

MANFRED J. HEDRICH

Methodische Probleme der Evaluierung von Beratungsprojekten im Hinblick auf ihre praktische Anwendbarkeit

Einleitung

Seitdem es Projekte der Entwicklungszusammenarbeit gibt, wird der Versuch unternommen, den Erfolg der Projektdurchführung und Wirksamkeit der Hilfemaßnahmen, das heißt die Projektwirkungen im Entwicklungsland, einer Kontrolle zu unterziehen. Evaluierung von Projekten als Ex-post-Überprüfung¹ durch den Geber allein oder durch diesen gemeinsam mit dem Empfängerland findet – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – zunehmende Beachtung in Parlament und Öffentlichkeit. Knapper werdende Mittel für die Entwicklungshilfe führen nicht nur zu verstärkter Diskussion über Sinn und Konzeption der Hilfe, Auswahl der Projekte und Länder, sondern auch zur Forderung nach Effizienzkontrolle. Dieser Tendenz steht keineswegs in allen Ländern ein ausgebautes Evaluierungssystem gegenüber. Nur einige der großen Entwicklungshilfe-Geber – wie die Niederlande, USA, Schweden, Kanada, Großbritannien und die Bundesrepublik – verfügen über die notwendigen Instrumente. Von diesen Gebern wiederum führen nur wenige Projektevaluierungen systematisch, weltweit und mit einem speziellen Sachverständigenstab durch. Das Defizit an Projektwirkungskontrolle ist besonders groß bei den multilateralen Hilfeorganisationen mit Ausnahme der Weltbank, ein Tatbestand, der in jüngster Zeit besonders oft und unüberhörbar auf internationalen Konferenzen beklagt wird.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit führt seit 1970 systematisch Projektevaluierung durch. Seit 1976 gibt es das jährliche Zentrale Evaluierungsprogramm, das von dem 1970 eingerichteten, vom Projektgeschehen unabhängigen Inspektionsreferat koordiniert und teil-

weise in Form von Inspektionen² selbst ausgeführt wird; der überwiegende Teil wird von den projektbetreuenden Referaten des Ministeriums selbst oder durch von ihnen beauftragte Kommissarische Leiter übernommen. Das Zentrale Evaluierungsprogramm legt die im jeweiligen Kalenderjahr zu prüfenden Projekte³ sowie den Zeitpunkt der Überprüfung fest.

Bilanz über die Evaluierungen wird in der sogenannten Jahresübersicht gezogen, die auch die Ergebnisse von Querschnittsanalysen aus Serienuntersuchungen, die mehrere Projekte gleicher oder ähnlicher Art oder ein bestimmtes Instrument der Hilfe (z.B. Integrierter Experte) betreffen, enthalten. Die systematische Projektevaluierung nach einem immer wieder angewendeten Raster ermöglicht diese äußerst wertvollen Querschnittsuntersuchungen, die über den Einzelfall hinausgehende allgemeine Erkenntnisse über Planung, Durchführung und Kontrolle von Projekten vermitteln und damit eine größere Gewähr für die Umsetzung in die Projektgestaltung bieten als Einzelevaluierungen.

In diesem Beitrag soll die spezielle Problematik der Evaluierung von *Beratungsprojekten* behandelt werden, unabhängig von dem Fachgebiet, auf dem die Beratung erfolgt. Die deutsche Hilfe hat noch wenig Erfahrung mit Beratungs-

1 Der Begriff Evaluierung findet auch Anwendung für die Ex-ante-Prüfung von Projekten, die als Idee oder vager Vorschlag gewöhnlich den Gebern präsentiert werden. Diese Ex-ante-Evaluierung dient der Festlegung der Projektkonzeption und führt in positivem Fall zur Projektplanung als erster Phase des Projektlebens. Sie bleibt in diesem Beitrag außer Betracht.

2 *Inspektionen* sind in der Terminologie des BMZ umfassende systematische Untersuchungen von Projekten unter allen entwicklungspolitisch und fachlich wesentlichen Gesichtspunkten. Sie stehen immer unter der Leitung eines Mitarbeiters des Inspektionsreferates bzw. unter der Leitung eines von diesem ausgewählten und kontrollierten kommissarischen Leiters.

Evaluierungen sind Untersuchungen von Projekten vorwiegend unter (bestimmten) fachlichen, regionalen oder institutionellen Gesichtspunkten durch andere BMZ-Referate. Bei Evaluierungen liegen in der Regel ganz bestimmte Gründe vor, z. B. Projektverlängerung, die nicht einer umfassenden Prüfung bedürfen, sondern gezielte, in der Zahl beschränkte Fragestellungen bedingen.

