

Monitoring und Evaluierung
der Humanitären Hilfe:
Konzept des Auswärtigen Amtes

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Ziel des Konzepts	4
3. Monitoring.....	5
3.1. Begriffsklärung.....	5
3.2. Ziel	5
3.3. Monitoring durch die Zuwendungsnehmer	5
3.4. Monitoring durch den Zuwendungsgeber.....	5
4. Evaluierung.....	8
4.1. Begriffsklärung.....	8
4.2. Ziele und Prinzipien	10
4.3. Evaluierungsplanung: Voraussetzungen, Auswahlkriterien und Planungsschritte	12
4.4. Durchführung von Evaluierungen: Ablauf und Evaluierungskriterien.....	17
5. Monitoring und Evaluierung von Projekten Internationaler Organisationen (IO)	21
5.1. Evaluierungen der Evaluierungsfunktion innerhalb des VN-Systems	22
5.2. Evaluierungen einzelner IOs und Inter-Agency Evaluierungen	22
5.3. Mitarbeit in Gebernetzwerken.....	23
5.4. Sonstige Instrumente des Monitoring und Evaluierung von IOs.....	24
6. Lernen aus Evaluierungen, im Referat für humanitäre Hilfe und mit den Partnern	24

1. Einleitung

Es ist Bestandteil der Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland, Qualitätssicherung zu ermöglichen, aus Erfahrungen zu lernen und entsprechende Maßnahmen in die Projektgestaltung zu integrieren. Dies entspricht der guten Praxis humanitärer Hilfe, sowohl auf Seiten der Partnerorganisationen als auch der humanitären Geber. Nachdem Maßnahmen der Erfolgskontrolle humanitärer Hilfe in der Vergangenheit oft weniger systematisch durchgeführt wurden, treten sie mittlerweile stärker in den Vordergrund. Ein wichtiger Faktor hierfür ist der in vielen Ländern, auch in Deutschland, gestiegene Anspruch, die Wirksamkeit von aus öffentlichen Mitteln finanzierten Hilfsmaßnahmen zu messen. Dies hilft, öffentliche und private Unterstützung zu sichern und zu stärken. Für die Förderung humanitärer Hilfe durch die Bundesregierung bestehen formale Verpflichtungen zur Erfolgskontrolle, insbesondere durch die Bundeshaushaltsordnung und den Bundesrechnungshof sowie Selbstverpflichtungen, z.B. in den Prinzipien der guten humanitären Geberschaft.

Monitoring und Evaluierung (M&E) sind Bestandteil einer umfassenden Erfolgskontrolle durch den Zuwendungsgeber und für den Zuwendungsgeber. Sie dient der systematischen, begleitenden und abschließenden Prüfung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen und des Engagements des Zuwendungsgebers im Bereich der humanitären Hilfe insgesamt. Erfolgskontrollen sollen feststellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war, ob die Maßnahme wirtschaftlich war und ob ggfls. negative Nebenwirkungen (z.B. eine ungewollte Konfliktverschärfung) aufgetreten sind. *Systematisch* bedeutet, dass die Überprüfung geplant, regelmäßig und kriterienbasiert durchgeführt und einheitlich dokumentiert wird. Eine *begleitende* Überprüfung findet durch die Auswertung der Zwischenberichte, laufendes Monitoring im Rahmen der Projektbetreuung oder durch begleitende Evaluierungen, wie z.B. Real-Time Evaluations, statt. Eine *abschließende* Kontrolle findet durch die Auswertung der Schlussberichte statt, die dokumentiert wird, sowie ggfls. durch eine externe oder interne Evaluierung.

Für die Durchführung von Erfolgskontrollen in der internationalen humanitären Hilfe haben humanitäre Akteure in den letzten Jahren entsprechende fachliche Standards erarbeitet. Ein Teil wurde aus der Entwicklungszusammenarbeit entlehnt, wie z.B. die OECD-DAC Evaluierungskriterien, jedoch fachspezifisch fortentwickelt, um die Besonderheiten der humanitären Hilfe adäquat zu berücksichtigen. Während in der EZ fast jeder große Geber ein Monitoring & Evaluierungskonzept hat¹, sind spezifische Ansätze für das M&E in der humanitären Hilfe noch Mangelware. Einige Geber weisen in ihrer Strategie für humanitäre Hilfe auf humanitäres M&E hin (z.B. Dänemark, Australien und Irland) und mehrere Geber arbeiten derzeit an einem Konzept für humanitäres M&E.

¹ Im Rahmen der Erarbeitung dieses Konzepts wurden die entsprechenden Konzepte von 14 verschiedenen Gebern analysiert, siehe Literaturverzeichnis.

2. Ziel des Konzepts

Dieses Konzept definiert für das Auswärtige Amt die Ziele und Erwartungen an ein Projektmonitoring- und Evaluierungssystem für die humanitäre Hilfe, welche Elemente es beinhaltet und wie diese ausgestaltet sind. Da eine wesentliche Funktion von M&E das institutionelle und gemeinsame Lernen ist, werden auch Wege aufgezeigt, wie M&E zum gemeinsamen Lernen genutzt werden kann. Es ist ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung und der strategischen Steuerung der Projektförderung. Der Fokus des Konzeptes liegt auf dem Monitoring und der Evaluierung von Programmen, die vom Auswärtigen Amt (Referat für Humanitäre Hilfe) gefördert werden. Die im Konzept dargelegten Prinzipien, Kriterien und Qualitätsstandards werden auch auf Untersuchungen der Umsetzung der Gesamtstrategie der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes angewandt werden und so Aussagen darüber ermöglichen, in wie weit die vom Auswärtigen Amt finanzierte humanitäre Hilfe ihre Ziele erreicht hat, worin der Mehrwert des deutschen Beitrags lag, ob bedarfsgerecht gefördert wurde und wie Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger aus bisherigen Erfahrungen für die Zukunft lernen können. Als Mitglied der Good Humanitarian Donorship Initiative ist das Auswärtige Amt dem gemeinsamen Lernen mit anderen Gebern verpflichtet. Deshalb werden Evaluierungsberichte ggfls. veröffentlicht.

Monitoring und Evaluierungsmaßnahmen in der humanitären Hilfe müssen sich den speziellen Gegebenheiten in Krisen- und Katastrophenkontexten anpassen und bezüglich der Rahmenbedingungen, der Vorgehensweise und der Ausgestaltung der Evaluierungskriterien den Bedürfnissen in der humanitären Hilfe gerecht werden. Sie erfolgen oft im Kontext fragiler Staatlichkeit und Konflikten, die die betroffene Gesellschaft polarisieren und eine objektive Beurteilung erschweren. Daten sind häufig schwer zu erheben und Planungsdokumente lückenhaft. Der Kontext kann sich rasch und unerwartet verändern oder jäh ganz neue Herausforderungen mit sich bringen. Möglicherweise ist die Sicherheitslage schwierig und besonders in plötzlichen Katastrophen stehen die Beteiligten unter hohem Zeitdruck. Bestehende Kapazitäten werden häufig angesichts vermeintlich dringlicherer Prioritäten anderweitig verplant. Humanitäre Finanzierungspläne weisen Kosten für M&E oft nicht gesondert aus. Diesen Umständen ist bei der Durchführung von M&E-Maßnahmen Rechnung zu tragen. M&E in der humanitären Hilfe setzt hohe Flexibilität von Prüfteams voraus und die Fähigkeit, lokale Kontexte auch in sich dynamisch entwickelnden Lagen in die Prüfung einzubeziehen. Sicherheitsvorkehrungen für das Team und die Interviewpartner/innen müssen gewährleistet sein, Zeitpläne flexibel gehandhabt werden. Gegebenenfalls können auch der Umfang und die Untersuchungstiefe reduziert werden, auf innovative Methoden der Datenerhebung (Neue Technologien) oder z.B. „good enough Monitoring“ zurückgegriffen werden. Insgesamt sollten die Erwartungen an M&E-Aktivitäten den besonderen Charakter der humanitären Hilfe stets im Auge behalten. Ziel ist, schnelle Reaktionsfähigkeit und Wirksamkeit der humanitären Hilfe zu verbessern.

3. Monitoring

3.1. Begriffsklärung

Monitoring ist nach der Definition des OECD-DAC² der kontinuierliche Prozess der systematischen Datensammlung zu spezifischen Indikatoren, um Leitung und Hauptbeteiligte eines laufenden Projekts über die erzielten Fortschritte und die erreichten Ziele sowie über die Verwendung bereitgestellter Mittel zu informieren. Darüber hinaus liefert das Monitoring des Kontextes Informationen, ob die Erreichung des anvisierten Ziels in dem (sich eventuell ändernden) Kontext (noch) möglich ist.

3.2. Ziel

Ziel des Monitoring ist es, zeitnah Fortschritte bei der Umsetzung von Projektplänen im gegebenen Kontext festzustellen, evtl. nötige Anpassungen vornehmen zu können, ungeplante Auswirkungen zu erfassen und ggfls. nötige Korrekturmaßnahmen einzuleiten sowie eine Einschätzung vorzunehmen, ob die Zielerreichung weiterhin realistisch erscheint.

