

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 24 (1984)

**Artikel:** Die Projektevaluation als Lernfeld der Schweizerischen Entwicklungshilfe  
**Autor:** Baumgartner, Ruedi  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172407>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 14.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# DIE PROJEKTEVALUATION ALS LERNFELD DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSHILFE

von Ruedi Baumgartner

*Die Projektevaluation soll sicherstellen, dass die Aktionen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) den im entsprechenden Bundesgesetz festgelegten Zielen gerecht werden. Die Resultate solcher Wirkungsanalysen sind vielfach ernüchternd. Sie zeigen zunächst, dass Entwicklungsvorhaben auf eine vorgängige Interpretation des gesetzlichen Auftrages für die spezifische Entwicklungssituation des jeweiligen Partnerlandes angewiesen sind. Die Evaluationserfahrungen belegen des weitern, dass über die reine Erfolgskontrolle hinaus ein Evaluationsinstrumentarium zu entwickeln ist, das im Projekt und seinem Kontext aufgaben- und zielbezogene Lernprozesse fördern kann. Die Erarbeitung länderspezifischer Kooperationskonzepte und die praxisorientierte Weiterentwicklung der begleitenden Evaluation gehören gegenwärtig zu den wichtigsten konzeptionellen Aufgaben des Evaluationsdienstes der DEH.*

*L'évaluation permet de s'assurer que les projets réalisés par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) sont conformes aux objectifs définis dans la loi régissant ces activités. Les résultats de telles études d'impact apparaissent décevants à plus d'un titre. Mais ils démontrent, en tout état de cause, que l'avenir d'une action de développement dépend de l'interprétation préalable qui est faite des dispositions légales par rapport à la situation spécifique du pays partenaire concerné. L'expérience a également montré qu'il y a lieu de développer un instrument d'évaluation qui puisse dépasser le simple contrôle d'efficacité pour favoriser, au sein même du projet et dans son contexte, une réflexion portant sur les tâches à accomplir et les objectifs à atteindre. La définition de concepts de coopération centrés sur des pays spécifiques ainsi que l'élaboration, fondée sur la pratique, d'un processus d'évaluation continue sont actuellement les points les plus importants auxquels se consacre, au niveau de la conception, le service de l'évaluation de la DDA.*

## I. Orientierungsfragen

### 1. Grundsätzliches zur Evaluation eines Misserfolgs

... «Our condition in this life is entirely dependent upon the actions of our previous life and nothing can alter the scheme of things.»<sup>1</sup> ... So befindet im Tibet des 8. Jh. der berühmte und verehrte buddhistische Mönch Padmasambhava. Bezugspunkt seiner Feststellung war das enttäuschende Evaluationsergebnis eines landesweiten Entwicklungsvorhabens des damaligen tibetischen Königs.

Tibetische Chroniken berichten in legendenhafter Vagheit, die grosse Spanne zwischen Arm und Reich habe König Muni-Tsenpo (797–804? A.D.) veranlasst, seine Beamten mit einer Neuverteilung der Güter in seinem Reich zu beauftragen. Drei wiederholte Anläufe hätten aber dazu geführt, dass die Reichen jeweils erneut so reich und die Armen so arm wie zuvor geworden seien. Und so habe sich Muni-Tsenpo schliesslich an die oberste geistliche Instanz, den Begründer des Buddhismus im Tibet gewandt. Dieser habe dem König mit dem eingangs erwähnten Befund die Nutzlosigkeit seines Bemühens offenbart.

Es mag zunächst der Verdacht aufkommen, der Bericht über die Begegnung zwischen dem ratlosen König und dem abgeklärten Mönch diene vor allem zur Stabilisierung einer herrschenden, sozioökonomischen Machtstruktur, legitimiert durch das Resultat von nicht weiter hinterfragten Fehlschlägen bei der angestrebten Umverteilung von Gütern. Diese vereinfachende Interpretation könnte aber leicht den Blick auf zwei andere Facetten verstellen, in welchen sich wichtige Probleme der Evaluation auch heutiger Entwicklungsanläufe spiegeln.

So beleuchtet die Chronik in den Gestalten des Mönchs und des Königs zunächst zwei unvermindert aktuelle Positionen bezüglich unterschiedlicher Güterausstattung und Existenzchancen: Die eine betrachtet Armut ganzer Bevölkerungsschichten als Ergebnis eines unabänderlichen Prozesses, zur Natur der menschlichen Gesellschaft gehörend. Für die andere ist Armut eine Fehlleistung unserer Gesellschaft und erfordert auf Veränderung hinzielendes Handeln.

Erfolgsevaluationen heutiger Entwicklungsprojekte geraten mit ihrer Frage, wie weit deklarierte Veränderungsansprüche eingelöst werden können, häufig in die Nähe desselben Konflikts. Zwar beruhen die gesetzlichen Prämissen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit<sup>2</sup> auf der

1 Shakabpa, Tsepon W.D., Tibet: A Political History, Yale, 1967, 46f. Die Angaben über die Regierungszeit von Muni Tsenpo streuen von eineinhalb bis siebzehn Jahren.

2 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976. Gemäss Botschaft stützt sich das Gesetz auf eine ethnisch-normative und politisch-wirtschaftlich fundierte Begründung. Siehe: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, 19. März 1973, S. 8.

Überzeugung, dass man Armut in erster Linie als Entwicklungsproblem betrachten soll. Dennoch schleichen sich angesichts der manifesten Schwierigkeiten armutsorientierter Entwicklungshilfe oft Zweifel an dieser Position durch die Hintertüre in die Evaluationsdiskussion: Dies vor allem dann, wenn ein Projekt vor der Frage steht, inwieweit es seinen politischen und sozialen Kontext als unveränderbaren Rahmen akzeptieren muss. Die Theorie beantwortet solche Fragen oft eindeutiger als die Praxis<sup>3</sup>.

Es stossen in der tibetischen Legende nicht nur zwei Weltansichten, sondern auch zwei unterschiedliche «Entwicklungstheorien» aufeinander. Der König bringt offensichtlich eine ökonomistische Sichtweise ein, nach welcher er auf dem Wege einer Umverteilung die Wohlfahrt im Reich fördern will. Der buddhistische Mönch stellt diesem Ansatz, in ebenfalls verkürzter Form, eine transzendente Entwicklungsvorstellung gegenüber. Bis heute ist die damit verbundene Frage nach der «richtigen» entwicklungstheoretischen Perspektive nie allgemeingültig beantwortet worden<sup>4</sup>. Das macht eine der vielen Schwierigkeiten in der Praxis der Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten aus.

Immerhin: Die Kenntnis von der Erfolglosigkeit der tibetischen Umverteilungsbemühungen verdanken wir der Tatsache, dass diese überhaupt evaluiert wurden. Die Überlieferung lässt überdies vermuten, die Erfolgskontrolle sei in die Hände jener gelegt worden, die auch für die Ausführung des Reformanlaufes verantwortlich waren. Sodann liess der Auftraggeber die enttäuschenden Resultate seines Vorhabens von einer unabhängigen Instanz interpretieren. All dies sind wichtige Hinweise für die heutigen Verantwortungsträger von Entwicklungsprojekten. Damals wie heute erscheint die Projektevaluation<sup>5</sup> als wichtiges Instrument des zeit- und kulturbedingten Lernens. Als dies soll sie hier verdeutlicht werden.