3 Wenn im folgenden von Projekten die Rede ist, so sind damit auch regionale oder sektorale *Programme* der deutschen Entwicklungshilfe gemeint. In jüngerer Zeit hat das BMZ verstärkt zusammenhängende Projekte in einem Sektor als Programm, in einem Fall sogar ein ganzes Länderhilfeprogramm, evaluiert.

projekten auf dem Gebiet der Regionalplanung, um so mehr auf dem der Beratung von zentralen Administrationen und sektoralen Durchführungsinstitutionen in den Entwicklungsländern. Es zeichnet sich der Trend zum verstärkten Einsatz von Beratern ab, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern mit meist schwacher administrativer Infrastruktur, so daß auch Überlegungen zur Verbesserung der Evaluierungsmethodik für diese Art von Projekten immer wichtiger werden.

Im ersten Abschnitt werden die besonderen *Merkmale* und die verschiedenen Typen der Beratertätigkeit dargestellt, im zweiten die Möglichkeiten und Grenzen der *Bewertung* dieser Tätigkeit, das heißt, die Kontrolle des Outputs des Projekts und seines Beitrages zur Lösung entwicklungspolitischer Probleme. Dabei wird auf die Hilfestellung eingegangen, die die wissenschaftlich erarbeiteten Evaluierungsmethoden auf diesem Gebiet anbieten können. Im dritten Abschnitt werden Schlußfolgerungen für die *praktische Nutzenanwendung* in der Projektarbeit mit dem Ziel gezogen, das Verfahren der Evaluierung von Beraterprojekten transparenter zu machen und die Beurteilungskriterien für die Leistungsmessung klarer zu definieren.

1. Merkmale der Beratertätigkeit

Der Einsatz von Beratern in Entwicklungsländern kann grundsätzlich in vier Funktionsbereiche eingeordnet werden:

- Aufbau leistungsfähiger Trägerstrukturen im Entwicklungsland,
- Erarbeitung von Problemlösungen,
- Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit (Projektbetreuung),
- Politische Präsenz des Geberlandes in der Administration des Nehmerlandes in Wahrnehmung der Vermittlerrolle zwischen den unterschiedlichen Interessen der Partner⁴.

Jede Beratungstätigkeit ist unabhängig von ihrer Zielsetzung auf ihren Entscheidungsbezug hin zu analysieren; in diesem Sinne ist Beratung als Mitwirkung in Entscheidungslagen zu verstehen, wobei die einzelne Beratungstätigkeit in der Beurteilung ihrer Wirksamkeit im Sinne eines entwicklungspolitischen Beitrags bezogen werden muß auf die Bedeutung der konkreten Entscheidungslage für die Beseitigung von Engpaßsituationen im Entwicklungsprozeß und auf den Grad der Mitwirkung des Beraters an der Lösungsfindung innerhalb dieser konkreten Entscheidungslage.

Aber es geht – vor allem auf der Ebene der Regierungsberatung mit unmittelbarer Teilnahme am politischen Entscheidungsprozeß – nicht nur um Engpaßbeseitigung in einem speziellen Fall, sondern auch um die Auslösung weiterer bedeutsamer Entscheidungsprozesse auf vor- und nachgelagerten Entscheidungsebenen⁵.

Ein solcher „Ausstrahlungseffekt“ der Beratung kann insbesondere dann für die Qualität des Beratungsprojektes von entscheidender Bedeutung sein, wenn die Wirksamkeit der Beratung auf der Ebene des Projekts beeinflusst wird von der Aufnahme- und Umsetzungsbereitschaft bzw. -fähigkeit auf den anderen Ebenen, so daß der Berater unter Umständen veranlaßt wird, seine Beratungsleistung auf diesen an sich „projektfremden“ Ebenen zu intensivieren, ja sogar ausschließlich dort anzusetzen.

Das *Ziel der Beratertätigkeit* ist es somit, die beratende Institution in den Stand zu versetzen, Probleme und Engpaß-Situationen, die sie bisher nicht gesehen hat, zu identifizieren, zu analysieren und für sie Maßnahmen zur Lösung zu formulieren und ggf. durchzusetzen. Es geht also um die Optimierung der Effizienz dieser Institutionen im Rahmen der ihr gestellten Aufgaben und zugewiesenen Funktionen (die ihrerseits, wegen mangelnder Formulierung etwa, ein Problemfeld darstellen können).