3.3. Monitoring durch die Zuwendungsnehmer

Grundsätzlich erfolgt der Großteil des regulären Monitorings in der laufenden Projektdurchführung durch die Hilfsorganisationen selbst. So kann sichergestellt werden, dass der personell-administrative Aufwand in der humanitären Arbeit in Krisen und Katastrophen gering gehalten und ein schnelles Lernen in der Krise und Katastrophe gewährleistet wird, um eine optimale Anpassung der Hilfsmaßnahmen an die jeweiligen Bedingungen zu ermöglichen. Oftmals werden die Projektverantwortlichen dabei von sog. MEAL-Berater/innen (Monitoring, Evaluation, Accountability and Learning) unterstützt. Diese sind meist unabhängig von der Programmgestaltung und helfen den mit der Projektdurchführung befassten Kolleg/innen durch methodische Beratung, Fortschritte zu verfolgen, nötige Anpassungen einzuleiten, ungeplante Nebenwirkungen zu erfassen und regelmäßige Fortschrittsberichte vorzulegen. Sie können aber auch unabhängig vom Projektteam in Kontakt mit den Begünstigten treten und Feedback zum Voranschreiten des Projektes und seiner Einschätzung durch die Begünstigten geben. Viele Organisationen nutzen zunehmend neue Medien und technologische Hilfsmittel, z.B. Mobiltelefone, um Informationen für das Monitoring zu sammeln und werden hierbei durch internationale Country Teams unterstützt.

3.4. Monitoring durch den Zuwendungsgeber

Neben dem routinemäßigen und standardisierten Monitoring durch den Zuwendungsnehmer sollte auch eine enge Begleitung des Projektes und Monitoring durch den Zuwendungsgeber erfolgen. Bei Förderungen durch das für humanitäre Hilfe zuständige Referat des Auswärtigen Amtes erfolgt dieses auch durch Mitarbeiter/innen der Zentrale wie auch durch die Mitarbeiter/innen der Auslandsvertretungen.

² OECD-DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, p.27

3.4.1.Zielsetzung

Wichtiger Bestandteil des Monitorings durch den Zuwendungsgeber sind der regelmäßige Kontakt mit den die Projekte durchführenden Partnern und die Auswertung der Zwischenberichte. Daraus ergibt sich bereits ein allgemeines Bild über den Stand der Implementierung, wobei die Projektsteuerung weiterhin der implementierenden Organisation vorbehalten bleibt. Über diesen routinemäßigen Kontakt hinaus sind punktuelle Monitoringbesuche durch den Zuwendungsgeber wichtig, da sie dem im Referat oder an Auslandsvertretungen zuständigen Mitarbeiter/innen einen persönlichen Einblick bezüglich des Projektfortschritts vermitteln und im Sinne allgemeiner Transparenz in eigener Anschauung verifizieren, ob die Sachlage vor Ort dem schriftlich vermittelten Eindruck entspricht.

Monitoringbesuche können die folgende Zielsetzung haben:

- begleitende Erfolgskontrolle: (Zwischen)Zielerreichung und Qualitätskontrolle; Abgleich der Planung mit der derzeit erreichten Umsetzung; Identifizierung nötiger Anpassungen/Veränderungen in der künftigen Projektumsetzung;
- Kontextanalyse, insbesondere Veränderungen in den Bedarfen der Zielgruppe (möglichst nach Untergruppen getrennt) sowie in den Rahmenbedingungen für die Projektdurchführung;
- Analyse der Partnerkapazitäten;
- Regelkonformität und Ressourceneinsatz (Wirtschaftlichkeit);
- projektübergreifendes Lernen (auf Partnerseite und auf Seite des/der Besuchenden);
- Sonstiges: insbesondere die Einbettung des deutschen Beitrags in die Gesamthilfe und die Koordination derselben; ggfls. Sichtbarkeit des deutschen Beitrags.

Je nach Hauptinteresse des Zuwendungsgebers können die Besuche eher Routinecharakter oder Prüfcharakter annehmen.

3.4.2.Auswahlkriterien

Grundsätzlich kann jedes Projekt besucht werden, aber auf Grund begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen sollten Monitoringreisen gezielt geplant und ggfls. in Bündelung mehrerer Projekte in einer Reise durchgeführt werden.

Voraussetzungen für einen erfolgreichen Monitoringbesuch sind allgemein:

- die zu besuchenden Projekte sind typisch für das Projektportfolio des für humanitäre Hilfe zuständigen Referats;
- die zu besuchenden Projekte sind von strategischer Bedeutung;
- die Durchführung ist fortgeschritten, aber nicht zu weit, es bestehen derzeit keine wesentlichen Störungen im Projektablauf.

Entscheidungskriterien für „Routinebesuche“ können sein:

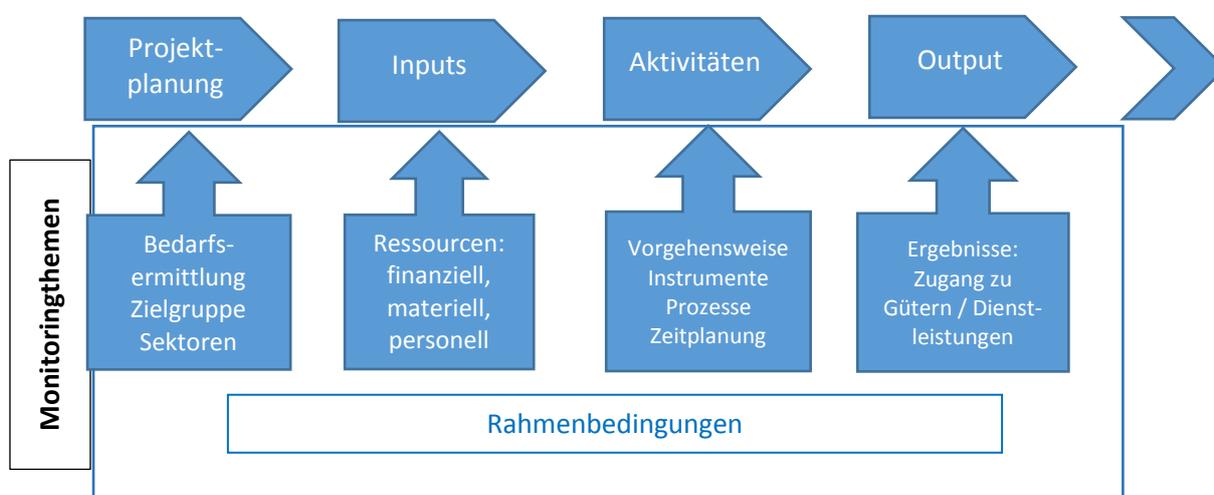
- die Krise dauert längerfristig an und es ist zu erwarten, dass für laufende Projekte Folgeanträge vorgelegt werden oder eine längerfristige Finanzierungsstrategie wünschenswert ist;
- der/die zuständige Projektbearbeiter/in arbeitet sich neu in die Projektregion oder den Sektor ein;
- in der betreffenden Region oder im betreffenden Sektor wird eine größere Anzahl von Projekten finanziert (sektoraler oder regionaler Schwerpunkt);
- die zu besuchenden Projekte sind von übergeordnetem Interesse/es besteht ein außergewöhnliches öffentliches oder politisches Interesse .

Entscheidungskriterien für „Prüfbesuche“ können sein:

- die bisherige Berichterstattung des Partners gibt Anlass zur Sorge, Gespräche mit der Geschäftsstelle in Deutschland haben nicht zur zufriedenstellenden Klärung geführt;
- die derzeit in einer bestimmten Krise geförderten Maßnahmen entsprechen noch nicht den Erwartungen des Zuwendungsgebers an bedarfsgerechte Förderung, Umfang oder Lokalität;
- Qualität oder Professionalität deutscher Hilfeleistung sollen gesteigert werden;
- eine mögliche veränderte zukünftige Planung ist nur unter Einbeziehung der vor Ort Zuständigen bzw. anderer lokaler Akteure möglich.

3.4.3.Fokus von Monitoringbesuchen

Monitoring kann nur einen Teil des Projektzyklus abdecken, da es per Definition noch vor Beendigung eines Projektes erfolgt. Der Fokus liegt daher auf dem „vorderen Teil“ des Projektzyklus, d.h. von der Planungsphase bis zur Erreichung erster Ergebnisse, wobei während der verschiedenen Etappen der Umsetzung jeweils unterschiedliche Themen im Zentrum des Interesses stehen. Während des Monitoringbesuches sollen diese verschiedenen Themenkomplexe durch Befragungen und teilnehmende Beobachtung beleuchtet werden.



3.4.4. Beteiligung

Die Entscheidung darüber, wer an einer Monitoringreise teilnimmt, hängt zum einen von der konkreten Zielsetzung und zum anderem vom erwarteten Lerneffekt auf der Seite der Besuchenden ab. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass der/die tagtäglich mit der Projektbetreuung beauftragte Mitarbeiter/in an der Reise teilnimmt, um einen kontinuierlichen Informations- und Kommunikationsfluss mit der Hilfsorganisation zu garantieren sowie der/die Mitarbeiter/in an der zuständigen Auslandsvertretung, die für humanitäre Hilfe zuständig ist, wobei letztere ggfls. auch ohne gleichzeitige Teilnahme eines Mitarbeiters aus der Zentrale einen Monitoring-Besuch machen kann.

Eine Beteiligung weiterer Kolleginnen und Kollegen aus dem Referat für Humanitäre Hilfe findet statt,

- wenn über das einzelne Projekt hinaus Erkenntnisse gewonnen werden sollen, z.B. bezüglich der Umsetzung bestimmter Politiken (zu Querschnittsthemen oder Sektoren),
- wenn vor Ort projektübergreifende bzw. übergeordnete strategische Fragen mit anderen Akteuren diskutiert werden sollen,
- wenn die Reise der Vorbereitung einer wichtigen zukünftigen Förderentscheidung dient, die u.U. zu Rückfragen von Seiten des Partners führen kann,
- wenn seitens der Partnerorganisation die Teilnahme weiterer, hochrangiger Vertreter geplant ist.

Darüber hinaus können Kolleginnen und Kollegen aus den Ständigen Vertretungen (insbesondere Genf, Rom, New York sowie auch Brüssel) einbezogen werden wenn geplant ist, in einem Land auch Projekte einer internationalen Organisation (IO) oder der EU (DG ECHO) zu besuchen. Nach der Rückkehr des Monitoringteams werden die Monitoringergebnisse dokumentiert, mit der Partnerorganisation diskutiert, in geeigneter Form weiterverfolgt und bei zukünftigen Förderentscheidungen berücksichtigt werden.