## *2. Der Auftrag zur Projektevaluation aus praktischer Sicht*

Die Aufgabe der Projektevaluation besteht darin, sicherzustellen, dass die Aktionen der DEH jenen Zielen gerecht werden, die im Bundesgesetz über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe festgelegt und in internen Richtlinien verfeinert worden sind. Die Verantwortung für die Erfolgskontrolle der Projektzusammenarbeit liegt beim Evalua-

3 D.h. sobald die Orientierung an Grundwerten des schweizerischen Bezugsrahmens fragwürdig erscheint.

4 Eine Übersicht über die wichtigsten ökonomischen Entwicklungstheorien vermittelt: Hemmer, H. R., *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, Eine Einführung*, München 1978. Ein Paradigma-Bezug solcher Theorien («Selfreliance» «Neoclassical growth» «Dependencia») im Sinne der Vorstellungen Kuhns ist unverkennbar. Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago 1962.

5 Büchi, R., *Erfolgsevaluierung von Entwicklungsprojekten*, Bern 1976, S. 86f.  
Imboden, N., *L'Appreciation et l'évaluation de projets de developement, Une approche en termes de gestion*, Centre de Developpement de l'Organisation de Cooperation et Developpement Economiques, Paris 1978.

tionsdienst der DEH<sup>6</sup>. Dieser plant in Zusammenarbeit mit den betroffenen operationellen Sektionen und in Absprache mit den Partnerländern die Evaluationsvorhaben, rekrutiert die Fachleute für die Evaluationsmissionen und beteiligt sich an der Interpretation der Evaluationsresultate. Rund 0,3% der jeweiligen Projektbudgets<sup>7</sup> werden für diese Aufgabe absorbiert. Mit der folgenden Diskussion von Projektevaluationen erfassen wir somit nur einen Ausschnitt der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit; volumenmässig machen die projektbezogenen Aufwendungen etwa 46% der öffentlichen Hilfe der Schweiz aus (1983). Dieser Budgetanteil verteilt sich jedoch auf etwa 450 Projekte in über 40 Ländern<sup>8</sup>.

In der Erfüllung ihres Evaluationsauftrages hat sich die DEH vorwiegend an den Anforderungen der Praxis und weniger am akademischen Anspruch der Wissenschaft zu orientieren<sup>9</sup>. Aus dieser Perspektive werden wir in den folgenden Ausführungen drei Fragenkreise angehen. Zuerst begegnen wir einem heute gebräuchlichen *methodischen Ansatz* der Projektevaluation, werden dann ein Stück relevante *Evaluationserfahrung* herausarbeiten und uns schliesslich mit der *Weiterentwicklung* des Instrumentariums zur Erfolgskontrolle in Entwicklungsprojekten befassen. Bei dieser Weichenstellung zugunsten einer praxisnahen Auseinandersetzung mit der Projektevaluation sollen die aufgeworfenen Grundsatzfragen um das Verhältnis der Evaluation zum rationalen und normativen Bezugsrahmen auf der Bühne bleiben, auch wenn sich nun aktuellere Entwicklungskulissen vor das ältere, tibetische Bühnenbild schieben.

6 Quelle: Jahresbericht DEH 1982. Das Evaluationsbudget betrug in diesem Jahr Fr. 600 000.–, bezogen auf ein Projektvolumen von rund 215 Mio Fr. Zum Vergleich: der Governing Council des UNDP empfiehlt in Decision 81/21 «that a share of 0.5 per cent of country indicative planning figures can be reserved for evaluations». (UNDP, Dokument DP/1983/ICW/6, Dezember 1982).

7 Quelle: Jahresbericht DEH 1982.

8 Quelle: Jahresbericht DEH 1982.

9 Zur wissenschaftlichen Einordnung des Evaluationsthemas vgl. Lachenmann, Gudrun, Evaluierungsforschung – Historische Hintergründe, sozialpolitische Zusammenhänge und wissenschaftliche Einordnung, in Kantowsky, D., Hrsg., Evaluierungsforschung und -praxis in der Entwicklungshilfe, Zürich 1977, S. 25–83.

Zur Auseinandersetzung in der Praxis vgl. die Diskussion in der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ), 1981;

Hagen, T., Entwicklungszusammenarbeit und privates Unternehmertum, kritischer Vergleich von landwirtschaftlichen Projekten, NZZ, Nr. 52, 4. März 1981;

Kohler, A., Zur Methodik der Projektevaluation in der Dritten Welt, NZZ, Nr. 201, 1.9.81.

Brugger, E.A., Hängebrücken für Nepal. Ein Beispiel für die Anforderungen an eine Evaluation schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit.

Hauser, J.A., Rambousek, W.H., Anforderungen an eine entwicklungspolitische Erfolgs-evaluation, NZZ, Nr. 203, 3.9.81.

## II. Zur heutigen Methodik der Projektevaluation

### 1. Einordnung und Anspruch

Die gängigste Kategorienbildung für Projektevaluationen knüpft am Lebenszyklus der Projektzusammenarbeit an und unterscheidet demzufolge drei Typen: Die *Ex-Ante-Evaluation*, welche die Chancen der Realisierbarkeit und der Zielerreichung eines Vorhabens einschätzt, die *Verlaufs- oder begleitende Evaluation*, die Bedingungen und Grad der Zielerreichung während der ganzen Dauer des Projektes zu erfassen versucht, und schliesslich die *Ex-Post- oder Erfolgsevaluation*, mit welcher an der Schwelle zu einer neuen Phase und nach Abschluss eines Projektes das effektive Resultat der Entwicklungsanstrengungen gemessen und mit dem Aufwand verglichen wird<sup>10</sup>.

Die Evaluationserfahrungen der DEH resultieren zum grössten Teil aus Erfolgsevaluationen<sup>11</sup>. Dies aus wenigstens drei Gründen: Zunächst einem eher historischen, der in der Tatsache wurzelt, dass Zielerreichungskontrolle, somit Überprüfung von Resultaten, über lange Zeit schlechthin mit «Evaluation» gleichgesetzt wurde; ferner einem politischen, der mit dem legitimen Interesse des Parlaments an der Erfolgskontrolle zusammenhängt; und schliesslich einem vertragstechnischen Grund, weil die DEH den Übergang ihrer Projekte in eine neue Vertragsphase meistens vom Ergebnis einer Überprüfung abhängig macht, welche nach dem Typ Erfolgsevaluation konzipiert ist. Diese traditionelle Schwerpunktssetzung hat die DEH übrigens mit vielen andern bilateralen Donatoren gegenüber der Dritten Welt gemeinsam.

### 2. Ein mehrstufiger Ansatz

Über die Evaluationsmethode, welche die tibetischen Beamten zur Beurteilung des königlichen Reformanlaufes anwandten, können wir nur Vermutungen anstellen. Dagegen wissen wir, dass mehrstufige und kohärente Ansätze zur Erfolgsevaluierung von Entwicklungsprojekten erst Ende der sechziger Jahre eingeführt worden sind<sup>12</sup>. In ihrer Grundstruktur basieren sie alle auf drei zentralen Fragen an das Projekt und dessen Kontext. Diese

10 Büchi, a. a. O., S. 86 ff.

11 Siehe: ED (Entwicklungs Développement), Nr. 14/1983, Vierteljahresschrift der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI), sowie die jährlichen Evaluationsprogramme zuhanden des Programmkomitees der DEH.

12 Vgl. dazu:

United States Agency for International Development (USAID), Evaluation Handbook, Washington D.C. 1970.

Als Beispiel eines neuern, mit diesem Ansatz verwandten Handbuchs für Bedürfnisse bilateraler Organisationen diene: Canadian International Development Agency (CIDA), A Methodology guide for project teams responsible for managing evaluations, Okt. 1980.