Aus dem „Terms“ der Institution und der globalen Zielsetzung der Beratertätigkeit ergeben sich die unmittelbaren Aufgaben des Beraters, die die Referenzbasis für die Messung der Beratungsleistung abgeben. Je näher die Institution bei der Ebene der Durchführung sektoraler, regionaler oder instrumentaler Politiken, z. B. Industrieförderungsbüro, Flußtal-Entwicklungsbehörde, Steuer- und Zollverwaltung, angesiedelt ist, desto konkreter und damit eingegrenzter können diese Aufgaben formuliert werden.

Liegt die Institution auf der Plan- oder allgemeinen Regierungsebene, hat sie deshalb mehr mit integrativen Aspekten bei wechselnden Schwerpunkten zu tun, dann muß die Aufgabenbeschreibung notwendigerweise „offener“ und stärker unter dem Gesichtspunkt der analytischen Problembearbeitung als unter der fachlichen Stringenz erfolgen. Von daher ergeben sich auch unterschiedliche fachliche Anforderungen an die Beratung und unterschiedliche Beraterprofile.

An einem konkreten Fall soll kurz erläutert werden, wie in der Praxis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit das Arbeitsfeld eines Beraters nach einer ersten groben Skizzierung in der Projektidee fortschreitend konkretisiert werden kann.

Die Beratertätigkeit im Falle des Planministeriums in einem afrikanischen Land umfaßte drei große Aktionsfelder: Entwicklungsplanung, Projekt-Kooperation und Ad-hoc-Wirtschaftsberatung im weiteren Sinne. Die Festlegung dieser drei Bereiche ist das Ergebnis von „Verhandlungen“ auf zwei verschiedenen Ebenen: auf der der Regierungsverhandlungen zwischen dem Land und der Bundesrepublik (BMZ unter Mitwirkung der GTZ aufgrund von deren Kenntnis des Vorläufer-Projekts und ähnlicher Projekte in anderen Partnerländern) und auf der Ebene des persönlichen Dialogs zwischen Berater und den direkt zu Beratenden (in diesem Fall Planminister).

Die Erfahrung in diesem Projekt hat gezeigt, daß dieser zweiten Ebene große Beachtung geschenkt werden muß. Die Festlegung der eigentlichen „Terms“ durch die direkt beteiligten Partner selbst, wobei die Absichten und Wünsche hinsichtlich des Beratungsumfanges des zu Beratenden zu hinterfragen sind und der Berater in möglichst ehrlicher Selbst-

4 Vgl. Fischer, W: Regierungsberater in Entwicklungsländern. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (DSE). (1979) 11, S. 34.

5 Vgl. Hübener, A; H.-H. Taake: Erfassung und Darstellung von Beratungstätigkeiten der deutschen volkswirtschaftlichen Beratergruppe in Kabul/Afghanistan. – Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 1970.

einschätzung das anzubieten hat, was er von Ausbildung und Erfahrung her wirklich leisten kann, gibt eine gewisse Garantie dafür, daß Mißverständnisse ausgeräumt werden und die Bedingungen von Anfang an klar sind, unter denen die Beratung wirksam werden kann.

In dem vorliegenden Fall hat der Berater bei dem dreimaligen Ministerwechsel in dem Land während seines Aufenthaltes jedesmal diesen Dialog über seine „Terms“ wiederholt, um sicher zu sein, daß auch der Nachfolger dasselbe unter den Aufgaben seines Beraters versteht, wie es sein Vorgänger tat.

Die Empfehlung, die sich aus dieser Betrachtung ergibt, lautet, daß jeder Berater, zumindest soweit es die Plan- und Regierungsebene betrifft, die Gelegenheit haben soll, seine „Terms of Reference“ – in dem durch Regierungsabkommen gestellten allgemeinen Rahmen – selbst konkret mit dem zu Beratenden auszuhandeln und sie von Fall zu Fall den veränderten politischen und sachlichen Gegebenheiten anzupassen.

Aus *Empfängersicht* stellt sich nach den Erfahrungen dieses Projekts die Beratung als die permanente Bereitschaft eines Experten zum Dialog über Problemanalyse und Lösungsfindung dar. Die Empfängersicht ist sicher stark beeinflusst von der fachlichen Qualifikation des zu Beratenden, von seiner „Entwicklungsmentalität“, aber auch von soziokulturellen Faktoren und administrativ-hierarchischen Strukturen.

Was die fachlichen Anforderungen und die Form der Know-how-Vermittlung betrifft, so ist aus der Erfahrung mit einer Reihe von Projekten dieser Art festzustellen, daß beim Plan- oder Regierungsberater – in Abgrenzung zum stärker fachlich bezogenen Berater – das Schwergewicht der Anforderungen auf der Kenntnis der sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen und der politisch-administrativen Strukturen des Landes sowie auf der Fähigkeit liegt, relativ schnell – bei wechselnden Problemfeldern und unterschiedlicher Arbeitsbelastung – eine Aufgabe methodisch anzugehen und die Lösung anzubieten, die die größtmögliche Chance der Durchsetzung hat.

