

Die Evaluation von Beratung in der Entwicklungspolitik

Bolay, Friedrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bolay, F. (1981). Die Evaluation von Beratung in der Entwicklungspolitik. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 971-975). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189891>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DIE EVALUATION VON BERATUNG IN DER ENTWICKLUNGSPOLITIK

Friedrich Bolay

1. Aufgaben und Definition der Verwaltungsberatung in der Entwicklungspolitik

Dieser Diskussionsbeitrag beruht auf Erfahrungen bei der Mitarbeit, bei Untersuchungen und bei Evaluationen in einem Subsektor der Entwicklungspolitik, der heute als Verwaltungszusammenarbeit bezeichnet wird. Unter dem Stichwort Verwaltungszusammenarbeit werden von deutschen entwicklungspolitischen Organisationen Beratungsleistungen an Verwaltungen in der Dritten Welt erbracht. Auftraggeber ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Evaluationen als Kontrollinstrument einsetzt. Die institutionellen Prämissen der deutschen Stellen erzeugen spezifische Probleme bei der Durchführung der Beratung und damit notwendigerweise auch für die Evaluationen. Unter anderem wird diese Beratung öffentlicher Stellen durch öffentliche Stellen als eine technische Zusammenarbeit definiert, obwohl mit den Bezugspunkten Verwaltung und Entwicklung die politisch-administrative und die sozio-ökonomische Dimension unverkennbar sind. Die Evaluation von Beratungsprojekten (1) in der Entwicklungspolitik bewegt sich dabei zwischen einer Evaluation von wissenschaftlicher Beratung von Politik und Verwaltung und den Problemen einer Wirksamkeitsmessung von Einzelberatungen. (FISCHER 1979, S. 34)

Die Verwaltung von Ländern der Dritten Welt wird von zwei Institutionen mit unterschiedlichen Aufgaben betreut. Die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) veranstaltet durch ihre Zentralstelle für öffentliche Verwaltung Bildungsprogramme und Konferenzen. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) konzentriert sich im Fachbereich "Institutionelle Infrastruktur und Sozialstruktur" auch auf infrastrukturelle Probleme von Verwaltungsprojekten. Zwar wird zwischen Beratung und Bildung institutionell unterschieden in der konkreten Durchführung, vor Ort ist meist kaum feststellbar, ob es sich um eine Bildungsmaßnahme oder eine Beratung handelt. Dabei sind auch noch von den Beratungsleistungen, deren Erfolg und entwicklungspolitische Wirkungen evaluiert werden sollen, diejenigen Gutachten zu unterscheiden, die Bewertungen und Empfehlungen an den Auftraggeber enthalten. (2)

Versucht man, für den Bereich der Verwaltungszusammenarbeit Beratungsmaßnahmen zu definieren und abzugrenzen, so kann man folgende Handlungsformen unterscheiden, zwischen denen Wechselwirkungen bestehen:

1. Bildungsmaßnahmen zielen unmittelbar auf die Veränderung der Struktur von Personen bzw. personalen Systemen.
2. Gegenständliche Lieferungen zielen unmittelbar auf die Veränderung der materiellen Lebenswelt.
3. Beratungsmaßnahmen zielen unmittelbar auf die Veränderung der Struktur von sozialen Systemen.

Diese Unterscheidung verzichtet auf einen positiven und theoretisch begründeten Entwicklungsbegriff und fragt lediglich technisch danach, worauf eingewirkt werden soll. Die Instrumente, die dabei eingesetzt werden, sind informationelle, materielle oder finanzielle Leistungen. Gebote, Verbote oder Sanktionen stehen im internationalen Rahmen nicht zur Verfügung. Der Vorschlag, Leistungen mit Auflagen zu koppeln, etwa bestimmte soziale oder politische Reformen durchzuführen, zielt in die Richtung, stärkere regulative Instrumente der Einwirkung zu entwickeln. Für unsere Zwecke soll also Beratung definiert werden als der Versuch, durch Empfehlungen auf die Veränderung der Struktur von sozialen Systemen hinzuwirken. (KÖNIG 1973, S. 1). Beratung ist konkret und zielgerichtet und verzichtet auf formalisierte Lernsituationen. Sie kann die Vermittlung abstrakten Wissens einschließen, wenn diese auf unmittelbare Verwertung und Veränderung der Praxis abzielt.

