



STABSSTELLE EVALUATION

JAHRESBERICHT 2008

Berichtersteller: Dr. Dirk Erdmann Guenther

Bonn, im Februar 2009

Jahresbericht 2008 der Stabsstelle Evaluation

(Dr. Dirk Guenther – 27.2.2009)

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassung	2
1 Selbstverständnis der Stabsstelle Evaluation	2
2 Evaluationen im Berichtszeitraum (2008)	3
2.1 Evaluationen von Einzelprojekten der Auslandsarbeit	6
2.2 Programmevaluationen der Auslandsarbeit	9
2.3 Übergreifende Auswertung der Auslandsarbeit nach DAC Kriterien	10
2.4 Monitoring ausgewählter Strategieziele in der Auslandsarbeit	15
2.5 Ersteinschätzung zum Jahresthema „Hilfe zur Selbsthilfe“	18
2.6 Übergreifende Überlegungen zur Nachhaltigkeit in der Auslandsarbeit	21
2.7 Evaluation der Pilotphase „Dezentralisierung der Außenstrukturen“	23
2.8 Evaluation von Inlandsprojekten	24
3 Umsetzung des Fachkonzeptes Wirkungsorientierte Evaluation	25
4 Empfehlungen	26
5 Ausblick auf das Jahr 2009	27

Zusammenfassung

Die zusammenfassende Auswertung der Evaluationsergebnisse des Jahres 2008 ergibt ein überwiegend positives Bild der untersuchten Vorhaben und damit auch der Programm- und Projektarbeit der Welthungerhilfe.

Die Stabsstelle Evaluation führte im Jahre 2008 insgesamt achtundzwanzig Evaluationen durch. Die Mehrzahl der Evaluationen bezog sich auf Projekte der Auslandsarbeit. Wie im vergangenen Jahr wurden wieder Programme und Themen in das Evaluationsprogramm aufgenommen. Auch Inlandsprojekte sind in der regulären Evaluationsarbeit integriert.

Über alle Evaluationen wurden siebenundsiebzig Einzelvorhaben und ein Finanzvolumen von etwa 59 Millionen Euro abgebildet. Hiervon entfielen auf Auslandsprojekte etwa 56 Millionen Euro und auf Inlandsprojekte etwa 1 Millionen Euro. Über die Themenevaluation „Pilotphase Dezentralisierung der Außenstrukturen“ wurden Projektkosten von etwa 2 Millionen Euro abgebildet.

Die überwiegende Anzahl der Projekte, sowohl der Partner als auch der Außenstrukturen der Welthungerhilfe, zeichnete sich durch eine hohe Relevanz und weitgehend gute Effizienz, Effektivität und Wirkungen aus. Die Nachhaltigkeit einiger Vorhaben stellte sich dagegen etwas schwächer dar. Diese Problematik wird im Bericht näher erörtert.

Zum Querschnittsthema „Hilfe zur Selbsthilfe“ der Evaluationen der Jahre 2008/2009 kann eine erste Zwischenbilanz gezogen werden.

Das Pilotvorhaben Umsetzung „Wirkungsorientierte Evaluation der Auslandsarbeit der Welthungerhilfe“ wurde erfolgreich abgeschlossen. Die Ergebnisse müssen nun in die reguläre Projektarbeit integriert werden.

1. Selbstverständnis der Stabsstelle Evaluation

Die Stabsstelle Evaluation (S01) leistet einen Beitrag

- zur Verbesserung zukünftiger Politiken, Programme und Projekte durch Rückmeldung von Lernerfahrungen und
- zur Schaffung einer Basis für Rechenschaftslegung der Organisation.

Auch die Evaluation ist „Moden“ unterworfen. Während das Interesse in den letzten Jahren allgemein sehr viel stärker auf „Lernen“ gelegt wurde, ist derzeit (nicht zuletzt auch Aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an das BMZ) eine Verschiebung des Gewichtes zurück zur „Rechenschaftslegung“ festzustellen. Die Welthungerhilfe hat, anders als viele andere Organisationen, seit mehreren Jahren beide Aspekte in ihren Evaluationen bearbeitet und wird damit auch weiterhin beiden Aufgaben gerecht.

Wirkungen sollen nicht nur von Projekten ausgehen, sondern auch von Evaluationen. Die Stabsstelle hat daher damit begonnen, die Nützlichkeit von Evaluationen punktuell zu untersuchen. In ersten Projekten in der Dominikanischen Republik, in Indien und in 2008 auch in Ruanda und Kongo wurden hierzu abgeschlossene Evaluationen, orientiert an den DeGEval Standards, hinsichtlich Nützlichkeit und Umsetzung von Empfehlungen mit den Partnern und Außenstrukturen diskutiert.

Voraussetzung für das Lernen aus Evaluation ist aus Sicht der Welthungerhilfe die Verankerung einer „Lernkultur“ innerhalb der Organisation, die sich von einer „Fehlerkultur“¹

¹ Unter einer „Fehlerkultur“ ist zu verstehen, dass festgestellte Defizite als Fehlleistungen einzelner verstanden und mit einer entsprechenden Schuldzuweisung versehen werden. „Lernkultur“ dagegen ermutigt die Mitarbeiter

abzusetzen hat. Erste Erfolge zur Verankerung dieser Lernkultur wurden in 2007 und 2008 erreicht. Es bleibt aber weiterhin eine wichtige Herausforderung der nächsten Jahre, eine solche Lernkultur, insbesondere den konstruktiven Umgang mit Kritik, innerhalb der Organisation konsequent zu verankern.

Zur Erhöhung der Transparenz von Evaluationen veröffentlicht die Welthungerhilfe die Jahresberichte der Stabsstelle Evaluation zusammen mit den Zusammenfassungen der Evaluationsberichte auf ihrer Internet Seite.

2. Evaluationen im Berichtszeitraum (2008)

Methodisches

Auf der Basis der „Kurzfassungen der Evaluationsergebnisse“ führt die Stabsstelle nun im vierten Jahr übergreifende Auswertungen durch, die im Jahresbericht dargestellt werden. In den letzten drei Jahren erfolgte diese Auswertung nach einem einheitlichen Bewertungsraster, so dass mit diesem Bericht nun eine größere Menge an Einzelauswertungen zusammengekommen ist, die auch eine Auswertung nach Einzelkriterien und Regionen ermöglicht.

Das wesentliche Referenzsystem der Auswertung sind die Wirkungen der Vorhaben für die und bei den Zielgruppen. Hieraus sind Erkenntnisse über die Sinnhaftigkeit der Vorhaben und damit über die Qualität der Arbeit der Welthungerhilfe ableitbar.

Diese übergreifende Auswertung orientiert sich an den international verabredeten DAC Kriterien (Development Assistance Committee der OECD) und bezieht sich somit auf die Untersuchung von Effizienz, Effektivität, Relevanz, Wirkungen und Nachhaltigkeit.

Zum Jahresbeginn 2008 wurden die „Standard Terms of Reference“ zur Evaluation von Einzelprojekten der „Entwicklungszusammenarbeit“ und seit Ende 2008 auch der „Nothilfe“ aktualisiert. Somit wird nun auch der Aufbau der Evaluationsberichte der Welthungerhilfe konsequent aus diesen DAC Kriterien hergeleitet.

Allerdings muss weiterhin angemerkt werden, dass die Mehrzahl der Vorhaben der Welthungerhilfe und ihrer Partner immer noch nicht über ein zufriedenstellendes Wirkungsmonitoring verfügt. Die entsandten externen Gutachter sind somit weiterhin oft in der Situation, eine Wirkungsbeurteilung aus einer Analyse der Durchführung und aufgrund von Plausibilitätsbeziehungen und Beobachtungen vor Ort abzuleiten. Erst nach vollständiger Einführung eines Wirkungsorientierten Monitorings kann hier von einer besseren Basis ausgegangen werden. Somit bleiben Aussagen zu Wirkungen der Auslandsprogramme auch für 2008 noch unscharf.

Zur Untersuchung von Wirkungen insbesondere aus Sicht der Zielgruppen werden in der Evaluation von Auslandsprojekten inzwischen verstärkt partizipative Methoden eingesetzt. Dies trägt meist zu einer verbesserten Triangulation der Daten bei und erhöht damit die Belastbarkeit der Ergebnisse. Auch konnte bei der Nachbetreuung von Evaluationen zum Teil festgestellt werden, dass Erfahrungen mit partizipativen Methoden während der Evaluationen auch die Analysefähigkeit von Zielgruppen positiv beeinflussen, eine Qualifikation, die in der weiteren Projektarbeit genutzt werden kann (z.B. RWA 1031, IND 1136).

einer Organisation, aus festgestellten Defiziten zu lernen und damit Verbesserungen voranzubringen. Die Verankerung von Lernkultur in einer Organisation ist eine Leitungsaufgabe.

Doch wurden während der praktischen Evaluationstätigkeit auch Grenzen der methodischen Anwendung deutlich: Für die Nutzung partizipativer Methoden ist der Einsatz von lokalen Koevaluatoren unbedingt erforderlich. Die methodischen Kenntnisse der verfügbaren Koevaluatoren, des Projektpersonals sowie auch der Übersetzer sind in einigen Ländern, in denen die Welthungerhilfe arbeitet, aber anscheinend noch so niedrig, dass die Verwendung partizipativer Methoden in der Evaluation derzeit noch nicht möglich ist (z.B. TJK 1046, AFG 1100). Dieses Problem ist insbesondere in Zentralasien auffällig und sollte im Rahmen der Projektarbeit sukzessive angegangen werden.

Umfang der Evaluationen

Die Stabstelle Evaluation führte im Berichtszeitraum insgesamt achtundzwanzig Evaluationen durch. Hiervon bezogen sich zweiundzwanzig Evaluationen auf Einzelprojekte der Auslandsarbeit und zwei Evaluationen auf die Inlandsarbeit. Zudem wurden drei Programmevaluation und eine Themenevaluation der Auslandsarbeit durchgeführt.

Durch alle Evaluationen wurden insgesamt siebenundsiebzig Projekte und ein Finanzvolumen von 59.796.794 Euro abgebildet (vergl. Tab. 1).

Tabelle 1: Anzahl der in 2008 durchgeführten Evaluationen, der damit abgebildeten Vorhaben sowie des evaluierten Finanzvolumens

Evaluationstyp	Evaluationen (Anzahl)	abgebildete Einzelprojekte	abgebildetes Finanzvolumen
Themen (Dezentralisierung)	1	3	2.201.400
Einzelprojekte Inland	2	2	1.349.500
Programme Ausland	3	41	16.216.473
Einzelprojekte Ausland	22	31	40.029.421
Summe	28	77	59.796.794

Eine Evaluation des Sektorvorhabens „Millenniumsdörfer“ wurde in 2008 begonnen und wird in 2009 abgeschlossen.

Abbildung des Portfolios der Auslandsarbeit

Die externen Evaluationen sollen in etwa das regionale und sektorale Portfolio der Welthungerhilfe abbilden. Die Stabsstelle Evaluation gibt hierzu eine Orientierung an die zuständigen Mitarbeiter des Bereiches „Programme und Projekte“ (B1). Die konkrete Meldung zur Evaluation erfolgt dann üblicherweise eigenverantwortlich durch die zuständigen Programmmanager. Diese Meldung soll sich hinsichtlich des Portfolios an den Projektbewilligungen des Vorvorjahres orientieren.

In den Abbildungen 1 und 2 wurden die Bewilligungen der Jahre 2004 bis 2006 mit den Evaluationen von 2005 bis 2008 (beide als prozentualer Anteil) gegenübergestellt. Programm- und Themenevaluationen wurden den entsprechenden Gruppen zugeordnet. Sowohl das regionale als auch das sektorale Portfolio wird ausgewogen abgebildet, wobei aus inhaltlichen Gründen der Förderbereich „Landwirtschaft und Ernährungssicherung“ (FB 1) etwas überrepräsentiert ist.

