

Evaluation in der Zivilgesellschaft

**Reinhard Stockmann
und Selina E. Röhrig**

Stockmann, Reinhard; Röhrig, Selina E.
Evaluation in der Zivilgesellschaft
Saarbrücken, Centrum für Evaluation, 2015.
(CEval-Arbeitspapiere; 20)

**Dieses Arbeitspapier wurde im Auftrag des Deutschen
Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit
(DEval) erstellt.**

NICHT IM BUCHHANDEL ERHÄTLICH

SCHUTZGEBÜHR: 5 €

Bezug: Centrum für Evaluation (CEval)
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
D-66041 Saarbrücken
[**info@ceval.de**](mailto:info@ceval.de)



oder kostenfrei zum Download:
[**http://www.ceval.de**](http://www.ceval.de)

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Evaluationen über CSOs	4
3.	Evaluationen durch CSOs	5
4.	Einfluss auf die Gesellschaft durch Evaluation	8
4.1	Entstehung	8
4.2	Finanzierung	12
4.3	Methoden: Taktische und strategische Ansätze	13
4.4	Einfluss von M&E staatlicher Programme, Policies und Leistungen	16
5.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für ECD	19
6.	Literatur	21

1. Einleitung

Mit dem Begriff „Zivilgesellschaft“¹ wird häufig relativ unspezifisch ein dritter Sektor neben Staat und Markt oder Regierung und Wirtschaft bezeichnet. Ehrenberg (1999: 234) definiert dementsprechend: „Civil society delineates a sphere that is formally distinct from the body politic and state authority on one hand, and from the immediate pursuit of self-interest and the imperatives of the market on the other.“ Als herausragendes Kriterium aller Organisationsformen der Zivilgesellschaft wird die freiwillige Teilnahme oder Mitgliedschaft bezeichnet. Der Organisationsgrad reicht von Protestaktionen über Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen bis hin zu festeren Organisationsstrukturen wie Vereinen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Non-Profit-Organisationen (NPOs). Die Weltbank beschreibt Organisationen der Zivilgesellschaft (sog. *civil society organizations*, kurz CSOs) als “the wide array of nongovernmental and not-for-profit organizations that have a presence in public life, expressing the interests and values of their members or others based on ethical, cultural, political, scientific, religious, or philanthropic considerations. CSOs therefore refer to a wide of array of organizations, including community groups, nongovernmental organizations (NGOs), labor unions, indigenous people’s organizations, charitable organizations, research centers, faith-based organizations, social movements, professional associations, and foundations” (Weltbank 2013: 1).²

Nach einer Erhebung des Projekts „ZiviZ“ (Zivilgesellschaft in Zahlen)³ engagieren sich in Deutschland 17,5 Millionen Bürger in mehr als 600.000 zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dies seien 50.000 Organisationen mehr als noch vor 20 Jahren (vgl. Krimmer u. Priemer 2013). Auch volkswirtschaftlich stellt der dritte Sektor mit 90 Milliarden Euro Jahresumsatz und 2,3 Millionen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen eine nennenswerte Größe in Deutschland dar.

Weltweit gibt es für den zivilgesellschaftlichen Sektor keine Zahlen. In Entwicklungsländern ist in den letzten Jahrzehnten ein geradezu spaltpilzartiger Boom an CSO-Gründungen zu konstatieren, nicht zuletzt wegen der Suche multilateraler und bilateraler Geber nach außerstaatlichen Strukturen. Insbesondere in von Repression, Korruption und Gewaltherrschaft geprägten Staaten bieten CSOs eine willkommene Alternative für Geber- wie Partnerländer. So ist es nicht erstaunlich, dass bereits 1999 Entwicklungsländer von Geber-(Nord-)CSOs mehr Finanzmittel erhielten als von allen UN-Organisationen zusammengenommen (vgl. The Economist 1999; Hudock 2000). Aber auch internationale Organisationen (wie Weltbank oder UN) arbeiten zunehmend mit Partner-(Süd-)CSOs zusammen. Waren zivilgesellschaftliche Organisationen im Jahr 1990 nur an 21% der Weltbankprojekte beteiligt, verdoppelte sich dieser Wert bis 1999 auf 52%. Diese Entwicklung hält bis heute an: In 82% der Welt-

¹ Zwar geht schon Aristoteles in seinem ersten Buch (4. Jahrhundert vor Christus) auf die „koinonia politiké“, die politische oder öffentliche Gemeinschaft ein, doch das neuzeitliche Begriffsverständnis von Zivilgesellschaft wurde von Adam Ferguson mit seinem Aufsatz „An Essay on the history of civil society“ (1767) im 18. Jahrhundert geprägt.

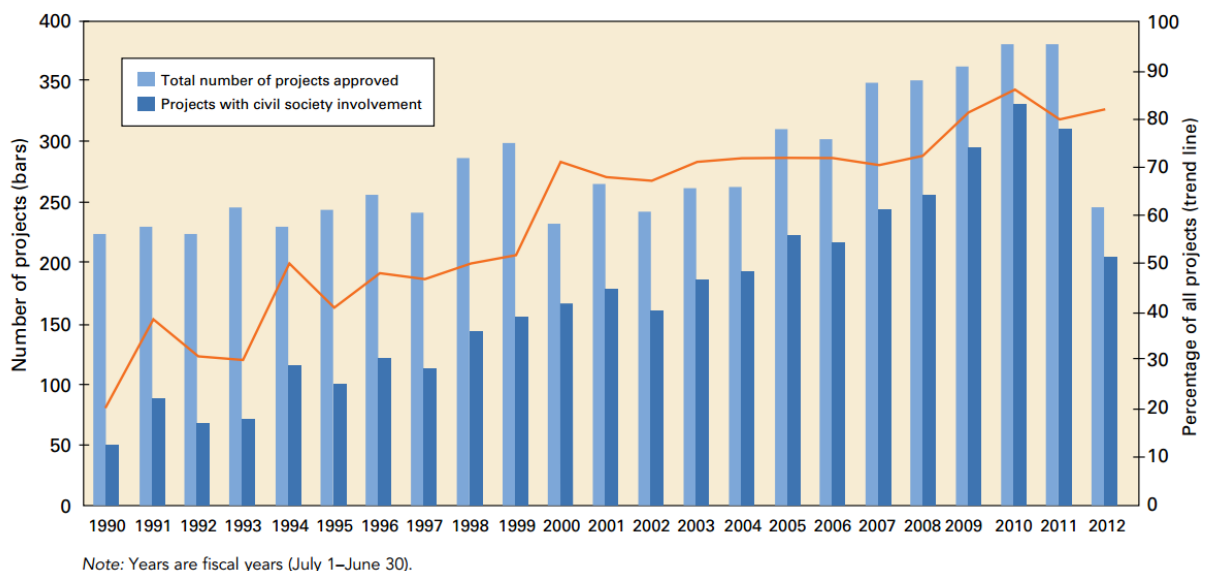
² Alternative Definitionen und Auflistungen finden sich u.a. bei Chaplowe und Engo-Tjéga (2007) sowie Hanberger (2001).

³ ZiviZ ist beim Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft mit Sitz in Berlin angesiedelt (www.ziviz.info).

bankprojekte sind Organisationen der Zivilgesellschaft involviert (vgl. Weltbank 2013; Abbildung 1).

Die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Nord- und Süd-CSOs und zwischen staatlichen nationalen wie internationalen Gebern und CSOs schlägt sich auch in UN-Erklärungen nieder. In der Busan „Declaration on Partnership for Effective Development Co-operation“ (2011) werden die CSOs explizit als Partner erwähnt. Um eine selbstbestimmte Entwicklung voranzutreiben, propagieren Resolutionen wie die „Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), die „Accra Agenda for Action“ (2008) und eben auch die Busan Declaration die große Bedeutung der Evaluation: „The principle of ownership means that partner countries should own and lead their own country-led evaluation systems, while donors and international organizations should support sustainable national evaluation capacity development“ (Segone et al. 2013: 16).

Abbildung 1: Beteiligung der Zivilgesellschaft an Weltbank-finanzierten Projekten; abgedeckt werden die Fiskaljahre 1990 – 2012 (Weltbank 2013: 22)



Betrachtet man das Thema Evaluation im Kontext von CSOs, dann ist deren besondere Situation zu berücksichtigen, die darin besteht, dass sie einerseits in Abhängigkeit von Geldgebern und Politik stehen und andererseits, obwohl zwischen CSOs ein Wettbewerb um knappe Mittel besteht, Zusammenarbeit gefordert wird (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007). In Kontexten, in denen Ressourcen knapp sind, nimmt der Wettbewerb und auch die Duplizierung von Leistungen zu (vgl. Edwards 1999; Wallace 2002). CSOs sehen sich dann eher unter Druck und vernachlässigen die Zusammenarbeit mit anderen. Teilweise entwickeln CSOs opportunistische Orientierungen, die vor allem auf die Einwerbung von Finanzmitteln gerichtet sind, anstelle die ursprünglich proklamierten Ziele zu verfolgen. Überhaupt kann auch die Frage gestellt werden, inwieweit CSOs noch wissen, was die Basis, die bedürftigen Zielgruppen und Benachteiligten denken, fühlen und wollen. Chaplowe und Engo-Tjéga (2007: 263) weisen auf solche Fehlentwicklungen hin: „The influx of donor funds has helped spawn a savvy, civil society elite who speak western languages and often have limited sup-

port in society and weak or nonexistent internal democratic mechanisms for making decisions.“

Die Abhängigkeit der CSOs von ausländischen Gebern und die sich daraus entwickelnden Abhängigkeitsstrukturen haben natürlich auch Auswirkungen auf das M&E von CSOs. So wird davor gewarnt, dass M&E-Vorgaben CSOs in eine „crisis of conformity“ stürzen können, „where risk is avoided to look good, resulting in shortterm projects that focus on discrete outcomes“ (Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007: 267). Der Druck wirkungsorientierte M&E-Systeme zu etablieren, habe mitunter dazu geführt, dass CSOs unrealistisch hohe Ziele anstreben und deren Erfüllung in ihren M&E-Berichten nur vorspiegeln. Weiterhin wird beklagt, dass von Gebern vorgeschriebene M&E-Systeme häufig von anderen Programmen importiert worden seien, und möglicherweise gar nicht auf die Arbeit der CSOs passen würden. Daraus folgt dann, dass die Anforderungen der Geber an die M&E-Systeme der CSOs nicht immer zu deren inhaltlichen Prozessen oder Programm-Zielgruppen passen (vgl. Mueller-Hirth 2012). Die Forderungen verschiedener Geber auf unterschiedliche Weise Bericht zu erstatten, Indikatoren zu erheben und Wirkungen zu messen, können dieses Problem potenzieren. Da CSOs auch im Wettbewerb zueinander stehen, kann dies bedeuten, dass kleinere, weniger professionalisierte CSOs diesen steigenden Anforderungen nicht nachkommen können und deshalb aus der Geberförderung herausfallen oder von der Zusammenarbeit mit anderen CSOs abgeschnitten werden (vgl. Mueller-Hirth 2012).

