

Wirkungsorientierte Steuerung - Das Konzept der NGO-IDEAs „Impact Toolbox“

Die NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ wurde mit einer Gruppe von NGOs entwickelt, die alle im Bereich Sparen und Kredit in Südindien tätig sind. Diese Zusammenstellung von Methoden zur wirkungsorientierten Steuerung wurde von den Führungskräften der indischen Partner-NGOs, den so genannten Resource Persons, im Jahr 2006 konzipiert und von Ende 2006 bis Anfang 2007 erprobt.

Auf den ersten Blick mag der Ansatz möglicherweise sehr speziell und kaum übertragbar erscheinen. Tatsächlich jedoch folgt er einigen Grundsätzen, die für viele NGOs in anderen Ländern und in anderen Sektoren angepasst werden können. Der folgende Artikel stellt das NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ zugrunde liegende Konzept dar.

1 Ziele und Werte

Die NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ dient dazu, dass die NGO und die Basisorganisationen bzw. die beteiligte Bevölkerung Entwicklungsprojekte so steuern können, dass positive Wirkungen verstärkt und negative Wirkungen reduziert werden können.

Die Instrumente der NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ sind einfach und partizipativ. Einfach heißt: auf dem Wissen der Menschen aufbauend, leicht zu erlernen und hinsichtlich Zeit- und Geldaufwand effizient. Die Anwendung lässt sich in die „normale“ Arbeit der NGO bzw. der Basisorganisation leicht einfügen. Der partizipative Charakter beinhaltet demokratische Elemente, die eine ‚Kultur des Lernens‘ fördern und die die Menschen sich zu Eigen machen können.

Wesentliche **Merkmale** der NGO-IDEAs ‚Impact Toolbox‘:

- Die Toolbox bietet eine Kombination von wenigen Instrumenten an, die aufeinander abgestimmt sind. Sie bilden eine methodische Einheit, sind aber auch einzeln anwendbar, wenn die Komplexität reduziert werden soll.
- Die Toolbox baut auf bekannten Instrumenten auf, die von vielen NGOs verwendet werden. Dadurch sind sie ohne großen Beratungsaufwand einzuführen, und in vielen Fällen auch von den Basisorganisationen selbständig durchführbar.
- Die Indikatoren können quantitativ dargestellt werden. Dadurch wird zum einen die Aggregation der Daten erleichtert, zum anderen können die Erhebungsergebnisse nach Bedarf auch leicht disaggregiert werden: Möglich ist beispielsweise nicht nur die Differenzierung der Wirkungen nach Geschlecht, sondern auch nach Armutgruppen oder nach weiteren sozialen Merkmalen, je nach Bedarf.
- Diese Instrumente laden zu Reflexion ein und fördern Steuerungsentscheidungen, die auf der kontinuierlichen Ermittlung von Wirkungen beruhen. Sie können bei Bedarf auch für das Berichtswesen verwendet werden.

2 Instrumente

Folgende Instrumente wurden in die Toolbox aufgenommen:

2.1 PWR – Participatory Wealth Ranking

PWR gruppiert die Haushalte nach Wohlstands- / Armut-Merkmalen:

Es handelt sich um ein bekanntes Instrument aus dem PRA-Kontext, das bereits von etlichen NGOs praktiziert wird. Es dient der armutsorientierten Zielgruppenauswahl und Zuordnung

von Wirkungen nach Wohlstands- / Armut-Merkmalen.

Unter Anleitung der NGO entwickeln Bezugspersonen aus dem Dorf oder Stadtteil Wohlstands- / Armutskategorien und die dazu gehörigen Kriterien. Es müssen mindestens vier Wohlstands- / Armutskategorien gewählt werden, von denen mindestens zwei über und zwei unter der Armutslinie liegen müssen (z.B. einfacher Wohlstand; Armut in Subsistenz; erhebliche Armut; extreme Armut). Anschließend werden – in unterschiedlichen Verfahren - alle Haushalte einer der Kategorien zugeordnet und das Ergebnis von der Gemeinschaft validiert.

Das PWR wird in der Regel vor Beginn der Projektmaßnahmen durchgeführt, allerdings erst nachdem ein ausreichendes Vertrauensverhältnis zwischen NGO und Bevölkerung hergestellt ist. Es kann meist nicht jährlich durchgeführt werden, wohl aber nach einer angemessenen Zeitspanne von drei bis fünf Jahren. Insofern eignet es sich nicht zum direkten Monitoring von Veränderungen in der Wohlstands- oder Armutssituation der Haushalte; es dient – wie oben erwähnt – der differenzierten Wahrnehmung von Wirkungen.