Abbildung 1: Abbildung des Welthungerhilfe Sektorportfolios durch Evaluation – Vergleich der bewilligten Vorhaben der Jahre 2004 – 2006 mit den evaluierten Vorhaben der Jahre 2005 – 2008

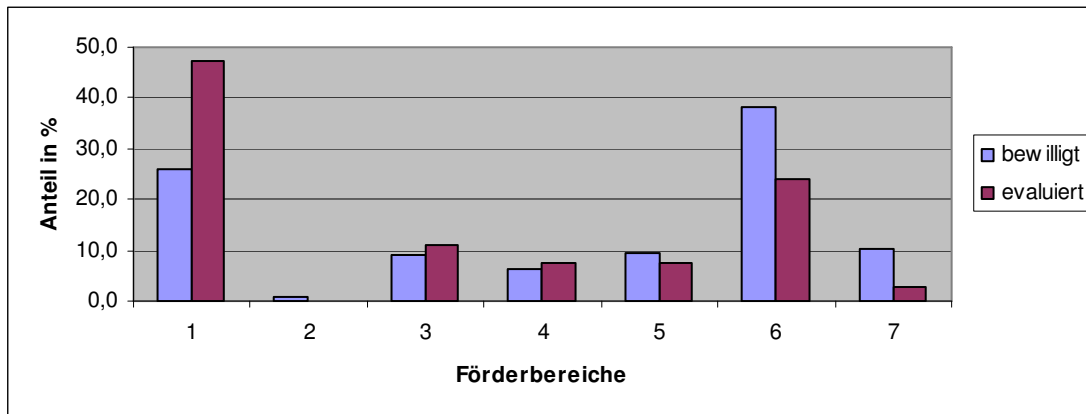
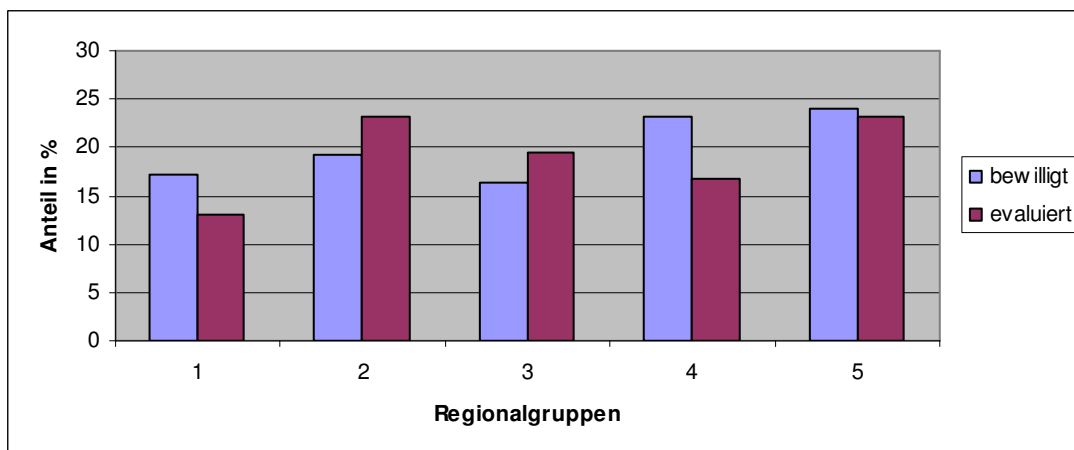


Abbildung 2: Abbildung des Welthungerhilfe Regionalportfolios durch Evaluation – Vergleich der bewilligten Vorhaben der Jahre 2004 – 2006 mit den evaluierten Vorhaben der Jahre 2005 – 2008 (Anteil in Prozent)



Sicherheitsaspekte

Die Welthungerhilfe ist immer mehr auch in Ländern aktiv, in denen Sicherheitsaspekte stärker berücksichtigt werden müssen. Während in 2006 bei sieben und in 2007 in vierzehn Missionen Sicherheitsaspekte eng nachgehalten werden mussten, war dies in 2008 in zehn Fällen erforderlich. In Sri Lanka, Zimbabwe, Kenia und Somaliland mussten insgesamt fünf Missionen aus Sicherheitsgründen verschoben oder storniert werden.

Seit 2006 baut die Stabsstelle Evaluation Sicherheitsfragen systematisch in die Vorbereitung der Gutachter ein. Sie arbeitet hier in enger Abstimmung mit den zuständigen Regionalgruppen sowie der in der Fachgruppe „Wissen Innovation Beratung“ (FG WIB) eingerichteten Einheit des „Sicherheitsbeauftragten“. In 2008 nahmen erstmals zwei Gutachter an einer Sicherheitsschulung innerhalb der Rahmenvereinbarung zwischen BBK/AKNZ und der Welthungerhilfe teil.

Ein Problem, dass nur indirekt mit dem Thema Sicherheit verbunden ist, besteht darin, dass Projektgebiete der Welthungerhilfe für externe Gutachter z.T. nicht frei zugänglich sind (LKA 1051/52/55/62/64; MMR 1012/26; AFG 1090/1100/1081/1068; PAK 1015). In vielen Fällen

konnte während der Evaluation nur noch etwa die Hälfte des Projektgebietes besucht werden. Dieses Problem tritt nun schon seit mehreren Jahren auf, war aber in 2008 besonders auffällig. Sicherheits- und Zugangsprobleme schränken damit Evaluationen zum Teil erheblich ein. Hier ist mittelfristig von der Welthungerhilfe im Sinne der Rechenschaftslegung eine Entscheidung zu fällen, bis zu welchem Umfang Projekte durchgeführt werden können, die über längere Zeiträume faktisch nicht frei evaluierbar sind.

Sicherheitsaspekte schränken in einigen Ländern aber auch die Effizienz und Effektivität der Projekte ein, so mussten z.B. in Afghanistan mehrfach Projektaktivitäten aufgrund von Sicherheitsaspekten unterbrochen werden, was die Zielerreichung zum Teil erheblich beeinträchtigte (AFG 1081, AFG 1090). Auch führen die Sicherheitsvorkehrungen (z.B. die „Zwei Kfz Politik“ oder „Zebraeinsätze“) zum Teil zu deutlich höheren Durchführungskosten (PAK 1015, AFG 1081).

2.1 Evaluationen von Einzelprojekten der Auslandsarbeit

Im Berichtszeitraum wurden zweiundzwanzig Evaluationen von Einzelprojekten durchgeführt, (Tabellen 2 und 3). Eine Evaluation (PRK 1031 / 1035), die bereits in 2007 begonnen aber erst in 2008 abgenommen wurde, wird in diesem Bericht ausgewertet. Fünf Untersuchungen bezogen sich auf Partnerprojekte und achtzehn auf eigenimplementierte Vorhaben. Insgesamt wurden durch Einzelprojektevaluationen 31 Projekte abgebildet.

Fünf Evaluationen der ursprünglichen Planung wurden storniert, sieben verschoben. In fünf Fällen erfolgte diese Planänderung aus Sicherheitsgründen.

Eine Evaluation, die in 2008 durchgeführt aber noch nicht abgenommen wurde (MLI 1031), wird an dieser Stelle nicht ausgewertet aber benannt.

Tabelle 2: In 2008 durchgeführte Evaluationen von Einzelprojekten in Lateinamerika und in Asien

(FB: Förderbereich², BWS: Bewilligungssumme)

Projekttitle und Projektnummer	BWS (in €)	FB	Projekt- träger
RG 1 - Lateinamerika			
Lokale Wirtschaftsförderung zur Ernährungssicherung von Kleinbauernfamilien in Bolivien (BOL 1028)	1.078.926	1	AIPE / IPTK / CIAC
Programm zur Förderung kleinbäuerlicher Familien in der Pufferzone des Manu Nationalparks (PER 1072)	1.449.982	1	DRIS
RG 2 – Süd- und Südostasien			
Wiederaufbau nach der Tsunami Katastrophe in Sri Lanka – Wiederherstellung der Lebensgrundlage und der dörflichen Infrastruktur im Norden Sri Lankas (LKA 1051/52/55/62/64)	6.490.519	6	Sewa Lanka Foundation
Ernährungssicherung in ehemaligen Drogenanbaugebieten und Ernährungssicherung für ehemalige Mohnbauern (MMR 1012/26)	2.402.779	1	Welthungerhilfe
Ausbildungszentrum für Straßenkinder in Phnom Penh und Kampong Cham (KHM 1015)	1.683.752	5	Mith Samlanh
Sicherung der Einkommenserwirtschaftung der ländlichen Bevölkerung in zwei Sub-Distrikten, Simeulue, Aceh Provinz, Indonesien (IDN 1029)	814.640	6	Welthungerhilfe
Trinkwasser und Sanitärprogramm im ländlichen und kleinstädtischen Gebiet des Kreises Anbyon und Kujang (PRK 1031 / 1035) (durchgeführt 2007, abgenommen 2008)	1.207.000	3	Welthungerhilfe
RG 3 – Zentralasien			
Landwirtschaftliche Förderung Jowzjan Provinz, Nordafghanistan (AFG 1090)	1.080.000	1	Welthungerhilfe
Aufbau und Rehabilitierung der Basisversorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen in ausgewählten Regionen der Provinz Kunduz und Takhar / Nordafghanistan (AFG 1100)	530.000	3	Welthungerhilfe
Wasserbewirtschaftung im Kunduzbecken / Afghanistan (AFG 1081)	1.600.000	1	Welthungerhilfe
Schutz von Wassereinzugsgebieten und Waldregenerierung im Nordosten Afghanistans „People for Environment – Environment for People – PEEP) (AFG 1068)	2.218.762	1	Welthungerhilfe
Wiederaufbau der durch Erdbeben zerstörten Trinkwasserversorgung und der sanitären Einrichtungen im Distrikt Shangla – Northwest Frontier Provinz / Pakistan (PAK 1015)	550.000	6	Welthungerhilfe
Ernährungssicherung Oberes Zeravshan-Tal (TJK 1046)	840.000	1	Welthungerhilfe
Entwicklung lokaler Ressourcen im Eravshan-Tal im Rahmen des Community Agriculture & Watershed Management Project (CAWMP) (TJK 1052)	1.220.000	1	Welthungerhilfe
Integrierte ländliche Entwicklung im Wassereinzugsgebiet des Kyzylsu (TJK 1052)	770.000	1	Welthungerhilfe

² Die Welthungerhilfe hat in 2007 die Nummerierung der Förderbereiche umgestellt, die hier angegebenen Nummern beziehen sich vereinheitlicht auf die alten Förderbereiche

Tabelle 3: In 2007 durchgeführte Evaluationen von Einzelprojekten in Afrika
(FB: Förderbereich, BWS: Bewilligungssumme)

Projekttitle und Projektnummer	BWS (in €)	FB	Projekt- träger
RG 4 – West- und Zentralafrika			
Ländliches Entwicklungsprojekt im Kreis Tenenkou, Mali (MLI 1031) (noch nicht abgenommen)	760.000	1	Welthun- gerhilfe
Integrierte Entwicklung und Bewirtschaftung von Talauen und angrenzenden Hügeln in der Südprovinz (ESIRU) (RWA 1024 / 1031)	8.630.000	1	Welthun- gerhilfe
Ernährungsprojekt für Kinder und Mütter in Madagaskar (MDG 1016)	1.307.000	1	Welthun- gerhilfe
Projekte zur Ernährungssicherung und Förderung des Reisanbaus, Vangaindrano (MDG 1021 / 1022)	1.647.000	1	Welthun- gerhilfe
RG 5 - Östliches- und Südliches Afrika			
Rehabilitation und Ernährungssicherung in Unity State (SDN 1045)	725.228	1	Welthun- gerhilfe
Verbesserung landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen (ZWE 1022)	1.403.850	6	Welthun- gerhilfe
Integriertes Ernährungssicherungsprogramm in den Munizipien Caimbambo und Chongori, Benguela, Angola (AGO 1033)	1.319.983	1	Welthun- gerhilfe
Wasserversorgung und Dürrevorkehrung in der Afar Region (ETH 1071)	300.000	3	APDA

Die Bewilligungssumme aller evaluierten Einzelvorhaben betrug zusammen 40.029.421 Euro (Tabelle 4 und 5). Fünfzehn Evaluationen bezogen sich auf den Förderbereich (1) „Landwirtschaft und Ernährungssicherung“, dem entsprach eine Bewilligungssumme von 27.049.660 Euro. Der zweite wichtige Förderbereich (6) „Krisen, Konflikte und Katastrophen“ war mit vier Evaluationen und einer Bewilligungssumme von 9.259.009 Euro abgebildet.