Da CSOs zumeist gesellschaftliche Bedürfnisse kanalisieren, die von staatlicher Seite nicht ausreichend befriedigt werden, können sie rasch in Konflikt mit der Staatsmacht kommen. Selbst in den Fällen, in denen offiziell die CSO-Arbeit unterstützt wird, kann das von CSOs aufgebaute M&E-System als Bedrohung wahrgenommen werden. So könnten z.B. im Rahmen von M&E-Aktivitäten erhobene Daten zur Stärkung der politischen Opposition beitragen, wenn diese öffentlich gemacht werden.⁴ Es sind vielfältige Versuche dokumentiert, die Zivilgesellschaft und ihre Ressourcen staatlicherseits zu kontrollieren oder durch Ausübung von Druck und Gewalt in politisch präferierte Bahnen zu lenken (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007; van der Borgh u. Terwindt 2014). Davon sind natürlich auch die M&E-Aktivitäten und für welche Funktionen sie dienen sollen, betroffen. Es ist klar, dass M&E auch von CSOs nicht im politikfreien Raum agiert (vgl. House 2006).

Das Thema Evaluation und Zivilgesellschaft soll hier aus drei Perspektiven betrachtet werden:

- (1) Was wissen wir aus Evaluationen über die Effektivität, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen?
- (2) Wie nutzen zivilgesellschaftliche Organisationen das Instrument der Evaluation? Wie und was evaluieren sie wozu?

⁴ Diese verbreitete Funktion von Evaluationen in Demokratien, wird als „political ammunition function“ bezeichnet (Hanberger 2006: 24). Umgekehrt können jedoch auch eine gesteigerte Glaubwürdigkeit, Popularität und Legitimität der Regierung sowie ein Plus an politischer Stabilität, Frieden, Entwicklungshilfe und Steuermoral resultieren (vgl. McNeil u. Malena 2010).

- (3) Wie beeinflussen zivilgesellschaftliche Organisationen mit Evaluationen die Gesellschaft, insbesondere die Regierungsarbeit?

2. Evaluationen über CSOs

Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen erscheint aus mehreren Gründen attraktiv (vgl. z.B. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007: 260-261; McNeil u. Malena 2010; Roth 2003):

1. CSOs sind in Bereichen tätig, in denen die staatliche Zusammenarbeit nicht stark vertreten ist.
2. CSOs agieren durch ihre Zielgruppennähe sehr basisorientiert.
3. CSOs können auch da noch tätig werden, wo staatliche Organisationen z.B. aus politischen Gründen ihre Zusammenarbeit einstellen.
4. CSOs werden als vergleichsweise unbürokratisch, flexibel, effektiv und effizient beschrieben.
5. Ihre Arbeit wird als partizipativer charakterisiert, die responsiver auf die Bedürfnisse der Zielgruppen eingeht.
6. Die Zielgruppen der CSOs sind eher benachteiligte Bevölkerungsgruppen.
7. CSOs stärken demokratische Prozesse und fördern die Bürgerbeteiligung sowie Empowerment.

Allerdings muss vor einer zunehmenden Romantisierung von CSOs gewarnt werden. Die Zivilgesellschaft ist keineswegs eine amorphe harmonische Familie. Chaplowe und Engo-Tjéga (2007: 262) geben zu bedenken: „Romanticizing civil society can underplay inequalities and power relations internal to and between CSOs that potentially handicap their contribution to development. CSOs grapple with the same internal inequalities and power relations that occur at any level of human organization” (vgl. auch Kasfir 1998; Mohan u. Stokke 2000; Orvis 2001; Pearce 2000). Je nach kulturell-politischem Kontext spiegeln sich auch in CSOs Ungleichheiten nach Geschlecht, Alter, Rasse, Minoritäten etc. wider.

Nicht zu vergessen sind auch die in CSOs häufig vorherrschenden Engpässe an qualifiziertem Personal und Ausstattung (z.B. mit Computern, Faxgeräten, Kopierern etc.) oder der Mangel an Managementkompetenz. Auch davon sind natürlich die Möglichkeiten ein effektives und effizientes M&E-System aufzubauen abhängig.

Ob diese und weitere den CSOs weltweit zugeschriebenen Merkmale tatsächlich und wenn ja in welchem Umfang von CSOs erfüllt werden, ist bisher wenig untersucht. In den von CSOs vorgelegten Evaluations- und Jahresberichten wird das Resultat der eigenen Arbeit nicht weniger gelobt als in den Berichten der staatlichen Geber. Unabhängige Evaluationen zeigen ein differenziertes Bild (vgl. Stockmann u.a. 2000). Doch diese Evaluationsfragestellung soll hier nicht weiter verfolgt werden. Stattdessen interessiert die Frage, wie CSOs das Instrument Evaluation selbst nutzen.

3. Evaluationen durch CSOs

Auch diese Frage kann systematisch nur schwer beantwortet werden. Lediglich in einem Land wurden bisher breite Analysen durchgeführt, um herauszufinden, wie die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Evaluation nutzen. In einer sogenannten „Systemprüfung“ wurde im Auftrag des BMZ untersucht „ob das Evaluationssystem der bilateralen deutschen EZ unter strategisch-konzeptionellen, organisatorischen, Management- und methodischen Gesichtspunkten den an die Evaluationen heute zu stellenden Ansprüchen adäquat Rechnung trägt“ (Borrmann u. Stockmann 2009: 51). Hierzu wurden 20 Organisationen der deutschen EZ, darunter zwölf NGOs analysiert. Stark vereinfacht stellte sich dabei heraus, dass die staatlichen Organisationen einen deutlich höheren methodischen Aufwand für ihre Evaluation betreiben, mehr Geld dafür bereitstellen, mehr auf Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit Wert legen und über eine ausformuliertere Evaluationspolicy verfügten. Bei den NGOs (noch grober vereinfachend) steht vor allem das Lernen aus Evaluation im Vordergrund und die partnerschaftliche Beteiligung. Bis auf die kirchlichen und wenige andere zivilgesellschaftliche Organisationen handelt es sich bei EZ-Evaluationen um geberzentrierte Aktivitäten, die vor allem den Bedürfnissen und Interessen der deutschen EZ-Organisationen dienen. Dadurch wird den Partnerorganisationen weitgehend die Möglichkeit genommen, sich aktiv und gestaltend in Evaluationen einzubringen und die Ergebnisse für ihre Arbeit zu nutzen (vgl. Borrmann u. Stockmann 2009: 157).

Wie die Partnerorganisationen vor Ort evaluieren und wie sie die deutschen Evaluationsaktivitäten einschätzen, wurde nicht untersucht.

Die Regierungen und Partnerorganisationen im Süden stehen unter zunehmendem Druck selbst M&E-Systeme aufzubauen. Dies ist einerseits verursacht durch die schon zitierten UN-Deklarationen, die Evaluation als ein wichtiges Element für eine selbstbestimmte Entwicklung betrachten. Andererseits nimmt auch der Druck der staatlichen wie nicht-staatlichen Geber auf die CSOs zu, M&E-Instrumente zu nutzen, um ein eigenständiges Lernen zu ermöglichen, aber auch um die Rechenschaftslegung gegenüber den Geldgebern und Spendern aus dem Norden zu stärken. Diese Entwicklung wird nicht uneingeschränkt positiv beurteilt. Chaplowe und Engo-Tjéga (2007) sowie Mueller-Hirth (2012) gehen der Frage nach, ob Evaluationen von CSOs dazu beitragen, die Leistung und Entscheidungen von CSOs zu optimieren, oder ob der damit verbundene bürokratische und methodische Aufwand die positiven Eigenschaften von CSOs (z.B. rasches, flexibles Handeln, Basisorientierung, Partizipation etc.) beeinträchtigt, sodass die Leistungen der CSOs ohne M&E sogar besser ausfielen. Die Autoren betonen, dass es hierauf keine einfache oder universelle Antwort gibt.