Im Vordergrund des Qualifikationskatalogs dieses Beraters steht also das Methoden-Rüstzeug, nicht das spezielle Fachwissen auf diesem Gebiet. Es steht dabei außer Frage, daß auch der Regierungsberater möglichst ein Fachgebiet beherrschen sollte, in dem er die Rolle des Dialogpartners spielen kann. Besser aber ist es, wenn er auf mehreren Fachgebieten entwicklungsländerbezogene, praktische Erfahrungen aufweisen kann anstatt vertieftes – dann oft zu spezialisiertes – Wissen in einem Bereich, die er in die Beratung auf der Ebene einbringt.

Nach den Erfahrungen vieler Projekte ist die fachliche Kompetenz der Counterparts meist ausreichend hoch; der eigentliche Beratungsbedarf liegt in der Kombination der fachlich-sachlich noch vertretbaren Lösung (unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Ländern) mit den administrativ-politischen Erfordernissen des Landes und – im Falle von Entwicklungshilfeprojekten – der erwarteten Reaktion des oder der beteiligten Geber. Diese Art von Beratung trägt notwendigerweise einen starken Dialog-Charakter: weniger schriftliche Äußerungen als vielmehr ausgiebige Ge-

spräche in mehreren Runden zu einem Thema mit dem, der die Entscheidung zu treffen hat, kennzeichnen die Tätigkeit des Beraters auf der Plan- und Regierungsebene.

Die Qualität der Beratung wird wesentlich durch den Umfang an aktuellen Informationen bestimmt, die der Berater über sein Fachgebiet, die planerisch-methodische Diskussion, über sein Partnerland und über die weltwirtschaftlichen Veränderungen, die das Land berühren, erfährt. Da er in das Tagesgeschäft eingespannt ist, andererseits fortwährend komprimierte Informationen in die Beratung einspeisen muß, hängt seine Effizienz wesentlich von der Art der Aufbereitung ab, in der ihm das Informationsmaterial angedient ist. Ein gut organisiertes Backstopping durch die entsendende Institution muß diesen Dienst leisten.

2. Bewertung der Beratertätigkeit

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Bewertung der solchermaßen gekennzeichneten Beratertätigkeit sind die der zu beratenden Institution (bzw. dem einzelnen Amtsträger) gesetzten Ziele und Aufgaben, der Entscheidungswille und die Durchsetzungsfähigkeit dieser Institution und die objektiven und subjektiven Mitwirkungsmöglichkeiten des Beraters an der Problemlösungsfindung.

Die Beratertätigkeit entzieht sich weitgehend den üblichen Kriterien der Effizienzbewertung. Die vielfältigen situationsbedingten Einwirkungen auf das Projekt lassen kaum eindeutige Eingabe-Ergebnis-Beziehungen, noch weniger korrekte Kosten-Nutzen-Rechnungen oder gar Kosten-Ertrags-Rechnungen zu, obwohl es theoretisch durchaus denkbar ist, auch auf Beraterprojekte den „durchbrochenen Ansatz“ der Kosten-Ertrags-Analyse anzuwenden, indem eine inkomensurabel quantitative Analyse für die Effekte, die quantitativ eindeutig zu erfassen, aber nicht monetär bewertbar sind, durchgeführt wird, sowie eine qualitative Analyse der Effekte vorgenommen wird, die überhaupt nicht quantitativ zu erfassen sind („intangibles“)⁶.

Zur ersten Kategorie von Effekten würden beispielsweise schriftliche Vorlagen zur Problemlösung, in Stückzahl und Umfang ausgedrückt, gehören; zur zweiten etwa die Fähigkeit der Counterparts des Beraters nach zweijähriger Zusammenarbeit mit diesem, selbständig Probleme zu erkennen, zu analysieren und mit Lösungsvorschlägen zu begegnen. Aber selbst ein einfacher Soll-Ist-Vergleich der Tätigkeiten führt in der Praxis meist nicht zu klaren Aussagen über den Erfolg des Projekts; Abweichungen vom geplanten „Entwicklungspfad“ des Projekts sind nicht notwendigerweise Ausdruck erfolgloser Beratung, sie können sogar Ausweis des Verständnisses des Beraters für das Machbare, seiner flexiblen Anpassung an die Bedarfsveränderungen des Beratenen sein. Das notwendig stark subjektive Element in der Bewertung der Beratertätigkeit nach diesem Ansatz würde, abgesehen von dem in der Regel nicht tolerierbar großen Zeitaufwand der Erhebung der Ef-

6 Billerbeck, K.: Kosten-Ertrags-Analyse, ein Instrument zur Rationalisierung der administrierten Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. – Berlin 1968. S. 32 ff.

fekte, in praxi ständig zu Diskussionen über das Ergebnis Anlaß geben und damit letztlich zu keinem brauchbaren, das heißt in der Projektrealität verwertbaren, Nutzen führen.