Tabelle 4: Durchgeführte Evaluationen von Einzelprojekten und deren Bewilligungssummen pro Regionalgruppe

Förderbereiche	Evaluationen pro Förderbereich	Bewilligungssumme (Euro)
Lateinamerika (RG1)	2	2.528.908
Süd- und Südostasien (RG2)	4+1	12.598.690
Zentralasien (RG 3)	8	8.808.762
West- und Zentralafrika (RG 4)	4	12.344.000
Östliches- und Südliches Afrika RG5)	4	3.749.061
Summe	22+1	40.029.421

Tabelle 5: Durchgeführte Evaluationen von Einzelprojekten und deren Bewilligungssummen pro Förderbereich

Förderbereiche	Evaluationen pro Förderbereich	Bewilligungssumme (Euro)
1 Landwirtschaft und Ernährungssicherung	15	27.049.660
2 Handwerk und Gewerbe, Existenzgründungen	0	0
3 Basisinfrastruktur	2+1	2.037.000
4 Zivilgesellschaft	0	0
5 Kinder und Jugendliche	1	1.683.752
6 Krisen, Konflikte und Katastrophen	4	9.259.009
7 Sonstige Fördermaßnahmen	(3 Evaluationen im Rahmen der Dezentralisierung)	(siehe Kapitel 2.7)
Summe	22+1	40.029.421

2.2 Programmevaluationen der Auslandsarbeit

In 2008 wurden drei Programmevaluationen durchgeführt, das „Regionalprogramm in Indien“ (Geographically based Programme India), das Programm zur „Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Lateinamerika“ sowie das „Landesprogramm Laos und Kambodscha“. Das Programmvolumen der drei Evaluationen beläuft sich auf insgesamt 16.216.473 Euro. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich das Finanzvolumen in Laos und Kambodscha aus den Kosten des Regionalbüros (800.000 Euro) und denen für die Einzelprojekte (6.300.629 Euro) zusammensetzt. Insgesamt wurden durch die drei Programmevaluationen 41 Einzelprojekte abgebildet (Indien 25, Lateinamerika 4, Laos 6 und Kambodscha 6).

Tabelle 6: In 2008 durchgeführte Programmevaluationen (FB: Förderbereich, BWS: Bewilligungssumme)

Programmtitel und Programmnummer	BWS (in €)	FB
Regionalprogramm Indien (IND 1096)	8.000.000	1/5/7
Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in vier lateinamerikanischen Ländern (SAM 1001 – 1005)	1.115.844	5
Landesprogramm Laos und Kambodscha (Regionalbüro - KHM 1023)	800.000 + 6.300.629	1/5/7
Summe	16.216.473	

Viele in der Vergangenheit von der Stabsstelle evaluierten „Programme“ waren meist reine „Sammelfinanzierungen“ (z.B. Tsunami, Kaschmir, Pakistan). In allen drei in 2008 evaluierten Programmen, insbesondere aber in Indien (1096) und Lateinamerika (SAM 1001 - 1005), geht die Welthungerhilfe nun auch erfolgreich den Weg von einer parallel laufenden Unterstützung ihrer Partner zu einer besser vernetzten Zusammenarbeit zu kommen. Es wird hierbei nicht nur der fachlich inhaltliche Austausch verbessert, es ist zudem und insbesondere beim Vorhaben in Lateinamerika (SAM 1001 - 1005) auch davon auszugehen, dass sich die Wirkungen durch die intensivere Zusammenarbeit verstärken.

2.3 Übergreifende Auswertung der Auslandsarbeit nach DAC Kriterien

Die übergreifende Auswertung der Evaluationen der Auslandsarbeit der Welthungerhilfe basiert auf den Ergebnissen von 23 ausgewerteten Einzelprojektevaluationen sowie 3 Programmevaluationen. Die Ergebnisse wurden nach den DAC Kriterien systematisiert. Einzelprojektevaluationen, die mehrere Projekte betrafen, wurden zusammenfassend betrachtet.

Die Ergebnisse der Auswertung sind denen der beiden Vorjahre sehr ähnlich. In der Synthese der analysierten Einzelprojekte fällt wiederum die hohe Relevanz und Qualität der Durchführung der Maßnahmen ins Auge. Die Qualität der Wirkungserfassung (durch Projektmonitoring) sowie der Planung sind dagegen weiterhin deutlich schwächer. Zur inhaltlichen Qualität der Projekte der Welthungerhilfe kann somit übergreifend, während der letzten drei Jahre, ein Gleichstand aber keine Qualitätsverbesserung berichtet werden.

Die **Relevanz** der untersuchten Vorhaben ist, wie in den Vorjahren, im Wesentlichen gegeben (vergl. Tabelle 7). Die Projekte und Programme beziehen sich auf Kernprobleme der Zielgruppen, meist im Sinne der Armutsminderung oder der Ernährungssicherung (einschließlich Trinkwasserversorgung) sowie der direkten Überlebenshilfe. Wenige Vorhaben, die nur ein weniger wichtiges Kernproblem der Zielgruppe angehen (z.B. AFG 1100, TJK 1046, IDN 1029), wurden etwas schwächer bewertet. Auch wurden in nahezu allen Projekten die entwicklungspolitischen Ziele der Welthungerhilfe in vollem Umfang verfolgt. In 2008 wurde systematisch damit begonnen auch die Relevanz der Vorhaben im Sinne der Kofi-Richtlinien, der Partnerorganisationen und der Ziele der Regierungen der Gastländer zu untersuchen. Auch hier ergaben sich durchweg gute Ergebnisse.

Tabelle 7: Bewertung der in 2008 evaluierten Vorhaben nach den DAC Kriterien Relevanz, Effektivität und Effizienz (n= 26)

DAC Kriterium	Bewertung (in %)				
	gut	normal	schwach	Abbruch erforderlich	keine Angabe oder nicht relevant
Relevanz					
Kernproblem der Zielgruppe	84	16	0	0	0
Welthungerhilfe Ziele	96	4	0	0	0
Effektivität					
Zielerreichung	64	24	12	0	0
Zielrealismus	52	24	24	0	0
Planungsqualität	24	36	40	0	0
Durchführungsqualität	84	16	0	0	0
Effizienz					
K/N Projekt	28	52	16	0	4
K/N Maßnahmen	52	40	0	0	8

Auch die **Effektivität** der Vorhaben ist (wie auch in den vergangenen Jahren) in der überwiegenden Mehrheit der Vorhaben weiterhin zufrieden stellend. Die Ziele der Vorhaben (insbesondere Output / Leistungsebene) können üblicherweise zumindest in den wichtigsten Bereichen erreicht werden. Die Durchführungsqualität ist üblicherweise gut.

Im Bereich der Planungsqualität und des Zielrealismus zeigt sich aber weiterhin ein deutlich differenzierteres Bild: Einer Reihe von Vorhaben gelingt es in vorbildlicher Weise konzeptionell gut und wirkungsorientiert zu planen (RWA 1024 /31, PER 1072, BOL 1026,

SAM 1001, IND 1096). Sie werden systematisch vorbereitet und legen der Planung die erforderlichen Analysen zu Grunde.

Andere Vorhaben fallen dagegen deutlich ab (IDN 1029, AFG 1068, MDG 1016, SDN 1045, AGO 1033, PRK 1031/35). Problematisch erscheint es dem Berichtsersteller, dass S01 inzwischen bereits Rückmeldungen von EU Delegationen (AFG / SOM) erhält, die sich zu schlechter Planungsqualität und geringem Zielrealismus einiger Welthungerhilfevorhaben äußerten. (*Auszug Dienstreisebericht SL01 vom 30. September 2008, Gespräch mit Herrn Luciano Mosele EU Delegation in Nairobi - Kenia, Einheit für „Somalia Operations“: „Die Ziele der Welthungerhilfe Projekte sind in Somaliland oft sehr überambitioniert und sind für die vorgesehene Laufzeit oft völlig unrealistisch. Die dazu verwendeten Indikatoren unterstreichen dies noch. Oft sind diese auch gar nicht (oder nicht mit vertretbarem Aufwand, bzw. in der Projektlaufzeit) zu erfassen. Ein Projektmanagement, das solch eine unrealistische Planungsgrundlage vorfindet, ist somit gleich zu Projektbeginn überlastet.“*)

Die Welthungerhilfe erhält inzwischen in einigen Ländern, insbesondere in solchen mit erhöhter Sicherheitsproblematik, die Finanzierungen anscheinend eher, weil die Kofigeber keine Alternativen haben und nicht, weil die Planung der Welthungerhilfe fachlich überzeugt. Aus Sicht von S01 muss hier Planungsqualität und Zielrealismus unbedingt verbessert werden, von diesem Problem geht sonst eine Gefährdung der Strategiezielerreichung für die Welthungerhilfe aus.

Positiv hervorgehoben werden soll auch, dass mehr und mehr Projekte von „Base Line Studien“ Gebrauch machen. Oft werden die Daten aber noch zu unspezifisch oder zu spät erhoben, so dass sie zur Steuerung noch wenig genutzt werden können. (*Auszug Dienstreisebericht SL01 (Gespräch mit Herrn Mosele s.o.): So werden Designstudien oder Baseline Erhebungen nicht zu Projektbeginn gemacht und dann kann folglich auch diese Information nicht in der Durchführung genutzt werden. Studien werden z.T. behandelt wie Aktivitäten, die man im Operationsplan abarbeitet aber nicht zielgerichtet nutzt. Herr Mosele gab ein Beispiel aus der Welthungerhilfe Arbeit, in dem die Projektstudie erst zum Projektende fertig war.*)

Insgesamt kann auch die **Effizienz** der evaluierten Vorhaben (basierend auf den Einschätzungen zum Kosten/Nutzen Verhältnis) als zufrieden stellend bezeichnet werden.

Auch weiterhin wird eine Reihe von Projekten durch Probleme in der zeitnahen Personalverfügbarkeit von Auslandsmitarbeitern sowie deren Vorbereitung erheblich beeinträchtigt. Dieses Problem besteht seit mehreren Jahren. Seit 2009 wird dies nun über eine Veränderung in der Struktur in der Rekrutierung und Vorbereitung (Fachgruppen „Wissen Innovation Beratung“, „Qualifizierung und Finanzkoordination“ sowie „Personal“) angegangen. Die Welthungerhilfe setzt hier die Empfehlungen der Stabsstelle Evaluation aus 2007 und 2008 um. Messbare Erfolge können hier sicher erst in ein bis zwei Jahren beobachtet werden.

Tabelle 8: Bewertung der in 2007 evaluierten Vorhaben nach den DAC Kriterien Wirkung und Nachhaltigkeit (n= 26)

DAC Kriterium	Bewertung (in %)				
	gut	normal	schwach	Abbruch erforderlich	keine Angabe oder nicht relevant
Wirkungen					
<i>Aufzeichnung (M&E)</i>	8	24	68	0	0
positive Wirkung	64	28	8	0	0
negative Nebenwirkung	12	12	72	0	4
Nachhaltigkeit					
ökonomisch / Ernährung	44	28	24	0	4
soziokulturell	32	44	20	0	4
Struktur bildend	40	36	20	0	4
Ökologisch	20	40	24	0	16

Die Beurteilung der Wirkungen der Projekte ist nur eingeschränkt möglich. Wie in den vergangenen beiden Berichten, so kann auch in 2008 festgestellt werden, dass in etwa 70% der Projekte die Erfassung der angestrebten Wirkungen durch das projekteigene Monitoring System nicht sichergestellt ist. Diese Schwäche ist auf zwei Gründe zurückzuführen: die Formulierung der Wirkungsindikatoren in den PPU ist oft unpräzise und die erforderlichen Daten werden im Feld nur unvollständig oder mit erheblicher Verspätung erhoben. Bei vielen Partnern und auch Mitarbeitern der Welthungerhilfe ist das Verständnis für **Wirkungsmonitoring** weiterhin unzureichend. Nach Abschluss des Pilotvorhabens „Umsetzung Wirkungsorientierte Evaluation“ (UWE) hat die Welthungerhilfe jetzt die Instrumente und Erfahrungen hierfür zu Hand. Es muss nun im Programmbereich entschlossen und rasch gehandelt werden, um in allen Projekten der Welthungerhilfe ein qualitativ gutes Wirkungsmonitoring verbindlich einzurichten.

Die beobachteten oder erwarteten **positiven Wirkungen** der evaluierten Vorhaben bezogen sich auf das Kernanliegen der Welthungerhilfe, nämlich der „Verringerung von Hunger und Armut“. (Ausnahmen bilden die Vorhaben SAM 1001-1005 sowie KHM 1015, bei denen die angestrebte Wirkung in der Reintegration von Straßenkindern oder der Verbesserung von Kinderrechten lag.) Bei der großen Mehrzahl der Vorhaben kann von einer deutlichen Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe ausgegangen werden (vergl. Tab. 8).

Positive Beispiele für gute und nachhaltige Projektwirkungen wurden in allen drei Kontinenten in denen die Welthungerhilfe tätig ist - Lateinamerika (PER 1072, BOL 1026, SAM 1001/05), Asien (LKA 1051 ff, KHM 1015, IND 1096, TJK 1047) und Afrika (RWA 1024/31, MDG 1021/22) – ähnlich erreicht.