4. Evaluierung

4.1. Begriffsklärung

Evaluierung ist nach der Definition des OECD-DAC die systematische und objektive Beurteilung eines laufenden oder abgeschlossenen Projekts oder Programms bzw. einer Politikmaßnahme und ihrer Konzeption, Umsetzung und Ergebnisse. Dieser Definition folgt auch der Bundesrechnungshof.

Nach der Definition von ALNAP³ ist Evaluierung humanitärer Hilfe die systematische und unparteiische Untersuchung humanitärer Hilfe mit der Absicht, Lehren zu ziehen, um die Konzeption und Praxis zu verbessern und Rechenschaftslegung zu fördern.

Es ist sinnvoll, verschiedene Typen von Evaluierungen zu unterscheiden und diese wiederum von anderen Formen der Fortschrittskontrolle abzugrenzen:

³ Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action; www.alnap.org

Interne Evaluierung

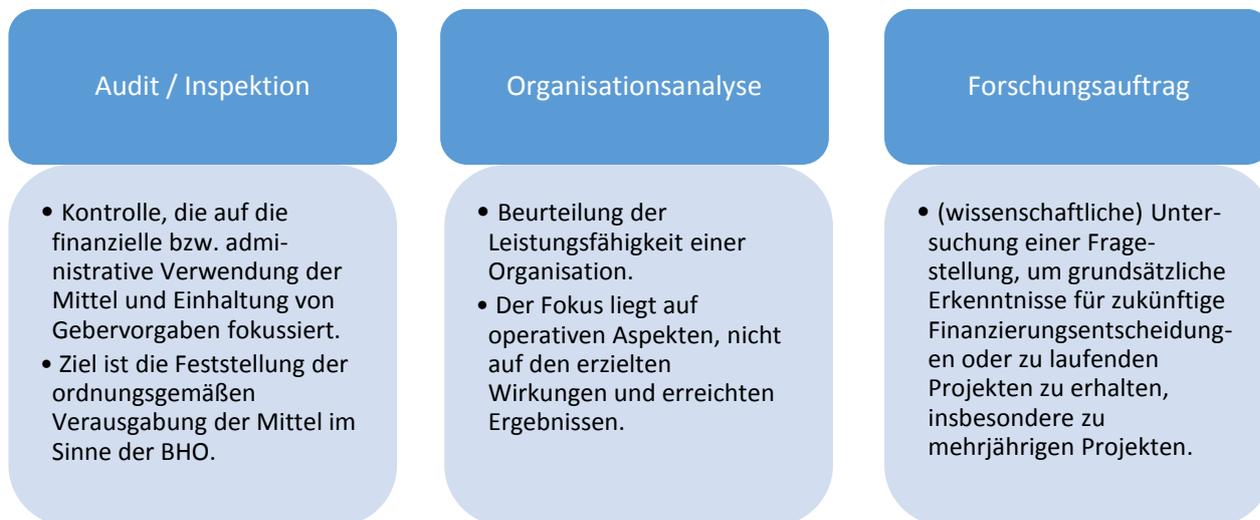
- Kann vom Personal der Projektträger organisationsintern durchgeführt werden und wird oft auch als Erfolgskontrolle bezeichnet. Hier liegt der Fokus in der Regel auf organisationsinternem Lernen.
- Wird von den zuständigen Sachbearbeiter/innen des Referats für Humanitäre Hilfe für jedes durch das AA geförderte Projekt der humanitären Hilfe durchgeführt. Die Ergebnisse fließen in die Entscheidungen über zukünftige Projektförderungen mit ein. Dieser Vorgang wird auch als Erfolgskontrolle bezeichnet.

Externe Evaluierung

- Kann vom Projektträger selbst in Auftrag gegeben werden, die Beteiligung des Zuwendungsgebers ist begrenzt. Hier werden in der Regel einzelne Projekte von externen Beratern evaluiert. Der Fokus liegt hier stärker auf Rechenschaftslegung, Transparenz und Weiterentwicklung von Strategien.
- Kann vom Zuwendungsgeber in Auftrag gegeben werden und umfasst in der Regel nicht ein einzelnes Projekt, sondern eine Mehrzahl von Projekten, die zumeist von verschiedenen Partnern durchgeführt werden. Die Evaluierung kann regionale oder thematische Schwerpunkte des Engagements des Zuwendungsgebers zum Gegenstand haben.
- Die Evaluierungen können von externen Sachverständigen (idealerweise kompetente lokale oder regionale Experten) oder von einem gemischten Team aus externen Beratern und Mitarbeiter/innen des Referats für humanitäre Hilfe durchgeführt werden.
- Die Glaubwürdigkeit wird sichergestellt, indem diese Evaluierungen von externem Personal durchgeführt werden, entsprechende Nachweise der Unabhängigkeit der Evaluierenden können vom Zuwendungsgeber angefordert werden.

Nicht immer bedarf es einer vollständigen externen Evaluierung, um ein bestimmtes Erkenntnisinteresse zu befriedigen. Viele Partner führen regelmäßig interne Evaluierungen durch, z.B. in der Form von Lernstudien, Nachbetrachtungen oder Projektauswertungen. All diese Verfahren sind geeignet, Erfahrungen auszuwerten und Einsichten in Zusammenhänge zu setzen. Auch diese Formen von Qualitätssicherung werden durch den Geber unterstützt und in die Gesamtauswertung der Erfolgskontrollen aufgenommen. Auch Geber selbst können diese Form der „Evaluierung light“ wählen, wenn die zu bearbeitende Fragestellung keine umfassende Evaluierung benötigt, die zeitaufwändig und mit relativ hohen Kosten verbunden ist.

Neben der Evaluierung gibt es noch andere formale Formen der Erfolgskontrolle, die auch für die Qualitätssicherung in der humanitären Hilfe eine wichtige Rolle spielen:



4.2. Ziele und Prinzipien

4.2.1. Ziele

Ziel von Evaluierungen ist es,

- Erfolge als auch Fehlschläge auszuwerten, um dadurch für zukünftige Projekte und Programme lernen zu können und Referenzwissen zu schaffen;
- Transparenz herzustellen und Rechenschaft abzulegen über die Verwendung von Mitteln, gegenüber Betroffenen im Empfängerland wie auch der Öffentlichkeit im Geberland;
- die gewonnenen Erkenntnisse in den Strategie- und Entscheidungsprozess einzubeziehen, indem unabhängige und glaubwürdige Informationen gesammelt und ausgewertet werden.

Damit dienen Evaluierungen dem Lernen, der Rechenschaftslegung und der Steuerung zukünftiger Maßnahmen sowie einer Verbesserung der strategischen Ausrichtung des Engagements des Zuwendungsgebers. Während einige Geber der Meinung sind, dass sich diese vier verschiedenen Ziele in ein- und derselben Evaluierung realisieren lassen (z.B. USAID oder Belgien) empfehlen andere (z.B. Schweden oder Neuseeland) und auch ALNAP, die verschiedenen Funktionen eher zu trennen. Ein Hauptargument – dem sich das Auswärtige Amt anschließt - ist die Beobachtung, dass Lernen vor allem dann stattfinden kann, wenn eine offene und vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre herrscht, in der auch Fehler und Misserfolge offen angesprochen werden können. Dies ist bei einer Evaluierung, die vor allem der Rechenschaftslegung dient, oft nicht der Fall, insbesondere, wenn sie vom Zuwendungsgeber in Auftrag gegeben wurde. Auch die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Evaluierungsteams unterscheidet sich stark, denn bei einer auf Lernen ausgerichteten Evaluierung sollten die Teams aus internen und externen Mitgliedern bestehen und sehr partizipativ und inklusiv arbeiten, während eine auf Rechenschaftslegung ausgerichtete Evaluierung nur von externen Beratern durchgeführt werden sollte und strikteren Direktiven unterliegt. Auf Lernen ausgerichtete

Evaluierungen sind in besonderem Maße geeignet, zur fortschreitenden Umsetzung der Prinzipien der Guten Geberschaft beizutragen. Auf Lernen ausgerichtete Evaluierungen sollten deshalb so konzipiert sein, dass sie mit anderen Gebern geteilt werden können.

4.2.2.Prinzipien

Oberstes Beurteilungskriterium für Evaluierungen ist ihre Nützlichkeit sowie ihre tatsächliche Nutzung. Dies bedeutet, dass sie relevante Informationen liefern, diese zeitnah zur Verfügung stellen und von den zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern als wertvoll erachtet werden.

Bezüglich der Nutzung von Evaluierungsergebnissen spricht man vom

- instrumentellen Nutzen (das direkte Follow-up),
- vom konzeptionellen Nutzen (wo sich das Verständnis der Beteiligten für einen bestimmten Sachverhalt verbessert / vertieft hat) ,
- vom prozessorientierten Nutzen (indem der Vorgang der Durchführung einer Evaluierung zu besserer Kommunikation, Informationsfluss und dadurch verbesserten Ergebnissen führt),
- vom symbolischen Nutzen (indem die Existenz einer Evaluierung als solche genutzt wird, um zu argumentieren oder zu überzeugen).

Darüber hinaus werden Evaluierungen unter Beachtung der folgenden Prinzipien durchgeführt:

Unparteilichkeit und Unabhängigkeit:

Die evaluierenden Personen waren an der Planung und/oder Durchführung der Maßnahme nicht beteiligt, sie agieren frei von externen Einflussnahmen und werden in einem transparenten Verfahren ausgewählt. Es bestehen keine Interessenskonflikte.

Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit:

Die Evaluierenden bringen die nötige regionale und sektorale Erfahrung mit, die Ergebnisse werden auf Grund systematischer und methodisch transparenter Vorgehensweisen erzielt, sie sind nicht bereits im Vorhinein formuliert, Schlussfolgerungen basieren auf objektiven Fakten und sind von subjektiven Bewertungen klar unterscheidbar.

Partnerschaftlichkeit und Transparenz:

Alle Beteiligten werden in die Konzeption und Durchführung der Evaluierung einbezogen, ihre Kommentare und Beiträge werden gehört, die Evaluierungskriterien sind allen bekannt, Fakten bzw. Empfehlungen werden jeweils als solche kenntlich gemacht, die Ergebnisse werden mit den Partnern diskutiert und ggfls. extern kommuniziert.

4.3. Evaluierungsplanung: Voraussetzungen, Auswahlkriterien und Planungsschritte

4.3.1. Voraussetzungen

Voraussetzung für jede Evaluierung ist:

- der Evaluierungsgegenstand ist evaluierbar, d.h. die nötigen Daten können erhoben werden, die benötigte Qualifikation der Evaluierenden ist vorhanden, die nötigen Ressourcen stehen bereit und es existiert ein Referenzrahmen (z.B. ein Logframe, eine Länderstrategie, eine Sektorkonzept etc.), gegen den Fortschritte abgeglichen werden können;
- die gewonnenen Erkenntnisse werden zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, so dass zukünftige Entscheidungen darauf aufbauen und die Empfehlungen aktiv umgesetzt werden können;
- die Kosten stehen in einem realistischen Verhältnis zum erwarteten realen Nutzen und sind durch diesen gerechtfertigt;
- eine adäquate Nutzung des erwarteten Erkenntnisgewinns ist sichergestellt;
- die Würde und der Schutz der Befragten und Betroffenen wird gewahrt, die Sicherheit aller Beteiligten wird nicht gefährdet.

4.3.2. Auswahlkriterien

Leitfragen für die Auswahl von Themen für Evaluierungen durch den Zuwendungsempfänger:

Die Partner werden proaktiv dazu aufgefordert, das Instrument der Evaluierung systematisch so zu nutzen, dass diese für Zuwendungsgeber und Zuwendungsnehmer einen Mehrwert hat und zur Systemverbesserung beiträgt. Die Frage nach einer evtl. zu planenden Projektevaluierung wird mit den Partnern im Rahmen übergreifender Planungsgespräche oder der Erörterung eines konkreten Projektantrags diskutiert werden. Die Kosten für externe Evaluierungen können im Projektantrag ganz oder teilweise geltend gemacht und müssen entsprechend eingesetzt werden. Die Evaluierungen sollten mit dem Zuwendungsgeber im Einzelnen vor Beauftragung durchgesprochen werden und die Ergebnisse sollten spätestens mit Übermittlung des Verwendungsnachweises ebenfalls zur Verfügung gestellt werden. Es wird geprüft, ob Ergebnisse einer Evaluierung auch für andere im jeweiligen Kontext agierende Zuwendungsgeber oder –nehmer interessant sein könnten.

Leitlinien für die verstärkte Nutzung des Instruments „Evaluierung“ durch die Partnerorganisationen sollten sein:

- Das Projekt sowie Anschluss- und Folgeprojekte werden bereits seit mehreren Jahren gefördert, da sie in einer fortdauernden Krise umgesetzt werden;
- Das Projekt verfolgt einen besonders innovativen Ansatz, der die Chance bietet, in Zukunft in anderen Projekten wiederholt zu werden, bzw. der in seinem Umfang beträchtlich ausweitbar wäre;

- Das Projekt ist aus anderen Gründen von besonderem Interesse für den Zuwendungsgeber oder die humanitäre Hilfe allgemein;
- Das Projekt beinhaltet ein besonders hohes Risiko für den Geber bzw. die humanitäre Hilfe allgemein;
- Monitoringbesuche haben gezeigt, dass es im Projekt signifikante Schwierigkeiten in der Umsetzung der Projektkonzeption gibt und die Zielerreichung gefährdet ist. Auf Grund der Projektkonstellation (hoher Bedarf, wenig andere Akteure, starkes politisches Interesse an der Fortführung) ist eine Fortführung dennoch wünschenswert, weshalb vor einer möglichen Anschlussbewilligung eine Evaluierung durchgeführt werden sollte, um den Umsetzungsschwierigkeiten auf den Grund zu gehen und deren Ursachen in einer revidierten Projektkonzeption für die Folgephase zu begegnen.

Der Geber beteiligt sich in folgender Form an Evaluierungen durch die Partner:

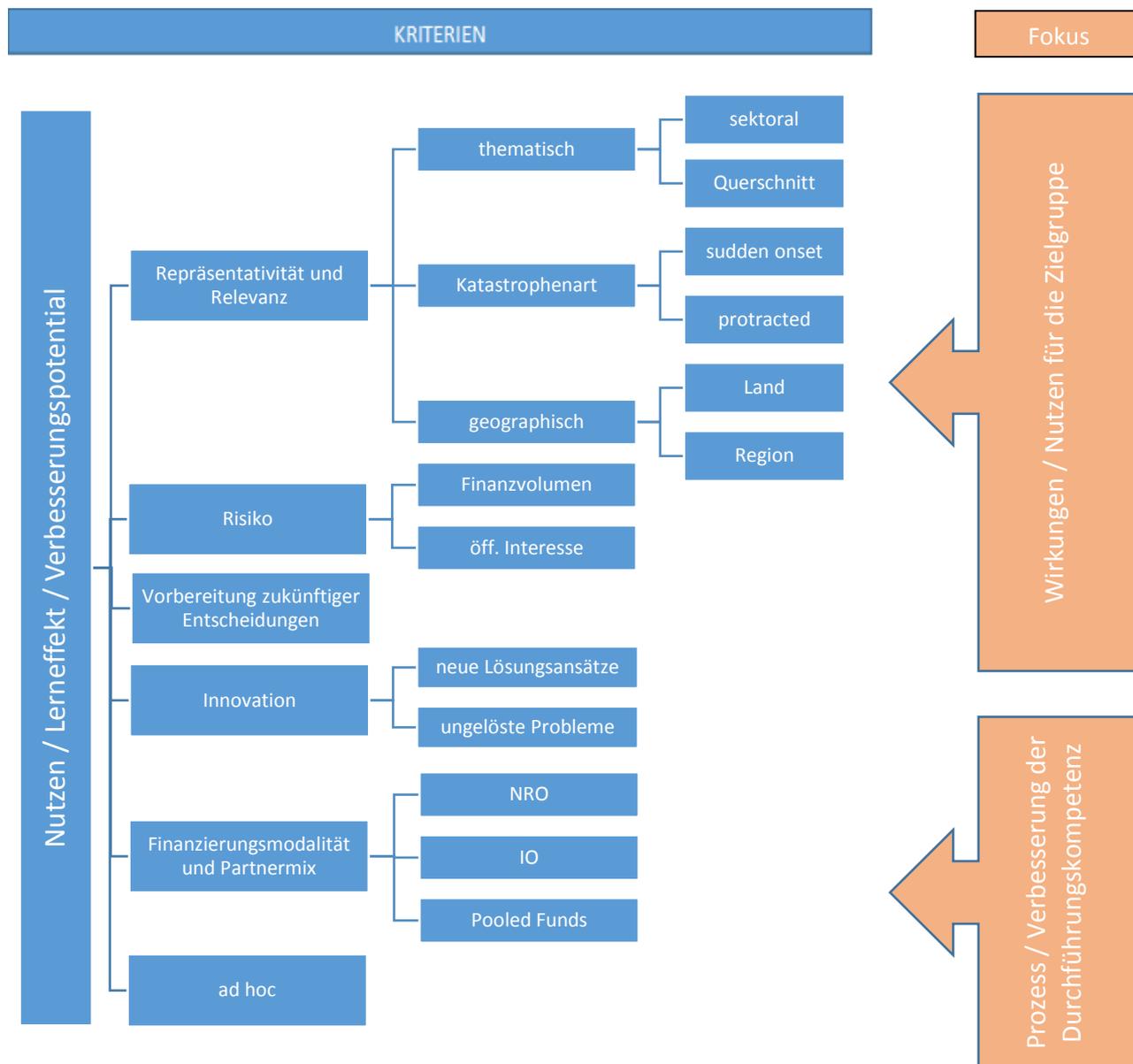
- Die Finanzierung, sofern die Kosten im Finanzierungsplan enthalten waren;
- Die Kommentierung und Abnahme der Terms of Reference nach erfolgter Prüfung der Mindeststandards und Prinzipien;
- Eventuelle Einsichtnahme und Kommentierung des Berichtsentwurfs; der Endbericht ist dem Verwendungsnachweis beizulegen.

Leitfragen für die Auswahl von Themen für externe Evaluierungen:

Der Fokus einer vom Geber beauftragten Evaluierung muss von übergeordnetem strategischem oder politischem Interesse sein. Folgende Prüfsteine werden angewendet:

1. Von übergeordneter Bedeutung ist der Nutzen in Form von zukünftigem Lernen. Für die gewonnenen Erkenntnisse muss ein klarer Bedarf bestehen, es muss eine reale Chance auf einen Erkenntnisgewinn und ein Verbesserungspotential in der Umsetzung der humanitären Hilfe geben sowie eine realistische Chance, dass Empfehlungen umgesetzt werden können.
2. In zweiter Ebene sollte nach Repräsentativität für das Gesamtportfolio und Relevanz für die Gesamtstrategie, Vorbereitung zukünftiger Entscheidungen, Innovation, Finanzierungsmodalität und Partnermix entschieden werden.