Einerseits können Evaluationen dazu beitragen, CSOs aufzuzeigen, in welchen Bereichen eine Verbesserung ihrer Leistung (z.B. Zielerreichung) möglich ist. Internes Monitoring und Selbstevaluation können helfen sicherzustellen, dass innerhalb einer Organisation demokratische Prinzipien, Transparenz und die angegebene Mission (z.B. Umweltschutz) wirklich eingehalten werden. Hierdurch soll verhindert werden, dass, wie in anderen Organisationen auch, interne Ungleichheiten (z.B. in Bezug auf Geschlecht, Hautfarbe oder Alter) und Machtverhältnisse (z.B. Verzicht auf Partizipation unter Handlungsdruck) den Entwicklungs-

beitrag der CSOs limitieren. Chaplowe und Engo-Tjéga (2007) konstatieren in diesem Bereich einen verbreiteten Mangel. Weiterhin kann M&E sicherstellen, dass bei einer Expansion der CSO-Arbeit auf weitere Teile der Bevölkerung, Gebiete, Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht Qualität zugunsten der Quantität geopfert wird.

Andererseits binden die mit M&E verbundene Bürokratie und Forschungsanstrengungen knappe Ressourcen z.B. Personal, Geld und Zeit. So besteht die Gefahr, dass die von Gebern verlangte Rechenschaftslegung zulasten der lokalen Accountability (in der Folge auch zulasten der Akzeptanz durch Zielgruppen), der Kernaufgaben⁵ und der Autonomie der CSOs geht (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007; McNeil u. Malena 2010; Mueller-Hirth 2012). Die Arbeit der CSOs vernachlässigt dann zuweilen die Ärmsten der Armen, bestimmte Regionen oder die dringendsten Bedürfnisse der Menschen. Unter Erfolgs- und Zeitdruck konzentriert sie sich auf unmittelbar erfolgversprechende Wege, selbstbestimmte (potentiell innovativere) Evaluationsaktivitäten bleiben aus. Risiken werden vermieden, kurzfristige, quantifizierbare, sichtbare und diskrete Ziele bevorzugt (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007; McNeil u. Malena 2010; Mueller-Hirth 2012). Die Folge davon ist, dass nicht an Ursachen angesetzt und die Nachhaltigkeit vernachlässigt wird.

Aus diesem Grund wird in der Literatur empfohlen, dass Geber darauf achten sollen, den bürokratischen Aufwand zu minimieren, ihre M&E-Guidelines und Modelle nicht zu rigide zu gestalten und Raum für bisherige Normen, Werte und Verwaltungsstrukturen der CSO zu lassen. CSOs sollten das M&E-System lokalen Gegebenheiten anpassen können. Zeitrahmen sollten von Geberseite vorsichtig, realistisch und kulturell adäquat gestaltet werden. Geber sollten auch zu langfristiger, qualitativer Zielerfassung ermutigen (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007).

Darüber hinaus kann M&E als von außen auferlegte Formalität gesehen werden, die mit wenig Ownership abgearbeitet wird (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007; Mueller-Hirth 2012). Dies ist z.B. der Fall wenn von Gebern aus anderen Programmen übernommene M&E-Systeme die Unwägbarkeiten des lokalen Kontextes außer Acht lassen oder Indikatoren in diesem neuen Kontext nicht valide sind. In solchen Fällen können die lokalen CSOs die M&E-Ergebnisse kaum in ihre Entscheidungen einbeziehen und ihre Leistung verbessern (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007). Die Beobachtungen und Interviews von Mueller-Hirth (2012) in südafrikanischen NGOs zeichnen hierzu ein plastisches Bild: Häufig wurde das von Gebern auferlegte M&E als arbeitsintensives, notwendiges Übel bezeichnet, mit paternalistischen Zügen gegenüber afrikanischen Evaluatoren und finanziellem Druck als zentralem Motivator zur Ausführung („If we can't give the numbers we don't get the money“, Mueller-Hirth 2012: 657). Zugleich wurde anerkennend geäußert, dass vorhandene M&E-Berichte und -kompetenzen die Gewinnung neuer Geber bzw. Partner erleichterten und kontinuierliche Verbesserungen der eigenen Organisation zu deren Fortbestehen beitragen (vgl. ebd.). Dem lässt sich hinzufügen, dass Nachweise für Glaubwürdigkeit und Transparenz einer CSO

⁵ Kernaufgaben werden verlangsamt durchgeführt oder behindert, sodass ein Ungleichgewicht entsteht: „What impact measurement then ultimately produces is NGOs that are effective in terms of management, governance and audit, but not effective at their core mission“ (Mueller-Hirth 2012: 668).

auch eine wichtige Grundlage für deren „social accountability initiatives“ bilden: Nur wer selbst Rechenschaft ablegt, kann diese von anderen fordern (vgl. McNeil u. Malena 2010).

Mit Blick auf dieses Problemfeld wird Gebern geraten, CSOs an *allen* M&E-Stadien partizipieren zu lassen. So kann M&E vor Ort besser umgesetzt, verstanden und wertgeschätzt werden, verläuft effizient, gewinnt an Glaubwürdigkeit und erbringt nützliche Ergebnisse / Empfehlungen (vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007).

Über diese Empfehlungen hinaus geben Chaplowe und Engo-Tjéga (2007) Hinweise für die Entwicklung passender M&E-Systeme: Wer einen M&E-Plan für eine CSO entwickelt, sollte

- sich zunächst mit sozialen und organisationalen Strukturen der CSO, Stärken und Schwächen, Kapazitäten und Herausforderungen vertraut machen, um angemessen mit ihr interagieren zu können (für eine Aufzählung vgl. Chaplowe u. Engo-Tjéga 2007: 268 sowie McNeil u. Malena: 195-205). Herausforderungen sind u.a. der politische Kontext und die Beziehung zum Geber.
- den lokalen Kontext kennen: Bedürfnisse, Prioritäten, Wirtschaft, Ressourcen, Machtstrukturen und Geschlechterrollen.
- darauf achten, dass M&E keinen negativen Einfluss auf die Stärken (Autonomie, Leistung, Accountability, Flexibilität, Innovationskraft, Geschwindigkeit) und Mission von CSOs ausübt.
- sich fragen, wie M&E in der Organisationsentwicklung weiterreichenden Nutzen bringen kann (z.B. ob Mittel zum Evaluation Capacity Building zur Verfügung gestellt werden sollten, ob fertig ausgebildetes M&E-Personal durch ein angemessenes Gehalt an die CSO gebunden werden kann, um Turnover vorzubeugen).

Zudem werden an die evaluierenden CSOs selbst Forderungen gestellt: CSOs sollten M&E aktiv für ihre Zwecke (z.B. lokale Accountability, Entscheidungsfindung, Prioritätensetzung, interne Demokratie) nutzen. Bislang gelingt dies mit höherer Wahrscheinlichkeit den besser ausgestatteten CSOs (vgl. Mueller-Hirth 2012). CSOs sollten demnach

- eine klare Mission formulieren und (unter den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen) praktikable sowie glaubwürdige M&E-Mechanismen
- die Finanzierung durch Geber und daran gebundenes M&E, den politischen / wirtschaftlichen Kontext des Gebers verstehen und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Geberpolicy kennen
- potentielle Geber (z.B. durch Veröffentlichungen) über ihre Mission und Prioritäten informieren, sodass diese sich besser daran anpassen können
- M&E-Foren schaffen, um untereinander ein starkes Netzwerk aufzubauen, auf Konferenzen besser repräsentiert zu sein und Informationen über M&E auszutauschen (z.B. via Newsletter, Webseite).

Demnach kann festgehalten werden, dass die Frage, wie CSOs insbesondere in Partnerländern Evaluation nutzen und mit welchem Erfolg, bisher wenig untersucht ist. Die vorliegen-

den Ergebnisse sind eher ambivalent. Einerseits können M&E dazu beitragen, CSOs bei ihren Management- und Steuerungsentscheidungen mit Informationen zu unterstützen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr, dass die M&E-Anforderungen der Geber CSOs überlasten, deren Prioritäten verändern oder gar zur Vernachlässigung schwieriger Formen der Zusammenarbeit zugunsten schneller erreichbarer und leichter dokumentierbarer Ziele führen. In der Literatur finden sich eine Reihe von Empfehlungen wie die Ownership von M&E in CSOs gestärkt und die negativen Effekte vermieden werden können.

4. Einfluss auf die Gesellschaft durch Evaluation

Der Frage, ob und inwieweit es CSOs gelingt durch Evaluationen Einfluss auf die Gesellschaft zu nehmen, soll hier besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Seit einigen Jahren ist zu beobachten, dass M&E zunehmend für sogenannte „social accountability initiatives“ genutzt werden (vgl. McNeil u. Malena 2010; Sarker u. Hassan 2010). Diese werden definiert als unabhängige Untersuchungen von Regierungsprogrammen, Policies, Mitteltransfers oder staatlichen Leistungen mit dem Ziel, deren Umsetzung, die Entscheidungsfindung und die Accountability⁶ von Politikern, Amtsträgern und Leistungserbringern zu verbessern (vgl. Gildemyn 2014; Joshi 2013; McNeil u. Malena 2010).

4.1 Entstehung

Grundsätzlich verfügen alle demokratischen Staaten über einen inhärenten „Accountability-Mechanismus“, nämlich Wahlen. In manchen Ländern, insbesondere solchen mit einer ausgeprägten „direkten“ Demokratie (wie z.B. der Schweiz) dienen auch Volksbegehren und Bürgerentscheide diesem Zweck. Darüber hinaus gibt es auch horizontale Überwachungsmöglichkeiten (vgl. McNeil u. Malena 2010; Sarker u. Hassan 2010): Politische Mechanismen wie Gewaltenteilung und verfassungsrechtliche Restriktionen, fiskale Mechanismen wie Auditing und Vergabevorschriften, administrative Mechanismen wie Reporting-Systeme und Verhaltenskodizes für öffentliche Dienstleistungen, sowie rechtliche Mechanismen wie Antikorruptionsbehörden, Ombudsleute und eine unabhängige Justiz.