Folgende Vorhaben sind in 2008 als besonders positive Projektbeispiele zu nennen: RWA 1024/31 für seinen konzeptionellen Ansatz zu LRRD und Ernährungssicherung; SAM 1001/05 hohe konzeptionelle Qualität und gute Partnerförderung; IND 1096 und AGO 1033 für erfolgreiche Partnerförderung; BOL 1028 für gute Hilfe zur Selbsthilfe unter sehr effizientem Mitteleinsatz; TJK 1047 für die Befähigung der Zielgruppen externe Fördermittel zu nutzen; TJK 1052 für das gute Wirkungsmonitoring; KHM 1015 für erfolgreiche Reintegration von Straßenkindern; LKA 1051 ff. für erfolgreichen Wiederaufbau nach Tsunami unter sehr erschwerten Umständen, PAK 1015 für die kompromisslose Orientierung auf Qualität. Die Vorhaben in PAK, SAM und KHM gehören zu den besten Projekten der Welthungerhilfe in ihrem jeweiligen Sektor.

Nachhaltigkeit erreicht die Welthungerhilfe in vielen Projekten insbesondere durch die Förderung von Selbsthilfeansätzen. Wichtig sind hier die Unterstützung von Selbsthilfegruppen und die Übertragung von Verantwortung an diese. Hier kann die Welthungerhilfe inzwischen auf viele positive Beispiele in entwicklungsorientierten Vorhaben zurückgreifen (PER 1072, KHM 1015, PAK 1015, SAM 1001/05, IND 1096, KHM 1023; ETH 1071).

Von allen wichtigen DAC Kriterien stellt sich aber die Nachhaltigkeit bei den Projekten der Welthungerhilfe derzeit als das schwächste Glied dar. Während bei den Evaluationen aus 2008 und 2007 die Wirkungen der Vorhaben zu etwa 50-60 % als gut bezeichnet werden können, ist die Nachhaltigkeit der in beiden Jahren evaluierten Vorhaben nur in etwa zu 35% als gut zu bezeichnen. Die Verbesserung der Nachhaltigkeit ist daher in den kommenden Jahren eine der wichtigsten Herausforderungen für die Arbeit der Welthungerhilfe.

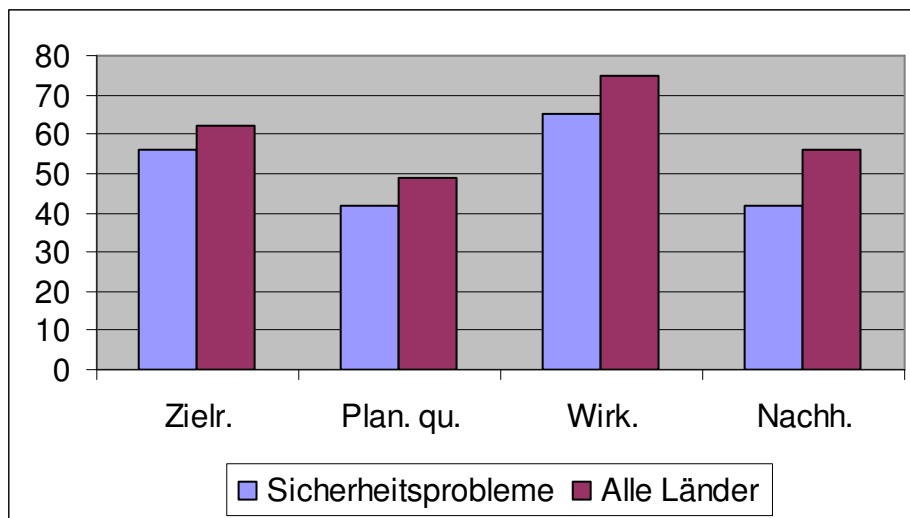
Schwerwiegende negative Nebenwirkungen der Vorhaben wurden in keinem Gutachten benannt. Geringere negative Nebenwirkungen bezogen sich auf ungelöste Abwasserprobleme (PRK 1031/35), Gefahr der Überschuldung von Zielgruppen durch Kleinkredite (AFG 1090), Gefahr der Überweidung (TJK 1047) oder unbefriedigende Trinkwasserqualität (ETH 1071). Auch wurde in keinem der untersuchten Projekte eine **Empfehlung zum Abbruch** der Maßnahmen ausgesprochen. Die Empfehlungen der Gutachter bezogen sich im Wesentlichen auf technisch fachliche Verbesserungsvorschläge, in einem für Evaluationen üblichen Rahmen.

Die Stabsstelle Evaluation wertet nun im dritten Jahr die Ergebnisse nach einem einheitlichen Raster aus. Es ist somit inzwischen eine ausreichend umfangreiche und mehrjährige Datenbasis aufgestellt worden, die nun auch eine **vergleichende Auswertung** der Evaluationen nach wichtigen Kriterien sowie nach Regionalgruppen möglich macht.

Über den Zeitraum von 2006 bis 2008 wurden alle Evaluationen (insgesamt 76) auf die Kriterien Zielrealismus, Planungsqualität, Monitoring, Wirkungen und Nachhaltigkeit untersucht. Aufgrund der Tatsache, dass die Arbeit in Ländern mit erhöhten Sicherheitsproblemen grundsätzlich schwieriger ist, wurde zunächst die Hypothese untersucht, ob sich in diesen Ländern die genannten Kriterien im Vergleich zur Gesamtheit der Evaluationen deutlich schlechter darstellen. Diese Hypothese konnte bisher nicht bestätigt werden. Die Werte für Zielrealismus, Planungsqualität unterschieden sich nur unwesentlich von der Gesamtheit (vergl. Abb. 3). Nur im Fall der Nachhaltigkeit kann hier ein deutlicherer Unterschied beobachtet werden.

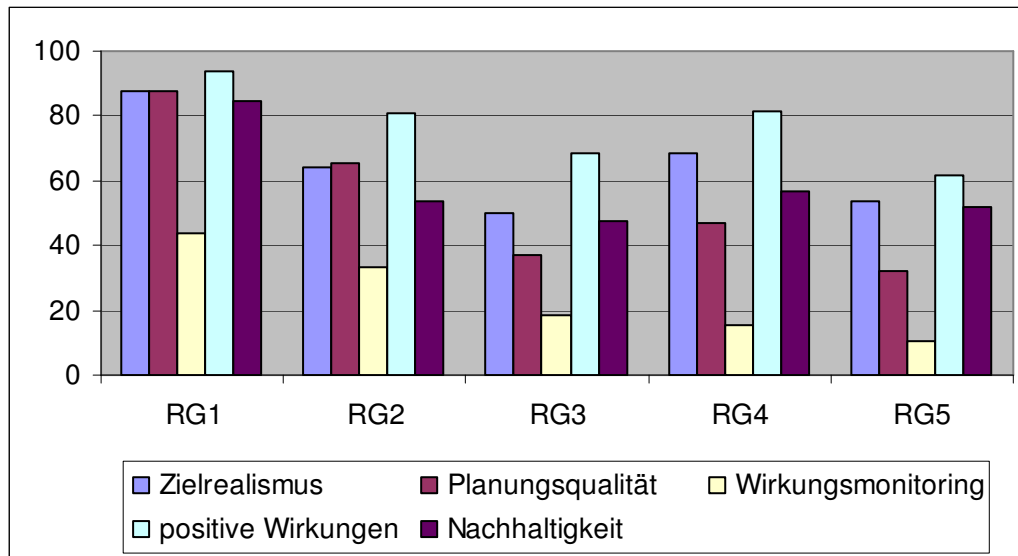
Folgende Einschätzung zu Wirkungen von Vorhaben, in Ländern mit erhöhter Sicherheitsproblematik, kann aus der intensiveren Untersuchung dieser Problematik in Vorhaben der Welthungerhilfe abgeleitet werden: Es ist für die Wirkungen der Projekte von entscheidender Bedeutung, für wen die Sicherheitsproblematik besteht, für das Projektpersonal oder für die Zielgruppen. Besteht das Sicherheitsproblem nur für das Projektpersonal und nicht für die Zielgruppen, so muss dies vor allem bei der Projektdurchführung berücksichtigt werden. Es wird dann meist die Effizienz und Effektivität der Vorhaben negativ beeinflusst, die Wirkungen der Projektleistungen können sich auf Zielgruppenebene aber einstellen und diese können auch nachhaltig sein (z.B. PAK 1015). Anders stellt es sich dar, wenn die Sicherheitsproblematik vor allem für die Zielgruppen besteht (unabhängig davon, wie sie sich für das Projektpersonal darstellt). In diesen Fällen sind dann durch die Projektarbeit bestenfalls mittelfristige positive Effekte aber keine nachhaltigen entwicklungspolitischen Wirkungen zu erwarten (z.B. COD 1037).

Abbildung 3: Darstellung von Kennwerten (Zielrealismus, Planungsqualität, Wirkungen und Nachhaltigkeit) zu wichtigen qualitativen Kriterien für Länder mit erhöhter Sicherheitsproblematik im Vergleich zur Gesamtheit der evaluierten Projekten (alle Evaluationen von Projekten der Auslandsarbeit 2006 – 2008; n=76)



Die genannten Kriterien wurden zudem nach Regionen ausgewertet (vergl. Abb. 4). Hierbei kann zunächst festgestellt werden, dass in keiner der Regionen, in denen die Welthungerhilfe arbeitet, ein zufriedenstellendes Wirkungsmonitoring in den Projekten etabliert ist. Auffällig ist im Vergleich der Regionen aber auch, dass Planungsqualität und Zielrealismus in Zentralasien (RG3) sowie im östlichen und südlichen Afrika (RG5) geringer sind als in den anderen Regionen. Genau aus diesen beiden Regionen hat die Stabsstelle auch Rückmeldungen erhalten, dass zuständige Delegationen der EU bezüglich dieser Kriterien Kritik an der Welthungerhilfe übten (SOM / AFG). Es ist nicht angebracht allen Projekten dieser beiden Regionen geringen Zielrealismus und schwache Planungsqualität zu unterstellen. Im Gegenteil, es gibt Projekte in denen guter Zielrealismus gegeben ist (SDN 1031/35, KGZ 1008, TJK 1042, TZA 1013, AFG 1081, ZWE 1022, etc.). Und auch in anderen Regionen gibt es Vorhaben mit schwächerer Planungsqualität. Übergreifend soll hier aber vermittelt werden, dass die Welthungerhilfe sich um eine Verbesserung von Planungsqualität und Zielrealismus bemühen muss und dass dies auch von Kofinanzierern wertgeschätzt werden würde.

Abbildung 4: Darstellung von Kennwerten³ zu wichtigen qualitativen Kriterien dargestellt nach Regionalgruppen (alle Evaluationen von Projekten der Auslandsarbeit 2006 – 2008; n=76)



Auffällig ist schließlich, dass die Werte für positive Wirkungen und deren Nachhaltigkeit in Lateinamerika (RG1) besonders hoch sind. Dies ist sicherlich einerseits darauf zurückzuführen, dass die Rahmenbedingungen in lateinamerikanischen Ländern derzeit vergleichsweise fördernd sind. Sicher ist aber auch von Bedeutung, dass die Förderung von Selbsthilfe Ansätzen sowie die Übertragung von Verantwortung an lokale Partner und Zielgruppen hier in der Arbeit der Welthungerhilfe besonders ausgeprägt ist.

2.4 Monitoring ausgewählter Strategieziele der Auslandsarbeit

Die Welthungerhilfe verfolgt die Umsetzung ihrer Strategie 2007 – 2011 anhand von Indikatoren, die in einem entsprechenden Operationsplan festgehalten sind. Die Stabsstelle Evaluation ist für das Monitoring von vier dieser Indikatoren zuständig.

„Bis 2011 werden die erwarteten Wirkungen von Programmen und Projekten in 80% der dazu vorgesehenen Vorhaben über das projekteigene M&E System erfasst“

„Der Jahresbericht der Stabsstelle Evaluation stellt fest, dass die Programmarbeit im Ausland Wirkungen systematisch erfasst, analysiert und in Verbesserungen der Projektarbeit übersetzt.“

„In 50% der relevanten Evaluationen sind positive Wirkungen im Hinblick auf mindestens drei Livelihood-Faktoren festgestellt.“

„Der Jahresbericht der Stabsstelle Evaluation bestätigt eine Verbesserung der Partnerkapazitäten“.