Daraus ergibt sich, daß die Bewertung der Beratertätigkeit in erster Linie nicht ergebnisorientiert, sondern personen- und situationsbezogen erfolgen muß. Es ist durch Befragungen (auch des Beratenen) sowie durch Auswertung der „Produkte“ des Beraters hinsichtlich der inhaltlichen Aussage und der Klarheit der Formulierung in bezug auf die jeweils konkret gestellte Aufgabe zu prüfen, wie der Berater in sein Beratungsumfeld integriert ist und in welcher Weise, mit welcher Intensität und mit welchem „Response“ er dem Bedarf des Beratenen an Entscheidungshilfen Rechnung trägt.

In der Vergangenheit wurden bei der Evaluierung deutscher Entwicklungshilfeprojekte mehrere Versuche unternommen, die Bewertung der Beratertätigkeit zu systematisieren und die notwendigerweise subjektive Beurteilung des Prüfers durchsichtig und nachvollziehbar zu machen.

Der erste Ansatz stammt aus der systematischen Evaluierung der volkswirtschaftlichen Beratergruppe in Kabul aus dem Jahre 1970. Hier wurden die Anzahl der durch Befragungen und Gutachten-Auswertung ermittelten Beraterleistungen und ihre Verteilung nach Mann-Monaten den folgenden drei (ungewichteten) Kriterien gegenübergestellt: Engpaß-Beseitigung, Auslösung weiterer Entscheidungsprozesse, Entscheidungswille/Durchsetzungsfähigkeit der beratenden Institution.

Im zweiten Schritt wurden die Anteile des betreffenden Beraters an der für die jeweilige Entscheidungsfindung erforderlichen Datenbeschaffung und -interpretation geschätzt und in drei Bewertungsklassen eingeordnet. Die so ermittelten quantitativen Ergebnisse wurden durch eine Rangskala gegengeprüft, in der die befragten Berater ihre Tätigkeiten nach der relativen Bedeutung zueinander zu klassifizieren hatten. Der Vergleich brachte weitgehende Übereinstimmung, jedoch wird von den Prüfern selbst eingeräumt, daß dieses Ergebnis möglicherweise verfälscht worden ist durch die Tatsache, daß diese subjektive Einschätzung nach Rangskalenwerten am Ende der Evaluierung erfolgte⁷.

Das Resultat der Untersuchung waren eine differenziertere Beschreibung der Beraterleistungen als bisher sowie die Lokalisierung ihres Standorts im Prozeß der Entscheidungsfindung. Eine qualitative Beurteilung der einzelnen Beraterleistung, die Aufschluß über die Signifikanz des Projekts hätte geben können, wurde aber nicht durchgeführt.

Einen Schritt weiter, nämlich in Richtung auf die qualitative Beurteilung, geht die erste Untersuchung des BMZ über die personelle Hilfe⁸. Das Konzept dieser umfangreichen Untersuchung wird anhand der folgenden Zitate aus dem Untersuchungsbericht deutlich.

„Es ist ein Charakteristikum des Instruments ‚integrierte Fachkräfte‘, daß ihre tatsächliche laufende Arbeitsleistung von deutscher Seite weder gesteuert noch in ihren Wirkungen

(Zielbeiträgen) kontrolliert werden kann. Deshalb bilden die ‚Wirkungsvoraussetzungen‘ den entscheidenden Ansatzpunkt sowohl für die Planung von Einsätzen integrierter Fachkräfte wie für die Bewertung des bisher Erreichten.