In einer Übersicht gliedern sich diese Kriterien wie folgt:



Vom Referat für Humanitäre Hilfe beauftragte Evaluierungen werden basierend auf den oben genannten Leitlinien ausgewählt, zusätzlich werden bei der Auswahl die folgenden Aspekte berücksichtigt:

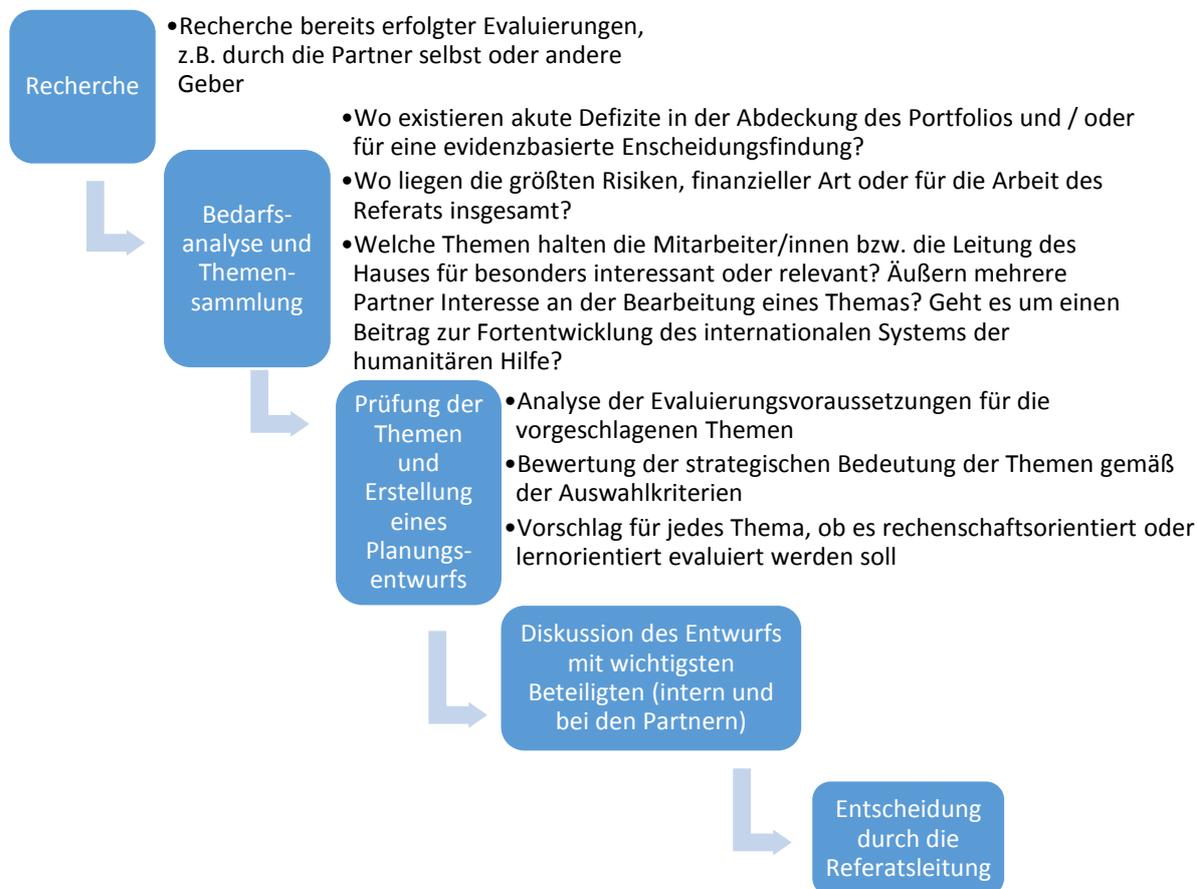
- Das Thema ist repräsentativ für das Portfolio der deutschen humanitären Hilfe und der Umfang der Finanzierungen spiegelt einen gewissen Grad an Relevanz wider.
- Die Situation im Projektgebiet tritt so in ähnlichen Fällen wiederholt auf, in dieser Region gewonnene Erkenntnisse lassen sich auch auf andere Gebiete bzw. andere Partner übertragen.
- Bei einer Sammelevaluierung verschiedener Projekte im gleichen Sektor oder in einer größeren Region: Das zu evaluierende Portfolio entspricht einem signifikanten Prozentsatz der jährlichen Förderungen (Faustregel: 10 %), für das Projektcluster gibt es entweder eine thematische oder eine regionale Strategie, gegen die die Projektergebnisse abgeglichen werden können, oder die im Lichte der Empfehlungen einer Evaluierung weiter entwickelt werden soll.
- Im Falle der Evaluierung der Gesamthilfe nach einer bestimmten Katastrophe: Der Ablauf der Krisenreaktion war idealtypisch für eine kurzfristig einsetzende Krise, in analogen zukünftigen Fällen ist ein ähnlicher Ablauf zu erwarten, der durch die zu gewinnenden Erkenntnisse ex ante verbessert werden kann.
- Im Falle einer Evaluierung, die auf mehrere Projekte eines Partners abzielt: die Partnerschaft mit der betroffenen Organisation ist von strategischer Bedeutung, der Partner enthält kontinuierlich Mittel aus dem Referat.
- Ein Auswahlkriterium für eine Evaluierung eines Partners kann auch sein, dass die Angaben im Qualitätsprofil überprüft werden sollen bzw. Anlass zu einer vertieften Untersuchung geben oder dass die Auswertung der Erfolgskontrollen zeigt, dass es häufiger Beanstandungen gab.

Berücksichtigt werden sollten auch evtl. von anderen Gebern in Auftrag gegebene oder geplante Evaluierungen mit Bezug zum in Aussicht genommenen Gegenstand einer Evaluierung.

4.3.3. Planungsschritte

Das Evaluierungsprogramm muss als Gesamtpaket proportional sein zur Größe, den Kosten und dem Umfang der geförderten Maßnahmen. Es muss in sich einen roten Faden aufweisen, der zeigt, wie durch das Evaluierungsprogramm strategische Prioritäten abgedeckt werden und Wissen für zukünftige Steuerungsentscheidungen gewonnen wird. Neben den geplanten Evaluierungen sollte aber auch Platz für die Reaktion auf ad hoc-Wissensbedarf bleiben.

Das Evaluierungsprogramm wird in 5 Schritten erstellt:

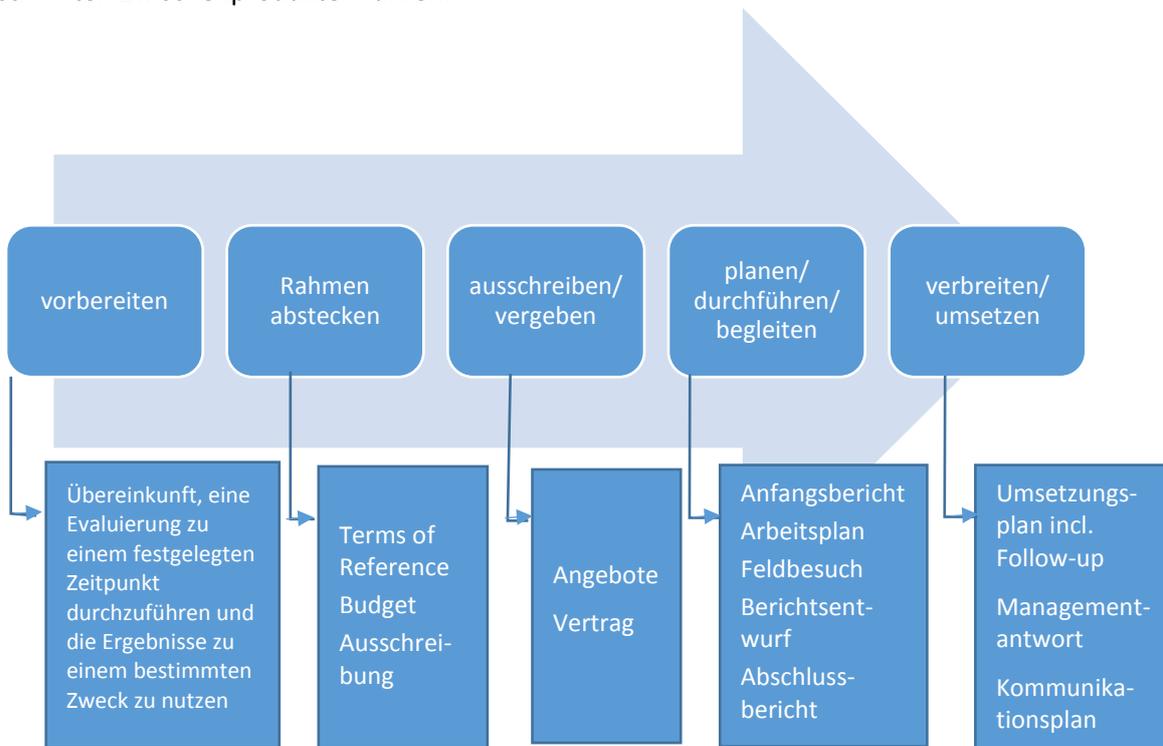


Es wird ein alle Phasen des humanitären Programmzyklus abdeckendes Mehrjahresprogramm erstellt, da der Vorlauf einer Evaluierung signifikant sein kann und um die strategische Ausrichtung zu erleichtern. Für eine erste Pilotphase bietet sich an, sich auf grundsätzlichere Evaluierungen zu konzentrieren, z.B. eine der Sektorstrategien und/oder eine Länder-/Regionalstrategie zu evaluieren. Im Anschluss könnte außerdem ein strategischer Partner evaluiert und eine akute Krise in einer Region begleitend evaluiert werden. Da die praktische Durchführung der Evaluierungen auf die Kooperation der Partner angewiesen ist, die die zu evaluierenden Projekte durchführen, ist es wichtig, sie während der Planung mit ins Boot zu holen und durch partnerschaftliches Vorgehen die Akzeptanz der Evaluierung und die gemeinsame Nutzung der geplanten Ergebnisse zu sichern.