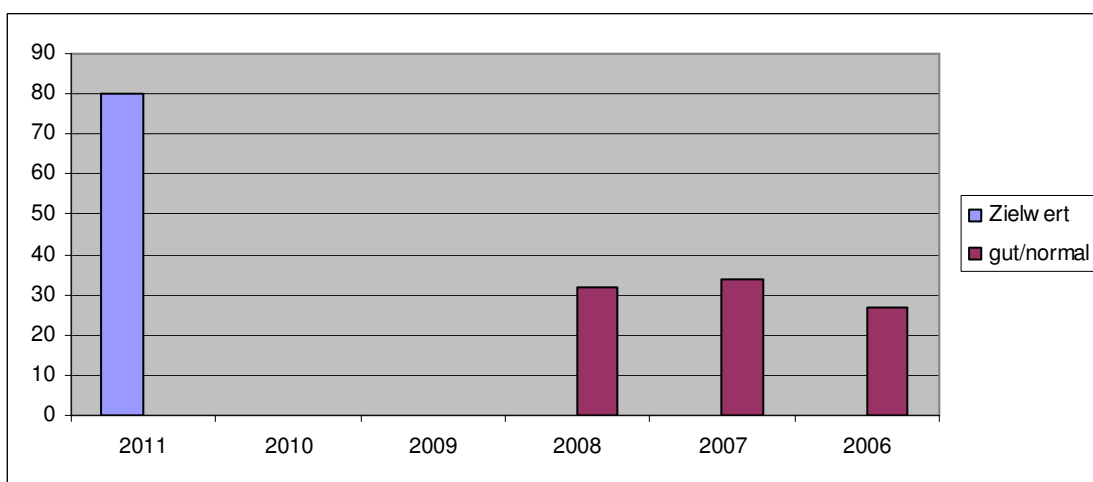
Diese vier Indikatoren werden bis 2011 in den Jahresberichten der Stabsstelle Evaluation untersucht und bewertet werden.

In den letzten drei Jahren wurde in etwa 30 % der Projekte ein gutes oder normales projekteigenes **Wirkungsmonitoring** festgestellt (vergl. Abb. 5). Wie bereits dargestellt, ist hier bisher keine Verbesserung festzustellen. Bei Abschlussgesprächen gewann S01 auch den Eindruck, dass das Thema „Wirkungsmonitoring“ in der Auslandsarbeit noch keine hohe

³ Kennwert = relativer Anteil guter Ergebnisse plus 50% Anteil normaler Ergebnisse bei Evaluationen; Wert 100 = gut, Wert 0 = schwach

Priorität besitzt⁴. Das Pilotprojekt „Wirkungen erzielen“ ist inzwischen zum Abschluss gekommen. Damit hat der Bereich „Programme und Projekte“ ein Methoden- und Instrumenten-Set zur Verfügung, um Projektpersonal und Partner entsprechend zu schulen. Auch wurden mit der Einrichtung der FG WIB die personellen Voraussetzungen zur Schulung geschaffen. Der Zielwert von 80% bis 2011 bleibt dennoch eine Herausforderung. Hier muss rasch und konsequent gehandelt werden, wenn die Welthungerhilfe dieses Ziel noch erreichen möchte. Der Anteil der Projekte, die das Wirkungsmonitoring bereits zur Verbesserung der Projektarbeit nutzt, lag in 2008 etwa bei 10%. (Indikator: Zielwert 80%, erreicht 30%).

Abbildung 5: Jährliche Entwicklung der Qualität des Wirkungsmonitorings in der Auslandsarbeit ab 2006 in der Gesamtheit der evaluierten Projekten (n=76) (Gut/normal = relativer Anteil der evaluierten Projekte mit guten oder normalem Wirkungsmonitoring; Zielwert = in 2011 sollen 80% der Projekte ein gutes Wirkungsmonitoring installiert haben)



Bereits in 2006 und 2007 wurden in etwa 40-50% der Projekte von den externen GutachterInnen potentielle positive Projektwirkungen festgestellt, in 2008 wurde dies sogar in etwa 60% der Evaluationen festgestellt. Auch das Potential von Wirkungen bei drei „**Livelihood-Faktoren**“ liegt bereits im angestrebten Bereich (2007: ~60%, 2008: ~50%). (Projekte, die dies nicht zum Ziel hatten, wie z.B. kurzfristige Nothilfe, werden hier nicht berücksichtigt.) Legt man aber strenge Maßstäbe an, dass diese Wirkungen durch ein projekteigenes gutes Wirkungsmonitoring systematisch erfasst sein müssen, so verringert sich der Wert auf etwa 10% der Evaluationen und zwar sowohl in 2007 als auch in 2008. Würde man auch mittelmäßige Monitoringqualität mit berücksichtigen, so würde sich der Wert, der im Indikator abgefragt wird auf etwa 25% erhöhen. So bleibt es auch hier eine Herausforderung den Zielwert von 50% bis 2011 vollumfänglich zu erreichen. (Indikator: Zielwert 50%, erreicht 25%)

In einer Reihe von Evaluationen hat sich gezeigt, dass zur Einwerbung von Kofitteln für Entwicklungsprojekte meist eine Eigenbeteiligung von etwa 25% erforderlich ist (KHM 1023). Wenn die Welthungerhilfe das genannte Strategieziel erreichen möchte, sollte sie für etwa die Hälfte ihrer Vorhaben diese Eigenmittel von 25% zur Verfügung stellen. In vielen Regionen liegt die Eigenbeteiligung der Welthungerhilfe inzwischen eher bei etwa 10%, was mittelfristig für die Einwerbung von Finanzmitteln für Projekte, in denen nachhaltige Wirkungen im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ angestrebt werden, zu wenig erscheint.

⁴ Kommentar Gutachterin IDN 1029: „was nützt ein Indikator „in der Programmarbeit im Ausland werden Wirkungen systematisch erfasst, analysiert und in Verbesserungen der Projektarbeit übersetzt“ wenn er im Ausland nicht mitgeteilt wird und die Mitarbeiter nicht in die Lage versetzt werden, dazu beizutragen, dass der Indikator erreicht werden kann.“

Nur etwa ein viertel der Evaluationen in 2008 bezog sich auf Vorhaben, in denen eine Zusammenarbeit mit Partnern stattfand. Zum Teil (z.B. PAK 1015) waren dies Implementierungspartner. In etwa 50% der Evaluationen wurden die Kapazitäten der Partner durch die Welthungerhilfe in weitem Umfang gestärkt. In weiteren 50% der Evaluationen fand eine einseitige Förderung des Partners statt (vergl. Abb. 9). Die Ergebnisse zur Partnerförderung haben sich damit gegenüber dem Vorjahr verbessert. (Indikator: Zielwert erreicht)

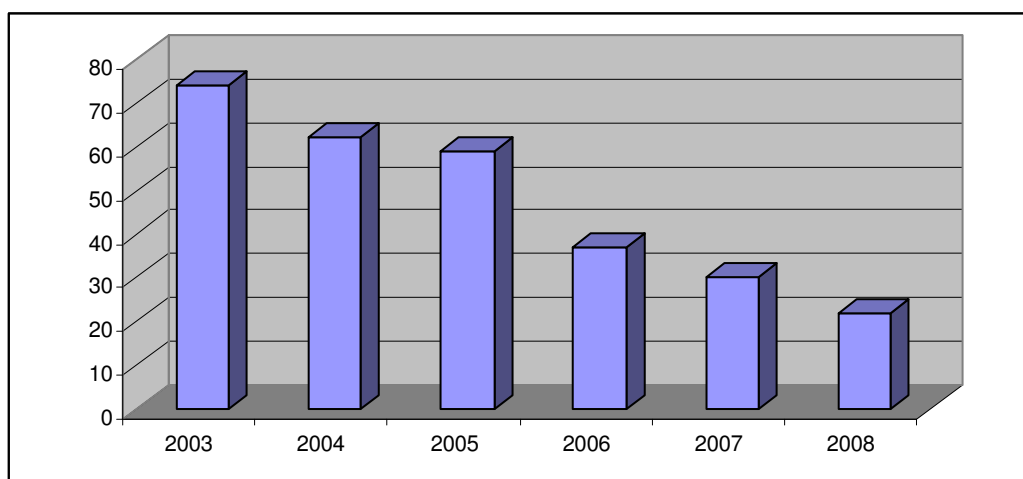
In der Welthungerhilfe wird zu Recht sehr viel Wert auf die Förderung der Partner in der Finanzabwicklung gelegt, hierbei tritt dann die inhaltliche Förderung oft zu sehr in den Hintergrund. Partnern und Außenstrukturen sollte deutlicher gemacht werden, dass beide Aspekte für eine qualitativ gute Projektarbeit gleich wichtig sind.

Tabelle 9: Erfolge der Welthungerhilfe in der Partnerförderung 2007 und 2008 (gut: Partner bedarfsgerecht gefördert, mittelmäßig: Partner einseitig gefördert, schwach: deutliche Schwächen in der Partnerförderung)

Partnerförderung	2008	2007
gut	50 %	40 %
mittelmäßig	50 %	20%
schwach	0 %	40 %

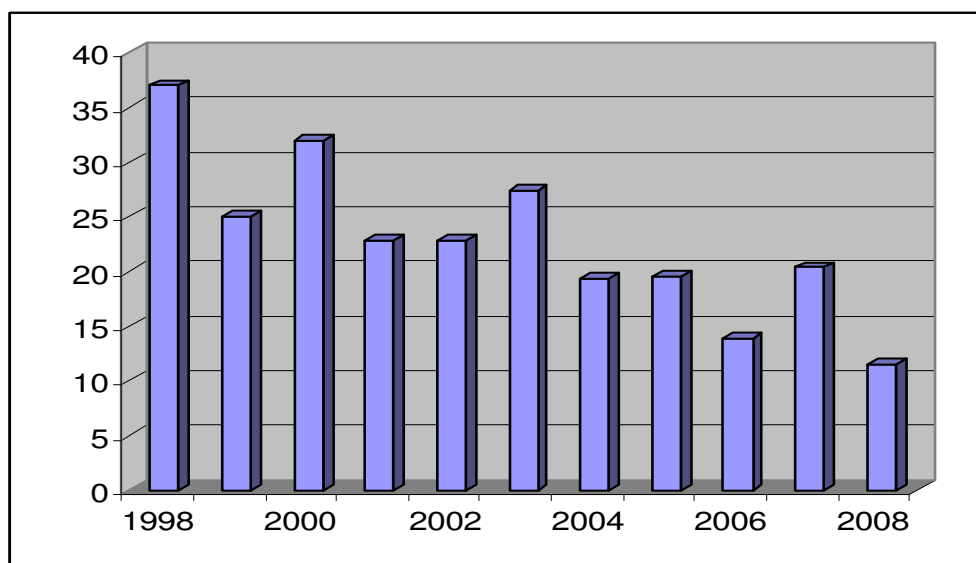
In 2008 bezogen sich, wie dargestellt, nur etwa ein viertel der Evaluationen auf Projekte in denen die Welthungerhilfe mit Partnern zusammen arbeitet (~20% Vertragspartner). In Abbildung 6 wird der Anteil der Evaluationen von Projekten der Vertragspartner zwischen 2003 und 2008 dargestellt. Es ist hier ein deutlicher Rückgang von etwa 70% auf inzwischen 20% an der Gesamtmenge der Evaluationen festzustellen. In Abbildung 7 wurde hierzu vergleichend der relative Anteil der Projektmittel für Partnerprojekte (vertragliche Mittelbindung in %) am gesamten Finanzvolumen für die Auslandsarbeit zwischen 1998 und 2008 dargestellt. Der Rückgang der Evaluationen von Partnerprojekten geht hierbei parallel zum Rückgang der Projektmittel für Partner. Die Evaluationen der vergangenen sechs Jahre bilden die Arbeit der Partner (bezogen auf das Finanzvolumen) dabei üblicherweise überproportional ab.

Abbildung 6: Relativer Anteil von Partnerprojekten bei allen Evaluationen der Auslandsarbeit zwischen 2003 und 2008



Es erscheint aber fraglich, ob eine weitere Untersuchung dieses Indikators zukünftig Sinn macht. Der Indikator soll, von seinem Grundgedanken her, Aussagen über die Qualität der Partnerarbeit der Welthungerhilfe erlauben. Wenn inzwischen nur noch etwa 10% der Projektmittel der Auslandsarbeit für diesen Zweck verwendet werden, ist die Partnerarbeit eher von untergeordneter Bedeutung und kann zur Beschreibung der Qualität der Projektarbeit in dieser Form nicht mehr sinnvoll genutzt werden. Es soll an dieser Stelle zu bedenken gegeben werden, dass die Welthungerhilfe ihrer im Orientierungsrahmen „Partnerschaft für Entwicklung“ formulierten Selbstverpflichtung zur Partnerzusammenarbeit damit kaum noch gerecht wird.