U. E. gibt es hinsichtlich der Einsatzposition im Entwicklungsland hinsichtlich der Person der Fachkräfte fünf Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn ein Beitrag zum Hauptziel (Deckung des Bedarfs an qualifizierten Arbeitsleistungen für entwicklungspolitisch wichtige Aufgaben) erreicht werden soll, nämlich zur Einsatzposition:

1. der Einsatz der Fachkraft erfolgt in einer Institution, die ihrerseits ‚entwicklungspolitisch wichtigen Aufgaben‘ wahrnimmt,
2. der Bedarf dieser Institution an qualifizierten Arbeitsleistungen kann durch inländische Arbeitskräfte nicht gedeckt werden und
3. die arbeitsgebende Institution ist aufgrund ihrer internen Organisation und Ausstattung in der Lage, die Arbeitsleistung der Fachkraft tatsächlich zielgerecht (d. h. für die entwicklungspolitisch wichtigen Aufgaben) zu nutzen;

zur Person der Fachkraft:

4. die Fachkraft ist motiviert in dem Sinne, daß sie sich voll für die Ziele und Aufgaben der arbeitgebenden Institution einsetzt und
5. die Fachkraft ist leistungsfähig in dem Sinne, daß sie aufgrund ihrer fachlichen und sonstigen Qualifikation die von der Institution benötigten Leistungen erbringen kann.

Zwar handelt es sich hier zunächst um nicht operationale ‚Leerformeln‘; an der Meßbarkeit der Kriterien mangelt es. Dennoch kann durch Bezugnahme auf diese fünf Wirkungsvoraussetzungen der Wirkungszusammenhang zwischen den deutscherseits verfügbaren Instrumentvariablen und dem genannten Hauptziel – zumindest modellhaft – verdeutlicht werden.“

Ausgehend von den zitierten Überlegungen über die Wirkungsvoraussetzungen, stellte sich die Untersuchung die Aufgabe, Antworten auf drei Fragen durch Beobachtung und Befragung vor Ort zu erhalten:

1. Inwieweit sind bei den konkreten Einsätzen integrierter Fachkräfte die fünf Wirkungsvoraussetzungen gegeben? Lassen sich eklatante Verletzungen dieser Voraussetzungen feststellen?
2. Lassen sich Mängel oder Vorzüge in den Wirkungsvoraussetzungen auf die konstituierenden Merkmale des Instruments (Arbeitsvertrag im Entwicklungsland mit Gehaltszuschuß von deutscher Seite, ohne Expertenstatus entsandter Fachkräfte) zurückführen?
3. Lassen sich Schwachstellen in der konkreten Handhabung des Instruments feststellen, die sich durch verbesserte Detailregelungen beheben lassen?

Die sehr detaillierten Fragebögen wurden den verschiedenen Betroffenen (Fachkräfte, Arbeitgeber, Botschaften), aber auch anderen Personen außerhalb des eigentlichen Projektgeschehens zur Beurteilung vorgelegt. Wo Generalisierung der Aussagen vorgenommen wurde, basiert das Ergebnis immer

7 Hübener, A.; H.-H. Taake, a.a.O., S. 29.

8 Integrierte Experten als Instrument der deutschen Entwicklungspolitik. Inspektionsbericht des BMZ vom 1. 4. 1979 (nicht veröffentlicht). Einer der Kabul-Gutachter hatte übrigens die kommissarische Leitung dieser Inspektion.

auf der Zusammenfassung der Äußerungen einzelner. Eine klare, allgemein gültige Bewertung dieses Instruments wurde wesentlich erschwert durch die tatsächlich angetroffene Vielfalt der Wirkungsformen und die Unmöglichkeit, aufgrund der gesammelten Aussagen eine eindeutige Abhängigkeit der Wirksamkeit der Expertentätigkeit von bestimmten Wirkungsvoraussetzungen herzustellen. Dennoch stellt diese Evaluierung einen wichtigen Beitrag zur praktischen Durchführbarkeit von Methoden qualitativer Bewertung von Experteneinsätzen dar.

Die Untersuchung über die integrierten Experten in der deutschen Entwicklungshilfe wurde ein Jahr später ergänzt durch eine Evaluierung des Instruments der entsandten Fachkräfte⁹.

Ausgangshypothese war, daß Art und Intensität der Einbindung eines (deutschen) Experten in eine Institution durch drei Sachverhalte gekennzeichnet ist, nämlich durch die Arbeitsleistungen, die von der Institution genutzt, das heißt bezogen auf ihre eigenen Ziele zur Wirkung gebracht werden müssen; durch die Arbeitsmittel, die von der Institution bereitgestellt werden müssen, um die Arbeitskraft des Experten zur Entfaltung zu bringen; durch die Steuerung durch Vorgaben und Kontrollen, mit der die Institution auf die Arbeitsleistung Einfluß nimmt¹⁰.

Die Untersuchung basiert im wesentlichen auf sehr detaillierten Fragebögen, gerichtet an die Fachkräfte selbst, die Counterparts in der Institution, an Vertreter der vorgesetzten Behörden im Entwicklungsland sowie an die Projektverantwortlichen der Durchführungsinstitution GTZ.