Fragen werden jeweils in Hypothesen umgeformt und in einer Hypothesenkette miteinander verbunden.

Die erste Frage befasst sich mit der *Effizienz* des Mitteleinsatzes im Hinblick auf das «Produkt» des Projektes (z. B. die errichteten Lagerhäuser, Strassenkilometer oder Wasserleitungen). Auf dieser Stufe stehen wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund: Wurde eine kostengünstige Mittelverwendung angestrebt? Trägt der Mitteleinsatz der Ressourcensituation Rechnung? – Zu überprüfen ist folglich die Hypothese: «Wenn dem Projekt die vorgesehenen Mittel zur Verfügung gestellt werden, dann schlägt sich dies in ganz bestimmten Produkten oder Leistungen nieder.»

Die zweite Frage konzentriert sich auf die entwicklungspolitische *Effektivität* der tatsächlich erbrachten Projektleistungen (z. B. die Auswirkungen der Wasserversorgung auf den Gesundheitszustand). Das Interesse gilt hier den sozio-ökonomischen, kulturellen und zunehmend auch ökologischen Effekten der Projektaktivitäten, einschliesslich eventueller Nebenwirkungen. «Wenn das Projekt die erwarteten Leistungen erbringt – so lautet die zweite Hypothese – dann fördert es die Entwicklung der Zielbevölkerung entsprechend den Projektzielen.»

Mit der dritten Frage schliesslich wendet sich die Evaluation der entwicklungspolitischen *Signifikanz* der Projektwirkungen zu (m. a. W.: Sind die Projekteffekte lang- oder kurzfristig, weitreichend oder lokal begrenzt?). Auf dieser Stufe wird versucht, diese Wirkungen im volkswirtschaftlichen Zusammenhang und auf dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Ausrichtung des Partnerlandes zu beurteilen<sup>13</sup>. Konsequenterweise postuliert die entsprechende Hypothese: «Wenn das Projekt die Entwicklung der definierten Zielbevölkerung fördert, dann leistet es einen positiven Beitrag zu übergeordneten, regionalen oder nationalen Entwicklungsanstrengungen des Partnerlandes.»

Die dreigliedrige Hypothesenkette animiert zunächst zu einem nützlichen Reflexionsprozess über die ursprünglichen Hauptmotive und Absichten des Entwicklungsvorhabens, seine Ziel-Mittelbezüge, sowie seine Einbindung in den projektübergreifenden Kontext. Diese gedankliche Auseinandersetzung wiederum hilft, prioritäre Fragekreise zu identifizieren, auf welche sich die Evaluation möglicherweise konzentrieren muss, wenn sie einen substantiellen Beitrag zur Entscheidungsfindung im Anschluss an das Evaluationsvorhaben leisten soll. Vorerst stehen aber noch die Wahl der Indikatoren und die Bestimmung der Bewertungskriterien zur Diskussion.

<sup>13</sup> Das Hauptproblem liegt hier in der häufigen Diskrepanz zwischen formeller und faktischer Ausrichtung, also zwischen Entwicklungsprogramm und -realität.

### 3. Die Messung und Bewertung von Erfolg und Misserfolg

Die Entwicklungsprojekte der DEH sind gemäss gesetzlichem Auftrag mehrheitlich auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtet<sup>14</sup> und zielen auf die Verbesserung der Fähigkeiten zur Selbsthilfe hin. Implizit streben solche Engagements somit sozialen Wandel im weitesten Sinne des Wortes an. Diese Tatsache bringt nicht nur wertgeladene Beurteilungskriterien ins Spiel, sondern auch Fragen nach adäquaten Indikatoren zur Messung projektinduzierten Wandels. Diese Indikatoren wiederum sind in einem uns meist unvertrauten kulturellen Umfeld zu interpretieren.

Es kann zwar heute auf ein breites Angebot sozialer Indikatoren zurückgegriffen werden<sup>15</sup>, wenn beispielsweise Phänomene wie «Veränderung der sozio-ökonomischen Existenzbedingungen» gemessen werden sollen. Zielsetzungen wie «Entwicklung von Eigenverantwortung» hingegen sind einer Messung schon weniger zugänglich<sup>16</sup>. Überdies stehen uns oft Indikatoren zur Verfügung, welche kulturgebunden sind, womit eventuelle hypothetische Bezüge zwischen Indikandum und Indikator fragwürdig werden<sup>17</sup>.

Nehmen wir als Beispiel ein Staudammprojekt in Indien. Auf der Ebene der Effektivitätsevaluation stellt sich hier die Frage, ob die neuen Bewässerungsmöglichkeiten tatsächlich dem früher festgestellten Bedürfnis der betroffenen Bauern entsprechen. Als Kriterium hiezu könnte das Interesse der Bauern an den neuen, technischen und sozialen Einrichtungen dienen. Indikator eines solchen Interesses wäre beispielsweise die Bereitschaft der Bauern, die von ihnen geforderten Wasserzinsen zu entrichten.

Die Schwierigkeiten beginnen jedoch bei der Interpretation der Evaluationsbefunde. Deuten beispielsweise ausstehende Beitragszahlungen bäuerlicher Wasserbezüger auf mangelnde Vertragstreue, auf schlechte Organisation, fehlende Einsicht oder ungenügende Rentabilität der Bewässerungslandwirtschaft? Bestätigt die populäre Begründung, das Staudammwasser sei minderwertig, denn es habe seine Kraft bei der Stromerzeugung verloren, eine mystifizierende Haltung gegenüber moderner Technologie, oder handelt es sich um eine simple Ausrede? Bringt vielleicht das gestaute Turbinenwasser effektiv weniger düngende Schwemmstoffe auf die Felder? Wer mag während einer nur wenige Wochen dauernden Evaluationsmission all diese Fragen schlüssig beantworten?

Solche Interpretationsdilemmas weisen auf die enge Verbindung zwischen Messung und Interpretation in der Evaluation von Entwicklungsprojekten hin. Die theoretisch wünschbare, formelle Trennung von Evaluation

14 Abgestützt auf BG, 974.0, Art. 5, konzentriert sich die Hilfe auf Schwerpunktländer aus dem Kreis der LDC (Least Developed Countries).

15 Hoffmann-Novotny, H.D., Soziale Indikatoren im internationalen Vergleich, Frankfurt 1980.

16 DEH, Lässt sich Eigenverantwortlichkeit evaluieren? Feedback No. 31, Bern, Dez. 1982.

17 Etzioni, A., Lehmann, F.W., Some dangers in «valid» social Measurement, in: Gross, B.M. (ed.), Social intelligence for Americas' Future, Explorations in Societal Problems. Boston 1969.

und Entscheidungsfindung wird damit in Frage gestellt. Nur im Idealfall wird der Auftraggeber sein Urteil aus einem einfachen Vergleich des Evaluationsergebnisses mit den Zielerwartungsgrößen der Ex-Ante-Evaluation ableiten können. Im Normalfall erwartet der Auftraggeber vom Evaluator, dass dieser die Messergebnisse der Indikatoren seines Evaluationsrasters kontextbezogen interpretiert<sup>18</sup>. Dies ist der Hauptgrund dafür, weshalb Evaluatoren bei aller notwendigen Unabhängigkeit gegenüber der sie beauftragenden Institution mit dem ökonomischen, sozialen und politischen Kontext des zu prüfenden Projekts eng vertraut sein müssen, wenn die Evaluation zu brauchbaren Ergebnissen für die künftige Projektpolitik führen soll.