Die Unterscheidung von Bildungsmaßnahmen oder Beratungsaktivitäten ist in der Praxis nicht immer leicht durchzuführen. Die Merkmale einer formalen Lernsituation treten in den Hintergrund, wenn etwa bei Fortbildungsveranstaltungen vor Ort erfahrungsorientierte Lernformen praktiziert werden, die sich auf den Arbeitsplatz der Teilnehmer beziehen und diese zum Erarbeiten von Verbesserungsvorschlägen anregen sollen. Werden Formen des Inservice Training on the Job mit Zielen der Organisationsentwicklung verknüpft, so ist kaum noch unterscheidbar, ob es sich um Bildungs- oder Beratungsleistung der eingesetzten Experten handelt. Handelt es sich um Counterparts, die in der Hierarchie einen hohen Rang einnehmen, so neigt man dazu, den Meinungsaustausch als Beratung zu bezeichnen, während auf den unteren Ebenen eher der Unterweisungscharakter betont wird.

2. Probleme

Die Unterscheidung der Begrifflichkeit ist von Bedeutung, da sie auf Kompetenzen und Zuständigkeiten in den ausführenden Organisationen Bezug nimmt. Bildung ist auch in der GTZ organisationsintern ausdifferenziert, während Verwaltung oder Beratung meist dem sektoralen Gesichtspunkt untergeordnet ist. Dies erzeugt eine defensive Handlungs- und Argumentationsstrategie, die dann den technischen, institutionellen und beratenden Gesichtspunkten betont.

Unabhängig von den institutionellen Eigeninteressen ist bei Projekten der Verwaltungszusammenarbeit häufig zu beobachten, daß eine Verschiebung von Bildungs- zu Beratungsmaßnahmen stattfindet. Dabei mag eine Rolle spielen, daß aufgrund der räumlichen Distanz, der fehlenden Kontrolle über die Umweltbedingungen und der schwachen Fixierung der Handlungsformen der Spielraum für die Selbstprogrammierung relativ groß ist. Die Analyse der Ursachen und Bedingungen von Verlagerungen der Aktivitäten oder ihrer Umdefinition stellt einen relevanten Ansatzpunkt für die Projektevaluation dar.

Geht man zunächst vom Verständnis der Beratenden aus, so müssen die Empfehlungen von den Adressaten gehört, verstanden, angenommen und befolgt werden. Erst nach der Befolgung können die intendierten entwicklungspolitischen Wirkungen eintreten, die ja letztendlich Zweck der Veranstaltung sind. Erst das Befolgen mündet nach unserer Definition in die Strukturänderung einer Behörde, eines öffentlichen Unternehmens oder eines Verwaltungsinstituts ein.

Erfahrungsgemäß muß man es schon als Erfolg ansehen, mit Empfehlungen überhaupt gehört zu werden. Schon aus diesem Grund wird der Zugang häufig über Bildungsmaßnahmen gesucht, in deren Verlauf sich dann ein Vertrauensverhältnis aufbauen kann, das es erlaubt, konkreter zu werden. In sich gefestigte Organisationen sind in der Regel ohne externen Druck nicht bereit, mit Außenstehenden überhaupt in ein relevantes Gespräch einzutreten. Der Ausgang von Bildungsmaßnahmen impliziert häufig persönliche Einzelbeziehungen, die in der Beratung fort dauern.

In vielen Fällen muß man die Frage stellen, ob in Beratungsbeziehungen in Ländern der Dritten Welt die Probleme wechselseitig verstanden werden. Unter Verstehen soll die Fähigkeit gefaßt werden, die Empfehlungen in Beziehung zur Wirklichkeit zu setzen und sie anzupassen. Das heißt, die Bedingungen und Bedingtheit im interkulturellen Kontext müssen von beiden Seiten erfaßt werden.