Wahlen finden zwar periodisch statt, doch nur in längeren Zeitabständen und sind in vielfacher Weise beeinflussbar, im schlimmsten Fall können sie manipuliert werden. Auch sind die Möglichkeiten horizontaler Überwachung begrenzt: „very often, it is difficult for the formal horizontal institutions to oversee the entire gamut of government operations. Parliamentary instruments have limited effects on checking the excesses of the executive branch. The audit office can look at a limited number of audits and very often, their objections remain unattended. There is hardly any follow-up action against those who misappropriate state resources or abuse power for self interests.“ (Sarker u. Hassan 2010: 386)

Zudem ist gerade bei Regierungen, denen es an Transparenz, Glaubwürdigkeit und Good Governance mangelt zu bezweifeln, dass sie ausreichende Anstrengungen unternehmen,

⁶ Das Accountability-Konzept umfasst die beiden Dimensionen „answerability“ (inwiefern über Handlungen und deren Gründe informiert wird) sowie „enforceability“ (inwiefern z.B. Medien, Öffentlichkeit, Dialog oder übergeordnete Ebenen Anreize zum Reagieren / Korrigieren setzen) (vgl. Gildemyn 2014).

um ihre politischen Handlungen zu erklären und offenzulegen, oder gar die Erfolge ihrer Politik evidenzbasiert (z.B. durch Evaluationen) öffentlich zu belegen.

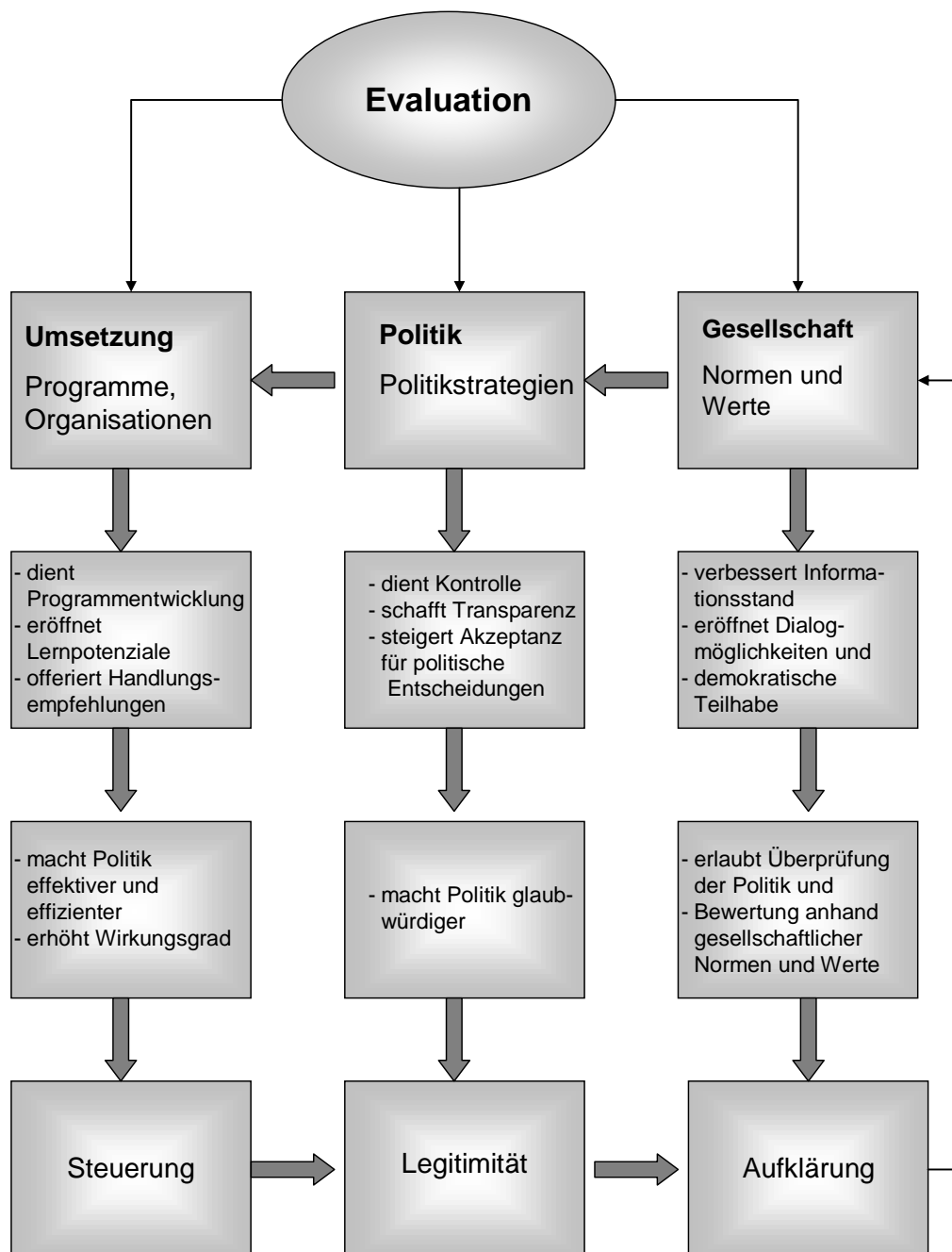
Deshalb bedient sich die Zivilgesellschaft traditionell weiterer Aktionsformen, um über Demonstrationen, Proteste jeglicher Art, Lobbyismus etc. ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen und auf die staatliche Politik Einfluss zu nehmen (vgl. McNeil u. Malena 2010; Sarker u. Hassan 2010).

Getragen von der Überzeugung, dass verstärkte Rechenschaftslegung zur Erreichung guter Regierungsführung und nachhaltiger Entwicklungsergebnisse beiträgt (vgl. McNeil u. Malena 2010; Muir u. Rowley 2014; Sarker u. Hassan 2010; Weltbank 2012), haben seit einigen Jahrzehnten die Regierungen einer wachsenden Zahl von Ländern Anstrengungen unternommen, ihre Rechenschaftslegung zu verbessern. In dieser Hinsicht besonders weit entwickelt ist die Gesetzgebung in den USA, Kanada, Großbritannien und Australien (vgl. z.B. OECD 2012).

So hat z.B. der Government Performance and Results Act (1993) sowie der GPRA Modernization Act (2010) in den USA zu einer ergebnisorientierten, behördlichen Performanceplanung, -messung und -berichterstattung geführt. Zehn Jahre nach der Verabschiedung des GPRA berichtete das US Government Accountability Office (GAO), dass Performanceplanung und -messung inzwischen Teil der Behördenkultur geworden seien, u.a. sei der Anteil outcome-orientierter Indikatoren signifikant angestiegen (vgl. GAO 2004). Auch den, mit dem GPRA Modernization Act eingeführten Neuerungen in der Berichterstattung (vierteljährliche Berichte über Agency Priority Goals) werden positive Effekte zugeschrieben: "Most agencies reported their reviews have had positive effects on progress towards agency goals, collaboration between agency officials, the ability to hold officials accountable for progress, and efforts to improve the efficiency of operations. According to agency officials, reviews can bring together people, analytical insights, and resources to rigorously assess progress on goals or milestones, develop collaborative solutions to problems, enhance individual and collective accountability for performance, and review efforts to improve efficiency" (GAO 2015: Titelseite).

Diese staatlichen Maßnahmen stellen jedoch keine ausreichende Beteiligung der Zivilgesellschaft sicher. Darauf wird bereits in den von Stockmann und Meyer (2014: 26) systematisierten drei gesellschaftlichen Evaluationsfunktionen hingewiesen (Abbildung 2). Die Managementfunktion von Evaluation ist, insbesondere durch die Einführung neuer Managementmodelle (wie New Public Management, Outcome Management, Results Based Management) immer mehr zu einem Standardinstrument moderner Organisationssteuerung avanciert. Dabei dient Evaluation vor allem dazu, Lernpotentiale zu erschließen, Steuerungsinformationen für das Management bereitzustellen und somit die Programmentwicklung auf einer rationalen Entscheidungsgrundlage voranzutreiben. Diese Entwicklung hat auch vor den CSOs nicht Halt gemacht, die zunehmend diese Evaluationsfunktion nutzen (vgl. hier Abschnitt 3).

Abbildung 2: Dreifache Zweckbestimmung der Evaluation (Stockmann u. Meyer 2014: 26)



In den letzten Jahren immer bedeutsamer ist die Accountability Funktion von Evaluation geworden. Einige Autoren wie Carman (2013) sprechen sogar von einer „Era of Accountability“. Chouinard (2013: 239) stellt fest: „program evaluation has thus become a key mechanism of the accountability movement (...) and evaluators the key agents of public accountability“. In der Literatur wird immer wieder darauf verwiesen, dass staatliche wie nicht-staatliche Organisationen der Öffentlichkeit belegen wollen, dass sie effektive und wirkungsvolle Arbeit leisten. Das wird auch als Grund dafür angegeben, dass Outcome- und Impact-Evaluationen sowie „performance management“ nicht nur in ihrer Zahl zunehmen, sondern dass auch immer ausgeklügeltere Methoden bei ihrer Durchführung verlangt und eingesetzt werden.

Die Aufklärungsfunktion ist eng verknüpft mit der Accountability Funktion. Wenn die Ergebnisse von Evaluationen transparent gemacht werden, können sie zur Aufklärung dienen und einen öffentlichen Dialog ermöglichen. Sie können, müssen aber nicht. Im Gegenteil, hier ist eine gewisse Skepsis angebracht, wie z.B. der dänische Evaluator Peter Dahler-Larsen (2006: 148) zu recht warnt, denn: „evaluation will tend to take place where money flows rather than where is a societal need for evaluation“. Das heißt, es gibt keine Garantie dafür, dass wichtige Felder des sozialen Lebens, die aus gesellschaftlicher Perspektive evaluiert werden sollten, auch evaluiert werden.