### III. Erfahrungen und Erkenntnisse

#### *1. Der Schwerpunkt liegt meist bei der Wirkungsanalyse*

Der skizzierte methodische Ansatz zur Erfolgsevaluation von Entwicklungsprojekten wird relativ selten in der ausführlichen dreistufigen Form angewendet. Dies aus verschiedenen Gründen:

Das Thema der ersten Stufe, der wirtschaftliche Mitteleinsatz, ist ohnehin Gegenstand der jährlichen Projektbudgets und untersteht der Finanzkontrolle des Bundes<sup>19</sup>. Die Praxis zeigt überdies, dass sich vor allem der staatliche Projektpartner im Entwicklungsland seine Beiträge zum gemeinsamen Projekt meist eigenen Effizienzkriterien unterstellen will. Die Erfolgsevaluation beschränkt sich auf dieser Stufe häufig auf die Erfassung des tatsächlich erbrachten Outputs des Projekts und prüft, inwieweit die Projektbeiträge der Partner sinnvoll ineinandergriffen.

Eine ähnliche Relativierung in der praktischen Erfolgsevaluation erfährt der vorgestellte Ansatz auch auf der dritten Stufe, der Untersuchung der entwicklungspolitischen Signifikanz der Projektleistungen in bezug auf den regionalen und nationalen Rahmen. Es sei denn, ein Regime und Politikwechsel verändere die Rahmenbedingungen drastisch<sup>20</sup>. Meist begnügt

18 «It is no longer possible to treat data, evaluation concepts and their techniques as if they had historical and cross cultural generality, theoretical unambiguity, as if they were «neutral» and objective in the sense maintained by neoclassical analysts» leitet Elzinga seine Kritik an der Social-Cost-Benefit Analysis (SCBA) ein: Elzinga, A., *Evaluating the Evaluation Game: On the Methodology of Project Evaluation with Special Reference to Development Cooperation*, Sarec Report, Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries, Stockholm 1981.

19 Abschn. 4, Art. 15–20 in: Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dez. 1977 (Stand 1. Okt. 1981).

20 Ein derartiger Wechsel der Rahmenbedingungen ergab sich für das Bolivienprogramm der DEH nach dem Staatsstreich von General Garcia Meza vom 17.7.1981. Der Bundesrat beschloss damals eine erhebliche Reduktion des Entwicklungsprogramms mit Bolivien und eine Sistierung der vorgesehenen Finanzhilfe.

man sich jedoch mit einer summarischen Prüfung von Synergien und Widersprüchen mit laufenden Entwicklungsanstrengungen des Landes und konzentriert sich eher auf die Frage, ob das Projekt mögliche Optionen zur projektübergreifenden Zusammenarbeit erkannt und in seine Aktivitäten einbezogen hat.

Der mittleren Stufe im Evaluationsansatz, nämlich der Überprüfung der entwicklungspolitischen Effektivität der Projektleistungen, kommt somit meist Priorität zu. Wir werden uns hier auf Erfahrungen aus diesem Bereich konzentrieren, vor allem, weil auf dieser Evaluationsstufe Projekt und Evaluation gemeinsam vor Problemen stehen, die direkt mit dem gesetzlichen Auftrag zu armutsorientiertem Entwicklungsengagement zusammenhängen. Mit dem folgenden Beispiel betreten wir den Mikrokosmos eines bengalischen Dorfes und begegnen dort, im Delta des Brahmaputra, Evaluations- und Bezugsrahmenproblemen, welche uns der Dialog zwischen Mönch und König am Oberlauf des gleichen Flusses bereits angekündigt hat.

## *2. Wie hilft man den Armen – Aspekte eines Evaluationsdilemmas*

«... Die Getreidespeicher der dörflichen Selbsthilfegruppen – so lautet eine zentrale Aussage der Zwischenevaluation dieses Projektes<sup>21</sup> – seien vernünftig konzipiert und solide gebaut. Die Untersuchung berechtige aber zur Befürchtung, dass diese neue Infrastruktur nach Rückzug des Projektes vornehmlich den reichern Bauern im Dorf dienen werde. Bereits jetzt bestünden Anzeichen, dass sich innerhalb der Zielgruppe des Projektes (d. h. den ärmeren Bauern) die traditionelle dörfliche Machtstruktur reproduziere.»<sup>22</sup>

Dem Evaluationsteam, das hier zur Sprache kommt, war die Überprüfung der folgenden Projekthypothesen überbunden: Wenn die Vermarktungschancen des kleinen Reisbauern verbessert werden, dann erhöht sich das Einkommen aus seiner Produktion und vermindert sich der Druck zur Schuldabhängigkeit, wo Wucherzinsen häufig zu Landverlust und schliesslich Landlosigkeit führen. Die Vermarktungschancen werden verbessert, wenn der Bauer sein Getreide bis zur periodischen Erholung der Marktpreise einlagern und die Durststrecke zwischen Ernte und Verkauf mit einem Bankkredit überbrücken kann, indem er das Lagergut als Sicherheit hinterlegt. Und schliesslich sichert sich der Kleinbauer diese Vorteile längerfri-

21 Bangladesh-Swiss-Agricultural Project (BASWAP), Projektaufnahme 1978, evaluiert 1981 und 1983. Siehe: BASWAP, Report of the Joint Evaluation Mission, April 1981, dito, March 1983. Projekt und Region werden analysiert in: Spinatsch, M., Boda, Ein Dorf am Rande der Welt. Unterentwicklung in Bangladesh als Ausdruck globalinstrumenteller Marginalisierung und lokaler semifeudaler Persistenzen, (im Druck), 1984.

22 Zu diesem Problem vergl.: Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), Who gets what and why: Resource Allocation in a Bangladesh Village, Dhaka 1978.

stig, wenn er lernt, das dörfliche Lagerhaus im Rahmen einer Selbsthilfegruppe gemeinsam und eigenverantwortlich zu nutzen und zu verwalten.

Ins Kreuzfeuer der Kritik geriet in erster Linie die Definition der Zielgruppe des Projekts: Je homogener diese gewählt werde – so folgerte die Evaluation – desto grösser sei die Chance, demokratische Kontrolle unter den wirklich Bedürftigen über die dörflichen Lagerhäuser zu entwickeln. Konsequenterweise lautete ihre Empfehlung auf Ausschluss der mittleren Bauern aus der Zielgruppe. Dies müsse über eine Reduktion der Bandbreite beim Landbesitz<sup>23</sup>, dem hauptsächlichsten Identifikationsmerkmal der Zielgruppe erreicht werden.

Je mehr mittlere Bauern man ausschliesse, so konterte jedoch die Mehrheit der Projektmitarbeiter, desto mehr verändere sich die Machtbilanz im Projektumfeld zu Ungunsten der Zielgruppe des Projektes, fördere dies eine Koalition der mittleren mit den wirklich reichen Bauern gegen die Selbsthilfegruppen und werde ein Einbezug abhängiger Pächter<sup>24</sup> ins Projekt zusätzlich erschwert. Überdies gehe den Gruppen essentielle «Führungssubstanz» verloren, welche aus den Schichten der marginalsten Bauern mit knappem Zeitbudget und ohne Kenntnis des Lesens und Schreibens kaum ausgeglichen werden könne.