Abbildung 7: Relativer Anteil der Projektmittel für Partnerprojekte (vertragliche Mittelbindung in %) am gesamten Finanzvolumen für die Auslandsarbeit zwischen 1998 und 2008 (Quelle PIAP – 2/09)



2.5 Ersteinschätzung zum Jahresthema „Hilfe zur Selbsthilfe“⁵

Seit 2006 lässt die Welthungerhilfe im Rahmen ihres Qualitätsmanagements auch übergeordnete Fragestellungen, die durch ein Jahresthema benannt werden, in den Einzelprojektevaluationen systematisch untersuchen. Nach einer vorausgegangenen (2006/07) Auswertung zum Thema „Geschlechtergerechtigkeit“, deren Synthesebericht im April 2008 erschien, wurde mit dem vierten Quartal 2007 das neue Jahresthema „Hilfe zur Selbsthilfe“ in die Referenzrahmen der Projektevaluationen aufgenommen.

Die Arbeitshypothese lautete *„Die Förderung der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ ist integraler Bestandteil von Projekten und Programmen aller Förderbereiche der Welthungerhilfe“*. Hierbei sollte bewertet werden, inwieweit das Grundprinzip der Stärkung von Selbsthilfefähigkeiten in den Bevölkerungsgruppen, mit denen die Welthungerhilfe in ihren Programmen arbeitet, befolgt wurde. Die Beschreibung des Ansatzes ist in einem Arbeitspapier der Welthungerhilfe vom September 2007 niedergelegt.⁶

⁵ Der Textabschnitt zum Jahresthema wurde von der Gutachterin Frau Dr. Beate Scherrer vorbereitet.

⁶ Welthungerhilfe (Hrsg.) „Hilfe zur Selbsthilfe in der Programmarbeit“, Bonn, Sept. 2007

Im Untersuchungszeitraum von Ende 2007 bis Anfang 2009 wurden insgesamt 26 Evaluierungsberichte mit dem Jahresthema „Hilfe zur Selbsthilfe“ erstellt, deren Stellungnahmen in die vorliegende Auswertung einbezogen werden konnten.

Ihre regionale Verteilung gewichtet die Prioritäten in Afrika (9 Evaluierungen), Asien (14) sowie drei Berichte aus Lateinamerika. Zwei Krisenländer, Afghanistan und Tadschikistan, waren dabei besonders, d.h. mit jeweils vier bzw. drei Untersuchungen vertreten. Aber auch Projektmaßnahmen aus anderen krisenbetroffenen Ländern, z.B. Sudan, Zimbabwe, Sri Lanka, Madagaskar, wurden auf ihre Möglichkeiten hin untersucht, die Selbsthilfefähigkeit ihrer Zielbevölkerungen zu unterstützen.

Wichtige Auswertungskriterien im Rahmen der Entwicklungsprojekte, wie sie z.B. im „Fachkonzept Ländliche Entwicklung“ der Welthungerhilfe entwickelt wurden, konnten von den GutachterInnen für die Überprüfung solcher Vorhaben herangezogen werden. In anderen Förderbereichen, etwa zu Ernährung, Kinder- und Jugendlichen, Ausbildung, Infrastruktur, konnte auf die Fragestellung nur weniger detailliert eingegangen werden.

Kriterien für die Selbsthilfeförderung in ländlichen Entwicklungsprojekten berücksichtigten folgende elf Aspekte:

- Aktivitäten basieren auf existierenden Initiativen der Zielgruppen
- Selbsthilfe-Gruppen bauen auf existierenden Organisationsstrukturen auf
- Angemessene Beiträge der Zielgruppen
- Zielgruppen nutzen und tragen Verantwortung für die Unterhaltung von Infrastruktur
- Funktionierendes Subsidiaritätsprinzip
- Es wurden Strategien zum Kapazitätsaufbau und zur Übergabe von Verantwortlichkeiten formuliert
- Existierende Vernetzung von Gruppen, Allianzen und Lobbyarbeit
- Kohärente Situationsanalyse der Selbsthilfestrukturen
- Partizipative Planung, Durchführung und Monitoring
- Organisationsentwicklung von Partnern
- Stärkung dezentraler Strukturen

Die Auswertungstiefe variierte allerdings von Gutachten zu Gutachten, je nach Gewichtung, die dem Thema von den externen GutachterInnen beigemessen wurde. In dem für 2009 geplanten Synthesebericht wird noch detaillierter darauf einzugehen sein.

In dieser Ersteinschätzung wurde das Augenmerk auf eine Operationalisierung des Selbsthilfeansatzes in **Planung**, **Durchführung** und **Wirkungsbeobachtung** durch die evaluierten Projekte bzw. Programme gelegt.

Tabelle 10: Bewertung des Themas „Hilfe zur Selbsthilfe“ in evaluierten Vorhaben (2007-2008) (n = 26)

Kriterium	gut	integriert	schwach	keine/sonstige
Planung	7	6	12	1
Durchführung	10	8	6	2
Wirkung	9	6	9	-

Die in Tabelle 10 dargestellten Trends erlauben die folgenden (vorläufigen) Schlussfolgerungen:

Planung

Als Hauptdefizite in einer Mehrheit von Berichten werden die fehlenden Situationsanalysen und Einbeziehung existierender Selbsthilfestrukturen bemängelt. Dies gilt insbesondere für Projekte der Nothilfe bzw. Rehabilitationsmaßnahmen (mit Ausnahmen). In den entwicklungsorientierten Projekten hingegen identifizieren die Situationsanalysen eher bestehende Organisationsformen der gegenseitigen Hilfe und integrieren sie zum Teil auch in die Planungsprozesse. Es werden jedoch mehrfach fehlende Strategien und Konzepte zur Selbsthilfeförderung für die Umsetzung festgestellt. Das heißt, selbst existierende Selbsthilfemechanismen werden nicht explizit für die Projektdurchführung beschrieben und nur wenig für die Durchführung genutzt.

Durchführung

Aus den Berichten geht deutlich der funktionale Charakter bei der Gründung von Selbsthilfegruppen hervor. Beispielsweise werden für Wasser- und Sanitärmaßnahmen Nutzungsgruppen bzw. Nutzergemeinschaften gebildet, für einkommensschaffende Maßnahmen sind Kredit- und Spargruppen oder Vermarktungsgemeinschaften wichtige Instrumente. Der überwiegend erfolgreiche Aufbau solcher Organisationsformen ist integraler Bestandteil der meisten Projekte und Programme.

Eventuell bestehende Dorfräte und auf gegenseitiger Hilfe basierende traditionelle Gemeinschaften werden dort mobilisiert, wo ihre Unterstützung explizit für die Durchführung der Projektmaßnahmen, z.B. Bau von Brunnen und Bewässerungskanälen, Ressourcenschutz, Schulen, Hilfsgüterverteilung etc., von Bedeutung ist. Da diese existierenden, traditionellen Organisationsformen jedoch häufig mit bestehenden Macht- und Autoritätsstrukturen und entsprechenden Klientelverhältnissen (z.B. Verwandtschaft, Abhängigkeiten) verbunden sind, werden sie nicht immer in die Projektdurchführung integriert.

Vielmehr ist die Neuformation von Nutzergemeinschaften (s.o.) offensichtlich einfacher zu handhaben und daher das bevorzugte Instrument der Selbsthilfeaktivierung. Angesichts kurzer Projektlaufzeiten und der, mitunter sehr sensiblen sozialen Strukturen in vielen Agrargesellschaften (s. Landrechtskonflikte, Frauenrechte, Ausgrenzung, Nachkriegssituationen), ist ein solches Vorgehen sicher plausibel. Es birgt allerdings, auch dies dokumentieren die Evaluationsberichte, eine Reihe von Risiken für die längerfristige Tragfähigkeit der neuen Selbsthilfestrukturen.

Darüber hinaus werden zwei weitere Aspekte thematisiert: zum einen die häufig vernachlässigte „Gendersensitivität“ in der Projektpartizipation von Männern und Frauen und zum anderen das sogenannte „Capacity Building“ als Instrument der Selbsthilfemobilisierung. Die GutachterInnen bemerken in unterschiedlichen Zusammenhängen, dass Trainingseinheiten und Wissenstransfers oft ohne organisationsbildende Unterstützung vorgenommen werden. D.h. der geplante Kapazitätsaufbau greift häufig zu kurz.

Wirkungen

Die Beschreibung sichtbarer Wirkungen der Projektmaßnahmen konzentriert sich in der Regel auf den institutionellen Aufbau von Selbsthilfestrukturen. Wie eingangs erwähnt, bestehen mitunter Schwierigkeiten der unzureichenden Situationsanalyse, Konzepte zur Selbsthilfeaktivierung, Planungs- und Partizipationsprozesse. Die Umsetzung findet im Projektverlauf natürlich trotzdem statt. Die Evaluationsberichte weisen außerdem mehrheitlich auf Mängel im (Wirkungs-)Monitoring hin, in deren Konsequenz dann auch die Bewertungen vage werden.

Es werden jedoch folgende Tendenzen sichtbar: Im Verlauf der Projektdurchführung werden Organisationen mit starkem funktionalem Charakter (Nutzergemeinschaften) initiiert und

durch Ausbildungsmaßnahmen unterstützt. Weil dieser Kapazitätsaufbau angesichts begrenzter Projektlaufzeiten häufig zu kurzfristig ist und mitunter traditionelle Selbsthilfestrukturen ignoriert, ist ihre Nachhaltigkeit fraglich. Fast alle GutachterInnen weisen darauf hin, dass Partizipationsprozesse und Selbsthilfemechanismen sich langfristig bewähren müssen.

Diese erste Einschätzung des Prinzips „Hilfe zur Selbsthilfe“ aus den Evaluationsberichten regt in der Schlussfolgerung dazu an, noch einmal detaillierter auf die unterstützenden Faktoren und Lernprozesse in den Projekten/Programmen zu schauen, die erkannte Defizite beheben können und eine gezielte, tragfähige und organisationsbildende Förderung von Selbsthilfeprozessen ermöglichen.

2.6 Übergreifende Überlegungen zur Nachhaltigkeit in der Auslandsarbeit

Von allen zur Qualität der Auslandsarbeit der Welthungerhilfe untersuchten DAC Kriterien⁷ fallen die Ergebnisse zur „Nachhaltigkeit“ am schlechtesten aus. Abgeleitet aus den Evaluationsergebnissen der letzten drei Jahre (2006-2008) ist dies vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen:

- die hohe Kofinanzierungsabhängigkeit in der Programm- und Projektfinanzierung
- die zunehmende Tätigkeit in Ländern, in denen aufgrund der schlechten Rahmenbedingungen nachhaltige entwicklungspolitische Wirkungen nicht erreicht werden können.

Die nachhaltige Verbreitung neuer Produktionssysteme sowie die nachhaltige Förderung von Organisationsprozessen und Ressourcenmanagement erfordern üblicherweise Projektlaufzeiten von mehr als drei Jahren. In vielen evaluierten Vorhaben ist daher eine zweite oder dritte Projektphase erforderlich, um die erfolgreich begonnenen Prozesse zu konsolidieren, bzw. um den Projektzyklus dem LRRD Ansatz folgend abzuschließen. Die Welthungerhilfe ist in ihrer derzeitigen Finanzierungsstruktur zur Projektdurchführung zunehmend von Angeboten möglicher Kofinanzierer abhängig, sie ist nicht bereit bzw. nicht in der Lage in relevantem Ausmaß Eigenmittel zur Konsolidierung solcher Vorhaben einzubringen. Ob solche Vorhaben fachlich konsequent konsolidiert werden können, hängt damit immer weniger von der Planung der Welthungerhilfe sondern von der Planung des Kofinanzierers ab. (*Zitat eines Gutachters zu KHM 1023: „Je weniger Eigenmittel die Welthungerhilfe in ein Programm einbringt, desto geringer sind ihre Möglichkeiten zur aktiven Programmgestaltung und desto stärker hängt sie von den Zielvorstellungen der Kofinanzierer ab.“*) Damit lassen sich Konsolidierungsprojekte, die zur Verbesserung der Nachhaltigkeit erforderlich sind, oft nicht durchführen. Geringere Nachhaltigkeit ist die Folge, was die Sinnhaftigkeit der ersten Projektphase und damit auch die Gesamteffizienz reduziert (AGO 1033).