4.4. Durchführung von Evaluierungen: Ablauf und Evaluierungskriterien

4.4.1. Ablauf

Die Durchführung einer Evaluierung unterteilt sich in folgende Arbeitsschritte, die jeweils zu bestimmten Zwischenprodukten führen:



Vorbereitung

Um den Nutzen und die spätere Nutzung von Evaluierungsergebnissen von Anfang an in den Fokus zu rücken, werden schon in der Vorbereitungsphase folgende Fragen bedacht und mit den Beteiligten innerhalb des Referates und bei den durchführenden Partnern diskutiert werden:

- Wie stellen wir in der Evaluierung die Fragen so, dass die Antworten darauf zu späteren Handlungen führen?
- Wie lässt sich die Qualität der Evaluierung sichern, so dass ihre Ergebnisse in den Augen potentieller Nutzerinnen und Nutzern glaubwürdig sind?
- Wie kann die Kommunikation zwischen dem Evaluierungsteam und potentiellen Nutzerinnen und Nutzern so gestaltet werden, dass die Empfehlungen am Ende angenommen und umgesetzt werden können?
- Welche externen Einflüsse können die Umsetzung der Evaluierungsergebnisse fördern oder behindern?
- Zu welchem Zeitpunkt müssen die Ergebnisse vorliegen, damit zukünftige Entscheidungen darauf Bezug nehmen können?
- In welcher Form müssen die Ergebnisse aufbereitet werden, dass sie den zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern in nutzbarem Format zur Verfügung stehen?

Zusätzlich sollte während der Vorbereitung auch schon der Kommunikationsplan besprochen werden, d.h. die Strategie, wie die Ergebnisse am Ende der Evaluierung in welcher Form gegenüber welchem Publikum verbreitet werden.

Rahmen abstecken

Um den Rahmen abzustecken, sollte ebenfalls die spätere Nutzung bereits geklärt sein, denn Evaluierungen sollten von der beabsichtigten Nutzbarmachung der Ergebnisse her angelegt werden. Der Umfang muss der Verwendbarkeit angepasst sein, um eine angemessene Kosten/Nutzen-Relation zu wahren. Die Terms of Reference (ToR) stellen dar, was warum evaluiert wird und beschreiben die Parameter für die Durchführung der Evaluierung. Damit sind die ToR ein wichtiges Instrument für die Steuerung der Evaluierung und bilden die Grundlage für die Ausschreibung.

Die ToR beinhalten auch einen groben Zeitplan. Dieser muss realistisch und mit den Verantwortlichen vor Ort abgestimmt sein und sollte vom Zeitpunkt des Bedarfs der Ergebnisse her rückwärts gerechnet werden. Der komplette Zyklus einer Evaluierung von der Vorbereitung bis zur Verwertung der Ergebnisse sollte mit 6-9 Monaten veranschlagt werden, bei Lernstudien, der Evaluierung von Innovationspotenzial oder Projektauswertungen reichen 3 Monate aus. Die Dauer der Evaluierung beeinflusst maßgeblich das nötige Budget und sollte bei der Formulierung der Evaluierungsfragen im Auge behalten werden. Da Evaluierungen zu allererst dem gemeinsamen Lernen und der Verbesserung der geleisteten Hilfe dienen, ist ihre Finanzierung aus Projektmitteln gerechtfertigt. Ggfls. kann auch die Fortbildung lokaler Expertinnen oder Experten finanziert werden, um zu gewährleisten, dass die Evaluierung lokale Expertise einbezieht.

Ausschreibung

Für Evaluierungen, die reinen Lerncharakter haben, bietet es sich an, ein gemischtes Team aus internen Mitarbeiter/innen (des Referates für Humanitäre Hilfe und des Partners) und externen Beratern zu entsenden. Die Auswahl der externen Expert/innen bzw. die Vergabe ganzer Evaluierungen folgt dem Vergaberecht.

Verschiedene Institutionen wickeln Evaluierungen über Rahmenverträge mit Consultingfirmen ab (z.B. ECHO, die Niederlande, Schweden aber auch das WFP), die den Vorteil haben, dass die Firmen frühzeitig informiert werden können, entsprechendes Personal und die nötige Erfahrung vorhalten und wichtige Umsetzungsparameter von Anfang geklärt sind. Ein solches Vergabeverfahren verkürzt die Vorlaufzeit beträchtlich, da an einer Ausschreibung nur noch die vorausgewählten Firmen teilnehmen.

Durchführung

Bei der Durchführung wird im Rahmen einer Steuerungsgruppe eng mit den Verantwortlichen der zu evaluierenden Projekte zusammen gearbeitet. Das Evaluierungsteam erstellt den Anfangsbericht („inception report“), in dem dargestellt wird, wie die in den Terms of Reference gelisteten Aufgaben konkret umgesetzt werden sollen. Er enthält auch einen detaillierten Arbeitsplan, der mit allen Beteiligten abgestimmt ist. Der Anfangsbericht stellt außerdem dar, wie der Projektbesuch geplant und durchgeführt wird. An dessen Ende sowie nach der Rückkehr des Monitoringteams sollte jeweils

ein Workshop stehen, in dem die Entwurfsfassung des Abschlussberichts sowie die Empfehlungen vorgestellt und zur Diskussion gegeben werden. Der Abschlussbericht wird nach formaler Prüfung der Qualität abgenommen und ggfls. veröffentlicht.

Verbreitung und Umsetzung

Elemente des Umsetzungsplans werden nach Möglichkeit ebenfalls schon in der Planungsphase berücksichtigt, indem geklärt wird, wer welche Ergebnisse in welcher Form nutzen wird. Erst wenn die gewonnenen Erkenntnisse („lessons learned“) absorbiert, weiter entwickelt und in die Praxis umgesetzt wurden, kann von organisationellen Lernen gesprochen werden.

Eine formale Managementantwort auf eine Evaluierung und ihre Empfehlungen gehört zum Standard, sie enthält eine Gesamtbewertung der Evaluierung durch die Hierarchie, stellt dar, welche Empfehlungen ganz oder teilweise akzeptiert werden und begründet, weshalb Empfehlungen u.U. abgelehnt werden. Des Weiteren enthält sie einen Aktionsplan für die konkrete Umsetzung der Empfehlungen. Zur systematischen Weiterverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen hat sich ein Wiedervorlagesystem bewährt. Für strategische Evaluierungen erstellt das Referat die Managementantwort, für stark projektbasierte Evaluierungen der jeweilige Projektpartner.

Der Kommunikationsplan legt fest, in welcher Form die Ergebnisse verbreitet werden, z.B. welcher Teil des Abschlussberichts öffentlich zugänglich gemacht wird. Teilkomponenten, z.B. die Erstellung einer öffentlichen Kurzfassung des Berichts, werden ggfls. bereits in die Terms of Reference eingearbeitet. Im Einklang mit den Vorgaben der International Aid Transparency Initiative (IATI)⁴ werden Evaluierungsergebnisse zumindest in Kurzform veröffentlicht.

4.4.2. Evaluierungskriterien:

Die 1991 von der OECD-DAC für Evaluierungen in der Entwicklungszusammenarbeit kodifizierten Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit und Wirkung (*impact*) wurden 1999 für Evaluierungen der humanitären Hilfe angepasst. Die Kriterien Deckungsgrad, Kohärenz und Koordination wurden hinzugefügt sowie Angepasstheit als Alternative für Relevanz und Anschlussgrad als Alternative zu Nachhaltigkeit eingeführt. Obwohl diese Kriterien nicht perfekt für alle Evaluierungen passen, wird empfohlen sich an ihnen zu orientieren, da sie die Vergleichbarkeit von Evaluierungsergebnissen erleichtern und sich in der Praxis bereits bewährt haben.

Die folgende Übersicht zeigt, was mit welchem Kriterium gemeint ist, wobei nicht alle Kriterien in jeder Evaluierung abgefragt werden müssen. Die Wichtigkeit eines bestimmten Kriteriums ergibt sich aus dem erwarteten Nutzen und Erkenntnisgewinn und kann abhängig sein vom Zeitpunkt der Evaluierung (z.B. während der Durchführung oder ex post). Eine Reihe von Kriterien bezieht sich insbesondere auf übergeordnete strategische Evaluierungen, z.B. das der Kohärenz. Vor allem das Kriterium des Anschlussgrades ist stark kontextabhängig und nicht überall für alle Partner relevant.

<http://www.aidtransparency.net/> (19.01.2016)

Angemessenheit (Relevanz)	<ul style="list-style-type: none"> •Tun wir das Richtige? •Ist die Maßnahme auf die spezifischen lokalen Anforderungen und die Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten?
Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> •Erreichen wir das Ziel? Wie und wodurch? Rechtzeitig?
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> •Setzen wir die vorhandenen Mittel richtig ein? •Wurde die kostengünstigste Herangehensweise gewählt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen?
Impakt / Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> •Welche Wirkungen hatte die Maßnahme auf die Lebensbedingungen von Individuen, Gruppen, einer Gemeinschaft oder einer Institution? •Welcher Beitrag wurde in Bezug auf übergeordnete Ziele geleistet?
Anschlussgrad ("connectedness")	<ul style="list-style-type: none"> •Gibt es eine "exit-Strategie"? •Wo relevant: In welchem Ausmaß berücksichtigt die Maßnahme die langfristige Entwicklung vor Ort?
Deckungsgrad	<ul style="list-style-type: none"> •Konnten proportional zu den Bedürfnissen alle wichtigen Zielgruppen und alle Bedürftigen erreicht werden? •Welche nicht? Warum nicht? Wurden Nicht-Bedürftige unterstützt?
Kohärenz	<ul style="list-style-type: none"> •Zu welchem Grad existiert eine Abstimmung von Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik mit Maßnahmen der humanitären Hilfe? •In welchem Ausmaß wird der freie Handlungsspielraum der humanitären Hilfe beachtet?
Koordination	<ul style="list-style-type: none"> •Zu welchem Grad haben sich die verschiedenen Akteure (z.B. NRO, IO, Geber) abgestimmt, um Synergien zu fördern und Lücken, Doppelungen oder Ressourcenkonflikte zu vermeiden?

