das Thema „Monitoring“ unter der Überschrift „Evaluierung“ behandelt. Dies begründet die Auswahl der entsprechend lautenden Titel

- IFAD, 2002, A Guide for Project M&E: Managing for impact in Rural Development
www.ifad.org/evaluation/guide/
- OECD, WB, 2007, Sourcebook on Emerging Good Practice in MfDR
<http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>
- SIDA, 2007, Strengthening Sida Management for Development Results
http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=34607&language=en_US&searchWords=result%20oriented%20monitoring
- USAID, Tools for Monitoring & Evaluation Systems
<http://www.cpc.unc.edu/measure/tools/monitoring-evaluation-systems>
- UNDP, 2007, Evaluations of Results Based Management at UNDP
http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/eo_news/issue1.html
- UNDP, 2002, Handbook on Monitoring and Evaluation for Results
<http://www.un.org.pk/undp/prm/Rules%20&%20Guidelines/handbook-on-monitoring-and-evaluating-for-results-17april-02.pdf>
- UNDP, 2007, Evaluation of Results Based Management at UNDP
<http://www.undp.org/eo/thematic/rbm.html>
- UNHCR, 2002, Project Planning in UNHCR: A Practical Guide on the Use of Objectives, Outputs and Indicators
<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LHON-5UBJRU?OpenDocument>
- UNFPA, 2004, The Programme Manager's Planning, Monitoring and Evaluation Toolkit
<http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit.htm>
- World Bank, 2003, A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis
<http://go.worldbank.org/IR9SLBWTQ0>
- World Bank, 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners
http://www.worldbankinfoshop.org/ecommerce/catalog/product?item_id=3688663
- World Bank, 2005, Handbook on Monitoring and Evaluation of ICT in Education Projects - A Handbook for Developing Countries
<http://www.comminit.com/en/node/270156>
- World Bank, 2005, Training Evaluation Toolkit
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20270021~menuPK:591801~pagePK:209023~piPK:335094~theSitePK:213799,00.html>
- World Bank, 2006, Impact Evaluation
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/0,,contentMDK:20188174~isCURL:Y~menuPK:384336~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384329,00.html>

Poverty Impact Assessment (PIA):

Ansatz zur Abschätzung zu erwartender Armutswirkungen

Das Prinzip der Wirkungsorientierung erfordert schon in der Planung eine Bewertung der Armutssituation und eine Einschätzung inwieweit das Projekt zur Armutsbekämpfung beitragen kann (Armutsorientierung). Ein Ansatz, um systematisch die Wirkungszusammenhänge in einer ausdifferenzierten Form zu reflektieren, ist der im Rahmen der OECD-DAC entwickelte Ansatz des ex ante Poverty Impact Assessment (PIA). PIA hilft, systematisch zu analysieren, wo und wie Wirkungen entstehen, wie die Interventionen die arme Bevölkerung erreichen und wie das Projekt damit zur Armutsreduzierung beiträgt.

Die Bildung von entsprechenden Wirkungshypothesen und eine ex ante-Einschätzung der Armutswirkungen

- sind ein Hilfsmittel bei der Auswahl von Interventionsstrategien in Bezug auf Armutsbekämpfung,
- helfen abzuschätzen, welche Art von Nutzen für welche Beteiligte zu erwarten ist und welche Risiken mit den Interventionen verknüpft sind,
- liefern die priorisierten Wirkungsketten als Kernstück des Angebots und damit Dreh- und Angelpunkt des Auftrages und die Basis für die Berichterstattung an das BMZ, und
- sind letztlich der Referenzrahmen für den gesamten Steuerungsprozess des Vorhabens. Sie sind Grundlage für die Indikatorenbildung, für Monitoring und Evaluierung.

Die Durchführung einer PIA bei Planung einer Entwicklungsmaßnahme stellt die Frage der Armutswirkungen in den Mittelpunkt der Planung und hilft, Informationslücken und mögliche Risiken oder nicht intendierte Wirkungen für arme Bevölkerungsgruppen aufzuzeigen. Damit liefert PIA auch Hinweise für Beobachtungsfelder im zukünftigen Monitoringsystem. Ergänzend identifiziert PIA konkrete Ansätze für eine armutsorientierte Gestaltung von sektoralen Ansätzen. Ein zusätzliches Plus von PIA ist die differenzierte Zielgruppenanalyse, die indirekt betroffene Gruppen mit einschließt. Wer sich systematisch durch die PIA-Module arbeitet merkt: Ich muss mich bei den Zielgruppen 1, 2, 3 noch mit den Punkten a, b, c, d auseinandersetzen. Gefolgt von der Erkenntnis: Offensichtlich sind die Wirkungen für einen Teil der Bevölkerung ganz anders als für den anderen.

(<http://www.oecd.org/dataoecd/46/39/38978856.pdf>)

Literaturhinweis:

GTZ (HRS), 2007: Erfolgreiche Armutsbekämpfung in der Arbeit der GTZ - Eine Handreichung

OECD (2007): Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to ex ante Poverty Impact Assessment; DAC Guidelines and Reference Series