Die Welthungerhilfe sollte hier im Rahmen ihrer Lobbyarbeit massiv auf ihre Kofinanzierer einwirken, damit diese für alle Phasen des Projektzyklus nach dem LRRD Ansatz ausreichende Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellen (nicht nur für die Nothilfe- und Rehabilitierungsphase sondern auch für die Entwicklungsphase, die zur Konsolidierung des Gesamtvorhabens unabdinglich erforderlich ist). Hierbei muss die Welthungerhilfe dann aber auch bereit sein, für diese Kofinanzierungen die erforderlichen Eigenmittel einzusetzen. Zur Einwerbung von Kofinanzierungsmitteln für Entwicklungsvorhaben ist meist eine höhere Eigenbeteiligung (~25%) erforderlich als bei Kofinanzierungen für Nothilfeporhaben. Eine Prioritätensetzung auf Umsatzsteigerung wäre hier nicht zielführend.

⁷ DAC Kriterien zur Qualität der Entwicklungszusammenarbeit: Relevanz, Effizienz, Effektivität, Wirkungen und Nachhaltigkeit

Die Welthungerhilfe muss hier mittelfristig auch entscheiden, ob sie mehr ein Unterauftragnehmer von Finanzgebern der Entwicklungszusammenarbeit werden oder eher ihre eigenen programmatischen Ziele entwickeln möchte. Beide Ziele gleichberechtigt zu verfolgen, erscheint langfristig nicht realistisch.

Die Welthungerhilfe arbeitet immer mehr in Ländern, in denen die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung sehr schlecht sind (z.B. AFG 1068). Wie aus Evaluationen abgeleitet werden kann (z.B. Ex Post Evaluationen 2007 zur ländlichen Entwicklung), hat die Welthungerhilfe selbst innerhalb ihres jeweiligen Projektgebietes unter solchen Umständen nur einen geringen Einfluss auf die vom Projekt ausgehenden entwicklungspolitischen Wirkungen und deren Nachhaltigkeit. Die Rahmenbedingungen der jeweiligen Region sind für die Nachhaltigkeit meist entscheidender als die Projektarbeit selbst. Sind die Rahmenbedingungen in Projektregionen vergleichsweise günstig (z.B. Indien, Peru, Ruanda), können positive Entwicklungen durch Projektarbeit verstärkt werden. Doch unter schlechten Rahmenbedingungen sind die traditionellen Ansätze für nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr angemessen. (*Zitat einer Gutachterin zu AFG 1090: „Bei diesem Vorhaben liegen, im Vergleich zu allen bisherigen Evaluationen, die Ansprüche der Geschäftsstelle zu Wirkungen und Nachhaltigkeit mit den Realitäten vor Ort am weitesten auseinander.“*) Die Feststellung, dass ungünstige Rahmenbedingungen meist mehr Einfluss auf die Nachhaltigkeit haben als gute Projektarbeit positiv bewirken kann, liegt nicht in der Verantwortung der Welthungerhilfe, sie muss sich hiermit aber in der Konzeption von Vorhaben kritisch auseinandersetzen.

Für solche Projektbedingungen sollte daher neben der Nothilfe und der Entwicklungszusammenarbeit ein dritter Projekttyp konzipiert werden. Dies wäre eine Form „humanitärer Hilfe zur Aufbauarbeit“, mit der kurzfristige Effekte (Outcome) aber keine nachhaltigen Wirkungen (Impact) erzielt werden könnten. Solche Projekte wären mehr als „reine Nothilfe“, müssten aber den Ansprüchen der EZ zur Nachhaltigkeit nicht genügen. Man würde hier zum Beispiel eine zerstörte Infrastruktur wieder aufbauen, würde aber nicht erwarten, dass diese von den Nutzern nachhaltig unterhalten oder ersetzt wird. Je nach Bauqualität wäre eine gewisse Lebensdauer (4-10 Jahre) gegeben, danach müsste diese Infrastruktur mit externen Ressourcen wieder ersetzt werden. Solche Vorhaben würden unter humanitären Gesichtspunkten ihre Berechtigung haben, da sie zum Beispiel in Zeiten von Bürgerkriegen die Not der Bevölkerung lindern würden. Es handelt sich aber nicht um „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Bestehende Projektfinanzierungsansätze einiger Kofinanzierer (z.B. BMZ), die eine einmalige Förderung dieser Art im Rahmen eines LRRD Ansatzes vorsehen, greifen hier nicht. In solchen Regionen kann das klassische LRRD Konzept nicht angewendet werden, da die Rahmenbedingungen eine nachhaltige Entwicklung über längere Zeiträume nicht zulassen. In vielen solchen Ländern springen die Finanzierungen der Vorhaben der Welthungerhilfe daher langjährig zwischen Rehabilitation und Nothilfe hin und her. (*Zitat Kommentar S01 zu SDN 1055: In diesem vergleichsweise unsicheren Umfeld konkurrieren Produktionsförderung und Lebensmittelverteilungen miteinander. Aufgrund ihrer starken Abhängigkeit von Kofinanzierungen ist auch die Welthungerhilfe gezwungen, zwischen unterschiedlichen Ansätzen (Reha, Nothilfe und EZ) im Zeitverlauf hin und her zu springen. Auch die Kofinanzierer scheinen sich für Nachhaltigkeit der Projektwirkungen vor allem während der Laufzeit, aber weniger danach zu interessieren. Die Begrenzungen des klassischen LRRD Ansatzes können hier somit gut aufgezeigt werden und die Notwendigkeit kohärenter Förderung auch seitens der Kofinanzierer abgeleitet werden.*)

Diese Problematik soll im Rahmen der „Policy Arbeit“ der Welthungerhilfe konzeptionell angegangen werden, die Stabstelle Evaluation wird hierzu einen inhaltlichen Beitrag leisten und hat dies bereits mit der neu eingerichteten Fachgruppe Politik und Außenbeziehungen abgestimmt. Es ist auch wichtig den Spendern der Welthungerhilfe zu vermitteln, dass das

Spenderversprechen „Hilfe zur Selbsthilfe“ in bestimmten Regionen nicht eingelöst werden kann und sich die Projektarbeit auf humanitäre Hilfe im weiteren Sinne beschränken muss. Auch Kofinanzierer würden diesen Schritt zu mehr Zielrealismus, wie bereits dargestellt, durchaus begrüßen.

2.7 Evaluation der Pilotphase „Dezentralisierung der Außenstrukturen“

In den vergangenen Jahren baute die Welthungerhilfe verstärkt Außenstrukturen auf. In achtzehn Ländern wurden in diesem Zusammenhang Regionalbüros (RB) eingerichtet. Um die Effizienz und Effektivität Ihrer Arbeit zu verbessern, plant die Welthungerhilfe zukünftig verstärkt Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in ihre Außenstrukturen zu verlagern. Hierzu wurde 2006 eine Pilotphase zur Dezentralisierung der Programmarbeit in die Außenstrukturen begonnen. Die Regionalbüros in Lima, Maputo und Phnom Penh wurden für diese Pilotphase ausgewählt. Auch in anderen Büros wurden einige Arbeitsbereiche dezentralisiert, sie gehörten aber formal nicht zur Pilotphase.

Im Rahmen einer Evaluation wurden die Erfahrungen aus der Pilotphase in diesen drei Regionalbüros untersucht. Die Ergebnisse und Empfehlungen sollen für eine mögliche Weiterentwicklung und Ausweitung der Dezentralisierung abgeleitet werden. Die untersuchten Regionalbüros sind in Tabelle 11 dargestellt, durch die Evaluation wurden Kosten der Regionalbüros von 2.201.400 Euro abgebildet.

Tabelle 11: In 2008 durchgeführte Evaluationen von Regionalbüros
(FB: Förderbereich, BWS: Bewilligungssumme)

Titel und Nummer	BWS (in €)	FB
Regionalbüro Peru (PER 1094)	500.000	7
Regionalbüro Kambodscha / Laos (KHM 1023)	800.000	7
Regionalbüro Mosambik (MOZ 1034)	901.400	7
Summe	2.201.400	

Folgende Schlussfolgerungen wurden aus der Evaluation gezogen:

Die Regionalbüros entsprechen den entwicklungs- und organisationspolitischen Zielsetzungen der Welthungerhilfe (vgl. Strategie 2007-2011) im hohen Masse. Insbesondere versuchen die Regionalbüros in ihrer Arbeit Maßstäbe in der Armutsbekämpfung, Relevanz, Schnelligkeit, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit zu setzen. Dies wurde in allen besuchten Ländern durch die Vertretungen der institutionellen Geldgeber bestätigt. Dies zeigt, dass die Welthungerhilfe sich grundsätzlich mit der Dezentralisierung auf dem richtigen Weg befindet. Es bestehen jedoch Mängel auf Ebene der strategischen Führung im operativen Bereich sowie auf Ebene der Unterstützungsprozesse, die sowohl im B1 als auch von anderen Bereichen geleistet werden. Diese Mängel beruhen im Wesentlichen darauf, dass die Dezentralisierung nicht als ein Vorhaben des gesamten Unternehmens ‚Welthungerhilfe‘ verstanden wird, sondern auf den operativen Bereich reduziert wird. Bevor nicht der Stellenwert der Dezentralisierung für die gesamte Organisation geklärt und festgelegt ist, kann keine sinnvolle, der Zielsetzung entsprechende Aufgabenteilung abgeleitet werden.

Um die von allen Seiten kritisierte Unklarheit in den Zuständigkeiten und der Arbeitsteilung zu beseitigen, benötigt es in erster Linie ein ausformuliertes Dezentralisierungskonzept, welches die Zielsetzung der Dezentralisierung klar umschreibt und Verantwortlichkeiten der Umsetzung festlegt. Erst wenn dieses Konzept vorliegt, können klare Unterscheidungen zwischen strategischen und operativen Aufgaben und Verantwortlichkeiten vorgenommen

werden. Ein Handicap ist sicherlich die Tatsache, dass nur ein Teil der Programmarbeit über dezentralisierte Strukturen gestaltet wird und diese untereinander erheblich variieren. Dies bedeutet für die Geschäftsstelle, dass aktuell die Dezentralisierung ‚zweigleisig‘ gefahren werden muss (zentral begleitete Projekte/Programme und dezentral begleitete Projekte/Programme). Dies erhöht wiederum die Unterschiedlichkeit in der Programmarbeit. Die Überprüfung der Dezentralisierung anhand des PCM zeigt auf, dass bereits nahezu alle Arbeitsschritte des Kernprozesses eigenständig in den Außenstrukturen wahrgenommen werden können. Hingegen muss sich das zu erarbeitende Gesamtkonzept ‚Dezentralisierung‘ noch eingehend mit den strategischen Steuerungsmechanismen und den Unterstützungsprozessen in den Bereichen Personal, Finanzen, EDV, Marketing sowie Wissensmanagement auseinandersetzen. Hier sind grundsätzliche Überlegungen anzustellen, in welcher Weise und in welchem Umfang die Unterstützungsprozesse für die dezentralisierten Außenstrukturen geleistet werden sollen, wie diese Leistungen finanziert werden können und mit welchen Instrumenten die Steuerung der Außenstrukturen durch die Innenstruktur wahrgenommen werden.

Wesentlich für die Weiterentwicklung der Dezentralisierung ist der Wechsel von einer projekt-orientierten Arbeitsweise hin zum Arbeiten im *Programmansatz*. Dieser Wechsel erfordert erhebliche organisatorische Anpassungen in der Innenstruktur und die Aufhebung der budgetlinien-orientierten Handhabung der Zusammenarbeit zwischen Innen und Außen. Die einzelnen Vorhaben sollten einzig Angelegenheit der Regionalbüros sein, zumal auch hier sämtliche notwendigen Schritte eigenständig wahrgenommen werden können. Die Innenstruktur kann sich bereits jetzt wesentlich stärker auf die Beratung und Unterstützung der Regionalbüros konzentrieren. Sind die technischen und personellen Voraussetzungen nicht im Regionalbüro gewährleistet, sollten die finanzadministrativen Aufgaben des Regionalbüros nur in Ausnahmefällen in der Innenstruktur wahrgenommen werden. Eine konsequentere Lösung im Sinne einer ‚Förderung der Dezentralisierung‘ ist die Stellung zusätzlicher personeller Kapazitäten – welche durchaus direkt in der Innenstruktur rekrutiert werden könnten. Es gilt pragmatisch Lösungen für die Unterstützung der Außenstrukturen zu finden.