Bei der Anwendung dieser Kriterien werden darüber hinaus die folgenden Aspekte berücksichtigt:

- der lokale Kontext,
- die personellen Ressourcen,
- der Schutz der Betroffenen,
- Information und Beteiligung der Betroffenen ,
- die Beteiligung wichtiger Akteure im jeweiligen Kontext,
- lokale Bewältigungsstrategien,
- die Berücksichtigung der jeweils spezifischen Bedürfnisse der besonders vulnerablen Gruppen (insbesondere ältere Menschen, Kinder und Menschen mit Behinderungen),
- Gender-Fragen,
- Gesundheit: HIV / Aids; psychische Gesundheit,
- Umweltauswirkungen,
- ggfls. Sonstige.

Neben dem Augenmerk auf die Kriterien besteht die Hauptaufgabe der Evaluierenden, Antworten auf die Evaluierungsfragen zu finden. Deren Anzahl sollte auf 3-5 begrenzt sein und sie sollten sich vor allem am Erkenntnisgewinn orientieren. Die Evaluierungsfragen werden den jeweiligen Kriterien zugeordnet, nicht umgekehrt. Die Evaluierungskriterien sind Teil des Referenzrahmens für die Evaluierung. Weitere Referenzdokumente helfen, die übergeordnete Evaluierungsaufgabe in sinnvolle Einzelteile zu zerlegen und eine gewisse Systematik in die Betrachtungen einzuführen, die von den verschiedenen Beteiligten wiedererkannt wird. Viele Referenzdokumente eignen sich außerdem als Baseline/ Mindeststandards, die allgemein anerkannt sind und gegen die eine während der Evaluierung vorgefundene Situation abgeglichen werden kann.

Die beiden wichtigsten Referenzdokumente für die vom Auswärtigen Amt geförderten Projekte sind die „Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland“ und das „Konzept des Auswärtigen Amts zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland“ (Förderkonzept). Des Weiteren sollen die Qualitätsstandards, die in den Qualitätsprofilen der NGO-Partner des Auswärtigen Amts abgefragt wurden, berücksichtigt werden.

Der Referenzrahmen einer zu evaluierenden Einzelmaßnahme ist für gewöhnlich das zugrundeliegende Logframe. Darüber hinaus können allgemeinere Referenzrahmen in Betracht gezogen werden. Beispiele sind die humanitären Prinzipien (ein normativer Referenzrahmen), das sog. Livelihood Framework (ein konzeptioneller Referenzrahmen), die Sphere-Standards (ein im Gesamtsystem der humanitären Hilfe anerkannter Referenzrahmen), die Mindeststandards für Bildung in Notsituationen (ein sektoraler Referenzrahmen) oder die internen Nothilfe-Handbücher großer Organisationen (ein institutioneller Referenzrahmen). Eine wichtige neue Referenz sind die die „Core Humanitarian Standards“.

5. Monitoring und Evaluierung von Projekten Internationaler Organisationen (IO)

Auf Grund ihrer Stellung im System der internationalen humanitären Hilfe erfolgt das M&E von Projekten und Programmen, die über IOs umgesetzt werden, größtenteils eingebettet in ein multilaterales M&E System. IOs und ihre Programme humanitärer Hilfe werden multilateral finanziert, weshalb auch im Bereich M&E kollektive Ansätze eine wichtige Rolle spielen. Der Wahrnehmung der Eigenverantwortung von IOs im Bereich M&E kommt im Interesse effizienter multilateraler Arbeit eine zentrale Rolle zu und wird durch kollektive Steuerung seitens der Mitgliedstaaten ergänzt.

Für das Monitoring des humanitären Engagements von IOs gibt es ein dichtes Netzwerk formeller und informeller Gremien. Neben übergreifenden Steuerungsgruppen spielen in der humanitären Hilfe länder- bzw. regionalspezifische Gremien eine wichtige Rolle. Als verantwortungsvoller Geber gestaltet das Auswärtige Amt durch Mitarbeit in relevanten Gremien die Stärkung von M&E des humanitären Engagements von IOs mit. Gemeinsam mit anderen interessierten Gebern begleitet das Auswärtige Amt die Ausgestaltung und Umsetzung von Länder- und Regionalprogrammen der IOs.

Darüber hinaus verfügt das Auswärtige Amt über komplementäre Kontrollmechanismen wie z.B. das Stellen von Anfragen zur Verwendung von AA-Mitteln und nimmt regelmäßig an sog. Geberreisen teil, welche Gebern die Gelegenheit bieten, sich gemeinsam ein konkretes Bild über die Implementierung der geförderten Programme und die Arbeit von IOs in humanitären Krisen und Katastrophen zu verschaffen.

5.1. Evaluierungen der Evaluierungsfunktion innerhalb des VN-Systems

Der durchführenden Evaluierungsstelle innerhalb einer IO kommt eine zentrale Rolle zu. Sie muss in der Lage sein (und dies gegenüber Gebern nachvollziehbar vermitteln), im Interesse effizienter humanitärer Hilfe glaubwürdige, nützliche und unabhängige Evaluierungen durchzuführen. Zur Sicherung dieser Qualitätsstandards führt eine Task Force, gebildet aus OECD-DAC und der United Nations Evaluation Group (UNEG) sog. „Peer Reviews“ durch, die die Evaluierungsfunktion von VN-Organisationen begutachten und Empfehlungen für Veränderungen geben. Einzelne Geber (z.B. Dänemark und die Schweiz) sehen damit einen großen Teil ihrer bilateralen Anforderungen an die Rechenschaftslegung der IOs erfüllt. Eine ähnliche Funktion wie die Peer-Reviews erfüllen die Berichte der Joint Inspection Unit des VN Systems, die die Evaluierungsfunktion einzelner VN-Organisationen untersucht. Auch diese stellen eine wichtige Grundlage für den Dialog mit den IOs zur Gestaltung der weiteren Zusammenarbeit und Programmförderung dar.

Da die jährlichen, im EZ-Kontext durchgeführten gemeinsamen Leistungsanalysen des MOPAN (Multilateral Organisational Performance Assessment Network) nur auf die organisatorische Effektivität internationaler Organisationen abstellen, sind sie kein geeignetes Instrument für ein effizientes M&E in der humanitären Hilfe. Die Berichte haben sich jedoch als Informationsquelle für übergreifende organisatorische Stärken und Schwächen erwiesen.

5.2. Evaluierungen einzelner IOs und Inter-Agency Evaluierungen

Das Auswärtige Amt ist in den zentralen Steuerungsgremien internationaler Organisationen der humanitären Hilfe vertreten und nutzt diesen Rahmen – wie auch die mit den Internationalen Organisationen regelmäßig stattfindenden Jahres- und Planungstreffen, um Fragen des M&E zu thematisieren.

Gremiensitzungen der betreffenden IOs aber auch der laufende strategische Dialog haben sich als geeignete Foren bewährt, um Evaluierungsergebnisse zwischen der IO und Gebern zu diskutieren. Das Auswärtige Amt nutzt durch seine Mitarbeit in den Steuerungsgremien internationaler Organisationen der humanitären Hilfe diese Möglichkeit der übergeordneten Erfolgskontrolle. So befasst sich der WFP-Aufsichtsrat mehrmals jährlich mit Evaluierungsergebnissen. Hierbei werden nicht nur die Qualität der Ergebnisse, sondern auch die der Evaluierungsfunktion als solche thematisiert. UNHCR organisiert einmal jährlich einen speziellen Austausch mit Mitgliedern des Exekutivrats zu Evaluierungen des UNHCR. Im Rahmen dieses Austauschs nimmt UNHCR auch Vorschläge für Themen zukünftiger Evaluierungen auf. Das Auswärtige Amt als aktives Mitglied des Exekutivrats wird diese Form der Zusammenarbeit mit IOs bei der Planung und Auswertung von

Evaluierungen künftig stärker nutzen und darauf hinwirken, dass Empfehlungen von Evaluierungen und deren Umsetzung auch der Jahrestagung des UNHCR-Exekutivrats vorgelegt werden.

Im Rahmen seiner Mitarbeit in der Pooled Funds Working Group setzt sich das Auswärtige Amt dafür ein, dass eine regelmäßige Berichterstattung über das M&E von Pooled Funds und die aus Pooled Funds geförderten Projekte erfolgt bzw. eingefordert wird. Die Effizienz und Leistungsfähigkeit länderbasierter Pooled Funds erfolgt durch regelmäßige Evaluierungen des Pooled Funds-Mechanismus. Im Rahmen seiner Mitarbeit in der Steuerungsgruppe zur Evaluierung länderbasierter Pooled Funds trägt das Auswärtige Amt zur Optimierung dieses Finanzierungsmechanismus bei. Darüber hinaus macht sich das Auswärtige Amt auch über seine Mitgliedschaft im Advisory Board des Central Emergency Response Fund für eine Stärkung von M&E dieses Finanzierungsmechanismus stark.

Als Mitglied der IKRK Donor Support Group nimmt das Auswärtige Amt die derzeit stattfindende Überarbeitung des M&E Frameworks des IKRK zum Anlass, die Notwendigkeit eines effizienten M&E zu thematisieren. Der Dialog dazu wird darüber hinaus auch im Jahresgespräch stattfinden.