Als ob mit dieser widersprüchlichen Argumentation das Dilemma der Projektverantwortlichen in Bern nicht schon perfekt gewesen wäre, bezweifelte eine Minderheitsfraktion im Projekt auch die grundsätzliche Berechtigung des Vorhabens aus entwicklungspolitischer Sicht: «Ist es mit dem gesetzlichen Entwicklungsauftrag vereinbar, eine Zielgruppe anzusprechen, welche die wirklich Bedürftigsten, jene 30% der Landlosen<sup>25</sup> in Bangladesh, ausschliessen muss, weil das Projekt ja die Verfügung über den Produktionsfaktor «Ackerland» voraussetzt?

Verteidigt sich hier die Projektmehrheit mit Argumenten, hinter welchen die Gefahr eines blossen sich Arrangierens mit der bestehenden Situation durchschimmert? Unterschätzt das Evaluationsteam wichtige Parameter im sozialen Gefüge der bäuerlichen Gesellschaft Bangladeshs? Und interpretiert die Projektminderheit den generellen Auftrag zur zielgruppenorientierten Entwicklungszusammenarbeit zu dogmatisch? Hinter diesen Kontroversen verbergen sich grundsätzliche Fragen nach der Legitimation und theoretischen Abstützung armutsorientierter Entwicklungshilfe, welche Projekt wie Evaluation gleichermaßen betreffen.

23 Das Projekt stratifiziert die Zielgruppe wiederum gemäss Landbesitz in 3 Kategorien mit einer obersten Limite von zirka 2,5 ha.

24 Dem Pächter (share-cropper) bleiben meist 50% der Ernte, wobei er auch die Inputkosten trägt.

25 Betrifft effektiv Landlose im Gegensatz zum höhern Anteil der «funktionell Landlosen» (50%). Vergl.:

De Vylder, St., *Agriculture in Chains, Bangladesh. A Case Study in Contradictions and Constraints*, London 1982, S. 9f.

### 3. Von der Projektevaluation zum Kooperationskonzept

Die direkte Gegenüberstellung von Entwicklungsgesetz und Projekt<sup>26</sup>, einer Einzelmassnahme der Entwicklungszusammenarbeit, führte die Mitarbeiter in folgenden Zwiespalt: Soll die Hilfe ausschliesslich den Landlosen, also den Opfern eines laufenden Verarmungsprozesses, zukommen, oder berechtigt das Entwicklungshilfegesetz auch vergleichsweise bessergestellte Klein- und Mittelbauern anzusprechen, die vielleicht noch eine Chance haben, dem Marginalisierungsdruck widerstehen zu lernen? M.a.W., ist eine dynamische, am Verarmungsprozess orientierte Zielgruppendefinition vertretbar? Die Evaluatoren ihrerseits setzten Fragezeichen hinter die Realisierbarkeit dieser Option im konkreten Projektumfeld.

Das Interpretationsdilemma ist auf Projektstufe nicht auflösbar. Es zeigt vielmehr, dass sowohl die Projektverantwortlichen wie die Evaluatoren in ihrer Arbeit auf eine konzeptionelle Vorleistung im Sinne einer expliziten, länderspezifischen Interpretation des gesetzlichen Entwicklungsauftrages angewiesen sind<sup>27</sup>. Ohne diesen Bezugsrahmen droht obiger Konflikt sich bei allen Einzelmassnahmen zu wiederholen, da diese konzeptionell unverbunden im Raume stehen.

Im Hinblick auf ein kontinuierliches, problembezogenes und effektives Entwicklungsengagement sollte deshalb jede einzelne Hilfsmassnahme, sei sie technisch oder finanziell, in einen Bezugsrahmen eingebunden werden, der erkennen lässt, wie die DEH ihren Entwicklungshilfesauftrag für die spezifische Situation ihrer einzelnen Partnerländer in der Dritten Welt interpretiert<sup>29</sup>.

Eine solche Konkretisierung erfolgt mit Vorteil mehrstufig. Für Bangladesh wurde dieser Prozess anfangs 1982 eingeleitet<sup>30</sup>. Er nahm seinen Ausgang in einer Analyse der aktuellen Entwicklungssituation und einer

26 Insbesondere Art. 5 des BG 974.0 (Ziele) wird in diesem Konflikt als Richtschnur benützt.

27 Implizit findet diese Interpretation mit jeder Entwicklungsmassnahme statt. Des weitern wird der Entwicklungsauftrag in der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, 974.1, vom 12. Dez. 1977, konkretisiert und in den verschiedenen Botschaften zur Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen begründet.

28 Dieses Legitimationsproblem ist nicht zum vornherein entwicklungspolitischer Natur, folgert Kantowsky für die BRD, wenn er feststellt, dass aus der Sicht der Industrie und des Selbsterhaltungsinteresses des Staates «... auch die Technische Hilfe als Exporthilfe anzusehen (ist), deren funktionale Rationalität zunächst einmal binnenwirtschaftlich und erst in zweiter Linie aus der Perspektive des Empfängers zu beurteilen ist». Kantowsky, D., Die Rationalität von entwicklungspolitischen Massnahmen der deutschen Bundesregierung und deren Evaluierung in: derselbe, a.a.O.

29 Die konzeptionellen Ansätze zur Länderprogrammierung staatlicher Entwicklungshilfeagenturen weisen eine grosse Bandbreite auf. Die USAID beispielsweise arbeitet mit einem «Country Development Strategy Statement» das jährlich revidiert wird, aber meist auf 3 Jahre ausgerichtet ist. Die schwedische Agentur SIDA basiert ihre Hilfe auf eigentliche Länderstudien, die im Zweijahresrhythmus ergänzt werden. Den meisten Konzepten dieser Art ist eine sektorale Schwerpunktbildung gemeinsam.

30 Baumgartner, R., Länderprogrammierung Bangladesh, Kooperationskonzept, DEH, Bern 1983.

Synthese der verfügbaren Kooperationserfahrungen aus Entwicklungsanstrengungen, die auf die Bedürfnisse der ärmeren Bevölkerungsschichten ausgerichtet sind. Es kristallisierten sich dabei Umriss eines Erklärungsansatzes für den Verarmungsprozess heraus. Auf diesem Hintergrund und unter Bezugnahme auf das schweizerische Entwicklungshilfegesetz wurde in einem nächsten Schritt ein *Kooperationskonzept* entworfen, das folgende Fragen zu beantworten suchte:

Wie kann die DEH die ihr zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um ärmeren Bevölkerungsschichten Bangladeshs nicht nur temporär zu helfen, sondern sie zu befähigen, auch dem laufenden Verarmungsprozess entgegenzuwirken? In welchen Sektoren<sup>31</sup> soll die DEH längerfristige Schwerpunkte setzen, wenn sie ihre Hilfe so wirksam wie möglich und abgestimmt auf laufende Anstrengungen einsetzen will? Wie kann die Entwicklung solcher Sektorengagements den finanziellen, technischen und personellen Möglichkeiten der DEH angepasst werden? Welche Partner eignen sich am besten zur Zusammenarbeit? Wie soll eine aufgabengerechte Organisation strukturiert sein?

Die erste Fassung des Kooperationskonzepts «Bangladesh» steht nun als Bezugsrahmen für die Ausgestaltung des konkreten Länderprogramms unter Bewährung. Damit entfällt zwar in Zukunft für Projekte wie Evaluation die fallweise Interpretation des Entwicklungsgesetzes. Für beide stellt sich aber bei der projektspezifischen Zielgruppendefinition ein zusätzliches Problem, das ins Spannungsfeld zwischen Entwicklungstheorie und -praxis führt.