Die Fragebögen verwenden kaum Antwortvorgaben, geben vielmehr zu jedem Gesprächskomplex (im Fall des Leitfadens für die Expertenbefragung immerhin 8 mit insgesamt 17 Seiten) eine oder mehrere offene Fragen vor, die auch dem Erkennen solcher Sachverhalte dienen, die vorher in ihrer Bedeutung oder Problematik nicht erkannt worden waren. Die Steuerung des Leistungsverhaltens der Fachkräfte stand im Vordergrund der Untersuchung, mit dem Ziel, angesichts des festgestellten relativ großen Handlungsspielraums der entsandten Fachkräfte im Verhältnis zur Partnerseite („Eigensteuerung“) Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Konzeption und Überwachung dieser Projekte von seiten der deutschen Hilfeadministration aus so verbessert werden kann, daß die *Eigensteuerung gestärkt, gleichzeitig aber auch deutlicher in das Zielsystem der Institution eingepaßt und zur deutschen Seite hin mit einem modifizierten Berichtssystem „transparenter“ gemacht wird*. Die Erfassung der Leistungsmotivation der Experten spielte dabei eine wesentliche Rolle; es ist daher konsequent, wenn auch zeitaufwendig, die Expertenbefragung durch eine Analyse der Verhaltensstile bei den Befragten zu vervollständigen.

Das Ergebnis der Untersuchung ist wiederum keine Bewertung des einzelnen Projekts bzw. seines Inhabers, sondern eine Aussage über das *Instrument* der entsandten Fach-

kräfte, so daß sich daraus, wie schon bei den „integrierten Experten“, nur bedingt methodische Anleitungen für den klassischen Fall der Einzelprojekt-Evaluierung herausfiltern lassen.

Ein solcher Fall der Einzelprojekt-Evaluierung lag dagegen in der Länderevaluierung Senegal vor, die ebenfalls 1980 abgeschlossen wurde¹¹. Drei Beraterprojekte auf Regierungsebene wurden in bezug auf *Effektivität* (das heißt nach der Frage: Waren die angewandten Methoden und Arbeitsweisen für die Zielerreichung wirksam?) und auf *Signifikanz* (Wirksamkeit für die Entwicklung des Partnerlandes) untersucht.

Auch hier war das wichtigste methodische Mittel die Befragung der Experten, ihrer Counterparts und Vorgesetzten in der beratenden Institution sowie von Personen im Umfeld – mit sachlicher und persönlicher Distanz zum Projekt. Wie einleitend zu diesem Kapitel erwähnt, geht es bei der traditionellen Evaluierungsfrage nach Effektivität und Signifikanz in *Beraterprojekten* vor allem um die Feststellung, wie der Berater in sein Beratungsumfeld integriert ist und in welcher Weise er dem wechselnden Beratungsbedarf mit sehr unterschiedlicher Arbeitsbelastung gerecht wird; *die Situationsbezogenheit der Beratungstätigkeit steht im Vordergrund*.

Die Fragebogen mit offener Fragestellung, inhaltlich für die verschiedenen Gruppen von Befragten im wesentlichen gleich – damit jeweils ein möglichst breites Meinungsbild für die (subjektive) Beurteilung des Prüfers geschaffen wurde –, jedoch in der Form und Zusammenstellung der Position der einzelnen Gruppe, von der sie das Projekt betrachtet, angepaßt, wurden auf der folgenden Grundaussage über das Profil des Beraters auf Regierungsebene aufgebaut:

Der Berater muß fundierte Kenntnis der sozio-ökonomischen Zusammenhänge und der politisch-administrativen Strukturen des Landes haben, die Fähigkeit besitzen, relativ schnell – bei ständig wechselnden Problemfeldern – eine Aufgabe methodisch-analytisch anzugehen und die Lösung in klarer inhaltlicher Aussage und knapper Form anzubieten, die die größtmögliche Chance der Durchsetzung durch den Beratenen hat; der Berater muß also über ein praktisch anwendbares Methodenrüstzeug, entwicklungsländerbezogene Erfahrungen, Verständnis für das Machbare und eine auf präzise Zeitpunkte fixierte Arbeitsdisziplin verfügen, gepaart mit Kontakt- und Dialogfähigkeit, wenn er diese Funktion vollwertig ausfüllen will.

Das Ergebnis der Befragungen – ergänzt durch die Auswertung der Berichte, Gutachten, Stellungnahmen, Redeentwürfe usw. der Berater nach demselben Grundraster – hat die Richtigkeit dieser Annahmen bestätigt. Es verstärkt auch die im vorhergehenden Kapitel gemachte Aussagen über das Anforderungsprofil für Berater auf Regierungsebene. Im vorliegenden Fall konnte aufgrund dieser Analyse die Meinung im Prüfungsbericht vertreten werden, daß die Fortsetzung aller drei Projekte sich lohnt, daß aber die Abgrenzung in den Tätigkeiten der Berater untereinander, und damit ihre echte „funktionale Einbindung“ in die jeweilige Institution, einer Überprüfung bedarf.