Hier setzen die „social accountability initiatives“ an, die im Sinne dieser aufklärerischen Funktion von Evaluation tätig werden, und die neben dem bereits genannten Repertoire an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten ein neues Instrument zivilgesellschaftlicher Einflussmöglichkeiten darstellt: „In recent years, the expanded use of participatory data collection and analytical tools, combined with enhanced space and opportunity for citizen and civil society engagement with the state, has led to a new generation of social accountability practices that emphasize a solid evidence base and direct dialogue and negotiation with government counterparts. These social accountability practices include, for example, participatory public policy making, participatory budgeting, public expenditure tracking, and citizen monitoring and evaluation of public services“ (McNeil u. Malena 2010: 6-7; vgl. Abschnitt 4.3 für Details und Ziele solcher Methoden).

Wirkungen werden in drei verschiedenen Kategorien angestrebt (vgl. Joshi 2013; McNeil u. Malena 2010; Sarker u. Hassan 2010):

- Aufdeckung, Reduktion und Prävention von Korruption; verbesserte Regierungsführung / Politik / Programmplanung⁷; sozial gerechterer, effizienterer und effektiverer Einsatz materieller Ressourcen,
- erleichterter Zugang zu und bessere Qualität von Leistungen und damit bessere sowie nachhaltigere Entwicklungsergebnisse,
- Awareness und Empowerment für Leistungsnutzer, insbesondere sozial benachteiligte Bürger.⁸

Inwiefern diese Wirkungen tatsächlich erzielt werden, wird in Abschnitt 4.4 diskutiert. Zuvor soll darauf eingegangen werden, mit welchen Geldern (Abschnitt 4.2) und Methoden (Abschnitt 4.3) diese Ziele verfolgt werden. Evaluation stellt hierbei zwar nicht das einzige Instrument dar, aber ist in seinem Potential auch noch längst nicht ausgeschöpft.

⁷ Hierunter fällt eine stärkere Berücksichtigung von Bürgerinteressen und -bedürfnissen (vgl. McNeil u. Malena 2010).

⁸ basierend auf der Annahme, dass relevante Informationen über Ressourcen, Policies, Prozesse, Programme, Wirkungen und eigene Bürger- / Menschenrechte zu Awareness und Empowerment beitragen (z.B. Fähigkeit, Antrieb und Gelegenheit zu gezieltem Wahlverhalten geben) und sich die Kausalrichtung zwischen Accountability und Empowerment nicht in umgekehrter Richtung gestaltet (vgl. Joshi 2013; McNeil u. Malena 2010)

4.2 Finanzierung

Social accountability initiatives werden zwar aktiv von Gebern unterstützt, jedoch nicht im erforderlichen Umfang (vgl. McNeil u. Malena 2010). Geber zögern aus verschiedenen Gründen: "Some donors are reluctant to fund work that appears too political or cannot promise quick or concrete results. Funding for research, analysis, and advocacy activities remains limited" (McNeil u. Malena 2010: 198).

Umso wichtiger sind Beiträge wie die des *Governance and Transparency Fund* (GTF) und der *Global Partnership for Social Accountability* (GPSA). Mit dem *Governance and Transparency Fund* finanzierte die Britische Regierung Initiativen von 38 ausgewählten Organisationen (Grant holders, GH) mit 130 Mio. Pfund. Der Anspruch, hierbei viele Sektoren und Länder zu erreichen, wurde eingelöst, im Nachhinein jedoch auch kritisch gesehen: „Although there were only 38 GHs most GTF funding was spread over 30 to 40 countries. Given this diversity, and given the relatively small total amounts spent in South Africa and Kenya, it would have been better value for money to have focused on fewer countries and larger programmes.“ (Muir u. Rowley 2014: 11).

Ziel war, durch eine Stärkung der Zivilgesellschaft Bürgern zu helfen, ihre Standpunkte effektiv zu vertreten (Outcome). Regierungen sollten nach Abschluss der Programme kompetenter, verantwortungsvoller und responsiver auf die Bedürfnisse der Armen reagieren (Impact) (vgl. Muir u. Rowley 2014). Der dahinter stehende Grundgedanke umfasste somit eine Förderung von "Good Governance" bzw. Eindämmung von "Bad Governance" mithilfe der Zivilgesellschaft: "The ability of citizens to make their voices heard and hold their governments to account is fundamental to good government. Its absence fosters an environment in which corruption can flourish, and citizens are unable to assess the decisions of their leaders, or make informed choices about who they elect to serve as their representatives" (Muir u. Rowley 2014: Annex 24).

Inzwischen stellt die Weltbank gemeinsam mit sieben weiteren Gebern im Rahmen der *Global Partnership for Social Accountability* Mittel zur Verfügung. Aktuell werden 23 Projekte in 17 Ländern mit einem Gesamtvolumen von 15 Mio. US-Dollar gefördert (vgl. GPSA 2015).⁹ Ein Großteil der eingezahlten Gelder stammt von der Weltbank, die Beiträge von Regierungen fallen deutlich niedriger aus (vgl. Tabelle 1).

Der ehemalige Weltbankpräsident Robert B. Zoellick begründet das starke Engagement der Weltbank mit dem Ziel nachhaltiger Entwicklung und spricht sich für eine langfristige Unterstützung aus: "The Bank understands now more than ever that citizen voice and the engagement of project beneficiaries are crucial for lasting development results (...) This new dedicated partnership will support critical work on social accountability, including beneficiary monitoring and oversight of projects and programs. I hope this new Partnership can become an integral part of the Bank Group's work going forward" (Weltbank 2012).

⁹ Für Detailinformationen über Geberbeiträge und Initiativen vgl. <http://www.thegpsa.org/sa/>.

Geber	Beitrag in US-Dollar
Weltbank	20 Mio.
Ford Foundation	4 Mio.
Open Society Foundations	3 Mio.
Regierung USA	2,1 Mio.
Regierung Finnland	1,1 Mio.
Aga Khan Foundation U.S.A.	500.000
Regierung Mexiko	100.000
Regierung Dominikanische Republik	25.000

Tabelle 1: Beiträge zum GPSA Multi-donor Trust Fund

4.3 Methoden: Taktische und strategische Ansätze

Wie verfahren social accountability initiatives, um die Umsetzung von staatlichen Leistungen, Mitteltransfers, Programmen oder Policies zu verbessern, sowie die Entscheidungsfindung und Accountability der Regierung zu unterstützen? Metaanalytisch sind zwei unterschiedliche Herangehensweisen unterscheidbar (vgl. Fox 2015): Taktische und strategische Ansätze.

Initiativen mit taktischem Ansatz „are bounded interventions (...) and they are limited to ‘society-side’ efforts to project voice. Their theory of change assumes that access to information alone will motivate localized collective action, which will in turn generate sufficient power to influence public sector performance.“ (Fox 2015: 346) *Initiativen mit strategischem Ansatz* hingegen “deploy *multiple* tactics, encourage enabling environments for collective action for accountability, and coordinate citizen voice initiatives with reforms that bolster public sector responsiveness“ (ebd.: 346). Tabelle 2 stellt diese und weitere Eigenschaften nochmals einander gegenüber.

Taktische Ansätze	Strategische Ansätze
<ul style="list-style-type: none"> • sind begrenzte Interventionen (beschränken sich auf einen spezifischen Link der angenommenen Kausalkette zwischen Handlungen und angestrebten Zielen) • “Citizen voice” als einzige treibende Kraft • beruhen auf der Annahme, dass bereits die Informationsverbreitung ausreichend zu kollektivem Handeln motiviert und letztlich zu Leistungsverbesserungen führt • fokussieren ausschließlich auf die lokale Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> • beinhalten den koordinierten Einsatz mehrerer Taktiken (spezifizieren mehrere Links der Kausalkette) • koordinieren „Citizen voice“ mit Regierungsreformen die die Responsivität des öffentlichen Sektors stärken („voice plus teeth“) • kombinieren den Informationszugang mit Maßnahmen, die kollektives Handeln ermöglichen sollen (das subjektive Handlungsrisiko senken) • fokussieren auf vertikale (von Repräsentanten zu Bürgern) und horizontale Rechenschaftslegung (zwischen staatlichen Institutionen); beschränken sich nicht auf die lokale Ebene

Tabelle 2: Gegenüberstellung von strategischen und taktischen Ansätzen nach Fox (2015: 352)

Ein zentraler Unterschied liegt in den Grundannahmen beider Ansätze: Laut Fox (2015) und Joshi (2013) ist die Annahme taktischer Ansätze – dass bereits die Informationsverbreitung

ausreichend zu kollektivem Handeln motiviert und letztlich zu Leistungsverbesserungen führt – tendenziell unrealistisch. Informationsverbreitung ist notwendig, aber nicht hinreichend: Um tatsächlich Leistungsveränderungen zu bewirken, bedarf es eines passenden Kontextes z.B. Sanktionspotential¹⁰, aktiver und unabhängiger Medien, oder der zusätzlichen Einflussnahme durch externe Verbündete. Außerdem sei eine Reaktion auf Informationen selten frei von wahrgenommenen „Kosten“ (z.B. der Furcht vor Repressalien) die im ungünstigsten Fall den potentiellen „Nutzen“ übersteigen. Wird also eine Initiative hinreichend kooperativ und „kosten“-minimierend gestaltet, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie die intendierten Veränderungen nach sich zieht. Vor diesem Hintergrund erscheinen Initiativen mit strategischem Ansatz, die diese Elemente enthalten, erfolgsversprechender als Initiativen mit taktischem Ansatz.