2.2 SAGE – Situational Analysis and Goal Establishment

SAGE erfasst Veränderungen von Einzelpersonen und Haushalten:

Dieses in NGO-IDEAs entwickelte Instrument baut darauf auf, dass die Menschen aus der Zielgruppe eine gemeinsame Vision von ihren künftigen Lebensumständen entwickeln. Ziel ist es festzustellen, inwieweit sich jedes Mitglied bzw. jeder Haushalt auf diese Ziele hin entwickelt.

Zu Beginn der Projektmaßnahmen erarbeitet die NGO mit den Mitgliedern der Gemeinschaft eine Vision für ein besseres Leben, die für jedes Mitglied bzw. jeden Haushalt gelten soll, z.B.:

- Jeder Haushalt hat ein Einkommen, das ausreicht, um alle Mitglieder gesund zu ernähren.
- Jeder Haushalt hat einen kleinen Gemüsegarten in der Nähe des Hauses.
- Jeder Haushalt schickt alle schulpflichtigen Kinder – Mädchen und Jungen – in die Schule.
- Jeder Haushalt vermeidet Gewalt, auch im häuslichen Bereich.
- Jeder Haushalt beteiligt sich regelmäßig an den gemeinschaftlichen Aktionen.

Der Kreativität der Mitglieder sind dabei keine Grenzen gesetzt, so lange es sich um konkrete Merkmale für ein besseres Leben handelt, zu dem das Vorhaben auch beitragen kann.

Entlang der so beschriebenen Lebensbereiche (z.B. Einkommen, Ernährung, Ausbildung, familiäre Gewalt, Engagement für die Gemeinschaft), welche die Teilnehmenden mit dem Projekt bewusst verändern wollen, haben sie somit Merkmale (Indikatoren) benannt, mit denen sie Veränderungen selbst beobachten und bewerten können.

Wenn diese Vision erstellt ist, kann Merkmal für Merkmal abgefragt werden, welche Mitglieder bzw. Haushalte aus dieser Gruppe diesen Zustand bereits erreicht haben. Die erste Bestandsaufnahme gilt als „Baseline“. In der Folgezeit kann die Gruppe periodisch – ein oder zweimal im Jahr – selbst ermitteln, inwieweit sich die Situation der Gruppenmitglieder auf diese Ziele hin bewegt, und dies mit dem Ausgangszustand vergleichen.

Für die Durchführung dieser Bestandsaufnahme müssen angepasste Formen gefunden werden; es ist sinnvoll, dies in der Gruppe zu tun, die Selbstbeurteilungen dort validieren zu lassen und die Ergebnisse gemeinsam zu diskutieren.

Um das Wirkungsmonitoring nicht zu einer schwerfälligen Abfrage von sehr persönlichen Daten zu machen, sollte es in die normalen Abläufe der NGO oder der Gruppe eingebaut

sein: Wenn die NGO in ihrer Arbeit z.B. monatliche Schwerpunktthemen vorschlägt, kann sie ein Thema (z.B. Ernährung) mit einer Bestandsaufnahme einleiten:

- Wo steht die Gruppe hinsichtlich der Ernährung? Dabei wird nicht nur das Merkmal abgefragt, auf welches sich die Vision bezieht, sondern es können auch weitere Merkmale erkundet (und dokumentiert) werden.
- Was hat sich seit der letzten Bestandsaufnahme verändert? Was hat sich seit Beginn des Projekts geändert?

Weitere Fragen können zu einem aktionsorientierten Dialog beitragen.

2.3 PAG – Performance Appraisal of the Groups

PAG erfasst Veränderungen von Gruppen:

Dieses Instrument wird verwendet, um die Leistungsfähigkeit einer Basisorganisation zu beurteilen. Es wurde abgeleitet von einer Form, die indische Banken – allerdings mit anderen Beurteilungskriterien – bei den Gruppen verwenden. Bei PAG wird zwischen NGO und Gruppe vereinbart, an welchen Merkmalen die Qualität der Gruppe als Ganzes gemessen werden kann.

Die einzelnen Kriterien sind unterschiedlich gewichtet und können daher unterschiedliche Punktzahlen erreichen. Für das teilweise Erreichen gibt es eine abgestufte Bewertung. Die Gesamtpunktzahl ist eine Kennziffer für die Gruppenperformance.