9 Die funktionale Einbindung entsandter Fachkräfte in die Partner-Institutionen in Entwicklungsländern. Konsequenzen für die Steuerung von TZ-Vorhaben mit Dienstleistungscharakter. Inspektion. – BMZ Sept. 1980.

10 Die funktionale Einbindung . . . , a.a.O., S. 1.

11 Inspektion der länderbezogenen Hilfemaßnahmen im Senegal. Zusammenfassender Bericht und 10 Einzelbände (nach Sektoren bzw. Projektbereichen). – BMZ Juli 1980.

3. *Schlußfolgerungen für die praktische Evaluierungsarbeit*

Die deutsche Entwicklungshilfeadministration hat, wie dargelegt, in den letzten Jahren Fortschritte in der Bewertung von Beraterprojekten gemacht. Es ist aber unbestreitbar, daß weitere methodische, dabei jedoch praktikable und weniger zeitaufwendige Verbesserungen vorgenommen werden müssen. Aus der Analyse der Tätigkeiten eines Beraters sowie aus den bisherigen Ansätzen für die Bewertung lassen sich sowohl für den Vorgang der Evaluierung selbst als auch für die inhaltliche Ausgestaltung von Beraterprojekten die folgenden Schlußfolgerungen ziehen:

- Stärker als bisher üblich muß eine Analyse der Ziele und Aufgaben, der Durchsetzungsfähigkeit und des Entscheidungsspielraums der zu beratenden Institution vorgenommen werden, wenn der Berater in seiner Tätigkeit zu Entscheidungshilfen herangezogen werden soll, die v. a. an anderen Stellen durchgesetzt werden müssen. Auf die mögliche Relevanz eines „Ausstrahlungseffekts“ ist dabei besonders zu achten.
- Dementsprechend muß die Evaluierung auch auf die Wirkungskraft der Institution und die der Counterparts ausgedehnt werden, um die Wirkungen der Beratertätigkeit im Hinblick auf eine Übergabe des Projekts voll erfassen zu können.
- Quantitative Analysen der Beratertätigkeit (Zahl und Umfang der „Produkte“, Mann-Monate usw.) können im Einzelfall nützlich sein, müssen aber auf jeden Fall ergänzt werden durch qualitative Bewertungsmethoden. Rangskalen der Tätigkeiten, die von den Beratern selbst erstellt werden, und die Untersuchung von Verhaltensstilen sind

brauchbare Ansätze, die aber im Hinblick auf das stets begrenzte Zeitbudget bei Evaluierungen rationeller gestaltet werden müssen.

- Es besteht Bedarf an Profilstudien für die einzelnen Beratergruppen, in denen z. B. das Gewicht von spezifischen Fachkenntnissen im Vergleich zum methodisch-analytischen Vorgehen zur Problemlösung bestimmt wird. Im Senegal-Fall wurde das für den Typ „Berater auf Regierungsebene“ im Ansatz versucht.
- In diesem Zusammenhang ist das Erfordernis der Verwendung psychologischer Tests bei der Auswahl von Experten für Beraterprojekte zu sehen, in denen beispielsweise die Fähigkeit zur schnellen Reaktion auf Situationsveränderungen, Flexibilität in der Arbeitsweise, Kompromißbereitschaft in der Aussage, Verständnis für das Machbare getestet werden.
- Schließlich sollte der Spielraum für den Berater vergrößert werden, durch Verhandeln mit dem zu Beratenden selbst den Inhalt der Beratungstätigkeit zu bestimmen und diesen dem wechselnden Beratungsbedarf kurzfristig anzupassen.

Wie eingangs erwähnt, wächst die Nachfrage nach Beratung in einer bestimmten Gruppe von Ländern der Dritten Welt. Zusätzlicher Bedarf an solchen Projekten entsteht aus der wachsenden Komplexität der Entwicklungsprojekte, in bezug auf die multisektorale und regionale Dimensionierung, aber auch in bezug auf die Kombination verschiedener Hilfelinstrumente. Von daher leitet sich die Notwendigkeit ab, die begonnenen Evaluierungsansätze in systematischer Weise fortzusetzen und mehr Gedanken in die methodische Weiterentwicklung unter Beachtung administrativer Beschränkungen zu investieren. Wissenschaft und Entwicklungshilfepraxis sind dazu gleichermaßen aufgerufen.