#### 4. *Lernen durch Aktionsforschung*

Ein Kooperationskonzept kann zur projektspezifischen Definition einer Zielgruppe nur eine grobe Vorgabe liefern. Bei Projektaufnahme stellt eine solche Zielgruppe, wie in unserem Beispiel aus Bangladesh, ein theoretisches Konstrukt dar. Sie wird aufgrund einiger objektiv feststellbarer, gemeinsamer Eigenschaften bestimmt und unter der Annahme angesprochen, ihre Mitglieder seien zumindest potentiell fähig, an den Projektanstrengungen zu partizipieren oder allenfalls Projektleistungen zu absorbieren. Oft besteht aber in vertikal strukturierten, semifeudalen Gesellschaften kaum ein tragfähiges horizontales Beziehungsnetz, auf das sich ein Projekt bei der Zielgruppenbildung stützen könnte<sup>32</sup>.

Im üblichen Projektanspruch, die Adressaten zur Selbsthilfe anzuregen, steckt die Erwartung, die anvisierte Zielgruppe werde sich ihrer Gemeinsamkeiten bewusst und lerne, ihre Rolle im angestammten gesellschaftli-

31 Die Sektorbezeichnung lehnt sich an die Begriffsbildung in den nationalen Entwicklungsplänen an, z. B. Energie, ländliche Infrastruktur, Kleinindustrie und Handwerk etc.

32 Eine historisch vergleichende Diskussion führt z. B. Moore, B., *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Die Rolle der Grundbesitzer bei der Entstehung der modernen Welt*, Frankfurt a. M. 1974.

chen Kontext neu zu gestalten. Der Anspruch beruht somit auf der Überzeugung, sozialer Wandel sei via Projekthilfe steuer- oder zumindest zielgerichtet beeinflussbar.

Hinter der widersprüchlichen Einschätzung der Zielgruppe in unserem Evaluationsbeispiel aus Bangladesh verbergen sich demzufolge latente Konflikte um eine adäquate generelle Theorie des sozialen Wandels. Die konventionelle Erfolgsevaluation könnte allenfalls aufgefordert werden, die verschiedenen Theoriebezüge hiezu freizulegen, diese aber einem Plausibilitätstest zu unterwerfen<sup>33</sup>, überstiege ihre Möglichkeiten.

Da keine Theorie den Spielraum einer Zielgruppe – in unserem Fall abhängige Kleinbauern – zur Existenzverbesserung aus eigener Kraft ex ante schlüssig bestimmen kann, sind armutsorientierte Projekte laufend mit «Experimenten» konfrontiert, die wohl am treffendsten mit Aktionsforschung<sup>34</sup> umschrieben werden können. Erst die Resultate einer permanenten Aktionsbeobachtung befähigen die Projektmitarbeiter, Projektziele und -programme sowie die Adressatengruppe empirisch und theoretisch fundiert zu umreißen. Für die Erarbeitung eines solchen projektspezifischen Bezugsrahmens fehlt jedoch den meisten Projekten heute noch ein wichtiges Instrumentarium: jenes der begleitenden oder «eingebauten» Evaluation. Wir werden im vierten Abschnitt darauf eingehen.

#### **IV. Ansätze zur Weiterentwicklung des Evaluationsinstrumentariums**

##### *1. Zur Ausgangslage*

Im Spannungsfeld zwischen Projekt und Evaluation wurden konzeptionelle Anforderungen an die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit sichtbar, die zum Teil über die Evaluationsfrage hinausreichen. Dazu gehört vor allem die Entwicklung von länderspezifischen Kooperationskonzepten, welche für die meisten Schwerpunktländer der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Gang gekommen ist<sup>35</sup>. Diese Entwicklung werden wir hier nicht mehr aufgreifen, sondern uns innerhalb dieses Bezugsrahmens auf Evaluationsfragen konzentrieren.

Bezüglich der Projektevaluation sind drei summarisch gefasste Kritikansätze in Erinnerung zu rufen, aus welchen wegleitende Anstöße zu einer

33 «Die strukturell-funktionale Theorie, die Konflikttheorie, die kybernetische Systemtheorie des sozialen Wandels sind in diesem Sinne meta-theoretische Sprachen. Man kann für oder gegen ihre Fruchtbarkeit argumentieren, aber man kann sie nicht wie falsche Theorien, widerlegen», Zapf, W., Hrsg., Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1970, S. 3.

34 Vergl. Kristensen, H., Towards an Alternative Evaluation Methodology: Action-Evaluation, A case study from RIPD Evaluation (Rural Industrial Development Programme), Kenya, zit. in Elzinga, a.a.O., S. 39f.

35 Eine Auftragsbesprechung erfolgt im Seminar der Koordinatoren der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, 21. bis 25.6.1982, siehe dazu: DEH, Grundgedanken über Sinn und Inhalt von DEH-Länderprogrammen, Bern, 8.1.1982 und DEH, Länderprogrammierung, Erfahrungen und Fragen aus den ersten Versuchen, Bern/Walkringen, Juni 1982.

praxisorientierten Weiterentwicklung des Evaluationsinstrumentariums resultieren<sup>36</sup>:

- Ex-Ante-Evaluationen können in der Regel die sozio-ökonomischen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen der zukünftigen Projekte nur ungenügend erfassen. Die Einschätzung von Risikofaktoren bleibt oft bruchstückhaft. Für all dies gibt es zahlreiche gute (z. B. politische und praktische) Gründe. Aber es ändert nichts an der Tatsache, dass die notwendigerweise summarische Projektvorbereitung zu den Hauptgründen für spätere Fehlschläge zählt<sup>37</sup>.
- Der Evaluationsprozess hat da und dort in der Vergangenheit den praktischen Bedürfnissen von Projektmanagement und -Mitarbeitern zu wenig Rechnung getragen. Statt das Projektpersonal in die Evaluationsverantwortung einzubeziehen, provozierten Erfolgskontrollen gelegentlich unproduktiven Antagonismus zwischen Projekt und Evaluation<sup>38</sup>. Der Beitrag der Evaluation zur Entwicklung von sogenanntem «Implementierungs-Know-how» blieb somit unbefriedigend.
- Das Instrument der Erfolgsevaluation wurde mit Ansprüchen überfordert, welche nur eine begleitende oder «eingebaute» Evaluation erfüllen kann.

Angesichts der engen Verwandtschaft der drei Folgerungen gelten die Anstrengungen des DEH-Evaluationsdienstes heute vor allem dem Ausbau des schwächsten Gliedes in der Evaluationskette, der begleitenden Evaluation. Gleichzeitig wird eine feinere, gegenseitige Abstimmung der einzelnen Evaluationstypen entsprechend ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit angestrebt. Es werden aus diesem Prozess auch beträchtliche Synergiegewinne erwartet.

## *2. Entwicklung und Aufwertung der begleitenden Evaluation*

Die begleitende Evaluation wird vor allem in integrierten Projekten und in Pilotvorhaben zu einem dringlichen Anliegen. Die spärlichen Erfahrungen in diesem Bereich zeigen immerhin drei Hürden, an welchen bisherige Anläufe zur begleitenden Evaluation stolperten; in konzeptioneller Hinsicht

36 Für methodische Kritikpunkte vgl. Elzinga, a. a. O. und Weiss, D., Ein kritischer Vergleich des neuen Weltbank-Ansatzes mit dem UNIDO- und dem revidierten OECD-Ansatz, in Kantowsky, a. a. O., S. 89–141.