Die offizielle Rhetorik zugunsten von "Management by Objectives" oder "Merit System" wird auch durch symbolische Verbeugungen vor der nationalen Eigenart in der Regel nicht überzeugender. Verstehen ist eine personale Leistung, die sowohl bei Bildungsmaßnahmen als auch bei Beratungsmaßnahmen das erfolgsrelevante Kernstück ist. Die Akzeptanz einer Beratungsmaßnahme, etwa durch die Behördenspitze, läßt sich aus offiziellen Verlautbarungen, Reformversuchen und einer fortlaufenden Beziehung zu der beratenden Stelle erschliessen. Auch die Reaktion auf Probleme bei der Durchsetzung und Anpassungsstrategien sind von Bedeutung. Gelingt es vollends, mit Hilfe relevanter Gruppen oder der Behördenleitung Strukturempfehlungen durchzusetzen, so ist die inhaltliche Übereinstimmung von Empfehlung und struktureller Veränderung möglicherweise ein Hinweis auf den Beratungserfolg, jedoch noch kein Beweis für die entwicklungspolitische Zweckmäßigkeit. Eine neue Organisationseinheit wird ins Leben gerufen, ein Verfahren geändert, die Rekrutierungsanforderungen von Personal geändert, oder eine Aufgabe verlagert. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten kann der Beratungserfolg irrelevant oder irreführend sein.

Beratung und Bildung können sich ergänzen oder sogar wechselseitig substituieren. Die Bezeichnung einer Maßnahme, ihre Struktur, ihre Einordnung in das Aktivitätenspektrum und ihr Problemlösungsbeitrag hängen von institutionellen und personellen Faktoren und Rahmenbedingungen wie Kommunikation mit der Umwelt, Entstehungsgeschichte und Handlungsspielräume der Beteiligten ab. Eine Evaluation, die sich auf Projekte der Verwaltungszusammenarbeit bezieht, die u. a. Beratungsleistungen erbringen, darf nicht der Gefahr erliegen, das Spannungsverhältnis zwischen unmittelbarem Beratungserfolg und der entwicklungspolitischen Zwecksetzung auflösen zu wollen. Zu fragen ist nicht nur, ob der Beratungserfolg eingetreten ist, sondern z. B. auch, ob die Beratungsmaßnahme in Verbindung mit anderen Aktivitäten einen Beitrag zu Entwicklungsprozessen geleistet hat oder leisten wird. Als vertrauensbildende Maßnahme, als Gelegenheit, Informationen über Teilprobleme zu sammeln, die dann etwa als Fallstudien in den Unterricht einfließen können, oder als Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltungswirklichkeit können Beratungsaktivitäten entwicklungspolitisch zweckvoll sein, auch wenn keine Strukturänderung eingetreten ist. Da Strukturänderungen der Indikator für Beratungserfolg sein sollen, ist dann auf die isolierte Erfolgsbewertung von Beratungsmaßnahmen zu verzichten und der Beitrag zu anderen Problemen oder Aktivitäten offen zu bewerten.

Viele heute in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden rechtlichen Beratungspflichten oder Beratungsaktivitäten haben sich als flankierende Maßnahmen zu anderen Instrumenten der Problemlösung entwickelt und als öffentliche Handlungsform und organisatorisch nur langsam verselbständigt und ausdifferenziert. Im Bereich der Entwicklungspolitik und der Verwaltungszusammenarbeit ist die Stellung der Beratung im Instrumentenspektrum weniger eindeutig zu definieren. Eine analytische Evaluation, die bessere Kenntnisse und eine bessere Praxis in einem materiellen Politikfeld befördern will, wird sich primär an den Problemen orientieren, danach aber auch versuchen, die (Beratungs-) Methoden zu verbessern.

Anmerkungen

(1) Von den "Infrastrukturprojekten" unterscheiden sich die Regierungsberater, die mit einer wirtschaftsplanerischen Ausrichtung die Zentralregierungen beraten.

(2) Zu unterscheiden sind:
Feasibility: Sie prüft "ex ante" Durchführbarkeit, Bedarf, entwicklungspolitische Relevanz usw. und berät insoweit.

Evaluation: Ist die externe periodische Überprüfung im Gegensatz zur internen Verlaufskontrolle. Sie enthält Bewertungen und Beratungselemente.

Evaluation der Evaluation: Die Evaluationen sind durch ein offizielles Prüfraster vergleichbar und lassen Querschnittsanalysen zu. Ebenso kann die Wirkung der einzelnen Evaluation untersucht werden.

Literaturhinweise

FISCHER, Wolfgang E., Regierungsberater in Entwicklungsländern, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 11/79, S. 34.

KÖNIG, Klaus, Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung, in: Verwaltungsarchiv 1/1973, S. 1

KÖNIG, Klaus/ BOLAY, Friedrich, Zur Evaluation eines Verwaltungshilfeprojektes im Nordjemen, in: Verwaltungsarchiv 3/1980, S. 265 ff.