Insgesamt leidet der Dezentralisierungsprozess in der Welthungerhilfe vor allem an strategischer Führung und einer unzureichenden Ressourcenallokation zur Sicherstellung der Kernprozesse in den einzelnen Regionalbüros und der Unterstützungsprozesse in der Innenstruktur. Ein Vorhaben, welches eine Umorientierung in der strategischen und organisatorischen Ausrichtung beinhaltet, stellt eine grundsätzliche Neugestaltung der Organisation dar. Dieser Prozess muss zwingend als Organisationsentwicklungsprozess verstanden werden, der das gesamte Unternehmen umfasst. Konsequenterweise bedarf diese Neugestaltung Ressourcen, die zusätzlich im regulären Budget berücksichtigt werden müssen. Die Finanzierung der Neugestaltung kann nicht in den laufenden Vorhaben stattfinden, da dieser Mehraufwand zu Engpässen in den Prozessabläufen führt. Daher wäre eine separate Budgetlinie ‚Dezentralisierung‘ erforderlich, die die Neuausrichtung der Organisation über begleitende Maßnahmen finanziert.

2.8 Evaluation von Inlandsprojekten

Neben der Auslandsarbeit und, um dem Auftrag der entwicklungspolitischen Information und Bildungsarbeit gerecht zu werden, führt die Welthungerhilfe auch Projekte im Inland durch. Seit 2007 gehört die Evaluation von Inlandsprojekten zur regelmäßigen Evaluationsarbeit der Stabsstelle Evaluation. Im Berichtszeitraum wurden zwei Projekte evaluiert: „Entwicklungsbezogene Information durch Internet und Newsletter“ sowie „Aktion Lebensläufe“. Diese Evaluationen folgen ebenfalls den DAC-Kriterien, die hier allerdings etwas anders bewertet werden. Hierbei konnte das zweite der beiden genannten Vorhaben bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht abgenommen werden.

Mit der Evaluation dieser beiden Projekte wurde ein Finanzvolumen der Inlandsarbeit von 1.349.500 Euro abgebildet.

Tabelle 12: In 2008 durchgeführte Evaluationen von Inlandsprojekten
(BWS: Bewilligungssumme)

Projekttitle und Projektnummer	BWS (in €)
Entwicklungsbezogene Information durch Internet und Newsletter (D 1045)	365.500
Aktion Lebensläufe (noch nicht abgenommen) (D 1003)	984.000
Summe	1.349.500

Relevanz, Effizienz und Effektivität wurden beim untersuchten Vorhaben positiv beurteilt. Wirkungen zeigten ein gutes Potential, mussten aber aus ähnlichen Gründen wie bei den Auslandsprojekten eingeschätzt werden. Nachhaltigkeit wurde nicht betrachtet, dafür wurde das Kriterium der Kohärenz genutzt. Letztes wurde auch positiv bewertet.

Im kommenden Jahr werden insgesamt sechs Inlandsevaluationen vorliegen, so dass dann, den DAC Kriterien folgend, eine erste übergreifende Auswertung erfolgen kann.

Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst:

Das **Inlandsprojekt „Entwicklungsbezogene Information durch Internet und Newsletter“** ist wie folgt zu umreißen: Das Internet ist aus Sicht der Welthungerhilfe ein elementares und den Ansprüchen der Zeit entsprechendes Instrument der raschen und konkreten Informationsbeschaffung bzw. –lieferung. Ziel des Internetauftritts ist es unter anderem, eine übersichtliche Darstellung der Auslands- und Inlandsarbeit sowie der Arbeit der Organe der Welthungerhilfe zu leisten.

Das Gutachten stellt fest, dass es der Welthungerhilfe mit dem Internetauftritt gelingt, fachliche Informationen überzeugend zu vermitteln. Aussehen und Lesestoff sind gut aufbereitet und auch technisch überzeugt das Angebot. Die Verlinkung und Navigation sind dagegen eher als mittelmäßig zu bewerten. Kinder und Jugendliche werden als Zielgruppe nicht erreicht. Es fehlt hier auch eine systematische Begründung für die Auswahl der bisherigen Zielgruppen. Die vom Projekt verfolgten Indikatoren zur Wirkung vermitteln eine rege Nutzung. Der Newsletter hat eine hohe Verbreitung, wird aber immer seltener gelesen. Das Weblog wird noch selten genutzt, ist aber ein hilfreiches Werkzeug. Das Projekt ist damit generell gelungen. Die Erreichung der Projektziele lässt sich allerdings mit den vorhandenen Indikatoren noch nicht konkret prüfen.

3 Umsetzung des Fachkonzeptes Wirkungsorientierte Evaluation

Zu Beginn des Jahres 2004 wurde in der Welthungerhilfe das Fachkonzept „Wirkungsorientierte Evaluation der Auslandsarbeit der Deutschen Welthungerhilfe“ vorgestellt. Zur Operationalisierung der Umsetzung dieses Konzepts wurde eine Projektplanungsübersicht mit dem Titel „Umsetzung Wirkungsorientierte Evaluation“ (UWE) erstellt.

Das Oberziel war: „Die Wirkung der Projekte und Programme der Welthungerhilfe sind transparent erfasst. Sie leisten einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen in Entwicklungsländern.“

Die Umsetzung erfolgte im Wesentlichen plangemäß während des Zeitraums zwischen April 2005 und Juni 2008. Eine Anpassung der ursprünglichen Zeitplanung (2004-2007) musste erfolgen, da durch die Neubesetzung der Positionen Leiter Fachgruppe Qualitätsmanagement (FGL QM) und Leiter Stabsstelle Evaluation (SL01), beide Stellen für mehrere Monate nicht besetzt waren.

Die vier Ergebnisse (wirkungsorientiertes Management, übergeordnete Evaluationen, Dokumentation der Ergebnisse und wirkungsorientierte Weiterentwicklung des Evaluationssystems) wurden im Wesentlichen erreicht.

Folgende Teilaspekte wurden noch nicht vollständig umgesetzt und müssen auch nach der Pilotphase noch nachgehalten werden:

- verstärkte Nutzung Projekt vorbereitender Maßnahmen
- Einführung eines vereinfachten Verfahrens zur Selbstevaluation
- Verabschiedung Verfahrensvorschlag für übergreifende Empfehlungen aus Evaluationen
- Verabschiedung Verfahrensvorschlag zur Evaluation von Konsortialvorhaben innerhalb der Alliance 2015
- Finanzierungssystem von Evaluationen, welches Unabhängigkeit gewährleistet

Die Ergebnisse der Pilotphase „Wirkungsorientierte Evaluation“ wurde in die Strategie 2007-2011 der Welthungerhilfe eingebracht. Ein Verfahrensvorschlag zur zukünftigen Umsetzung der Wirkungsorientierung innerhalb der normalen Programmarbeit wurde entwickelt.

4 Empfehlungen

Auf der Basis der Evaluationsergebnisse werden im Folgenden übergreifende Empfehlungen abgeleitet, die der Stabsstelle Evaluation wichtig erscheinen und welche in die Planung der Welthungerhilfe einfließen sollten:

- Wirkungsorientiertes Monitoring muss in den Programmen und Projekten der Welthungerhilfe rasch, konsequent vor allem verbindlich eingerichtet werden. Dies ist eine vordringliche Aufgabe, um die gesetzten Strategieziele bis 2011 zu erreichen. Entsprechende Konzepte und Methoden wurden im Vorhaben „Umsetzung der Wirkungsorientierten Evaluation der Auslandsarbeit der Deutschen Welthungerhilfe“ inzwischen entwickelt. Im Rahmen der Strukturänderung wurden nun auch die entsprechenden personellen Ressourcen hierfür bereitgestellt. Es ist nun eine rasche und umfangreiche Fortbildung der Mitarbeiter und Partner erforderlich. Die Welthungerhilfe hat in den letzten Jahren Vorbildliches zur Verbesserung ihres Finanzmonitorings geleistet. Gleiches muss nun für die inhaltliche Arbeit geleistet werden.
- Die Welthungerhilfe arbeitet immer mehr in Ländern, in denen die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung sehr schlecht sind. Die Vorhaben haben selbst innerhalb ihres jeweiligen Projektgebietes unter solchen Umständen nur einen geringen Einfluss auf die vom Projekt ausgehenden entwicklungspolitischen Wirkungen und deren Nachhaltigkeit. Die Rahmenbedingungen der jeweiligen Region sind für die Nachhaltigkeit meist entscheidender als die Projektarbeit selbst. Für solche Projektbedingungen sollte daher neben der Nothilfe und der Entwicklungszusammenarbeit ein dritter Projekttyp konzipiert werden. Dies wäre eine Form „humanitärer Hilfe zur Aufbauarbeit“, mit der kurzfristige Effekte zum Nutzen der notleidenden Bevölkerung, aber keine nachhaltigen Wirkungen erzielt werden könnten. Diese Problematik soll im Rahmen der „Policy Arbeit“ der Welthungerhilfe konzeptionell angegangen werden. Es ist auch

wichtig den Spendern der Welthungerhilfe zu vermitteln, dass das Spenderversprechen „Hilfe zur Selbsthilfe“ in bestimmten Regionen nicht eingelöst werden kann und sich die Projektarbeit auf humanitäre Hilfe im weiteren Sinne beschränken muss. Durch solch eine konzeptionelle Arbeit würde die Welthungerhilfe auch über die eigene Organisation hinaus zur Verbesserung des Zielrealismus beitragen.

- Die Welthungerhilfe ist in ihrer derzeitigen Finanzierungsstruktur zur Projektdurchführung weitgehend von Angeboten möglicher Kofinanzierer abhängig und dies hat aus Sicht der Stabsstelle über die letzten drei Jahre zugenommen. Viele dieser Finanzierungen werden immer kurzfristiger und sind vermehrt einmaliger Natur. Damit lassen sich Konsolidierungsprojekte und abschließende Entwicklungsphasen innerhalb des LRRD Ansatzes, die zur Verbesserung der Nachhaltigkeit erforderlich sind, oft nicht durchführen. Geringere Nachhaltigkeit ist die Folge, was die Sinnhaftigkeit der ersten Projektphase und damit auch die Gesamteffizienz reduziert. Die Welthungerhilfe sollte hier im Rahmen ihrer Lobbyarbeit massiv auf ihre Kofinanzierer einwirken, damit diese für alle Phasen des Projektzyklus nach dem LRRD Ansatz ausreichende Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellen (nicht nur für die Nothilfe- und Rehabilitierungsphase sondern auch für die Entwicklungsphase, die zur Konsolidierung des Gesamtvorhabens unabdinglich erforderlich ist). Hierbei muss die Welthungerhilfe dann aber auch bereit sein, für diese Kofinanzierungen die erforderlichen Eigenmittel im erforderlichen Umfang einzusetzen; was auch ein höheres finanzielles Eigenengagement zur Folge hätte.

5 Ausblick auf das Jahr 2009

Dem Fachkonzept „Wirkungsorientierte Evaluation der Auslandsarbeit der Welthungerhilfe“ entsprechend soll ab 2009 nun ein Systemwechsel in der Evaluation der Welthungerhilfe eingeleitet werden. Mit dem in 2008 abgeschlossenen Pilotvorhaben „Umsetzung Wirkungsorientierte Evaluation“ verfügt die Welthungerhilfe nun über die hierfür erforderlichen Instrumente und Methoden. Die Entscheidung zur Dezentralisierung der Auslandsarbeit sowie die Strukturveränderungen in der Geschäftsstelle geben einen neuen Rahmen und die Ergebnisse der BMZ Systemprüfung (2007/2008) geben zusätzliche Empfehlungen für eine Aktualisierung des Evaluationssystems der Welthungerhilfe.

Grundanliegen ist es, dass sich die Stabsstelle Evaluation zukünftig vor allem auf „Rechenschaftslegung“ und das „übergreifende Lernen“ aus Evaluation konzentrieren will und der Operative Bereich stärker als bisher das „Lernen im Projekt“ zur Aufgabe haben wird. Für den Systemwechsel ist eine Übergangsphase von zwei Jahren (2009-2010) vorgesehen.

Die neue Vorgehensweise der Stabsstelle Evaluation zur punktuellen Nachbereitung von Evaluationen anhand der DeGEval Standards soll in 2009 an Projekten in Zentralasien (voraussichtlich in Afghanistan und Tadschikistan) weiter geführt werden.

Die Stabsstelle Evaluation wird ab 2009 neue Aufgaben im Qualitätsmanagement der Welthungerhilfe übernehmen und wird damit in „Stabsstelle Evaluation und Qualitätsmanagement,, (S01) umbenannt.