37 «Among the reasons identified as reducing project effectiveness and efficiency, major emphasis was given to those stemming from inadequacies in project appraisal and design» aus: OECD/Development Assistance Committee, Evaluation Correspondent's Report on Aid Effectiveness (Note by the Secretariat), Paris, OECD, Nov. 1982.

38 M. L. Weiner, Director General, Operations Evaluation Department, World Bank, spricht gar von einer «adversary relationship» als Resultat einer rein auf «accountability» ausgerichteten Projektevaluation. In: DEH, Wie evaluiert die Weltbank, Feedback No. 32, Dez. 1982.

oft an einer zu weit gefassten Indikatorenmatrix, dominiert von akademischem Erkenntnisinteresse; in institutioneller Hinsicht an der Verdrängung der laufenden Evaluationsaufgabe durch die Schwerkraft tagtäglicher Projektarbeit; und im menschlichen Bereich an Kommunikationskonflikten.

In den vorhandenen Grundsatzpapieren<sup>39</sup> stützt sich die DEH bei der Entwicklung der begleitenden Evaluation auf folgende Gedankengänge:

Die begleitende Evaluation soll im Projekt einen strukturierten Prozess des Beobachtens und Nachdenkens institutionalisieren. Ein solcher Anstoss zur eingebauten Erfolgskontrolle bezweckt einen intensivierten Lernprozess der Projektmitarbeiter im Hinblick auf eine optimale Verbindung von Kontinuität in der Verfolgung der Projektziele und Flexibilität in der Durchführung der darauf ausgerichteten Projektaktivitäten. Im Fokus der begleitenden Evaluation stehen die Interaktionen zwischen Zielbevölkerung und Projekt, sowie die tatsächlichen Entwicklungseffekte, welche das Projekt im ökonomischen, sozio-kulturellen und politischen Kontext der angesprochenen Bevölkerung auslöst. Dabei werden Interaktion, Partizipation und Entwicklungseffekte vorrangig aus der Sicht der angesprochenen Bevölkerung beleuchtet. Die Projektmitarbeiter sollen lernen, ihr Vorhaben auch durch die Augen der betroffenen Bevölkerung zu sehen. Zu diesem Zweck soll der Projektpartner in die Verantwortung und die Durchführung der laufenden Evaluation einbezogen werden<sup>40</sup>.

Form und Methode der begleitenden Evaluation werden auf die konkrete Projektsituation hin definiert. Alle Kombinationen von interner und externer Evaluation<sup>41</sup> sind denkbar, solange folgende Erfordernisse erfüllt sind: Ausreichende Nähe zur Zielgruppe, praxisgerechte Vorgehensweise für die Informationsgewinnung, Verarbeitung der Evaluationsergebnisse in jederzeit abrufbarer Form<sup>42</sup>. Eine fruchtbare Arbeitsbeziehung zwischen Projekt- und Evaluationsverantwortlichen hängt von einer positiven Grundhaltung gegenüber dem Evaluationsprozess, von einer minimalen Institutionalisierung der Umsetzung von Evaluationserkenntnissen und von der Kommunikationsfähigkeit aller Beteiligten ab.

Im Hinblick auf die starke Einbindung der begleitenden Evaluation in den operationellen Bereich steuert der Evaluationsdienst eine Arbeitsteilung mit den operationellen Sektionen der DEH an. Der Evaluationsdienst

39 Sammlung der Beiträge und Resultate des DEH-Evaluationsseminars vom Sept. 1983 in Gwatt.

40 Über die menschlichen Probleme der Einbindung einheimischer Counterparts in letztlich auch politisch brisante Evaluationsfunktionen in Basisprojekten darf man sich keiner Illusionen hingeben. Eine Analyse der Rahmenbedingungen aus der Perspektive der neuen bürokratischen Staatsklassen vermittelt, Elsenhans, H., Abhängiger Kapitalismus oder Bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Frankfurt/New York 1981.

41 Zum Beispiel in Form eines «Resident Evaluators» im betreffenden Land.

42 Angesichts der relativ raschen Personalrotation bei Experten wie Counterparts in Entwicklungsprojekten kommt der sinnvollen Speicherung der Projekterfahrung grosse Bedeutung zu.

beschränkt sich dabei auf die Entwicklung des Instrumentariums und die Beratung, während die Verwirklichung der begleitenden Evaluation in der Verantwortung der zuständigen operationellen Sektion liegt<sup>43</sup>.

### *3. Systematische Verknüpfung verschiedener Evaluationsarten*

Die vermehrt partizipativ gestaltete, auf praktische Lernprozesse aller Beteiligten ausgerichtete Evaluation setzt voraus, dass die einzelnen Evaluationstypen im Lebenszyklus eines Projekts systematischer als bisher verbunden werden. Darüber hinaus sollten Projekte gleichen Typs wechselseitig von den Evaluationserkenntnissen profitieren können, was nach einer Harmonisierung der Evaluationsansätze ruft.

Die Bemühungen der DEH zur Harmonisierung des Evaluationsinstrumentariums für Projekte mit vergleichbarer Aufgabenstellung laufen unter dem Arbeitstitel «Sektorevaluation». Für Trinkwasserprojekte der DEH befindet sich bereits ein Evaluationsraster im Einsatz, welcher mit einer Kombination von vorgegebenen und projektspezifisch wählbaren Indikatorgruppen arbeitet<sup>44</sup>. Im Sektor «Tierproduktion» wird gegenwärtig ein weiterer systematischer Evaluationsansatz entwickelt, der den sozio-ökonomischen, kulturellen und ökologischen Dimensionen dieser wichtigen Existenzgrundlage vieler bäuerlicher Gesellschaften in der Dritten Welt Rechnung trägt<sup>45</sup>.

Die Bemühungen um eine systematische Verknüpfung der einzelnen Evaluationstypen über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts stehen noch vor einem langen Weg. Die Ex-Ante-Evaluation legt sozusagen die Basis für den Evaluationsprozess. Hauptthema dieses Evaluationstyps bleibt die kritische Überprüfung der Beziehungen zwischen identifizierten Entwicklungsbedürfnissen einerseits, Projektziel und -ansatz andererseits. Nicht immer aber zielt die Ex-Ante-Evaluation schon auf die Formulierung eines detaillierten Projektprogramms hin. Sie soll vielmehr die Rahmenbedingungen für eine Projektanlaufphase umschreiben helfen, innerhalb welcher Ziele und Programme des Projektes präzisere, empirisch begründete Konturen erhalten können. Das Anforderungsprofil der Ex-Ante-Evaluation wandelt sich somit insofern, als sie vermehrt Risikobereiche und «weisse Flecken» im Kontext der beabsichtigten Projektaktivitäten zu

43 Das im Aufbau begriffene DRI-Yoro Projekt in Honduras widerspiegelt die neuen konzeptionellen Grundzüge einer permanenten Evaluation in einem integrierten Regionalprojekt, vgl. Sauvain Claudine, *Suggestions pour un processus d'évaluation permanente du projet DRI-Yoro Honduras, Aspects anthropologique et methodologiques*, Bern 1983 und Brugger, E. A. et al., *Sistema de Evaluacion Permanente Interna (SEPI). Reflexiones sobre Funciones, Concepto, Metodologia*. (DEH, Dezember 1983).

44 Krayenbühl, M., D'Ardouin, C., Doucet, M.-J., Schenk S.: *Evaluation du projet «Approvisionnement en eau potable au Mali Sud»* (Bern, DEH, April 1982).