Da die zentralen Evaluierungen, die von der Evaluierungsabteilung des WFP in Rom gesteuert werden, hauptsächlich auf entwicklungsorientierte Programme fokussieren, wird das Auswärtige Amt im Rahmen seiner Mitarbeit im Executive Board WFP dazu ermutigen, auch eine systematische Evaluierung des humanitären WFP Engagements zu gewährleisten.

Als sinnvoller Weg für die Evaluierung des humanitären Engagements von IOs haben sich gemeinsame Evaluierungen mehrerer IOs erwiesen. Evaluierungen sind für alle sog. L 3-Krisen innerhalb eines Jahres nach Ausrufung dieses Krisenlevels verpflichtend. OCHA hat hierfür ein spezielles Konto eingerichtet und ermöglicht Gebern, die Finanzierungsbeiträge leisten, bei der Erstellung der ToR konsultiert zu werden und an den „Advisory Groups“ in den betroffenen Ländern teilzunehmen. Eine Teilnahme der Geber an der IASC Steuerungsgruppe, die für jede IAHE (Inter-Agency Humanitarian Evaluation) eingerichtet werden muss, ist zwar nicht vorgesehen, erfolgt jedoch indirekt über die Mitgliedschaft bei ALNAP, das als Teilnehmer vorgesehen ist.

5.3. Mitarbeit in Gebernetzwerken

Auch innerhalb von Gebernetzwerken wird über gemeinsame Aktivitäten die Erfolgskontrolle der multilateralen Partner verbessert. Das 22. Prinzip der Initiative der „Guten humanitären Geberschaft“ (GHD) fordert Geber dazu auf, regelmäßige Evaluierungen der internationalen humanitären Hilfe zu fördern und auch ihre eigene Leistungserbringung zu untersuchen. Der GHD-Arbeitsplan für 2014 – 2016 sieht u.a. eine Bearbeitung des Themas „Performance Reporting and Accountability Requirements“ vor, in dessen Rahmen neben der Diskussion der Geberprioritäten und Bedarfe z.B. auch ein intensiverer Austausch über Prinzipien und Vorgehensweisen bzgl. gemeinsamer Evaluierungen erfolgen könnte. Ein geeignetes Forum für einen intensiven Austausch zwischen Gebern über geplante Evaluierungen ist die GHD-Gruppe an, da hier neben OECD DAC-Mitgliedern auch weitere Geber vertreten sind und ein regelmäßiger Dialog mit von Krisen und Katastrophen betroffene Staaten geführt wird. Darüber hinaus ist auch ALNAP ein bewährtes Netzwerk, das sich

auf Fragen von M&E spezialisiert hat. Das Auswärtige Amt setzt sich im Rahmen seiner Mitgliedschaft bei ALNAP durch die Förderung entsprechender Studien und Projekte dafür ein, die Weiterentwicklung des humanitären Systems in diesem Bereich voranzutreiben.

Innerhalb der Genfer Gruppe bzw. den Untergruppen können konkrete Absprachen bzgl. Gemeinschaftsevaluierungen einzelner IOs getroffen werden.

Für die europäischen Geber stellt die EU-Ratsarbeitsgruppe COHAFa ein wichtiges Forum dar, um regelmäßig Evaluierungspläne und –ergebnisse vorzustellen⁵.

Ziel einer verbesserten Geberkoordinierung und der Beteiligung betroffener Staaten in diesem Bereich ist es,

- Doppelungen zu vermeiden und Synergieeffekte zu fördern,
- der „Hebeleffekt“ und damit die strategische Erfolgskontrolle gegenüber internationalen Organisationen zu verstärken,
- Qualitätsstandards zu vereinheitlichen und humanitäre Hilfe effizienter zu gestalten.

5.4. Sonstige Instrumente des Monitoring und Evaluierung von IOs

Über diese Optionen und Mechanismen für Monitoring und Evaluierung von IOs hinaus haben Geber die Möglichkeit, eigene Monitorings und Evaluierungen zu initiieren. Dabei können folgende Handlungsoptionen und Mechanismen komplementär oder einzeln Anwendung finden:

- Konkrete Anfragen zur Verwendung der bereitgestellten Mittel und der Implementierung von Projekten und Programmen an die betreffende IO
- regelmäßige Teilnahme an von IOs durchgeführten Geberreisen
- sog. „Third Party Evaluations“

6. Lernen aus Evaluierungen, im Referat für humanitäre Hilfe und mit den Partnern

Das Lernen aus Evaluierungen stellt sich erfahrungsgemäß nicht automatisch ein. ALNAP hat dazu 2013 eine umfangreiche partizipative Studie mit dem mehrdeutigen Titel „Using Evaluation for a Change“ durchgeführt. Die Studie von ALNAP empfiehlt, durch Veränderungen in drei Bereichen Evaluierungskapazitäten zu stärken und Qualitätsstandards zu fördern, um die Chance zu erhöhen, dass sich Ergebnisse in Veränderungen niederschlagen.

Führung, Evaluierungskultur und Ressourcen

Die Studie sieht in der Unterstützung durch die Hierarchie einen der wichtigsten Erfolgsfaktoren für die erfolgreiche Durchführung und Umsetzung von Evaluierungen. Führungskräfte auf Seiten des Zuwendungsgebers und bei den implementierenden Partnern sollten eine positive Evaluierungskultur fördern, indem sie z.B. dazu beitragen, dass Evaluierungen nicht als Kritik und Evaluierende nicht als Nörgler wahrgenommen werden und die Offenlegung möglicher Fehler und Risiken als eine Chance

⁵ Ein verstärkter Austausch innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten ist auch im Europäischen Konsens zur Humanitären Hilfe verankert (§47), bisher aber noch nicht entsprechend realisiert worden.

gesehen wird und nicht als Versagen. Dies soll sich auch in der Zusammenarbeit von Geber und Zuwendungsempfänger widerspiegeln. Zu demonstrieren, dass Evidenz einen hohen Stellenwert für richtungsweisende Entscheidungen hat, dass Evaluierungen im Programm- und Planungszyklus eine strategische Funktion haben, schafft Anreize auf allen Seiten, das Instrument zu nutzen. Nicht gute Evaluierungsergebnisse per se sondern gute *Lernerfolge* aus Evaluierungen sollen belohnt, proaktiv kommentiert und verbreitet werden. Ein gewisser institutioneller Wettbewerb kann hier das Interesse am Lernen durch Evaluation stärken.

Positiv wirkt sich auf eine Evaluierungskultur aus, wenn z.B. die Umsetzung von Evaluierungsergebnissen im Team besprochen wird. Die Diskussion von Evaluierungsergebnissen und das Wissen, das aus Evaluierungen gewonnen wird, sind wichtige Elemente für Projektförderentscheidungen und Mittelvergaben.

Nachfrage schaffen und strategisch befriedigen

Statt Evaluierungen um ihrer selbst willen durchzuführen, Wissen „auf Halde“ zu produzieren, wird durch die Beteiligung aller Mitarbeiter/innen die Nachfrage nach Informationen und Einsichten vergrößert, insbesondere wenn erkennbar wird, dass Management- und Steuerungsentscheidungen auf Evaluierungsergebnissen aufbauen. Wichtig für die Akzeptanz der Ergebnisse und damit den Willen, diese hinterher umzusetzen, sind ihre Relevanz und ihr Vorliegen zum richtigen Zeitpunkt! Wenn die Themen für Evaluierungen in einem transparenten und strategisch ausgerichteten Prozess ausgewählt werden, steigt ihr Stellenwert im Projekt- und Förderzyklus.

Follow-up und Post-Evaluierungsprozess

Die durch Evaluierung gewonnenen Einsichten müssen effektiv kommuniziert und in den Gesamtprozess des Wissensmanagements eingebunden werden. Die Management-Antwort ist hierfür ein wichtiges Instrument, ebenso der einfache Zugang zum gewonnenen Wissen. Die Leitungsebene wird über die Umsetzung von Ergebnissen unterrichtet, Ergebnisse von Evaluierungen fließen in neue Förderentscheidungen ein. Im Anschluss an eine Pilotphase soll die Evaluierungsfunktion selbst evaluiert werden. Es besteht auch die Möglichkeit von Meta-Evaluierungen oder Evaluierungssynthesen, die die Empfehlungen über die Zeit bzw. eine Vielzahl von Projekten hinweg untersuchen. Erkenntnisse, die in verschiedenen Evaluierungen immer wieder auftauchen, zeigen Konsistenz und führen zu mehr Glaubwürdigkeit.

Konkrete Gelegenheiten für einen Dialog mit den Partnern zum Thema Evaluierung

Um eine positive Lernkultur in der Zusammenarbeit mit Partnern zu demonstrieren und die Nutzung des Instruments Evaluierung zu fördern, sollen folgenden Gelegenheiten genutzt werden:

- im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe kann die Zusammenarbeit in Sachen M&E partnerschaftlich diskutiert werden;
- konkrete Evaluierungsergebnisse aus Partner- oder AA-Evaluierungen können im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe präsentiert und diskutiert werden;
- M&E-Systeme, Evaluierungsergebnisse und Follow-up der Umsetzung kann regelmäßiger Tagesordnungspunkt bei Planungs- und Strategiegesprächen mit wichtigen Partnern sein;

- Erfahrungen könnten aktiv im Rahmen der GHD und anderen Geberforen (z.B. auch anlässlich von Länderunterrichtungen in Genf, New York und Rom) vorgestellt werden;
- darüber hinaus ist der kontinuierliche Dialog zwischen den für Evaluierungsfragen zuständigen Mitarbeiter/innen der Hilfsorganisationen und des AA / S 05 sinnvoll.