Ein weiterer Vorteil strategischer Ansätze liegt darin, dass sie sich nicht auf die lokale Ebene beschränken. Strategische social accountability initiatives können mehrere Ebenen umfassen, sodass sich M&E-Aktivitäten auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene feststellen lassen (vgl. Gildemyn 2014; McNeil u. Malena 2010). Aktivitäten, die mehrere Ebenen zugleich berühren (z.B. die lokale, regionale und nationale Ebene) sind besonders aussichtsreich, u.a. in der Korruptionsbekämpfung: Dort lindern sie das „squeezing the balloon“-Problem, den Umstand, dass der „corruption market“ unter Druck lediglich andere, weniger offensichtliche Erscheinungsformen annimmt, nicht aber reduziert wird (vgl. Fox 2015: 355).

Wie bereits eingangs erwähnt, fungiert M&E innerhalb von social accountability initiatives als nützliches „Werkzeug“ (vgl. McNeil u. Malena 2010). Zu den im Rahmen der Initiativen konkret eingesetzten M&E-Methoden (Häufigkeit, Qualität etc.) liegt derzeit allerdings noch keine zusammenfassende Darstellung vor. Einen ersten Eindruck vermitteln Fallbeschreibungen von McNeil und Malena (2010) sowie Gildemyn (2014). Diese sollen im Folgenden fünf wesentliche, in Initiativen genutzte Methoden illustrieren, die einzeln oder kombiniert angewandt werden und in unterschiedlichem Maße auf die drei verschiedenen Impactkategorien abzielen (vgl. Abschnitt 4.1; Joshi 2013).

- Mit *Public Expenditure Tracking Surveys* werden Finanzflüsse und Bewegungen anderer materieller Ressourcen von der zentralen zur lokalen Ebene nachverfolgt, um Blockaden, Engpässe und Korruption aufzudecken und potentielle Täter abzuschrecken (vgl. Joshi 2013; McNeil u. Malena 2010). Hierzu werden aus verschiedenen Quellen Informationen eingeholt und verglichen. Die Ergebnisse finden Eingang in öffentliche Meetings, Publikationen und Medienberichte. Bei Defiziten werden auf diesen Wegen Sanktionen und Korrekturen angemahnt und öffentlicher Druck aufgebaut (vgl. McNeil u. Malena 2010).

Bsp. Monitoring in Ghana (vgl. McNeil u. Malena 2010)

In Ghana überwachten sechs Organisationen den Transfer öffentlicher Mittel von der Zentralregierung, über den District Assemblies Common Fund an lokale Autoritäten.

¹⁰ Sanktionspotential kann informell (z.B. in öffentlicher Bloßstellung von Mängeln) und/oder formell (z.B. Antreiben behördlicher Maßnahmen) bestehen (vgl. McNeil u. Malena 2010).

Datenbasis waren “records at the Office of the Administrator, the Controller and Accountant General’s Department, and the DAs – in addition to the one-to-one interviews and focus group discussions” (ebd: 82).

- Mit sog. *Citizen Report Cards* werden Bürger bezüglich ihrer Zufriedenheit mit öffentlichen Gütern oder Leistungen befragt, um deren Relevanz, Zugänglichkeit und Qualität zu erfassen und zu überwachen (vgl. McNeil u. Malena 2010). Es wird angenommen, dass die Leistungserbringer auf die ihnen präsentierten Ergebnisse Wert legen, um eine Rufschädigung oder einen Nutzerverlust zu vermeiden (vgl. Joshi 2013).

Bsp. Evaluation in Malawi (vgl. McNeil u. Malena 2010)

Das Malawi Economic Justice Network befragte mit dem sog. Service Delivery Satisfaction Survey (SDSS) Bürger, um ihre Zufriedenheit mit öffentlichen Leistungen zu evaluieren. Die Methodik wird wie folgt beschrieben: “The SDSS uses a mixed approach of quantitative and qualitative monitoring of MPRS implementation. It assesses citizen satisfaction with the quality of the public services provided by the Malawi government. The data are obtained using a closed-ended questionnaire with ordered choices to capture the opinions and perceptions of the respondents. The questionnaire asks questions about people’s access to services, their satisfaction with the quality of services, and the commitment of the staff at the facilities. The questionnaires were pretested as a part of the enumerators’ training before data collection. Data collection is completed over three weeks with the help of the enumerators drawn from MEJN district chapter member institutions, as a way of building their capacity and facilitating ownership from the beginning. The sampling procedure was designed with expert advice and oversight from the National Statistics Office (NSO)” (ebd: 96).

- Bei *Sozialaudits* werden Informationen über Ausgaben und Umsetzungsprobleme gesammelt und in einem öffentlichen Meeting mit den Stakeholdern diskutiert (vgl. Joshi 2013).

Bsp. Monitoring in Ghana (vgl. Gildemyn 2014)

Die Social Enterprise Development Foundation (SEND-Ghana) analysierte die Umsetzung des National Health Insurance Scheme (NHIS), einer social protection policy, mit der alle Ghanaer gleichermaßen Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung erhalten sollten. Allgemein umfasst das partizipative Vorgehen von SEND-Ghana mehrere Phasen:

1. in einer M&E-Phase werden Daten gesammelt (im Fall NHIS über einen halbstrukturierten Fragebogen an Stakeholder auf Distriktebene), validiert und analysiert
2. Ergebnispräsentation auf nationaler Ebene über M&E-Bericht, Newsletter und Kurzdossiers
3. Politikdialog oder interface meetings auf allen Ebenen
4. Medienarbeit auf allen Ebenen (nicht im Fall NHIS)

Ziel ist weniger Konfrontation als konstruktiver Dialog:

“The type of M&E SEND-Ghana is carrying out could be described as performance monitoring, with the main purpose of oversight and compliance (...) SEND-Ghana starts from the premise that government policies and programs are good. Thus, the emphasis is not on assessing the ‘merit or worth’ of a certain program or policy, rather the focus is on monitoring and evaluating their implementation and compliance with the guidelines and objectives that are established by government. Further, the indicators used during monitoring are directly derived from the government program or policy in question” (Gildemyn 2014: 5)

- *Community Monitorings* ähneln Citizen Report Cards, zielen jedoch nicht auf die Bewertung von Outcomes, sondern die Überwachung laufender Aktivitäten ab. Die Communitymitglieder nehmen damit eine ausgeprägtere „watchdog“-Rolle gegenüber den Leistungserbringern ein (vgl. Joshi 2013).
- *Community Score Cards* sind ein Hybrid aus Citizen Report Cards, Community Monitoring und Sozialaudits, erfassen also die Zufriedenheit der Bürger, beinhalten öffentliche Diskussionen und münden in die Formulierung von Handlungsplänen. Wie bei Citizen Report Cards wird angenommen, dass die Rankings den Leistungserbringern relevant erscheinen (vgl. Joshi 2013).

Bsp. Monitoring und Evaluation in Tansania (beides unter Partizipation der Zivilgesellschaft) (vgl. McNeil u. Malena 2010)

Das Ilala Municipal Council und das Stuttgarter Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung prüften die Zufriedenheit mit öffentlichen Leistungen.

„Monitoring is done by continually comparing a project’s resource inputs with outputs. Communities also are equipped with the capacity to apply accountability tools for monitoring and evaluation, namely the Community Scorecard, which brings together beneficiaries, leaders, and service providers to evaluate the performance of service delivery organizations. Another monitoring tool is the requirement for monthly, quarterly, and annual reports. Monitoring and evaluation are also accomplished through regular performance review meetings that involve committee members and the technical staff responsible for service delivery“ (ebd.: 63).

4.4 Einfluss von M&E staatlicher Programme, Policies und Leistungen

Effektivität und Auswirkungen von CSO-M&E im Rahmen von social accountability initiatives sind weitgehend unbekannt. Überblicksartikel, die Outcomes und Impacts von Transparenz- und Accountability-Initiativen untersuchen (vgl. Fox 2015; Gaventa u. McGee 2013; Joshi 2013) kommen zu dem Schluss, dass die Befundlage zwar in Einzelfällen vielversprechend, jedoch im Ganzen gemischt ausfällt. Gaventa und McGee bemerken hierzu (2013: 16): “The available evidence of impact is uneven and sparse, considering the amount of attention and donor funding focused on this field. Studies seem to be slightly more robust in sectors which have a longer history, especially service delivery and budget transparency, but even here there is much to be done. In newer areas, such as the emergent sector of aid transparency,

where some key initiatives are currently unfolding, there is even less of a knowledge base from which to draw general conclusions about impact and effectiveness.”

In den demnach besser untersuchten Sektoren “service delivery” und “budget transparency” kommt Joshi (2013: 33) zu unterschiedlichen Ergebnissen: “although most initiatives surveyed here have been effective in that information was disseminated or the monitoring happened, the evidence on impact is more mixed. Initiatives targeted at exposing corruption have been fairly successful, whereas interventions intended to improve service outcomes and responsiveness have not always demonstrated the intended impacts.”

Für die mehrdeutige Befundlage werden unterschiedliche Gründe angeführt, darunter methodische: “A number of good, specific studies exist, using a range of methods, but there are not enough of these, across enough settings and methods, to begin to point unequivocally to overall patterns or to draw higher-order conclusions. In addition, the state of the evidence could be improved in various ways: more systematic and rigorous design of the initiatives themselves; more early attention to holistic ‘baseline’ or initial context analysis, theories of change, sought outcomes and impacts; periodic updating of the context analysis; and the adoption of appropriateness (of the questions to which answers are sought) as the key criterion in selecting impact-assessment methods.” (Gaventa u. McGee 2013: 22).