Gestaltungsmöglichkeiten von SAGE und PAG

Die beiden Instrumente SAGE und PAG können nach einiger Übung von der Gruppe selbst durchgeführt werden. Trotzdem dürfte es in vielen Fällen sinnvoll sein, dass eine externe Person als Facilitator die Selbstbewertung und die dazu gehörige Reflexion begleitet.

SAGE und PAG benutzen in erster Linie Zahlen, um die Situation der Individuen / Haushalte oder der Gruppe zu beschreiben. Auch wenn dies viele Vorteile bei der Aggregation und Analyse der Ergebnisse hat, so hat es gegenüber deskriptiven Verfahren auch Nachteile. Bei der NGO-IDEAs Erprobungsphase wurde bei PAG auch von Problemen berichtet, wenn die Bewertung zu sehr als „Schulnoten“ vergeben wurden.

Bei der Bestückung mit Zahlenwerten gab es drei Möglichkeiten, die Zielerreichung zu bewerten:

1. Mit JA / NEIN – Antworten: dabei stand JA für: ich habe den Zustand erreicht, den ich mir zum Zeitpunkt der Gründung der Selbsthilfegruppe (SHG) gewünscht habe.
2. Mit prozentualen Angaben: dabei stand 100 % für: ich habe den Zustand vollständig erreicht, den ich mir zum Zeitpunkt der Gründung der SHG gewünscht habe. Die Zahlen zwischen 0 und 100 % standen für das graduelle Erreichen des Ziels, wobei die Einschätzung nach Gefühl vergeben wurde.
3. Mit abgestuften Punktzahlen: es wurden für jedes Merkmal „Wachstumsstufen“ ermittelt und jeweils mit einer Punktzahl bewertet.

Während in der Toolbox konkrete Beispiele eine bestimmte Art der Anwendung vorzugeben scheinen, sind die Gestaltungsmöglichkeiten in Wirklichkeit äußerst vielfältig.

Dies gilt umso mehr, wenn die quantitative Darstellung für den Kontext nicht angemessen ist: jedes Kriterium aus SAGE und PAG kann wesentlich präziser in Worten beschrieben werden. Eine deskriptive Darstellung kann entweder die quantitative „Messung“ ergänzen, oder aber sie völlig ersetzen. Hier können NGO und Gruppe für sich die geeignete Form wählen.

Mit SAGE und PAG werden in erster Linie Veränderungen gemessen oder beschrieben. Sofern dies ohne weitere Analyse der Wirkungszusammenhänge geschieht, wird angenommen, dass die Gruppe und die NGO gemeinsam wesentlich zu den Veränderungen beigetragen haben, und dass dies somit eine Wirkung ihrer Arbeit ist. Das lässt sich auch bei vielen und starken externen Einflüssen, die gleichzeitig einwirken können, sachlich plausibel begründen, wenn die NGO den Gruppenmitgliedern bewusst vermittelt, wie sie externe Angebote und Entwicklungen in geeigneter Weise nutzen können, um ihren gemeinsam entwickelten Zielen näher zu kommen.

Sollte eine solche logische Zuordnung jedoch nicht ausreichend sein, kann bei einer Erhebung der Veränderungen jeweils zusätzlich im Gruppenprozess deren Wirkungszusammenhang reflektiert und ermittelt werden. Die NGO wird in der Regel eine umfassendere Analyse der Wirkungen durchführen, wie unter PANgo beschrieben wird.

2.4 PANgo - Performance Assessment of NGOs

PANgo dient der vertieften Analyse der Wirkungen:

PANgo ist das Instrument der Wirkungsanalyse der NGO. Es baut auf den Methoden der Selbstbeurteilung von Veränderungen bei Individuen / Haushalten und bei der Gruppe (SAGE und PAG) auf und vertieft deren Ergebnisse anhand mehrerer Elemente:

- **Zusammenstellung der Daten der quantitativen Indikatoren** – Die Ergebnisse aus SAGE und PAG werden mit weiteren Daten aus anderen Quellen angereichert. So mag es z.B. für die NGO nicht ausreichend sein zu wissen, dass sich in der Wahrnehmung der Zielgruppe die Haushaltseinkommen im letzten Jahr erhöht haben, sondern sie kann anhand von Stichproben ermitteln, wie sich das Einkommen konkret entwickelt hat. Solche zusätzlichen Erhebungen dürften nur für bestimmte Aspekte notwendig sein, je nach Programmschwerpunkt der NGO und Berichtspflichten gegenüber Geldgebern.
- **Zusammenstellung der Daten der deskriptiven Indikatoren** – Die nach Bedarf müssen die mit SAGE und PAG ermittelten (oft quantitativen) Ergebnisse mit weiteren qualitativen Informationen angereichert werden. Den NGOs wird empfohlen, mit offenen Fragen zu arbeiten, um die Besonderheiten der beobachteten Veränderungen sowie um auch unvorhergesehene Entwicklungen besser zu erfassen.
- **Vergleich der Veränderungen mit Kontrollgruppen** – Den NGOs wird empfohlen zu analysieren, wie dieselben Veränderungen, die sie bei ihren Partnergruppen beobachten, bei anderen Gruppen gestalten, die ihre Programmangebote nicht direkt nutzen können.
- **Analyse der Wirkungszusammenhänge** – Den NGOs werden verschiedene Wege gezeigt, die Ursächlichkeit der beobachteten Veränderungen zu untersuchen und daraus Konsequenzen für ihre Programmarbeit zu ziehen.
- **Genderspezifische Disaggregation der Wirkungen** – Dieses Instrument sensibilisiert für die Wahrnehmung von Veränderungen, die einzelnen Personen zugeschrieben werden können, bei Frauen und Männer bzw. Mädchen und Jungen. Es können zum einen die Indikatoren getrennt nach Geschlechtern gemessen werden; zum anderen wurden bei NGO-IDEAs auch Interviews getestet, die die Verschiebung von Rechten und Pflichten innerhalb der Familie erkunden.
- **Armutsspezifische Disaggregation der Wirkungen** – Wenn das PWR durchgeführt wurde, kann jede personen- oder haushaltsspezifische Wirkung daraufhin untersucht werden, inwieweit sie in den einzelnen Wohlstands- / Armutskategorien ausgeprägt ist. Damit kann die NGO z.B. nachvollziehen, ob die Ärmsten der Armen von den Maßnahmen mindestens ebensoviel Nutzen haben wie die Haushalte oberhalb der Armutslinie.

3 Bewertung

Aus der Sicht der NGOs, die an der Erprobung beteiligt waren, brachte die NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ auch gegenüber ihrer bisherigen Wirkungsbeobachtung einige Neuerungen:

- Der Blick für die Wirkungen bei der Zielgruppe wurde insgesamt geschärft. Es wurde deutlich, dass Wirkungen in wesentlich mehr Bereichen auftreten, als die Zielstruktur des Programms vorgibt.
- Der Blick für die einzelnen Personen und Haushalte wurde geschärft. Zuvor war die Gruppe oft eher als Ganzes gesehen worden, oder einige herausragende Personen standen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Mit SAGE traten auch diejenigen deutlicher ins Blickfeld, bei denen die gewünschten Veränderungen langsamer vonstatten gingen.
- Allgemein wurde mit den verschiedenen Formen der Disaggregation der Blick für unterschiedliche Entwicklungen bei den unterschiedlichen sozialen Gruppen geschärft, auch mit Hilfe der Kontrollgruppen. Dies erlaubt der NGO, ihre Konzepte und Strategien präziser zu formulieren und umzusetzen.
- Lernprozesse und insbesondere die Orientierung für Steuerungsentscheidungen wurden bei den Gruppen und NGOs verbessert. So wurde z.B. im Berichtsformular von PANgo die folgende Sequenz von analytischen Fragen gestellt:
 - Was können die Gruppen (und ihre föderativen Strukturen) tun, um die Wirkung in diesem Bereich zu verbessern?
 - Was kann die NGO tun, um die Wirkung in diesem Bereich zu verbessern?
 - Was bedeutet das für das Projektmanagement?
 - Was bedeutet das für die Strategie der NGO?

Die Instrumente der NGO-IDEAs „Impact Toolbox“ wurden generell von den Partnern als einfach und partizipativ beurteilt, entsprechend der Absicht der Resource Persons. In der Praxis muss dies allerdings häufig eingeschränkt werden: je größer das Programm der NGO ist, und je mehr Indikatoren Gegenstand der Wirkungsanalyse sein sollen, desto komplexer wird das Wirkungsmonitoring.

Die vorgeschlagenen Schritte zur Analyse und Entscheidungsfindung waren für die NGO-IDEAs Partner jedoch hilfreich, um ihre Arbeit wirkungsorientiert zu steuern.

Gohl / 23. September 2007