45 Dieser Auftrag wird von Fachleuten von der ETH-ZH, NADEL-Nachdiplomstudium für Entwicklungsländer, bearbeitet.

Handen der begleitenden Evaluation identifizieren muss. Solche Risikobereiche können bei integrierten Projekten z. B. im organisatorischen Bereich in der mangelnden Koordinationserfahrung der Partner liegen, in sozialer Hinsicht in der Ungewissheit über Abhängigkeiten unterprivilegierter Zielgruppen von einflussreichen Besitzeliten, aber auch im Mangel verlässlicher quantitativer und technischer Daten. Der Übergang von der Ex-Ante-Evaluation zur begleitenden Evaluation gestaltet sich von der Funktion her gesehen zwar fließend, sollte aber schon aus Gründen einer klaren Entscheidungssequenz<sup>46</sup> mit einer «Stabsübergabe» markiert werden.

Die begleitende Evaluation übernimmt in solch neuartigen, organisch wachsenden Projektkonzeptionen<sup>47</sup> eine wichtige Aufgabe in der Operationalisierung der Projektziele und in der Wahl von ziel- und mitteladäquaten Projektaktivitäten. Funktionsbedingt wird die begleitende Evaluation ihren Standort zwischen Projekt und Zielgruppe wählen müssen. Es ist hingegen zu erwarten, dass sich Projektmonitoring<sup>48</sup> und begleitende Evaluation zu einer organisatorischen Einheit verbinden.

Aus der Projektperspektive kann sodann die Erfolgsevaluation, die von aussenstehenden Experten durchgeführt wird, als eine zeitliche und thematische Verdichtung des laufenden Reflexionsprozesses der begleitenden Evaluation interpretiert werden. Aufgrund ihrer Zielsetzung und Aufgabe muss die Erfolgsevaluation jedoch Fragen einbringen, welche auch die Bedürfnisse der übergeordneten Projektträger und des politischen Bereichs widerspiegeln. Das Element der externen, unabhängigen Sichtweise – mit entsprechender personeller Besetzung – muss in diesem Typ vertreten sein. Diese Balance soll das Risiko, dass Evaluationen sich zum blossen Legitimationsinstrument der jeweils verfolgten entwicklungspolitischen Richtung entwickeln, in Schranken halten.

## V. Schlussbemerkungen und Ausblick

Projektevaluationen tendieren zunehmend auf eine ganzheitliche und partizipativ strukturierte Auseinandersetzung mit dem Phänomen «Entwicklung» und dem Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit hin. Diese Tendenz liegt im Einklang mit Erfahrungen aus dem Umgang mit unseren eigenen Entwicklungsproblemen. Es genügt hier, auf die wachsenden ökologischen Schwierigkeiten der Industrieländer hinzuweisen, welche auch bei uns nach einem umfassenderen Verständnis für die Risiken des wirtschaftlichen Wachstums und allzu schnellen sozialen Wandels verlan-

46 Die Ex-Ante-Evaluation bildet eine wichtige Entscheidungsgrundlage für den Kreditantrag an die Direktion, oder den Bundesrat bei Projekten über 5 Mio.

47 Diese Einschätzung stützen sowohl Erfahrungen mit laufenden integrierten Projekten als auch Vorstudien zu neuen Vorhaben. Vergl. Mauch, S., Alirol, Ph., Nepal, Ramechap District, Integrated Rural Development, Prefeasability Document, INFRAS Zürich 1983.

48 United Nations, Systematic Monitoring and Evaluation of Integrated Development Programmes: A Source-Book, Department of Economic and Social Affairs, New York 1978.

gen. Es verbindet sich mit solchen Neuorientierungen nicht nur die Hoffnung auf wirksamere Antworten auf die Entwicklungsbedürfnisse in der Dritten Welt, sondern auch auf eine erhöhte Sensibilität für Überforderung durch forcierte Entwicklungsprozesse jenseits der finanziellen und personellen Absorptionskraft der Partner. Nur zu häufig resultieren daraus verteilungspolitisch kontraproduktive Resultate.

Gleichzeitig muss aber vor einer Überschätzung des Einflusses der Evaluation auf die Entscheidungsfindung in der Entwicklungszusammenarbeit gewarnt werden. Im Umfeld von Projekten treffen wirtschaftliche und politische Interessen auf Geber- wie Nehmerseite aufeinander, die sich nicht im Evaluationsraster niederschlagen. Ganz abgesehen davon, dass die neutrale und objektive Evaluation, weil wertgeladen, eine Fiktion bleibt. Auch in Zukunft wird ein unvermeidlicher und vielfach fruchtbarer entwicklungstheoretischer Pluralismus für divergierende Einschätzungen sorgen, und werden entwicklungspolitische Paradigmawechsel Spannungen zwischen der konzeptionellen und der exekutiven Ebene erzeugen, wo sich neue Strategien in der Regel nur mit erheblichen Zeitverschiebungen durchsetzen.

Unser Anspruch einer ganzheitlichen Beurteilung birgt auch die Gefahr, mit zu differenzierten Evaluationssystemen die Komplexität und die Kopflastigkeit der Projekte zu erhöhen. Die Forderung nach ganzheitlicher und permanenter Evaluation wird auch nicht immer mit den Evaluationsvorstellungen der Projektpartner aus andern Kulturkreisen harmonieren. In der ständigen Suche nach einer einfachen, handlungsorientierten Ausgestaltung der Evaluation öffnet sich jedoch ein sehr fruchtbares Gebiet der Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Theorie und der Praxis. Solche Anstrengungen müssten letztlich Projekte befähigen, verändernd am Leben der Zielbevölkerung teilzunehmen, statt im traditionellen Stile lediglich Partizipation dieses Bevölkerungskreises am Projekt zu erwarten oder zu fordern.

Welchen Beitrag kann schliesslich die Evaluation zu einem besseren Informationsstand bei uns über die Entwicklungszusammenarbeit leisten? Seit dem Konjunkturereinbruch in den siebziger Jahren glaubt man in der Öffentlichkeit eine kritischere Haltung gegenüber der Entwicklungshilfe feststellen zu können. Der Informationsrohstoff, der mit den Evaluationen anfällt, eignet sich aber nicht unbesehen zur Deckung eventueller Informationsdefizite. Die «Evaluationsbotschaft» setzt vielmehr einen recht hohen Informationsstand voraus, der befähigt, die Resultate in Zusammenhänge zu stellen und von helvetozentrischen Beurteilungen Abstand zu nehmen. Die Evaluationsresultate vieler Entwicklungsprojekte sind ernüchternd. Sie zeigen, dass sich bei armutsorientierter Entwicklungspolitik kaum schnelle Erfolge einstellen, wir uns vielmehr auf sehr langfristige Engagements einzurichten haben. Diese Erkenntnis sollte ihren Weg in die Öffentlichkeit finden, ohne dort in eine negative Haltung gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit umzuschlagen. Es sollte zu diesem Zweck eine sorgfältige, mediengerechte Auswertung von Evaluationsergebnissen ange-

strebt werden, welche sowohl dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit als auch der sachnotwendigen Vertraulichkeit der Evaluationsvorhaben gerecht wird.

Auf dem Pfad der Ernüchterung gelangen wir denn auch wieder an den Anfang dieses Beitrags, zum königlichen Reformanlauf jenseits des Himalaya. Im Licht einer säkularen Auslegung scheint sich die Botschaft des Mönchs: «Our condition in this life is dependent upon the actions of our previous life . . .» im spürbar werdenden Erfordernis generationenübergreifender Entwicklungsengagements zu bestätigen.