Fox (2015) weist in seiner Metaanalyse darauf hin, dass die Befundlage nur für taktische social accountability initiatives gemischt sei, für strategische sei sie vielversprechender. Dies liege daran, dass taktische Initiativen von unrealistischen Annahmen ausgehen.¹¹

Vor dem Hintergrund der methodischen Kritik von Gaventa und McGee (2013) betont Gildemyn (2014), dass in ihrer Fallstudie zum Monitoring des NHIS durch SEND-Ghana die interne Validität priorisiert wurde – Ziel war es den M&E-Einfluss besser zu verstehen. Die Generalisierbarkeit ihrer Ergebnisse auf andere Kontexte (externe Validität) erscheint ihr jedoch limitiert. Insofern dienen die in ihrer Studie nachgewiesenen Outcomes (vgl. Tabelle 3) an dieser Stelle lediglich als Beispiele.¹²

Positive Outcomes wurden im Fall von SEND-Ghana durch Interface Meetings gefördert (vgl. Gildemyn 2014).¹³ Auch in anderen social accountability initiatives dürften Dialog, Verhandlungen und Zugeständnisbereitschaft Erfolgsfaktoren gewesen sein (vgl. Joshi 2013; McNeil u. Malena 2010). Eine solche Aussage bleibt jedoch ohne umfassende Informationsbasis über die Beteiligten und nachträgliche Prüfung der tatsächlichen Zusagenumsetzung mit Unsicherheit behaftet: Die in Meetings getroffenen Zusagen sind rechtlich nicht bindend, sodass bei mangelndem Willen, unklaren Verantwortlichkeiten oder knappen Mitteln die Umsetzung ausbleibt. Umgesetzte Zusagen wiederum sind nicht zwangsläufig neu: Einige wurden bereits an anderer Stelle formuliert (z.B. in Plänen oder anderen Meetings) und damit lediglich wiederholt. M&E regt in diesem Fall höchstens die Priorisierung der Zusage an,

¹¹ Für diesen und weitere Gründe vgl. Fox (2015: 352-353), sowie Abschnitt 4.3.

¹² Outcomes der Initiativen aus McNeil und Malena (2010) werden hier nicht beispielhaft angeführt, da sich diese nicht eindeutig auf die M&E-Komponente der Initiativen zurückführen lassen. M&E war in diesen Initiativen nur eines unter mehreren „Werkzeugen“.

¹³ Ausnahmen bilden kognitive/affektive Outcomes und Änderungen in gemeinschaftlichen Verfahrensweisen (ein behavioraler Outcome). Ursachen dieser Ausnahmen sowie der „katalysierenden“ Wirkung von Interface Meetings diskutiert Gildemyn (2014: 13-14).

nicht deren Entstehung (vgl. Gildemyn 2014). Insofern bleibt es schwierig, die Umsetzung oder Nichtumsetzung von Zusagen eindeutig auf ein Monitoringverfahren oder eine Evaluation zurückzuführen und strategisch zu beeinflussen.

Outcomekategorie	Beschreibung
allgemein	Ergebnisse wurden in Diskussionen genutzt, um eigenen Positionen / Wahrnehmungen Gewicht und Glaubwürdigkeit zu verleihen und Diskussionspartner zu überzeugen.
kognitiv/affektiv	Die Ergebnisse lieferten Informationen zum Ausmaß bestimmter Probleme (explizieren deskriptive Normen). Problemursachen wurden in Diskussionen geklärt, sodass sich Einstellungen oder Meinungen änderten. Einzelne Ergebnisse und Empfehlungen wurden als Agendapunkte für Diskussionen auf passender (in diesen Punkten handlungsfähigerer) Ebene ausgewählt.
motivational	Das Explizieren deskriptiver Normen könnte injunktive Normen verändert haben. Die Öffentlichkeit der Ergebnisse und Diskussion stärkte die Motivation zur Verhaltensanpassung, da passendes Verhalten sozial belohnt (z.B. anerkannt) und unpassendes Verhalten sanktioniert (z.B. angeprangert) werden könnte. Diese Motivation kam in der Formulierung verschiedener Handlungszusagen zum Ausdruck.
behavioral	Es wurde von Einmalaktionen und dauerhaften Veränderungen in individuellen und gemeinschaftlichen Verfahrensweisen berichtet, u.a. solche aus Handlungszusagen.
relational	Bezüglich Wirkungen auf Beziehungen, Strukturen und Organisationsprozesse wurden Empowerment-Gefühle sowie die Intention demokratische Foren zu schaffen, geäußert.

Tabelle 3: Outcomes des Monitorings von NHIS durch SEND-Ghana (Gildemyn 2014: 8-11)

Ein weiterer Prädiktor für den Erfolg von social accountability initiatives ist und bleibt – wie schon in der Einleitung angedeutet – der Kontext einer Initiative: “The overarching lesson seems to be, not surprisingly, that the context, particularly the political context, matters. Political-economy factors, the nature and strength of civil-society movements, the relative political strength of service providers (for example, teacher unions), the ability of cross-cutting coalitions to push reforms, the legal context, and active media all appear to have contributed in varying degrees to the successful cases. In fact, the underlying political context seems to be key to predicting success” (Joshi 2013: 42). Eine Kategorisierung von Kontexten hinsichtlich ihrer Eignung für bestimmte social accountability initiatives wäre vor diesem Hintergrund ein interessantes Themenfeld für zukünftige Forschung (vgl. Joshi 2013). McNeil und Malena (2010: 186) beschreiben einen idealen Kontext für social accountability initiatives u.a. wie folgt: „the political regime is democratic, the rule of law is respected, power is decentralized, and basic political and civil rights (such as access to information and freedom of expression, association, and assembly) are guaranteed.“ Auch sollte der „politische Wille“ vorhanden sein, im Laufe der Zeit zu bestimmten Handlungen beizutragen. Doch ist dies nicht der Kontext in dem soziale Rechenschaftslegung am dringendsten benötigt wird.

Grundsätzlich sind Initiativen aber auch in der Lage, den politischen Kontext günstig zu beeinflussen: „Some government officials perceive citizen or civil society demands for accountability as threatening. Indeed, most social accountability approaches must overcome some initial resistance or reluctance and will frequently involve some level of critical or contentious engagement. It is striking, therefore, that social accountability approaches frequently result in stronger and more positive and productive relationships between citizens and the state. Almost all the case studies in this volume cite improved relations and greater mutual trust and appreciation between citizens, or CSOs, and government counterparts as a result of social accountability intervention.” (McNeil u. Malena 2010: 15). Der Schlüssel hierzu scheint in dem vergleichsweise informierten, organisierten, konstruktiven und systematischen Dialog mit Bürokraten und Politikern zu liegen, der Vertrauen und gegenseitigen Respekt stärkt – eine gute Basis für einvernehmliche Problemlösungen und positive Veränderungen infolge von Initiativen (vgl. ebd.). Zwischen dem Vorhandensein von Meetings als Erfolgsfaktor und politischem Kontext als limitierendem Faktor lässt sich daher ein Zusammenhang vermuten, der für die Vorhersage von Wirkungen relevant ist.¹⁴ Zukünftige Forschung könnte demnach einen stärkeren Fokus auf langfristige Folgen konfrontativer vs. kooperativer Dialoggestaltung legen, um Licht in die bislang eher gemischte Befundlage zu bringen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für ECD

Die Bedeutung der CSOs ist in der internationalen wie bilateralen EZ in den letzten Jahren stark gewachsen. Das Thema M&E hat zunächst einmal unabhängig davon ebenfalls an Wichtigkeit stark zugenommen. In einem Kontext, in dem internationale Erklärungen, einerseits die Bedeutung der CSOs für die Entwicklung eines Landes hervorheben und gleichzeitig die Instrumente von M&E als zentral für eine selbstbestimmte und eigengesteuerte Entwicklung charakterisieren, können sich auch CSOs diesem Trend, Evaluation zu Managementzwecken zu verwenden, nicht verschließen. Hinzu kommt, dass staatliche und nicht-staatliche Geldgeber CSOs in zunehmendem Umfang dazu anhalten, aus Gründen der Rechenschaftslegung M&E-Instrumente zu verwenden.

Auf die steigenden Anforderungen an staatliche und nicht-staatliche EZ-Organisationen in den Partnerländern, M&E-Systeme aufzubauen und zu verwenden, hat die internationale Gemeinschaft reagiert indem sie in wachsendem Umfang Evaluation Capacity Development (ECD) Maßnahmen anbietet. Unter ECD wird ein endogener Wandlungsprozess verstanden, bei dem Personen, Organisationen und die Gesellschaft als Ganzes ihre Kapazitäten stärken und erhalten, um Evaluationen in Auftrag zu geben, durchzuführen und systematisch zu nutzen (vgl. DEval 2015; OECD 2015). Dabei stellt die Stärkung der Evaluationskapazitäten natürlich kein Endziel an sich dar, sondern ein Mittel die verschiedenen Evaluationsfunktionen zu erfüllen.

¹⁴ Weitere Kontext- und Erfolgsfaktoren beschreiben McNeil und Malena (2010: 186-194; 205-210). Daraus leiten sie mit Blick auf ihre Fallstudien Handlungsvorschläge für Praktiker ab (ebd.: 210-217): „Invest in awareness raising and capacity building“, „Seek broad-based, multistakeholder involvement“, „Political analysis and timing are important“ und „Pay attention to incentives and sanctions“, „Flexibility and innovation are crucial“, „Impact is greatest when strategies are multidimensional and systemwide“ und „Inclusiveness is essential, albeit elusive“.

Die Aktivitäten der internationalen Organisationen und Zusammenschlüsse wie IDEAS (International Development Evaluation Association), EvalPartners, der Initiativen der Weltbank (CLEAR: Centers for Learning on Evaluation and Results) oder der Bundesregierung über das DEval (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit) sollen hierzu einen Beitrag leisten.

Gemessen an den gesellschaftlichen Funktionen der Evaluation dient diese Unterstützung bisher vor allem der Stärkung der Managementfunktion von Evaluation sowie der Rechenschaftslegung, insbesondere von Regierungen. Die Unterstützung der Aufklärungsfunktion von Evaluation spielt bisher weniger eine Rolle, bietet aber ein ungeheures Potential. Damit Evaluation glaubwürdig prüfen kann, ob politische Strategien, Programme und Maßnahmen einen Beitrag zur Lösung dringender gesellschaftlicher Probleme leisten, bedarf es einerseits unabhängiger Evaluationseinrichtungen, die unabhängig von administrativem Druck und ausgestattet mit ausreichenden Finanzmitteln diese Aufgabe erfüllen können. In einigen Ländern verfügen Rechnungshöfe über ein solches Mandat (allerdings nicht in Deutschland) oder sie haben dafür eigene Institutionen gegründet (wie in Deutschland das DEval) (vgl. Stockmann 2012).

Andererseits kann die Zivilgesellschaft hier eine wichtige Rolle einnehmen. Die in diesem Arbeitspapier vorgenommene Analyse des Verhältnisses von CSOs und Evaluation zeigt, dass CSOs zunehmend die Management- und Legitimitätsfunktion von Evaluation internalisieren, um zum einen die Lern- und Steuerungspotentiale der Evaluation für Managemententscheidungen zu nutzen, und zum anderen, um die steigenden Anforderungen insbesondere der Geldgeber nach „Accountability“ zufriedenstellen zu können. In den letzten Jahren haben – ganz im Sinne der Aufklärungsfunktion von Evaluation – zunehmend „social accountability initiatives“ durch CSOs an Bedeutung gewonnen – allerdings ohne damit unbedingt M&E-Methoden zu verwenden. Wie die hier aufgelisteten Beispiele zeigen, werden für solche Initiativen verschiedene Instrumente oder Methodiken eingesetzt, z.B.

- *Citizen Report Cards*, durch die die Zufriedenheit der Bürger mit öffentlichen Gütern oder Dienstleistungen erfasst wird,
- *Sozialaudits*, mit denen Informationen zu den finanziellen Ausgaben und Umsetzungsproblemen gesammelt werden,
- *Community Monitorings*, die die Leistungserbringung kontinuierlich überwachen sollen und
- *Community Score Cards* als ein Hybrid der drei vorangegangenen Instrumente.

Offenbar fokussieren diese Methodiken noch sehr stark auf die kommunale Ebene und nutzen die Potentiale von M&E noch nicht ausreichend. Hier liegt für den Aufbau von M&E-Strukturen im Rahmen von CSO - social accountability initiatives eine große Chance, die es zu ergreifen gilt und in eine klare Empfehlung an das DEval und seine Partner mündet: nämlich die Zivilgesellschaft gerade in ihrer Aufklärungsfunktion von Evaluation zu unterstützen und CSOs durch ECD in ihren social accountability initiatives zu stärken. Hierfür ist eine stärkere Zusammenarbeit mit Gebern, die social accountability initiatives fördern und Ge-

bern, die ECD betreiben, anzustreben, um gemeinsame Konzepte und Förderstrategien zu entwickeln. Das DEval könnte hier eine Führungsrolle einnehmen.

6. Literatur

Borrmann, A.; Stockmann, R. (Hg.) (2009): Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Band 1: Systemanalyse. Münster: Waxmann.

Carman, J. G. (2013): Evaluation in an Era of Accountability: Unexpected Opportunities – A Reply to Jill Chouinard. In: American Journal of Evaluation, 34(2), 261-265.

Chaplowe, S. G.; Engo-Tjéga, R. B. (2007): Civil Society Organizations and Evaluation. In: Evaluation, 13(2), 257-274.

Chouinard, J. A. (2013): The Case for Participatory Evaluation in an Era of Accountability. In: American Journal of Evaluation, 34(2), 237-253.

Dahler-Larsen, P. (2006): Evaluation after Disenchantment? Five Issues Shaping the Role of Evaluation in Society. In: Shaw, I.F.; Greene, J.C.; Melvin M. (Hg.): Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices. London: Sage, 141-160.

DEval (2015): Evaluation Capacity Development. Online verfügbar unter: <http://www.deval.org/de/evaluation-capacity-development.html>, zuletzt eingesehen am 19.10.2015.

Edwards, M. (1999) Future Positive: International Co-operation in the 21st Century. London: Earthscan.

Ehrenberg, J. (1999): Civil society. The critical history of an idea. New York, London: New York University Press.

Fox, J. A. (2015): Social Accountability. What Does the Evidence Really Say? In: World Development, 72, 346-361.

Gaventa, J.; McGee, R. (2013): The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. In: Development Policy Review, 31(1), 3-28.

GAO (2004): Results-Oriented Government. GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results. Washington, D.C.: GAO.

GAO (2015): Agencies Report Positive Effects of Data-Driven Reviews on Performance but Some Should Strengthen Practices. Washington, D.C.: GAO.

Gildemyn, M. (2014): Understanding the Influence of Independent Civil Society Monitoring and Evaluation at the District Level: A Case Study of Ghana. In: American Journal of Evaluation, 35(4), 507-524.

GPSA (2015): Grantee Projects. Online verfügbar unter: <http://www.thegpsa.org/sa/project>, zuletzt eingesehen am 13.09.2015.

Hanberger, A. (2001): Policy and Program Evaluation, Civil Society, and Democracy. In: American Journal of Evaluation, 22(2), 211-228.

- Hanberger, A. (2006): Evaluation of and for Democracy. In: *Evaluation*, 12(1), 17-37.
- House, E. R. (2006): Democracy and Evaluation. In: *Evaluation*, 12(1), 119-127.
- Hudock, A. C. (2000): 'NGOs' Seat at the Donor Table: Enjoying the Food or Serving the Dinner? In: *IDS Bulletin*, 31(3), 14-18.
- Joshi, A. (2013): Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery. In: *Development Policy Review*, 31(1), 29-48.
- Kasfir, N. (1998): The Conventional Notion of Civil Society: A Critique. In: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 36(2), 1-20.
- Krimmer, H.; Priemer, J. (2013): *ZiviZ-Survey 2012. Zivilgesellschaft verstehen*. Berlin: ZiviZ.
- McNeil, M.; Malena, C. (Hg.) (2010): *Demanding Good Governance. Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington, D.C.: Weltbank.
- Mohan, G.; Stokke, K. (2000): Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism. In: *Third World Quarterly*, 21(2), 247-268.
- Mueller-Hirth, N. (2012): If you don't count, you don't count: Monitoring and evaluation in South African NGOs. In: *Development and Change*, 43(3), 649-670.
- Muir, A.; Rowley, J. (2014): *End of Programme Review. Governance and Transparency Fund*. Online verfügbar unter: <https://www.gov.uk/guidance/governance-and-transparency-fund-gtf>, zuletzt eingesehen am 02.10.2015.
- OECD (2012): *Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment Systems in Selected OECD Countries and the European Commission*. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>, zuletzt eingesehen am 28.10.2015.
- OECD (2015): *Developing evaluation capacities*. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingcapacitydevelopment.htm>, zuletzt eingesehen am 19.10.2015.
- Orvis, S. (2001): Civil Society in Africa or African Civil Society? In: *Journal of Asian and African Studies*, 36(1), 17-39.
- Pearce, J. (2000): Development, NGOs, and civil society: the debate and its future. In: Eade, D. (Hg.): *Development, NGOs, and Civil Society*. Oxford: Oxfam, 15-43.
- Roth, S. (2003): NGOs – Von Unruhestiftern zu akzeptierten Partnern? Online verfügbar unter: <https://www.dbresearch.de/PROD/999/PROD0000000000054152.pdf>, zuletzt eingesehen am 20.10.2015.
- Sarker, A. E.; Hassan, M. K. (2010): Civic Engagement and Public Accountability: An Analysis with Particular Reference to Developing Countries. In: *Public Administration & Management*, 15(2), 381-417.
- Segone, M.; Heider, C.; Oksanen, R.; de Silva, S.; Sanz, B. (2013): Towards a shared framework for National Evaluation Capacity Development. In: Segone, M.; Rugh, J. (Hg.):

Evaluation and Civil Society Stakeholders' perspectives on National Evaluation Capacity Development. k.A.: UNICEF, EvalPartners, IOCE, 16-42.

Stockmann, R. u.a. (2000): Wirksamkeit deutscher Berufsbildungszusammenarbeit. Ein Vergleich zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Programmen in China. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Stockmann, R. (2012): Von der Idee zur Institution. Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung gegründet. In: Zeitschrift für Evaluation, 1/2012, 85-93.

Stockmann, R.; Meyer, W. (2014): Evaluation. Eine Einführung. 2. Auflage. Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

The Economist (December 11, 1999): The non-governmental order. Online verfügbar unter: <http://www.economist.com/node/266250>, zuletzt eingesehen am 19.10.2015.

van der Borgh, C.; Terwindt, C. (2014): NGOs under Pressure in Partial Democracies. New York: Palgrave Macmillan.

Wallace, T. (2002): The Role of Non-Governmental Organisations in African Development. Critical Issues. In: Belshaw, D.; Linington, I. (Hg.): Renewing Development in Sub-Saharan Africa: Policy, Performance and Prospects. London, New York: Routledge, 230-247.

Weltbank (2012): The Global Partnership for Social Accountability: A New Mechanism to Support Civil Society Organizations. Online verfügbar unter: <http://go.worldbank.org/IYXBSB8JC0>, zuletzt eingesehen am 02.10.2015.

Weltbank (2013): World Bank – Civil Society Engagement. Review of Fiscal Years 2010-2012. Washington, D.C.: Weltbank.